

### **3. DIAGNOSTICO DE LA EDUCACION SUPERIOR**

#### **3.1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Por razones metodológicas y reconociendo los importantes avances y logros de la educación superior, el procedimiento adoptado en este diagnóstico ha puesto énfasis en la detección y análisis de los problemas relevantes que deben ser atendidos para el mejor cumplimiento de las funciones de este nivel educativo.

Lo que a continuación se expone tiene el fin de sustentar la definición de objetivos, políticas y metas que coadyuven a resolver la problemática que se describe, para contribuir a la reorientación de un sistema de enseñanza superior coherente con las exigencias del momento actual y con las que podrían presentarse en los próximos años.

Es importante aclarar que, por su carácter general, este diagnóstico no corresponde necesariamente con la situación específica de cada una de las instituciones; por tanto, conviene complementarlo con diagnósticos diferenciados por cada entidad federativa, cada institución y subsistema en particular, a fin de diseñar sus estrategias conforme a sus distintos grados de desarrollo.

Este diagnóstico está estructurado en tres apartados:

El primero comprende los aspectos contextuales de la educación superior. En él se describen las características socioeconómicas del entorno y se destaca el reto que enfrenta actualmente la educación superior.

En el segundo se analizan problemas generales que inciden en la calidad de la educación superior. Estos conciernen al crecimiento, a los recursos humanos, a los recursos económicos y a la planeación y coordinación.

El tercero abarca el señalamiento de problemas relativos a las tres funciones sustantivas y a las tareas de apoyo administrativo de la educación superior.

#### **3.2. ASPECTOS CONTEXTUALES**

Este diagnóstico se inicia con una breve referencia al contexto sociopolítico en que se ha desarrollado la educación superior mexicana, con el fin de analizar la influencia que éste ha tenido en la conformación de las IES. Así también, en este marco se consideran los condicionamientos que la crisis económica presenta actualmente para el desarrollo de la educación superior.

La realidad de la educación superior en México está fuertemente condicionada por las características y el desarrollo de la sociedad. Las instituciones que conforman el sistema de educación superior están influidas por la suma de factores sociales, económicos, políticos y culturales. El conjunto de instituciones tiene su propia dinámica y, a su vez, ejerce una importante influencia sobre la realidad social mexicana.

La política educativa del país se fundamenta en los principios y valores que históricamente han caracterizado al modelo político de la sociedad mexicana. A partir de la década de los años veinte, las tareas del Estado, en lo que respecta a educación, se dirigieron a definir, ampliar y fortalecer la estructura del sistema educativo nacional.

La enseñanza superior cobró mayor importancia social y económica en México a fines de los años treinta. El proceso de expansión de los servicios educativos en el nivel superior, iniciado entonces, respondió a la dinámica demográfica, a la industrialización y a la urbanización.

Durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta, la política de desarrollo industrial se sustentó en el modelo de sustitución de importaciones como vía para establecer la estructura productiva nacional. La política económica de esas décadas influyó para que la educación superior diversificara opciones de formación técnica profesional, con el fin de preparar recursos humanos que apoyaran la autosuficiencia tecnológica del país.

El proceso de expansión de este nivel educativo, a partir de los años cincuenta, se vio impulsado por la ampliación de la cobertura educativa nacional, las características del desarrollo urbano y del mercado ocupacional, así como por la búsqueda de ascenso, en la escala social, de los estratos medios de la población.

Estos factores determinaron que la educación superior se orientara, predominantemente, a la formación de recursos humanos para el sector terciario de la economía.

El proceso de urbanización, generado por el modelo de industrialización, provocó un cambio en la estructura de la población mexicana, cambio que se caracteriza por el paulatino predominio de población urbana y por una rápida ampliación de los estratos sociales medios. Tales características fueron determinantes para el crecimiento de las IES porque obligaron a concentrar recursos y servicios en general en centros urbanos de mayor desarrollo, estimulando así el crecimiento de la demanda de estudios profesionales en las grandes ciudades. Este factor tuvo una incidencia directa en el desarrollo de las instituciones con un doble efecto: alta tasa de crecimiento y distribución regional desequilibrada.

En los años sesenta, la dinámica del proceso de modernización que propició la política de desarrollo industrial, puso en tela de juicio la eficacia de las funciones de la educación superior para responder convenientemente a las necesidades sociales. La asignación de roles sociales y profesionales más precisos, resultantes de una sociedad con mayor diferenciación, así como los cambios tecnológicos y culturales, demandaron mayor especialización de los recursos humanos. Frente a esta situación, las IES se empeñaron en su modernización e incorporaron reformas de tipo estructural y funcional.

En el periodo 1970-76 se dejó sentir el agotamiento de la opción de desarrollo hacia adentro y, en el sector agrícola, se produjo una crisis determinada por la baja de producción y la elevación de costos. Como una opción distinta se trató de impulsar las exportaciones mediante un proceso acelerado de expansión productiva, sustentado en préstamos externos. En ese periodo se registraron significativas tasas de crecimiento, aunque el desarrollo fue desequilibrado y se apoyó en el endeudamiento externo sujeto a altas tasas de interés. Durante el mencionado periodo, el Estado dio un fuerte apoyo económico a la educación superior. En dicho sexenio se registraron altos índices de crecimiento de la matrícula y de contratación de personal en las IES y se importaron equipos y materiales para impulsar la investigación. A pesar de ello, no se logró dinamizar ni generalizar la investigación en el interior de las IES debido, entre otros factores, a que el modelo de desarrollo económico adoptado implicaba una fuerte dependencia del exterior en bienes de capital y tecnología, generándose así una incomunicación entre las instituciones y el sector productivo.

El predominio de las actividades del sector terciario sobre el secundario y la deficiencia técnico-científica en la educación media y media superior, no obstante el apoyo del Estado al desarrollo de la agricultura y la industria, ocasionaron que la demanda social de educación y su atención se orientaran sobre todo a las llamadas carreras tradicionales: derecho, medicina, administración, contaduría y odontología.

