

II.6

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESTADOS UNIDOS: CUESTIONES ACTUALES*

Bruce Johnstone

Resumen

La financiación de la educación superior es un tema extenso y complejo en cualquier país. En Estados Unidos es especialmente complejo por diversos motivos. En primer lugar, en Estados Unidos, la educación superior queda dentro de las competencias de diversos estados, y no en las del gobierno federal o central, y los 50 estados presentan grandes diferencias en cuanto a la combinación de patrones institucionales de educación superior pública, en cuanto a la presencia histórica y el fomento actual de las instituciones privadas, y en cuanto a las maneras en las que se asignan los ingresos públicos (o procedentes de los impuestos) y se garantiza la rendición de cuentas. Las escuelas universitarias y las universidades estadounidenses, como en todos los países, pero puede que en Estados Unidos sea especialmente así, dependen de varias fuentes de ingresos con los que generan diversos resultados o productos –como la enseñanza, la investigación y los servicios– que están poco vinculados con estas diferentes fuentes de ingresos. La financiación de la educación superior en Estados Unidos es aún más compleja, pues estos patrones de ingresos y gastos varían considerablemente en función del tipo de institución (universidad, escuela universitaria con carreras de cuatro años, escuela universitaria con carreras de dos años), de la modalidad de gestión (pública o privada) y del estado. Dentro del sector privado, los niveles de gasto, así como los patrones de fijación de precios y de descuentos varían enormemente en función de la situación económica de la institución y del tamaño, el perfil demográfico y el bienestar económico familiar de los grupos de candidatos. En el sector público, estos patrones varían asimismo de acuerdo con los niveles de financiación pública, las políticas en materia de matrícula y los límites de plazas, y están fijados por los gobiernos estatales o por las juntas de gobierno públicas multicampus.

El tema de la financiación de la educación superior es asimismo extenso y complejo porque la financiación subyace a buena parte de tres de los grandes temas de la política contemporánea de educación superior en prácticamente todos los países: la *calidad* y la relación entre financiación y calidad en cualquiera de sus numerosas dimensiones, el *acceso*, o la búsqueda de la igualdad social en cuanto a quién se beneficia de la educación superior y quién la paga, y la *eficiencia*, o la búsqueda de una relación económica entre ingresos (en especial los que proceden de estudiantes, padres y contribuyentes) y resultados, ya sea medidos por inscripciones, licenciados, aprendizaje de los estudiantes o por actividad académica del profesorado.

Dentro de estos grandes temas encontramos cuestiones relativas a política pública e institucional que quedan mejor informadas, si no definitivamente mejor contestadas, mediante perspectivas económicas y financieras. ¿Cómo, si es que es posible, pueden reducirse los costes –especialmente para el contribuyente y el estudiante– sin que se vean afectados la calidad académica o los principios de acceso y participación? ¿Cuál es la proporción adecuada de estudiantes respecto a profesorado, y respecto a personal profesional y administrativo, en distintos tipos de instituciones, y cuáles son las concepciones y las expectativas razonables de la productividad de la educación superior? ¿Cómo pueden utilizarse las ayudas institucionales o los descuentos en precios, ya sea para atraer a estudiantes con las cualidades o las características que busca la institución, o para maximizar los ingresos netos de la matrícula? ¿Puede el sector público utilizar mejor el dinero del contribuyente para mantener bajas las matrículas o debería éste aplicarse a una ayuda ampliada, calculada en función de las necesidades familiares, subiendo la matrícula hasta niveles próximos a los costes totales medios de la enseñanza universitaria? ¿El dinero de las ayudas públicas se utiliza mejor en la concesión de becas o en la subvención de préstamos? ¿Qué hay de las ayudas públicas calculadas en función de las promesas o del rendimiento académico y no en las necesidades familiares? ¿Y cuál es la respuesta apropiada por parte de las instituciones y los gobiernos a la predominante condición de austeridad en la educación superior, ya sea provocada por la disminución del número de estudiantes matriculados, por la reducción de las ayudas públicas procedentes de los impuestos o por las alegaciones de costes desmedidos?¹

Aunque este capítulo trata sobre la educación superior en Estados Unidos, los principios y los problemas financieros son muy similares en todo el mundo.² La comprensión de las condiciones y los problemas financieros concretos de la educación superior norteamericana –así como la mejor comprensión de la financiación de la educación superior en otros países– puede ser mayor si se destacan los aspectos más peculiares de la financiación de la universidad norteamericana: el tamaño, y la consiguiente facilidad de acceso, o lo que los europeos llaman «masificación»; el gran sector privado, que incluye tanto a las instituciones más prestigiosas como a las menos, y la gran dependencia de los ingresos no procedentes del gobierno, principalmente de la

matrícula, pero también de las donaciones privadas y del rendimiento de las dotaciones.

¿Quién paga y quién debería pagar? ¿Los estudiantes y/o los padres? ¿Los contribuyentes? ¿Los filántropos? ¿Cuánta educación superior se necesita? ¿Cuál debe ser su coste y su nivel de eficiencia? Estas preguntas sólo pueden abordarse adecuadamente dentro del contexto más amplio de la sociedad norteamericana a comienzos del siglo XXI.

CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO EN ESTADOS UNIDOS

Se reconoce a la educación superior como motor del crecimiento económico y también como puerta de acceso hacia puestos que implican una remuneración alta y un estatus social elevado. Se considera que la educación superior –en particular en alta tecnología, en el tratamiento de la información y en la gestión y el análisis sofisticados– es esencial para mantener la posición económica norteamericana en la cada vez más competitiva economía global. Por tanto, la mayoría de los puestos de trabajo con remuneración alta y estatus social elevado requerirán una titulación superior, probablemente más allá del bachillerato, y asimismo, la ausencia de una educación posterior a la secundaria da lugar a la posibilidad de que los ingresos y el estatus social sean bajos. Estas propuestas, sin embargo, no implican que la educación superior haga necesariamente que los individuos sean productivos, o que todos los receptores de dicha educación superior vayan a encontrar, de hecho, un empleo bien remunerado con un estatus social elevado. La educación superior puede hacer que los individuos sean más productivos, pero también puede simplemente filtrar, o seleccionar, los tipos de características intelectuales, sociales y personales requeridos (o quizá simplemente considerados como requeridos) para los puestos de trabajo con remuneración alta y estatus social elevado que puedan estar disponibles. En resumen, la educación superior es imprescindible para la mayoría de los buenos puestos de trabajo, y la ausencia de educación posterior a la secundaria será una barrera cada vez mayor para obtenerlos. No obstante, en el futuro, la simple posesión de una titulación superior no garantizará que se consiga un empleo bueno ni duradero.

La sociedad norteamericana está cada vez más polarizada: por clase, raza y etnia. Más y más niños se crían en la pobreza, tanto en zonas rurales como urbanas. El dilema que presenta la función de «puerta de acceso» de la educación superior es que el acceso a la universidad y, especialmente, el éxito en ella, sigue estando muy correlacionado con la clase socioeconómica. Esta correlación no ha disminuido significativamente en los últimos años, aunque la educación superior norteamericana es más accesible que los sistemas de educación superior de otros países. Así, con la creciente polarización de los ingresos en los años 1980 y 1990, y con las crecientes «opciones de vida» asociadas al éxito en la universidad, hay motivos para alarmarse del grado en que nuestras universidades –a pesar de todos sus auténticos esfuerzos por mejorar el acceso y la diversidad– perpetúan de algunas maneras e, incluso, aceleran, la transmisión intergeneracional de riqueza y estatus social.

En cuanto al contexto político, la sociedad norteamericana o, como mínimo, el electorado votante, son cada vez más conservadores. Los elementos clave de este conservadurismo incluyen la resistencia a la idea de un gobierno benigno, a programas de bienestar social y a la transferencia de los pagos de los ricos a los pobres. En tanto que debe haber una «agenda pública», ésta deberá proponerse, en la medida de lo posible, a través de la dependencia de mecanismos privados o, como mínimo, orientados al mercado: escuelas concertadas (*charter schools*) y bonos para la reforma educativa, y desgravación fiscal de la matrícula y ayudas trasladables calculadas en función de las necesidades familiares para mejorar el acceso a la educación superior. Un tercer elemento de este conservadurismo resurgente es la creciente inquietud en cuanto a la delincuencia y la laxitud moral, junto con la menor inclinación a considerar la privación social o el racismo como excusas aceptables para un comportamiento «desviado» (es decir, no propio de la clase media).

