

«El diseño de un nuevo modelo de ayudas públicas para los estudiantes de educación superior en España: La implantación de un programa de préstamos»

El objetivo de este trabajo es, por un lado, contribuir al conocimiento de las implicaciones que supondrían el empleo de préstamos en el modelo actual de ayudas públicas a los estudiantes universitarios en España. Por otro, valorar la implantación de préstamos de acuerdo con los siguientes criterios: la evaluación de los costes iniciales necesarios para el establecimiento de dicho programa, del nivel de la carga financiera y una estimación del posible impago de préstamos, su administración y gestión, los efectos sobre la demanda de educación superior y los efectos sobre la participación de los estudiantes por clase social y por sexo.

Lan honen helburua da, alde batetik, Espainiako ikasle unibertsitariei ematen zaizkien laguntza publikoen oraingo modeloan maileguak erabiltzeak ekarriko lituzkeen ondorioen ezagutzan ekarpen bat egitea eta, beste aldetik, maileguen ezarketa balioztatzea, horretarako erabiliko diren irizpideak honako hauek direlarik: aipatutako egitamua abiarazteko behar diren hasierako kostuen eta finantza zamaren ebaluaketa eta maileguak ez ordaintzeko posibilitatearen estimazioa, beraien administrazioa eta kudeaketa, goi mailako ikasketen eskarian edukiko lukeen eragina eta ikasleen partaidetzaren eragina, gizarte taldeen eta sexuaren arabera.

The objective of this study is, on one hand, to contribute to the knowledge of the implications of the use of loans in the current model of public grants to undergraduates in Spain, and on the other hand, to appraise the distribution of loans according to the following criteria: evaluation of necessary initial costs for the implantation of such a program, the level of financial cost and possible non-repayment of such loans, administration and management costs, their effect on the demand for higher education and the effects on participation of students classified according to social class and gender.

- 1. Introducción**
 - 2. El empleo de un programa de préstamos en el modelo de ayudas públicas universitarias en España**
 - 3. Criterios para la introducción de préstamos en el modelo actual vigente**
 - 4. Conclusiones**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Préstamos, enseñanza superior.
Nº de clasificación JEL: H52, I22.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, las universidades públicas españolas han sufrido notables transformaciones derivadas, entre otros factores, de la ampliación de la oferta de plazas universitarias para satisfacer la creciente demanda de estudios superiores de la sociedad española. Esta situación ha resaltado el interés del papel del gasto público en becas y ayudas en el modelo de financiación de la educación superior en España.

Por otro lado, el desarrollo económico de un país depende, de forma significativa, de mejorar la capacidad de sus recursos humanos facilitando el acceso de los ciudadanos a los estudios superiores y orientando la oferta

educativa a las necesidades de su sistema productivo. La especificación del modelo de ayuda más adecuado es un tema muy importante puesto que dicho modelo determinará, en gran medida, el acceso a la educación superior, influyendo, por tanto, en la oferta de este nivel.

Este trabajo muestra, en primer lugar, las implicaciones derivadas del empleo de un programa de préstamos, como medio de financiación de los estudiantes de educación superior, en un modelo como el español basado en becas y ayudas. Posteriormente abordaremos el análisis de los aspectos relevantes a tener en cuenta en el diseño de un modelo alternativo al vigente que incluya la utilización de préstamos.

2. EL EMPLEO DE UN PROGRAMA DE PRÉSTAMOS EN EL MODELO DE AYUDAS PÚBLICAS UNIVERSITARIAS EN ESPAÑA

De la revisión de los modelos de ayudas a los estudiantes de educación superior en países de nuestro entorno se desprende la utilización generalizada de una mezcla de préstamos, becas y otras ayudas en forma económica (manutención, transporte, etc), como medio de financiar a los estudiantes de educación superior (Afonso Casado, 1995b). Esta combinación es defendida como plan más flexible que un sistema basado exclusivamente en becas, permitiendo, además, financiar a un mayor número de estudiantes que un modelo integrado exclusivamente por becas.

La experiencia de otros países puede ser tomada como referencia para reformar el modelo español de ayuda a los estudiantes de educación superior. No obstante, hay que tener en cuenta algunas dificultades para llevar a cabo comparaciones internacionales con buen fin. En definitiva, puesto que los sistemas educativos europeos han tenido un desarrollo diferente y son consecuencia de un marco económico, político, social y cultural diferenciado, no podemos trasladar un modelo de un país a otro sin más. Por tanto, el estudio de los programas de ayuda al estudiante tienen que realizarse sin olvidar el vigente sistema educativo superior en nuestro país.

Además, nos encontramos con una amplia variedad de planes de préstamos que difieren en su administración, las condiciones de acceso, los términos de la devolución, etc. Prácticamente la totalidad de dichos planes de préstamos están avalados por el Estado, puesto que

los estudiantes, sobre todo los de clases de renta baja, no suelen reunir las garantías suficientes como para acceder a los créditos comerciales, que además suelen imponer condiciones más rígidas dado que invertir en capital humano es arriesgado. Queremos resaltar la existencia de los préstamos denominados convencionales o tradicionales (anteriormente comentados), y los denominados préstamos-renta cuya devolución depende de los ingresos anuales futuros del prestatario.