Las limitaciones del modelo de desarrollo económico adoptado se dejaron sentir con mayor agudeza a partir de 1976, pues la expansión económica hacia el exterior se apoyó fundamentalmente en la exportación petrolera. Esta estrategia se llevó a cabo mediante un mayor endeudamiento externo y convirtió a México en un país predominantemente monoexportador; por tanto, muy sensible a las fluctuaciones del precio internacional del petróleo y a la elevación de las tasas de interés de los préstamos. En esta fase, se consideró que el crecimiento de la industria, y particularmente la explotación de recursos petroleros destinados al mercado internacional, podría cubrir, a mediano plazo, los compromisos financieros contraídos con otros países. Lamentablemente, la baja de los precios del petróleo, y de otras materias primas, la elevación de las tasas de interés y otros factores de la infraestructura productiva, han ocasionado una severa crisis económica y social caracterizada, entre otros aspectos, por una creciente espiral inflacionaria y por la recesión. Gran parte de los recursos generados se ha destinado al pago del servicio de la deuda; el proceso interno de acumulación de capital se ha visto afectado sensiblemente y, en consecuencia, el crecimiento del PIB ha sido marcadamente bajo en los últimos años.

La reciente incorporación de México al GATT puede generar cambios importantes en el esquema productivo y en el modelo de desarrollo, al reubicar la dimensión internacional de su economía.

La crisis económica ha afectado a las instituciones de educación superior en diversos aspectos, fundamentalmente en la disminución de recursos económicos para financiar sus programas y actividades académicas; en las condiciones de vida de profesores, trabajadores y estudiantes, debido particularmente al deterioro de los salarios del personal; en las posibilidades de adquisición y renovación de equipo y de materiales para el trabajo académico.

La perspectiva del desarrollo económico del país presenta un amplio margen de incertidumbre. Frente a esta situación, resulta vital reorientar el sistema de educación superior para apoyar consistentemente una nueva estrategia que requerirá la formación de un nuevo tipo de profesionales, cuyo ejercicio pueda vincularse con la búsqueda de otras opciones de desarrollo. Urge incorporar a la educación superior en la definición y puesta en marcha de una estrategia económica viable para el país.

Ante tal urgencia, es indispensable revisar las funciones sustantivas de la educación superior, a la luz del momento actual y ante las restricciones económicas del presente. A este respecto, es imperativo articular las necesidades económicas y sociales y la formación de los recursos humanos para atenderlas, con el fin de que las instituciones de educación superior contribuyan a enfrentar la crisis estructural del país. De aquí la importancia de redefinir el papel que deberán desempeñar las instituciones de educación superior en la sociedad mexicana en los próximos años.

### **3.3. PRINCIPALES AVANCES DE LA EDUCACION SUPERIOR**

Antes de proceder a la descripción detallada de los problemas de la educación superior, cabe hacer algunos comentarios sobre los importantes avances logrados en este servicio, con el objeto de que éstos sean contemplados como elementos de referencia.

Uno de los logros más relevantes de la educación superior mexicana es el referente a su crecimiento cuantitativo. En 1960, la población estudiantil de licenciatura era de 76,000 estudiantes; 25 años después, dicha población ascendió a 1.107,760 alumnos. Este ascenso implicó un crecimiento relativo de 1,350 % en dicho periodo. En 1970 uno de cada 20 jóvenes en edad de 20 a 24 años estudiaba en una institución de educación superior; no obstante el crecimiento demográfico, en 1985 la proporción fue de 1 de cada 7 jóvenes en el mismo rango de edad. Esta comparación muestra la magnitud del impacto social de la educación superior.

En cuanto a los estudios de postgrado, el crecimiento en los últimos años fue también significativo. En 1970 había 5,753 alumnos, mientras que en 1985 llegaron a la cifra de 37,040, lo que representó un incremento relativo del 543 %.

La prestación del servicio educativo superior ha mostrado una tendencia positiva hacia la desconcentración geográfica. Se puede observar que la participación relativa de la matrícula en los estados ha aumentado considerablemente, debido al apoyo de los gobiernos federal y estatales. En 1970, el conjunto de las IES en los estados contaban con el 46.8 % de la población nacional de licenciatura; el resto se concentraba en el Distrito Federal. Para 1985, esta relación se ha revertido y la proporción de la matrícula en las IES de los estados es del 75.4 % (cuadro 10).

En la atención de la creciente matrícula estudiantil, el sistema educativo superior realizó cuantiosos esfuerzos para incorporar, en poco tiempo, una gran cantidad de personal docente. De 1979 a 1985 fueron contratados 37,500 profesores más. En el mismo periodo, los maestros de tiempo completo incrementaron en un 86 %, 10 que significó una cifra adicional de 9,250 profesores. Dicha categoría mostró los incrementos más notables, puesto que la de personal por horas aumentó en un 61.4 %, y la de medio tiempo en un 44.7 % . El incremento relativo de profesores en las tres categorías fue mayor al que tuvo la población estudiantil durante los mismos años, que fue del 38.4 % (cuadro 17).

En lo que concierne a la investigación, es bastante halagüeño observar que a partir de 1984, en la totalidad de las universidades públicas se llevan a cabo proyectos relacionados con esta función en al menos dos áreas del

conocimiento por institución.\* Esto contrasta notablemente con el hecho de que hace apenas 15 años dicha tarea se concentraba fundamentalmente en instituciones de educación superior localizadas en sólo cuatro entidades federativas.

A lo anterior, debe añadirse el establecimiento del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, cuya creación está basada en la finalidad de compensar y estimular la productividad del personal dedicado a estas tareas. En la actualidad el SNI apoya a un total de 2,162 investigadores que laboran en instituciones de educación superior, cantidad que representa al 70.8 % del personal incorporado a dicho sistema y que equivale al 30 % de los 7,200 investigadores que trabajan en las IES. Esta cobertura se ha logrado en el corto plazo de tres años.

