



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 345-365

## La Universidad en los EEUU: igualdad de oportunidades y financiación (\*)

---

*Las autoridades políticas y económicas españolas insisten cada vez más en la necesidad de cambiar profundamente la estructura financiera de la educación superior. Palabras tales como «Privatización», «Eficiencia» y «Calidad» –cualesquiera que sean sus ocasionales significados– se aplican constantemente a todas las áreas de responsabilidad pública. La universidad no ha escapado a estas tendencias. Los políticos y estudiosos españoles observan otros modelos extranjeros y se preguntan si sería posible aplicar algunos elementos de ellos al modelo español. En este artículo se pretende describir el modelo financiero de la universidad en los EEUU y provocar la discusión que ha de surgir inevitablemente al compararlo con el caso español. Téngase presente en esta discusión que el transplante aislado de los elementos de un modelo de un país a otro sin considerar el ambiente social en el que aquellos se desarrollan, es siempre arriesgado.*

---

— Ricardo MALDONADO MAJADA (\*\*)

---

(\*) Basado en una comunicación presentada a la mesa redonda «Modelos de Financiación de las Universidades». Universidad de Córdoba. Junio, 1998.

(\*\*) Controller de Harvard University Student Agencies.

## Introducción

Sacar conclusiones sobre la financiación de la universidad norteamericana es un ejercicio de síntesis y de cautela. El sistema de gobierno y administrativo de este país con cerca de 270 millones de habitantes y 50 estados es tan diverso como lo pueden ser los países europeos entre sí.

Podemos en principio clasificar las universidades en públicas o privadas. Las primeras, poseídas, financiadas y gobernadas principalmente por fondos y autoridades federales, estatales o locales, y las segundas, poseídas y financiadas mayoritariamente por fondos y autoridades privadas (pagos de los estudiantes y empresas, ventas de servicios, y donaciones) (1). Esta importante distinción es forzosamente vaga y relativa ya que la mayoría de las instituciones son híbridas en mayor o menor grado, es decir que reciben financiación de múltiples fuentes públicas y privadas.

Dentro de esta clasificación general, existen grandes variaciones producidas por las peculiaridades y la extraordinaria autonomía legislativa de los gobiernos estatales. Intentaremos en este trabajo dar datos globales sobre la universidad de los EEUU en general y haremos distinción entre la privada y la pública en aquellos casos en los cuales las diferencias entre una y otra sean significativas.

## Algunas características generales de la universidad norteamericana

La característica que distingue especialmente a la universidad norteamericana es su gran diversidad. Aparte de la clasificación según el origen de sus fondos, es posible aún subdividir las instituciones en múltiples categorías. Existen todavía por ejemplo, universidades tradicionalmente para estudiantes negros, o para mujeres. Existen universidades conocidas por su gran énfasis en la investigación, por las prácticas de empresa de sus estudiantes, por sus actividades tecnológicas, e incluso por sus éxitos deportivos (esta última categoría no ha de ser menospreciada). Cada centro educativo es único a su manera. Y esa diferenciación no ocurre al azar, por lo general forma parte de la estrategia comercial de cada centro.

---

(1) «Education Indicator: An International Perspective», <http://nces.ed.gov/pubs/eiip/eiip45sl.html> (abril 1998).

Las carreras universitarias se definen no sólo por el título adquirido sino por la universidad que lo otorga, y en ocasiones por el año de graduación. Así, se indica claramente el valor relativo de un título respecto al resto de títulos similares. En algunos casos exámenes o certificaciones nacionales y/o estatales definen el mínimo nivel al que todos los profesionales de la misma rama han de llegar para poder ejercer a nivel nacional o estatal. Las universidades se someten (voluntariamente) a inspecciones de acreditación que llevan a cabo cuerpos profesionales independientes para establecer mínimos niveles de calidad en la docencia, la investigación, y otros aspectos de la vida universitaria.

El sistema, que a primera vista parece caótico, se autorregula (o más bien es regulado por el mercado) (2). Un estudiante puede invertir más o menos dinero para estudiar la misma carrera, sabiendo de antemano que el mismo título tiene distinto valor según la institución que lo otorge. El mismo estudiante puede decidir certificarse para ejercer en un estado o en varios, dando mayor o menor valor a su título. Un centro puede voluntariamente decidir no obtener la acreditación, perdiendo a cambio reconocimiento, prestigio y a los estudiantes más exigentes. Libre competencia y libre elección educativa van paralelas.

En cuanto a los estudiantes, existe una gran número de estudiantes-trabajadores y estudiantes a tiempo parcial. Se estima que el 70% de todos los estudiantes trabajan mientras estudian. Por otro lado, el 43% de todos los estudiantes aproximadamente estudian a tiempo parcial (3). Es decir no toman todas las asignaturas permitidas (hay por tanto estudiantes a tiempo completo que además trabajan)..

Casi la mitad de los estudiantes (el 44%) tienen más de 25 años. Lógicamente la edad media de los estudiantes varía con el nivel de dedicación: un 25% de mayores de 25 años entre los estudiantes a tiempo total y un 68% entre los estudiantes a tiempo parcial (4).

La gran mayoría de los estudiantes universitarios viven en residencias o colegios mayores. Existe una gran movilidad entre los estudiantes para estudiar en aquél

---

(2) J.M. AFONSO (1998), «La Financiación de la Educación Superior en la OCDE: Una Panorámica». XII Reunión ASEPELT ESPAÑA. Sesión VI. Córdoba, junio 1998.

(3) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. «Digest of Education Statistics (1997)», <http://nces.ed.gov/pubs/digest97> (julio 1998).