La opción de utilizar en España préstamos como medio alternativo o complementario al modelo vigente de becas no es reciente. Podemos situar como punto de partida el año 1984, año en que la entonces denominada Secretaría de Estado para la Educación y la Ciencia se interesa por los estudios sobre la utilización de préstamos como instrumento para financiar a los estudiantes de educación superior. No ha sido ésta la única ocasión, recientemente se intensifica el Interés por el tema (Consejo de Universidades, 1995). El modelo de financiación apuntado por el Consejo de Universidades (véase Cuadro n.º1) propone un incremento de los recursos destinados a la educación superior con el fin de mantener la cobertura actual de la financiación de los costes directos (lo que supone una compensación de tasas del 17 por ciento de los alumnos universitarios). En relación a la financiación de los costes indirectos se apunta:

a) El mantenimiento del nivel de cobertura de los distintos tipos de beca. Esto significa para el curso 2003-2004 un gasto público de 61.850 millones de ptas., en becas de movilidad que recaerían sobre un total de 123.700 beneficiarios que percibirían una cuantía media de 500.000 ptas., de 1993, y un gasto total

Cuadro n.º 1. Estructura del programa de ayudas: objetivo para el curso 2003-2004

	Cuantía Media (Miles pts. 1993)	Préstamos (MM pts. 1993)	Gasto Público (MM pts. 1993)	Alumnos	
				Miles	%
Compensación					
Tasas	103	-	19,06	210,3	17,00
Rentas	500	-	16,51	33,1	2,67
Movilidad	500	-	61,85	123,7	10,00
Préstamos	500	126	42,73	251,5	20,33
Total	1.603	126	140,15	618,5	50,00

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de Universidades (1995).

de 16.650 millones de ptas., en becas dependientes de la renta familiar (que afectan al 10 por ciento de los alumnos y representando una cuantía media de 500.000 pesetas.).

b) La introducción de un programa de préstamos subvencionados en función de criterios económicos y sociales, incompatible con el disfrute de beca, y dirigido principalmente a los estudiantes con mejor expediente académico. Se prevé, para el curso de referencia, que a través de esta modalidad se financie con un préstamo anual de 500.000 ptas., a aproximadamente un 20,33 por ciento de los alumnos.

Este interés se acrecienta si observamos los datos que aparecen en el Cuadro n.º 2 en relación al sistema de becas en España. El mencionado cuadro pone de manifiesto que el número de becarios de educación superior ha crecido de forma significativa en los últimos años, aunque a partir del curso 1989-90 comienza a descender paulatinamente el número de estudiantes acogidos al sistema. En relación a los fondos públicos destinados, el gasto

por becario en pesetas corrientes ha aumentado hasta alcanzar casi las 200.000 ptas., en el curso 1992-93; aunque en términos reales los beneficiarios de beca han percibido menos fondos para cubrir sus necesidades.

El argumento más utilizado para defender la utilización de préstamos es que su uso constituye un medio de trasladar una parte mayor del coste de la educación superior que recibe un individuo a éste, y reducir el gasto público en educación superior. La utilización de préstamos puede, por tanto, liberar recursos (Barr 1988, 1993; Díaz y Moreno, 1988; Woodhall, 1989; Anderson y Meyerson, 1990) y éstos no sólo destinarse a otras políticas públicas, sino también a mejorar la calidad de la educación superior en España (centros, equipamiento, investigación, profesorado, etc.), porque la comparación de España con los países de nuestro entorno (OCDE, 1992) muestra, por ejemplo, que el gasto por alumno de educación superior en España en porcentajes del PIB, en 1991, representaba casi las tres quintas partes de la media de la

Cuadro n.º 2. Evolución del sistema de becas de educación superior en España

	Becarios	% Alumnos/ Becarios	Gasto Becas (Mill.pts.corr.)	Gasto por becario (Pts. corrientes)
1982-83	68.200	9,85	3.049	44.708
1983-84	69.076	9,28	3.965	57.399
1984-85	80.379	10,23	6.157	76.607
1985-86	122.348	14,32	9.515	77.774
1986-87	161.681	17,91	19.657	121.578
1987-88	191.849	19,79	26.008	135.567
1988-89	203.764	19,79	32.479	159.394
1989-90	216.628	19,84	36.985	170.732
1990-91	211.921	19,82	37.847	178.589
1991-92	211.554	18,58	39.582	187.101
1992-93	221.126	17,06	43.870	198.394

Fuente: Elaboración propia con datos facilitados por la Subdirección General de Becas y Ayudas al estudio del Ministerio de Educación y la Dirección de Universidades del Gobierno Vasco.

OCDE. Por tanto, para el caso español los préstamos no deberían ser utilizados como una mera alternativa para destinar menos medios públicos a la universidad.

Además, podríamos apuntar como argumentos para propugnar la introducción de préstamos los siguientes:

a) La existencia de beneficios privados derivados de la obtención de un título universitario. Los titulados deben aumentar su contribución al coste de su educación; pero no en su totalidad por la existencia de beneficios sociales. En este sentido apuntamos que debe existir una modificación en el reparto de la carga de los costes de la educación superior.

tí) Un segundo argumento importante para la defensa de la introducción de los préstamos se basa en la necesidad de evitar que los estudiantes dependan fundamentalmente de su familia. Con un sistema de préstamos éste podrá financiar sus estudios, y la mayoría de los alumnos no tendrán que recurrir a la

ayuda de sus padres, luchando de esta forma contra la inmovilidad social.