Otras cifras que ilustran el crecimiento del sistema de educación superior son las siguientes: en el subsistema tecnológico, en 1970 habían sólo 16 institutos; en 1986 el país cuenta con 83, de los cuales 52 son institutos tecnológicos, 27 tecnológicos agropecuarios, 3 tecnológicos de ciencias del mar y uno forestal.

La función social de la educación superior y su influencia sobre la juventud ha sido de gran trascendencia, sobre todo si se toma en cuenta que en nuestro país no se han desarrollado suficientemente, sino hasta hace pocos años, opciones educativas intermedias que ofrecieran opciones de formación para el joven mexicano.

Otro logro se relaciona con la pluralidad de ideologías, enfoques y corrientes teórico-metodológicas que caracterizan a las instituciones educativas del ciclo superior. El concepto de libertad académica y el papel social de conciencia crítica que la sociedad les ha otorgado a las casas de estudio, se han fortalecido con el respeto mutuo que distingue la relación entre las instituciones educativas y el Estado mexicano. La elevación de la autonomía universitaria a rango constitucional y la consistencia que caracteriza a la prestación del servicio educativo superior, al desarrollarse de manera congruente con su naturaleza, fines y funciones, son muestras fehacientes de que la sociedad mexicana en su conjunto, a pesar de situaciones críticas y coyunturales, es madura y responsable.

En el área normativa, por su trascendencia en el quehacer educativo, es importante resaltar los hechos que siguen. Por una parte, el decreto con que se adiciona el capítulo XVII en el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo.\*\* Con dicha adición se logra un avance sustancial en las relaciones laborales de las instituciones autónomas, puesto que se fijan los términos y modalidades con que los derechos consagrados en la fracción "A" del Artículo 123 habrán de aplicarse al personal académico y administrativo.

Por otra parte, existe el decreto de 1984 para elevar a nivel de licenciatura la educación normal. Tanto esta medida como la creación de la Universidad Pedagógica Nacional y el establecimiento del Bachillerato Pedagógico, constituyen logros importantes que habrán de traducirse en la profesionalización auténtica del educador y, por ende, en un mejoramiento del sistema educativo nacional.

En materia de planeación, en 1978 destaca la creación del SINAPPES y la concepción que subyace a dicho sistema en cuanto al compromiso recíproco de las instituciones educativas y el Estado mexicano para trabajar conjuntamente en el desarrollo de la educación superior.

Debe subrayarse que el SINAPPES, en su última etapa y con miras a una planeación integral, ha incorporado los subsistemas universitario, tecnológico y normal. En relación al servicio educativo superior a cargo de los particulares, es importante destacar la creación de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES); esta Federación está orientada a la coordinación y mejoramiento de los servicios educativos privados.

En lo relativo a la consolidación académica, son incuestionables los logros obtenidos durante los últimos quince años. Un primer aspecto es el de las innovaciones institucionales sobre las estructuras académico-administrativas. La educación superior mexicana, en la primera mitad de los años setenta, se caracterizó por una serie de proyectos de reforma que, sustentados en concepciones distintas del quehacer académico, motivaron el desarrollo de instituciones con estructuras departamentales, organizaciones matriciales, sistemas

---

\* Informe Anual de Actividades. Departamento de Fomento a la Investigación. Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, SEP. México, D. F., 1985.

\*\* Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre de 1980.

modulares y proyectos curriculares innovadores. Durante el mismo periodo, esta línea de trabajo se fortaleció con el establecimiento de más de cuarenta maestrías sobre educación y de un grupo o centro de investigación educativa, por lo menos, en cada universidad pública. Un segundo aspecto está relacionado con la cultura de la didáctica que resultó de la generación explosiva de proyectos de investigación y desarrollo educativo, así como de publicaciones sobre planeación curricular, sistematización de la enseñanza, sistemas abiertos e individualizados, enseñanza programada, evaluación académica, entre otros.

Los programas de formación y actualización docente y los proyectos de intercambio académico y colaboración interinstitucional, fomentados por diversas instituciones educativas y organismos nacionales durante el mismo periodo, han tenido una influencia positiva, sin lugar a dudas, en la labor educativa que llevan a cabo la institución y el docente.

Un último aspecto que debe destacarse es el impacto que sobre la consolidación académica habrán de tener las reformas en los estatutos del personal académico efectuadas por las instituciones educativas públicas en los últimos 3 años. Cabe señalar que el 88% de las universidades públicas ya han procedido en esa dirección. Dichos cambios permitirán la profesionalización del personal académico al estimular la preparación y productividad del mismo.

### **3.4. PROBLEMAS GENERALES DE LA EDUCACION SUPERIOR**

Con propósitos de aproximación al conocimiento de la problemática de la educación superior se presenta un conjunto de problemas generales agrupados en cuatro categorías: 1) crecimiento de la educación superior, 2) recursos humanos, 3) recursos económicos, y 4) planeación y coordinación.

Los criterios que guiaron la selección de estas categorías son: el grado de influencia que ejercen sobre la calidad de la educación; su efecto en problemas de otro tipo y el grado de generalidad que ellas tienen considerando las funciones de docencia, investigación, difusión y apoyo.

#### **3.4.1. Crecimiento de la educación superior**

El crecimiento de la educación superior en México se hizo vertiginoso a partir de los años setenta con un aumento considerable de instituciones, facultades e institutos; carreras y programas; alumnos y personal académico y administrativo; presupuesto y otros aspectos como planta física, equipo, materiales, etc. Esto fue un logro sin precedentes en la sociedad mexicana, ya que así se alcanzaron una mayor cobertura y el ofrecimiento de servicios académicos más completos.

