

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN POSTOBLIGATORIA: LOS PRESTAMOS A LOS ESTUDIANTES

JAVIER DÍAZ MALLEDO

Economista

JOSÉ LUIS MORENO BECERRA

Catedrático de Política Económica
Universidad de La Laguna

Palabras clave: Financiación de la educación, ayudas y préstamos a estudiantes.
Nº de clasificación JEL: I22

0. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido ya treinta años desde la creación, en Estados Unidos de Norteamérica en 1958, del primer programa general de préstamos para estudiantes de educación postobligatoria. Entre mediados de los años sesenta y principios de los setenta, programas similares entraron en vigor en países como Bélgica, Canadá, Dinamarca, la República Federal de Alemania o Suecia. Por el contrario, en algunos otros países, entre los que figuran España, Francia o Gran Bretaña, nunca han existido programas de ese género.

Este artículo pretende contribuir a enmarcar la posible discusión sobre la creación o no de un plan de préstamos para estudiantes de enseñanza postobligatoria en España. En el primer apartado se exponen algunos conceptos previos con el fin de aclarar el marco del análisis posterior. El segundo apartado contiene las razones que con más frecuencia se esgrimen a favor y en contra de la implantación de tales programas, razones que giran en torno a los criterios básicos que deben tenerse en cuenta al diseñar aquellos: los criterios de eficiencia, equidad y viabilidad administrativa. En el tercer apartado se alude a los programas de préstamos existentes en el mundo, procediendo a una sucinta descripción y a una breve evaluación de algunos de

los actualmente vigentes. El último apartado sintetiza las conclusiones.

Vaya por delante que con estas consideraciones sobre los préstamos no se está en modo alguno abogando por la eliminación o sustitución de los programas de becas u otro tipo de ayudas financieras hoy en vigor en nuestro país. Antes al contrario: los autores del presente trabajo estiman que de llegarse a implantar en España un programa de préstamos adecuadamente diseñado, éste podría constituir más bien una vía de financiación *adicional* que complementase y mejorase las modalidades ya existentes de ayuda económica a los estudiantes.

1. ALGUNOS CONCEPTOS PREVIOS

La aplicación de los criterios básicos arriba enunciados requiere, de entrada, concretar su significado. El concepto de *eficiencia*, en su sentido económico, se asocia al logro de un óptimo superior en la obtención de unos resultados o beneficios, con un coste determinado; si con un coste igual se consiguen mejores resultados o si se logra mantener los resultados disminuyendo el coste, o si la elevación del coste supone un aumento proporcionalmente mayor de los resultados o beneficios, se habrá mejorado el nivel de eficiencia.

En lo que respecta a la *equidad*, si concreción presenta mayores dificultades y su aplicación a los aspectos financieros de la educación necesitaría diversas matizaciones que no pueden abordarse aquí, por razones de espacio (pero *vid.* Blaug y Moreno, 1984). Simplificando, puede decirse que es un término muy próximo al de «distribución justa» y que apunta a proporcionar a los individuos y grupos sociales un nivel equivalente de oportunidades para participar en la educación postobligatoria, y a reducir las desigualdades relacionadas con la distribución de los costes y beneficios de la enseñanza superior.

Por último, la *viabilidad administrativa* es un criterio que exige quizá menos aclaraciones y que está muy vinculado al concepto de buena gestión. La viabilidad administrativa de un plan de préstamos implica, además de una tramitación ágil, una clara especificación de las características de los préstamos y de los requisitos de elegibilidad de los prestatarios, junto con un eficaz seguimiento de la deuda pendiente de cada uno de éstos y el puntual cobro de las mismas; especial atención ha de concederse a los mecanismos que permitan, en ciertos casos, posponer su reembolso.

Para enjuiciar con arreglo a estos criterios un programa de préstamos determinado, habría además que detallar primero el tipo de préstamos que se desee poner en práctica, ya que el «árbol» de alternativas de tales programas admite muchas variantes. Cabría suponer que el programa en cuestión estaría constituido por los llamados *préstamos personales convencionales* o típicos, es decir, aquellos con un período dado de carencia, a partir del cual comienza el reembolso de los intereses y de las cuotas de amortización cuyos importes respectivos se cuantifican en función del tipo de interés que se fije, del plazo total estipulado para su devolución, de la periodicidad de los pagos parciales (mensual, semestral, anual...), y de la modalidad de cuota de amortización que se establezca (constante, creciente, decreciente, etc.).