(4) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit.

centro que les resulta más atractivo independientemente de su localización. Pero, la movilidad tiene un precio que no todos pueden en principio pagar. Por fortuna, las universidades estatales públicas tienen precios reducidos para los residentes del propio estado. Sin embargo, en algunos casos las universidades debido a su ubicación o a sus normas internas hacen imposible cualquier otra residencia alternativa fuera del campus. Esta particularidad ha de tenerse en cuenta al comparar los gastos totales del estudiante y la composición de los ingresos y gastos de la universidad (los servicios no directamente relacionados con la docencia aumentan la proporción de personal no docente y los gastos totales de administración por estudiante).

En general el estudiante—quizás debido al carácter residencial de la universidad—se integra y participa en las actividades y actos extra académicos organizados por cada centro o por los propios estudiantes. Las universidades promueven y apoyan económicamente (con un promedio del 1 al 3 por ciento de su presupuesto anual) y con recursos humanos, las organizaciones y actividades estudiantiles extra escolares. Ello forma parte del programa de retención, aspecto fundamental en la filosofía de la universidad norteamericana. Además, se piensa que la participación en actividades extra académicas contribuye de una manera importante al desarrollo equilibrado de los estudiantes.

No debe ser sorprendente encontrar una gran variedad étnica y racial en las universidades norteamericanas. Aunque la composición de la población universitaria no corresponde exactamente con la del censo, las minorías están cada vez más presentes en la universidad. En 1995 un 25% de los estudiantes eran minorías étnicas (6% asiáticos, 8% hispanos, 11% negros). Esta proporción tiende a aumentar, siendo los asiáticos y los hispanos los de mayor crecimiento relativo (lo cual corresponde con la evolución de la población) (5).

### **Como considera a los estudiantes la universidad norteamericana**

En primer lugar la universidad norteamericana trata al estudiante potencial como un importante *recurso a captar* en competencia con otras universidades. Los estudiantes son con frecuencia la más importante fuente de ingresos, especialmente para las universidades privadas. Prestigio, calidad de la enseñanza, ambiente

---

(5) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit.

estudiantil, ayudas al estudio, instalaciones deportivas, ubicación geográfica, todo ello contribuye a diferenciar los centros entre sí y forma parte de la competencia. Las universidades más prestigiosas compiten por el estudiante de calidad, mientras que el resto se concentra en llenar las clases con los mejores disponibles. El mercadeo es además activo, e incluye presentaciones en los últimos años de las escuelas preuniversitarias, anuncios en medios de comunicación, y promociones de actividades culturales o deportivas. La competencia por el personal docente es igualmente fiera. Si bien el prestigio académico o de investigación es generalmente más apreciado en el mundo universitario (y en ocasiones compensa niveles salariales relativamente bajos), los centros han de competir además con la empresa privada para conseguir los mejores cerebros.

En segundo lugar, una vez que los estudiantes ingresan en la universidad, se convierten automáticamente en *clientes*. El objetivo principal del centro cambia entonces de captación a *retención*. No ha de sorprender este objetivo dada la extraordinaria movilidad de los estudiantes y la cantidad de oportunidades de cambio que se presentan en los cuatro años de promedio de estancia universitaria. La retención incluye esfuerzos para mantener y mejorar la calidad no sólo de la enseñanza, sino de todos aquellos servicios que constituyen la vida universitaria. Las actividades extraacadémicas por ejemplo, reciben una gran atención dentro de la universidad que promueve todo tipo de clubes y actividades recreativas y culturales.

Por último, una vez que los estudiantes se gradúan se convierten instantáneamente en *donantes* potenciales. La tradición filantrópica de los EEUU ha creado y sigue apoyando grandes universidades privadas. La Universidad de Harvard por ejemplo, fue fundada en el año 1638 y tomó el nombre de John Harvard quien donó su biblioteca y la mitad de sus tierras para fundar un *College* después de su muerte (6). Las universidades cultivan con fervor y mantienen estrechas relaciones con los antiguos alumnos. Si existen departamentos y presupuestos para potenciar y apoyar las organizaciones estudiantiles, mayores aún son los recursos dedicados a las asociaciones de antiguos alumnos. Tradicionalmente, uno de los papeles más importantes que juega todo presidente de universidad en los EEUU, es el de contacto principal para recaudar fondos de los antiguos alumnos o corporaciones

---

(6) J.-G. MORA y M. NUGENT (1988), «Seeking New Resources for European Universities: the example of fund-raising in the US.» *European Journal of Education*, Vol. 33. N° 1.

fundadas o controladas por los mismos.

A través de los antiguos alumnos la universidad alcanza tres importantes objetivos: apoyo financiero, de investigación, y de bolsa de trabajo. El primero es de gran importancia, especialmente para cubrir gastos de capital e inversiones en edificios y equipos. Las donaciones de antiguos alumnos hacen posible las inversiones en nuevos edificios, bibliotecas, laboratorios, o instalaciones deportivas y además contribuyen a los gastos corrientes. Y ello ocurre en todas las universidades. En 1994 por ejemplo, nueve de las veinte universidades que recibieron más donaciones fueron públicas. En el mismo año el total recibido por las universidades en concepto de donaciones fué de 12.400 millones de dólares (7). La Universidad de Harvard –que emplea 250 personas exclusivamente dedicadas a solicitar donaciones– cubre más del 20% de su presupuesto anual con los intereses generados por fondos provenientes de donaciones (dichos fondos alcanzaron en 1997 un valor superior a los 9.000 millones de dólares) (8). Pero no todo es ayuda desinteresada; uno de los mayores incentivos a las donaciones (y a la filantropía en general) es la desgravación fiscal. Las donaciones a organizaciones no lucrativas en los EEUU son deducibles de los impuestos.

