

I.5

MAYOR ACCESO A LA EDUCACIÓN Y MAYOR VIABILIDAD FINANCIERA: EL PAPEL DE LOS PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES

D. Bruce Johnstone

Resumen

Programas eficaces de préstamos a estudiantes son posibles y pueden mejorar tanto la viabilidad financiera institucional como el acceso y la participación de los estudiantes. Sin embargo, los préstamos a estudiantes son extremadamente complejos y requieren un diseño adecuado y una buena implementación. Lamentablemente, han sido demasiados los préstamos a estudiantes que han fracasado, por problemas tanto de diseño como de implementación. Este artículo quiere aportar una pequeña contribución a la planificación de las políticas requeridas para poner en marcha nuevos programas de préstamos a estudiantes y para reformar los ya existentes.

INTRODUCCIÓN

A comienzos del siglo XXI, la educación superior cobra cada vez mayor importancia. Desde los países altamente industrializados de la OCDE, hasta los llamados países en transición que están pasando de economías centralizadas a economías de mercado y los países con rentas medias y bajas, consideran la educación superior (o el término más extendido de *educación terciaria*) como un pilar de las sociedades civiles democráticas, un motor del crecimiento económico y un instrumento político para la mejora de la movilidad económica individual y la justicia social.

Sin embargo, a pesar de esta importancia universalmente reconocida, a comienzos del siglo XXI la educación superior parece estar asediada en todas partes por alguna variante o variantes del tema de la *austeridad financiera*. Esta austeridad se debe principalmente a que los presupuestos gubernamentales para financiar la educación superior están congelados o disminuyen, y esto se manifiesta en instituciones superpobladas, en instalaciones físicas deterioradas, en la disminución de la proporción profesorado-alumno, en un profesorado cada vez más desmoralizado y desconcertado y, en muchos países, en tarifas más elevadas, en mayores cargas de endeudamiento de los estudiantes y en un alumnado inquieto.

Una fórmula habitual (aunque cuestionada) que se utiliza ante esta austeridad mundial consiste en aplicar alguna forma o formas de *distribución de costes*. La *perspectiva* de distribución de costes, tal como la desarrolla y la elabora Johnstone (1986, 2000, 2002, 2003, 2004a) postula que la educación superior recibe financiación de cuatro

fuentes: los gobiernos (o los contribuyentes), los padres, los alumnos y los filántropos.¹ La *política* de distribución de costes –en particular, la desarrollada en respuesta a la austeridad postulada más arriba– constituye un cambio deliberado, es decir, obedece a una política de financiación de estos costes, que dejarían de depender considerablemente del gobierno, o del contribuyente en general (especialmente en la Europa continental y en muchos de los países que han sido o son socialistas o comunistas), para pasar a ser compartidos también por los padres y los alumnos.

Los fundamentos y las descripciones de este cambio han sido presentados en Johnstone (antes citado), Woodhall (2002), Vossensteyne (2002, 2005), Ziderman y Albrecht (1995) y Ziderman (2002), así como en muchos otros trabajos. Estos fundamentos suelen empezar con la demanda de mayor equidad en un plan de financiación a través de cierta distribución de costes. Esta demanda, a su vez, se basa en la observación de que, en prácticamente todos los países, los estudiantes de las familias más privilegiadas tienen una participación desproporcionada en la educación superior, mientras que la base de ingresos del gobierno con los que se financia este costoso beneficio público depende en gran medida de los impuestos que soporta principalmente (si no regresivamente) el ciudadano contribuyente ordinario. Este ciudadano contribuyente puede obtener los considerables *beneficios sociales* de la educación superior, pero no conseguirá (por definición) los también considerables *beneficios privados* que llegarán en forma de mayores ingresos, una posición social superior, mejores condiciones de vida y el placer derivado de la educación superior y de la experiencia vivida en la universidad. Más allá de las demandas convencionales de una mayor equidad y una mayor eficiencia, está la observación, probablemente menos cuestionable ideológicamente, de que las crecientes necesidades de ingresos de la educación superior –especialmente en países donde los ingresos estatales son tan limitados, las presiones para matricularse son tan intensas y las exigencias públicas en concurso son tan grandes– hacen que sea imperativo sustituir los escasos ingresos procedentes de impuestos del gobierno con ingresos que no procedan de esta fuente.

La postura política cada vez más aceptada de que el alumno financie una parte proporcional de estos ingresos que no proceden del gobierno necesita vías que permitan que buena o la mayor parte de los costes financiados por el alumno pueda aplazarse hasta que éste probablemente ya

haya entrado en el mundo laboral a tiempo completo (su- puestamente ayudado por su educación superior) y pueda empezar a reembolsar una parte de los costes que le anticiparon el gobierno o el mercado de capital. Así, cada vez más países están recurriendo a los programas de préstamos a estudiantes como medio para permitir (u obligar a) que los alumnos soporten una parte de los costes de su educación superior. Con la finalidad de poder cumplir la política casi universal de ampliar la participación en la educación superior, así como de traspasar algunos costes al estudiante, los programas de préstamos a estudiantes se están diseñando también para que estén, en la mayor medida posible, *basados en necesidades y generalizadamente disponibles* –es decir, disponibles para estudiantes académicamente preparados, independientemente de la situación económica o la solvencia de sus padres, de su carrera profesional individual y de sus perspectivas de ingresos.

Al mismo tiempo, los préstamos a estudiantes son excesivamente complejos y difíciles de tramitar. De hecho, el mundo de las finanzas de la educación superior –especialmente en los llamados *países en vías de desarrollo y en transición*– está sembrado, al parecer, con los restos de programas de préstamos a estudiantes que han fracasado. Sin embargo, como estos programas tienen diversos objetivos, algunos de ellos al menos superficialmente contradictorios –como los objetivos de mejorar el acceso (que implica, para algunos, la necesidad de un mayor grado de ayuda financiera) y de complementar los inadecuados ingresos procedentes del gobierno (que implica una ayuda mínima y una recaudación máxima)– incluso su *éxito* y su *fracaso* se complican. Este artículo intenta describir los motivos que subyacen tras el generalizado interés político por los préstamos a estudiantes, algunas de las variantes de los programas de préstamos a estudiantes y algunos de los criterios de su éxito (o su fracaso). Describiremos algunos de los programas de préstamos a estudiantes que encontramos en la primera década del siglo XXI y concluiremos con algunas recomendaciones y sugerencias para aquellos países que se planteen poner en marcha, ampliar o reformar un programa de préstamos a estudiantes. Pero, en primer lugar, volveremos al problema subyacente que estos programas intentan resolver: la extendida y cada vez mayor austeridad de la educación superior en todo el mundo.

AUSTERIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE COSTES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Inherente a buena parte de la austeridad mundial en la educación superior –y a los consiguientes recursos de los padres y los alumnos para obtener ingresos complementarios– está la demanda que ha emergido en las últimas cuatro décadas. La mayoría de las universidades, y casi todos los sistemas nacionales de educación superior del mundo, han crecido enormemente desde mediados y finales de la década de 1960. Han crecido en cifras absolutas, pero más aún en tasas de participación de la población en edad de recibir educación superior. Una parte de este crecimiento –especialmente en América del Sur y en buena parte del sur y del este asiático– ha sido ab-

sorbida por los sectores privados emergentes. Éstos suelen estar subcapitalizados, son caros (para los padres y los alumnos, aunque bastante baratos para el contribuyente) y presentan una calidad irregular, pero pueden ser muy sensibles a la demanda de los estudiantes y las empresas y, a menudo, son la única opción disponible para aquellos estudiantes que no pueden acceder a las instituciones públicas subvencionadas y, por lo tanto, baratas, aunque cada vez más superpobladas. Una parte del crecimiento, en especial en lo que se refiere a tasa de participación de la población en edad de recibir educación superior, ha sido absorbida por la creación y la expansión de instituciones declaradamente alternativas a la universidad clásica: las *Fachhochschulen* alemanas, las *HBO* (escuelas superiores de formación profesional) neerlandesas o los *instituts universitaires de technologie* franceses, las grandes escuelas universitarias norteamericanas (*comprehensive colleges*, *comprehensive universities* y *community colleges*), y otras «no universidades». Parte de la superpoblación universitaria en algunos países europeos (y también en Japón y Rusia) puede, como mínimo, resolverse mediante una combinación de declive demográfico y de saturación de la población en edad de recibir educación superior, que llevaría incluso a la disminución de las inscripciones, al menos en algunas instituciones. Pero en la mayoría de los países –y, en particular, en la mayoría de países con rentas medias y bajas– la combinación de las altas tasas de natalidad y el cada vez mayor porcentaje de personas que termina la escuela secundaria y aspira a acceder a alguna forma de experiencia de educación superior está generando enormes presiones de demanda en los mismos sistemas de educación superior. Y la trayectoria ascendente de esas cifras y de sus costes crecientes excede en mucho, en casi todos los países, a la trayectoria probable de los también crecientes ingresos generados a través de los impuestos –y sobrepasa incluso en más a la trayectoria probable de aquellos ingresos públicos que los gobiernos pueden dedicar o dedicarán a la educación superior.

Una situación tan difícil como ésta debe resolverse o bien con una *orientación a los costes* –es decir, mediante la reducción del gasto y la mejora de la productividad, o con una *orientación a los ingresos*–, o bien complementando los ingresos procedentes del gobierno, generados con impuestos. Las soluciones que implican la reducción de costes, y que afectan a más estudiantes con los mismos recursos, o incluso con menos, pueden parecer, engañosamente, mejoras de productividad o de eficiencia, las cuales se supone que son deseables. Sin embargo, mientras la mayoría de las universidades del mundo probablemente se las arregla con menos dólares reales (es decir, ajustados a la inflación) por estudiante que en algún otro período de referencia del pasado, la mayor parte de lo que en el pasado pudo haber sido el fruto maduro del gasto excesivo ha sido recortado y la mayoría de las eficiencias fáciles han sido adoptadas desde hace tiempo.² En este momento, *más barato* ya no implica necesariamente *más productivo* o *más eficiente*, puede significar simplemente invertir menos por estudiante y obtener menos. Los resultados pueden menguar al mismo ritmo que las aportaciones y esta disminución significa una menor calidad del aprendizaje o una menor calidad de las ayudas, o un servicio inferior a la comunidad. La disminución de los dólares de explotación

reales por estudiante puede enmascararse mediante un préstamo oculto en forma de depreciación de los activos fijos, con lo que se renuncia a la conservación y al mantenimiento de las instalaciones físicas y a la sustitución de los equipos obsoletos. La verdadera disminución de los resultados también puede enmascararse, al menos temporalmente, con la exigencia de un esfuerzo y un sacrificio cada vez mayores del profesorado y el personal, que acabará significando un deterioro a largo plazo de la profesión académica. Y, por último, puede que la disminución de los resultados no se dé en algún aspecto directamente relacionado con la actuación de las universidades o con su enseñanza e investigación, sino que más bien tendrá que ver con el coste social de un menor acceso a la educación superior –y, por tanto, una menor justicia social– ocasionado por la limitación de la capacidad y las crecientes barreras financieras que impiden la ampliación de la participación.

Es importante que las soluciones que implican la reducción de costes no procedan del plano político, ya que las universidades son muy reticentes a tomar decisiones drásticas, como el recorte de programas y, especialmente, la reducción del número de profesores o de personal cuyas contribuciones marginales a la producción neta del aprendizaje y la investigación en la universidad pueden haberse reducido hasta llegar a ser pocas o ninguna. Al mismo tiempo, la propia naturaleza de la función de producción de la educación superior requiere mucha mano de obra y se resiste a la sustitución del capital por mano de obra. De hecho, la mayor parte de la tecnología introducida en la educación superior –suponiendo que el sistema tenga suficientes recursos para introducir nuevas tecnologías más allá del despacho del rector, del presidente o del vicerrector– tiende a ampliar el aprendizaje, la producción académica, la comodidad del profesorado o del alumnado o las exigencias del gobierno en cuanto a rendición de cuentas, en lugar de reducir los costes por estudiante. Como se ha indicado antes, las pérdidas derivadas de la austeridad suelen quedar con frecuencia ocultas y son difíciles de medir, como por ejemplo la disminución de la calidad académica, que podría pasar desapercibida hasta que la universidad sea invitada a contestar una pregunta a la que ya no pueda responder o a adoptar una postura basada en principios para la que su desmoralizado profesorado ya no tiene ánimos. De hecho, parte del problema de todas las universidades es que siempre parece que puede añadirse un alumno más sin que se produzca una pérdida general en la calidad de la enseñanza o del aprendizaje, o que puede cancelarse una revista más, o que puede posponerse la adquisición de nuevos equipamientos científicos.