Sin embargo, también podría pensarse en otro tipo de préstamos cuya forma de devolución sería menos convencional. Se trata de los que en los países

anglosajones reciben el nombre de *income-contingent loans* (Johnstono, 1972), denominación que en castellano ha sido traducida por *préstamos-renta* (Levin y Moreno, 1983). En esta otra variante, el monto de la cantidad a devolver en cada período se obtendría aplicando un porcentaje fijo a la renta anual futura del individuo durante un determinado número de años: por ejemplo, por cada 100.000 pesetas de deuda, el reembolso sería un 1% de la renta de cada año a lo largo de veinte años. En algunos casos se establece un importe total máximo de devolución (v. gr. el 200% del principal del préstamo solicitado), que si se completase antes del período prefijado también llevaría aparejada la cancelación de la deuda. Debe hacerse constar, no obstante, que si bien los préstamos-renta han sido sometidos a numerosos análisis teóricos, en la práctica no han sido objeto de aplicación en gran escala en ningún país.

Aun teniendo en cuenta únicamente los dos tipos teóricos descritos, el número de variaciones posibles dentro de cada uno de ellos es extraordinariamente grande. Así, los préstamos convencionales admiten numerosas combinaciones —de las que resultan programas muy distintos en cuanto a su eficiencia, su equidad o su viabilidad administrativa—, tanto en lo que se refiere al monto total de cada préstamo como al período de carencia y plazo de devolución, la magnitud y el carácter (fijo o flotante) del tipo de interés, el esquema temporal de los pagos parciales etc. Y algo parecido ocurre con los préstamos-renta.

2. LOS PRESTAMOS: EFICIENCIA, EQUIDAD Y VIABILIDAD ADMINISTRATIVA

Sin perder de vista la extensa gama de posibles planes de préstamos para estudiantes (*vid.* Ap. 3 *infra*), se intentará a continuación bosquejar una discusión global de dichos instrumentos financieros tomando como referencia los tres criterios reiteradamente mencionados.

2.1. Eficiencia

En términos generales, el argumento más utilizado por quienes defienden los

planes de préstamos es el de que obligaría a los prestatarios a asignar los recursos con mayor racionalidad, estimulándolos a lograr una superior rentabilidad en su toma de decisiones educativas, y a un mayor aprovechamiento en sus estudios; el razonamiento suele hacerse extensivo a la sociedad en su conjunto, con lo que el nivel de eficiencia de los recursos destinados por la colectividad a la educación postobligatoria sería mayor (Zacharias, 1967). Frente a lo anterior, hay quienes afirman que (al margen de otras consideraciones de equidad) el agobio generado por la deuda que habrían de contraer los potenciales prestatarios llevaría a muchos a desistir de determinadas decisiones educativas beneficiosas para el individuo o la colectividad, subrayando otros la dificultad de vincular inequívocamente, en una relación de causa-efecto, la existencia de préstamos y el aprovechamiento en los estudios.

Otro argumento que suele esgrimirse es que un plan de préstamos sería autofinanciable: es decir, las devoluciones de los préstamos ya otorgados permitirían acumular un fondo para nuevas concesiones, con lo que se reduciría la carga que el sector público soporta en un momento dado por el concepto de ayudas a la educación postobligatoria, o bien cabría canalizar ese ahorro de fondos públicos hacia otros objetivos, como la concesión de más becas, el incremento de medios materiales para la enseñanza o la mejora de las retribuciones del personal docente e investigador (World Bank, 1986). No obstante, lo cierto es que la experiencia muestra que para que un sistema de préstamos se aproxime a una situación de auto-financiación, se requieren plazos de tiempo considerablemente largos (Woodhall, 1983).

El tercero de los argumentos más utilizados en relación con la eficiencia es que con planes de préstamos para estudiantes avalados y subsidiados por el Estado se conseguiría eliminar aquellas imperfecciones del mercado de créditos que discriminan y obstaculizan las inversiones en capital humano respecto a las inversiones en capital físico, imperfecciones debidas a las peculiaridades del capital humano, que, en caso de insolvencia, no ofrece las garantías de recuperación total o parcial típicas de los bienes materiales

(Hartman, 1971; Nerlove, 1972). Sin embargo, otros arguyen que tales peculiaridades dificultan la eliminación de esas imperfecciones, y que en todo caso se requieren cuantiosos desembolsos de fondos públicos a fin de hacer dichos préstamos atractivos para prestamistas y prestatarios.

2.2. Equidad

Pero donde es más viva la discusión de las ventajas e inconvenientes de un plan de préstamos para estudiantes es en sus posibles repercusiones sobre la equidad. En principio, parecería razonable pensar que todo lo que suponga un incremento de medios financieros al alcance de quienes aspiran a cursar estudios postobligatorios redundará en una mejora de las oportunidades educativas para los que carezcan de recursos financieros. Sin embargo, lo anterior admite matizaciones de diverso orden.

En efecto, los adversarios de los préstamos argumentan que la simple perspectiva de una deuda ya es suficiente para disuadir a la mayor parte de los jóvenes procedentes de familias con pocos recursos (Robbins, 1963), afirmando además que, paradójicamente, la existencia de préstamos beneficia sobre todo a los jóvenes de clase media-alta y clase alta, que por tradición familiar están más acostumbrados a afrontar este tipo de decisiones financieras cuyos efectos favorables sólo se manifiestan a medio o largo plazo.