El apoyo a la investigación se produce de una manera más indirecta a través de contratos de la universidad con las compañías influenciadas o gestionadas por antiguos alumnos. Igualmente, los antiguos alumnos contribuyen significativamente con contratos de prácticas o puestos de trabajo para estudiantes. El contacto lo inician los antiguos alumnos solicitando a la universidad las *curricula* de estudiantes recién licenciados, o bien los estudiantes obteniendo de la universidad la lista de empresas con antiguos alumnos en puestos de responsabilidad.

Esta estrecha relación entre los antiguos alumnos y su *alma mater* es mucho más importante de lo que parece. A través de ella el binomio universidad –empresa se potencia y realiza de una manera muy personal y por ello mucho más efectiva y duradera. La relación estudiante–universidad comienza en el primer curso y dura toda la vida.

---

(7) J.-G. MORA y M. NUGENT. Op. cit.

(8) Harvard University. <http://vpf-web.harvard.edu/factbook/96-97> (febrero 1998).

## Los mitos de la universidad norteamericana

Una vez descritos algunos de los rasgos diferenciales de la universidad norteamericana es importante además discutir algunos de sus mitos o falsos supuestos.

*Primer mito: En los EEUU el sistema universitario es principalmente privado*

El primero y quizás el mito más extendido supone a la universidad norteamericana como un sistema principalmente privado de educación. Ciertamente las universidades más prestigiosas, más antiguas (9), y las más conocidas son en su gran mayoría privadas. Sin embargo, los datos de la OCDE y del propio Departamento de Educación de los EEUU demuestran claramente la creciente preeminencia de la universidad pública sobre la privada. La cifra de estudiantes en universidades privadas sigue decreciendo en proporción al total de estudiantes universitarios. En los años 40, la mitad de todos los estudiantes universitarios pertenecían a universidades privadas. En los años 60 dicha cifra había descendido a un tercio. En 1995, había un total aproximado de 14 millones de estudiantes universitarios en los EEUU (en los dos ciclos de graduado y licenciado de 2 y 4 años respectivamente). De dicha cifra, 11 millones (el 80%) estudiaban en universidades y colegios públicos y el resto en universidades privadas (10).

(Como dato curioso hay que notar que en los EEUU la enseñanza primaria y secundaria—según datos de la OCDE para 1992—se financió con un 91% de fondos públicos, mientras que en España la cifra por el mismo concepto fue de un 88% de fondos públicos, siendo el resto fondos privados) (11).

La Tabla I muestra la distribución de las fuentes de ingresos totales en educación en los EEUU y compara el año 1980 con 1995 (las cifras de los años intermedios cambian progresivamente entre los dos años mostrados).

(9) Desde 1650 en que se fundó Harvard University hasta después de 1800 todas las universidades eran privadas. Ver M.M. CHAMBERS (1968), «*Higher Education: Who Pays? Who Gains?*», The Interstate. Danville, Illinois.

(10) U.S. Department of Education. «The Condition of Education (1997)», <http://nces.ed.gov/pubs/ce> (abril 1998).

(11) OCDE «Education, Employment, Labour and Social Affairs (1997)», <http://www.oecd.org/els/stats/eag97> (mayo 1998).

TABLA 1  
**Fuentes de Ingresos en Educación en los EEUU**

<b>FUENTES DE INGRESOS</b>	<b>1980</b>	<b>1995</b>
Fondos Públicos	48,30 %	38,50 %
Matrículas y tasas	21,00 %	27,20 %
Otras fuentes	30,70 %	34,30 %
	100,00	100,00

Fuente: U.S Department of Education. *The Condition of Education (1997)*.

La proporción de ingresos públicos sigue siendo la más importante, si bien su importancia relativa sobre el total de ingresos ha disminuído en los últimos años y posiblemente continúe decreciendo. Al mismo tiempo todos los otros tipos de ingresos han aumentado, especialmente los ingresos por tasas y matrículas.

Monetariamente, de los 190.000 millones de dólares de ingresos por todos los conceptos que obtuvieron las universidades norteamericanas en 1995, las entidades públicas recibieron el 63% y el resto las privadas (si bien la proporción debida a matrículas fue del 18.4 y del 42.4% respectivamente).

En 1994, y según la OCDE, el gasto público directo de los EEUU en enseñanza universitaria fué del 1.1% del PNB (en España para el mismo año el porcentaje fué del 0.8%). En general el gasto total (público y privado) en educación universitaria fué del 2.4% del PNB (en España fué del 1.0%). En el mismo año el total gastado en todos los niveles educativos fué del 6.6% del PNB (en España fué del 5.6%). El total de gasto público en educación en general fué en 1994 del 4.9% del PNB (el mismo porcentaje que en España).

Por último, y según la OCDE (12), en 1994 el gobierno de los EEUU gastó en educación el 13.60% de su presupuesto, mientras que España gastó por el mismo concepto y período el 12.60% de su presupuesto.

No obstante, las comparaciones de gastos nacionales en educación en relación al PNB, o al presupuesto del gobierno, pueden llevar a conclusiones erróneas. La evolución del gasto en educación como porcentaje del PNB hay que compararlo

(12) OCDE «Education, Employment, Labour and Social Affairs (1997)», <http://www.oecd.org/els/stats/eag97> (mayo 1998).



con el crecimiento del mismo PNB y con el crecimiento de la población estudiantil. Obviamente, un país con un crecimiento cero o negativo de la población, pero con un crecimiento del PNB positivo (ajustado por inflación) puede mantener constante o incluso disminuir ligeramente su proporción de gasto educativo sin que decrezca el gasto real por estudiante.