Asimismo, la naturaleza de la austeridad en la educación superior es tal que, por lo general, no puede resolverse en un momento determinado y para siempre. La mayoría de los recortes en los gastos de explotación, por drásticos que sean, resuelven un problema financiero en un año fiscal determinado; incluso esto da por supuesto que los recortes son reales, es decir, no están simplemente aplazados. La verdadera causa que subyace tras la austeridad de la educación superior es el resultado de las trayectorias divergentes por naturaleza de gastos e ingresos: los costes subyacentes, año tras año, tienen tendencia a aumentar casi con seguri-

dad a un ritmo mayor que la trayectoria natural de los ingresos disponibles procedentes de los impuestos.³ Estas trayectorias divergentes se aplican también a universidades muy opulentas –como Oxford, Harvard o Berkeley– que también experimentan los difíciles problemas de los recortes presupuestarios cuando sus muy considerables flujos de ingresos no aumentan con la misma rapidez que sus muy considerables gastos. Y esto es especialmente cierto en las universidades públicas, en las que los ingresos procedentes de los impuestos, estancados o en declive, constituyen una gran parte de la base de la totalidad de ingresos.

Es probable que estas trayectorias divergentes de los costes subyacentes y de los ingresos públicos disponibles sean más notables en países en vías de desarrollo y en los que tienen rentas medias. En cuanto a las presiones sobre los costes, lo más probable es que en estos países se combinen elevadas tasas de natalidad con crecientes índices de participación y den lugar a presiones de inscripción potencialmente explosivas. Por otra parte, en cuanto a los ingresos, es probable que en estos mismos países se combinen una mayor dificultad para aumentar los impuestos con una competencia más voraz y convincente (por ejemplo, necesidades de salud pública, sanidad, educación primaria y secundaria y de infraestructuras públicas) para obtener el poco dinero público disponible.

No basta con culpar a los gobiernos por su poca disposición o su incapacidad para recaudar impuestos. En la mayoría de países (y, de nuevo, más en los países de rentas medias y bajas), la tributación es casi tan difícil técnicamente como impopular políticamente. En muchísimos países, las rentas individuales, los beneficios profesionales y las ventas –de los que dependen gran parte de los impuestos– son demasiado fáciles de ocultar (o, igualmente, demasiado difíciles de verificar). La globalización y la casi ilimitada movilidad del capital, la tecnología y las instalaciones de producción llevan a los productores de bienes de consumo multinacionales a buscar una combinación de estabilidad política, salarios bajos e *impuestos bajos*, con lo que limitan la capacidad de los países para mantener unos impuestos elevados y los ingresos que pueden dedicarse a sus sectores públicos, incluidas sus universidades financiadas públicamente. Los países en transición, o poscomunistas, como Rusia y el resto de las recientemente independientes naciones de la antigua Unión Soviética, así como los países de la Europa central y oriental, que dependían de *impuestos sobre el valor añadido* fáciles de recaudar a los productores estatales, tuvieron que diseñar nuevos medios tributarios, de los cuales ninguno ha obtenido un éxito destacable.

Como alternativa a la tributación, la impresión de dinero a gran escala, es decir, la financiación del déficit, que, al menos en el pasado, fue un método de urgencia para conseguir ingresos públicos, está muy limitada por la creciente dependencia de casi todos los países del mercado de capital, que es muy reactivo a la financiación del déficit y a la inflación. Esto es esencialmente cierto respecto a los países en vías de desarrollo y su dependencia del Banco Mundial y de los demás bancos regionales de desarrollo, así como respecto a los países europeos y su subyugación fiscal a las conservadoras leyes de finanzas públicas del bloque del

euro. Sea como fuere, el impacto, o la incidencia, de la financiación del déficit es muy parecido al que tiene un impuesto sobre el consumo, ya que el poder adquisitivo de los ciudadanos queda incautado a través de la inflación y no a través de la tributación directa.

Por último, aunque cualquiera de esos países pueda generar nuevos impuestos, quedan las demás necesidades públicas –por ejemplo, la educación primaria y secundaria, la energía, las poblaciones envejecidas, el paro, la salud pública, las infraestructuras públicas y la protección del medio ambiente– que compiten con la educación superior por estos limitados ingresos adicionales. En resumen, las probabilidades de que la rápida y creciente trayectoria de los costes de la educación superior pueda cubrirse suficientemente con ingresos generados mediante impuestos que aumenten proporcionalmente son escasas.

Lo que surge de esta confluencia de los elevados costes de la educación superior, que aumentan con rapidez, y los cada vez más limitados ingresos públicos que la mayoría de los gobiernos están dispuestos a dedicar a esta empresa es la creciente dependencia de un complemento de los ingresos o la necesidad de otros ingresos que no procedan del gobierno o de los impuestos. Y, en todo el mundo, el enfoque más habitual que se da a la necesidad de aumentar los ingresos es una forma o formas de *distribución de costes*, es decir, hacer que algunos de los costes de educación superior por estudiante dejen de asumirlos los gobiernos y los contribuyentes para que lo hagan los padres y los alumnos. Esta tendencia en las economías maduras puede observarse en las elevadas tasas de matrícula que aumentan rápidamente en EE.UU., Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Más recientemente y de una manera desigual, las tasas de matrícula han empezado a surgir en la Europa occidental: primero en los Países Bajos, a continuación, muy provisionalmente, en Portugal, y, por último (en 1997) también han aparecido unas tasas de matrícula más que simbólicas en Reino Unido y, más recientemente, (2001) en Austria –el primer país de habla alemana en adoptar tasas de matrícula. Muchos de los países poscomunistas, entre los que se incluyen Rusia y otras de las antiguas repúblicas soviéticas, otros países de la Europa oriental y central, así como algunos países de África oriental, como Kenia, Uganda y Tanzania, han adoptado alguna de las formas de las llamadas *tasas de matrícula de doble vía*, en las que la obligación política (y, a veces, constitucional) de proporcionar educación superior gratuita se limita a aquellos estudiantes que superan los exámenes de admisión con un nivel lo bastante elevado como para limitar la oferta de alumnos financiados mediante impuestos a un número (muy limitado) que los gobiernos pueden (o deciden) ayudar, quedando el resto de alumnos admitido, siempre que paguen las tasas de matrícula.⁴

DISTRIBUCIÓN DE COSTES Y PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES

La necesidad de algún programa de préstamos a estudiantes patrocinado desde el gobierno –una necesidad que se reconoce en la mayoría de los países, aunque sean bastante pocos

los que la cubren satisfactoriamente– es consecuencia de la perspectiva y de la política de distribución de costes. Los préstamos pueden (al menos, en teoría) proporcionar una considerable suma de dinero para subvencionar la educación superior, añadir una *tercera vía* a la distribución de costes y complementar los ingresos procedentes de los padres y los contribuyentes. Así, un programa de préstamos a estudiantes que funcione puede proporcionar unos ingresos a la educación superior que, de no existir dicho programa, probablemente no estarían ahí. Si asumimos que esos préstamos, de hecho, complementan más que suplantando los ingresos de la educación superior procedentes de los gobiernos (contribuyentes) y de los padres, los ingresos adicionales procedentes de los préstamos pueden hacer posible: (a) una mejor calidad institucional, (b) una capacidad adicional y, por tanto, mayor participación y acceso, (c) más oportunidades de educación superior para los estudiantes, y/o (d) un mejor estilo de vida para los estudiantes. Dicho de otro modo, si la entrada de ingresos adicionales procedentes de los gobiernos o de los contribuyentes es improbable, ya sea porque un gobierno haya llegado al límite de su capacidad recaudatoria o porque otras necesidades públicas tengan prioridad a pesar de que se pudieran elevar los impuestos, y si las contribuciones de los padres están también en sus máximos posibles, entonces la otra gran fuente de ingresos adicionales para las operaciones generales de la universidad o para los costes de manutención de los estudiantes sería, al parecer, las contribuciones aplazadas o los préstamos facilitados a los propios estudiantes.

Desde la perspectiva del estudiante, la posibilidad de pedir un préstamo para cubrir algunos de los costes de su educación superior, como mínimo les da la posibilidad de invertir en sus propios futuros. Aunque muchos, o la mayoría, de los estudiantes podrían preferir que todo el dinero procediera o bien de los padres o bien (preferiblemente) de los contribuyentes, en vista de los beneficios privados demostrables que la educación superior ofrece al estudiante –que incluyen beneficios monetarios (por ejemplo, ingresos más elevados en el futuro) y no monetarios (por ejemplo, posición social, acceso a puestos de trabajo más interesantes y más agradables), y más alternativas en cuanto a profesiones, compañeros y lugares donde vivir–, una inversión como ésta es perfectamente razonable. De hecho, ante las limitaciones en las contribuciones de los padres y del gobierno, así como ante las posibilidades de empleo a tiempo parcial, los préstamos, para algunos estudiantes, señalarán la diferencia entre tener o no tener acceso a la educación superior.

Los préstamos son especialmente necesarios en ausencia de las contribuciones de los padres (o para complementarlas, si éstas no son suficientes). Esta insuficiente contribución de los padres puede ser la consecuencia obvia de una renta familiar baja, de la poca inclinación de los padres a proporcionar más ayuda financiera o de la poca inclinación de los estudiantes a depender financieramente de sus padres, motivos todos ellos más convincentes cuanto mayor es el estudiante o más avanzado es el grado. Por otro lado, la ausencia de cualquier contribución de los padres oficialmente prevista, como en los países nórdicos, puede ser la norma sociopolítica que prevalece y mediante la cual se supone que se efectúa la contribución de los padres a través de los elevados im-

puestos que financian la educación superior sin el suplemento de las tasas de matrícula; pero eso requiere que los costes de manutención de los estudiantes sean soportados por ellos mismos a través de los préstamos. En el caso de un país con *matrícula doble*, como Rusia, los préstamos permiten también (o, en teoría, deberían permitir) que los estudiantes asistan a la universidad o a cualquier otra institución de educación superior aun cuando, siendo aptos para el trabajo académico, no hayan superado el examen de admisión con una nota lo bastante alta como para conseguir una admisión con matrícula gratuita, ni tampoco sus padres se puedan permitir los gastos de la matrícula.

En otros casos, los préstamos no señalan tanto la diferencia entre participar o no en la educación superior, sino que proporcionan al estudiante otras alternativas, como tener una vida independiente en lugar de vivir en el hogar familiar y tener que trasladarse, o trabajar menos horas (o nada en absoluto), o disfrutar de un nivel de vida algo más elevado del que se suele entender como el adecuado a la pobreza del estudiante. En estos ejemplos, los préstamos (y el ahorro y el crédito) son expresiones económicas de *preferencias temporales en cuanto al dinero*. El ahorrador es aquella persona que tiene más derechos sobre bienes y servicios de los que necesita en determinado momento y que, como prestamista (o a través de un prestamista), está dispuesto a arrendar dichos derechos a cambio de una cuota que llamamos *interés*.⁵ El prestatario, a su vez, es aquella persona que tiene una necesidad de derechos en el momento actual a los que todavía no ha accedido, pero que está razonablemente seguro de que los tendrá en el futuro (es decir, dinero) y, por tanto, está dispuesto a devolverlos con intereses, que son un pago por el uso de este dinero prestado. De este modo, la posibilidad de solicitar un préstamo facilita la elección de un nivel de vida más elevado a aquellos estudiantes que confían en que tendrán unos ingresos más elevados en el futuro y que, por tanto, aplicarán tipos de descuento subjetivos más elevados a sus futuras obligaciones de reembolso.

NECESIDAD DE LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN LOS PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES

La propuesta de los préstamos a estudiantes, tal como se ha expuesto anteriormente, no contiene, en sí misma, argumentos para la *participación gubernamental* en los créditos. Por lo tanto, si para que hubiera préstamos a estudiantes no fuera necesario más que reunir a estudiantes prestatarios que deseen invertir en su educación superior y a prestamistas con ahorros para prestar, no resulta tan evidente la necesidad de la ayuda y la participación gubernamental (es decir, más allá de la reglamentación habitual y de la protección al consumidor de préstamos y créditos en general). Particularmente en una economía de mercado, los bancos y otras instituciones financieras privadas, en nombre de los ahorradores, prestan dinero con la finalidad de que haya una expansión empresarial, ya sea por motivos de capital circulante o para la compra de viviendas o automóviles, que cubra el coste del dinero, los costes de administración y todos los demás gastos, así como las provisiones

para impagados, con el *margen del tipo de interés* o la diferencia entre el interés pagado a los ahorradores y el interés cargado a los prestatarios. De hecho, en muchos países hay préstamos a estudiantes estrictamente privados, es decir, ni subvencionados ni garantizados. Pero estos préstamos están limitados a estudiantes que están en programas profesionales avanzados, de disciplinas como medicina o derecho, con unas probabilidades de ingresos elevados en el futuro y con el imperativo de construir una buena reputación crediticia que hacen disminuir el riesgo de incumplimiento del pago. Estos préstamos implican el deseo de atraer a los estudiantes como un futuro cliente del banco, se combinan para permitir que dichos estudiantes obtengan ampliaciones de sus créditos, con condiciones favorables, sin subvenciones ni garantías gubernamentales.