Por su parte, quienes defienden los préstamos aducen que un sistema basado en becas de relativamente escasa cuantía, aunque vaya acompañado de bajas tasas académicas (como es el caso del actualmente vigente en España), no garantiza la equidad, puesto que los elevados costes directos e indirectos de la educación postobligatoria sigue constituyendo una barrera que difícilmente pueden superar los jóvenes procedentes de las familias económicamente menos favorecidas. De ese modo —se afirma—, la educación postobligatoria se estaría convirtiendo en un servicio subsidiado por el conjunto de la sociedad en beneficio sobre todo de sectores de la población ya relativamente acomodados (Hansen y Weisbros, 1969; Psacharopoulos y Woodhall, 1985), los

cuales, por añadidura, acabarán asimismo beneficiándose de la mejora de oportunidades laborales normalmente ligadas a la posesión de títulos educativos superiores.

Desde el prisma de la equidad, por tanto, la defensa de un programa de préstamos se basaría en que dicho programa, combinado con una elevación de las tasas universitarias para aquellos que puedan permitírselo: a) haría recaer sobre los individuos con más capacidad económica una mayor proporción del coste de su educación postobligatoria y b) contribuiría a liberar recursos públicos anteriormente asignados a las instituciones educativas, canalizándolos hacia un incremento del número total de becas y de la cuantía de las mismas para los más necesitados.

En aras de una mayor equidad, sería además indispensable coordinar lo anterior con una intensificación de las ayudas para los que cursan los primeros años de educación postobligatoria (e. d., la enseñanza secundaria superior), a fin de reducir el número de abandonos que se producen en ese tramo del sistema educativo por quienes carecen de medios económicos, facilitándoles así su posterior acceso a la educación universitaria y la culminación de algún nivel de la misma (Williams y Blackstone, 1983).

2.3. Viabilidad administrativa

Con todo, si bien el logro de mayores niveles de eficiencia y equidad constituye un objetivo de innegable importancia, podría no llegar a materializarse si no se organiza minuciosamente la puesta en práctica del plan de préstamos. La gestión del mismo ha de cuidarse de forma escrupulosa para evitar los efectos adversos de un deficiente diseño administrativo. Existe hoy experiencia suficiente en otros países para no incurrir en errores que han tenido lugar allí (vid. p. ej. Nerlove, 1975; Woodhall, 1982, 1983, y Dresch, 1986).

Para alcanzar un cierto grado de viabilidad administrativa, un programa de préstamos debería contar al menos con los siguientes elementos:

1. Claridad, fiabilidad y precisión de las *normas que regulan las condiciones de elegibilidad* de los prestatarios: características personales, académicas, económicas y familiares de los solicitantes; tipo y duración de los estudios elegidos, etc.
2. Determinación pormenorizada de las *características y condiciones de los préstamos*: cuantía total, período de carencia y plazo máximo para su devolución (o tope previsto para el caso de préstamos-renta); tipo de interés y modalidad (fijo o flotante); periodicidad de los pagos parciales y forma de reembolso (convencional o vinculado a la renta, creciente o decreciente, etc.).
3. Agilidad y objetividad en los *trámites* de concesión o denegación de los préstamos.
4. Seguimiento, supervisión y control rigurosos de las deudas pendientes para *evitar el impago* de las mismas. Los reducidos porcentajes de fallidos registrados en algunos programas en vigor muestran que puede paliarse grandemente lo que en su día se consideró como uno de los principales problemas de su gestión (Woodhall, 1982), aunque en algunos países sea este un aspecto que continúe dando serios quebraderos de cabeza (OECD, 1988.a).
5. Definición precisa y exhaustiva de las *razones excepcionales que justificarían el aplazamiento o incluso la exoneración de la deuda* (defunción, enfermedad, paro, rentas por debajo de un mínimo, opción por determinadas carreras, etc.).

Hasta el momento no se ha planteado en estas páginas la cuestión de a qué institución o instituciones correspondería la gestión de un programa de préstamos. En la práctica, los planteamientos varían según los países (vid. Ap. 3), pero en la eventualidad de su instauración en España quizá fuera recomendable, al menos inicialmente, no cargar sobre la Administración Pública todo el entramado administrativo necesario. El papel del Estado (en los niveles central o autonómico) tal vez debiera centrarse en

funciones como las de servir de avalista de los prestatarios en determinadas circunstancias, subvencionar una cierta proporción del tipo de interés o controlar regularmente el cumplimiento de las normas por las que se rigiera el plan de préstamos.

Lo demás debería probablemente correr a cargo de aquellas instituciones de crédito, públicas o privadas, que desearan participar en dichos programas, por más que ha de hacerse notar que en los países donde los préstamos se administran a través de estos intermediarios financieros, su participación ha de ser estimulada por medio de considerables subsidios a cargo del Erario (Woodhall, 1982,1983). Pese a todo, el presupuesto público requerido para hacer funcionar el sistema no es tan elevado como el que habría que movilizar si fuera la propia Administración Pública la que tuviese que aportar la totalidad de los fondos prestables, junto con las instalaciones y el personal para llevar a cabo las tareas correspondientes.