Un indicador mucho más significativo que el porcentaje sobre el PNB, es el gasto educativo por estudiante en relación a la renta per cápita de cada país. Así por ejemplo, en el año 1992, el gasto público de los EEUU fué de \$7,097 por estudiante universitario, equivalente al 30% de la renta per cápita según datos de la OCDE. En el mismo periodo, España gastó \$2,496 por estudiante universitario o el 19.50% de la renta per cápita española. Nótese además que el porcentaje de estudiantes universitarios sobre el total de la población en edad universitaria es mayor en los EEUU. Según datos de la OCDE en 1995 el 25% de la población de los EEUU entre 25 y 64 años tenía estudios universitarios frente a un 12% en España.

La Tabla 2 resume los datos anteriores:

TABLA 2  
**Indicadores de gasto público en EEUU y España**

<b>TIPO DE GASTO</b>	<b>EEUU</b>	<b>ESPAÑA</b>
Gasto público directo en enseñanza universitaria en 1994	1,10 % PNB	0,80 % PNB
Gasto total (público y privado) enseñanza univ. en 1994	2,40 % PNB	1,00 % PNB
Gasto total en educación (a todos los niveles) en 1994	4,90 % PNB	4,90 % PNB
% de gastos educativos en el presupuesto nacional en 1994	13,60%	12,60%
Gasto público por estudiante / renta per cápita en 1992	30,00%	19,50%

Fuente: OCDE. *Education, Employment, Labour and Social Affairs (1997)*.

<http://www.oecd.org/els/stats/eag97>

*Segundo mito: La universidad norteamericana permite sólo estudiar a aquellas personas con recursos económicos*

En los EEUU aproximadamente la mitad de todos los estudiantes universitarios reciben algún tipo de ayuda económica. Las fuentes de ayudas incluyen el gobierno federal, los gobiernos estatales, empresas y fundaciones, organizaciones no

gubernamentales, y las propias universidades. Esta gran variedad de entidades produce en consecuencia un gran número de diferentes alternativas de ayuda financiera.

Los tipos de ayudas pueden dividirse en subvenciones, becas a fondo perdido, y sistemas de préstamo al honor (13). Las becas no han de devolverse y se otorgan según necesidad económica, méritos académicos o una combinación de ambos. Cubren generalmente gastos de matrículas y tasas académicas.

Los sistemas de préstamos al honor son fundamentalmente créditos y trabajo a tiempo parcial. Existe una gran variedad de préstamos, la mayoría de ellos a muy bajo interés que normalmente no han de ser devueltos hasta el final de los estudios. Muchos incluyen un período de gracia que permite al estudiante un respiro financiero mientras encuentra un trabajo al final de la carrera universitaria. Los préstamos cubren parte de los gastos de matrículas y tasas y en ocasiones alojamiento y manutención.

Los sistemas basados en el trabajo incluyen un limitado número (hasta 10 normalmente) de horas a la semana pagadas por el gobierno federal. La universidad da trabajo al estudiante (ayuda a profesores o departamentos con tareas de oficina o similares), paga el sueldo correspondiente, y el gobierno federal reembolsa a la universidad. La gran mayoría de los estudiantes obtienen trabajos adicionales durante el verano. Además, la universidad suele ofrecer horas de trabajo suplementarias a su propio cargo.

El 39% de los estudiantes reciben becas, el 25.6% obtienen créditos, y un 5% siguen programas de trabajo y estudio (muchos estudiantes combinan varios sistemas de ayuda financiera). Las mujeres y las minorías étnicas reciben ligeramente más ayudas que los hombres de raza blanca (52% de las mujeres, 63% de los negros y el 54% de los hispanos, frente a un 46.7% de los blancos).

El promedio anual recibido por estudiante por todos los conceptos fue en 1997 de aproximadamente \$6.832 o casi el 78% del costo total promedio de un curso académico (incluyendo estancia y alojamiento). El promedio de préstamos fue de \$4.345, el de becas de \$3.864 y de trabajo y otras ayudas aproximadamente de \$6.270 al año (Téngase en cuenta de nuevo que los estudiantes combinan los sistemas de ayudas).

La distribución de ayudas según dedicación es más extrema: el 68.4% de los

---

(13) Financial Aid Information Page. <http://www.finaid.org/finaid/overview> (mayo 1998).

estudiantes a tiempo total reciben algún tipo de ayuda contra el 38.3% de los estudiantes a tiempo parcial. De los estudiantes a tiempo total en centros públicos reciben ayuda el 62.8% mientras que de los matriculados en centros privados reciben ayuda el 80.3%.

Las cantidades en concepto de becas fueron aproximadamente de 16.800 millones de dólares en 1995. El origen de las becas se repartió al 50% entre las universidades públicas y las privadas.

Las cantidades otorgadas en concepto de becas han crecido estos últimos años muy rápidamente en términos absolutos después del ajuste por inflación. En términos relativos también han crecido apreciablemente en comparación con otros tipos de gastos incluido el mismo gasto de enseñanza. En las universidades públicas, y después del ajuste por inflación, las becas han aumentado un 91% en los últimos 15 años, pasando del 3.5% de gastos en 1980 al 5.7% en 1995. En las universidades privadas las becas aumentaron un 78% durante el mismo período (pasando del 8.2% al 11.6% de los gastos). Nótese además el mayor porcentaje dedicado a becas en las universidades privadas, no sorprendente por otro lado dado el precio más elevado de su educación (14).

*Y al fin y al cabo, ¿quién resulta admitido?*

A la vista de los datos anteriores no parece tener justificación la afirmación de que la universidad norteamericana está solamente abierta a aquellos con recursos económicos abundantes. Y sin embargo, y pese a ello, lo cierto es que hay pocos estudiantes universitarios provenientes de las clases sociales más pobres del país (15). ¿A qué se debe ello?