Este crecimiento, sin embargo, tuvo ciertos rasgos: fue vertiginoso, desequilibrado, incordinado, poco planificado, desproporcionado funcionalmente. De esta manera la educación superior adquirió, entre otras, las siguientes características:

- Concentración excesiva de la población en algunas áreas y carreras tradicionales en detrimento de áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo del país. En 1985, la matrícula de carreras prioritarias (principalmente correspondientes a las áreas agropecuaria y de ingenierías y tecnologías) llegó al 28%. En el mismo año la matrícula en el área de ciencias naturales y exactas fue de 3%, en tanto que la de ciencias sociales y administrativas alcanzó el 44% (ver cuadros 8 y 9).
- Concentración de la matrícula en determinadas regiones y entidades federativas, pese a ciertos avances recientes de desconcentración. En 1985, las regiones III, VI y VII sumadas apenas representaban el 16% de la matrícula; en cambio, una sola región—la VIII—significó el 25%. En 1985, en 19 entidades federativas había una proporción de entre tres y ocho alumnos de educación superior por cada 100 personas de 20 a 24 años de edad; en cambio, en cinco entidades esta proporción fue de entre 19 y 24 alumnos (ver cuadros 7 y 10).
- Crecimiento desmesurado de unas cuantas instituciones y escaso tamaño de otras. En 1984, sobre 279 IES, ocho instituciones públicas tenían más de 30 mil alumnos, y 241 menos de 5 mil; de 125 instituciones privadas, sólo ocho tenían más de 5 mil alumnos (ver cuadro 11).

- Excesiva matrícula en el subsistema universitario en relación con el subsistema tecnológico. En 1984, tomando en cuenta la licenciatura y el postgrado, la matrícula universitaria representó el 72 %; la del tecnológico 16 %, y la de la normal superior 12 %. (Ver cuadro 5.)

Algunos otros efectos del crecimiento fueron los siguientes:

- Heterogeneidad en la calidad de los servicios y desarticulación excesiva en la prestación de los mismos, lo que dificultó entre otros aspectos, el desarrollo de un sistema integral de educación superior.
- En los últimos años han proliferado instituciones, en su mayor parte privadas, que no realizan las funciones y tareas propias de las IES, particularmente las de investigación y extensión.
- Desproporcionado tamaño de la docencia y la administración en detrimento de la investigación y la difusión.
- Desmesurada proporción del bachillerato, particularmente en las universidades públicas, en relación con los estudios de licenciatura y postgrado. En 1984, la población de bachillerato, en dichas universidades, representaba el 42 %, la licenciatura el 54 % y el postgrado el 2 %, y otro tipo de estudios de educación técnica el 2 %.
- Falta de correspondencia entre la estructura organizativa y las funciones. Adopción inadecuada de modelos de organización.
- Proceso de consolidación académica marcadamente dispar entre las instituciones.
- Tendencia hacia el incementalismo (más personal y más recursos) dentro de esquemas tradicionales de organización y funcionamiento, y escasos esfuerzos de innovación institucional.
- Insuficiente vinculación de los programas de las IES con áreas estratégicas para el desarrollo del país.
- Duplicación innecesaria de servicios, especialmente de carreras, en los subsistemas e instituciones.
- Crisis en el funcionamiento de algunas IES conforme al principio de la comunidad académica, ocasionada por la masificación y los cambios en las relaciones laborales, lo cual provocó burocratización y mayor complejidad en el manejo de las instituciones.
- Desproporción entre el gasto de nómina y los gastos de operación que han ido disminuyendo progresivamente. En las universidades de los estados las remuneraciones del personal representaron, en 1984, el 83 % del total del presupuesto.

Es previsible que en el futuro cercano se incremente la matrícula de licenciatura para alcanzar, en 1991, aproximadamente 1,555,000 alumnos (cuadro 6). Este crecimiento probablemente agravará aún más la situación descrita, si se toma en cuenta la restricción de recursos económicos que la actual crisis impone.

#### 3.4.2. Recursos humanos

El crecimiento vertiginoso de las IES ha producido un incremento en sus recursos humanos, resultando de ello problemas de diferente tipo. Esta situación genérica se caracteriza por la falta de aplicación de criterios rigurosos sobre el número y calidad de las personas que se contratan.

Los problemas generales, en relación con los recursos humanos de las cuatro funciones, son los siguientes:

- Inadecuada preparación y actualización para el desempeño de sus tareas específicas.
- Insuficiente precisión normativa en las actividades del personal académico y administrativo, en sus atribuciones y responsabilidades.
- Carencia de criterios y mecanismos ágiles para la evaluación periódica del quehacer académico y administrativo.

- Falta de previsión en aspectos cualitativos y cuantitativos para satisfacer los requerimientos de recursos humanos.
- Falta de competitividad de los salarios y estímulos del personal académico, en relación con otras áreas de actividad profesional.
- Sensible pérdida del salario del personal académico y administrativo. Por ejemplo, en 1977 el sueldo de un profesor asociado C, de tiempo completo, en la UNAM era equivalente a siete salarios mínimos; en julio de 1986 equivalía a 3.7 salarios de ese tipo.
- Desatención, en muchos casos, de la superación y eficiencia del personal académico y administrativo tanto por parte de las autoridades como de las instancias sindicales y gremiales. Las funciones académicas y administrativas, en muchas IES, se han visto afectadas por acciones sindicales inapropiadas.

Se señalan además los siguientes problemas por funciones:

a) Personal docente.

- Preparación inadecuada de profesores e incorporación de pasantes. Una muestra de 1827 docentes del nivel de licenciatura de 47 instituciones de los estados, en 1983, reveló que sólo el 30 % tenían algunos estudios de postlicenciatura, incluyendo cursos de actualización docente, y que el 10 % eran pasantes.
- Formación pedagógica poco satisfactoria.
- Falta de criterios para definir los programas de formación de profesores y de procedimientos de evaluación de los mismos.
- Ausencia de mecanismos institucionales para la incorporación de profesores de alto nivel.

b) Personal de investigación.