Sin embargo, los *préstamos a estudiantes que están disponibles generalizadamente*, como se describe anteriormente, son una cuestión totalmente distinta. Aquí, en ausencia de cofirmantes solventes, el riesgo de incumplimiento en el pago de los préstamos a estudiantes es considerable, probablemente lo bastante elevado como para que el tipo de interés aplicado a los estudiantes llegue a niveles totalmente inaceptables, si no hay una intervención gubernamental, ya sea en forma de garantía del gobierno o de complemento al tipo de interés (ambas cosas, por supuesto, implican costes para el gobierno). Lo que hace que el riesgo de incumplimiento sea especialmente considerable en los préstamos a estudiantes es la ausencia de avales que puedan cubrir el caso de impago. Esto quiere decir que los avales de una inversión en educación superior son el conocimiento y los comportamientos aprendidos cuya propiedad no puede traspasarse fácilmente para recuperar un préstamo impagado. Asimismo, y para incrementar aún más las probabilidades de impago y el coste del cobro, a menudo el típico estudiante prestatario no suele poder empezar a pagar hasta que ha terminado sus estudios y ha empezado a ganar dinero con su trabajo, pasando un largo periodo de tiempo entre la fecha de solicitud del préstamo y la fecha en que empieza la devolución, que en cualquier caso, es lo bastante largo como para que el estudiante haya olvidado la deuda o haya cambiado su residencia tres o cuatro veces, incluso a otro país, con lo que deja pocos rastros de su paradero.

Un riesgo como éste suele exigir una garantía del gobierno, lo que permite que un programa de préstamos a estudiantes utilice los mercados privados de capital de los bancos, los fondos de pensiones y otras grandes fuentes de ahorros, o que el propio gobierno sea el prestamista, al generar los préstamos a estudiantes, ya sea a partir de los ingresos fiscales en vigor (como en el caso cualquier otro gasto del gobierno), ya sea a partir de ingresos prestados por los mercados de capital nacionales o internacionales, que se suman a las demás deudas del gobierno, y que se devolverán con futuros ingresos tributarios. Naturalmente, hay límites en la capacidad de endeudamiento de cualquier gobierno, especialmente cuando la capacidad para gravar o mantener el valor de su divisa es dudosa en vista de los mercados de capital nacionales e internacionales, como le sucede a la mayoría de los países en vías de desarrollo y a muchos en transición. Pero estas mismas limitaciones se aplican también al valor de la garantía del go-

bierno: un gobierno incapaz de devolver sus deudas a obligacionistas nacionales o a prestamistas internacionales quizá tampoco pueda cubrir las deudas impagadas que ha garantizado. En estos casos (que, de nuevo, se aplican principalmente a los países en vías de desarrollo, así como a algunos de los países en transición con limitada capacidad fiscal), la necesidad de cubrir los riesgos de los préstamos a estudiantes generalizadamente disponibles puede, como mínimo, mitigarse a través de un uso juicioso de las exigencias al cofirmante, con el gobierno como principal avalista sólo para aquellas familias con garantías insuficientes, y como avalista secundario para las familias que pudieran avalar el préstamo y soportar una parte del riesgo. Pero los préstamos a estudiantes son inherentemente arriesgados y siempre se exigirá a los gobiernos que compartan, como mínimo, el riesgo de un programa de préstamos que esté generalizadamente disponible para todos o la mayoría de los estudiantes que lo necesiten.

Al mismo tiempo, la necesidad de que el gobierno asuma una parte considerable del riesgo, no implica que el gobierno también subsidie considerablemente los préstamos, que cobre los pagos de devolución o incluso que genere los préstamos. Si el gobierno decide subsidiar los préstamos a estudiantes, (por ejemplo, cubriendo los pagos de los intereses durante los años en que se cursan los estudios y, quizá, durante un periodo de tiempo posterior mientras el estudiante —que es de esperar que se haya graduado— busca empleo o cargando un tipo de interés inferior al coste del dinero para el gobierno durante toda la vigencia del préstamo), hay que tomar una buena decisión política consistente en que el coste de las ayudas, que puede ser muy considerable, merece el gasto para que produzca la mayor participación en la educación que el endeudamiento puede generar. Debemos tener presente, sin embargo, que un elevado nivel de subsidio del endeudamiento de los estudiantes —que ya resulta difícil de cubrir y que conlleva el gasto adicional de absorber cierto grado de impago en el mejor de los casos— puede resultar muy caro. De hecho, Ziderman y Albrecht (1995) describen una serie de escenarios en los que la combinación de un elevado nivel de impagos, los altos niveles de subsidio y los elevados gastos de servicios y cobros dan lugar a programas de préstamos a estudiantes que aportan un rendimiento negativo. En otras palabras, los gobiernos habrían ahorrado dinero si hubieran otorgado becas no reembolsables desde el principio.

FORMAS DE PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES

Los préstamos a estudiantes pueden adoptar una o dos formas básicas, con muchas variantes de cada una y con la posibilidad de híbridos de ambas.⁶

La primera forma es el préstamo con *periodicidad fija o del tipo hipotecario convencional*. Este préstamo conlleva un tipo de interés expresado como un porcentaje anual de la cantidad tomada en préstamo, un periodo de devolución, o la cantidad de tiempo que el prestatario tiene para devolver el préstamo, y unas condiciones de devolución, por ejemplo, si los pagos se efectúan en plazos mensuales iguales o si los plazos empiezan siendo inferiores y van aumentando con el tiempo, o algún otro acuerdo que genere un flujo de pagos su-

ficiente para amortizar el préstamo al tipo de interés contratado. El tipo de interés también puede ser *variable*, siempre que ninguna de las partes, es decir, ni el prestatario ni el prestamista, pueda fijar o manipular el tipo de interés unilateralmente. Entonces, podría fijarse un tipo variable típico para el tipo determinado por el mercado en bonos de la Tesorería de EE.UU. a noventa días vendidos en subasta. En teoría, la fluctuación del tipo de interés se reflejaría en el verdadero valor variable del dinero, pero no habría posibilidad de manipulación por parte del prestamista o del prestatario.

La segunda forma de préstamo a estudiantes es el *préstamo condicionado a los ingresos* (o préstamo de devolución condicionada).⁷ Este tipo de préstamo conlleva la obligación contractual de devolver un porcentaje de los ingresos futuros, por lo general hasta que el préstamo ha sido devuelto a un tipo de interés contractual o hasta que el prestatario haya devuelto una cantidad máxima (cosa que liberará a quienes tengan ingresos más elevados), o haya efectuado devoluciones durante un número máximo de años (cosa que, en última instancia, liberará a quienes tengan ingresos más bajos). Lo que se estipula en el contrato de préstamo es la *carga de devolución* anual, que es el porcentaje de ingresos que deben aplicarse a la devolución del préstamo (que pueden ser *fijos* para todos los niveles de ingresos, o *progresivos*, que se aplicarían sólo por encima de cierto umbral e irían aumentando a medida que aumentarían los ingresos). Lo que varía de acuerdo con los ingresos o los salarios es el *periodo de devolución* y, como mínimo para algunos prestatarios con ingresos bajos, el *coste final del préstamo*. Los programas de préstamos a estudiantes suecos, australianos, neozelandeses, sudafricanos y escoceses, y los británicos cuya entrada en vigor está prevista para 2006, ofrecen devoluciones condicionadas a los ingresos. Asimismo, EE.UU. tiene una opción de devolución condicionada a los ingresos en su Programa de préstamos directos.

Como en los programas convencionales de préstamos a estudiantes, es probable que un programa de préstamos condicionados a los ingresos proporcione ayuda financiera a todos los prestatarios hasta el punto de que incluso aquellos que procedan a la devolución total, lo habrán hecho a un tipo de interés subvencionado, o sea, a un tipo de interés que suele fijarse por debajo del tipo de interés del mercado (o, incluso, por debajo del tipo de interés que se carga a los mejores y más solventes prestatarios, o al mismo gobierno). Así pues, para la mayoría de prestatarios de préstamos condicionados a los ingresos, la *devolución condicionada a los ingresos*, a diferencia de la *devolución convencional*, afecta básicamente a la *configuración* y la *duración* de cada uno de los periodos de devolución y no a la *suma final* (en valor actualizado) que se devolverá. Sin embargo, todos los préstamos condicionados a los ingresos, prevén la condonación de las deudas restantes de algunos de los prestatarios con ingresos más bajos que llegan a un periodo límite de devolución o a una edad límite con deudas aún pendientes. El valor actualizado de cualquier perfil de ingresos determinado para la *ayuda para rentas vitalicias bajas* depende de las condiciones del contrato de préstamo condicionado a los ingresos. Por ejemplo, en cualquier conjunto determinado de perfiles supuestos de los prestatarios, el elevado porcentaje de ingresos requeridos para efec-

tuar la devolución, además de un largo periodo de devolución, minimizarán el número y las cantidades de las deudas pendientes que serán condonadas y reducirán el coste de las ayudas que se recuperará (por lo general, desde el gobierno). En cambio, un bajo porcentaje de ingresos y un breve periodo máximo de devolución aumentarán (de nuevo, en cualquier conjunto determinado de perfiles de ingresos vitalicios del prestatario) el número de prestatarios que probablemente lleguen al final de su periodo máximo de devolución con deudas considerables que pueden ser condonadas, y, por supuesto, también aumentarán el coste para el prestamista (supuestamente, el gobierno).⁸

En la mayoría de los casos, la fuente de las subvenciones para un programa de préstamos condicionados a los ingresos es el propio gobierno, que, en última instancia, condonará las deudas restantes de aquellas personas con bajos ingresos vitalicios, de la misma manera que podría decidir compensar las deficiencias de los prestatarios que incumplen las devoluciones del préstamo o podría proporcionar otros tipos de ayudas o subvenciones a estudiantes de acuerdo con las bajas rentas de sus familias en el momento en el que estaban en la universidad.⁹ Dicho de otro modo, el gobierno, en un programa de préstamos condicionados a los ingresos como éste, elige subvencionar en última instancia a aquellas personas que acaban teniendo bajos ingresos vitalicios, del mismo modo que, en un programa de becas basado en necesidades, podría elegir subvencionar en el momento presente a aquellas personas cuyos padres tenían rentas bajas en el momento en que el estudiante estaba en la universidad. Los defensores de los préstamos condicionados a los ingresos subvencionados por el gobierno suelen afirmar que tiene más sentido invertir poco dinero procedente de impuestos para subvencionar a aquellos estudiantes cuya educación superior, por el motivo que sea, no ha compensado económicamente, que proporcionar una serie de subvenciones reembolsables a los estudiantes simplemente porque sus padres eran pobres cuando ellos eran estudiantes y tuvieron que solicitar un préstamo, aunque más tarde puedan tener ingresos considerables.

Una variante del préstamo a estudiantes es el *impuesto para licenciados*, en virtud del cual el estudiante (en ocasiones sólo el estudiante graduado), a cambio de la subvención de la educación superior por parte del gobierno en forma de pocas tasas de matrícula o ninguna (y, posiblemente, de una beca de manutención adicional), queda obligado al pago de un *impuesto sobre la renta complementario*, por lo general, durante el resto de su vida remunerativa. Un verdadero impuesto para licenciados es sólo eso: un impuesto sobre la renta complementario para los graduados universitarios, que no tiene por qué retener las cuentas o los saldos pendientes del prestatario (Woodhall 1989). Sin embargo, uno de los propósitos de un impuesto para licenciados –como cualquier plan de préstamos a estudiantes patrocinado por el gobierno– es el de traspasar una parte de los costes de la educación superior del gobierno o los contribuyentes a los estudiantes, aunque sólo se pagará después de que el estudiante haya finalizado sus estudios (en teoría tras haberse graduado) y esté ganando unos ingresos (supuestamente más elevados gracias a la experiencia educativa universitaria). El éxito financiero del *impuesto para licenciados* se mediría a través del valor

actualizado descontado de estos futuros pagos del impuesto complementario sobre la renta; del mismo modo que el éxito financiero de un *programa de préstamos a estudiantes condicionados a los ingresos* se mediría a través del valor actualizado descontado de las devoluciones basadas en un porcentaje de los ingresos anuales. Así, las matemáticas y los efectos prácticos del impuesto para licenciados y del préstamo condicionado a los ingresos –suponiendo que las condiciones sean similares– prácticamente no se pueden distinguir.

