

La educación superior en los Estados Unidos: una década de fomento
Richard C. Richardson. Departamento de Administración, Liderazgo y Tecnología
Universidad de Nueva York C.- Electrónico: richard.richardson@nyu.edu

Resumen

Se muestra la complejidad del sistema de educación superior en los Estados Unidos, así como las diferencias de las políticas a nivel estatal y federal, sobre todo en la última década. La diversidad de contextos y enfoques para satisfacer la demanda educativa complica las visiones generalizadoras. A lo largo de la década analizada, queda claro que el problema principal está en equilibrar la demanda —sin importar la igualdad racial o étnica— y el financiamiento otorgado, principalmente, al estudiante.

Abstract

The complexity of the US higher education system is discussed, together with policy differences at state and federal level, mainly those observed during the last decade. The great diversity of contexts and scopes to meet education demand complicates generalizing views. It is clear that during the decade analyzed, the greatest problem is balancing demand —regardless racial or ethnic equality— and financing granted to students, in particular.

Introducción

Conforme a la Constitución de los Estados Unidos, la educación superior pública es responsabilidad de cada uno de los 50 estados. El papel del gobierno federal —aunque no tan limitado como en el caso de Canadá— ha jugado históricamente el papel de catalizador en el desarrollo de los programas educativos considerados de interés nacional, en la expansión de acceso a la educación superior (a través de apoyo financiero a los estudiantes), y en la eliminación de la antigua discriminación existente en contra de las minorías raciales, étnicas y las mujeres. Asimismo, desde la época de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno federal ha sido la fuente de la mayor parte del financiamiento disponible para la investigación.

Las acciones tomadas por el gobierno federal se perciben en los diversos entornos de políticas y diseños de sistemas de educación superior de los 50 estados. Las interpretaciones estatales de las políticas federales deben tomar en consideración una amplia gama de economías, demografías y geografías.

El alcance de la educación superior en los Estados Unidos es amplia. Simplemente en el periodo de 1997 a 1998, las instituciones públicas y privadas incorporaron a 14.3 millones de estudiantes, 56% de los cuales eran mujeres y el 26% pertenecientes a minorías raciales y étnicas. Las inscripciones superaron a las observadas a principio de la década, con tan sólo ligeras reducciones en el número de egresados de preparatoria en muchos estados, así como una tendencia estable en la asistencia a universidades privadas debida al incremento en colegiaturas, y al apoyo financiero a estudiantes en forma de préstamos pagaderos una vez egresado el estudiante. Durante el periodo señalado, aproximadamente el 35% de todos los estudiantes entre 18 y 24 años de edad se inscribieron a la educación superior; paralelamente, el 43 % del total tenían 25 años de edad, o más (Chronicle of Higher Education, Almanac Edition, 1998, Hodgkinson, 1999, p. 15).

En el bienio referido, las instituciones públicas y privadas, en combinación, invirtieron poco menos de 1,830 millones de dólares norteamericanos. El total de asistencia a estudiantes casi alcanzó los \$56,000 millones, \$40,500 millones de los cuales fueron aportados por el gobierno federal. Por otra parte, éste gastó \$12,000 millones adicionales en investigación en colegios y universidades. Durante ese mismo periodo, los gobiernos de los 50 estados aportaron una cantidad ligeramente por debajo de los \$50,000 millones en gastos de operación, los cuales se invirtieron casi en su totalidad en instituciones públicas, que matriculan aproximadamente al 78% del total de estudiantes (Chronicle of Higher Education, Almanac Edition, 1998).

La diversidad de contextos y enfoques entre los estados, en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades educativas, complica las generalizaciones en el análisis de la educación en los Estados Unidos. Con el fin de abordar este reto, comienzo por describir algunas de las acciones federales de mayor relevancia en la década pasada. Después, ofrezco una visión general de las diferencias entre los entornos de los sistemas de educación superior en los Estados Unidos y las políticas federales. Finalmente, describo algunas de las formas en que los estados se ven afectados por o responden a las iniciativas de políticas federales y aspectos de gasto.

La política federal en los noventa

Durante la mayor parte de la década, un demócrata ha ocupado la Casa Blanca. Los republicanos han controlado el Congreso desde 1994. Las prioridades iniciales de la administración Clinton fueron los préstamos directos y el servicio nacional. La campaña electoral de Clinton prometió un “proyecto interno de ley GI” (domestic GI Bill) que permitiera a todos los estadounidenses pedir dinero prestado para sus estudios universitarios siempre y cuando estuvieran dispuestos a pagarlo como un porcentaje de sus ingresos futuros, o trabajar a cambio en el servicio nacional. Los objetivos de la legislación relacionada con esta medida era ligar el servicio nacional a los beneficios de la educación superior, incrementar la enseñanza dentro del servicio, y combinar todos los programas nacionales de servicio bajo la dirección de una nueva estructura administrativa (Parsons, 1997, pp. 188-191).