De acuerdo con datos del CONACYT, la cifra total del personal dedicado a la investigación en el país asciende a 15,700, de los cuales el 46 % (7,200) trabajan en instituciones de educación superior. De éstos, las universidades concentran el 85 % (6,100) y los tecnológicos 15 % (1,100) .

Los principales problemas que se advirtieron son los siguientes:

- Contrastes extremos en el número de investigadores entre instituciones. Ausencia de ellos en muchas de éstas.
- Grados muy heterogéneos en la preparación de los investigadores y, con frecuencia, insuficiente.
- Distribución desproporcionada de los investigadores de las IES en el territorio; 60 % de los investigadores trabajan en el Distrito Federal.
- Falta de reglamentos y tabuladores que especifiquen la actividad del investigador; en algunos casos, imprecisión de los requisitos y criterios para conceder promociones y estabilidad.
- Condiciones muy dispares de trabajo (facilidades, equipo, sueldos, espacio físico, etc.).
- Insuficiente comunicación entre los investigadores en los ámbitos institucional e interinstitucional, lo que ocasiona, a menudo, duplicación de esfuerzos y subutilización de personal.
- Falta de reconocimiento y estímulo a las actividades de desarrollo tecnológico.
- Condiciones poco atractivas de trabajo (sueldo, prestaciones, etc.) e inestabilidad en los grupos de investigación, lo cual trae consecuencias como el abandono de esta actividad por parte de los investigadores en servicio y muy poca motivación a los jóvenes para formarse como investigadores.

c) Personal de extensión de la cultura y de los servicios.

No existe información suficiente y confiable sobre el personal que realiza esta actividad, debido, entre otras causas, a la indefinición y amplitud de las actividades que abarca.

Algunos problemas que se indican son:

- Insuficiente personal especializado para llevar a cabo las tareas que comprende esta función.
- Falta de reglamentación adecuada de las funciones del personal; en las instituciones que cuentan con ella no se tipifica la situación académica.
- Se da poca atención a la capacitación y formación para el personal dedicado a esta función.

d) Personal de apoyo administrativo.

Aproximadamente existen 75,000 trabajadores no académicos en las IES; de ellos, 53,000 corresponden a las universidades públicas. En éstas, entre 1981 y 1985 se registró un incremento del 55 % mientras que en la planta docente el crecimiento fue de 32 %.

Los problemas principales que sobre esta función se observan en muchas instituciones, son:

- Escaso personal especializado en la administración de las IES.
- Inadecuada selección, contratación y capacitación del personal administrativo.
- Escaso grado de compromiso y de identificación con la institución.
- Bajos índices de productividad y eficiencia.
- Ausentismo e interrupción de labores.
- Falta de supervisión eficiente del trabajo.

### 3.4.3. Recursos económicos

Los principales problemas que conciernen a los recursos económicos de las IES, son los siguientes:

- En relación con las fuentes de financiamiento la carga mayor corresponde a la Federación. Esta situación se ha acentuado cada vez más, pues ha disminuido la proporción del financiamiento estatal y de los recursos propios. Para 1985 el subsidio federal en las universidades públicas \*\*\* representó el 63 %, el subsidio estatal el 31 % y los recursos propios el 6 %, mientras que en 1970 el subsidio federal fue de 23 %, el estatal de 58 % y los recursos propios representaron el 19 % .
- En relación con el PIB, el gasto público destinado a la educación superior ha disminuido en términos relativos. En cifras absolutas, dicho gasto, a precios constantes, también se redujo. En 1982 los recursos destinados a educación superior pública significaron el 0.87 % del PIB de dicho año; en 1984, estos recursos representaron el 0.57 %, del PIB. (cuadro 15).
- En la educación superior pública se presenta una significativa diferencia en la tasa de gasto anual por alumno en los subsistemas universitario, tecnológico y normal. En 1984 dicha cuota fue de \$ 154,000 para el subsistema universitario; de \$ 267,000 para el subsistema tecnológico; y de \$ 121,000 para el subsistema de educación normal superior. En el caso del subsistema tecnológico el costo por alumno es más alto por el tipo de carreras impartidas y que requieren una amplia infraestructura de laboratorios y talleres. Este cálculo se obtuvo dividiendo el gasto ejercido por las IES, entre el número de alumnos de licenciatura y post- grado, excluyendo el correspondiente a bachillerato y a otros estudios de nivel medio.
- En lo que concierne a criterios y procedimientos de asignación, gestión, administración y evaluación de los subsidios federal y estatal, se observan aún ciertas deficiencias, de las cuales pueden anotarse: una débil relación entre la presupuestación y los objetivos, políticas y metas de la planeación; la insuficiencia de indicadores y criterios que permitan una asignación adecuada a cada institución según sus características y necesidades; los trámites poco ágiles para la entrega oportuna de recursos; la falta de una mayor congruencia entre la reprogramación del presupuesto, el presupuesto asignado y el ejercicio del gasto. En este último aspecto ha sido común la existencia de un déficit significativo, que compromete el desarrollo de las instituciones.

---

\*\*\*No se incluyen la UNAM y la UAM.