Por último, un programa de préstamos a estudiantes puede combinar las características de una periodicidad fija convencional y de obligaciones condicionadas a los ingresos en una serie de lo que podrían llamarse *planes de préstamos híbridos con periodicidad fija y condicionados a los ingresos*. Éstos presentarían una obligación subyacente o por defecto, con una periodicidad fija de pagos que se deberían satisfacer, a menos que las devoluciones mensuales o anuales excedieran un porcentaje máximo de ingresos mensuales o anuales, en cuyo caso, la obligación no superaría ese porcentaje máximo. Las cantidades que se tendrían que pagar en la periodicidad fija original de los pagos se aplazarían y vencerían sólo en el momento en que los ingresos aumentaran y la obligación de devolución pudiera volver a realizarse dentro del límite del porcentaje máximo de ingresos. Con un plan de este tipo, la mayoría de los prestatarios simplemente procedería a la devolución de acuerdo con la periodicidad fija original (que podría graduarse de manera ascendente en el tiempo para que se correspondiera con el crecimiento previsto de los ingresos, aunque seguiría ciñéndose a una periodicidad fija de devoluciones). Algunos prestatarios, en especial los que experimentan un año, o quizá dos o tres, de bajos ingresos debido al desempleo, pagarían de manera condicionada a los ingresos durante tres años, pero volverían a la periodicidad fija de obligaciones de devolución cuando recuperaran el empleo y sus ingresos. A estos prestatarios se les habría concedido un aplazamiento automático de los pagos –similar a una refinanciación–, pero no una subvención como tal. Unos pocos prestatarios que combinaran periodos prolongados de desempleo o un trabajo con pocos ingresos con una elevada deuda inicial quizá no podrían volver jamás a la periodicidad fija. Seguirían devolviendo sus préstamos de manera condicionada a sus ingresos y llegarían al final del periodo inicial de devoluciones subyacentes con un endeudamiento que, en algún momento, quedaría condonado como si todas las obligaciones del préstamo a estudiantes hubieran sido condicionados a los ingresos desde el principio.

Las ventajas de una versión híbrida como ésta, como se demuestra en el caso de Canadá (Usher 2005), es que gran parte de los prestatarios la mayoría de los años efectuaría sus devoluciones de acuerdo con una periodicidad fija administrativamente más simple, que no requeriría la verificación de los ingresos, y el prestamista (presumiblemente, el gobierno) podría contar con un flujo de devoluciones que podrían recaudarse en el momento en que la empresa efectúa el pago de la nómina o el salario, si esto es lo que determina la política del gobierno. Al mismo tiempo, los prestatarios tendrían la seguridad de que sus devoluciones, por definición, nunca se convertirían en una carga y, en última instancia, se les condonaría cierta cantidad de su

deuda inicial en el caso de que su educación superior no llegue a compensarles económicamente.

ELEMENTOS QUE HAY QUE CONSIDERAR EN CUALQUIER PROGRAMA DE PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES

Cualquiera de las formas de programas de préstamos a estudiantes anteriormente descrita debe responder a las siguientes siete cuestiones y, al hacerlo, debe poder describirse plena y claramente.

1. REQUISITOS

¿Quién cumple los requisitos para solicitar un préstamo? ¿Están todos los préstamos generalizadamente disponibles para todos los estudiantes que los desean? ¿O existen criterios restrictivos, como la condición de que el estudiante lo sea a tiempo completo, estudie sólo en determinadas instituciones o en determinados programas académicos? ¿Sólo habrá préstamos disponibles para los estudiantes en el sector público o quizá el conjunto de requisitos para acceder a los préstamos a estudiantes patrocinados por el gobierno será una de las maneras que el gobierno tiene para ayudar (e, indirectamente, subvencionar) a un sector privado de educación superior? Son de especial importancia los criterios de *necesidades económicas* (normalmente determinadas en función de los medios económicos de los padres) y de *méritos académicos* (que pueden referirse tanto a una promesa académica como a un rendimiento real).

2. FUENTE DE CAPITAL

¿De dónde procede el dinero? El capital para los préstamos a estudiantes puede proceder del ahorro individual o del institucional, que llega al estudiante prestatario a través del banco o de otra institución crediticia que, a su vez, vende su dinero a los ahorradores. O bien, el dinero del préstamo puede provenir del gobierno, en cuyo caso puede obtenerse: (a) de los ahorradores, a través de la deuda del gobierno; (b) de los impuestos, que afectan directamente a los ciudadanos o indirectamente a las empresas y se traspasan a los ciudadanos a través de precios más elevados de los productos o los servicios; o (c) mediante la impresión de dinero y la confiscación del poder adquisitivo de los ciudadanos a través de la inflación resultante.

3. ORIGEN Y PRESTAMISTA

¿Quién o qué es el prestamista? Es muy posible que la fuente del capital no sea la entidad que en realidad desembolsa el préstamo a los estudiantes, es decir, que no sea la que en realidad entrega el dinero al estudiante y con la que el estudiante prestatario (y cualesquiera otros cofirmantes requeridos) cierra un contrato legalmente válido. El origen puede ser una agencia del gobierno, una empresa pública casi gubernamental, un banco privado o la propia institución de educación superior. En algunos casos (por ejemplo, en Alemania o Sudáfrica), el préstamo es esa parte que se debe pagar en el futuro de una suma mayor entregada al estudiante como ayuda a los

estudios (siendo la parte restante una subvención o una beca de estudios universitarios). En el caso de préstamos concedidos a estudiantes en instituciones públicas y que se limitan a pagar sólo la matrícula, en realidad no es necesaria una transferencia de dinero: el préstamo (como en Australia) se convierte en la parte de la asignación del gobierno a la universidad que el estudiante debe soportar (es decir, la matrícula) y que el mismo estudiante, junto con sus padres, debe decidir si ha de aplazarla y devolverla como un préstamo o si debe pagarla directamente por anticipado.

4. RIESGO FINAL

¿Quién soporta el riesgo final? Es decir, ¿quién o qué pierde en caso de incumplimiento? En un préstamo comercial privado, el prestamista suele soportar el riesgo, que reduce mediante el requisito de un aval o de activos que deben entregarse en el caso de incumplimiento. Sin embargo, los riesgos de incumplimiento en préstamos a estudiantes generalizadamente disponibles, como se ha mencionado antes, son muy elevados debido a la ausencia de avales, los frecuentes periodos de desempleo, la elevada movilidad y la falta de una buena reputación ya establecida. Por este motivo, una verdadera tarifa de mercado sobre los *préstamos a estudiantes generalizadamente disponibles* (es decir, préstamos disponibles para la mayoría o para todos los estudiantes, en lugar de estar disponibles sólo para estudiantes de bajo riesgo, como los alumnos de medicina o de MBA) casi con toda seguridad conllevaría un tipo de interés demasiado elevado. Por lo tanto, la mayoría de programas de préstamos a estudiantes traspasan la mayor parte del riesgo, o su totalidad, al gobierno. Este riesgo y el coste resultante pueden quedar ocultos en gran medida, como cuando el gobierno actúa como prestamista y no recauda todos los pagos vencidos. También el riesgo puede adoptar la forma de una garantía para un prestamista privado o casi privado, que puede cobrar del gobierno en caso de incumplimiento y deja al gobierno la notificación de incumplimiento y la tarea de encontrar al prestatario que incumple el pago e intentar cobrar de él. O también el riesgo puede distribuirse entre los padres u otros cofirmantes, por ejemplo, o compartirlo con la propia institución de educación superior, además de con el Estado.

5. SUMA Y LÍMITES DEL PRÉSTAMO

¿Cuánto puede solicitarse en préstamo (o aplazarse) cada año y en total? Para mejorar considerablemente el acceso (y no proporcionar simplemente un mejor nivel de vida al estudiante, o reducir la cantidad que, de lo contrario, podría tener que ser aportada por los padres), el préstamo máximo debería ser suficiente para cubrir, al menos, los gastos mínimos asociados a la participación en la universidad, si se exceptúa cualquier aportación de los padres razonablemente previsible en función de la renta familiar y cualquier cantidad considerada adecuada (y posible) que el estudiante gane y ahorre durante los cursos académicos o entre años académicos. Al mismo tiempo, los niveles de deuda acumulada –junto con los tipos de interés y los periodos de devolución que en conjunto generan las sumas que se tienen que devolver mensualmente– deben guardar cierta correspondencia con los ingre-

tos habituales de los licenciados, de modo que sea posible efectuar la devolución sin grandes dificultades (y, por lo tanto, evitar el probable impago).

6. SUMA Y FORMA DE SUBVENCIÓN

¿Cuál va a ser la suma y la forma de subvención o, por el contrario, qué parte de los costes totales de los préstamos será devuelta por el prestatario? Los costes del préstamo son tres: (1) el coste del dinero para el prestamista, que siempre será cierto tipo de interés superior a la tasa de inflación para que se haga una devolución real al ahorrador y al prestamista; (2) el coste de los impagos; y (3) los costes administrativos, es decir, de servicios y de cobro de los préstamos. La pregunta clave en los préstamos a estudiantes es ¿qué parte de estos costes totales será pagada por el estudiante prestatario a través del abono de intereses y qué parte por alguna fuente de ayuda, por lo general, el gobierno o el contribuyente? Como hemos mencionado antes, al hablar del riesgo, un programa de préstamos a estudiantes generalizadamente accesibles debe cubrir buena parte o la totalidad de los costes de incumplimiento de pago mediante alguna combinación de garantías del gobierno y de los cofirmantes, y no mediante el interés que recae sobre todos los prestatarios. Pero los costes del dinero y de administración de los préstamos a estudiantes –que, en comparación con la mayoría de préstamos a empresas o al consumidor, son pequeños y su servicio y recaudación resultan caros– deben recuperarse mediante el interés que recae sobre el estudiante y la (habitual) subvención del gobierno.

Unos pocos programas de préstamos, como la porción reembolsable de la Ayuda para Estudios Alemana o Bafög¹⁰, no cargan interés alguno, lo que supone una gran subvención del gobierno a todos los estudiantes prestatarios. En otros países, como Kenia y Ghana, se carga una tarifa plana de unos pocos puntos de porcentaje independientemente de los tipos de interés en vigor en el mercado, lo que aún puede suponer una gran ayuda en un clima inflacionario, donde el dinero que se haya devuelto al final habrá perdido la mayor parte de su valor a causa de la inflación. Algunos planes de préstamos a estudiantes, como los de Suecia, Australia y Reino Unido, afirman que no cargan intereses como tales, pero básicamente ajustan al alza la cantidad debida, de acuerdo con la tasa de inflación en vigor, de modo que el prestatario en realidad devuelve sólo lo que ha tomado prestado. Sigue siendo un tipo de interés –a pesar de lo que con frecuencia se conoce como tipo de interés real cero o ajustado a la inflación– que, por definición, sigue estando moderadamente subvencionado, ya que el dinero siempre tiene cierto valor real y los tipos de interés siempre serán algo superiores a la tasa de inflación en vigor. Un grado de subvención inferior podría ser un tipo de interés aplicado de acuerdo con el tipo de los empréstitos del gobierno, que, por lo general, es el interés más bajo no subvencionado nominalmente debido a las grandes denominaciones (y, por lo tanto, al menor coste por dólar tomado en préstamo) y a la supuesta seguridad de los efectos públicos. Por último, un préstamo a estudiantes no subvencionado podría ser aquel que cargara un tipo de interés equivalente al tipo aplicado en el crédito al consumo en general.

La inevitable presión política para conseguir una elevada subvención –además del reconocimiento de que unos tipos de interés más elevados ocasionan un mayor endeudamiento y, casi con toda seguridad, contribuyen a índices de incumplimiento de pago más elevados– también pretenderá obtener tipos de interés más bajos para los estudiantes. Por otra parte, las elevadas ayudas públicas conllevan grandes costes de oportunidad, es decir, se renuncia a gastos públicos alternativos que podrían significar, por ejemplo, más préstamos con menores ayudas, más becas o ingresos de explotación adicionales, ya sea para mejorar la calidad de la universidad o para ampliar la capacidad (y, por lo tanto, la participación).¹¹ Además, las ayudas elevadas exigen un *racionamiento* que, a su vez, debe basarse principalmente en las necesidades económicas familiares para evitar que los préstamos subvencionados desplacen, sin más, las aportaciones de los padres y que proporcionen más ayuda a las clases media y alta. Pero el racionamiento en forma de *cálculo en función de la renta familiar* supone a la vez más costes administrativos y más posibilidades de injusticia y corrupción. Es probable que un compromiso razonable consista en la *subvención mínima*, con un tipo de interés lo bastante elevado para garantizar cierta recuperación y para disuadir de solicitar préstamos innecesarios (y, por lo tanto, para minimizar la necesidad de grandes verificaciones de la renta familiar que, probablemente, serían inútiles en muchos países), pero que seguiría siendo suficiente para ser políticamente aceptable y para controlar el excesivo endeudamiento del estudiante.