Por supuesto, estos temas están entrelazados. Por ejemplo, la inclinación política a buscar soluciones privadas a lo que solían considerarse problemas públicos recibe fuerza de los decrecientes ingresos públicos, lo cual, a su vez, depende, al menos en parte, de la globalización de la economía y la creciente propensión de los individuos más acaudalados a evadirse a paraísos fiscales y a trasladar sus empresas a economías con salarios bajos. Además, hay incoherencias internas entre estos temas: por ejemplo, la creciente insatisfacción con la intrusión gubernamental contradice, en algunos sentidos, las exigencias de una rendición de cuentas más costosa e intrusiva, así como más intervención política directa en asuntos de planes y programas docentes. Pero estos temas económicos, sociales y políticos, con toda su complejidad, proporcionan un contexto para la consideración de los tres grandes temas de la financiación de la educación superior:

- *Las dimensiones de la iniciativa nacional de educación superior.* ¿Cuánta educación superior financiada públicamente necesita el país, o decidirá que puede permitirse, medida ya sea en gastos o como porcentaje del producto interior bruto nacional?
- *La eficiencia o la productividad de esta iniciativa.* ¿Qué debería costar la educación superior (en particular, la pública) por unidad, tanto si la unidad en cuestión va a ser el número de alumnos matriculados, las titulaciones otorgadas, la investigación académica generada, los servicios prestados o combinaciones de los mismos?
- *Las fuentes de ingresos para financiar esta iniciativa.* ¿Quién paga los costes de la educación superior? ¿Los estudiantes y los padres? ¿El gobierno y los contribuyentes? ¿Los filántropos?

DIMENSIONES DE LA INICIATIVA NORTEAMERICANA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La iniciativa norteamericana de educación superior es enorme, aún cuando se tiene en cuenta nuestra gran riqueza y población. Por ejemplo:

- El desembolso total de fondos actuales para instituciones públicas y privadas sin ánimo de lucro de educación supe-

rior en el año fiscal 2000 fueron de casi 234.000 millones USD, de los que los gastos totales en educación y generales (es decir, excluyendo el alojamiento proporcionado institucionalmente, otras empresas auxiliares, hospitales universitarios, becas Pell y otros gastos determinados) fueron de casi 181.400 millones USD.³

- El gasto público y privado total en educación superior en 1998 fue aproximadamente del 2,3% (el más elevado de los principales países industrializados).⁴
- Un total de 15.312 millones de estudiantes de cursos de grado, posgrado y de titulaciones profesionales se matricularon en otoño de 2000. De los 13.155 millones de estudiantes de cursos de grado, el 56% eran mujeres, el 60% a tiempo completo, y el 55% se matriculó en instituciones con carreras de cuatro años.⁵ Las matrículas a tiempo completo y a tiempo parcial constituyeron el 63,3% de aquellos que habían acabado la educación secundaria el año anterior (una disminución respecto al elevado 67% de 1997, pero aproximadamente el mismo nivel que a comienzos de la década de 1990), incluyendo el 77,1% de los estudiantes que se encuentran en el quintil superior en cuanto a rentas familiares, el 59,4% en el quintil medio, y el 47,8% en el quintil inferior en cuanto a rentas familiares, de una media a tres años. Aquellos que entraban en la universidad inmediatamente después del instituto eran, además, un 65,7% de blancos, un 56,3% de negros (media a tres años) y un 48,6% de hispanos (media a 3 años).⁶
- Estos estudiantes estaban matriculados en 4.197 escuelas universitarias y universidades (teniendo en cuenta los campus y las instituciones fuera de 50 estados), que incluyen 1.713 instituciones públicas y 2.484 instituciones privadas, con una matrícula de 11,8 millones y 3,6 millones de estudiantes, respectivamente. Asimismo, como mínimo, un millón de estudiantes se matricularon en el curso 2001-2002 en 5.059 instituciones de educación postsecundaria que no otorgan titulación universitaria, 3.540 de las cuales eran privadas con ánimo de lucro.⁷

Con éstas y otras medidas, está claro que América del Norte ha optado por apoyar un sistema de educación superior extenso, accesible (tanto en costes como en normas de admisión) y muy diverso (algunos hablan de un «no-sistema»). Esta «elección» adopta la forma de literalmente millones de decisiones de padres y estudiantes de pagar los costes universitarios, expresando así el valor que otorgan a la educación superior para ellos mismos o para sus hijos, y el que le otorgan otros ciudadanos y los cargos políticos, principalmente en el ámbito estatal, que dedican fondos procedentes de los impuestos para mantener las escuelas universitarias y las universidades públicas, para proporcionar ayuda a escuelas universitarias y universidades privadas, en su mayor parte a través de ayudas a los estudiantes, y por último, para apoyar una iniciativa de investigación académica que es, con mucha diferencia, la mayor y más productiva del mundo.

En el siglo XXI, cuatro fuerzas harán crecer esta ya extensa iniciativa. La primera es el crecimiento de la población con edad de recibir educación superior de 18 a 24 años. Entre 1996 y el año 2006, la población tradicional en edad de recibir educación superior aumentará en un 16%. La presencia de la población de mediana edad en la educación superior se-

guirá disminuyendo a medida que las bajas tasas de natalidad de los años 1960 y 1970 se vayan haciendo notar, con el resultado de un posible declive de las matrículas no tradicionales. El Centro Nacional de Estadística de la Educación prevé un crecimiento de las matriculaciones del 15% para la década 2002-2012, hasta 17,7 millones.⁸ Este crecimiento se producirá de manera desigual, concentrándose principalmente en los estados de mucho crecimiento del oeste, el sudoeste y el sur. Probablemente en ningún otro lugar haya tanta ansiedad respecto a la capacidad de un estado para acomodar la explosión prevista de matrículas de estudiantes como en California, donde los expertos han previsto un «Segundo Maramoto», en que las escuelas universitarias y las universidades de California deberán acomodar, como mínimo, a 450.000 estudiantes más a mediados de la década del 2000 para que California pueda seguir manteniendo su histórico acceso a la educación superior financiada públicamente.⁹

Una segunda fuerza para que haya más educación superior es el incremento de la participación y la finalización de los estudios debido a la percepción de índices de rendimiento individual más elevados y de la necesidad de adquirir, como mínimo, un cierto nivel de educación superior para acceder a puestos con remuneración alta y estatus social elevado, como se ha descrito en el apartado anterior sobre el contexto económico norteamericano. El elevado desgaste actual en las escuelas universitarias estadounidenses permite que se plantee un aumento significativo de la matrícula si se consigue que los esfuerzos por reducir este desgaste tengan éxito, aunque con ello no se produzca un aumento del número de estudiantes que participan por primera vez en la educación superior.

Una tercera fuerza, relacionada con la anterior, es el acrecentamiento del nivel de la titulación que busca el estudiante medio. Este fenómeno probablemente sea así en función de la creciente cantidad y complejidad del conocimiento y de las crecientes exigencias educativas de la economía productiva (ya sea en cuanto a habilidades en sí o, simplemente, en cuanto a la función de filtro que ejerce la educación superior), así como la tendencia de la mayoría de las profesiones a elevar su estatus social, exigiendo más educación previa a la entrada y más educación continuada para mantener actualizadas sus habilidades profesionales.

Una cuarta fuerza, identificada más a través de aseveraciones y conjeturas que de las evidencias, es el incentivo de mejora que parece estar incorporado a las tradiciones del mundo académico. Masy y Zemsky han identificado esta fuerza como «el trinquete».¹⁰ Se trata de un complemento a cualquier aumento de la matrícula. Es un aumento de los costes unitarios y, presumiblemente, de la calidad, al menos, en ciertas medidas. Se manifiesta en una insatisfacción perpetua, por parte del profesorado, el personal y los administradores por igual, con el *estatus quo* y la determinación a *hacer más y mejor*: A enseñar nuevos contenidos, a asesorar y aconsejar más eficazmente a los estudiantes, a llevar a cabo investigaciones más sofisticadas (y, generalmente, más costosas) y, en general, a abrirse paso en la muy competitiva jerarquía del prestigio académico individual e institucional –sin tener en cuenta si este *más y mejor* resulta económico o lo exigen aquellos que deben pagar las facturas.

EFICIENCIA O PRODUCTIVIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESTADOUNIDENSE

Otro aspecto de la financiación de la educación superior es la eficiencia con la que se emplean todos estos recursos en la iniciativa de la educación superior y la productividad de estos recursos. Tanto la productividad como la eficiencia están orientadas a los costes, o gastos, y a los beneficios, o resultados. Estos conceptos tratan los costes: *por estudiante* (que, por supuesto, no es en verdad un resultado, sino que tiene la ventaja de poderse medir fácil e inequívocamente), o *por unidad de investigación*, o *por unidad de aprendizaje* (se mida como se mida), o *por aprendizaje añadido por la institución*. Dado que los verdaderos resultados de la universidad (el descubrimiento, la transmisión y la difusión del conocimiento) son a la vez múltiples y difíciles de medir, y dado que los ingresos, como mínimo para la financiación de los gastos docentes, siguen a la matrícula de estudiantes tanto en el sector público como en el privado, el *coste por estudiante* domina inevitable y abrumadoramente en los enfoques de las cuestiones de la productividad y la eficiencia. Pero nunca deberíamos olvidar que la matrícula, se mida como se mida—e independientemente de su sensibilidad a los campos de estudio, los niveles de educación o los métodos docentes— sigue siendo simplemente un sustituto del difícilmente mensurable *verdadero* resultado, que es el aprendizaje del estudiante.

VARIACIÓN EN COSTES UNITARIOS

En la producción de bienes suele haber diversas maneras de combinar los insumos de la producción —principalmente, distintas combinaciones de mano de obra, capital, materiales y eficiencia gerencial— para producir una unidad de producto. La combinación más eficiente de los insumos está determinada por las tecnologías de fabricación alternativas y los costes relativos de los insumos. Dado un conjunto de costes de insumos y un conjunto de tecnologías para combinar los insumos para obtener los resultados deseados, hay una inequívoca *manera más eficiente*: es decir, un coste unitario más bajo. La eficiencia, entonces, de un productor o de un proceso de producción alternativo puede medirse estableciendo una comparación entre ese productor o ese proceso y esa «manera más eficiente».