3. LOS PRESTAMOS PARA ESTUDIANTES EN LA PRÁCTICA: DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN

El uso de los préstamos como forma de financiación a los estudiantes de educación postobligatoria está ampliamente extendido, si bien la escala y características de dichos programas de préstamos difieren notablemente según los países. En este Apartado se pretende dar a conocer, de forma muy sucinta, la experiencia real de los préstamos para estudiantes allí donde se utilizan, para lo que se ha recurrido a la información contenida en un conjunto de trabajos de síntesis como los muy minuciosos y analíticos de Maureen Woodhall (1978,1982 y 1983), los relativamente más breves o parciales de Le Métais (1987) o el Sindicato británico de estudiantes (NUS, 1985), y los divulgados en fecha muy reciente por la OCDE (OECD, 1988.a y 1988.b).

3.1. Países en los que se hace uso de los préstamos

Programas de préstamos dirigidos al conjunto de los estudiantes de enseñanza postobligatoria (y más

concretamente, universitaria), siempre que éstos cumplan ciertas condiciones de elegibilidad, existen, en primer lugar, en muchos de los *12 países de la Comunidad Económica Europea (CEE) o en los que componen la OCDE*. Entre los primeros se encuentran al menos Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y la República Federal de Alemania; entre los segundos que no formen parte de la CEE habría que añadir Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Japón, Noruega y Suecia. En España, los pocos programas de préstamos existentes se circunscriben a determinados centros privados de enseñanza superior (Bosch Font, 1977) y a ciertas iniciativas aisladas y de escasa cuantía de algunas entidades bancarias.

En segundo lugar, los préstamos o crédito educativo constituyen una fórmula de financiación notablemente generalizada *en los países del área latinoamericana y en los pequeños estados del Caribe*. Así, cuentan o han contado hasta hace poco con programas de préstamos Argentina, Bolivia, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Rep. Dominicana, Trinidad-Tobago y Venezuela. Por otra parte, el *Caribbean Development Bank* administra un programa de préstamos para estudiantes de once pequeños países caribeños (Antigua, Belice, Dominica, Granada, Islas Caimán, Islas Vírgenes, Monserrat, St. Kitts/Nevis, Sta. Lucía, San Vicente, Turcos y Caicos).

Finalmente, *otros países en vías de desarrollo* hacen uso, asimismo, de los préstamos para estudiantes; entre los africanos figuran como mínimo Kenia, Nigeria y Tanzania (la experiencia de Ghana fue interesante pero efímera); entre los asiáticos, India, Pakistán y Sri Lanka, así como el territorio de Hong Kong; entre los del área del Oriente Medio, Egipto e Israel.

No obstante, como se apuntó al principio de este Apartado, *los programas de préstamos varían considerablemente en cuanto a su dimensión y su entidad respecto al conjunto de los instrumentos de ayuda financiera para los estudiantes de enseñanza postobligatoria*. Casos como los de Estados Unidos, Japón y Suecia

(entre los países industrializados) o Brasil y Colombia (entre los países en vías de desarrollo), en los que los préstamos ocupan una posición prominente, no pueden fácilmente homologarse a otros como Italia y Francia o Bolivia y Perú, en los que la financiación vía préstamos tiene una importancia casi marginal.

3.2. Los préstamos en algunos países industrializados

Pero los préstamos también varían en cuanto a sus características. A continuación se describen, someramente, las de algunos programas existentes en unos cuantos países industrializados, para dar una idea de las posibles variantes. Aunque al evaluar los distintos programas de préstamos se aludirá a la realidad de los países en vías de desarrollo, en este artículo se prefiere poner el acento en aquellos con rasgos sociales y económicos similares a los de España. La descripción se centra en tres países que cuentan con programas de préstamos muy desarrollados: EE. UU., Japón y Suecia, y se completa con la exposición de algunas de las características propias de los préstamos de otros países de la CE, aunque la información más reciente sobre tales países que se ha podido manejar (Le Métais, 1987) no es del todo sistemática.

En Estados Unidos el sistema de ayudas financieras a los estudiantes es algo sumamente complejo, por lo que una descripción, siquiera superficial, del mismo requeriría un espacio del que no se dispone aquí (el lector interesado puede acudir a Woodhall, 1982, y NUS, 1985). Los programas de préstamos, que coexisten con amplios programas de becas, así como con otras modalidades de ayuda, son principalmente dos: el *National Direct Student Loan Programme* (NDSLPL) y el *Guaranteed Student Loan Programme* (GSLP), que desde fecha reciente se complementan con otros dos: el *Parent Loans for Undergraduate Students* (PLUS) y el *Auxiliary Loans to Assist Students* (ALAS).