- En cuanto al destino del gasto en las universidades públicas, se observa que sus asignaciones para el pago del personal y para las funciones de apoyo administrativo son desproporcionadas.
- El porcentaje del presupuesto total destinado a las funciones de investigación y extensión se ha mantenido bajo, lo cual ha impedido su adecuado desarrollo, no obstante el crecimiento institucional. Los gastos de inversión son mínimos. En 1985, en las universidades estatales se destinaron 67% a docencia, 6% a investigación, 7% a difusión y extensión, y 20% a apoyo administrativo.
- En los últimos años la situación financiera de las IES se ha deteriorado y los subsidios públicos, así como los ingresos propios, no han sido suficientes para compensar los índices de inflación, el crecimiento de la matrícula, las necesidades de superación académica y las demandas de desarrollo institucional. Aunado a lo anterior, las perspectivas financieras de los próximos años son graves, de no tomarse las previsiones y medidas necesarias.<sup>1</sup>

#### 3.4.4. Planeación y coordinación

La problemática de la planeación es compleja y se manifiesta en múltiples aspectos. Los problemas que más destacan son los siguientes:

- Existe alto grado de dificultad para concertar una estrategia coordinada del desarrollo de la educación superior en México. Esta dificultad radica en las diferencias de los tres subsistemas y en la gran diversidad de instituciones.
- El proceso de planeación nacional de la educación superior ha tenido predominantemente el carácter de adhesión formal. Ha faltado congruencia entre los planes y las acciones y se ha carecido de mecanismos que articulen operativamente los planes. Se advierte una débil participación de la comunidad académica en las tareas de planeación.
- El proceso de planeación global no ha sido iterativo sino interminante, y esta situación se complica por la discontinuidad de la planeación sexenal. Por otra parte, los planes no han tenido seguimiento ni evaluación que permitan reajustarlos y mejorar su aplicación.
- La relación entre los diversos planes de carácter nacionales y estatales con los de la educación superior ha sido insuficiente. También ha sido débil la relación entre los procesos de planeación y los de presupuestación.
- La planeación se ha concentrado en lo normativo, puntalizando objetivos, políticas y directrices. Sin embargo, son pocos los planes de tipo global con un grado de especificidad operativa que se haya concretado en acciones, y que hayan previsto recursos humanos y financieros para su operación.
- Hay insuficiente información sistematizada para las tareas de planeación.
- En cuanto a la evaluación del sistema de educación superior, aún no se han creado las condiciones necesarias de infraestructura y de información para que cada subsistema de educación superior y las instancias de planeación cuenten con modelos de evaluación adecuados.
- Respecto a la evaluación institucional, se han utilizado enfoques orientados preferentemente hacia el análisis del uso de los recursos que intervienen en el proceso educativo, descuidando el examen de indicadores que señalen el estado de avance institucional respecto de las metas sustantivas. Son comunes, además, las evaluaciones realizadas desde una perspectiva centralista que no toman en cuenta la participación de las unidades académicas y administrativas, ni la que corresponde a la comunidad educativa en general.

---

<sup>1</sup>Con la finalidad de cuantificar el impacto de la crisis en los próximos años, se ha realizado un ejercicio de simulación que permitió calcular, aproximadamente, la magnitud de los recursos necesarios para el sistema de educación superior. (Ver cuadros 15 y 16). Para estimar las posibles necesidades económicas del sistema de educación superior se ha tomado en cuenta el gasto histórico por alumno y proyectado a 1990. Como elemento de referencia se tomó el gasto en educación superior en relación al PIB. El porcentaje del PIB, para este nivel educativo, fue en 1980, de 0.79% y, en 1984, de 0.57%; y el requerido para satisfacer las necesidades del sistema, para 1990, tendría que ser del orden de 1.00%.

- En algunos casos, las respectivas comunidades creen que la evaluación se realiza más por una actitud de desconfianza o de promoción política que en función del desarrollo institucional.
- La tarea de evaluación, en ciertas circunstancias, es considerada sólo como trámite administrativo para justificar la asignación y el empleo de recursos económicos, y no se le concede importancia como elemento esencial de la toma de decisiones en el proceso de planeación ni como factor de superación académica.
- Se advierte aislamiento e incomunicación entre las IES, y también falta de disposición para realizar programas y actividades compartidas. No se emplean cabalmente los mecanismos para la coordinación entre las IES en lo que respecta a las funciones sustantivas y en lo relativo al apoyo administrativo.

### **3.5. PROBLEMAS DE LAS FUNCIONES DE LA EDUCACION SUPERIOR**

#### 3.5.1. Problemas de la docencia

Las actividades de docencia que realizan las IES plantean diversos problemas; entre ellos destacan los siguientes:

- La crisis económica actual restringe las posibilidades de ingresar y permanecer en la educación superior a la población de escasos recursos. Persiste, además, la concentración de oportunidades educativas y una inequitativa distribución de los servicios de educación superior entre las regiones y entidades federativas.
- La insuficiente definición de objetivos y modelos institucionales ha propiciado una diversificación exagerada en los planes de estudio del bachillerato, licenciatura y postgrado. Hay desarticulación e insuficiente especificidad entre estos tres niveles, así como entre los subsistemas tecnológico, universitario y de educación normal.
- Los mecanismos y criterios de evaluación institucional de planes y programas académicos no son suficientes para lograr una adecuación y coherencia, tanto en el interior de las instituciones como en su vinculación con los requerimientos sociales y laborales.
- Los esfuerzos por elevar la calidad de los servicios docentes son aún insuficientes. Son obstáculos serios la falta de información sistematizada, la carencia de conocimientos acumulados y la escasa difusión de estudios que analicen e interpreten las situaciones y dificultades que atraviesan las instituciones en su función de formar profesionales en las diversas áreas del conocimiento.
- Un alto porcentaje de los que ingresan no logra terminar en forma regular sus estudios de licenciatura; en postgrado su proporción es aún menor. En 37 universidades públicas, en 1984, la eficiencia terminal fue de 57 %. Los niveles de deserción y de rezago estudiantil son muy altos. El deterioro del nivel de vida está afectando a los estudiantes en el desarrollo de sus carreras.
- Los planes de estudio no se revisan ni actualizan con la frecuencia necesaria, y en general someten al estudiante a un excesivo número de horas-clase, sin estimular en forma adecuada el estudio individual y el trabajo fuera de las aulas.
- Se privilegia todavía la clase expositiva, en detrimento de otros métodos con los que el estudiante puede asumir un papel más activo y responsable. Por otra parte, los estudiantes no están debidamente motivados y, en muchas ocasiones, no poseen la preparación requerida.
- La investigación, como retroalimentación de la docencia y procedimiento de aprendizaje, tiene una escasa presencia en los programas y unidades académicas. condiciones para la preparación, actualización y profesionalización de la docencia en la educación superior, son todavía precarias.