Por último, un programa de préstamos debe resolver cómo desembolsará las ayudas. Pueden otorgarse subvenciones a préstamos, por ejemplo, al comienzo de la educación superior, subvencionando todo el interés durante el período en que se realizan los estudios y durante un considerable período de gracia posterior. También las subvenciones pueden reducir los años de etapa inicial de condonación total de los intereses, pero pueden aplicar un tipo de interés considerablemente inferior al de mercado durante los años reales de devolución. Los préstamos condicionados a los ingresos pueden ofrecer una sustancial ayuda a todos los prestatarios –como en los planes suecos y en los planes propuestos británicos, que presentan un tipo de interés real cero– o pueden aplicar tipos de interés más próximos a los del mercado a los estudiantes que van a efectuar devoluciones, pero dan más protección por ingresos bajos a aquellos estudiantes que no pueden obtenerlos. Ninguna de estas opciones políticas es necesariamente correcta. Pero las diferencias son importantes. Y un programa de préstamos a estudiantes no puede ofrecer todas las formas de subvención en unos niveles generosos y seguir formando parte de una política general de distribución de costes.¹²

7. CONFIGURACIÓN Y DURACIÓN DEL PERIODO DE DEVOLUCIÓN

Por último, es necesario resolver algunas cuestiones esencialmente técnicas relativas a la configuración y la duración de la obligación de devolución. Un período de devolución se define con exactitud en un préstamo con periodicidad fija convencional o de tipo hipotecario; en un préstamo condicionado a los ingresos queda implícito en la combinación del porcentaje de

los ingresos que es necesario devolver, el nivel medio de endeudamiento acumulado y los perfiles de ingresos de los prestatarios. En los préstamos subvencionados –como ocurre con la mayoría de préstamos a estudiantes– el valor de la subvención para el prestatario (y, por lo tanto, el coste para el prestamista público) aumenta a medida que también aumenta el periodo de devolución, con lo que se justifica la limitación de dichos periodos. Al mismo tiempo, cuanto más breve es el periodo de devolución, en igualdad de condiciones, más elevados serán los pagos individuales y será más probable que los pagos se conviertan en una carga y finalmente se incumplan. La resolución del tipo de interés para el estudiante prestatario y del grado de subvención soportado por el gobierno, como se ha comentado antes, deberá ser un compromiso con varios objetivos contrapuestos, que incluyen la recuperación máxima de costes, la generación de la máxima participación adicional en la educación superior, la minimización de los impagos y la máxima aceptación política.

Asimismo, es necesario resolver los asuntos más técnicos y con menor carga política relativos a la forma en que se efectúan las devoluciones. Por ejemplo, los préstamos convencionales con periodicidad fija generalmente presentan pagos aplazados iguales o nivelados. Sin embargo, la periodicidad fija de las devoluciones puede también graduarse al alza en el tiempo para que pueda corresponderse mejor con los probables aumentos de los ingresos o los salarios, es decir, para que se aproxime a una periodicidad de las devoluciones condicionadas a los ingresos. Además, las condiciones de los préstamos deben estipular si el prestatario debe efectuar los pagos directamente al prestamista o si éstos se deducirán (o podrán ser deducidos a discreción del prestatario o de su empresa) del sueldo del prestatario y se pagarán directamente al gobierno, de modo parecido al de las retenciones de impuestos o al de las aportaciones a la seguridad social.

Una obligación condicionada a los ingresos debe estipular el porcentaje de ingresos requerido para la devolución, así como la definición que se va a dar a los ingresos; por ejemplo, los ingresos reales del año anterior o los ingresos estimados del año en curso, o salarios sólo o salarios más activos sujetos a impuestos, y cuestiones similares. Algunas obligaciones condicionadas a los ingresos tienen un *umbral de ingresos* que debe superarse antes de que el *impuesto complementario* entre en vigor, de modo que sólo los ingresos que superen esa cantidad estén sujetos al tipo de interés de las devoluciones. Las obligaciones condicionadas a los ingresos deben también estipular durante cuánto tiempo va a pagarse este porcentaje de los ingresos; por ejemplo, hasta que el préstamo esté totalmente pagado a cierto (¿cuál?) tipo de interés, hasta que se alcance cierta edad o hasta que haya transcurrido un número máximo de años desde que se empezaron a pagar las devoluciones.

CAMPO DE APLICACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS CONDICIONADOS A LOS INGRESOS

Una cuestión cada vez más importante en la creación de las ayudas financieras nacionales a los estudiantes y de las políticas de préstamos a estudiantes es el campo de aplicación

de los *préstamos condicionados a los ingresos*, los cuales, al parecer, están fascinando cada vez más a los responsables de la elaboración de las políticas y a los políticos. De acuerdo con lo establecido en Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Sudáfrica, en la reciente (2000) adopción en Escocia, que también se adoptará pronto (2006) en el resto del Reino Unido, y de acuerdo con las recomendaciones de buena parte de la bibliografía en materia de política de educación superior, los préstamos condicionados a los ingresos (a los que en ocasiones se hace referencia erróneamente como *impuestos para licenciados*) tienen ciertas ventajas teóricas y prácticas. Sin embargo, algunas de estas ventajas no son, en sí mismas, propiedades del condicionamiento de los ingresos, sino de prestaciones que pueden incorporarse fácilmente a formas de préstamos convencionales con periodicidad fija. Los analistas que se estén planteando nuevos programas públicos de préstamos a estudiantes, deberán tener presentes cuatro requisitos o advertencias relativos a la demasiado común presunción de la superioridad del préstamo condicionado a los ingresos.

En primer lugar, un préstamo condicionado a los ingresos sigue siendo un préstamo y, a pesar de algunas presentaciones en sentido contrario, no es más barato per se –*para la mayoría de estudiantes prestatarios*– que un préstamo convencional, simplemente porque la obligación de devolución esté expresada como porcentaje de los ingresos o el salario. Para la mayoría de estudiantes prestatarios, que un préstamo sea económico o caro (no debe confundirse con la soportabilidad de sus devoluciones) se mide por su verdadero tipo de interés simple anual o, dicho de otro modo, por el valor actualizado descontado del flujo de devoluciones razonablemente previsto. El préstamo condicionado a los ingresos sólo puede ser más barato para todos los prestatarios o para la mayoría de ellos con una subvención pública, *exactamente como el préstamo convencional con periodicidad fija*. Por otra parte, la soportabilidad se mide por la *facilidad con que se efectúan las devoluciones*. La capacidad de gestión siempre puede mejorar con la reducción de las devoluciones individuales (en el caso de un préstamo convencional) o con la disminución del porcentaje de ingresos dedicados a la devolución (en el caso de un préstamo condicionado a los ingresos). En cualquier caso, se ampliará el periodo de devolución y se hará la suma total que se pague al final, pero en sí mismo esto no afectará al verdadero coste del préstamo, es decir, el valor actualizado descontado del flujo de devoluciones final.

En segundo lugar, un préstamo condicionado a los ingresos no debería considerarse un *sustituto de las tasas de matrícula*, sino, más bien, otra manera de posponerlas, como el aplazamiento de cualquier otro gasto necesario para participar en la educación superior. Si un estudiante tiene una obligación de pago para poder asistir a una institución de educación superior que pueda ser pagada en el futuro –*ya sea condicionado a los ingresos o de otro tipo*–, entonces a todos los efectos prácticos existen unas tasas de matrícula en vigor. En algunos casos, como en EE.UU., se da por supuesto que los padres (o, quizás, los estudiantes) pagan la matrícula por anticipado, pero puede hacerse mediante un préstamo a estudiantes o a través de los padres

que, en el caso de un préstamo directo a estudiantes estadounidenses, puede convertirse, al inicio del proceso de devolución, en una periodicidad de pagos condicionados a los ingresos. En otros países, el préstamo pasa directamente del prestamista (generalmente, el gobierno) a la universidad (o a los presupuestos de la universidad) sin pasar jamás por las manos del estudiante y sin que quizá llegue nunca a percibirse como la combinación de *tasas de matrícula* y de *préstamos a estudiantes* que dicha política presenta en realidad. Todavía en otros casos (Australia es un buen ejemplo) se da al estudiante y a los padres la opción de aceptar el préstamo condicionado a los ingresos, que va directamente a la universidad y que el estudiante devuelve, o paga por anticipado; aunque probablemente lo pagarán los padres, pero con un descuento considerable. Sin embargo, una obligación de distribución de costes totalmente bajo la forma de un préstamo condicionado a los ingresos, que se presenta (o se permite que se perciba) como un *sustituto de la matrícula* (sin un fuerte incentivo para pagar por anticipado) es desalentadora y puede muy bien impedir la contribución de los padres a los costes de enseñanza, con lo que, de hecho, se traspasa la mayor carga de costes de la educación superior sólo al estudiante (Johnstone 2004b).

En tercer lugar, parte del atractivo atribuido al condicionamiento a los ingresos –concretamente, la presunta comodidad para el prestatario y la presunta mayor certidumbre de devolución (y, por tanto, de menos impagos) al prestamista o al gobierno– proviene principalmente de la disposición del gobierno a obligar al cumplimiento de las mismas políticas y procedimientos que en el caso de la retención obligatoria del impuesto sobre la renta y de la seguridad social recaudados a través de la empresa, para pagar la deuda del estudiante. Pero toda esta maquinaria, incluido el poder de obligar a las empresas a recaudar dichas sumas en el momento del pago de las nóminas y los salarios, así como el poder del gobierno de verificar el cumplimiento de los pagos y castigar a los transgresores, podría aplicarse también en teoría al cobro de los préstamos convencionales. En sí misma, esta observación no niega el atractivo teórico de estas disposiciones, ni niega otros atractivos teóricos del condicionamiento a los ingresos. Pero si el gobierno puede obligar a las empresas a recaudar préstamos condicionados a los ingresos o impuestos para licenciados, también puede obligar a las empresas a recaudar cualquier otro pago de los ciudadanos, que se considere de gran importancia pública, como por ejemplo, impuestos locales, manutención de menores o el coste del seguro del automóvil. Esto debilitaría el principal propósito de la recaudación de impuestos que es cubrir los gastos públicos necesarios. Asimismo, un corolario obvio a esta presunta ventaja es que un gobierno que tenga problemas para recaudar impuestos y aportaciones a la seguridad social de sus ciudadanos –cosa que, sin duda, se puede observar en la mayoría de países en vías de desarrollo y en muchos países en transición– difícilmente podrá esperarse que pueda recaudar los pagos de un préstamo condicionado a los ingresos o de la obligación de un impuesto para licenciados.

Por último, un préstamo condicionado a los ingresos presenta grandes complicaciones que no se encuentran en los préstamos convencionales de tipo hipotecario. La ma-

yoría de estas complicaciones derivan de la necesidad de estipular con exactitud, y después poder verificar, los ingresos que van a gravarse para poder llegar a la cantidad que se debe devolver. Circunstancias como la existencia de varias fuentes de ingresos, que éstos sean muy variables, que no se suelen declarar en absoluto y que puedan traspasarse fácilmente entre un miembro prestatario y otro no prestatario de la familia, constituyen grandes problemas para la viabilidad de un préstamo condicionado a los ingresos. Los países muy industrializados, con grandes sistemas de declaración y seguimiento de prácticamente todos los ingresos y con una cultura de cumplimiento voluntario del pago del impuesto sobre la renta pueden superar estos problemas, como Suecia y Australia parecen haber logrado. En el caso de otros países, incluida la mayoría de los países en vías de desarrollo y muchos de los países en transición, donde las fuentes de ingresos suelen ser múltiples, y a menudo no se declaran, el problema de establecer una obligación de devolución puede ser enorme y prácticamente invita a la inexactitud en la declaración de los ingresos y casi a ciertas deficiencias en las devoluciones.

En resumen, los préstamos condicionados a los ingresos, como los que siguen el modelo del Plan australiano de contribución a la educación superior (HECS), al parecer funcionan bien cuando:

- Un gobierno, al restar importancia (o no mencionar en absoluto) el concepto políticamente engañoso de las *tasas de matrícula*, puede conseguir un elemento de distribución de costes que probablemente no podría conseguir con métodos políticos si defendiera abiertamente las tasas de matrícula que dichos planes reflejan en general, incluso aunque fueran modestas.
- Un gobierno, al destacar principalmente la obligación del estudiante derivada del préstamo condicionado a los ingresos, está dispuesto a renunciar a la posibilidad de recaudar más matrícula por anticipado y, por lo tanto, a minimizar el papel de los padres (incluso de los acomodados) como importantes socios con los que compartir los costes de la educación superior.
- En realidad, un Estado no necesita los pagos aplazados de los estudiantes ahora, sino que puede gravar o tomar prestado lo suficiente para mantener las universidades abiertas y a los estudiantes alimentados y alojados, y aceptar pagos sólo en el futuro, convirtiéndose básicamente en el prestamista.
- La mayoría de los estudiantes prestatarios (o de los estudiantes obligados a efectuar pagos condicionados a los ingresos en el futuro) trabajará para una sola empresa –que les pagará un salario periódico, relativamente regular y también suficientemente generoso–, que será lo bastante sofisticada y legalmente cumplidora como para poder contar con que retirará la cantidad indicada de la nómina del prestatario un año tras otro.

En cambio, los préstamos condicionados a los ingresos parecerían ser menos aplicables cuando:

- Existe la necesidad de ingresos no públicos ahora, con lo que la contribución de los padres a la matrícula (aunque con muchos descuentos) es la fuente principal de los ingresos complementarios necesarios.