La universidad intenta retener a toda costa —entre otras cosas con ayudas económicas de todo tipo— a los estudiantes admitidos. Pero he aquí la clave del problema que en definitiva poco tiene que ver con la educación superior en sí

(14) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit.

(15) En 1993 por ejemplo, solamente el 50% de los estudiantes de secundaria hijos de familias de baja renta siguieron estudiando en la universidad comparado con el 79% de los estudiantes provenientes de familias de altas rentas. U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. «The Cost of Higher Education», 1995. <http://nces.ed.gov/pubs/96769.pdf> (julio 1998).

misma. En general la posibilidad de admisión en una universidad es inversamente proporcional al prestigio y excelencia de la misma. Las universidades más prestigiosas (y más costosas) admiten solamente a aquellos estudiantes con un historial académico (de bachillerato), cualidades culturales y experiencia vital excepcionales. ¿De dónde provienen dichos estudiantes? En su gran mayoría de las clases económicamente pudientes. Solamente familias pudientes pueden acceder a las escuelas primarias y secundarias adecuadas y rodear a sus hijos del ambiente cultural y familiar que haga posible un rendimiento académico y una experiencia vital suficientemente rica para garantizar la admisión en las mejores universidades.

Según datos de la OCDE para el año 1992 (16) en los EEUU el 75% del gasto público se dedicó a la educación primaria y secundaria (el resto a educación superior), mientras que España dedicó el 81,3% al mismo destino. En los EEUU sin embargo, las escuelas primarias y secundarias son financiadas y controladas a nivel local, es decir de ciudad o pueblo. La principal fuente de ingresos fiscales a nivel local proviene de la recaudación de impuestos a la propiedad (muy pocas ciudades o pueblos tienen la autoridad legal para imponer otro tipo de impuestos). Y es la distribución de dichos fondos públicos para educación primaria y secundaria –que han de competir además con otros destinos municipales tales como policía, bomberos, o limpieza– la causa principal de la situación socialmente injusta que se manifiesta en el tipo de estudiantes admitidos en la universidad (17).

Zonas residenciales (generalmente suburbanas) económicamente pudientes y con altos valores de la propiedad y del suelo, generan altos niveles de impuestos –incluso usando poca presión fiscal– que a su vez financian escuelas bien dotadas. Zonas económicamente deprimidas (generalmente urbanas) con bajo valor inmobiliario generan bajos niveles de impuestos y consecuentemente financian escuelas pobremente dotadas.

Esta situación de injusticia no es desconocida. En la mayoría de los estados de la Unión se han creado en los últimos años fondos especiales de compensación para igualar las diferencias entre escuelas como respuesta a los pleitos constitucionales

---

(16) OCDE «Education, Employment, Labour and Social Affairs (1997)», <http://www.oecd.org/els/stats/eag97> (mayo 1998).

(17) A.J. ROM (1996), «School Finance and Equal Educational Opportunity» en la obra colectiva: *Education Reform and Social Change*. Lawrence Erlbaum Associates.

llevados a cabo por los ciudadanos de áreas deprimidas. Sin embargo, a pesar de dichas medidas y de otras similares, las diferencias entre escuelas siguen siendo hoy en día muy importantes y es todavía pronto para evaluar el efecto de los cambios producidos en los últimos años.

He aquí brevemente el origen básico de lo que a la larga produce una injusta distribución de la educación superior en la población norteamericana.

### **Tendencias que afectan a la financiación de la universidad**

En los últimos años se han producido varias tendencias sociales, demográficas y culturales que son responsables en gran medida de la situación actual de la universidad en los EEUU. Conocer dichas tendencias—que afectan normalmente por igual a todo tipo de universidades—contribuye al conocimiento del estado actual de la universidad y facilita las predicciones sobre su estado futuro. En general, las tendencias no se presentan de una manera aislada. Existen obvias correlaciones entre la mayoría de las mismas, si bien en algunos casos es difícil identificar la relación de casualidad.

#### *Cambios políticos, administrativos y fiscales*

En primer lugar, el gobierno federal ha transferido en los últimos años gran parte de los fondos educativos a los gobiernos estatales y locales. La transferencia (similar posiblemente a la producida en España con la aparición de las autonomías) supone consecuentemente, un cambio en la responsabilidad sobre el uso y distribución de los fondos de educación. La diferencia más notable con el caso español es tal vez, que el cambio y la iniciativa política de transferencias han sido iniciados a nivel federal y no a nivel regional como en España. La dimensión de este cambio descentralizador—que aún se está produciendo—es tal que ya se ha hablado en algunos grupos republicanos del congreso norteamericano de la posibilidad de eliminar completamente el departamento (ministerio) de educación del gobierno federal y permitir a los estados completa libertad en materia de educación.

Es aún pronto para conocer el resultado de estos cambios. Es posible que algunos estados consigan una más justa y eficiente distribución de los fondos adaptándolos a sus propias necesidades, pero por otro lado existen serias dudas sobre el uso en

educación de los fondos transferidos. Dicha adaptación a las necesidades estatales puede de hecho poner la educación en un segundo plano. Probablemente los resultados serán tan dispares como las políticas, el nivel de desarrollo económico, y la situación fiscal de cada estado.

En segundo lugar, la estricta disciplina presupuestaria de los últimos gobiernos federales orientada hacia el objetivo de eliminar completamente el déficit presupuestario nacional, ha disminuido el crecimiento relativo del presupuesto de educación a todos los niveles. En la última década y media los ingresos de las universidades provenientes directamente de fondos federales y estatales han disminuido en importancia relativa (si bien como se verá en el siguiente apartado, dicha disminución se ha compensado parcialmente con un aumento de fondos públicos en las ayudas directas a los estudiantes). Véase la tabla N° 3.