La legislación relativa al préstamo directo se propuso para reemplazar a los Préstamos Estudiantiles Garantizados (GSL, del inglés Guaranteed Student Loans). De acuerdo con el programa GSL, el gobierno federal subsidiaba las tasas de interés y garantizaba el pago de préstamos, otorgados directamente a los estudiantes por bancos comerciales y organizaciones privadas creadas a nivel federal (llamado Sallie Mae). La administración propuso el préstamo directo como una opción para remediar las tasas por mora sobre el pago de préstamos y acabar con la idea generalizada de que bajo el GSL, los prestadores ganaban una cantidad excesiva considerando el riesgo (si un estudiante incumplía, el gobierno federal pagaba).

Ambas iniciativas de Clinton se lograron parcialmente durante 1993 y 1994. Por primera vez en 40 años, los republicanos obtuvieron el control de ambas Cámaras en las elecciones para el Congreso de 1994 con una plataforma que prometía, entre otras cosas, reducir el papel del gobierno federal, combinar el Departamento de Educación y el Departamento del Trabajo con el fin de eliminar un número excesivo de programas de educación superior, y reducir el gasto general en educación superior.

Las diferencias políticas entre el liderazgo republicano y el presidente, se extendieron más allá de las propuestas legislativas sustantivas y, de hecho, ensombrecieron los años restantes de la década. No obstante, las diferencias relativas a educación superior se hicieron más obvias durante 1995-96, cuando el Congreso trató infructuosamente de dar marcha atrás a lo obtenido a nivel administrativo en los dos años previos. Las estrategias presupuestales republicanas para alcanzar sus metas llevaron a una crisis presupuestal de siete meses, intensificada por dos vetos presidenciales y las consecuentes obstaculizaciones por parte del gobierno federal. El efecto neto de la confrontación fue la confianza en el Presidente y la reducción del apoyo público a las prioridades republicanas.

Las propuestas republicanas introducidas para el año fiscal de 1997 implicaron una confrontación menor. Los republicanos no intentaron eliminar el préstamo directo y tampoco atacaron los programas presidenciales de aprendizaje por servicio a cambio de un tratamiento duro del presupuesto. Las Becas Pell (financiamiento a estudiantes con base a sus necesidades) se incrementaron a 2,700 dólares, su nivel más alto a la fecha. Asimismo, se incrementaron los fondos para investigación.

En la plataforma de las elecciones presidenciales de 1996, la educación superior recibió más atención de lo habitual por parte de ambos partidos. Por el Partido Demócrata, el presidente Clinton propuso hacer la educación superior más accesible, a través de las becas Hope (créditos a impuestos, de hecho) para contribuir al pago de los primeros dos años de educación superior. Su oponente, Robert Dole, continuó con el compromiso republicano previo de eliminar el Departamento de Educación. Dado que los esfuerzos republicanos para reducir la asistencia a estudiantes un año antes se había convertido en una responsabilidad política, los miembros de ambos partidos hablaron en favor del papel federal en la educación superior y en el incremento de financiamiento (Cook, 1998, pp. 177-179).

Al final de la década, las dos iniciativas legislativas federales eran, incuestionablemente, los créditos a impuestos y el desarrollo de la fuerza laboral. El Decreto de Alivio Impositivo de 1997 incluía los créditos a impuestos Hope y Lifetime. El crédito Hope ofrece hasta \$1,500 anuales en reducción de impuestos federales durante los primeros dos años de educación superior, en tanto el crédito Lifetime ofrece hasta \$1,000 por año en alivio impositivo para educación superior después de los primeros dos años. Los expertos estimaron que el Decreto, junto con las disposiciones de ahorro universitario y las deducciones a intereses sobre préstamos educativos costarían \$40 mil millones de dólares durante los primeros cinco años, más del total de todos los demás recursos de financiamiento federal a estudiantes combinados.

El Decreto de Alivio Impositivo constituyó una salida abrupta de la política federal previa que se enfocaba en el apoyo a estudiantes de bajos recursos. Las familias de menor ingreso que no pagaban impuestos federales no recibirían los beneficios conforme a los nuevos créditos. Por otra parte, las familias de mayores recursos tampoco tendrían derecho a los créditos si su ingreso gravable superaba ciertos niveles preestablecidos. Por lo tanto, las principales beneficiarias de los nuevos créditos serían las familias de clase media cuyos hijos asisten a instituciones costosas. La nueva política federal tiene implicaciones importantes en las políticas fiscales de los 50 estados que aportan la mayor parte de los fondos recibidos por las universidades y colegios públicos (Conklin, 1999, pp. 11-12; National Center for Public Policy and Higher Education, 1998, p. 3).

El Decreto de Inversión de la Fuerza Laboral de 1998 (WIA, del inglés Workforce Investment Act), producto de cuatro años de actividad en el Congreso, establece un marco para el sistema de preparación y empleo de la fuerza laboral con énfasis en la satisfacción de las necesidades de los patrones, y en el servicio a clientes y confiabilidad del desempeño. Las disposiciones del WIA incluyen:

- Creación de centros de servicio con el objetivo de dar acceso a programas múltiples de empleo y capacitación;
- Facultación de individuos con la información y recursos necesarios para el manejo de su carrera personal;
- Ofrecimiento de un conjunto básico de habilidades de búsqueda a todos los individuos en busca de trabajo;
- Incremento en la confiabilidad de los sistemas de información, y en los programas de empleo y capacitación;
- Desarrollo de un papel más fuerte de las juntas locales y del sector de negocios a través de la planeación estratégica y de la evaluación de requerimientos;
- Creación de flexibilidad estatal y local para asegurar que los sistemas disponibles satisfacen las necesidades locales; y
- Mejora de los programas juveniles para ofrecer vinculación entre el aprendizaje académico y ocupacional, y otras actividades juveniles de desarrollo.