- La escasez de ingresos públicos impide que el gobierno sea el único prestamista (lo que añade una prima para los préstamos a estudiantes que tienen cierto valor en el mercado privado del capital, aunque descontado).
- Es probable que muchos licenciados (prestatarios) tengan varios trabajos de corta duración, o que estén empleados en sectores económicos informales (donde los registros son menos fiables), o que se expatrien.
- No hay tradición en cuanto a la declaración voluntaria fiable de los ingresos y los sistemas estatales de seguimiento y verificaciones de los ingresos, a efectos de la retención del impuesto sobre la renta o de las aportaciones a la seguridad social, son inexistentes o poco fiables.

EJEMPLOS DE PROGRAMAS DE PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES ACTUALES

Inspirándose en los principios antes mencionados y proporcionando ejemplos de los mismos, algunos de los actuales programas de préstamos a estudiantes son los siguientes:

ALEMANIA

Alemania cuenta un amplio sistema de ayudas para estudios basadas en el cálculo de las rentas familiares o basadas en necesidades, conocido coloquialmente como BAföG. En distintos momentos, distintas partes de la beca acumulada BAföG han sido consideradas como una beca completa y el resto se debe devolver, es decir, como un préstamo. En la actualidad, debe devolverse la mitad de la ayuda a los estudios total acumulada, cuyo primer pago se hace a los cinco años después de la graduación, a un tipo de interés nominal cero (que, de hecho, es un tipo de interés real negativo), y muchas provisiones adicionales se aplazan o condonan. Así pues, esa parte que supuestamente se debe devolver, se convierte básicamente en una beca (adicional) y apenas es un verdadero préstamo.

AUSTRALIA

El Plan de contribución a la educación superior (HECS) australiano es una combinación de matrícula más préstamo condicionado a los ingresos disponible para la mayoría de los estudiantes australianos. El préstamo cubre la suma total de la matrícula establecida por la universidad hasta los límites fijados por el gobierno dentro de tres grupos. Los límites superiores en 2005 han sido fijados en 4.808 A\$ [3.509 \$] para el grupo n.º 1 (humanidades, ciencias sociales y de la conducta, idiomas y artes visuales e interpretativas); 6.849 A\$ [4.999 \$] para el grupo n.º 2 (ingeniería, ciencias, informática y ciencias empresariales y economía); y 8.018 A\$ [5.853 \$] para el grupo n.º 3 (medicina y derecho). El pago anticipado de la matrícula supone un descuento de hasta un 20%. El tipo de interés, como en Suecia y Reino Unido, refleja la tasa de inflación (se trata de un tipo de interés real cero). Las devoluciones están condicionadas a los ingresos mediante rentas anuales superiores a los 30.000 A\$ [24.898 \$]. Los tipos van desde el 3% hasta un máximo del 8% en ingresos anuales superiores a los 64.999 A\$ [47.445 \$]. Los pagos de las devolu-

ciones se recaudan como impuesto complementario sobre la renta desde la empresa o se pagan con impuestos estimados o anuales. No hay condonación tras haber alcanzado cierta edad o transcurrido unos años desde que se tomó el préstamo. De acuerdo con las definiciones anteriores, el HECS no es un verdadero *impuesto para licenciados*, ya que se mantienen cuentas y saldos pendientes para cada prestatario. Sin embargo, la consecución del sistema tributario nacional da al HECS la apariencia de un impuesto para licenciados y garantiza unos costes administrativos bajos de servicio, así como un índice de incumplimiento del pago muy bajo. También hay un programa de préstamos para estudiantes que no pertenecen a la Commonwealth, es decir, que no cumplen los requisitos para acceder al HECS, que se recauda del mismo modo y con interés real cero, pero sin las ayudas de los intereses mientras el estudiante está cursando estudios en la universidad y el periodo de gracia (Chapman y Ryan 2002).

CHINA

Los programas de préstamos en China han sufrido muchas modificaciones desde sus inicios experimentales en seis ciudades en 1999. El Plan de préstamos a estudiantes subvencionado por el gobierno (GSSLS) modificado en 2004 ofrece préstamos de hasta 6.000 CNY [109 \$] al año a los estudiantes necesitados (oficialmente reconocidos como el 20% de los inscritos). El gobierno paga los tipos de interés durante los años en que el estudiante está en la universidad. Los prestatarios pagan la mitad del tipo de interés comercial tras la graduación, que se aplaza (pero no se condona) durante un periodo máximo de gracia de hasta dos años. Los periodos de devolución son de seis años, lo cual supone un incremento respecto al anterior periodo de devolución de cuatro años, que requería pagos mensuales demasiado elevados. Los bancos participantes efectúan el desembolso de los préstamos y la universidad, el gobierno y el banco comparten el riesgo. El GSSLS no requiere cofirmantes. También existe un programa de préstamos a estudiantes no subvencionado, el Plan de préstamos a estudiantes general comercial (GCSLS), disponible para hijos de familias más acomodadas, que requiere que los padres sean cofirmantes (Shen y Li 2003).

ESTADOS UNIDOS

Los préstamos y las aportaciones de los padres son los cimientos de la gran confianza que Estados Unidos deposita en la distribución de costes. Estados Unidos proporciona principalmente préstamos convencionales, con periodicidad fija, disponibles para todos los estudiantes con necesidades económicas (incluidos algunos estudiantes procedentes de familias con rentas medias-altas que asisten a escuelas universitarias privadas y universidades muy caras) a tipos de interés mínimamente subvencionados. El gobierno federal garantiza todos los préstamos a estudiantes y paga todo el interés durante los años en que se cursan los estudios en la universidad y durante un periodo de gracia para aquellos que tienen necesidades económicas. También se conceden préstamos no subvencionados que no requieren demostrar que existen necesidades económicas y que sólo llevan la subvención implícita (pero no insustancial) de la garantía del go-

bierno y la ventaja de un tipo de interés semejante al tipo de interés de los empréstitos del gobierno.

Buena parte de las fuentes del capital y del préstamo procede del sector de la banca privada, que, a su vez, vende gran parte de su cartera de préstamos a estudiantes en mercados privados secundarios. El gobierno federal, a través de las escuelas universitarias y de las universidades participantes, puede ofrecer préstamos a los estudiantes directamente a través del Programa de préstamos directos, vendiendo, al mismo tiempo, los pagarés en el mercado privado de capital, o bien recurriendo a la capacidad de endeudamiento general del gobierno federal. Los estudiantes prestatarios que se acogen al Programa de préstamos directos pueden elegir efectuar la devolución de acuerdo con una periodicidad de pagos condicionada a los ingresos, pero hasta la fecha muy pocos han elegido esta opción de pago (que no recauda la empresa junto con la retención del impuesto sobre la renta y las aportaciones a la seguridad social, y que presenta básicamente un tipo de refinanciación asegurada que se extiende a lo largo de todo el periodo de devolución, con muy poca protección en caso de ingresos bajos, en última instancia).

JAPÓN

La recientemente creada institución administrativa independiente llamada Organización Japonesa de Servicios a los Estudiantes (JASSO) administra el sistema de préstamos a estudiantes, que ha sido revisado hace poco. El sistema está compuesto por dos tipos de préstamos a estudiantes: el préstamo a estudiantes de primera clase, sin intereses, que se concede de acuerdo con los méritos y las necesidades, y el préstamo a estudiantes de segunda clase, sin intereses durante los años en que el estudiante está en la universidad (conlleva un interés máximo del 3% una vez terminados los estudios), y que se concede de acuerdo con las necesidades económicas. Al solicitar el préstamo, los estudiantes pueden elegir entre el sistema de garantías personales y el sistema institucional, mediante el cual, Intercambios y Servicios Educativos de Japón (JEES) cofirma el préstamo y el estudiante lo paga mensualmente, con un seguro por impago de 1.000 ¥ a 7.000 ¥ [43 \$]. Los préstamos en sí, oscilan entre 44.000 ¥ y 50.000 ¥ [273 \$-311 \$] al mes, en función de la residencia (domicilio familiar o independiente), en el programa de préstamos a estudiantes de primera clase y entre 30.000 ¥ y 100.000 ¥ [186 \$-621 \$] al mes, también en función de la residencia, en el programa de segunda clase. La devolución del préstamo se efectúa de acuerdo con una periodicidad mensual fija de pagos que deben realizarse dentro de un plazo de veinte años. Los préstamos se cobran automáticamente desde la cuenta bancaria o postal del estudiante, información que éste deberá suministrar cuando solicite el préstamo.

KENIA

Kenia puso en marcha su actual Plan de préstamos para la educación superior con un Consejo de Educación Superior casi público en 1995, devolviendo a la vida un programa de préstamos a estudiantes que había fracasado en la década de 1970 a causa de la combinación de un elevado índice de impagados y de una patente incompetencia administrativa

(o, como mínimo, por la ausencia de predisposición para administrar un programa como éste). Las cantidades se calculan en función de la renta familiar. El interés es del 4%. La clave del nuevo programa de préstamos está en el esfuerzo extraordinario para recuperar los pagos, que es posible gracias a la nueva legislación que obliga a las empresas a deducir las cantidades adeudadas del salario de los empleados para efectuar las devoluciones (además, la nueva ley obliga a las empresas a recaudar los préstamos pendientes del anterior programa de préstamos a estudiantes de Kenia de 1974). El impago tendrá graves consecuencias tanto para el prestatario como para la empresa. El gobierno proporciona el capital con la esperanza de que la devolución de los préstamos antiguos, respaldada por la vigorosa recaudación de los nuevos préstamos, capitalice pronto un fondo rotativo de préstamos a estudiantes.

PAÍSES BAJOS

En los Países Bajos, los préstamos a estudiantes sirven para cubrir la matrícula y la manutención. Parte del préstamo, que incluye una asignación básica que no se calcula en función de la renta familiar, además de otro componente calculado en función de la misma, puede convertirse en una beca si se mantiene un progreso académico satisfactorio. El tipo de interés sobre el resto varía anualmente de acuerdo con el índice de endeudamiento del gobierno, más un 1% aproximadamente para cubrir los costes administrativos. Las devoluciones se fijan tras un periodo de gracia de dos años, con la posibilidad de efectuar pagos condicionados a los ingresos para aquellos estudiantes cuyas rentas sean bajas. Las devoluciones restantes de aquellas personas que efectúan los pagos condicionados a los ingresos se condonan transcurridos quince años.

REINO UNIDO

El programa de préstamos a estudiantes del Reino Unido empezó en 1989-1990 como un programa pequeño, convencional (es decir, de tipo hipotecario), estrictamente «de relleno», cuando el gobierno empezó a congelar, y después a reducir, sus antaño generosas becas para manutención, calculadas en función de la renta familiar. Sin embargo, el sector privado nunca adoptó el programa y en 1998-1999 el gobierno anunció un programa mucho más amplio para sustituir las antiguas becas de manutención y dar cabida a la entrada de la matrícula calculada en función de la renta familiar. La mayoría de los estudiantes puede acceder de manera generalizada a algún tipo de préstamo, cuyos máximos se calculan en función de la renta familiar, aunque el 75% del máximo está disponible para todos los estudiantes, con independencia de la renta familiar. Como en Suecia, los préstamos llevan un tipo de interés que refleja la tasa de inflación, es decir, un tipo de interés real cero. La empresa estatal Student Loans Company administra los préstamos. La devolución está condicionada a los ingresos: se efectuará al 9% de los ingresos marginales superiores a 15.000 £ [16.181 \$] (lo que supone un aumento respecto a las 10.000 £ de abril de 2005), que la empresa deducirá como si se tratara de un impuesto complementario sobre la renta y dará a la tesorería

del gobierno. Cualquier endeudamiento que quede pendiente después de veinticinco años quedará condonado. En 2006, Inglaterra se unirá a Escocia (como es de suponer que hagan País de Gales e Irlanda del Norte) en la conversión de las tasas de matrícula de hasta 3.000 £ [5.700 \$] en una obligación adicional de préstamo condicionado a los ingresos que seguirá las mismas condiciones que el actual préstamo de manutención, lo cual convertirá lo que había sido una *obligación de los padres calculada en función de la renta familiar* en una *obligación adicional del estudiante*, aunque aplazada y reembolsable en función de los ingresos (Richards 2003; Johnstone 2005).