**TABLA 3**  
**Cambios en la composición de los ingresos de la universidad**

<b>INGRESOS</b>	<b>1980</b>		<b>1995</b>	
	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>
Matrículas y tasas	12,90	36,60	18,40	42,40
Fondos Federales	12,80	18,80	11,10	14,40
Fondos Estatales y locales	49,40	2,60	39,90	2,70
Donaciones y contratos	2,50	9,30	4,00	8,80
Rentas e intereses	0,50	5,10	0,60	4,70
Ventas de servicios y otras	21,90	27,60	26,00	27,00
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100

Fuente: U.S Department of Education. *The Condition of Education* (1997).

Los estados—sometidos ellos mismos a similares presiones de los contribuyentes para establecer presupuestos estatales equilibrados—no han podido o no han tenido la capacidad política suficiente para compensar la disminución de fondos federales con contribuciones adicionales de origen local.

Si bien los cambios políticos se han producido en sentido vertical de arriba a abajo, hay que destacar un movimiento desde la base para aumentar la conciencia

política y fiscal del ciudadano y exigir a las instituciones estatales y locales responsabilidades por el uso eficiente de los fondos públicos.

### *Cambios en la composición y en el tipo de ayuda al estudiante*

Durante la década de los sesenta y primeros años de los setenta la mayoría de la ayuda federal y estatal a los estudiantes se canalizaba indirectamente a través de fondos para las instituciones de enseñanza. En 1965, por ejemplo, solamente diez estados tenían programas de ayuda directa al estudiante. En un intento de crear un ambiente de «neutralidad fiscal», hacer la educación universitaria directamente más accesible a las clases más pobres y aumentar a la vez la libertad de elección educativa, se aprobó en 1971 la ley de ayuda federal llamada «*Title IV*». Dicha ley estableció programas de ayudas directas a los estudiantes en forma de becas, préstamos y programas de trabajo–estudio. A la vez la ley establecía claramente la filosofía federal de favorecer ayudas directas a los estudiantes en lugar de ayudas indirectas a los mismos a través de las instituciones (18).

Como consecuencia de los cambios descritos, el porcentaje de ingresos corrientes recibidos por las universidades provenientes de becas y préstamos otorgados directamente a los estudiantes, aumentó del 9.7% en 1971 al 27.6% en 1995 para las universidades privadas, y del 5.9% al 13.2% para las universidades públicas durante el mismo período. El aumento de los fondos gubernamentales para los estudiantes, produjo lógicamente un descenso de las subvenciones a las instituciones educativas (vease la tabla 3).

Datos más recientes muestran asimismo un aumento generalizado en todo tipo de ayudas federales directas, siendo a la vez los préstamos los de mayor crecimiento relativo. Por ejemplo en el curso 1992–93 el 29.4% de todos los estudiantes a tiempo total recibieron becas y el 32.7% recibieron préstamos. En el curso 1995–96, las ayudas habían aumentado a un 30.6% de estudiantes recibiendo becas y un 43.2% recibiendo préstamos (19). El énfasis en el sistema de préstamos se inició en los años setenta y según los datos disponibles continúa

(18) F.K. ALEXANDER (1998), «Private Institutions and Public Dollars: an Analysis of the Effects of Federal Direct Student Aid on Public and Private Institutions of Higher Education», *Journal of Education Finance*. Volumen 23, N°3.

(19) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit

hasta la fecha. En 1975, los préstamos eran el 66% del total de dólares federales en ayuda a estudiantes. En 1995, el porcentaje por el mismo concepto había subido hasta el 80% (20). La preferencia del gobierno federal hacia la ayuda directa al estudiante y en especial el uso de préstamos tiene gran cantidad de adeptos. Sin embargo, y como veremos más adelante, hay quien discute con vigor el que haya cumplido sus objetivos educativos y de justicia social.

Por último, hay que mencionar que la mayoría de las becas y de los préstamos cubren los gastos de enseñanza, pero frecuentemente dejan al descubierto los gastos de alojamiento y manutención. Como puede observarse en la tabla N° 4, estos otros gastos son también considerables.

**TABLA 4**  
**Costos promedios de educación y alojamiento en la universidad**  
**en el curso 96–97 (en dólares)**

	Enseñanza	%	Alojamiento	%	Manutención	%	TOTAL
Privadas	12.537	69,94	2.873	16,03	2.513	14,02	17.923
Públicas	2.277	34,84	2.148	32,87	2.110	32,29	6.535
Promedio	4.561	49,59	2.364	25,69	2.275	24,72	9.200

Fuente: U.S Department of Education. *The Condition of Education (1997)*.

Las cifras de la tabla anterior reflejan la gran cantidad de universidades no urbanas y de aquellas que siéndolo, acogen gran número de estudiantes residentes en el campus.

### *Cambios en las tasas académicas*

Es indiscutible (como muestra la tabla 3) el aumento progresivo de las tasas universitarias a través de los años en todas las universidades. Si bien la naturaleza de las universidades privadas explica en cierto modo el aumento de sus tasas, el hecho no parece tan natural en las universidades públicas. Quizás se podría encontrar la explicación en la rigidez y falta de productividad de la fuerza laboral

(20) F.K. ALEXANDER. Op. cit.



docente y académica (teoría que hemos comentado ya brevemente) en general, lo cierto es que el cambio de dirección hacia el estudiante de las ayudas y subvenciones federales, ocasiona lógicamente en las instituciones una dependencia mayor de los ingresos provenientes de tasas de enseñanza. La tendencia creciente a usar fondos públicos para financiar directamente a los estudiantes, en detrimento de los fondos para las instituciones, obliga a éstas a seguir elevando las tasas hasta niveles muy cercanos a los costos reales. El hecho en sí sería neutro, siempre y cuando los fondos públicos directos a estudiantes compensaran económicamente a aquellos con menos recursos económicos. ¿Es esto cierto?