La educación superior no es tan afortunada como las empresas que producen bienes. La tecnología de la producción universitaria (de enseñanza e investigación) es incierta y muy idiosincrásica de la institución, el departamento y el profesor en cuestión. Sabemos que los costes por estudiante varían mucho. Así, suele darse por supuesto que la educación superior será más costosa en las universidades que se dedican a la investigación que en las escuelas universitarias con cursos de grado debido a que los salarios son más elevados, las cargas docentes son menores y se ofrece mayor soporte académico (por ej., bibliotecas y salas de ordenadores) al profesorado de la universidad que se dedica a la investigación. Sin embargo, los costes docentes directos (especialmente en los márgenes) de, como mínimo, los estudiantes de primer y segundo año en una típica universidad pública dedicada a la investigación pueden ser bastante

bajos, debido al predominio de los colaboradores docentes con sueldos bajos y al elevado número de estudiantes por clase (a diferencia de la típica escuela universitaria con carreras de cuatro años, donde el profesorado fijo imparte la mayor parte de las clases en aulas de tamaño moderado, aunque con mayores cargas docentes medias). Finalmente, puede que sea apropiado afirmar que los costes por estudiante en una universidad dedicada a la investigación son más elevados que en una escuela universitaria con carreras de cuatro años; pero no debemos olvidar que esto es así, como mínimo en parte, debido a ciertos supuestos y a asignaciones de costes que, aunque razonables, son sin embargo parciales y, a veces, cuestionables.

Entre instituciones comparables, la mayoría de la variación interinstitucional en los costes por estudiante puede atribuirse o bien a la diferencia en las comodidades ofrecidas a los estudiantes (instalaciones recreativas y culturales, por ejemplo, o personal de servicios académicos y a los estudiantes) o bien a los costes de profesorado. La diferencia en los costes de profesorado, a su vez, se refleja no sólo en diferencias en la remuneración (que pueden ser muy grandes, como lo son entre el profesorado a tiempo parcial, que imparte buena parte de la enseñanza en las escuelas universitarias de bajo coste, y el profesorado titular a tiempo completo en prestigiosas escuelas universitarias privadas), sino también en ese otro gran gasto del profesorado, el *tiempo* (o las bajas cargas docentes), que se derrocha profusamente en las escuelas universitarias más opulentas y muy poco en todas las escuelas universidades cuyo «acceso» es de bajo coste, ya sean públicas o privadas.

Howard Bowen, en su estudio clásico de 1980 sobre los costes de la educación superior, encontró una gran variación en los costes de instituciones al parecer similares con resultados, al parecer, similares. En una muestra de universidades dedicadas a la investigación que otorgaban la titulación de doctorado, clasificadas en función de los gastos por estudiante, de menor a mayor, la universidad media del tercer cuartil gastaba el doble por estudiante que la media del segundo cuartil, y la universidad que más gastaba de la muestra invertía casi siete veces y media más que la media del primer cuartil. Entre las escuelas universitarias no había tanta variación, pero aun así las escuelas universitarias del tercer cuartil gastaban un 50% más por cada estudiante que las escuelas universitarias del segundo cuartil.¹¹ Los datos del año fiscal 2000 sobre el gasto actual en educación presentados al Centro Nacional de Estadística de la Educación, muestran un gasto por estudiante de nada menos que de 20.815 USD en las universidades privadas de élite dedicadas a la investigación, pero sólo de 8.417 USD en todas las universidades públicas, de 4.617 USD en escuelas universitarias públicas que imparten másters y 3.912 USD en escuelas universitarias públicas con carreras de dos años.¹²

Esta gran diversidad de costes unitarios preocupa a algunos, que la ven como una señal de despilfarro por parte de las instituciones con costes más elevados. Bowen explica dicha variación en su *teoría de costes en base a los ingresos*, que establece que las instituciones recaudan todo el dinero que pueden (lo cual, en el caso de instituciones con grandes dotaciones y con acaudalados antiguos alumnos, que siguen

atrayendo a hijos de familias acomodadas, es verdaderamente una gran suma) y gastan todo lo que recaudan, intencionada y honorablemente, aunque las cantidades gastadas no emerjan de una función de producción discernible como tal, como ocurre en la fabricación industrial de bienes.¹³

No obstante, aunque el «coste» que utilizamos para calcular el coste por estudiante en Harvard significara lo mismo que el «coste» de los costes por estudiante en, por ejemplo, la vecina Escuela Universitaria de Wheelock o en UMass-Boston, seguimos sin poder decir inequívocamente que Wheelock y UMass-Boston son más eficientes o más productivas que Harvard. Pueden ser más baratas por estudiante, por supuesto, pero para determinar si son más eficientes es necesaria una medida de resultados que no tenemos y sobre la cual, probablemente, nos pondríamos de acuerdo. Y si Harvard se tildara de «ineficiente» o «poco productiva», a su favor hablarían el extraordinario conocimiento y competencia de sus licenciados, los beneficios añadidos durante toda la vida que presumiblemente ha ayudado a producir y el valor para la sociedad (no reflejado en los ingresos de sus licenciados durante toda la vida) que ha creado.

En resumen, sin un mejor acuerdo respecto a los resultados adecuados de la educación superior, por no mencionar cómo sopesarlos y medirlos, nos queda el coste por estudiante equivalente a tiempo completo, lo mejor que podemos medirlo, como índice de «productividad» –y como algo que, presumiblemente, debería bajar (o ser más barato) en respuesta a las exigencias de los estudiantes, los padres y los contribuyentes de que la educación superior debería ser menos costosa–.

INFLACIÓN EN LOS COSTES UNITARIOS

El problema de los costes unitarios y la eficiencia (o la ineficiencia) en la educación superior depende menos de los costes unitarios *per se* y más del, al parecer, inexorable incremento de dichos costes, y de los consiguientes aumentos de la matrícula a índices considerablemente superiores a la tasa de inflación. Se trata de la «enfermedad de los costes» descrita inicialmente por William Baumol como característica de los así llamados sectores de la economía inmunes a la productividad: esos sectores que, por lo general, requieren mucha mano de obra y tienen pocas oportunidades para la sustitución del capital o de las nuevas tecnologías de la producción por mano de obra (teatro en directo, orquestas sinfónicas, agencias de bienestar social y educación).¹⁴ Los costes unitarios en estas empresas siguen las huellas de sus aumentos en remuneración. Puesto que los trabajadores de estas empresas (por ej., el profesorado) suelen ganar el mismo sueldo y tienen los mismos aumentos de sueldo que los sectores económicos sensibles a la productividad y que producen bienes, en los que las constantes infusiones de capital y tecnología producen verdaderas mejoras de productividad y permiten que los aumentos de los costes unitarios sean inferiores a los aumentos de la remuneración, los costes unitarios de los sectores inmunes a la productividad serán inevitablemente superiores a los de los sectores productores de bienes. Así, los incrementos de los costes unitarios en la educación superior estarán por «encima de la media». Y dado que la tasa de inflación no es

más que una media ponderada de muchos aumentos de precio, es inevitable que los costes unitarios –y, por tanto, las matrículas– de la educación superior aumenten en años normales más deprisa que la tasa de inflación.

Ésta es la situación normal o «por defecto» de la educación superior: los costes unitarios aumentan ligeramente más que la tasa de inflación vigente y las tasas de matrícula aumentan aún más, superando juntos en mucho la tasa de inflación vigente, con los siguientes resultados:

- Los gobiernos estatales trasladan la carga del coste de los contribuyentes a los estudiantes y a las familias a través de elevados porcentajes de aumento de la matrícula en el sector público.
- Las escuelas universitarias privadas asignan más dinero procedente de sus ingresos por matrículas a ayudas para el estudiante, con lo que requieren aumentos de matrícula aún mayores para cubrir sus crecientes costes.
- Los aumentos de la remuneración del profesorado superan los aumentos de remuneración que suelen predominar en la economía.
- La educación superior pasa a ser más «rica en insumos» en forma, por ejemplo, de más tecnología por estudiante, o proporciones más elevadas de profesorado y personal respecto a estudiantes, o instalaciones físicas más costosas por estudiante.

Todos estos factores han estado actuando durante la última década y más, dando como resultado importantes aumentos de la matrícula tanto en el sector privado como en el público. Desde 1990 hasta 2000, las matrículas aumentaron en las universidades privadas el 77%, en las escuelas universitarias privadas el 70%, en las universidades públicas el 84% y en las escuelas universitarias públicas con carreras de dos años el 62% (Tabla II.6.1). El aumento de las muy elevadas tasas de matrícula de las escuelas universita-

TABLA II.6.1
Matrícula y tasas anuales, escuelas universitarias privadas y públicas, 1980-1981 a 2000-2001

Año	Instituciones privadas		Instituciones públicas	
	Universidad	Escuela universitaria con carreras de 4 años	Universidad	Escuela universitaria con carreras de 2 años
1980/81	4.275 USD	3.390 USD	915 USD	391 USD
1985/86	7.374	5.641	1.536	641
1990/91	11.379	8.389	2.159	824
1995/96	15.605	11.297	3.151	1.239
2000/01	20.106	14.233	3.979	1.333
% incremento 1995-2000	29%	26%	26%	8%
% incremento 1990-2000	77%	70%	84%	62%

Fuente: Centro Nacional de Estadística de la Educación, *Digest of Education Statistics*, 2002, tabla 312.