Existen pocos esfuerzos de innovación docente y no ha habido una evaluación sistemática de la pertinencia e impacto de las existentes. Por otra parte, tampoco se han evaluado aspectos innovativos en la organización docente, como la organización departamental y los sistemas abiertos. La evaluación y acreditación de los estudiantes frecuentemente carecen de criterios claros, dando lugar a un amplio margen de subjetividad por parte de los profesores. Las normas de calidad son laxas y, además, las relaciones de exigencia mutua entre profesores y alumnos se han deteriorado.

- Existen problemas relativos a las condiciones materiales de funcionamiento y operación de la docencia; entre otros, debe citarse la falta de apoyos (bibliotecas especializadas, centros de documentación, etc.) y de instalaciones adecuadas para profesores y estudiantes.
- Los procedimientos para la contratación, estabilidad y promoción de los profesores carecen de criterios claros y con mucha frecuencia no se cumplen.
- No existen mecanismos suficientes e idóneos de administración académica para resolver con agilidad y eficiencia los problemas de docencia. Los cuerpos colegiados, normalmente, son sólo instancias de carácter formal y poco expeditas.
- Además de la escasez presupuestaria en los programas académicos hay, usualmente, un mal aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.
- En el postgrado se han multiplicado exageradamente los programas en las áreas administrativas y, en otras, la improvisación es frecuente. Persiste la confusión en los niveles de especialización, maestría y doctorado.

Los problemas señalados se ubican en diversas instancias: aluden a la relación entre subsistemas; tienen que ver con la relación entre las instituciones y atañen al plano interno de las mismas. Algunos de los problemas mencionados son viejos y adquieren matices distintos o emergen como cuestiones urgentes frente a la crisis.

La actual crisis económica afecta la función de docencia en las instituciones de educación superior, en la medida en que los factores de la economía y del mercado de trabajo, para los que ellas forman profesionales, sufren severas alteraciones.

### 3.5.2. Problemas de la investigación

No obstante la grave carencia de información sistematizada sobre la función de investigación, se presentan aquí algunos problemas:

- En la mayoría de las IES existe indefinición o imprecisión de políticas, normas y criterios que sustenten líneas institucionales de investigación. Se carece de mecanismos de planeación, de evaluación y de apoyo en torno a las actividades de investigación.
- La falta de definición y orientación en el ámbito institucional genera, entre otros, los siguientes problemas: desequilibrio en el apoyo e impulso a las diversas áreas, sin una justificación debidamente fundamentada; criterios imprecisos, o inexistencia de ellos, para la aprobación o continuación de proyectos, así como para la difusión o divulgación de sus resultados; predominio de intereses y necesidades individuales de los investigadores; inestabilidad de grupos o centros de investigación en la continuidad de sus actividades, sujeta a cambios administrativos de diverso tipo; dificultad para concretar proyectos interdisciplinarios e interinstitucionales.
- Se presenta, por lo general, una falta de planeación en el papel que deben cumplir las IES frente a los requerimientos y necesidades nacionales, regionales o estatales. La falta de vinculación con otras instituciones de educación superior y de coordinación entre ellas, han propiciado un desequilibrado desarrollo de la investigación en el territorio nacional y escasos programas interinstitucionales. La investigación de las IES está concentrada en las principales instituciones metropolitanas del Distrito Federal.

- Hay falta de vinculación con los sectores productivo y de servicios, debido en gran parte al modelo económico adoptado en el país, y al desinterés de los investigadores en esta relación. Las IES tienen un alto grado de dependencia tecnológica, determinada por el hecho, entre otros, de que los equipos, refacciones, materiales y servicios provienen del exterior. Hay pocos esfuerzos en la formación de personal capacitado para generar tecnología a partir de la investigación y no se promueve el establecimiento de unidades o dependencias especializadas. Existen serias dificultades para derivar la investigación al desarrollo tecnológico y pasar de este último a la producción industrial y a los servicios.
- El modelo de estructura y organización de la investigación, en algunas IES, propicia la desvinculación institucional de las otras funciones y el desinterés de los investigadores. En cambio, en otras, la indiferenciación de funciones, a cargo del personal académico, no ha permitido la consolidación de la investigación.
- Los esfuerzos para formar investigadores han sido poco efectivos. Un problema serio es el relativo al nivel de actualización y especialización de los investigadores en ejercicio. Por otra parte, el nivel de doctorado que es el específico para la formación de investigadores, ha pasado en 15 años de una matrícula de 746, en 1970, apenas a 1,821 en 1985.
- La vinculación de la investigación con la docencia, particularmente con el postgrado, es escasa. La formación de investigadores en programas de postgrado suele disociarse de su inserción en actividades de investigación. Son pocas las unidades involucradas institucionalmente en la formación de programas de postgrado.
- Es muy baja la publicación de resultados de la investigación básica. Sólo el 40 % de los investigadores dedicados a ella publicaron, en los últimos 36 meses, uno o más artículos. Respecto a los otros tipos de investigación, en nuestro medio, no se han generalizado los criterios y procedimientos para evaluar su productividad e impacto.
- Los apoyos para realizar investigación son deficientes en muchos casos. Las bibliotecas suelen ser obsoletas e insuficientes; la adquisición de revistas especializadas se ha restringido; los sistemas de información y documentación son inadecuados; hay escasez en equipo e instrumentos de investigación.
- El presupuesto para esta función no es todavía suficientemente significativo. En la UNAM alcanzó, en 1984, el 17 %, mientras que el promedio en las universidades estatales fue del 6 %. La mayor parte del gasto corresponde a salarios del personal.

Las diferencias entre las IES con respecto a la investigación no sólo obedecen a los montos asignados, sino también al tiempo que llevan en la consolidación de una infraestructura de investigación, a la formación de grupos de investigadores, a la dotación de instalaciones y a la organización institucional; en la medida de su incidencia, todo esto permite o impide la eficiencia y continuidad de la función.