Pero llegados a este punto queremos mencionar que el debate, en nuestra opinión, no debe concretarse en la elección entre becas, préstamos o una mezcla de ambos. Debe referirse al diseño de un programa de ayuda basado en un determinado plan de préstamos, ya que existen numerosos tipos de préstamos que se diferencian en el monto, forma de devolución, requisitos de selección, tipo de estudios a los que van dirigidos, etc.

Centrándonos en la elección de un sistema basado en becas y préstamos, en el caso de una hipotética introducción de un plan de préstamos, como invertir en capital humano es arriesgado, debería tratarse de préstamos cuya devolución estuviese relacionada con los ingresos futuros esperados de los titulados. Un buen ejemplo que demuestra que el empleo de préstamos que no son préstamos-renta desalienta a numerosos

estudiantes, lo encontramos en la reciente experiencia británica (introducida en 1990) basada en préstamos personales o hipotecarios, cuyo reembolso se efectúa a través de cantidades iguales y fijas (Díaz, 1995).

Además, con un plan de préstamos-renta y puesto que las devoluciones se producen en función de la renta vital del individuo (variando los tipos de interés y como consecuencia la cuantía a devolver, los plazos, etc.), podemos lograr, por un lado, que quien más se beneficie del acceso a la educación superior contribuya también en mayor medida. Por otro, se evita que la carga financiera sea excesiva para los titulados en sus primeros años de actividad laboral. Pero si no se corrige la existencia de fraude fiscal este argumento pierde solidez. Además, este tipo de préstamos:

a) Promueven la elección de estudios en términos de coste/beneficio.

b) Disminuyen los efectos redistributivos regresivos del gasto en educación superior.

c) Desmotivan en menor medida, frente a los préstamos comerciales, a los estudiantes procedentes de clases bajas.

También hay que establecer cuál de los dos instrumentos jugará un papel más importante. Es decir, ¿los alumnos deben recibir la mayor parte de su ayuda a través de becas o a través de préstamos?. Podemos encontrar diversas opiniones acerca de la conveniencia de utilizar uno u otro medio para proporcionar ayuda a los estudiantes de educación superior. El debate préstamos versus becas se centra alrededor de los siguientes factores: la provisión en la economía de la educación superior, los beneficios económicos de la educación superior, el efecto de los préstamos o becas en la igualdad de

oportunidades, la eficacia de la educación superior, y en los problemas prácticos administrativos relativos al funcionamiento de los programas de préstamos (Wood-hall, 1987). En la práctica, en la mayoría de los países en que la ayuda se concreta a través de préstamos y becas, el papel de los primeros ha ido aumentando progresivamente.

Una hipotética introducción de préstamos en el sistema de ayuda español no debe restar importancia al objetivo de equidad que se pretende obtener a través de las becas, ya que los hijos de las familias menos acomodadas estarían menos dispuestos a endeudarse. Por tanto, no creemos que sea conveniente ir dando paulatinamente protagonismo al porcentaje de ayuda que reciben la mayoría de los estudiantes a través de préstamos en detrimento de las becas, como norma universal. Para algunos estudiantes será necesario mantener la beca como instrumento básico y para otros tendrá que ser el préstamo.

Creemos que una posible implantación de préstamos en el modelo de ayuda financiera a los estudiantes de educación superior debe tener como referencia inicial los siguientes puntos:

- conocimiento de los objetivos de la política de educación superior: extensión del sistema, calidad y eficiencia en el uso de los recursos
- establecimiento de los objetivos de la política de ayuda económica a los estudiantes de educación superior (criterios de eficiencia y equidad, y administración)
- formulación de los principios para la concesión de las ayudas. Deben, en nuestra opinión, significar un incremento de éstas para los estudiantes de familias con

menor renta o, al menos, mantener el nivel de cobertura actual

- estudio de la adecuación de la política de ayuda a los estudiantes de educación superior a los objetivos de la política educativa superior
- análisis de la compatibilidad de las distintas modalidades de ayuda financiera: becas y préstamos. Podría plantearse la incompatibilidad de ambos métodos; pero, en todo caso, el programa de préstamos deberá orientarse a los estudiantes con buen expediente académico que no puedan beneficiarse de todas o algunas de las ayudas del sistema de becas
- intervención del sector público en el plan para avalar y subvencionar los préstamos concedidos.

3. CRITERIOS PARA LA INTRODUCCIÓN DE PRÉSTAMOS EN EL MODELO ACTUAL VIGENTE

El establecimiento de un nuevo modelo que contemple la introducción de un programa de préstamos, debe, al menos, intentar mejorar el actual. Por ello es importante especificar las características y los posibles efectos que se generarían al implantar este nuevo tipo de ayuda.

3.1. Evaluación de los costes, nivel de la carga financiera e impago de préstamos

a) Evaluación de los costes

En base a la experiencia, la introducción de un plan de préstamos lleva consigo un importante coste inicial y

no supone un ahorro inmediato puesto que la devolución de los préstamos pasados financian a los estudiantes del presente o del futuro; pero a largo plazo puede suponer un importante ahorro de los fondos públicos si el plan está bien establecido, como se desprende de los estudios realizados para Suecia y EEUU.

b) La carga financiera

Para evitar altos niveles de endeudamiento es probable que existan estudiantes que estén incentivados, al menos, a realizar trabajos a media jornada. Este hecho puede provocar disminuciones en el rendimiento del alumno y aumentar el tiempo de finalización de sus estudios y como consecuencia no deseada un aumento el monto total de su préstamo. Por consiguiente y contrariamente a lo esperado, algunos estudiantes puede que padezcan un nivel de carga financiera superior al que inicialmente cabría esperar. Para evitar que aumente la edad de graduación de quienes reciben préstamos podría limitarse el número de años en que un estudiante puede recibir ayuda.