Nota: Los datos no se han reajustado a los cambios del poder adquisitivo del dólar a lo largo del tiempo.

rias privadas más caras es la consecuencia de la mejora de los servicios, de la disminución de la proporción de profesorado respecto a estudiantes y de la proporción de personal respecto a estudiantes, así como del incremento de las ayudas económicas proporcionadas desde la institución (en otras palabras, la disminución del rendimiento neto de los ingresos derivados de aumentar la matrícula un dólar). El aumento de la matrícula en el sector público se debe, sobre todo, a la eliminación de los ingresos procedentes de los impuestos estatales, y al traslado de la carga de costes relativa del contribuyente al estudiante y su familia.¹⁵

TRAYECTORIAS DIVERGENTES DE COSTES E INGRESOS

La trayectoria natural de los costes unitarios en la educación superior, como hemos descrito antes, es ascendente en una tasa superior a la tasa de inflación vigente. El índice de aumento de los ingresos previstos es considerablemente inferior, pues se ve obstaculizado por:

- La resistencia a los precios por parte de los padres de clase media alta, que se manifiesta tanto en una transferencia de la demanda a las universidades públicas selectivas como en la «búsqueda de gangas» para obtener más ayudas financieras que harán disminuir los ingresos netos de la matrícula.
- La resistencia a los precios por parte de los estudiantes de más edad y de los graduados y estudiantes de carreras profesionales superiores que afrontan enormes deudas.
- El apoyo decreciente de los gobiernos y las legislaturas estatales que se enfrentan a otras necesidades públicas apremiantes, a las decrecientes ayudas económicas federales y a contribuyentes estatales inquietos o enfadados.
- Los crecientes costes de la *big science*, sin aumentos paralelos en las ayudas federales a la investigación.
- Las ayudas decrecientes a los centros de atención sanitaria académicos, atrapados entre aseguradoras que reducen costes y proveedores alternativos de bajo coste.

El escenario resultante es aterrador para las instituciones privadas, con precios elevados que sufren la resistencia a los precios, así como para las escuelas universitarias públicas, que afrontan la disminución de los ingresos procedentes de los impuestos estatales sin el beneficio de dotaciones sustanciales, antiguos alumnos acaudalados, científicos internacionalmente eminentes o extensos y acomodados grupos de candidatos. Hay instituciones que han invertido su suerte a través de una vigorosa reducción de costes, de una determinada reestructuración y de un avance inteligente hacia un pequeño nicho de mercado, pero el futuro seguirá reservando una gran incertidumbre y un constante estrés financiero para la mayoría de escuelas universitarias y universidades.

FUENTES DE INGRESOS PARA LA EMPRESA

La financiación de la educación superior plantea la cuestión de cómo deberían distribuirse los costes entre cuatro partes: padres, estudiantes, contribuyentes y filántropos.¹⁶ Los padres financiarían la educación de sus hijos a partir de los ingresos actuales, los ahorros o los ingresos futuros a través de un mayor endeudamiento. Los estudiantes finan-

ciarían su propia educación con sus ahorros, los ingresos obtenidos en trabajos de verano, los ingresos obtenidos durante el curso y los futuros ingresos a través de préstamos o de impuestos para licenciados. Los contribuyentes en los niveles federales, estatales y locales financiarían la educación de los estudiantes a través de impuestos sobre la renta, las ventas, la propiedad, el patrimonio, los negocios o la fabricación (a través del aumento de los precios de los bienes o de los servicios así gravados) o a través del «impuesto» indirecto de la inflación causado por el gasto público deficitario. Y los filántropos financiarían la educación de los estudiantes mediante dotaciones o donaciones.

La distribución y el traslado de los costes entre estas partes es un juego de suma cero, donde una disminución de la carga o de los ingresos de una parte debe compensarse ya sea con una reducción de los costes subyacentes o con el traslado de la carga a otra de las partes. Así, para reducir la cuota de costes de educación superior del contribuyente, esa reducción de cuota o bien debe llevar a la reducción de los costes institucionales o bien debe trasladarse, probablemente al estudiante o a los padres, a través de una matrícula más alta. Pero si los padres no pueden pagarla o tienen suficiente poder político para limitar, por estatuto o por legislación, una aportación familiar que se preveía más elevada (como ocurrió cuando la presión de los votantes obligó al Congreso a eliminar la riqueza familiar de los recursos que se pueden tener en cuenta en la determinación de «necesidad» para la concesión de las becas federales Pell), la carga pasaría a los estudiantes, principalmente a través de su mayor endeudamiento. Este escenario –menores aportaciones de los contribuyentes, presupuestos institucionales reducidos, matrículas más elevadas, niveles constantes en las aportaciones familiares previstas y endeudamientos mucho más elevados– es exactamente lo que ha ocurrido en la última o las últimas dos décadas.

Las cuestiones políticas agravadas por la perspectiva de «distribución de costes» son las siguientes:

- ¿Cuál es la cantidad apropiada que podría esperarse de los padres para cubrir los costes de la educación superior de sus hijos? ¿Se calculará esta cuota únicamente en función de la renta actual y para cumplirla la familia deberá ajustarse el cinturón? ¿O se espera también que los padres hayan ahorrado en el pasado o soliciten un préstamo contra ingresos futuros? ¿Se incluirá el patrimonio en el cálculo de necesidad? ¿Durante cuánto tiempo debería continuar la responsabilidad financiera familiar: sólo durante los cursos de grado o hasta la edad, digamos, de 24 o 25 años? ¿Y qué hay de la contribución que se espera de un padre sin custodia?
- En lo que concierne a la cuota del estudiante, ¿hay algún límite en cuanto a las horas de trabajo durante el curso que sea compatible con el estudio a tiempo completo? ¿Hay algún límite respecto al endeudamiento en que se debería permitir incurrir al estudiante para que siguiera su educación? ¿Debería este límite ir en función de la probable finalización de los estudios o del poder adquisitivo previsto derivado de la ocupación o la profesión que se proyecta desempeñar? ¿Esta obligación de pago aplazado se tramitaría mejor a través de un préstamo de tipo

hipotecario convencional o condicionado a los ingresos, o con un impuesto para licenciados (suponiendo que el valor actualizado de los pagos fuese el mismo en todas las opciones, al menos para una generación entera de estudiantes prestatarios)?

- ¿Deberían las ayudas económicas públicas (contribuyentes) estar vinculadas a la propiedad y al control último del gobierno (como ocurre con las ayudas a la educación superior pública)? ¿O deberían los contribuyentes soportar determinados costes separados del control, como los bonos educativos (por ej., becas Pell), que soportan los sectores tanto público como privado, e incluso las instituciones con ánimo de lucro, de la educación superior? ¿Debería la ayuda de los contribuyentes por estudiante seguir estando condicionada principalmente a la renta familiar y a los costes del sector (por ej., universidades públicas dedicadas a la investigación a diferencia de escuelas universitarias públicas o *community colleges*)? ¿O debería el gobierno, a través del sistema de ayudas económicas, diferenciar entre estudiantes en función de su potencial académico o intentar influir en el campo académico de su elección o en la profesión que proyectan desempeñar?

Ha habido un considerable aumento en los costes de educación soportados por los estudiantes y los padres, principalmente a través de matrículas más altas, en especial en los

años 1980, en el caso de las instituciones privadas, y en la década de 1990, en el de las públicas (Tabla II.6). Sin embargo, antes de extraer conclusiones, ya sea sobre las cuotas relativas soportadas por los estudiantes, los padres y los contribuyentes o sobre el impacto de estos costes crecientes, debemos reajustar el impacto de la inflación y los aumentos de las rentas familiares. La Tabla II.6.2 muestra el coste total de la asistencia y el porcentaje de rentas familiares en quintiles de renta seleccionados. Por último, el reajuste de las ayudas económicas –tanto becas como préstamos– reduce aún más el impacto de estos incrementos totales de los costes. Por ejemplo, la reducción del impacto de todas las becas procedentes de todas las fuentes elimina casi el incremento neto real del coste total de asistencia entre 1992-1993 y 1999-2000 de los estudiantes con bajos ingresos y muchas necesidades. Si se añade la mayor disponibilidad de préstamos a estudiantes, aunque debemos admitir que no son lo mismo que las becas, se cubren considerablemente los mayores costes de asistencia de los estudiantes con ingresos medios y necesidades altas o moderadas.¹⁷

Las Tablas II.6.3 y II.6.4 muestran cómo los gastos de las instituciones públicas y privadas, tanto de alto como de bajo coste, se cubren mediante combinaciones de aportaciones familiares, ayudas federales y estatales, préstamos y becas institucionales (filantrópicas) para familias con rentas altas, medias y bajas. A continuación, algunas observaciones sobre las Tablas II.6.3 y II.6.4:

- Los costes universitarios soportados por el estudiante y los padres son elevados, pero sólo lo son mucho para familias relativamente acomodadas cuyos hijos estudian en instituciones privadas muy caras.
- Para poder cubrir los elevados costes de las escuelas universitarias y las universidades más caras sin que los padres efectúen aportaciones considerables, es necesario mucho apoyo institucional, o filantrópico, así como un elevado endeudamiento del estudiante.
- La clave del acceso a las ayudas económicas reside menos en el coste de la matrícula o, incluso en la aportación que se espera de los padres, que en la disposición de los estudiantes a incurrir en un elevado endeudamiento. La deuda total de un estudiante para realizar cuatro cursos o más de grado, más otros tres años o más de posgrado o de titulación profesional superior, puede oscilar fácilmente entre los 50.000 y 100.000 USD o más, enfrentando al estudiante a una obligación de pago que puede desalentarle de cursar estudios profesionales superiores o bien distorsionar su carrera y otras opciones de vida.
- Las instituciones públicas con un coste elevado (matrícula elevada, más residencia) exigen un considerable endeudamiento, disminuyendo notablemente la ventaja en precios respecto a las instituciones privadas de coste elevado.