El NDSLPL, que es el más antiguo, data de 1958, y se orienta a estudiantes de pocos recursos económicos; el Gobierno Federal aporta un 90% de los fondos del programa.

y éste es administrado por las propias universidades, que son las encargadas de diseñar la combinación (*package*) de las distintas modalidades de ayuda que estimen óptima para cada estudiante, dadas sus particulares circunstancias; los préstamos del programa NDSLPL se otorgan a un tipo de interés muy por debajo del de mercado (en 1985 del 5%), sin que devenguen intereses durante el período de estudio; el reembolso se inicia seis meses después del término de la carrera, aunque en determinados supuestos (servicio militar, enfermedad, paro, etc.) puede solicitarse un aplazamiento temporal de los pagos; el período normal de reembolso es de diez años.

El GSLP data de 1965 y constituye la más importante fuente de ayuda financiera para quienes cursan estudios postsecundarios; a diferencia del anterior, se dirige a todos los estudiantes, salvo que los ingresos de su familia excedan de cierta suma (30.000 dólares en 1985), en cuyo caso el préstamo sólo se concede si el estudiante demuestra la necesidad de recursos (p. ej., por haberse independizado); en esta modalidad, el Gobierno Federal no suministra fondos directamente, sino que proporciona una garantía a los bancos o entidades prestamistas (que además reciben por su participación en el plan de préstamos una compensación incentivadora), corriendo a cargo del Gobierno Federal asimismo los intereses devengados durante el período de estudio y los seis meses posteriores; las propias entidades de crédito gestionan estos préstamos, cuyo interés es superior al de los NDSLPL (8% en 1985); el período normal de reembolso es igualmente de diez años, asemejándose también las circunstancias que posibilitan un aplazamiento de los pagos.

Aparte de estos dos programas tradicionales (y al margen de los específicamente relacionados con ciertas profesiones), funcionan desde fecha reciente (1980) otros dos complementarios. El PLUS suministra financiación a las familias que no cumplen las condiciones para acogerse al GSLP o que deseen financiación suplementaria al mismo; el ALAS se orienta a estudiantes independientes de sus padres. Los tipos de interés son superiores a los de los otros programas y los intereses se devengan incluso

durante el período de estudio; el plazo de reembolso varía entre una y otra modalidad: para los PLUS comienza apenas dos meses después de concedido el préstamo, mientras que para los ALAS se inicia tras la terminación de la correspondiente carrera o curso de postgrado.

Antes de concluir esta brevísima descripción, conviene hacer referencia a dos cuestiones conexas. Una, la inexistencia en EE. UU. de ayudas financieras directas a los estudiantes de enseñanza secundaria; otra, el elevado nivel de las tasas académicas en EE. UU., lo que hace que las ayudas a los estudiantes sirvan para sufragar tanto los gastos de manutención, alojamiento, etc., como el pago de dichas tasas, a diferencia de lo que ocurre en muchos países europeos en los que el nivel de las tasas es reducido o inexistente. (Esta cuestión, que no puede abordarse aquí, de la relación entre un hipotético programa de préstamos y el nivel de tasas académicas de un país, es básica a efectos tanto de la posible contribución de los préstamos a la financiación de la enseñanza superior como de la distribución del coste de dicha enseñanza entre estudiantes de familias acomodadas y contribuyentes de rentas medias o bajas.)

En Japón la mayor parte de las ayudas financieras a los estudiantes se conceden en forma de préstamos, en su gran mayoría respaldados por una institución autónoma, la Fundación japonesa de ayudas al estudio, creada en 1943, y que es directamente financiada por el Tesoro Público. Desde 1974 funciona además un sistema de subvenciones estatales a universidades privadas, para que estas a su vez puedan ayudar a los estudiantes más necesitados matriculados en las mismas.

La Fundación citada ofrece en la actualidad dos categorías de préstamos: los de la *Categoría I*, que constituyen la base de los programas de la Fundación, son préstamos sin interés; los de la *Categoría II* devengan un interés muy inferior al de los préstamos comerciales (en 1986, el 3%); dentro de esta Categoría II se encuadran otros préstamos *suplementarios* para los estudiantes de centros privados que cursen Medicina, Odontología o Farmacia, y que devengan un interés

algo mayor; el reembolso comienza seis meses después de la terminación de los estudios y abarca hasta veinte años, con un mínimo mensual; en determinados supuestos (dedicación a la docencia o investigación) la deuda se condona tras unos pocos años.

En Japón hay ayudas financieras, igualmente en forma de préstamos, para los estudiantes del nivel secundario, si bien en una proporción muy inferior a las otorgadas en el nivel universitario (a mediados de la década de los 70, sólo el 2% de los alumnos de enseñanza secundaria superior recibía ayuda, frente al 11% de los universitarios). Por otra parte, las universidades japonesas cobran tasas académicas de cierta importancia, aunque comparativamente muy inferiores a las de, p. ej., EE. UU.