Otro argumento, que permite defender la limitación del número de años se apoya en el deseo de controlar los continuos cambios de carrera que realizan algunos estudiantes, generando ineficientes asignaciones de los recursos. Es más, la concesión de préstamos por semestres, puede evitar altos niveles de endeudamiento debido al abandono del curso académico.

El nivel de endeudamiento de los estudiantes depende fundamentalmente de: la cuantía del préstamo, la situación económica, personal y familiar del estudiante, el tipo de estudios, la duración de sus estudios y el rendimiento académico (por si se incluyen

cancelaciones parciales o totales como premio a los mejores expedientes). Con respecto a este último aspecto las ayudas derivadas de méritos de los estudiantes pueden ser consideradas una mala opción, porque se destinan recursos a estudiantes que acabarían sus estudios de cualquier modo (Baum y Schwartz, 1988).

Podría establecerse un plan de plazos de entrega de la subvención que se halle condicionado por los requisitos académicos, para evitar así altos niveles de endeudamiento y además que algunas personas se matriculen en la universidad con la intención de obtener un préstamo con mejores condiciones. En este sentido defendemos la opción de utilizar un programa de préstamos sobre un «sistema de créditos académicos». Así se concede el monto del préstamo por año académico, pero se entrega cada semestre si el estudiante ha superado un número determinado de créditos. Esta circunstancia puede incentivar a los estudiantes a distribuir su tiempo entre períodos de estudio y de trabajo para ahorrar dinero y continuar sus estudios dependiendo en menor medida de los préstamos estatales. Como contrapartida genera una graduación más tardía y, un período de amortización del préstamo más lejano.

c) *Impago de los préstamos*

Con respecto al tercer aspecto de este apartado, el impago de préstamos, éste puede estar motivado por diversos factores:

- el fracaso escolar que puede derivar en retraso académico o abandono
- el tamaño familiar
- la imposibilidad de encontrar trabajo, o un trabajo suficientemente

remunerado también deben ser elementos tomados en cuenta

- la falsedad de la situación económica del prestatario. El fraude en la devolución de préstamos requiere concienciar a los estudiantes, que han estudiado con la ayuda de los préstamos, que devolver el préstamo es un deber social. El Estado anualmente fijará la cuantía máxima destinada a préstamos en función de las devoluciones y, por tanto, de la devolución de los préstamos depende la concesión de nuevos préstamos, depende que otros puedan estudiar.

Estudios realizados con datos del estado de California concluyen que los estudiantes universitarios no están incurriendo en altos niveles de deuda para financiar sus estudios, y que, por tanto, se ha exagerado en torno a esta polémica. Los alumnos que adquieren altos niveles de deuda y que tienen problemas para devolver su préstamo son un dato excepcional (Hansen y Rhodes, 1988). Por el contrario, otros han alertado sobre las dificultades de los titulados para devolver sus préstamos (Department of Education and Science, 1988).

La posibilidad de que los estudiantes incurran en altos niveles de deuda y que como consecuencia tengan dificultades para devolver sus préstamos debe ser tenida en cuenta a la hora de configurar las características de los préstamos (Knapp y Seaks, 1992). Estudios recientes (Albrecht y Zideman, 1992) recalcan la necesidad de establecer las adecuadas características de los sistemas de préstamos de tal forma que se limiten dichos obstáculos y, que por tanto se produzcan retrasos en la devolución de las deudas de los estudiantes. Por el contrario, otros autores hacen hincapié en atribuir las causas del impago

a los grupos destinatarios de los préstamos. Analizando, en EEUU, los componentes de los préstamos a estudiantes, y realizando un análisis empírico comparativo entre los que pagan y los que no —incluyendo perfiles demográficos, características socioeconómicas y logros educacionales de los prestatarios— (Dynarsky, 1994, p.66) se afirma que: «La evidencia del análisis de los datos indica que los que toman préstamos pertenecientes a grupos con bajos ingresos y grupos minoritarios étnicos, los que abandonan la secundaria, aquellos que no completan su programa post-secundarios, los que asisten a colegios privados y a los «colleges» de dos años forman el grupo con mayor tendencia al impago de sus préstamos».

Es lógico pensar que el gobierno potencie la concesión de préstamos a los grupos más desfavorecidos (que como hemos visto forman parte del grupo de alto riesgo de Impago), de ahí el dilema que se plantea: si queremos reducir las altas cifras de impago de algunos estudiantes tendríamos que restringir el acceso al sistema de préstamos a individuos pertenecientes a grupos desfavorecidos, grupos a quienes, sobre todo, van dirigidas las ayudas.

3.2. La administración y gestión del plan de préstamos

El diseño de un programa de préstamos debe de tener en cuenta su viabilidad administrativa. Es indudable que una correcta organización y gestión ayuda a la consecución de un plan, y que una deficiente puesta en práctica de un buen plan podría distorsionar los resultados del mismo.

Como esquema metodológico apuntamos a continuación, en líneas

generales, los aspectos que, al menos, consideramos necesarios para lograr una óptima administración: regulación clara y explícita de las características del plan de préstamos, medidas de carácter informativo del marco normativo y sistemas de control para evitar el fraude.