RUSIA

En 2002, la Caja de Ahorros de la Federación Rusa (Sberbank) anunció la puesta en marcha de lo que entonces se describió como la primera iniciativa de un programa de préstamos a estudiantes en Rusia, el Programa de crédito educativo, que proporcionaría préstamos a estudiantes con rentas familiares medias y bajas para cubrir hasta el 70% de los costes de la matrícula, y que se devolvería con intereses en un periodo de hasta diez años. El banco anunció que se habían asignado 1.500 millones RUB (en aquel momento, aproximadamente, 1,5 millones \$) a la empresa. Sin embargo, al menos durante 2003, al parecer Sberbank no había otorgado ningún préstamo y los portavoces del banco en ese momento se mostraron muy reticentes hasta a comentarlo, lo que dejaba algunas dudas sobre si había habido una intención real de implementar el programa anunciado (Protapenko 2002; Mac Williams 2001). A pesar de esto, con toda probabilidad el programa que se proponía –sin perspectivas de subvenciones o garantías públicas– no habría sido viable, aunque las intenciones hubieran sido sinceras. En 2004, la única iniciativa del gobierno ruso en materia de préstamos a estudiantes fue una propuesta para proporcionar *préstamos condicionados a la mano de obra*. Se trataría de becas o bonos para instituciones, en lugar de las becas institucionales que proporcionan educación superior con matrícula gratuita a los estudiantes que obtengan una calificación lo suficientemente alta en los exámenes de acceso institucionales o nacionales. Con esta propuesta, los estudiantes que no consiguen una plaza con matrícula gratuita podrían ser admitidos como si tuvieran calificaciones para obtenerla, siempre que acepten trabajar durante un periodo de tiempo determinado tras su graduación en una profesión o una empresa adecuada. Si no cumplen este acuerdo, deberán devolver la subvención institucional. Así, la subvención del gobierno se tratará como una *beca de matrícula* completa, pero sólo si el estudiante acepta la necesidad crítica de la asignación de un trabajo, y como un *préstamo para el pago de la matrícula* si rechaza la asignación (Protapenko 2002, p. 5). Sin embargo, no se cargarán intereses en el préstamo para el pago de la matrícula, con lo que, al parecer, no se penalizaría al estudiante que rechazara la asignación, sino que se le daría un importante incentivo (es decir, un préstamo sin intereses) para cursar la educación superior sin necesidad de cumplimiento. En 2002, no estaba claro exactamente cómo iba a administrarse el programa de subvenciones, cómo se seleccionarían a los estudiantes o cómo se gestionaría el préstamo

para el pago de la matrícula si se convirtiera en préstamo (Protapenko 2002; Vossenstynne 2002). En 2005, parece que Rusia todavía no cuenta con un programa de préstamos a estudiantes patrocinado por el gobierno.

SUDÁFRICA

El Fondo de Educación Terciaria de Sudáfrica (TEFSA), patrocinado por el gobierno, es quien concede los préstamos a estudiantes. Las cantidades de los préstamos oscilan entre 1.100 ZAR y 13.000 ZAR [200 \$-2.364 \$], y se otorgan en función de las necesidades familiares. El tipo de interés se establece mediante una relativamente alta inflación más dos puntos de porcentaje, sin subvención de los intereses mientras se cursan los estudios universitarios. Sin embargo, el 40% de la cantidad adeudada puede convertirse en una beca si se aprueban todas las asignaturas, con lo que se prorratea dicha condonación si sólo se aprueban algunas asignaturas. La devolución está condicionada a los ingresos, empezando con un 3% sobre los primeros 26.300 ZAR [4.782 \$] de ingresos, al cual se añade progresivamente un 1% adicional para cada incremento anual de 6.000 ZAR [1.090 \$] hasta llegar a un máximo del 8% de los ingresos para la condonación de la deuda del estudiante con unos ingresos anuales mínimos de 59.300 ZAR [10.782 \$]. Los sistemas nacionales de tributación y seguridad social no se utilizan para la recaudación, sino que el gobierno ha autorizado a la agencia tributaria a informar de los ingresos del prestatario a TEFSA a efectos de verificación de los mismos (Jackson 2002).

SUECIA

Suecia (junto con otros países escandinavos) ha contado con programas de préstamos a estudiantes desde la década de 1960 para cubrir los costes de manutención y para liberar a los padres de la obligación de pagar estos costes (la matrícula universitaria es gratuita, es decir, el gobierno ya paga todos los costes institucionales). Los préstamos a estudiantes suecos están generalizadamente disponibles, es decir, están disponibles para todos aquellos que deseen aprovechar la oportunidad, sin necesidad de asumir riesgos o de aportar cofirmantes, y sólo disminuyen en función de los ingresos o los recursos propios de los estudiantes. Los préstamos conllevan un tipo de interés nominal que refleja el aumento del coste de la vida, es decir, un tipo de interés real cero. La devolución está condicionada a los ingresos, con una tarifa plana (es decir, no progresiva) del 4% de los ingresos, con lo que la mayoría de los estudiantes acaban devolviendo el préstamo a la tasa de inflación en vigor, y con muy pocos impagos.

TAILANDIA

El Plan de préstamos a estudiantes tailandés (SLS), creado en 1996, cubre los niveles de segundo ciclo de educación secundaria y superior. El Comité del SLS asigna el presupuesto anual de préstamos al Ministerio de Educación (MOE) en el caso de instituciones educativas bajo la jurisdicción del MOE y de otros ministerios, y al Ministerio de Asuntos Universitarios (MUA) en el caso de las universidades. El MOE y el MUA asignan entonces los presupuestos

de los préstamos a las instituciones en sí. Cada institución fija sus propias normas en cuanto a los niveles y la composición del préstamo dentro de los márgenes máximos establecidos por el MOE y el MUA para las tasas de matrícula, el alojamiento y los gastos de manutención. En 1998, el préstamo máximo del MUA para un alumno de una universidad se estableció en 100.000 THB [8.203 \$] para un año académico, desglosado en 52.000 THB [4.265 \$] para tasas de matrícula y otros gastos docentes pagados directamente a la universidad y 48.000 THB [3.937 \$] para manutención y alojamiento, pagados al estudiante. Mientras que algunas instituciones proporcionan préstamos sólo para tasas de matrícula, otras otorgan préstamos tanto para el pago de las tasas de matrícula como para los costes de manutención. La concesión de los préstamos se basa en las necesidades familiares (medidas por ingresos familiares con un límite de 150.000 THB [12.305 \$]) y los estudiantes deben presentar avalistas (por lo general, padres o tutores). Las devoluciones se distribuyen a lo largo de un periodo de quince años tras un periodo de dos años de gracia y los porcentajes de devolución se fijan a tipos muy bajos que aumentan con el tiempo. Las devoluciones se efectúan sobre el nominal y el tipo de interés sobre los préstamos es sólo del 1%.

RESUMEN: EL PAPEL DE LOS PRÉSTAMOS A ESTUDIANTES EN LA FINANCIACIÓN EFICAZ DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A continuación se resumen algunos puntos que se infieren de la teoría de la distribución de costes, el papel potencial de los préstamos a estudiantes y algunos ejemplos (buenos y menos buenos) de prácticas en la concesión de crédito a los estudiantes en diversos países.

1. Los préstamos a estudiantes tienen el potencial tanto de aumentar el acceso a la educación superior como de permitir que los estudiantes se hagan cargo de cierta porción de los costes de su enseñanza y su manutención para que los paguen cuando tengan un trabajo. De esta manera, los préstamos a estudiantes, al menos en teoría, pueden proporcionar ingresos adicionales a la educación superior con la finalidad de mejorar la capacidad, la calidad y la participación.
2. Los préstamos a estudiantes cubren diversas finalidades: (a) poner dinero en manos de los estudiantes, con lo que se fomenta el acceso; (b) traspasar una porción de los costes de la educación superior al estudiante (y, en teoría, aumentar la cantidad total de ingresos disponibles para la educación superior); (c) apoyar (o negarse a apoyar resultamente) a determinados sectores de la educación superior, entre los que se incluyen instituciones privadas e, incluso, instituciones con ánimo de lucro; y (d) influir en la conducta posterior a la graduación mediante la conversión de las becas en préstamos, o viceversa, según si el graduado, con una obligación potencial de devolución, persigue determinadas profesiones o ejerce en determinados lugares.
3. Los préstamos a estudiantes son un ingrediente esencial de cualquier política completa de distribución de costes,

es decir, una parte de los costes de la educación superior (incluidos los gastos de manutención del estudiante) pasa de depender de forma exclusiva, e incluso predominante, del gobierno (o el contribuyente) para ser compartida por padres y estudiantes. En la mayoría de países y de instituciones de educación superior, la ausencia de alguna vía para que los estudiantes compartan los elevados y crecientes costes de la educación superior (incluidos los costes de enseñanza y de manutención del estudiante) implica que los contribuyentes y los padres deberán cubrir dichos costes. En un caso como éste, el acceso a la educación superior es probable que se limite a los más capacitados académicamente y a los hijos de familias acomodadas. En cualquier caso, posiblemente muchos estudiantes potencialmente capacitados queden fuera de la educación superior, en perjuicio de la sociedad, la economía y la causa de la oportunidad y la justicia social.

4. Para que los préstamos a estudiantes formen parte de un extenso paquete de distribución de costes, éstos deberían proporcionarse en cantidades suficientes como para cubrir las tasas de matrícula, además de cierto porcentaje (pongamos, el 80%) de un coste mínimo de manutención del estudiante (menos cualquier beca o aportación prevista por los padres). El objetivo consiste en proporcionar el crédito suficiente para permitir la participación en la educación superior, sin reducir la razonable aportación de los padres.
5. La obligación de devolución debería distribuirse a lo largo del tiempo suficiente para que los pagos mensuales sean soportables. Deberían establecerse referencias en cuanto a qué constituye una devolución soportable de un préstamo, pero podría contemplarse en un primer momento alrededor de un 10-15% de las ganancias. La periodicidad fija de las devoluciones podrá graduarse para que aumente con el tiempo a elección del prestatario.
6. Si el préstamo adopta la forma de periodicidad fija (es decir, no condicionado a los ingresos), los pagos periódicos deberían ser automáticamente aplazables en el caso de desempleo, enfermedad prolongada o pérdida del trabajo, maternidad y otros criterios demostrados de este tipo. Los prestatarios que necesiten el aplazamiento de la devolución deberían tener un periodo de devolución ampliado y los pagos mensuales deberían reducirse. Tendría que prevalecer la condonación de la deuda restante de un prestatario después de cierto periodo de extensión más allá del periodo fijado inicialmente, si todavía no puede devolver la deuda inicial al tipo de interés requerido. Así, las personas con salarios bajos pagarán la mayor parte de la vida del crédito de manera más o menos condicionada a los ingresos.
7. Los préstamos a estudiantes siempre resultarán caros y los programas no deberían lanzarse con la idea equivocada de que alguna vez se autofinanciarán (es decir, que habrá devoluciones suficientes para financiar todo nuevo crédito). De hecho, todos los programas de préstamos a estudiantes que están generalizadamente disponibles son costosos para el gobierno. Estos costes incluyen: (a) los costes de las garantías necesarias para cubrir el elevado riesgo inherente de incumplimiento; (b) el coste de las

subvenciones para que el tipo de interés aplicado sea inferior, por ejemplo, al índice de los préstamos al consumo en general o semejante al índice de endeudamiento público; (c) el coste de administración, que incluye costes de los cálculos de la renta familiar, la puesta en marcha y el cobro; y (d) los costes de cualquier condonación de la deuda, tanto si se condonan para fomentar el éxito académico, la conducta posterior a la graduación o para reflejar ingresos vitalicios bajos (o mostrar que la educación superior no ha compensado lo suficiente para poder devolver la deuda sin una carga inadecuada).

8. Es imperativo minimizar estos costes –de acuerdo con los objetivos políticos del programa de préstamos a estudiantes–, ya que pueden ser muy considerables. Los costes excesivos de los préstamos a estudiantes conllevan *costes de oportunidad* implícitos, por ejemplo, en forma de un mayor número de préstamos o de un cierto número de ayudas que podría haberse proporcionado con la misma cantidad de subvenciones de los contribuyentes mediante un programa de préstamos a estudiantes con mejor relación entre coste y eficacia.
9. Los tres costes que muchos programas de préstamos a estudiantes pueden casi con toda seguridad reducir sin comprometer los objetivos del programa son: (a) reducir la subvención del tipo de interés básico a un tipo semejante al de los costes de endeudamiento público; (b) minimizar los costes de servicio y de cobro con buenas prácticas (posiblemente mediante la privatización de esta parte del crédito a estudiantes); y (c) minimizar los impagos con la garantía de que el estudiante prestatario considera el préstamo inicial como una obligación real, requiriendo que se acuerde alguna forma de plan de devolución con anterioridad a la graduación, adoptando buenas prácticas de recaudación y, posiblemente, exigiendo o fomentando que los pagos se realicen a través de deducciones en el momento del pago de la nómina y el salario en la empresa.
10. El riesgo de impago debería asumirse entre el gobierno y, si es necesario para reducir el riesgo económico estatal, los cofirmantes. Sin embargo, los requisitos que tengan que cumplir los cofirmantes, quizá deban limitarse a la persuasión moral y a la posibilidad de pérdida de reputación crediticia para evitar perder como cofirmantes a esos padres –y, por lo tanto, evitar que sus hijos no estén entre los que puedan solicitar préstamos– que quizá no tengan recursos que presentar como garantía, así como los padres que se muestren reticentes a divulgar todos sus recursos.
11. La creación de los préstamos debería llevarse a cabo en una agencia pública, y los servicios y la contratación podrían ser externos a un banco u otra entidad privada. Las universidades y otras instituciones de educación superior deberían también implicarse y comprometerse, con responsabilidades en los cálculos en función de la renta familiar y en el asesoramiento de la devolución obligatoria requerida para que el prestatario reciba la titulación. Las instituciones deben soportar algún riesgo financiero por el exceso de impagos.