En su interesante artículo ya citado, F. King Alexander (21) refuta con pasión la extendida teoría de que las ayudas directas contribuyen a facilitar el acceso a la universidad a aquellos estudiantes de las clases sociales más bajas. Según dicho autor, las ayudas directas favorecen principalmente a las universidades privadas (un uso indebido de fondos públicos), son causa principal de la subida de las tasas académicas, y no contribuyen al acceso de universitarios sin recursos económicos. Según dicho autor, desde 1971 hasta 1995, las instituciones privadas triplicaron sus ingresos indirectos de fondos públicos (tasas pagadas por estudiantes con ayuda federal directa) mientras el porcentaje de alumnos de baja clase social de primer año en dichos centros se mantuvo al mismo nivel.

¿Dónde está la clave del problema? Curiosamente Alexander no menciona en su artículo las grandes barreras intelectuales a la admisión que se levantan a las puertas de cada universidad privada (22).

### *Cambios en el número y las características de la población universitaria*

La importancia de los cambios demográficos se manifestó en los EEUU en la crisis de población universitaria del final de los años 80 y principio de los 90. El descenso del número de estudiantes –al terminar los efectos del *baby boom* de la posguerra– tuvo un gran impacto en las finanzas de las universidades públicas y especialmente de las privadas (23). Enfrentadas durante varios años a un descenso

(21) F.K. ALEXANDER. Op. cit.

(22) Véase asimismo: M.M. CHAMBERS. Op.cit. Hace treinta años Chambers predijo los efectos negativos de la ayuda directa a los cuales se refiere Alexander.

(23) Sobre este importante tema léase J.M. POTERBA (1997) «Demographic Structure and the

considerable y continuado en el número de nuevas matriculaciones, las universidades se vieron obligadas a reducir personal docente y administrativo, congelar salarios y presupuestos, y en ocasiones eliminar programas y departamentos. A raíz de dicha crisis se pusieron en práctica prácticas administrativas de eficiencia, especialización, descentralización financiera y control de gastos que continúan hoy día (24).

Ultimamente se viene produciendo un mayor envejecimiento de la población estudiantil (el número de estudiantes profesionales a tiempo parcial y de más edad crece a mayor velocidad que la población estudiantil tradicional). Parece sin embargo que esta tendencia se estabilizará alrededor del año 2000.

Por otro lado sigue creciendo la variedad étnica, racial, e internacional de la población estudiantil (las minorías aumentan relativamente). Además, las universidades buscan cubrir los huecos con estudiantes profesionales e internacionales. En 1995 un 25% de los estudiantes eran minorías (25) y esta tendencia continúa

---

Political Economy of Public Education», *Journal of Policy Analysis and Management*. Volumen 16, N°1.

(24) Posiblemente España se encuentre después del año 2020 con una crisis de demanda similar a la norteamericana, cuando la población española universitaria empiece a decrecer como consecuencia de la baja tasa de natalidad actual y futura. Aparte de la presión presupuestaria y política para proveer de servicios a una población en la tercera edad –que afectará sin duda a la importancia relativa de la educación– tres importantes tendencias pueden coincidir en la segunda década del siglo XXI y provocar una grave crisis en la universidad española. (las tres estuvieron presente en los EEUU).

En primer lugar, el descenso y el envejecimiento simultáneo de la población: según datos de la OCDE, la población española alcanzará su máximo antes del año 2000 con aproximadamente 38,8 millones de habitantes. Para el año 2020 la población española habrá descendido a los 35,4 millones de habitantes (una cifra equivalente a la España de mediados de los años 70).

En segundo lugar, la rigidez natural de la fuerza de trabajo como factor de producción hará difícil –especialmente a niveles de personal docente– un ajuste laboral que compense la disminución de la demanda. Además, habrá que mantener los salarios docentes a niveles competitivos con el resto de la economía para evitar la fuga de personal docente al sector privado.

Finalmente, la tendencia actual a aumentar el peso de las tasas académicas en relación al resto de los ingresos de la universidad, aumentará la vulnerabilidad de ésta ante un descenso de alumnos.

Pudiera ser que otros estudiantes no tradicionales cubran el hueco, o que otros factores hagan falsa esta hipótesis (España está todavía un punto por debajo de la media de los países de la OCDE (13%) en cuanto a proporción de población con estudios universitarios). Sirva esta nota simplemente como un reto a estudiosos e investigadores sobre el tema.

(25) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit.

creciendo, siendo los asiáticos y los hispanos los de mayor crecimiento relativo (6% asiáticos, 8% hispanos, 11% negros). Sin embargo la capacidad adquisitiva de las crecientes minorías es menor que la de la población blanca. Las ayudas al estudio se concentrarán cada vez más en las minorías étnicas.

### *Cambios internos administrativos y de gestión*

A partir de la ya citada crisis producida por el fin del *baby boom*, se empezaron a producir grandes cambios internos en la gestión y administración de las universidades. La crisis produjo un proceso de reingeniería administrativa cuyos resultados aún se hacen notar. Las universidades no desaprovecharon la excusa y la oportunidad de la crisis y examinaron a fondo la importancia, eficiencia, y la rentabilidad de funciones administrativas, departamentos académicos y programas de enseñanza e investigación.