La explicitación de las particularidades ha de referirse a:

a) Fijar la cuantía máxima de ayuda a los estudiantes por ambos conceptos. En este punto hay que tener en cuenta la dificultad de obtener el coste total de un titulado para cada enseñanza. También habrá que decidir si la finalidad del modelo de ayudas es prestar apoyo a los estudiantes, siendo complementario a la ayuda de sus padres o familiares, o por otro lado cubrir el coste total del servicio. La experiencia nos informa de que el dato del coste está infravalorado, por lo que los estudiantes necesitan el apoyo familiar.

Los aspectos a tener en cuenta para calcular la cuantía máxima de ayuda son: importe de las tasas académicas de la institución en que vaya a estudiar y el tipo de estudios, libros y material, alojamiento y manutención (distinguiendo si los estudiantes conviven con sus padres, independientemente o en residencias universitarias), transporte (gastos para acudir a su hogar familiar en determinadas fechas si el estudiante vive fuera del domicilio familiar) y fijar la existencia o no de un período máximo para poder disfrutar de ayuda (en la práctica suele establecerse un límite máximo de años en que se puede obtener ayuda, y es probable que dicho límite genere un aumento del rendimiento académico de los alumnos).

b) Determinar el destino de la ayuda percibida a través de los préstamos. Existen tres posibilidades: que estén

dirigidos a sufragar los costes directos de la enseñanza (precios de matrícula o tasas que reflejan el coste total de recibir educación), los costes indirectos (alojamiento, manutención, material, etc.), o a ambos.

c) Determinar la cuantía máxima que puede obtener un alumno vía beca, y como consecuencia la cuantía que puede obtener a través de préstamos, especificando la incompatibilidad o no del disfrute de ambas ayudas. Dicha cuantía debería calcularse en función de los ingresos familiares. Por tanto, estaríamos ante una tabla de doble entrada que recogiese por un lado tramos de renta y por otro cuantía de la beca a percibir, distinguiendo dos opciones según el alumno resida en el domicilio familiar o no (estando justificada la residencia fuera del domicilio familiar por lejanía del centro).

d) Configurar las condiciones del reembolso que en general incluyen una «beca oculta» (véase Dresch, 1980; Woodhall, 1983; Hansen, 1987 y Morris, 1989):

- reembolso mínimo
- período de carencia o gracia
- circunstancias de la exención del pago (invalidez, ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional, rendimiento académico, etc.) o aplazamiento del pago. Dicho aplazamiento o exención ha de estar sujeta a la demostración del prestatario de no tener un puesto trabajo y de haberlo estado buscando. Con respecto a la exención podríamos pensar en una total o parcial (exención sólo de los intereses, por ejemplo)
- delimitar el tipo de interés. El tipo de interés ha de ser subvencionado, por debajo del tipo oficial. Además hay

que fijar si los intereses se acumulan desde que se concede el préstamo o si se aplazan hasta la finalización de los estudios o, incluso, hasta una fecha posterior.

e) Determinar a quién corresponde la gestión y administración de los préstamos. Al respecto existen, al menos, dos opciones: las instituciones financieras o algún órgano de la Administración Pública. Aunque la gestión de los préstamos por la propia Administración Pública ha sido cuestionada por el posible alto costo que conllevaría, creemos que una buena administración depende de la existencia de personal cualificado. Por eso sería más conveniente que la realizaran los órganos que gestionan el actual sistema de becas, por estar más familiarizados con los programas de ayuda a los estudiantes. Además, y como se expondrá más adelante, la actuación de las instituciones financieras puede derivar en situaciones no deseadas. También, en países como Suecia, los bancos no participan en la gestión de los préstamos y el sistema está organizado eficazmente.

Los préstamos bancarios sin la garantía del Estado son difícilmente defendibles. Los bancos no van a estar interesados si el sector público no establece incentivos y dado el alto riesgo de invertir en capital humano, serían ofertados con elevados tipo de interés. Por otro lado, los estudiantes tendrán dificultades para obtener un préstamo, en todo caso, necesitarán buscar garantías en sus padres o familiares.

Además si las instituciones de crédito administran los préstamos pueden existir diversos métodos de interpretación que afecten a la concesión y a las condiciones de los mismos. Con lo cual llegaríamos a una situación de trato diferenciado según

sea la institución de crédito a quién el alumno se dirija.

En el caso de préstamos garantizados, habría que determinar cual es el porcentaje de dicha cuantía a través de un proceso de negociación entre el Estado y las instituciones crediticias. Un alto porcentaje de aval estatal significaría que los bancos considerarían buenos clientes a los alumnos e incentivarían a los estudiantes a optar por el máximo nivel de endeudamiento permitido por el Estado, originando un elevado volumen de deuda.

En cuanto a la administración de préstamos cuya devolución esté relacionada con los ingresos futuros de los prestatarios se han propuesto dos opciones: mediante impuestos sobre la renta (*income-tax*) o a través de contribuciones a la Seguridad Social (National Insurance Contribution) (Barr, 1989). Ambas son defendibles, aunque, quizás por sus ventajas de administración sea preferible la segunda. Con el sistema de préstamos con cargo a las cotizaciones de la Seguridad Social se asigna una clave al número de la Seguridad Social. Al ser contratado, el empleador retendría un determinado porcentaje que añadiría a la cotización del trabajador y que ingresaría en la Seguridad Social, siendo ésta la encargada de remitir dicha cantidad a la entidad financiera que concedió el préstamo al estudiante.