El WIA, al igual que los créditos a impuestos, se concibió como una sociedad federal/estatal. Por lo tanto, el Decreto tiene importantes implicaciones para las políticas de educación superior de los 50 estados (State Higher Education Executive Officers, 1999).

Esta visión nacional de la educación superior en los Estados Unidos, concluye con tres direcciones clave de políticas en el desarrollo de la política federal aplicable: apoyo fiscal, esfuerzos para contener costos y precios, y acción afirmativa. Estas tres direcciones en conjunto tendrán implicaciones sustanciales para la educación superior del nuevo siglo.

Apoyo fiscal federal

El Departamento de Educación de los Estados Unidos (ED) divide el gasto educativo federal en tres categorías: El financiamiento dentro de presupuesto, se establece a través de asignaciones del Congreso. El soporte fuera de presupuesto, está conformado por dinero federal que se ha excluido del presupuesto, por ley. Los fondos no federales generados por programas federales, son el resultado de las garantías de préstamo y subsidios a intereses federales en apoyo al préstamo de capital a través de diversas fuentes privadas y públicas.

Los tres programas de financiamiento federal más importantes fuera de presupuesto, excluyendo la investigación, son Student Financial Assistance del ED (SFA), Federal Family Education Loans (FFEL) —antes GSL— y otros programas de educación superior que contribuyen con fondos para instituciones especiales, bibliotecas, actividades de desarrollo profesional en institutos específicos, una amplia variedad de actividades culturales y actividades diversas de investigación (tales como el programa de Investigación de Rehabilitación y Discapacidad). Durante el año fiscal 1998, aproximadamente el 57% de los fondos para programas de educación superior provinieron del Departamento de Educación. Entre los años fiscales 1990 y 1998, el financiamiento para SFA se incrementó en un 12.8% en dólares constantes; el financiamiento para FFEL se redujo en un 64%; en tanto, el financiamiento a otros programas de educación superior se incrementó en un 35%.

Las tres fuentes más importantes de financiamiento para investigación en las universidades, en orden de magnitud, son el Departamento de Servicios de Salud y Humanitarios (HHS, del inglés Department of Health and Human Services), el Departamento de Energía (DOE, del inglés Department of Energy) y la National Science Foundation (NSF). Otras fuentes importantes de financiamiento (más de un mil millones) incluyen a la NASA y al Departamento de la Defensa. El financiamiento federal total para investigación se incrementó en un 8.5% en dólares constantes entre 1990 y 1998. Los incrementos proporcionales más importantes se observaron por parte de la NASA (25%), el HHS (21%) y la NSF (19%). El Departamento de la Defensa registró el mayor decremento (-41.7%).

El apoyo fuera de presupuesto reportado por el ED se limita al programa federal de préstamos directos, Federal Direct Student Loan (FDSL) que comenzó a operar en el periodo 1994-95 y que ha crecido a más del 35% del total del volumen de préstamos a estudiantes. Dentro de este programa, el gobierno federal ofrece capital directamente a través de préstamos de la Tesorería, en vez del subsidio federal a agencias de préstamo privadas o estatales. El costo de este programa en 1998 superó los 11 mil millones de dólares.

Los fondos no federales, aunque excluidos del presupuesto, generan la responsabilidad financiera federal, a manera de garantías y subsidios federales para préstamos a estudiantes otorgados por bancos y otras autoridades públicas y privadas. Entre los años 1990 y 1998, el apoyo fuera de presupuesto y los fondos no federales aportados para educación, generados por la legislación federal, se incrementaron en un 130% en términos de dólares constantes. Los grandes beneficiarios fueron las Supplemental Educational Opportunity Grants (218%), Perkins Loans (140%), y FFEL (51%). Por otra parte, State Student Incentive Grants (-66%) y Work-study Aid (-22%) fueron los grandes perdedores. El apoyo fuera de presupuesto y los fondos no federales dieron un total del 30% del total del apoyo federal para la educación superior durante el año fiscal 1998.

Esta visión general del apoyo federal a la educación superior entre 1990 y 1998, sugiere varias tendencias opuestas. Después de caer del 18% en 1980 al 14% en 1990, la participación federal en el gasto de educación superior alcanzó el 15% durante la última década. Después de los ajustes de la inflación, los fondos presupuestados para educación superior (excluyendo otros fondos de educación) se redujeron en un 28%. El financiamiento para investigación en universidades y en centros de investigación administrados por las universidades se incrementó en un 48%. (U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement, 1998).