De vez en cuando, se plantea la propuesta de que la financiación pública directa de las escuelas universitarias y las universidades estatales, como mínimo en lo que concierne a las ayudas a la enseñanza, se reduzca drásticamente o se elimine por completo, elevando entonces las matrículas para cubrir los cos-

TABLA II.6.2
Aumento de los costes totales medios (matrícula y alojamiento) 1991-2002 a 2001-2002 por sector en dólares actuales y constantes (2002) y como porcentaje de los ingresos familiares medios por quintil (dólares constantes 2002)

		Coste total medio de la universidad privada	Coste total medio de otras carreras de 4 años	Coste total medio de la universidad pública	Coste total medio de carreras públicas de 2 años
Coste total 2001-2002 (dólares actuales)		29.120 USD	21.285 USD	9.953 USD	5.137 USD
Coste total 1991-1992 (dólares actuales)		17.572	13.201	6.650	3.623
Coste total 1991-1992 (dólares constantes, 2002)		22.530	16.921	7.757	4.645
Porcentaje de aumento (dólares actuales) (no reajustado)		66%	61%	50%	42%
Porcentaje de aumento (dólares constantes, 2002)		29%	26%	28%	11%
Coste total como % de los ingresos medios familiares por quintil 2001-2002	Quintil superior	20%	15%	7%	4%
	Tercer quintil	68%	50%	23%	12%
	Quintil inferior	291%	213%	100%	51%
Coste total como % de los ingresos medios familiares por quintil 1991-92	Quintil superior	20%	15%	7%	4%
	Tercer quintil	59%	44%	20%	12%
	Quintil inferior	225%	185%	85%	51%

Fuente: Costes totales del Centro Nacional de Estadística de la Educación, *Digest of Education Statistics 2002*, tabla 312, pp. 354-355. Ingresos medios familiares por quintiles de US Census Bureau, *Income in the US 2002*, tabla A-4, p. 26.

TABLA II.6.3

Presupuestos de los estudiantes en instituciones privadas, fuentes de ayuda por renta familiar (USD)

Fuentes de ayuda	Institución de alto coste (30.000 USD)			Institución de bajo coste (21.000 USD)		
	Renta familiar baja	Renta familiar media	Renta familiar alta	Renta familiar baja	Renta familiar media	Renta familiar alta
Aportación de los padres	0	6500	24.000	0	6.500	15.000
Becas federales ^a	6.000	0	0	5.000	0	0
Becas estatales ^b	3.000	1.000	1.000	3.000	1.000	1.000
Becas institucionales	11.500	12.000	0	3.500	3.000	0
Ahorro en verano	2.500	2.500	1.500	2.500	2.500	1.500
Ingresos del estudiante durante el curso académico	3.000	3.000	1.500	3.000	3.000	1.500
Préstamos a estudiantes	4.000	5.000	2.000	4.000	5.000	2.000
Total de los contribuyentes ^c	9.540	1.675	1.270	8.540	1.675	1.270
Total de los padres ^d	0	6.500	24.000	0	6.500	15.000
Total del estudiante ^e	8.960	9.825	4.730	8.960	9.825	4.730
Total de los filántropos ^f	11.500	12.000	0	3.500	3.000	0
Total	30.000	30.000	30.000	21.000	21.000	21.000

Notas: La renta familiar baja es el punto por debajo del cual la familia puede optar a las becas máximas y no se espera que contribuya económicamente. La renta familiar media implica ingresos familiares de 50.000 USD. La renta familiar alta se refiere a ingresos familiares de 100.000 USD.
a. Se supone una beca Pell máxima, más becas FSEOG.
b. Se suponen becas estatales calculadas en función de las necesidades familiares, más becas estatales no calculadas en función de las necesidades familiares.
c. Suma de las becas federales y estatales, más el valor actualizado de la ayuda del préstamo (suponiendo 2 años y medio de aplazamiento, más un periodo de gracia a un interés del 6%, descontado al mismo tipo de interés para un total de 135 USD por 1.000 USD de préstamo inicial).
d. Aportación esperada de la familia, menos ahorro previsto en verano por parte del estudiante.
e. Suma de los ingresos previstos durante el curso académico, más el ahorro previsto en verano, más el valor actualizado de los pagos del préstamo (suponiendo el tipo de interés de mercado en el periodo de pago, menos el valor actualizado de las ayudas durante la realización de los estudios y el periodo de gracia, por un valor actualizado descontado de los pagos previstos del préstamo de 865 USD por 1.000 USD de préstamo inicial).
f. El total de los filántropos incluye todas las becas institucionales; se supone cero para las instituciones públicas.

tes totales o casi totales, eliminando o reduciendo en gran medida lo que los defensores de este enfoque denominan la «subvención» a los estudiantes o a las familias de los estudiantes que asisten a escuelas universitarias y universidades. En lugar de los ingresos públicos directos, que en la actualidad soportan de un 60% a un 90% de los costes docentes de cursos públicos de grado de cuatro años, los defensores del modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* proponen un programa muy ampliado de becas calculadas

en función de las necesidades familiares, que disminuirían a medida que los ingresos de la familia o del estudiante aumentaran. Las familias o estudiantes independientes cuyos ingresos fueran suficientes, según un cálculo de rentas familiares, pagarían el coste total o casi total de la educación pública, además de todos los demás gastos de la escuela.

El modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* se basa en argumentos de eficiencia e igualdad. El argumento de la eficiencia empieza con el principio de la teoría de las

TABLA II.6.4

Presupuestos de los estudiantes en instituciones públicas, fuentes de ayuda por renta familiar (USD)

Fuentes de ayuda	Institución de alto coste (14.000 USD)			Institución de bajo coste (6.000 USD)		
	Renta familiar baja	Renta familiar media	Renta familiar alta	Renta familiar baja	Renta familiar media	Renta familiar alta
Aportación de los padres	0	6.000	12.500	0	2.500	4.500
Becas federales ^a	5.000	0	0	3.000	0	0
Becas estatales ^b	3.000	1.000	0	1.000	500	0
Becas institucionales	0	0	0	0	0	0
Ahorro en verano	2.500	2.000	1.500	1.000	2.000	1.500
Ingresos del estudiante durante el curso académico	2.500	2.000	0	1.000	0	0
Préstamos a estudiantes	1.000	3.000	0	0	1.000	0
Total de los contribuyentes ^c	8.135	1.405	0	4.000	635	0
Total de los padres ^d	0	6.000	12.500	0	2.500	4.500
Total del estudiante ^e	5.685	6.595	1.500	2.000	2.865	1.500
Total de los filántropos ^f	0	0	0	0	0	0
Total	14.000	14.000	14.000	6.000	6.000	6.000

Notas: véase la Tabla II.6.2.

finanzas públicas de que cualquier subvención pública de un bien o un servicio que es probable que los consumidores consuman de todas formas, en ausencia o disminución de la subvención, es un uso ineficiente del dinero público. El dinero público que podría liberarse si las matrículas del sector público pudieran aumentar podría desviarse, supuestamente, hacia necesidades públicas de mayor prioridad, como ayudas a estudiantes más basadas en el cálculo de las necesidades familiares, o hacia necesidades no relacionadas con la educación superior, como la atención sanitaria o las infraestructuras públicas, o también a la reducción de impuestos o del déficit público. Y si la demanda de la educación superior pública disminuyera como consecuencia de la reducción de las subvenciones y del aumento de los precios, esto también podría suponer un paso hacia un uso más eficiente de los recursos de la nación. Las subvenciones pueden dar lugar al exceso de producción de un bien o un servicio, más allá del nivel socialmente óptimo, y una educación superior pública más cara podría desalentar a algunos de los estudiantes indecisos y deficientemente preparados que algunos de los defensores del modelo *matrícula elevada-ayudas elevadas* afirman que ocupan espacio y consumen valiosos recursos en nuestras escuelas universitarias y universidades públicas.

Un corolario del argumento de la eficiencia es que existe, como mínimo en algunos estados, una capacidad infrautilizada en el sector de la educación superior privada que podría ocuparse con un coste relativamente bajo. El traslado del dinero público de las ayudas directas a las escuelas universitarias y universidades públicas a la ayuda al estudiante calculada en función de las necesidades familiares, trasladable al sector privado, presumiblemente trasladaría allí las matrículas y permitiría que el nivel óptimo de inscripciones se alcanzara con un mayor peso del sector privado, pero con un coste neto adicional menor para el contribuyente.

El argumento de la igualdad en favor del modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* se basa en dos supuestos: en primer lugar, que la educación superior pública es desproporcionadamente consumida por estudiantes con ingresos altos-medios y familias acomodadas, y, en segundo lugar, que los impuestos estatales utilizados para apoyar a la educación superior tienden a ser proporcionales o, incluso, regresivos y, por tanto, los pagarán muchas familias pobres y de ingresos medios que es poco probable que se beneficien de ella. Así, se argumenta que el modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* de financiación de la educación superior pública es más equitativo que las matrículas bajas generalizadas, porque dirige toda subvención pública sólo a los necesitados e impone los costes totales a los estudiantes o las familias lo suficientemente acomodadas como para pagarlos.¹⁸

El argumento contra el modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* se basa en parte en la supersimplificación y la ingenuidad política del argumento que lo defiende, antes descrito, y en parte en el argumento a plantear en favor de la misma existencia de un sector de la educación superior pública. El argumento en contra del modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* puede resumirse en cuatro puntos.¹⁹

Primero, un «precio de etiqueta» de 15.000 a 25.000 USD por un año a tiempo completo en una escuela universitaria o una universidad pública disuadiría, casi con toda se-

guridad, a muchos de solicitar educación superior o, incluso, aspirar a ella, aún con la perspectiva de ayudas económicas o de una matrícula reducida para los necesitados. Los costes totales para los estudiantes y los padres de un año de estudio a tiempo completo en una escuela universitaria o una universidad con carreras de cuatro años, como se muestra en la Tabla II.6.3, convierten la educación superior pública actual en una carga económica relativamente pesada para la mayoría de las familias y para casi todos los estudiantes independientes. Este hecho por sí solo no niega por completo los argumentos más teóricos de «eficiencia» y «equidad» presentados a favor de precios que cubran todo, o casi todo, el coste en la educación superior pública, como se ha descrito anteriormente. Pero incluso con ayudas económicas, los costes de una escuela universitaria pública podrían desanimar a muchos estudiantes y sus padres, especialmente a los estudiantes de familias desfavorecidas y no blancas.

Segundo, una política de *matrícula elevada-ayudas elevadas* reduciría la calidad de las escuelas universitarias y las universidades públicas. La finalidad de los planes de *matrícula elevada-ayudas elevadas* consiste en reducir los ingresos procedentes del dinero público que en la actualidad van a las escuelas universitarias y a las universidades públicas, aunque algunos de sus defensores afirman que esta pérdida de ingresos quedaría compensada por el aumento de los ingresos procedente de las matrículas mucho más altas que pagan los más adinerados. Los defensores del modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* del sector privado, sin embargo, no ocultan que su objetivo consiste en trasladar las inscripciones y el dinero de la matrícula de los estudiantes con ingresos medios y altos (o, como mínimo, a los más atractivos y capaces) del sector público al sector privado. Con pocas ventajas en precios, o ninguna, en el sector público; con la ventaja de los recursos procedentes de las grandes dotaciones, los acaudalados antiguos alumnos y la tradición del apoyo filantrópico en el sector privado; con la pátina de elitismo y de selectividad que se asocia a las escuelas universitarias y las universidades (especialmente en el noreste), y con mayores limitaciones y cargas en el sector público, muchas de las 1.600 escuelas universitarias y de las universidades públicas del país serían lugares para los estudiantes a quienes las escuelas universitarias privadas, ahora con precios similares a los de las públicas, no desearan aceptar. Una erosión de este tipo en el estatus y en la calidad relativas de las escuelas universitarias y las universidades públicas no parece ser del interés público de la nación.

Tercero, una matrícula elevada no garantiza que las ayudas sean elevadas. Gobernantes, legisladores y votantes, continuamente presionados por más necesidades públicas que recursos disponibles, puede que den ayudas a una parte del sector público en la que perciben que ellos o sus hijos tienen algún interés. Es mucho menos probable que mantengan la porción de ayudas económicas, o el «descuento de matrícula», del presupuesto de la educación superior pública cuando éstas se dedican casi exclusivamente a los pobres. Las consecuencias no poco probables de una política de *matrícula elevada-ayudas elevadas*, en lugar de las mejoras pretendidas en eficiencia y equidad, son matrículas elevadas, impuestos más bajos, ayudas *inadecuadas*, menor acceso y escuelas universitarias y universidades en deterioro.

Cuarto y fundamental, el modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* niega la adecuación de la educación superior como bien público. Las escuelas universitarias y las universidades del país han sido construidas y mantenidas en el último siglo y medio no sólo para proporcionar educación subvencionada a aquellos que, de lo contrario, no tendrían oportunidad de cursar estudios superiores. Más bien, los votantes y los cargos políticos querían escuelas universitarias y universidades públicas que atrajeran y retuvieran a los mejores y más brillantes estudiantes y académicos, que sirvieran a la sociedad, ayudaran a la economía y fueran una señal de la cultura del país. El modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* niega esencialmente la mayoría de estos propósitos públicos a la educación superior pública y no es más que un sustituto de subvención pública para aquellos que son demasiado pobres para permitirse lo que se convertiría en un producto no subvencionado, caro y, básicamente, privatizado. Los estados deben reconsiderar si éstos siguen siendo motivos importantes para mantener la educación superior pública o si principalmente quieren que los estudiantes económicamente desfavorecidos accedan a una escuela universitaria, en cuyo caso el modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas*, es seguramente, como correctamente señala la teoría de la financiación pública, menos cara para el contribuyente.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los destinos financieros de las escuelas universitarias y las universidades norteamericanas variarán mucho dependiendo de la institución. Las relativamente pocas instituciones privadas con grandes dotaciones, con tradición de generosas donaciones de los antiguos alumnos y con grupos extensos y acaudalados de candidatos experimentarán continuas presiones en cuanto a costes, pero podrán aumentar los ingresos proporcionalmente y seguirán prosperando. Algunas instituciones públicas posicionadas similarmente en grupos profundos y acaudalados de candidatos, con tradiciones consolidadas de ayudas filantrópicas y con una sólida investigación en campos de inversión pública continua (por ej., biomedicina y ciencias aplicadas) prosperarán. Algunas instituciones privadas con menos dotaciones alcanzarán un nicho de mercado especializado, ya sea vocacional (por ej., profesiones relacionadas con la salud) o ideológico-cultural (por ej., conservadurismo cristiano) y, con una buena gestión y bajos costes de profesorado, también prosperarán. La mayoría de las escuelas universitarias y universidades privadas, sin embargo, notarán una gran reducción de los ingresos, principalmente debida a la falta de crecimiento del número de padres de clase media alta que podrán o estarán dispuestos a pagar las elevadas matrículas y del número de estudiantes dispuestos a asumir un mayor endeudamiento. Y la mayoría de las escuelas universitarias y las universidades seguirán recibiendo las mismas ayudas procedentes de los impuestos, o menores, obligándolas a aplicar matrículas aún más elevadas, a cerrar más programas y a depender cada vez más del profesorado a tiempo parcial y de los profesores adjuntos.

A medida que más escuelas universitarias y universidades agotan las medidas disponibles para aumentar la productividad a través de la reducción de costes, el interés se

está desplazando a aumentar la productividad mediante la mejora del *producto* de la educación superior, el *aprendizaje*. Expresado de otra manera, el principal problema de productividad de la educación superior quizá no esté en los costes excesivos, sino en un aprendizaje insuficiente –que está en función de aspectos como la enseñanza redundante, la exploración académica sin un objeto, la no disponibilidad de cursos con los horarios adecuados, el excesivo tiempo no lectivo durante el día, la semana y el año académicos, el uso insuficiente del aprendizaje autorregulado y la insuficiente concienciación del potencial de aprendizaje del universitario durante la educación secundaria. La mejora de la productividad de la enseñanza, entonces, reduciría el tiempo de vacaciones y el tiempo que se dedica a actividades distintas del aprendizaje, proporcionaría mejor asesoramiento y otros incentivos para reducir la exploración curricular sin un objeto, mejoraría las oportunidades de un aprendizaje autorregulado, quizá a través de la ayuda de la tecnología docente, minimizaría la redundancia curricular y maximizaría el potencial del aprendizaje en las universidades durante la enseñanza secundaria.²⁰

La tecnología, en forma de ordenadores personales, nuevo software docente, Internet y CD-Rom docentes, influirá profundamente en la manera en que el profesorado y los estudiantes de cursos superiores llevan a cabo sus investigaciones y puede incluso enriquecer algunos tipos de enseñanza. Sin embargo –aparte de algunas bolsas de enseñanza a distancia y de usuarios de una «universidad virtual», generalmente limitada a estudiantes no convencionales y «conocedores de las tecnologías»– la tecnología permitirá básicamente que haya *más y mejor*, pero no *más barato*.