3.3. Efectos sobre la demanda de educación superior

La introducción de préstamos puede significar un freno a la expansión de la educación superior. La experiencia internacional demuestra que la utilización de préstamos genera distorsiones sobre

la elección de los tipos de estudios, aunque evaluar el impacto es difícil (McPherson, 1988). La primera distorsión se da entre los estudios de ciclo corto y ciclo largo, ya que genera que los alumnos prefieran las titulaciones de ciclo corto frente a las de ciclo largo. El segundo desequilibrio se refiere a la distribución del número de alumnos por enseñanza. Siguiendo a Bosch Font (1977, p. 112): «los estudiantes no permanecerán indiferentes ante tal propuesta, especialmente cuando se tiene en cuenta que en algunas carreras los problemas de empleo son significativos».

Las causas de este desequilibrio están, por un lado, en que algunos estudiantes para reducir la cuantía de los préstamos suscritos y, por tanto, su nivel de endeudamiento optan por estudios de ciclo corto. Por otro lado, en las diferencias observadas de rendimiento académico por tipo de estudios. Algunos estudiantes se inclinan por titulaciones con un período medio de duración bajo y, así, evitan realizar sacrificios adicionales, tanto económicos como intelectuales. Hemos de suponer que en estos casos los estudiantes valoran un «título universitario» en sí mismo.

La implantación de un sistema de préstamos puede provocar también el aumento de la edad media de entrada a la educación superior. El saber que habrá que devolver un préstamo puede generar en una parte de alumnado la necesidad de trabajar y ahorrar para no endeudarse excesivamente dada la incertidumbre de la remuneración acerca del trabajo a realizar cuando se acceda al mercado de trabajo.

El sistema educativo superior, como hemos visto, tiene múltiples objetivos, entre los que se encuentra la preparación de los individuos, transmitiéndoles conocimientos y aptitudes, para realizar un trabajo. Existe una relación entre el

sistema educativo superior y el mercado de trabajo. La realidad es que cada vez es mayor el desajuste entre el número y tipo de graduados y las necesidades del mercado de trabajo (véase Consejo de Universidades, 1989). Esto ha generado una incapacidad de la economía española para asimilarlos y utilizarlos de forma productiva. Por tanto, uno de los principales problemas que tiene hoy la educación superior en España, al igual que en otros países es el reto que supone tener que adaptarse a un mundo económico de cambios tecnológicos, científicos y sociales.

No podemos responsabilizar del fenómeno del desempleo únicamente al sistema educativo superior, ni existe un amplio consenso en afirmar que las causas del desempleo, sobre todo juvenil, estén motivadas por el sistema educativo superior. Pero sí parece lógico pensar que parte de culpa tendrá. Si sabemos que la universidad no consigue preparar a los jóvenes, dotarlos de una cualificación profesional demandada por el mercado, y no damos una respuesta, la situación puede irse agravando y podría llegarse a afirmar que el factor más influyente en el desempleo es el actual sistema educativo superior. Pero, debemos tener más temor a las limitaciones que tendría sobre el desarrollo económico, que a los tópicos que sólo reflejan parcialmente la naturaleza real de los fenómenos.

Con respecto a la oferta de plazas en la universidad, en el caso español, la mayor severidad en las pruebas de acceso ha sido popularmente rechazada con gran escándalo, y las medidas de racionamiento como el *numerus clausus* o la fijación de número máximo de matrículas (justificada por el tamaño de los centros, características de las instalaciones, profesorado, calidad

de la educación superior, etc.) han demostrado tener escasa efectividad.

A través de la introducción de un sistema de *numerus clausus*, y garantizando mayores subvenciones y préstamos estatales a estudiantes que cursan estudios con un número deficitario de titulados, podría intentarse resolver el problema expuesto. No originaría, sin duda, la resolución total del problema, pero paliaría la situación existente. Los intentos de modificar el número de alumnos graduados por tipos de estudio chocan con la imposibilidad de establecer criterios para obtener cantidades «óptimas» de titulados por tipos de estudio. Las modificaciones en el número de alumnos matriculados por tipos de estudio no tienen un efecto preciso e inmediato sobre la producción de graduados. Queremos resaltar dos tipos de limitaciones que se refieren a factores internos y externos del sistema educativo superior:

- Factores internos. Factores como el coste y la dificultad de los estudios, o las características de los alumnos (inteligencia, motivación, etc.), inciden en el éxito o fracaso escolar y, por tanto, en el abandono, generando distorsiones en el proceso de creación de titulados.
- Factores externos. No existe un modelo cuantitativo de proyección futura de necesidades de titulados. El desarrollo tecnológico, la competitividad, etc., influyen en los tipos de empleo demandados. Pero existe falta de información sobre dichas modificaciones y sobre el carácter transitorio o no de las cualificaciones requeridas por dichas modificaciones. Por eso, las decisiones se toman bajo incertidumbre y riesgo y pueden generar un problema de retraso

en la satisfacción de los tipos de empleo requeridos. Pero estas limitaciones no deben servir de coartada para no adoptar medidas, que frenan la inclinación de un amplio número de alumnos por estudiar carreras que tienen una elevada tasa de paro.

Por tanto, la introducción de préstamos puede ser una forma de controlar la necesidad de universitarios de la economía española, porque de forma espontánea la decisión de los alumnos universitarios no ajusta la oferta y la demanda de trabajo. De ahí, también, la importancia de estudiar este tema puesto que, en gran medida, determina el modelo de educación superior.