El énfasis del financiamiento federal en el papel del mercado crece. La mayor parte de los fondos se destinan a consumidores que toman la decisión de asistir a la universidad y a cuál de estas. El apoyo a estudiantes se proporciona a manera de préstamos, incrementando así el monto disponible para la familia para gastos

de educación superior. Los estudiantes con necesidades económicas pueden solicitar préstamos subsidiados. Todos los estudiantes pueden recibir préstamos no subsidiados. No obstante, ambos tipos de préstamos deben ser liquidados después de que el estudiante egrese. En tiempos recientes, los incrementos más significativos de apoyo federal a estudiantes provinieron de créditos a impuestos que beneficiaban principalmente a los estudiantes de clase media en universidades costosas. No sólo se ha llevado a cabo una redirección de los fondos federales, sino que el gobierno federal también ha reducido su participación en el total de los costos de los estudiantes. Concurrentemente, ha proliferado el financiamiento federal destinado a la investigación enfocada en prioridades nacionales y principalmente distribuido en un sistema de competencia con revisión por parte de colegas.

Costos y precios de los colegios

En 1997, el Congreso estableció una Comisión Nacional para abordar los Costos de la Educación Superior en respuesta al interés público en la accesibilidad a este nivel educativo. La Asamblea Legislativa que creó dicha Comisión se dio cuenta que desde el año de 1980 los incrementos en colegiaturas en los colleges y universidades de cuatro años había superado el incremento del ingreso de las familias de clase media y las tasas de inflación. Se encargó a la Comisión el estudio y elaboración de un informe para el Congreso sobre aspectos tales como: incremento de colegiaturas comparado con otros bienes y servicios, tendencias en los costos administrativos de las universidades, tendencias en la carga de trabajo y compensaciones del cuerpo académico, el grado al que los incrementos en la asistencia financiera contribuyó al incremento de las colegiaturas, y la capacidad de los programas de ayuda federales y estatales en la cobertura de los costos de la educación al nivel del college y universidad.

En enero de 1998, la Comisión emitió un informe sobre dichos aspectos:

- Entre 1987 y 1996, la colegiatura en las instituciones públicas de cuatro años se incrementó mucho más rápidamente que los costos de instrucción o los subsidios estatales;
- El decremento en los subsidios estatales durante una porción menor de dicho periodo no representó de manera alguna una tasa equivalente a la del incremento en colegiaturas;
- Los costos por concepto de colegiaturas en colegios de dos años y en todas las instituciones privadas también crecieron mucho más rápidamente que el costo por estudiante;
- Las colegiaturas se incrementaron a mayor velocidad que el ingreso familiar;
- El precio total al estudiante menos todas las formas de asistencia financiera se incrementaron en un 114% en las instituciones públicas de cuatro años, 81% en las instituciones privadas de cuatro años, y 169% en las instituciones públicas de dos años;
- La asistencia financiera a estudiantes se incrementó en un 128%. La mayor tasa de incremento provino de fuentes institucionales;
- La mayor participación del incremento dentro de los programas federales se dio a manera de préstamos;
- Dado que un número mayor de estudiantes fue candidato a asistencia, la asistencia federal por alumno receptor estuvo por debajo del incremento en el gasto en asistencia —por ejemplo, las becas Pell se incrementaron en un 21%, en tanto los préstamos FFEL/FDSL en un 41%.

La Comisión expresó especial preocupación por los fuertes incrementos en préstamos a estudiantes e hizo la siguiente observación: “Las instituciones académicas del país han renovado su capacidad para analizar todas las demás actividades económicas relevantes de los Estados Unidos, no obstante no han dedicado la misma atención al análisis de sus propias estructuras financieras” (p. 17). Entre algunos de los aspectos que han contribuido al incremento en los costos de educación superior podemos enumerar:

- Los estudiantes son cada vez menos tradicionales. Hay más estudiantes de medio tiempo, estudiantes con necesidades específicas de aprendizaje y discapacidades. Los costos de atención a estos estudiantes exceden por mucho el promedio del costo de los estudiantes tradicionales de tiempo completo;
- Se requiere de personal administrativo mejor remunerado para cubrir un número creciente de servicios ofrecidos y cumplir un mayor número de reglamentaciones estatales y federales;
- Las tecnologías cambiantes han llevado a muchas instituciones a imponer cuotas obligatorias por concepto de tecnología computacional/de instrucción.
- La acreditación y otras reglamentaciones de aseguramiento de calidad, impuestas por normas en vigor, han incrementado los costos significativamente.

La Comisión concluyó que las preocupaciones sobre el incremento en los precios de los colleges y universidades estaban bien fundadas. Sugirió cinco objetivos de políticas para abordar dichas inquietudes:

- Fortalecer el control de costos institucional;
- Incrementar la información del mercado y la conciencia pública,
- Desregular la educación superior;
- Reconsiderar la acreditación; y
- Mejorar y simplificar la asistencia federal a estudiantes (National Commission on the Costs of Higher Education, 1998).

Todavía es muy pronto para evaluar los efectos del informe, sin embargo, una versión en borrador de éste fue severamente criticado por los líderes republicanos y considerado como un “acto de encubrimiento” por parte de un comité dominado por profesionales de la educación superior (diez de los once miembros de la Comisión eran en ese momento, o habían sido en el pasado, presidentes, profesores o ejecutivos de asociaciones de cabildeo de educación superior). El reporte final fue aprobado por diez de los 11 miembros de la Comisión. El miembro no vinculado a la educación superior expresó cortesmente su desencanto por los resultados del informe.

Acción afirmativa

Durante más de 30 años, el creciente acceso a la educación superior ha sido un objetivo fundamental de las políticas federal y estatal. La estrategia para alcanzar esta meta ha implicado diversas combinaciones de apoyo institucional y asistencia financiera a estudiantes. El Proyecto de Ley GI, el desarrollo de los colegios comunitarios, las becas Pell y los préstamos estudiantiles con garantía federal han creado un sistema sin precedentes de educación superior que ofrece un acceso más amplio a una variedad más extensa de servicios y oportunidades educativas que en cualquier otro país (Knight Higher Education Collaborative, 1998). Las acciones afirmativas, originalmente concebidas como un remedio nacional a la discriminación de minorías raciales y étnicas observada en el pasado, ha sido un elemento importante de la estrategia de acceso a la educación.

No obstante, durante la década pasada, la combinación de casos ante tribunales, referendos de votantes, y acciones ejecutivas o legislativas se combinaron para erosionar la influencia de las políticas de acción afirmativa. En 1997, un tribunal federal de distrito de Texas (Hopwood) hizo a un lado el uso del concepto

de raza en las admisiones. Los partidarios de la acción afirmativa se han resistido a retar tanto ésta como decisiones similares por temor a sentar precedente de no aceptación de discriminación por raza, grupo étnico o sexo conforme a la Constitución de los Estados Unidos (la decisión Hopwood aplica sólo a estados parte del mismo distrito federal de Texas). La Junta de Regentes de la Universidad de California, con la influencia de un gobernador republicano, acabó con el uso de las preferencias raciales en admisiones y empleo. Poco después de esta acción, un referendo de votantes demostró la popularidad de la posición adoptada por el gobernador extendiendo dicha prohibición a todos los empleados públicos del Estado de California. Florida se anticipó a la acción de los tribunales mediante el remplazo voluntario de su programa de acción afirmativa con la garantía de admisión a universidades públicas de todos aquellos egresados de nivel preparatoria dentro del 10% más alto de su generación. (Black Issues in Higher Education, 2000, p. 8).

En el caso de Washington, una Comisión de Derechos Civiles, dividida con un presidente designado por un presidente demócrata, argumentó en su informe más reciente que los estados sin orden de un tribunal para dar por terminada la acción afirmativa deberán conservar las preferencias raciales y étnicas existentes en especial en lo referente a inscripciones en las facultades de leyes, medicina, y otras escuelas y facultades de posgrado y profesionales. El argumento se sustenta más en medios que en objetivos. Existe un acuerdo general entre republicanos y demócratas del país en lo que respecta a continuar con el avance hacia la eliminación de los factores raciales y étnicos como determinantes de en dónde y qué deberán estudiar los jóvenes. Los oponentes de la acción afirmativa argumentan que este objetivo debe alcanzarse a través de estrategias de neutralidad étnica y racial. Los partidarios de la acción afirmativa consideran la necesidad de la discriminación inversa para atenuar los efectos de la discriminación pasada.

Diseños del sistema de educación superior del Estado y entornos de políticas

El tema de la acción afirmativa marca un buen punto para cambiar el enfoque de la discusión de los gobiernos federal y estatales. Como ya se ha observado anteriormente, los estados difieren en la forma en que organizan y financian los sistemas de educación superior. Existen tres patrones distintos de organización del sistema:

- Los estados con un sistema unificado ubican a todas las instituciones de educación superior (incluyendo colegios comunitarios) dentro de una junta de gobierno única. Dicha junta habitualmente es designada por el gobernador con el consentimiento de la asamblea legislativa. La junta de gobierno designa a un funcionario ejecutivo (normalmente llamado canciller), quien trabaja directamente con el gobernador y la asamblea legislativa en funciones clave tales como presupuesto, planeación y aprobación de programas, mantenimiento y difusión de información, y mejora de la colaboración entre instituciones del sistema. Los sistemas unificados se encuentran, principalmente, en los estados con menos población tales como Idaho, Dakota del Sur y Alaska. Georgia, con su alto promedio de población, es la excepción.
- Los estados con sistemas federales requieren que las instituciones o sistemas de instituciones de educación superior públicos (cada uno con su órgano de gobierno normalmente designado por el gobernador con el consentimiento de la asamblea legislativa) trabajen directamente con una junta coordinadora también designada por el gobernador y aprobada por la asamblea legislativa. Los funcionarios de alto nivel (llamados presidentes o cancilleres) y su personal deben trabajar con la junta coordinadora en asuntos tales como presupuesto, planeación y aprobación de programas, mantenimiento y difusión de información, y mejora en la colaboración entre instituciones. Las responsabilidades más importantes de las juntas coordinadoras incluyen: representación del interés público, actuación como interlocutor entre las instituciones y el gobierno estatal —particularmente en lo que se refiere al proceso de elaboración de presupuestos— y ofrecimiento de información creíble sobre el desempeño institucional. Los sistemas federales se encuentran generalmente en los estados de mayor población tales como Washington, Texas, Illinois y Nueva Jersey.
- Los estados con sistemas segmentados organizan a las instituciones de educación superior públicas en dos o más juntas de gobierno normalmente designadas por el gobernador con la aprobación de la asamblea legislativa (en pocos estados tales como Michigan, algunas juntas de gobierno son elegidas directamente por los votantes del estado). Aunque dichos estados posiblemente tengan algún tipo de

comité coordinador voluntario u ordenado por la asamblea legislativa, cada funcionario de alto nivel trabaja directamente con el gobernador y la asamblea legislativa en lo que respecta al presupuesto y al tipo y cantidad de información sobre desempeño que ha de hacerse del conocimiento. En los sistemas segmentados, las juntas de gobierno institucionales y sus ejecutivos designados son responsables de la representación del interés público, de la decisión de la cantidad y formas de colaboración con otras instituciones, y en cuanto a los programas que ofrecen y dónde los ofrecen. La ausencia de junta unificada o coordinadora a veces da como resultado que los estatutos legislativos regulen aspectos como la carga académica de los profesores, duplicación de programas, y transferencia de instituciones de dos a cuatro años. El grado de segmentación es menor en estados como Florida y Arizona con una sola junta para los colegios y universidades de dos años y con una segunda junta que coordina el sistema de colegios comunitarios. La segmentación más intensa se da en Michigan, donde cada institución —tanto las de dos como las de cuatro años— cuenta con su propia junta de gobierno y en donde toda la coordinación y colaboración a nivel estatal es voluntaria.

Los estados determinan el entorno de políticas a seguir haciendo énfasis en uno de los tres papeles aquí descritos cuando se lleva a cabo el financiamiento de los sistemas educativos que han creado:

- En su papel de proveedores, los estados crean y mantienen instituciones bajo la premisa de que los profesionales que operan dichas instituciones tomarán en consideración las prioridades del estado y el interés público en las decisiones que tomen. El papel de proveedor se da con mayor frecuencia en estados segmentados, en parte debido a que dichos estados carecen de un mecanismo eficaz para influir en el proceso de decisiones institucionales más allá del presupuesto anual.
- En su papel de reguladores, los estados determinan los servicios ofrecidos por las instituciones, especifican quiénes son candidatos a dichos servicios, controlan los precios y regulan la forma en que se usan los recursos disponibles. El papel de regulador se da con mayor frecuencia en los estados unificados, aunque también pueden presentarse en sistemas federales cuando las juntas coordinadoras son demasiado entusiastas o en sistemas segmentados cuando los legisladores se frustran por la falta de respuesta institucional.
- En su papel de partidarios del mercado, los estados redirigen recursos de las instituciones a estudiantes libres para seleccionar la institución a la cual se inscribirán. Los partidarios del mercado también tratan de manejar sus sistemas de educación superior mediante incentivos a las instituciones —tanto públicas como privadas— que ofrecen servicios educativos relacionados con las prioridades estatales en formas eficientes en función de costos (tales como uso de tecnología y educación a distancia). Aunque los sistemas federales están en mejores condiciones para actuar como partidarios de mercado, debido a que cuentan con una oficina de enlace que puede darles la visión necesaria, un número cada vez mayor de estados segmentados y proveedores tratan también de vincular más de cerca el desempeño institucional a los subsidios, con el uso frecuente de estrategias de mercado.

El diseño de los sistemas estatales y los papeles que los estados adoptan en el financiamiento de la educación superior conforman de manera importante el impacto de las políticas federales y las tendencias nacionales (Richardson, 1999). Veremos ahora algunos aspectos para ilustrar las diferencias entre estados.

Influencias y asuntos estatales

Durante los primeros tres años de la década pasada, continuó un periodo de diez años de crecimiento en inscripciones en los Estados Unidos en que 14 estados experimentaron un crecimiento máximo del 25%. Los estados de mayor crecimiento fueron los del oeste y sudeste. Para 1996, los patrones cambiaron, y Nueva York, Pennsylvania e Illinois se unieron a Texas y California como los estados con el mayor número de egresados (California Higher Education Policy Center, 1997, pp. 7-8). Sólo seis estados (California, Nevada, Arizona, Carolina del Norte, Massachusetts y Rhode Island) experimentarán incrementos del 20% o más para el año 2005. Ocho estados verán decrementos reales. La matrícula crecerá de 14 a 16 millones durante ese mismo periodo. No obstante, el porcentaje de estudiantes de origen étnico mezclado se duplicará y alcanzará

casi los 6 millones. Para el año 2025, la juventud del país no presentará raza mayoritaria, sin embargo la diversidad se concentrará en un número limitado de estados y condados (Hodgkinson, 1999).

No se observan patrones discernibles en cuanto a cómo financiarán los estados la educación superior. No obstante, a diferencia del gobierno federal, 49 de los 50 estados tienen legalmente prohibido gastar más en un año presupuestal de lo que reciben en ingresos. A principio de los noventa, casi todos los estados experimentaron los efectos de una recesión durante la cual el desempleo alcanzó casi el 8% a nivel nacional (comparado con la tasa actual de menos del 5%). Los estados sufrieron la recesión con diferente intensidad. California, el estado más grande, fue uno de los primeros en entrar a la recesión y uno de los últimos en recuperarse. Hovey (1999) hizo notar la tendencia de los estados a usar a la educación superior como un elemento de equilibrio en sus presupuestos. Los gastos por concepto de servicios de salud, correccionales y de seguridad pública, welfare, y educación básica y secundaria no pueden reducirse fácilmente. Por lo tanto, los responsables de la elaboración de políticas usan las asignaciones a educación superior como un vehículo para lograr un presupuesto equilibrado. Esto significa que en buenos tiempos, los colleges y universidades reciben incrementos por arriba de lo normal, y en malos tiempos, sufren recortes mayores de lo normal. La tendencia es exagerada por el grado en que los estados confían en los impuestos por ventas como su principal fuente de ingresos, en comparación con la confianza que el gobierno federal tiene en el ingreso derivado del impuesto sobre la renta.

A partir de este análisis, cualquiera pensaría que la educación superior fue tratada muy bien por los gobiernos estatales durante los últimos cinco años de la década y, de hecho, ése es el caso. Desde cualquier punto de vista, los últimos cinco años han sido muy buenos en lo que respecta al financiamiento estatal (que es la principal fuente de financiamiento para las instituciones públicas) con ingresos por estudiante de tiempo completo sustancialmente superiores a la tasa de inflación. No obstante, una vez más, los efectos no han sido uniformes en todos los estados. Por ejemplo, entre 1995 y 1996, y 1997 y 1998, nueve estados incrementaron sus ingresos en aproximadamente un 15%, o más, y 27 estados más aportaron incrementos del 7% al 14%. Diez estados registraron incrementos del 6% o menos, en tanto los cuatro restantes registraron crecimiento nulo o, incluso, un decremento en sus ingresos (Hovey, 1999; Chronicle of Higher Education, 1998, p. 14).

Hovey (1999, p. 9) previene sobre un inminente déficit estructural en muchos estados en que se prevé que la matrícula descienda. A lo que él se refiere con déficit estructural, es a que en ausencia de incremento de impuestos, la demanda del estudiantado se incrementará con más rapidez que los recursos estatales disponibles dejando así a los colleges y universidades un 0.5% aproximadamente por debajo de los fondos necesarios para el mantenimiento de los servicios en su nivel actual. El problema podría ser mucho peor si los estados experimentaran una recesión o un crecimiento por debajo de lo normal.

Los incrementos favorables en el financiamiento de los estados observados en los últimos cinco años se han dado por las condiciones existentes. Un número cada vez mayor de estados ha migrado hacia la asignación de fondos por desempeño o el establecimiento de presupuesto por desempeño. En el primer caso, el dinero se liga directamente a los resultados institucionales en indicadores específicos (tales como tasa de graduación cada cinco años). En el caso del presupuesto por desempeño, los funcionarios estatales elegidos toman en consideración los informes sobre logros institucionales con base en indicadores específicos como un factor determinante de asignación del presupuesto anual. Para mediados de 1997, diez estados habían adoptado la asignación de fondos por desempeño y 18 más habían ya considerado la opción. Ocho estados habían adoptado la asignación por desempeño. Florida, por su parte, adoptó ambos sistemas (Burke, 1998, p. 8). En la mayor parte de los estados, el porcentaje de presupuesto en riesgo en estos programas es relativamente pequeño (normalmente entre el 5 y el 10%), sin embargo, un estado, Carolina del Sur, ordenó que el 100% de su distribución presupuestal se hiciera de ese modo para el año fiscal 2000-01.

Incluso en los estados con programas formales de asignación de fondos por desempeño, la tendencia ha sido hacia una mayor dependencia de los fondos públicos. En el caso de California, por ejemplo, un gobernador republicano comenzó a negociar los presupuestos anuales para la Universidad de California y la Universidad Estatal de California con base en ciertos compromisos por parte de los altos funcionarios de dichas instituciones en cuanto al número de estudiantes a los que se les daría servicio, la transferencia de cursos entre instituciones, incrementos de productividad y eficiencia, y limitación en los incrementos de colegiaturas. Esta

práctica ha continuado con el presente gobernador, un demócrata.

Los nuevos créditos federales a impuestos han implicado presión para los estados que han confiado en estrategias de colegiaturas bajas para promover el acceso. Si dichos estados no incrementan sus colegiaturas, no podrán aprovechar al máximo la transferencia de costos al gobierno federal mediante la compensación de colegiaturas altas con créditos a impuestos. En caso de incrementar la colegiatura, corren el riesgo de limitar el acceso a las familias de bajos recursos y estudiantes independientes que no reciben el beneficio de los créditos. Los créditos a impuestos distorsionarán la intención de los programas de ayuda financiera por parte del Estado a estudiantes con base en sus necesidades a menos de que dichos créditos a impuestos se aborden como ingreso en el cálculo de las necesidades del estudiante. Los créditos federales a impuestos también son un incentivo para que los estados desarrollen programas familiares de pago anticipado de colegiaturas o ahorro (National Center For Public Policy and Higher Education, 1998).

Es claro que la accesibilidad de la educación no es tema reciente en muchos estados. Para el otoño de 1998, 13 estados ya ofrecían becas con base en méritos utilizando como ejemplo el programa Georgia's Hope que incentiva a estudiantes de dicho estado con un promedio mínimo de B con el pago total de sus colegiaturas y cuotas en campus públicos, o con un apoyo de \$3,000 en campus privados en Georgia, independientemente del nivel de ingresos de la familia. Es claro que dichos programas están comprometidos con el ofrecimiento de una educación accesible a los estudiantes de mejor desempeño en el estado. Sin embargo, muchos otros programas estatales siguen enfocados en el acceso de cara a políticas federales cambiantes. Para el otoño de 1998, 13 estados habían ya reducido sus niveles de colegiatura pública o habían ligado los incrementos a índices tales como el crecimiento del ingreso per capita. Asimismo, 34 estados habían ya creado programas para permitir el pago anticipado de colegiaturas o el ahorro en cuentas de los colegios con retornos ligados a los incrementos en costos (Chronicle of Higher Education, 1998, p. 9).

Conclusión

Hay muchos otros aspectos y condiciones en desarrollo dentro del sistema de educación superior de los Estados Unidos que podrían abordarse en un artículo de este tipo, sin embargo no dentro del límite de páginas establecido por el editor. De entre todos los cambios importantes observados en la década pasada, la educación a distancia probablemente mereciera un artículo por separado. Tanto la creciente importancia del incremento en costos de la tecnología instruccional como el importante papel que juegan los sistemas modernos de información necesarios para las actividades antes mencionadas, ameritarían un tratamiento más extenso. El gobierno federal, por ejemplo, ha ordenado que para principios del año 2001, los colleges y universidades deberán preparar informes extensos sobre costos de asistencia de estudiantes para el Comité Nacional Sobre Costos de la Educación Superior, o pagar una multa equivalente a \$25,000. Un número cada vez mayor de estados cuentan con sistemas de información que les permiten dar seguimiento a los egresados de preparatoria dentro de su sistema de educación superior, y cuentan con más información sobre tasas de transferencia, retención y graduación.

He tratado de dar cuando menos una visión general de algunos de los cambios en políticas y sistemas con mayores consecuencias para muchos ciudadanos estadounidenses durante la última década. Asimismo, he tratado de mostrar las complejidades de la educación superior en los Estados Unidos, y algunas diferencias a nivel estatal y regional. La educación superior sigue siendo uno de los logros más importantes de la nación en lo que respecta a los constantes avances alcanzados dentro de la expansión del acceso y promoción de la igualdad racial y étnica. No obstante, es claro que el sistema sufre presiones impositivas. De la misma forma que ocurre en otros países con una creciente expansión de acceso, los Estados Unidos luchan por equilibrar la demanda de educación superior y la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos. Inevitablemente, una parte importante de la carga financiera se ha trasladado al estudiante. Sólo el tiempo dirá si este cambio se puede lograr sin afectar el compromiso fundamental del sistema para promover la equidad.

Referencias

- Black Issues in Higher Education, Latest Civil Rights Report Looks into Playing the Percentages, Washington, DC: Mayo 11, 2000, p.8.
- Burke, Joseph C. "Performance Funding: Present status and Future Prospects", en Performance Funding for Public Higher Education: Fact or Trend? J.C. Burke y A.M. Serban, New Directions for Institutional Research, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, Primavera, 1998.
- California Higher Education Policy Center, Shaping the Future: Higher Education Finance in 1990s San Jose, CA: Abril, 1997.
- Chronicle of Higher Education, 1998-1999 Almanac Edition, Volumen XLV, Número 1, Agosto 28, 1998.
- Cook, Constance, E. Lobbying for Higher Education, Nashville y Londres: Vanderbilt University Press, 1998.
- Conklin Kristin D. "New Tax Credits", National Crosstalk, Vol. 7, No. 1, San Jose, CA: National Center for Public Policy and Higher Education, Invierno, 1999.
- Hodgkinson, Harold, All One System: A Second Look, San Jose, CA: National Center for Public Policy and Higher Education, Junio 1999.
- Hovey, Harold State Spending for Higher Education in the Next Decade, San Jose, CA: National Center for Public Policy and Higher Education, Julio 1999.
- "Knight Higher Education Collaborative", Policy Perspectives, Volumen 8, No. 2, Philadelphia: Institute for Research on Higher Education, Septiembre 1998.
- National Commission on the Cost of Higher Education, Straight Talk About College Costs & Prices, Washington, DC: Informe de la Comisión Nacional, 1998.
- Parsons, Michael D. Power Politics: Federal Higher Education Policymaking in the 1990s, Albany, NY: State University of New York Press, 1997.
- Richardson, Richard C., Systemic Change in Higher Education, Boulder, CO: Western Interstate Commission for Higher Education, Junio, 1999.
- State Higher Education Executive Officers, Network News, Vol. 18, No. 3, Denver, CO: SHEEO/NCES Communication Network, Noviembre 1999.
- U.S. Department of Education, Office of Education Research and Improvement. Federal Support for Education: Fiscal Years 1980 to 1998, NCES 98-115, por Charlene M. Hoffman. Washington, DC: 1998.

Revista de la Educación Superior en Línea. Num. 114

Título: La educación superior en los Estados Unidos: una década de fomento

Autores: Richard C. Richardson. Departamento de Administración, Liderazgo y Tecnología Universidad de Nueva York