El traslado de la carga de los padres y los contribuyentes a los estudiantes, pagada con más trabajo a tiempo parcial (e incluso más trabajo a tiempo completo) y mucho más endeudamiento, continuará, pero existen motivos para creer que hay muestras de la largamente esperada resistencia a los precios. El marketing será aún más frenético, y también los esfuerzos gubernamentales para «resolver el problema» sin gastar ningún ingreso procedente de los contribuyentes, con medidas como el pago previo de la matrícula, los planes de ahorro exentos de impuestos, los descuentos no calculados en función de las necesidades familiares, los planes de devolución de los préstamos condicionados a los ingresos, y similares.

Los presupuestos estatales de educación superior serán más reducidos, pero irán acompañados de más flexibilidad y de criterios de rendimiento, como primas a las instituciones que mejoren los índices de retención y de finalización de los estudios. La mayoría de las instituciones han configurado sus misiones durante años para adaptarse a un mayor número de estudiantes con bajos ingresos, pertenecientes a minorías, de más edad, a tiempo parcial y del lugar, a un mayor interés aplicado y vocacional entre la mayoría de los estudiantes, y a menos ingresos y a la necesidad de reducir o eliminar lo que no sea excelente, popular ni importante para la institución. En resumen, es probable que buena parte de la elogiada reestructuración que los consultores de gestión y muchos observadores y analistas de la educación superior han exigido como solución al dilema financiero de nuestras universidades no sea una solución en

absoluto, por el simple motivo de que se ha estado produciendo durante años. La mayoría de las escuelas universitarias pequeñas y *comprehensive colleges* han reasignado recursos y han modificado sus programas y los perfiles del profesorado drásticamente; muchas han cambiado su misión por completo. Muchas de las que no lo han hecho son ricas o privadas, o ambas cosas, y no tienen necesidad de cambiar drásticamente (como mínimo, ninguna necesidad alcanza la denominación de cuestión de política pública).

La mayor categoría de las instituciones para las que éste no es necesariamente el caso sería la de aquellas universidades, en general regionales y con una reputación académica mínima o desigual, que continúan buscando el modelo de «universidad dedicada a la investigación», pero que no es probable que lleguen a los primeros puestos, medidos por el prestigio académico de su profesorado o de sus programas de posgrado. Aquí, las presiones para controlar los costes es probable que se orienten a la creciente separación entre enseñanza e investigación, como ha ocurrido en el Reino Unido. Si estas medidas tienen éxito, el resultado podría ser una menor subvención pública indirecta de la investigación del profesorado, una mayor diferenciación de las cargas de trabajo del profesorado y la reducción de los gastos de administración en las becas de investigación competitivas.

Aunque la educación superior norteamericana hace más que los sistemas de cualquier otro país para proporcionar oportunidades después de la enseñanza secundaria a aquellos que proceden de estratos socioeconómicos bajos, la sociedad norteamericana en general no sólo es cada vez más desigual, sino más predecible en la transmisión intergeneracional de la consecución de la educación superior. En otras palabras, los hijos de padres con educación superior y con muchos recursos suelen llegar a la universidad y quedarse en ella, mientras que los muy pobres, a menos que sean muy brillantes y afortunados, no suelen conseguirlo. La probable continuación de los aumentos de la matrícula pública, los ataques políticos contra los cursos compensatorios, la eliminación de consideraciones de discriminación positiva en las admisiones y las ayudas económicas, y el continuo asalto conservador contra los planes de estudios que reconocen valores multiculturales, probablemente acentúen este patrón.

NOTAS

* Este artículo se escribió inicialmente para un capítulo en Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl y Patricia J. Gumpert, eds., *The American University in the 21st Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001; revisado para su segunda edición en 2004, y posteriormente revisado y retitulado para la *Educación Superior en el Mundo: la Financiación de las Universidades*, II Conferencia Internacional de Barcelona sobre Educación Superior, Global University Network for Innovation (GUNI) Barcelona, España, 24 y 25 de mayo y 30 de noviembre de 2005.

1 Para un comentario de si la aparente austeridad es real y sobre la adecuación del cobro del «coste incontrolado», véase D. Bruce Johnstone, «Higher Education and Those ‘Out of Control Costs’» en Philip G. Altbach, Patricia J. Gumpert y D. Bruce Johnstone, en: *Defense of American Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 144-180.

- 2 Para una perspectiva de la astringente situación de austeridad en la educación superior en los países en desarrollo y de la similitud entre EE.UU. y Europa, tanto en el análisis como en las soluciones políticas, véase Banco Mundial, *Educación superior: Las lecciones de la experiencia*. Washington DC: Banco Mundial, 1994; Adrian Ziderman y Douglas Albrecht, *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, DC: The Falmer Press, 1995; Task Force on Higher Education and Society, *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington DC: World Bank and UNESCO; Banco Mundial, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington DC: Banco Mundial, 2002, y Maureen Woodhall, editora invitada, *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*, a Special International Issue of the *Welsh Journal of Education*, Vol. 11 N.º 1, 2002.
- 3 National Center for Education Statistics, *Enrollment in Postsecondary Institutions, Fall 2000 and Financial Statistics, Fiscal Year 2000*. Washington, DC: U.S. Department of Education, septiembre de 2002, tabla 26, p. 49.
- 4 National Center for Education Statistics, *Comparative Indicators of Education in the US and Other G-8 Countries, 2000*. Washington, DC: U.S. Department of Education, Indicador 27, p. 75.
- 5 National Center for Education Statistics, *The Condition of Education 2003*. Washington, DC: U.S. Department of Education, 2003, Indicadores 5 y 7, pp. 101 y 103.
- 6 National Center for Education Statistics, *The Condition of Education 2003*, U.S. Department of Education, Indicador 18, p. 127.
- 7 National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 2002*. Washington, DC: U.S. Department of Education, 2003, tablas 244, 172 y 362, pp. 296, 210 y 407.
- 8 National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 2002*, U.S. Department of Education, tabla 174, p. 212.
- 9 *The Challenge of the Century*. Sacramento: California Postsecondary Education Commission, abril de 1995. El Centro de Política de Educación Superior de California, con financiación privada, fija la cifra en 488.000; ver *Shared Responsibility: Strategies to Enhance Quality and Opportunity in California Higher Education*. San Jose: California Higher Education Policy Center, 1996.
- 10 William F. Massy y Robert Zemsky «The Lattice and the Ratchet,» *Policy Perspectives*, N.º 3, 1990 (Filadelfia: PEW Higher Education Research Program). Ver también, Zemsky y Massy, «Toward an Understanding of Our Current Predicaments,» *Change*, noviembre-diciembre de 1995, pp. 41-49.
- 11 Howard R. Bowen, *The Costs of Higher Education*. San Francisco: Jossey Bass, 1980, pp. 116-119.
- 12 National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 2002*, tablas 343 y 345, pp. 386 y 389.
- 13 H. Bowen (1980), pp. 19-26.
- 14 William J. Baumol y William G. Bowen, *Performing Arts: The Economic Dilemma*. Nueva York: Twentieth Century Fund, 1966. También, William G. Bowen, *The Economics of the Major Private Universities*. Berkeley: Carnegie Commission on the Future of Higher Education, 1968.
- 15 Para el recuento de aumentos de matrícula, ver Arthur Hauptman, *The College Tuition Spiral* (Washington, D. C.: The College Board and the American Council on Education, 1990; Carol Francis, *What Factors Affect College Tuition?* Washington DC: American Association of State Colleges and Universities, 1990; Charles T. Clotfelter, *Buying the Best: Cost Escalation in Elite Higher Education*. Princeton: Princeton University Press, 1996; Ronald G. Ehrenberg, *Tuition Rising:*

Why College Costs So Much. Cambridge MA: Harvard University Press, 2000; y Bruce Johnstone, «Higher Education and Those ‘Out of Control Costs’» en Philip G. Altbach, Patricia J. Gumpert y D. Bruce Johnstone, En: *Defense of American Higher Education*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 144-180. Para series temporales de datos sobre matrícula, ver el The College Board, *Trends in College Pricing 2003*. Washington DC: College Board (disponible en el sitio web del College Board, www.collegeboard.com).

16 Algunos consideran a la «empresa» como una posible quinta parte que podría soportar una cuota de los costes de la educación superior. Sin embargo, las becas de la empresa a la educación superior pueden entenderse de una de tres maneras: (1) como la compra de un servicio, ya se trate de investigación o de formación especializada, en cuyo caso la beca debería cubrir los costes del servicio añadido, pero no se espera que soporte una cuota de los costes docentes básicos de la escuela universitaria o de la universidad; (2) como contribuciones voluntarias procedentes de los beneficios de los propietarios, en cuyo caso quedarían dentro de la «filantropía», o (3) como contribuciones consideradas como parte del coste de llevar a cabo transacciones incluidas en el precio de los productos y que paga el consumidor general, como un impuesto sobre las ventas o sobre el consumo, en cuyo caso la incidencia, o la carga, no se diferencia de la de otros impuestos y puede considerarse como incluida, al menos conceptualmente, en la parte del «contribuyente». Ver D. Bruce

Johnstone, *Sharing the Costs of Education*. Nueva York: College Board, 1986.