3.4. Efectos sobre la participación de los estudiantes por clases sociales y por sexo

Los modelos de ayudas financieras a los estudiantes de educación superior modifican la participación de las clases sociales en la educación superior y la distribución por sexos (Woodhall, 1983; National Union of Student, 1985; Dresch, 1986; James, 1988; Hansen, 1989; Pring, 1992; Sazama, 1992 y Ackoff, 1994).

En el plano teórico los sistemas de préstamos se han defendido porque permiten a los estudiantes cubrir la totalidad del coste de su educación superior. En cambio los sistemas de becas no cubren la totalidad de dicho coste, y si los estudiantes o sus padres no disponen, o no están dispuestos a financiar la formación de sus hijos, éstos pueden verse excluidos del sistema educativo superior. Como consecuencia, y para favorecer el acceso de los estudiantes de las clases más

humildes, se ha venido defendiendo la utilización de préstamos, puesto que la disposición o la capacidad de sus padres o familiares para ayudarles es escasa. Pero este argumento se enfrenta a la menor disposición de endeudamiento de la clases trabajadoras.

La realidad es bien distinta, los estudios realizados demuestran que los sistemas que combinan becas y préstamos no cubren la totalidad del coste de adquirir educación superior (Johnstone, 1986). Además, la introducción de préstamos no aumenta la participación de los estudiantes procedentes de la clase trabajadora (Commision of the European Communitis, 1988; Barr, 1989; Woodhall, 1989; Morris, 1989). Los estudiantes siguen dependiendo, aunque en menor medida, de sus ingresos o de la aportación de sus padres y no ha aumentado, significativamente, la participación de los hijos de familias menos acomodadas ya que éstas son reacias a endeudarse. Más aún, la participación de los hijos de la clase trabajadora ha ido decreciendo mientras que la participación de los hijos procedentes de la clase social alta ha ido creciendo.

La introducción de préstamos además puede desmotivar a algunas mujeres a acceder a la educación superior. Su incorporación significaría un aumento del nivel de endeudamiento familiar y, por tanto, descincentiva a aquellas mujeres que solo estudian en la universidad por tener un mayor nivel cultural y no con intenciones de una incorporación posterior al mercado de trabajo.

Al igual que para el caso español, uno de los principales objetivos de los sistemas de ayuda es el de favorecer la participación en la educación superior de todos los ciudadanos. En la medida en

que el aspecto de la igualdad de acceso se logre, mayor éxito tendrá una determinada política de ayuda al estudiante.

4. CONCLUSIONES

La dimensión alcanzada por el sistema educativo público superior en España ha abierto un debate sobre la financiación de las universidades españolas. Del conjunto de posibles reformas a realizar, en este trabajo se ha abordado el análisis de la justificación, las implicaciones y los criterios a tener en cuenta para la introducción de un programa de préstamos en el actual modelo de ayudas a los estudiantes universitarios.

Tras lo expuesto concluimos que el modelo alternativo sugerido debería sustentarse en becas y préstamos. De este modo se pretende financiar a una mayor proporción de universitarios, consideración importante teniendo en cuenta que desde el curso 1989-90 el porcentaje de alumnos beneficiarios de becas está descendiendo. El papel de las becas sería garantizar la posibilidad de acceso a la universidad a los buenos estudiantes que carezcan de los suficientes recursos económicos. A través de los préstamos lograríamos, sobre todo, que quienes se benefician de la educación superior contribuyan en mayor medida a sufragar su coste, argumento de mayor peso que sustenta la defensa de la

utilización de préstamos como instrumento complementario, pero no alternativo, al empleo de becas o ayudas a fondo perdido.

Dado que no existe un único tipo de préstamos, la utilización de préstamos-renta se configura como la opción más apropiada. Además, para evitar los posibles inconvenientes generados por el empleo de una nueva modalidad para financiar a los universitarios, y tomando como referencia la experiencia de países de nuestro entorno, a la hora de elaborar un determinado plan hay que tener en cuenta que:

a) A corto plazo implican un importante coste y a largo plazo no es seguro que supongan un ahorro sustancial de fondos públicos, porque es probable que algunos titulados tengan dificultades para devolver la cuantía de sus préstamos.

b) Los resultados del plan dependen en gran medida de la explicitación clara de sus características y su correcta administración y gestión.

c) Producen efectos sobre la demanda de la educación superior que se concretan en la elección de tipos de estudio, llegando incluso a frenar su expansión.