En Suecia se da uno de los más completos sistemas de ayudas financieras a los estudiantes que se conocen; establecido en 1964, combina becas y préstamos con neto predominio de estos últimos, señaladamente en lo que respecta a las ayudas a estudiantes de enseñanza superior, de las que un 90% son en forma de préstamos; pueden acceder a sus diversas variantes, que no se limitan a la financiación de estudios de nivel universitario, todos los mayores de 20 años, existiendo provisiones específicas para estimular la continuación de los estudios del grupo de 16-19 años.

A diferencia de lo que ocurre en los EE. UU., el sistema sueco es altamente centralizado, gestionado por un organismo gubernamental, el *Centrala Studiestöds-Nämnden* o CSN, y en el que no juegan ningún papel los bancos comerciales; los préstamos se conceden a un tipo de interés (llamado «índice de ajuste») muy favorable, del 4,2% anual, devengándose los intereses desde el momento de la concesión; el reembolso se inicia dos años después de la terminación de los estudios, pero si tras esa fecha la renta del prestatario estuviera cualquier años, por una u otra circunstancia, por debajo de un mínimo establecido, se pospone automáticamente el pago anual correspondiente; el período normal de reembolso es de 15 a 20 años, aunque si al llegar el individuo a los 65 años, así como en el caso de invalidez permanente, quedara pendiente de pago

una parte de su deuda, ésta quedaría cancelada.

Como se ha apuntado más arriba, el sistema sueco asigna un volumen considerable de ayudas financieras a quienes cursen enseñanza secundaria; por otra parte, la inexistencia de tasas académicas en las universidades de Suecia hace que las ayudas financieras sirvan primordialmente para cubrir los gastos de manutención, alojamiento, etc., del estudiante.

En otros países de la CE también funcionan programas de préstamos, que se combinan en distintas proporciones con becas y otras ayudas (precios subvencionados al alojamiento, comedor, transporte, etc.). Así, en Bélgica, los préstamos tienen un carácter complementario y se dirigen en principio a quienes debido a su relativamente holgado nivel económico no tengan derecho a percibir una beca, o a quienes habiéndola percibido deseen financiación adicional, etc., otorgándose sólo a los matriculados en centros estatales o subvencionados por el Estado.

En Dinamarca, la concesión de préstamos a los estudiantes de enseñanza superior está estrechamente ligada a la concesión de becas: éstas se asignan en función de las necesidades económicas del aspirante y, concedida la beca, se tiene derecho asimismo a un préstamo estatal por un importe del 50% del valor de la beca; aquellos que por suficiencia económica no tengan derecho a percibir una beca pueden, sin embargo, acceder a un préstamo, garantizado por el Estado, de una institución de crédito privada.

En Francia, los préstamos con fondos públicos constituyen una proporción muy pequeña de la ayuda financiera directa a los que cursan estudios superiores; los bancos comerciales operan sus propios programas de préstamos para estudiantes, aunque a plazos relativamente cortos y a tipos de interés comparativamente elevados.

En Italia hay programas de préstamos a bajos tipos de interés que conceden algunos Gobiernos Regionales a estudiantes académicamente destacados y con pocos medios económicos, tanto para subvenir a los gastos de la etapa universitaria como para posteriores cursos de

especialización, incluso en el extranjero.

En Luxemburgo, que no tiene Universidad propia (aunque sí un *Centre Universitaire* que desarrolla un único curso de un año de duración), se conceden tanto becas como préstamos, y estos últimos sin interés o con interés, en función de la situación económica del estudiante o su familia. El reembolso de dichos préstamos empieza ocho años después de la concesión, siendo el período normal de reembolso de siete años; en caso de fallecimiento o incapacidad permanente, el Estado se hace cargo de la deuda.

En los Países Bajos la ayuda financiera a los estudiantes de enseñanza superior combina becas y préstamos; éstos se conceden a un tipo bonificado, devengándose los intereses a partir de la terminación de los estudios, aunque durante los dos años inmediatamente posteriores el reembolso no es obligatorio; el período normal de reembolso es de quince años, calculándose la cantidad mensual reembolsable en función de la renta real percibida por el individuo; si después de abonar durante esos quince años la suma que se le estipula quedase deuda pendiente, ésta se cancela.

En la República Federal de Alemania las ayudas financieras en forma de becas se concentran en los estudiantes de nivel secundario y los matriculados en diversas modalidades de educación postsecundaria, mientras que para los estudiantes de enseñanza superior toman la forma de préstamos. Estos se conceden sin interés, comenzando el reembolso cinco años después de la terminación de la carrera; el plazo normal de reembolso es de veinte años, con un abono mínimo mensual condicionado a que la renta obtenida le permita hacer frente a la amortización; en ciertos casos (conclusión de los estudios en tiempo inferior al normal, altas calificaciones, etc.) la suma a devolver puede ser objeto de reducción.

3.3. Evaluación de los préstamos para estudiantes

Como se ha visto, los distintos programas de préstamos difieren grandemente entre sí, por lo que cada uno de ellos requeriría una evaluación

singular; de hecho, numerosos estudios se han ocupado de evaluar muchos de estos programas en concreto, tanto para los países industrializados como para los menos desarrollados.

En lo que se refiere a los *países industrializados*, una consideración global de dichos estudios ha llevado a estimar (Woodhall, 1983) que los préstamos constituyen una fórmula viable; que los potenciales prestatarios, incluyendo los de familias de baja renta, están dispuestos a tomar dinero a préstamo para financiar sus estudios superiores; que, a largo plazo, pueden hacer posible un ahorro de fondos públicos, sin imponer una carga excesiva a los prestatarios (supuestas las necesarias salvaguardas para proteger a los peor dotados económicamente); que su existencia permite una mayor flexibilidad que un sistema de financiación basado exclusivamente en becas; y que en comparación con un tal sistema, la introducción de préstamos mejora la eficiencia —estimulando a un mayor aprovechamiento en el estudio— y la equidad —vía la redistribución de los costes y beneficios de la enseñanza superior.

No obstante, descendiendo a más detalles, lo cierto es que en los programas existentes en dichos países no todo ha funcionado como postulan los más optimistas, en parte por el conflicto entre los distintos objetivos o criterios. Así, en cuanto a algunos aspectos que en el Apartado anterior se asociaban a la eficiencia, la práctica ha puesto de relieve un espectacular incremento, por diversos motivos, de la factura que para el Sector Público suponen los planes de préstamos, así como la dificultad de lograr que éstos se autofinancien cuando al mismo tiempo se opta por subvencionar fuertemente los intereses, flexibilizar el momento del reembolso o ampliar masivamente los programas.

Es claro, sin embargo, que estas últimas opciones obedecen a lógicos motivos de equidad, por más que atendiendo a este segundo criterio no hay pruebas de que los préstamos hayan contribuido de modo decisivo a mejorar la participación de la enseñanza superior de los grupos sociales peor situados económicamente, participación que —dicho sea de paso— tampoco ha mejorado gran cosa con los programas

de becas. La causa de esta relativa ineficacia para potenciar la participación de ciertos grupos radica, según estos estudios evaluatorios, en el peso de factores que no son estrictamente económicos y en el hecho de que las decisiones-clave acerca de seguir o no estudios superiores se toman en la etapa de la enseñanza secundaria, en la que escasean las ayudas financieras (Woodhall, 1982).

Respecto a la viabilidad administrativa, la experiencia ha puesto de manifiesto numerosos problemas (fundamentalmente dificultades en el cobro de las deudas o elevado porcentaje de fallidos), en cuya resolución se ha avanzado notablemente. La inevitable complejidad de un programa de préstamos (y en general de los programas de ayudas al estudio) no los convierte en inviables, y su administración eficaz no es necesariamente prohibitiva en términos de coste (en Suecia, p. ej., en 1980-81 los gastos de administración sólo representaron el 1,8% del total del gasto en ayudas a los estudiantes).

En cuanto a la evaluación de los programas de préstamos en los *países en vías de desarrollo*, dichos programas sufren de las mismas limitaciones, aunque corregidas y aumentadas, que se han mencionado para el caso de las naciones industrializadas, siendo particularmente agudos los problemas relacionados con la viabilidad administrativa. A este respecto, se ha hecho hincapié en que el relativo éxito de los préstamos en las naciones industrializadas «no significa que puedan implantarse en los países en desarrollo con igual facilidad» (Woodhall, 1988). Con todo, su inclusión entre los instrumentos financieros de ayuda a los estudiantes de enseñanza postobligatoria de dichos países se sigue reivindicando razonadamente (Woodhall, 1983, 1988), dadas sus ventajas relativas respecto a otros sistemas de financiación y su posible contribución, modesta pero significativa, al logro de objetivos como la eficiencia y la equidad.

4. CONCLUSIONES

El sistema de ayudas financieras a los estudiantes, particularmente las destinadas a los de enseñanza postobligatoria, incluye en numerosos

países programas de préstamos. En general, tales préstamos son una forma complementaria de ayuda que se combina con otras más tradicionales: becas, precios subvencionados, etc. Se trata, como norma, de préstamos personales convencionales y en muy pocas ocasiones (caso de determinadas universidades estadounidenses) se asimilan a los préstamos-renta.

A la hora de diseñar un posible plan de préstamos ha de atenderse a los consabidos criterios de eficiencia y equidad (acomodando los conflictos entre ambos), así como al de su viabilidad administrativa, siendo este último crucial. Enjuiciar con arreglo a dichos criterios las ventajas o inconvenientes de los préstamos exige especificar el programa concreto de que se trate, ya que como ha podido comprobarse en la descripción referida a los distintos países, la gama de posibilidades es amplia y, consiguientemente, difieren los pros y contras de cada modalidad.