### 3.5.3. Problemas de la difusión de la cultura y extensión de los servicios

Las actividades de difusión de la cultura y extensión de los servicios que realizan las instituciones de educación superior en México, se enfrentan a graves y diversos problemas. Entre ellos sobresalen los siguientes:

- Indefinición de lineamientos de políticas y objetivos para el desarrollo de esta función, ocasionada principalmente por la existencia de diversas concepciones sobre la misma.
- Falta de correspondencia entre los contenidos de esta función y las políticas culturales de nivel nacional y los intereses y expectativas de la comunidad. Carencia de una planeación sistemática de las actividades de esta función.
- Escasa o nula vinculación de las actividades de extensión con las necesidades internas de las instituciones, así como con los requerimientos del entorno social.

- Falta de relación de las actividades de esta función con las de docencia e investigación que realizan las instituciones, particularmente en lo que se refiere a orientación educativa, educación continua y servicio social.
- Insuficientes servicios de orientación educativa en las IES.
- Escasez de programas de educación continua, poca difusión de los existentes, diversidad de criterios para su funcionamiento e insuficiente articulación y coordinación de los que están en ejecución.
- Falta de precisión en la normatividad así como de continuidad en los programas respecto al servicio social en las IES; esto ocasiona que el servicio social tenga poca influencia en la formación de los estudiantes y un beneficio limitado para la sociedad. Otro problema adicional es la desviación de las actividades del servicio social hacia propósitos ajenos a su naturaleza.
- Privilegio de las actividades de difusión de las artes y humanidades en detrimento de acciones de divulgación del conocimiento científico y tecnológico.
- Poco desarrollo de esta función en los subsistemas de educación tecnológica, educación normal y en las instituciones privadas.
- Mínimo intercambio interinstitucional, lo que impide compartir experiencias e infraestructura, abatir costos y adoptar criterios comunes sobre su significado social.
- Inexistencia de criterios que definan el perfil de los profesionales que apoyen eficaz y eficientemente la realización de estas actividades. Ausencia de criterios de selección, contratación y promoción del personal dedicado a esta función en las IES.
- Asignación limitada de recursos para el desarrollo de esta función. Reducción aún mayor del presupuesto, provocada por el proceso inflacionario y como resultado de la crisis económica.
- Poco o nulo empleo de los medios de comunicación masiva para la adecuada difusión y divulgación de estas actividades.

#### 3.5.4. Problemas de apoyo administrativo

El crecimiento de las instituciones ha generado una problemática que está relacionada, principalmente, con nuevas escalas del tamaño de las IES y con una mayor complejidad del quehacer administrativo.

La problemática de esta función, por su propia naturaleza, ha sido ya tratada a lo largo de este documento. En consecuencia, se enunciarán solamente algunos problemas que no fueron expuestos y que revisten importancia:

- Se advierte un crecimiento mayor del aparato administrativo y de los recursos asignados a éste, que el correspondiente a las funciones sustantivas. Entre 1980 y 1985, en las universidades públicas, por cada 10 nuevos profesores contratados se incorporaron 16.5 administrativos.
- Concentración de mecanismos de decisión institucional en las instancias del sector administrativo, incluso los relativos a la conducción académica.
- En algunas instituciones se advierten tensiones y pugnas entre grupos por obtener el control de posiciones administrativas y académico-administrativas para dirimir cuestiones ajenas a las casas de estudio en menoscabo de las funciones para las que han sido creadas.
- Las estructuras administrativas, los modelos de organización y los procesos de toma de decisiones en muchas de las IES son inadecuados para su tamaño y no corresponden a la naturaleza y fines de las mismas.
- Burocratización administrativa de las IES, con los consiguientes perjuicios en la eficiencia y agilidad de los trámites y servicios.
- Deterioro del funcionamiento interno de algunas IES, causado principalmente por el relajamiento de los compromisos y responsabilidad de los miembros de la comunidad institucional que van aparejados con la evolución negativa de pugnas políticas internas y la inadecuación de las estructuras organizativas para asegurar un desarrollo institucional equilibrado.

- Falta de información y fallas en los mecanismos de comunicación interna, que han provocado atomización funcional y estructural en la administración. En muchos casos, carencia de evaluación integral de las IES y del quehacer administrativo.
- Pese a los avances obtenidos en el ordenamiento institucional, la normatividad jurídica y administrativa es aún inadecuada e insuficiente.

Los problemas señalados denotan una desarticulación entre las funciones sustantivas y la administración de las IES. Un factor que incide en esta situación es el escaso grado de profesionalización de los recursos humanos.

### **3.6. CONCLUSIONES DEL DIAGNOSTICO**

En el diagnóstico se consideran, aproximadamente, 130 problemas concernientes a ocho categorías; las cuatro primeras se relacionan con aspectos generales y las otras cuatro con las funciones de la educación superior. Estos problemas conforman una compleja red, en la que cada uno interactúa con otros, pero todos confluyen, tienen efecto, en un problema central que es necesario destacar: la calidad académica.

El sistema de educación superior creció vertiginosamente, en algunos casos de modo explosivo y en un tiempo muy corto (dos decenios), y dio respuesta a la gran demanda social resultante del crecimiento demográfico de México y de la ampliación de la cobertura en los ciclos educativos precedentes. Hoy, el sistema de educación superior (SES) acoge aproximadamente a un millón cien mil alumnos. Este esfuerzo ha sido extraordinario por su alcance social y no tiene paralelo en la historia del país. Pero el crecimiento del sistema, por el corto tiempo en que se produjo y por las condiciones a veces poco favorables que predominaron en ese proceso (recursos humanos no siempre bien calificados, restricciones económicas acentuadas en los últimos años, insuficiente planeación y coordinación, escasa innovación), ha llevado a la educación superior a un nivel académico insatisfactorio.