d) Pueden generar un descenso de la participación de los hijos de las clases bajas, más reacias a endeudarse; y de las mujeres, por significar su incorporación a la universidad un aumento del nivel de deuda familiar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKOFF, R. (1994): «Higher-Education and Social-Stratification», *Interfaces*, vol. 24 (4), pp. 73-82.
- AFONSO CASADO, J.M. (1995a): *Sector público y financiación de la educación superior: un análisis del sistema de becas en España*. Tesis Doctoral. Universidad de La Laguna.
- (1995b): «Las ayudas financieras a estudiantes de educación superior en la OCDE: una perspectiva comparada», en Ilustre Colegio de Economistas de Las Palmas y CIES (Eds.): *Economía de la Educación*, pp. 185-192. V Congreso Nacional de Economía, Las Palmas de Gran Canaria.
- AFONSO CASADO, J.M. y MORENO BECERRA, J.L. (1993): «La financiación de la educación superior en Canarias». *Revista de Estudios Regionales*, n.º 36, mayo-agosto, pp. 51-71.
- ALBRECHT, D. y ZIDERMAN, A. (1992): «Student Loans and Their Alternatives. Improving the Performances of Deferred Payment Programs», *Higher Education*, vol. 23, (4), pp. 357-374.
- ANDERSON, R. y MEYERSON, J. (1990): *Financing Higher Education in a Global Economy*. American Council of Education-Macmillan Publishing Company, New York.
- BARR, N. (1988): «Alternative Proposals for Students Loans in the United Kingdom», en Woodhall, M(Ed.): *Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate tax?*, pp. 110-120. Institute of Education. Kogan Page, London.
- (1989): *Students Loans: The Next Steps*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- (1993): «Alternative Funding Resources for Higher-Education», *Economic Journal*, vol. 103, pp. 718-728.
- BOSCH FONT, F. (1977): «Tasas, becas y préstamos en la educación post-obligatoria». *Revista de Educación*, n.º248-249, enero-abril, pp. 110-141.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988): *Higher education in the European Community. Student Handbook. A Directory of Courses and Institutions in 12 Countries*. Kogan Page, London.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1989): *El stock de titulados universitarios y su relación con el mercado de trabajo 1976-86*. MEC, Madrid.
- (1995): *Informe sobre la financiación de las Universidades*. MEC, Madrid.
- DEPARTMENT OF EDUCATION AND SCIENCE (1988): *Top-Up Loans for Students*. Her Majesty/CS Stationery Office, London.
- DÍAZ MALLEDO, J. (1995): «Los préstamos en la financiación de la enseñanza superior: lecciones de la experiencia británica», en Ilustre Colegio de Economistas de Las Palmas y CIES (Eds.): *Economía de la Educación*, pp. 99-120. V Congreso Nacional de Economía, Las Palmas de Gran Canaria.
- DÍAZ MALLEDO, J. y MORENO BECERRA, J.L. (1988): «Financiación de la educación post-obligatoria: los préstamos a los estudiantes», en *Ekonomiaz*, n.º 12, otoño, pp. 175-185.
- DRESCH, S.P. (1980): «Financial and Behavioural Implications of Federal Loans programs and Proposal», en Tuckman, H.P. y Whaten, E. (Ed.): *Subsidies to Higher Education: The Issues*. Praeger Publishers, New York.
- DYNARSKY, M. (1994): «Who Defaults on Student Loans?- Finding from the National Postsecondary Student Aid Study». *Economics of Education Review*, vol. 13, n.º1, pp. 55-68.
- HANSEN, W.L. (1987): *Student Loans: Are They Overburdening a Generation?*. College Entrance Examination Board, New York.
- HANSEN, J. (1989): «Cost-Sharing in Higher Education: The United States Experience», en Woodhall, M. (Ed.): *Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax?*, pp. 45-66. London: Institute of Education.
- HANSEN, W.L. y RHODES, M.S. (1988): «Student debt crisis: are students incurring excessive debt». *Economics of Education Review*, vol.7, n.º1, pp. 101-112.
- JAMES, E. (1988): «Student aid and College Attendance: Where are we now and where do we go from here?». *Economics of Education Review*, vol.7, n.º1, pp. 1-14.
- JOHNSTONE, D.B. (1986): *Sharing the Costs of Higher Education*. New York: College Entrance Examination Board.
- KNAPP, L. y SEAKS, T. (1992): «An Analysis of the Probability of Default on Federally Guaranteed Student Loans», *Review of Economics and Statistics*, vol. 54, (3), pp. 404-411.
- LEVIN, H.M. y MORENO BECERRA, J.L. (1983): «Financiación de la educación superior y equidad social». *Información Comercial Española*, n.º601, septiembre, pp. 49-62.
- MCPHERSON, M.S. (1988): «On assessing the impact of federal student aid». *Economics of Education Review*, vol.7, n.º1, pp. 77-84.
- MORRIS, M. (1989): «Student aid in Sweden: Recent Experience and Reforms», en Maureen Woodhall (Ed.): *Financial Support for students. Grants, Loans or graduate tax?*, pp. 85-109. Institute of Higher Education. Kogan Page, London.
- NATIONAL UNION OF STUDENTS (ÑUS). (1985): *Students Loans. The costs and the consequences*. ÑUS, Londres.

- OCDE (1992): *Documents. Public educational expenditure, cost and financing: an analysis of trends 1970-1988*. OCDE, París.
- PRING, R. (1992): «Access to Higher-Education», *Oxford Review of Education*, vol. 18, (2), pp. 125-136.
- SAZAMA, G.W. (1992): «Has Federal Student Aid Contributed to Equality in Higher-Education. A Method of Measurement», *American Journal of Economics and Sociology*, vol.51, (2), pp. 129-146.
- WOODHALL, M. (1983): *Student loans as a mean of financing higher education: lessons from International experience*. World Bank Staff. Working Papers, n.º 599, Washington D.C.
- (1987): «Student Loans», en Psacharopoulos, G. (1987): *Economics of Education: research and studies*. Pergamon Press, Oxford.
- WOODHALL, M. (Ed.)(1989): *Financial Support for Students: grants, loans or graduate tax?*. The Bedford way Series, Kogan Page, London.

«El diseño de un nuevo modelo de ayudas públicas para los estudiantes de educación superior en España:...