Con todo, la experiencia globalmente considerada de los países

industrializados parece mostrar que, pese a obvias deficiencias, muchos programas de préstamos han funcionado razonablemente bien, y que como instrumento de ayuda a los estudiantes pueden desempeñar un papel estimable, aunque bastante más modesto del que le asignan algunos de sus defensores más acérrimos.

Por lo que respecta a nuestro país, en un trabajo elaborado hace más de una década (Bosch Font, F., y J. Díaz Malledo, 1977) se sugería explorar la eventual implantación de un programa de préstamos, arguyendo que aun cuando el método no se estimase eficaz o justo para financiar la educación universitaria de los peor dotados económicamente, todavía valdría la pena tenerlo en cuenta para ampliar el conjunto de posibles ayudas a otros menos indigentes. Hoy en día, combinar becas y préstamos en un sistema de ayudas a los estudiantes de enseñanza postobligatoria continúa siendo una idea aprovechable para el caso de España, y sería de desear que se iniciara su discusión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLAUG, Mark, y José Luis MORENO (1984). *Financiación de la educación superior en Europa y España, Siglo XXI/IESA*, Madrid.
- BOSCH FONT, F. (1977). «Tasas, becas y préstamos en la educación postobligatoria», *Revista de Educación*, núm. 248-249, enero-abril, págs. 110-114.
- BOSCH FONT, F., y J. DÍAZ MALLEDO (1977). *Aproximación a los aspectos laborales y financieros de la educación española*. Cap. IV. Trabajo inédito realizado para el entonces Instituto de Desarrollo Económico, Madrid.
- DRESCH, S. P. (1986). «The Educational Credit Trust: a Proposal for Reconstitution and Reform of the Student Loan System», *Economics of Education Review*, vol. 5, núm. 1, págs. 1-16.
- HANSEN, W. L, y B. A. WEISBROD (1969). «The Distribution of the Cost and Benefits of Public Higher Education: the Case of California», *Journal of Human Resources*, núm. 2, Spring, págs. 176-191.
- HARTMAN, R. W. (1971). *Credit for College: Public Policy for Students Loans*. McGraw-Hill Book Co. Nueva York.
- JOHNSTONE, D. B. (with the assistance of S. P. DRESCH) (1972). *New Patterns for College Lending: Income Contingent Loans*, Columbia University Press. Nueva York y Londres.
- LE MÉTAIS, J. (1987). *Financial Support for Higher Education Students in the European Community*, EPIC Europe.
- LEVIN, H. M., y J. L. MORENO (1983). «Financiación de la educación superior y equidad social», *Información Comercial Española*, núm. 601, sept., págs. 49-62.
- NERLOVE, M. (1972). «On Tuition and the Cost of Higher Education: Prolegomena to a Conceptual Framework», *Journal of Political Economy*, vol. 80, núm. 3, part II, may-june, págs. 178-218.
- NERLOVE, M. (1975). «Some Problems in the Use of Income-Contingent Loans for the Finance of Higher Education», *Journal of Political Economy*, vol. 83, núm. 1, february, págs. 157-183.
- NATIONAL UNION OF STUDENTS (ÑUS) (1985). *Student Loans. The Costs and the Consequences*, Londres.
- OECD (1988.a). *Changing Patterns of Finance in Higher Education, Country Study: United States of America* (1988.b); *Ibid.*, Country Study: Japan.
- PSACHAROPOULOS, G., y M. WOODHALL (1985).

- Education for Development. An Analysis of Investment Choices*, A World Bank Publication, O. U. P., Nueva York.
- ROBBINS, L. (1963). *Higher Education* (Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961-63) HMSO Londres.
- WILLIAMS, G., y T. BLACKSTONE (1983). *Response to Adversity* (Programme of Study into the Future of Higher Education, Monogr. no. 10), SRHE, Surrey.
- WOODHALL, M. (1978). *Review of Student Support Schemes in Selected OECD Countries*, OECD, París.
- WOODHALL, M. (1982). *Student Loans: Lessons from Recent International Experience*, Policy Studies Institute, Londres.
- WOODHALL, M. (1983). *Student Loans as a Means of Financing Higher Education. Lessons from International Experience* World Bank Staff Working Papers, No. 599, Washington D. C.
- WOODHALL, M. (1987). «Student Loans» en PSACHAROPOULOS, G. (1987). *Economics of Education: Research and Studies*, Pergamon Press, Oxford.
- WOODHALL, M. (1988). «Designing a Student Loan Programme for a Developing Country: the Relevance of International Experience» *Economics of Education Review*, vol. 7, núm. 1, págs. 153-161.
- WORLD BANK (1986). *Financing Education in Developing Countries* (An Exploration of Policy Options). The World Bank, Washington D. C.
- ZACHARIAS, J. R. (1967). *Educational Opportunity Bank*, U. S. Gov. Printing Office, Washington D. C.