- 17 National Center for Education Statistics, *What Students Pay for College: Changes in Net Price of Attendance Between 1992-93 and 1999-2000*. Washington DC: U.S. Department of Education, 2002, tablas 7A y 7B, pp. 33-34.
- 18 El argumento en favor del modelo de *matrícula elevada-ayudas elevadas* fue popularizado en W. Lee Hansen y Burton A. Weisbrod, *Benefits, Costs and Finance of Public Higher Education*. Chicago: Marklam, 1969. Ver también la Carnegie Commission on Higher Education, *Higher Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay?* Nueva York: McGraw-Hill, 1973; Frederick J. Fischer, «State Financing of Higher Education: A New Look at an Old Problem». *Change*, enero-febrero de 1990. Michael McPherson; Morton Owen Schapiro y Gordon C. Winston (eds.) (1994): *Paying the Piper Productivity, Incentives, and Financing in U.S. Higher Education* University of Michigan Press.
- 19 El argumento en contra se basa fuertemente en D. Bruce Johnstone, *The High-Tuition, High-Aid Model of Public Higher Education Finance: The Case Against*. Albany: State University of New York, por encargo de la National Association of System Heads, 1993.
- 20 D. Bruce Johnstone, *Learning Productivity: A New Imperative for American Higher Education*. Albany: State University of New York, 1992. (Reimpreso por la Graduate School of Education de la State University of New York).

COLABORACIÓN ESPECIAL II.10

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CANADÁ

Francisco López-Segrera

Dos informes –uno elaborado por la OCDE y otro por el Instituto de Estadística de Canadá– analizan el nivel de financiación general de la educación superior en Canadá frente al de otros países y las tendencias visibles en la financiación universitaria canadiense.

El estudio de la OCDE sitúa a Canadá en segundo lugar en cuanto al gasto en edu-

cación superior por estudiante y tercera por detrás de Estados Unidos y Suiza en cuanto al gasto en programas de educación superior de clase A.¹ El estudio concluye que Canadá es uno de los pocos países en los que el gasto en educación superior se ha mantenido paralelo al crecimiento del PNB durante el periodo de cinco años que se ha estudiado (1995-2000). Como muestra la

figura 1, el informe de la OCDE presenta una imagen bastante acertada de la *relativa* posición económica de la educación superior en Canadá en comparación con otros países de la OCDE.

En 2003, un informe del Instituto de Estadística de Canadá (*Changing patterns of university finance*) identificaba las principales tendencias en la financiación de la educación universitaria, demostrando que:

- Con el paso del tiempo, el gobierno financia cada vez menos los ingresos de explotación de las universidades.
- Las fuentes de financiación privada van en aumento (las tasas de matrícula son sin duda la mayor fuente de ingresos privada).
- Los ingresos de explotación totales (tras ajustar la suma a la inflación) para el equivalente a tiempo completo (ETC) han aumentado en más de 1.000 dólares, es decir en más del 8%, entre 1986 y 2000.

La Tabla 1 presenta una tabla resumen extraída directamente del informe del Instituto de Estadística de Canadá.

En las tablas que se incluyen en el Resumen Estadístico y en la introducción a la segunda parte de este informe –An over-

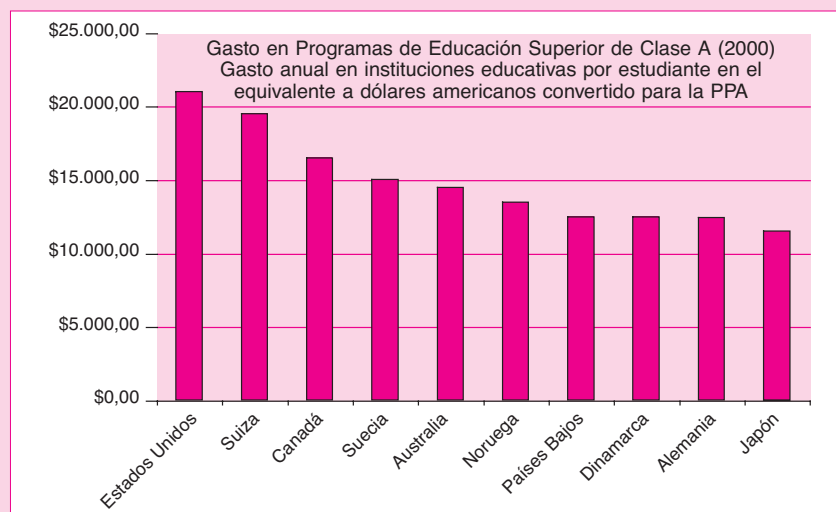


FIGURA 1 Comparación internacional del gasto en programas universitarios

Fuente: OCDE, La educación en una mirada, Indicadores OCDE, Tabla B1.1.

TABLA 1
Ingresos de explotación por fuente por estudiante en equivalente a tiempo completo, 1986-87 y 2000-01

	USD constante 2000-01 por ETC			
	1986-87	2000-01	Cambio	% Cambio
Gobierno	10.091	8.190	(1.901)	-18,80%
Tasas de estudiantes	2.029	4.525	2.496	123%
Legados, etc.*	47	135	88	187,20%
Inversiones	156	343	187	119,90%
Varios**	83	251	168	202,40%
Total ingresos «privados»	2.315	5.255	2.940	127%
Total ingresos de explotación	12.406	13.444	1.038	8,40%

* Incluye legados, donaciones y becas no gubernamentales y contratos.
** Incluye comisiones, royalties, alquileres y multas de biblioteca y similares.

view of the regional perceptions on financing higher education— se han incluido datos relevantes sobre Canadá. En 2001-2002, la tasa bruta de matrícula en Canadá era del 58% («universal» según la clasificación de Trow). El gasto público en educación como porcentaje del PNB descendió del 6,8% en 1990-1991 a 5,4% en 2001-2002. Sin embargo, el gasto en enseñanza superior como porcentaje del total aumentó de 28,6% en 1990-1991 a 36,2% en 2001-2002. Canadá es el país con mayor número de alumnos matriculados (1.212.161 en 2002-2003) en educación superior de América del Norte, por detrás de EE.UU. El gasto público en edu-

cación superior por alumno en 2002-2003 ascendía a 15.490 USD.

Los últimos años han visto un aumento importante de las inversiones de los principales benefactores de las universidades canadienses —gobiernos (contribuyentes), estudiantes y el sector privado—, con el objetivo de hacer frente a tres desafíos principales: la escasez de fondos en comparación con la demanda, el aumento del coste de la educación, que a su vez reduce la viabilidad económica de los estudios superiores, y la escasez de profesorado. A pesar de la creciente inversión, el aumento de matriculaciones de los últimos años y el crecimiento previsto de la matri-

culación futura requerirán recursos adicionales. Sigue habiendo gran preocupación sobre la viabilidad económica y la accesibilidad. Varios estudios recientes coinciden en poner de relieve que hará falta más inversión de las fuentes públicas para poder superar estos desafíos. La respuesta del gobierno en cuanto al grado de financiación y los mecanismos utilizados para asignar los fondos ejercerán una gran influencia en el futuro de la educación superior en Canadá. Esto conllevará una mayor demanda de responsabilidad a fin de garantizar mejores resultados de las universidades a través de la transparencia en la utilización de los recursos económicos.

FUENTES

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *La Educación en una mirada, Indicadores OCDE*, OCDE 2003.
- Snowdown, K. (2004) : «Muddy» Data: University Financing in Canada. John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Kingston, Ontario, Canadá.
- Statistics Canada, *Changing patterns of university finance*, Education Quarterly Review, 2003, Vol.9, n.º2
- UNESCO (2004) Informe de seguimiento global de EPT, 2005. París.
- UNESCO (2005) Compendio mundial de la educación, 2005. Montreal.

NOTA

1 En los países de la OCDE, la Clase A (educación superior) prepara al alumnado para dedicarse a la investigación y para desempeñar profesiones que requieren un alto grado de espe-

cialización. La Clase B engloba habilidades típicas de una ocupación que permiten al alumnado entrar directamente en la vida activa.

COLABORACIÓN ESPECIAL II.11

FORMACIÓN DE PROFESORES ENRAIZADOS EN LA CULTURA LOCAL: LA EXPERIENCIA DE LA COALICIÓN DE MASSACHUSETTS, EE.UU.

Denis Shirley
www.guni-rmies.net/observatory



CONTEXTO

Las instituciones de educación superior de Estados Unidos sienten cada vez más la influencia de las fuerzas del mercado a través de elementos como el número de

subvenciones externas obtenidas por el profesorado y la maximización del prestigio basado en la productividad intelectual y la visibilidad. A pesar de estas presiones, los profesores de educación superior pueden utilizar fuentes de financiación externas para crear capacidades cívicas al relacionar sus actividades con organizaciones locales que luchan por mejorar los centros docentes, las instalaciones sanitarias y las

expectativas de empleo de las poblaciones históricamente desfavorecidas. En este caso en particular, los formadores de formadores universitarios pusieron en marcha una coalición estatal para reinventar la formación de formadores y enfocarla más hacia las escuelas y las comunidades, con mayor participación de los padres y de los miembros de la comunidad. Dichas actividades pueden poner de