Uno de los resultados de este autoexamen, fué la descentralización e independencia administrativa y fiscal. Se eliminaron aquellos centros o actividades con pérdidas económicas o sin una importante función en la vida universitaria. Se establecieron procesos de presupuestos y contabilidad analítica para identificar fácilmente aquellas actividades cuya contribución al conjunto de la entidad no fuera positiva (económicamente o según otros criterios). Al mismo tiempo, se dió a los distintos departamentos y facultades la libertad de autoadministrarse y la responsabilidad de autofinanciarse.

En algunas universidades la descentralización es tan aguda que incluso la función de solicitar donaciones se hace por facultades, lo cual provoca conflictos internos y disputas por los antiguos alumnos. En otros casos se producen préstamos de fondos entre facultades o entre departamentos, así como absorciones y consolidaciones de programas, y/o facultades. (a la manera del resto de las compañías).

Otro de los efectos más notables de la reforma fué la sustitución de gran parte de los servicios propios de mantenimiento y apoyo universitario por servicios exteriores bajo contrato (*outsourcing*). Servicios tales como librerías universitarias, restaurantes y cafeterías, limpieza, fotocopias e imprentas, e incluso servicios de computación y de contabilidad de nóminas fueron subcontratados a firmas exteriores. Los servicios que quedaron compiten con la industria exterior para poder servir a su propia universidad.

Por último, la reducción de personal (especialmente no docente) que produjo

la crisis, continúa con una tendencia a incrementar la autosuficiencia administrativa del profesorado y a disminuir la proporción de personal no docente.

Todo lo anterior forma también parte de la lucha –especialmente en las universidades públicas de los EEUU, y típica también en las universidades españolas– para no elevar los costos de enseñanza del estudiante por encima de la inflación. Sin embargo, dada la naturaleza de los costos de la enseñanza, es muy discutible que dicho objetivo sea posible (26).

## Conclusiones

No cabe duda de que los EEUU han conseguido una población con altas cuotas de educación universitaria. Un país con aproximadamente el 25% de sus adultos en posesión de un título universitario (27) y con un grupo numeroso de universidades consideradas como las mejores del mundo, ha de sentirse satisfecho de sus logros. Dicho alto grado de capacitación se ha conseguido con una mezcla de instituciones de todo tipo en las cuales la universidad pública ocupa cada vez más el papel principal en cuanto al número de estudiantes educados. Paradójicamente, el papel del gobierno federal y de cada estado como fuentes directas de fondos para la universidad es cada vez menos importante. La iniciativa privada, las fundaciones y las donaciones de particulares van supliendo con su apoyo la escasez de fondos públicos a las universidades. La importancia del fenómeno filantrópico en la financiación de la universidad es notable y tiene por su misma naturaleza un efecto multiplicador (especialmente en las universidades privadas más prestigiosas). A primera vista el sistema capitalista de mercado y su «mano invisible» parece funcionar eficientemente asignando recursos allí donde los retornos son mayores.

---

(26) Este fenómeno es conocido como «La enfermedad de Baumol». Ver W.J. BAUMOL (1967), «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis», *American Economic Review* N° 57. La «enfermedad» es el crecimiento inevitable sobre la inflación en el costo de algunos bienes o servicios a medida que crece la economía cuando aquellos cumplan las siguientes condiciones: crecimiento de su productividad más lento que el resto de la economía, aumento relativo de su demanda según aumenta la renta, y falta de alternativas para dicho bien o servicio. Ver también «The Cost of Higher Education» U.S Department of Education Office of Educational Research and Improvement.

(27) OCDE op.cit.

Sin embargo, la distribución de la educación superior entre la población en general no parece haber alcanzado objetivos de justicia distributiva. Asimismo, existen serias dudas sobre la eficacia de los sistemas de ayuda directa a los estudiantes como uso adecuado de fondos públicos y como factor de compensación social ante las subidas constantes de las tasas universitarias. La obtención de los títulos universitarios más prestigiosos favorece mayoritariamente a las clases privilegiadas económicamente, perpetuando y acrecentando de esta manera la desigual distribución de la riqueza económica e intelectual. La presencia en la universidad de minorías raciales y étnicas es todavía muy inferior a su distribución en el censo de la población (e inferior aún si se considera que existen grandes grupos minoritarios no censados).

Las diferencias educativas no surgen por primera vez a nivel universitario, sino que se originan en los niveles más primarios de la educación. El sistema de financiación de las escuelas primarias y secundarias es en gran parte responsable de las tremendas diferencias intelectuales con que llegan a las puertas de la universidad los jóvenes que logran terminar la secundaria. El sistema de selección para entrar a la universidad, más rígido cuanto más prestigiosa sea aquella, es el causante indirecto y final de la desigualdad social en la educación superior. A la vista de lo anterior, es de esperar que una reforma urgente en el sistema de financiación de las escuelas primarias y secundarias produzca un efecto mucho mayor en los niveles educativos superiores de la población que cualquier cambio similar en la universidad. Ya se habla frecuentemente de dicha reforma, aunque no parece que exista un acuerdo político sobre su contenido. Cupones (*vouchers*) escolares para las familias, fondos de ahorro para educación libres de impuestos, escuelas primarias completamente privadas, instituciones financiadas por el estado y no a nivel local, son solamente una muestra de las múltiples soluciones propuestas. Sin embargo cualquier solución efectiva habrá de luchar con la arraigada tradición popular de financiar y controlar escuelas locales y con la aversión general a políticas federales impuestas desde el gobierno central. Ni siquiera en los EEUU, una universidad pública financiada adecuadamente y abierta a todos, puede suplir las deficiencias originadas en la escuela primaria.