En resumen, los programas de préstamos a estudiantes eficaces son posibles y pueden mejorar tanto la viabilidad financiera institucional como el acceso y la participación del estudiante. Sin embargo, los préstamos a estudiantes son excesivamente complejos y requieren un diseño adecuado y una buena ejecución. Lamentablemente, demasiados programas de préstamos a estudiantes han fracasado, ya sea por un mal diseño o por una mala ejecución. Esperemos que este artículo sea una pequeña contribución a la planificación política necesaria para poner en marcha nuevos programas de préstamos a estudiantes y para reformar los existentes.

NOTAS

- 1 Es posible concebir el *gobierno* o el Estado como un contribuyente potencial, aparte del contribuyente general, pero sólo en la medida (y no es una medida trivial en los países poscomunistas) en que el Estado sigue reservando activos muy importantes, como derechos sobre la tierra, el petróleo o los minerales, que pueden venderse *un año tras otro*, reduciendo, aunque no eliminando, la necesidad de tributación como tal. También es posible considerar la *empresa* como una posible contribuyente a los gastos de explotación generales de la educación superior. Sin embargo, estas empresas efectúan dichas contribuciones de forma que son esencialmente como otros costes de producción: se recuperan a través del precio del producto y los paga el consumidor en general, que, esencialmente, es la propia entidad como contribuyente general.
- 2 Aunque he estudiado y he escrito sobre la economía y las finanzas de la educación superior durante más de veinte años, mis lecciones más vívidas en materia de finanzas de la educación superior provienen de los nueve años que fui presidente de la mayor escuela universitaria del sistema de la Universidad Estatal de Nueva York y de otros seis años como rector de ese sistema, que abarca 29 escuelas universitarias y universidades estatales diferentes. En casi cada uno de esos quince años (y, con frecuencia, más de una vez en un mismo año fiscal), mi equipo administrativo y yo nos vimos obligados a reducir profesorado, personal y gastos de explotación (en más de una ocasión llegando a la supresión de profesorado fijo), en total entre un 15% y un 20% del profesorado y el personal con dedicación completa de esas instituciones.
- 3 La trayectoria natural de los costes de la enseñanza por estudiante que aumentan a un ritmo superior al de la tasa de inflación predominante se denomina en ocasiones *enfermedad de costes*, o lo que he llamado *el fenómeno del aumento relativo del coste unitario en los sectores de la economía que utilizan mucha mano de obra y se resisten a la producción*. Lo formularon por primera vez Bowen y Baumol (1966) y lo desarrollan Bowen (1968) y Johnstone (1999, 2000).
- 4 Incluso cuando en estos exámenes de acceso de alto rendimiento no hay corrupción, los hijos de familias de clase media tienen ventajas obvias, como mejores escuelas secundarias y tutores privados, lo que agrava la desigualdad en la distribución de la educación superior supuestamente gratuita, disponible sólo para la élite académica.
- 5 Los prestatarios también pueden conseguir poder adquisitivo de los ahorradores a través de la venta de la propiedad, o la equidad, en la aventura que van a emprender. En los países que tienen una ley islámica, donde está prohibida la aplicación (o el pago) de intereses, los bancos islámicos y otros prestamistas creyentes suelen adquirir participaciones en lu-

- gar de cargar intereses. Lo análogo en préstamos y créditos a estudiantes podría ser el *préstamo condicionado a los ingresos* completamente mutualizado, que se describe más adelante con más detalle, y en el que (en teoría) el prestamista compra una participación en los futuros ingresos del estudiante prestatario.
- 6 Este apartado se basa en Johnstone (2000).
 - 7 La bibliografía en materia de préstamos condicionados a los ingresos es extensa; véase, por ejemplo, Chapman y Ryan (2002) y Johnstone (1986, 2004b, 2004c).
 - 8 El programa estadounidense de préstamos condicionados a los ingresos, por ejemplo, presenta un porcentaje tan elevado de devoluciones en función de los ingresos y un periodo de devolución tan largo que sólo es probable que se condonen las deudas a aquellas personas con sueldos vitalicios muy bajos; las personas con sueldos moderadamente bajos simplemente pagarán durante mucho tiempo.
 - 9 En teoría, las fuentes de subvención podrían ser también las personas con ingresos elevados que, en un plan llamado *mutualizado*, acabarían sus pagos tras haber efectuado la devolución a un tipo de interés con *prima*, con lo que subvencionarían de hecho a sus colegas prestatarios con ingresos bajos y proporcionarían al programa de préstamos un tipo de interés de punto de equilibrio *medio* sobre todos los préstamos. El principal defecto conceptual de esto –que quizá explica por qué no suelen haber planes *mutualizados* generalizadamente disponibles en vigor– es que los estudiantes que prevean razonablemente ingresos vitalicios elevados rehusarán participar, al menos en cualquier programa voluntario, con lo cual privarán al plan de su necesaria fuente de subvenciones para proteger a las personas con ingresos bajos.
 - 10 *Bundesausbildungsförderungsgesetz*, o Ley federal para el fomento de la educación.
 - 11 Véase Johnstone (2004a) para un desarrollo de las compensaciones teóricas entre el volumen en dólares de las *subvenciones generales* (para permitir tasas de matrícula gratuitas o muy bajas para todos los estudiantes), el mismo volumen en dólares de las *subvenciones específicas* (es decir, becas calculadas en función de la renta familiar o racionadas de alguna otra manera) y, por último, el mismo volumen en dólares de las *subvenciones en sí* incluidas en préstamos a estudiantes subvencionados.
 - 12 Otra forma de subvención pública para algunos programas de préstamos a estudiantes son los desembolsos en forma de *condonación de la deuda*, que no está relacionada con las provisiones efectuadas para los préstamos a estudiantes. Lo más habitual son las provisiones para condonar porciones de la deuda de los préstamos a estudiantes, siempre que el prestatario permanezca en ciertas profesiones u ocupaciones o trabaje en determinados lugares. Estados Unidos, por ejemplo, condona partes de los saldos pendientes de los préstamos a estudiantes a cambio de los años trabajados por el prestatario en una escuela de zonas deprimidas de la ciudad, y dicha condonación de la devolución condicionada a la mano de obra es una importante característica del programa de préstamos a estudiantes rusos propuesto (que, en 2005, aún no se había implementado). El programa de préstamos a estudiantes de Sudáfrica condona partes de la deuda a condición de una finalización satisfactoria y puntual de un programa.
- Bowen, W. G. (1968). *The Economics of the Major Private Universities*. Berkeley: Carnegie Commission on the Future of Higher Education.
- Chapman, B. y Chris, R. (2002). «Income Contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation», en Maureen Woodhall, (ed.), *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Edición Especial Internacional de *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, n.º 1, 2002, pp. 64-81.
- Jackson, R. (2002). «The National Student financial Aid Scheme of South Africa», en Maureen Woodhall, (ed.), *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Edición Especial Internacional de *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, n.º 1, 2002, pp. 82-94.
- Johnstone, D. B. (2005). «Fear and Loathing of Tuition Fees: An American Perspective on Higher Education Finance in the UK». *Perspectives*, 9:1 January, pp. 12-16.
- Johnstone, D. B. (2004a). «Cost-Sharing and the Cost Effectiveness of Grant and Loan subsidies to Higher Education. Buffalo: Universidad de Buffalo Centro de Estudios Comparados y Globales en materia de Educación.»*
- Johnstone, D. B. (2004b). «Cost-Sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans», en Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill y Alberto Amaral, (eds.), *Markets in Higher Education*. Dordrecht, Países Bajos: Kluwer Academic Publishers, 2004, pp. 37-60. *
- Johnstone, D. B. (2004c). «The Applicability of Income Contingent Loans in Developing and Transitional Countries» *Journal of Educational Planning and Administration* [Nueva Delhi, India] 18:2, abril de 2004, pp. 159-174. También en *Peking University Education Review*, Vol. 2 n.º 1, 2004 [traducido al chino].*
- Johnstone, D. B. (2004d). «The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives» *Economics of Education Review*. 20:4, pp. 403-410, 2004. *
- Johnstone, D. B. (2003). «Cost-Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility», *Czech Sociological Review*, Vol. 39, n.º 3, junio de 2003, pp. 351-374. *
- Johnstone, D. B. (2002). «Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education», en Maureen Woodhall, (ed.), *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Edición Especial Internacional de *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, n.º 1, 2002, pp. 18-36. *
- Johnstone, D. B. (2001). «Those 'Out of Control' Costs», en Philip G. Altbach, D. Bruce Johnstone y Patricia J. Gumpert, (eds.), *In Defense of the American Public University*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Johnstone, D. B. (2000). «Student Loans in International Comparative Perspective: Promises and Failures, Myths and Partial Truths» Buffalo: Universidad de Buffalo Centro de Estudios Comparados y Globales en materia de Educación. *
- Johnstone, D. Bruce (1999). «Financing Higher Education: Who Should Pay?», en Philip G. Altbach, Robert O Berdahl y Patricia J. Gumpert, (eds.), *American Higher Education in the Twentieth Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 347-369 [Edición revisada, 2005].
- Johnstone, D. B. (1986). *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. Nueva York: College Entrance Examination Board.
- Kirshstein, R. J., Berger, A. R.; Benatar, E. y Rhodes, D. (2004). *Workforce Contingent Financial Aid: How States*

BIBLIOGRAFÍA

Baumol, W. J. y Bowen, W.G. (1966). *Performing Arts: The Economic Dilemma*. Nueva York: The Twentieth Century Fund.

- Link Financial Aid to Employment*. American Institutes for Research. Indianápolis: Lumina Foundation for Education.
- MacWilliams, B. (2001). «In Russia a Loan Program Vanishes Leaving Students Scrambling» *The Chronicle of Higher Education*, 7 de diciembre de 2001.
- McMahon, W. (1988). «Potential Resource Recovery in Higher Education in the Developing Countries and the Parents' Expected Contribution». *Economics of Education Review*, 7 (1).
- Marcucci, P. N. y Johnstone, D. B. (2003). «Tuition Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales». Buffalo: Universidad de Buffalo Centro de Estudios Comparados y Globales en materia de Educación. *
- Protapenko, M. (2002). «Student Loans in Russia». Buffalo: Universidad de Buffalo Centro de Estudios Comparados y Globales en materia de Educación. *
- Richards, K. (2002). «Reforming Higher Education Student Finance in the UK: The Impact of Recent changes and Proposals for the future», en Maureen Woodhall, (ed.), *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Edición Especial Internacional de *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, n.º 1, 2002, pp. 18-36.
- Shen, H. y Wenli Li (2003). *A Review of the Student Loans Scheme in China*. Bangkok: UNESCO Bangkok.
- Tekleelassie, A. y D. B. J. (2005). «Means Testing: The Dilemma of subsidy Targeting in African Higher Education». *Journal of higher Education in Africa*.
- US General Accounting Office (2001). «Details on Income Contingent Repayment in FDLR». Appendix IV of *Alternative Market Mechanisms for the Student Loan Programs*. Washington, D.C.: US General Accounting Office, pp. 82-92.
- US General Accounting Office (1997). *Direct Student Loans: Analyses of Borrowers' Use of the Income Contingent Repayment Option*. Washington, D.C.: US General Accounting Office.
- Vossenstynne, H. y Salerno, C. (2002). *State Subsistence in the Field of Education; A Commentary and International Reflection to the Proposal of State Subsistence for Education in the Russian Federation*. Enschede, Países Bajos: Center for Higher Educational Policy Studies.
- Vossenstynne, H. y Salerno, C. (2004). *Portability of student Support: An Inventory of 21 Countries*. Enschede, Países Bajos: Center for Higher Educational Policy Studies.
- Woodhall, M., (ed.) (2002). *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Edición Especial Internacional de *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, n.º 1.
- Woodhall, M. (ed.) (1989). *Financial Support for Students: Grants, Loans, or Graduate Tax?* Londres: Kogan Page.
- Ziderman, A. y Douglas A. (1995). *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, D.C.: The Falmer Press.
- Ziderman, A. (2003). *Student Loans in Thailand: Are They Effective, Equitable, Sustainable?* Bangkok: UNESCO Bangkok.
- Ziderman, A. (2002). «Alternative Objectives of National Student Loan Schemes», en Maureen Woodhall, (ed.), *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Edición Especial Internacional de *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, n.º 1, pp. 37-47.

* También disponible (al menos en 2006) con algunos títulos en inglés, ruso, chino, francés y árabe en <http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance>