

# AYUDA FINANCIERA A LOS ESTUDIANTES EN LOS PAISES EUROPEOS

Maureen WOODHALL \*

## INTRODUCCION

En los últimos quince años se ha producido una extraordinaria expansión de la enseñanza superior en toda Europa, unida a un interés cada vez mayor de los gobiernos europeos por reducir la desigualdad de oportunidades de acceso a la misma. Entre 1960 y 1970 el número de alumnos matriculados en la enseñanza superior se duplicó con exceso en la mayoría de los países del continente, al tiempo que se incrementaba la participación de los estudiantes procedentes de los grupos socioeconómicos más bajos, si bien subsisten grandes disparidades en el grado de participación de los diferentes estratos sociales.

En el cuadro 1 podemos apreciar el incremento anual medio de la matrícula en la enseñanza superior en varios países europeos entre 1960 y 1970. En todos los países, la tasa de crecimiento de la matrícula fue extraordinaria; en la mitad de ellos (España incluida), el número de alumnos aumentó en más de un 9 por 100 al año. Este rápido crecimiento ha beneficiado en particular a los alumnos de los niveles socioeconómicos más bajos, que han aumentado su participación en la mayor parte de los países del continente, si bien es todavía cierto que, en toda Europa, las posibilidades de acceso a la universidad son mucho mayores para los hijos de profesionales que para los que proceden de las clases trabajadoras. En Suecia y el Reino Unido, las posibilidades comparativas de ambos grupos era de 5 a 1 en 1970; en Alemania, de 12 a 1, y en Holanda, de 26 a 1. No obstante, la situación ha mejorado notablemente en todos los países a partir de 1960, año en que la proporción era de 9 a 1 y de 8 a 1 en Suecia y el Reino Unido, respectivamente, de 58 a 1 en Alemania y de 56 a 1 en Holanda.

La rápida expansión de la enseñanza superior y la participación cada vez mayor de los alumnos procedentes de los estratos socioeconómicos inferiores ha producido un incremento acusado de los gastos estatales en educación y en ayuda financiera a los alumnos. En los últimos años, sin embargo, la recesión económica mundial y los problemas causados por la inflación y el incremento del gasto público han provocado una aminoración de la tasa de crecimiento del gasto en educación, por lo que muchas universidades europeas tienen actualmente problemas financieros.

El incremento de los costos y de la masa estudiantil han centrado la atención sobre los sistemas de ayuda a los estudiantes, por lo que varios países han introducido, o están en vías de hacerlo, modificaciones sustanciales en sus planes de ayuda financiera a los estudiantes de enseñanza superior.

En el presente trabajo examinaremos algunos de los cambios más recientes en la política de ayuda financiera a los alumnos y resumiremos los sistemas actualmente existentes en varios países europeos. Buena parte del material de que se compone el trabajo está basado en el estudio realizado por la autora de

---

\* Asesora de la O.C.D.E. Investigadora-visitadora de la Universidad de Lancaster.

la ayuda financiera a los alumnos en diez países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.) (1). El estudio se publicará en el curso del presente año; por otra parte, la O.C.D.E. continúa realizando investigaciones sobre la incidencia de los sistemas alternativos de financiación de la enseñanza superior y de prestación de ayuda financiera a los alumnos, como parte de un estudio acerca de las políticas de selección y de admisión en la educación postsecundaria.

#### CUADRO 1

### CRECIMIENTO MEDIO ANUAL ACUMULADO DE LA MATRICULA EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN 1960-70

	%
Austria.....	4,8
Bélgica.....	9,1
Dinamarca.....	9,3
Finlandia.....	7,9
Francia.....	11,2
Alemania.....	7,3
Grecia.....	12,00
Islandia.....	5,8
Irlanda.....	6,5
Italia.....	9,5
Luxemburgo.....	5,6
Holanda.....	7,8
Noruega.....	9,1
Portugal.....	8,1
España.....	9,4
Suecia.....	11,8
Suiza.....	7,1
Turquía.....	9,5
Reino Unido.....	10,00
Yugoslavia.....	6,4

Fuente: O.E.C.D., *Educational Statistics Yearbook, and Quantitative Trends in Post-Secondary Education, 1960-70*. París, O.C.D.E.

### EL OBJETIVO DE LA AYUDA A LOS ALUMNOS

En toda Europa, los gobiernos prestan ayuda financiera a los alumnos de enseñanza superior, si bien existen diferencias apreciables en cuanto a nivel y tipo de ayuda, que reflejan los distintos objetivos que informan cada política

(1) M. WOODHALL, *Review of Student Support Scheme in Selected O.E.C.D. Countries*. París: O.C.D.E. (Mimeografía. Próxima publicación): En *O.E.C.D. Observar* núm. 84, noviembre/diciembre de 1976, aparece un breve resumen de este estudio, así como un análisis de las investigaciones realizadas por la O.C.D.E. sobre las distintas políticas de selección y admisión. Además de los países europeos incluidos en este trabajo, el estudio realizado para la O.C.D.E. comprendía Australia, Canadá, Japón y los Estados Unidos.

de ayuda estudiantil. En algunos países como Francia, Alemania y los países escandinavos, la enseñanza universitaria es gratuita, por lo que la ayuda financiera se orienta a ayudar a los alumnos a sufragar sus gastos de subsistencia; en otros como el Reino Unido, Holanda e Irlanda, existen derechos de matrícula, por lo que la ayuda puede estar orientada a posibilitar el pago de los mismos. Sin embargo, en la mayor parte de los países europeos las universidades reciben importantes subvenciones estatales, por lo que el importe de las matrículas no cubre la totalidad de los gastos de la educación en ningún país.

Los Estados facilitan ayuda económica a los alumnos por varias razones de índole económica, social y política. El objetivo fundamental de todos los planes de ayuda estudiantil es el de evitar que los futuros alumnos se vean impedidos de continuar su educación por falta de recursos: sin embargo, mientras que en algunos países la igualdad de oportunidades es el objetivo esencial de la ayuda, en otros se tienen más en cuenta las necesidades del mercado de trabajo. En los distintos países europeos, las políticas de ayuda a los alumnos pueden ir encaminadas a alcanzar alguno de los siguientes objetivos (o todos ellos):

1. Permitir que todos los alumnos aptos continúen su educación más allá de la etapa obligatoria sin experimentar problemas económicos.
2. Garantizar el acceso a la enseñanza superior de una masa de alumnos suficientes para satisfacer las necesidades del país.
3. Promover un mayor grado de igualdad de oportunidades entre los alumnos de diferentes estratos sociales o niveles de renta.
4. Aumentar el grado de participación en la enseñanza superior de las minorías, como es el caso de los alumnos procedentes de familias de bajo nivel de renta o de determinados grupos étnicos.
5. Reducir la desigualdad de acceso a la enseñanza superior entre los diferentes grupos sociales: hombres y mujeres, hijos de la clase trabajadora y de la clase media, etc.
6. Mejorar la eficacia del sistema educativo y permitir que los alumnos aprovechen más su tiempo al reducir la frecuencia del trabajo a media jornada entre los mismos.
7. Fomentar la independencia económica de los alumnos.
8. Potenciar la libertad de elección de los estudiantes en relación con la clase de estudios y su duración.
9. Alentar a los estudiantes a que elijan determinadas carreras (por ejemplo, ciencias o medicina).
10. Impulsar a los graduados a dedicarse a determinadas ocupaciones (por ejemplo, la enseñanza).

Teniendo en cuenta la diversidad de objetivos, no es extraño que la naturaleza o la entidad de la ayuda prestada difiera de un país a otro.

## METODOS ALTERNATIVOS DE AYUDA AL ESTUDIANTE

En toda Europa, los gobiernos ayudan a los centros universitarios y otras instituciones de enseñanza superior mediante subvenciones directas encaminadas a sufragar, en todo o, en parte, el costo de la enseñanza. Estas subvenciones eliminan o reducen la necesidad de cobrar la matrícula. Además, los Estados conceden diversas ayudas a los alumnos, que pueden agruparse en nueve categorías:

1. Ayuda económica a todos por igual en forma de bolsas.
2. Becas, bolsas o ayudas concedidas en razón de los méritos académicos.
3. Becas o bolsas concedidas en razón de las necesidades reales de los estudiantes.
4. Préstamos reembolsables concedidos con cargo a los fondos públicos a bajo tipo de interés y, en ciertos casos, sin interés.
5. Garantías y avales gubernamentales a los préstamos bancarios.
6. «Sueldos pre-ocupacionales» a los alumnos que deseen dedicarse a determinadas profesiones, como la enseñanza u otras de carácter público.
7. Comidas, alojamiento, desplazamientos o asistencia sanitaria a bajo costo.
8. Prestaciones a los alumnos con cargo a la seguridad social.
9. Desgravaciones fiscales a los alumnos o a sus familias.

En la mayoría de los países, la ayuda puede revestir diversas modalidades. Por ejemplo, en los países escandinavos los alumnos reciben una ayuda combinada en forma de préstamos y subsidios y, además, disfrutan de reducciones en el costo del transporte y diversos otros beneficios sociales como alojamiento, comidas y asistencia médica. En Francia, las comidas a precio reducido y el alojamiento constituyen una parte importante del plan de la ayuda a los estudiantes, si bien el gobierno facilita, además, becas, préstamos y «prestaciones salariales pre-ocupacionales» a los alumnos de magisterio y de otras carreras orientadas al servicio público. En el Reino Unido, los alumnos reciben subsidios en función de sus necesidades y tienen derecho, además, a recibir determinadas prestaciones de la seguridad social; en Alemania, por su parte, la ayuda económica consiste en bolsas y préstamos, aparte de ayudas económicas para alojamiento y comida, y afiliación gratuita al seguro médico y de accidentes.

En algunos países, como Francia, Alemania y el Reino Unido, los padres disfrutan de ayuda familiar y de bonificaciones en el impuesto sobre la renta, que constituyen formas complementarias de ayuda económica, si bien se les concede a ellos y no directamente a los alumnos. A cambio de estas ayudas, se espera que contribuyan a los gastos de mantenimiento de sus hijos. En cambio, en Noruega y Suecia los alumnos reciben directamente la totalidad de la ayuda económica, no concediéndose a los padres ayuda familiar o desgravación fiscal alguna, si bien, por otra parte, no se tienen en cuenta los ingresos paternos a la hora de fijar el importe de las bolsas o préstamos que se conceden a los alumnos.

En el cuadro 2 podemos apreciar las diversas modalidades de ayuda a los alumnos que se conceden en diversos países europeos, así como el porcentaje

de alumnos que reciben ayuda directa en forma de bolsas, préstamos, becas u otro sistema mixto, y la clase de ayuda indirecta que reciben los alumnos o sus familias.

## QUIENES PUEDEN OPTAR A LA AYUDA

En los países europeos existen dos criterios distintos para la concesión de ayuda económica a los alumnos: uno basado en el rendimiento académico y el otro en las necesidades del sujeto. En otros tiempos, casi todos los países con-

CUADRO 2

### CLASES DE AYUDAS A LOS ALUMNOS EN SEIS PAISES EUROPEOS, 1974-1975

	Clase de ayuda directa facilitada por el Estado	Tanto por 100 de alumnos que recibían ayuda directa	Clases de ayuda indirecta a los estudiantes y a sus padres
Francia.....	Becas, préstamos, prestaciones «pre-salariales».....	15	Ayuda familiar, reducción de impuestos, alojamiento y comidas a bajo precio.
Alemania.....	Préstamos y bolsas.....	45	Reducción de impuestos, ayuda familiar, alojamiento y comida a bajo precio, etc., seguridad social gratuita.
Holanda.....	Préstamos y bolsas.....	38	Ayuda familiar, reducción de impuestos, alojamiento a bajo precio.
Noruega.....	Préstamos y bolsas.....	69	Alojamiento, comidas.
Suecia.....	Préstamos y bolsas.....	30	Alojamiento, comidas y desplazamientos a bajo precio, atención médica gratuita.
Reino Unido.....	Bolsas.....	90	Ayuda familiar, reducción de impuestos, prestaciones de la seguridad social, desplazamientos a bajo precio.

Fuente: M. WOODHALL, *Review of Student Support Schemes in Selected O.E.C.D. Countries*, op. cit.

taban con sistema de becas de carácter competitivo, a tenor del cual se concedía a un grupo seleccionado de alumnos ayuda económica para los gastos de matrícula y de subsistencia a modo de premio al mérito o al elevado rendimiento académico. Estos sistemas canalizan la ayuda hacia los más inteligentes, pero no necesariamente hacia los que proceden de los grupos de ingresos más bajos. La política alternativa es la de conceder la ayuda en razón de las necesidades económicas. En tales casos, los fondos van a parar a los estudiantes de bajos ingresos, independientemente de sus méritos académicos, siempre que reúnan los requisitos escolares indispensables para la enseñanza superior.

En términos generales, se ha registrado en la mayoría de los países europeos una tendencia a desviarse gradualmente del sistema de becas competitivas, basado en el rendimiento académico, en las notas, etc., en favor de la ayuda otorgada en función de las necesidades económicas. En el Reino Unido, por ejemplo, todos los alumnos que consiguen ingresar en el primer año de cualquier carrera universitaria tienen derecho a recibir ayuda de las autoridades locales de educación (*Local Education Authorities*), parte de la cual se concede con cargo a fondos de la Administración central. El importe de la ayuda depende de la magnitud de los ingresos familiares del alumno: los que proceden de los grupos de ingresos más elevados reciben una ayuda mínima de 50 libras al año, mientras que los hijos de familias con ingresos más bajos perciben una cantidad máxima superior a las 800 libras anuales. En la mayor parte de los casos, el importe de la ayuda oscila entre los dos topes citados, en dependencia absoluta de los ingresos paternos; dicho en otras palabras: se supone que los padres contribuyen a sufragar los gastos de la enseñanza superior de sus hijos en forma proporcional al volumen de sus ingresos.

En cambio, en Noruega y Suecia el importe de la ayuda depende exclusivamente de los ingresos del alumno y de su cónyuge, sin tener en cuenta los de los padres. Pero también en estos casos es el grado de necesidad y no el rendimiento académico lo que determina la elegibilidad para recibir la ayuda. Siempre que el alumno posea el nivel suficiente para ingresar en la universidad y realice «progresos razonables» en sus estudios (en la práctica, esta última condición se interpreta de modo bastante laxo), tiene derecho a percibir ayuda económica.

Este sistema se diferencia notablemente del establecido para conceder las becas o bolsas sobre una base competitiva, como es el caso de Francia y, hasta cierto punto, de Holanda. En Francia, algunas de las becas o bolsas estatales, así como los «sueldos preocupacionales», se conceden en función de los resultados académicos. También en Holanda la ayuda a los estudiantes solía concederse en razón de las notas obtenidas, de modo que los préstamos y ayudas iban a parar a los más capacitados. Este sistema suscitó críticas, ya que otras modalidades de ayudas oficiales se conceden en virtud de criterios económicos, no en base a la capacidad. Por ésta y otras razones, la Administración holandesa está en vías de poner en práctica un nuevo sistema de préstamos y ayudas que se concederán en función de las necesidades económicas y no de los progresos académicos.

Uno de los problemas que pueden plantearse si los préstamos a las bolsas se conceden de conformidad con criterios académicos es el de que la competencia en pos de la ayuda económica puede resultar más aguda que la que se produce para entrar en la universidad. En Irlanda, por ejemplo, se oye decir con frecuencia que resulta más difícil obtener una bolsa o una beca del Estado que entrar en la universidad, lo cual implica que los alumnos procedentes de familias con alto nivel de ingresos están en una situación mucho más ventajosa que los

de familias de bajo nivel de ingresos. Por considerarse esta situación injusta es por lo que tantos países conceden préstamos o bolsas a los alumnos únicamente en razón de sus necesidades económicas.

### *Entidad de la ayuda y porcentaje de alumnos que la reciben*

El importe de la ayuda económica a los alumnos y el número de éstos que la perciben varía considerablemente de un país europeo a otro. Naturalmente, resulta difícil comparar el valor medio de la ayuda en diferentes países, ya que el costo de la vida varía mucho de un lugar a otro, aparte de que, mientras que en algunos países la enseñanza universitaria es gratuita, en otros aún se cobran derechos de matrícula. Sin embargo, si limitamos el ámbito de nuestro análisis a las prestaciones para gastos de subsistencia, encontramos que existen acusadas diferencias en las cantidades que gastan los gobiernos de los distintos países. Comparando el importe medio de las bolsas o préstamos concedidos en el período 1974/75 (en dólares USA a los tipos de cambios imperantes en diciembre de 1974), vemos que los alumnos suecos y noruegos recibieron una media muy superior a los de Francia y el Reino Unido. La media ascendía a casi 2.000 dólares en Noruega y cerca de 3.000 en Suecia, frente a sólo unos 1.000 dólares en Francia, 800 en el Reino Unido y algo menos en Holanda.

Sin embargo, tan importante como el importe que recibe cada alumno es el porcentaje de los que disfrutan de la ayuda. Si bien en el Reino Unido el valor medio de las ayudas es inferior al de Francia o los países escandinavos, hay mayor número de alumnos beneficiarios. En el cuadro 2 se expresa el porcentaje de alumnos que perciben asistencia económica, que va del 15 por 100 en Francia y el 45 por 100 en Alemania, al 70 por 100 en Suecia, y el 90 por 100 en el Reino Unido.

## PRESTAMOS A LOS ALUMNOS

Un aspecto sorprendente de los sistemas de ayuda a los alumnos en Europa es el progresivo uso de los préstamos. La posición contraria de la Administración británica constituye una excepción. En todos los países escandinavos, así como en Francia, Alemania y Holanda, los graduados están obligados a devolver una parte de los fondos recibidos del Estado para financiar sus estudios. No existe ningún país europeo en que el sistema de préstamos constituya el único medio de ayuda a los estudiantes (como es el caso de Japón), pero en Noruega y Suecia algo más del 80 por 100 del total de la ayuda económica que se concede a los alumnos tiene carácter reembolsable. En Alemania y Holanda, los alumnos reciben préstamos además de bolsas con cargo a los fondos públicos.

En la actualidad, todos los sistemas de crédito vigentes en Europa consisten en préstamos simples, similares a los hipotecarios, lo cual implica que el alumno que recibe un préstamo se compromete a pagarlo, con o sin interés. En ningún país europeo se ha puesto en práctica el sistema de préstamos dependientes del nivel de ingresos, sobre el que tanto se ha hablado en los Estados Unidos y

Canadá (2). Al recibir un préstamo de este tipo, el estudiante se compromete a reembolsarlo hasta una determinada parte de sus ingresos, por lo que los graduados que reciben elevados ingresos amortizan sus préstamos más rápidamente que los que ganan menos. En realidad, los graduados con nivel de ingresos muy bajo (por no tener trabajo o por percibir una remuneración escasa) puede que nunca terminen de amortizar enteramente un préstamo concedido en función de los ingresos, si bien reembolsan idéntico *porcentaje* de sus ingresos que los graduados que ganan mucho más. Por el momento no existe mucha experiencia sobre el funcionamiento de esta clase de préstamos, salvo por algunos sistemas que funcionan en pequeñas escala en los Estados Unidos.

Si bien todos los sistemas de préstamo vigentes en los países europeos exigen que los graduados amorticen el importe íntegro del crédito luego de terminar los estudios, las condiciones de amortización difieren grandemente de un país a otro. Concretamente, existen sustanciales diferencias en cuanto al plazo que se concede para la devolución, los intereses y las modalidades de cancelación o reposición de los plazos de amortización en caso de enfermedad o paro laboral.

## CONDICIONES DE AMORTIZACION DE LOS PRESTAMOS A LOS ESTUDIANTES

Una de las diferencias más sorprendentes entre los distintos países la constituye el tipo de interés que deben pagar los graduados por sus préstamos. Si los estudiantes conciertan préstamos con los bancos privados para sufragar sus gastos de estudios, tienen que pagar el tipo de interés comercial normal, pero la mayoría de los sistemas de crédito oficial contemplan una cierta reducción del interés. En Francia, por ejemplo, los alumnos que reciben préstamos de bancos privados abonan un 9,5 por 100, mientras que los beneficiarios de préstamos oficiales sólo pagan el 5 por 100. En Noruega, el tipo de interés es del 6,5 por 100, mientras que en Suecia es del 3,2 por 100, si bien antes de 1975 el Estado sueco tenía un sistema de crédito de acuerdo con el cual los graduados no tenían que pagar interés alguno por los préstamos recibidos para estudios, sino que se comprometían a amortizar el importe en condiciones de valor real del dinero. Cuando la tasa de inflación anual era muy baja, que los pagos en concepto de amortización se elevaban ligeramente todos los años, ya que estaban en función del índice del costo de la vida, los graduados amortizaban sus créditos en dinero cuyo valor real era constante. Sin embargo, cuando la tasa de inflación se elevó rápidamente en Suecia, al igual que en otros países europeos, el sistema se hizo sumamente impopular, por lo que se sustituyó la cláusula de actualización por un interés del 3,2 por 100. Como este tipo es considerablemente inferior al del interés comercial vemos que el sistema sueco tiene muchos de los rasgos de un subsidio.

Estos rasgos son aún más acusados en Alemania, país donde los préstamos a los alumnos están libres de interés. Lo mismo ocurría antes en Holanda, pero el gobierno de ese país ha anunciado recientemente la adopción de un nuevo

---

(2) Para un análisis más amplio de las implicaciones del sistema de préstamos en función de los ingresos, ver. D. B. JOHNSTONE, *New Patterns for College Leading: Income Contingent Loan*, Nueva York, Columbia University Press, 1972; así como E. G. WEST, *Student Loans: A Reappraisal*, Toronto, Ontario Economic Council Working Paper, 4.175, 1975.

CUADRO 3

CONDICIONES DE AMORTIZACION DE LOS PRESTAMOS A LOS ALUMNOS

PAIS	Tipo de interés	Plazo de amortización	¿Está la amortización en función del nivel de ingresos?
Francia . . . . .	Préstamos oficiales: 5 por 100 Préstamos privados: 9,5 por 100	10 años	No
Alemania . . . . .	0	Variable	Sí; hasta cierto punto.
Holanda . . . . .	Anteriormente: 0 Nuevo plan: 8,75 por 100	10 años	No
Noruega . . . . .	6,5 por 100	Variable	Sí
Suecia . . . . .	3,2 por 100	Hasta cumplir 50 años (por lo general, unos 20 años)	Sí, la amortización queda automáticamente pospuesta al disminuir los ingresos.

sistema en el cual se contempla el cobro de intereses. Del mismo modo, Dinamarca ha introducido recientemente la percepción de un interés por los préstamos a los alumnos, que anteriormente estaban libres de esta carga.

El otro aspecto diferencial entre los distintos países reside en los plazos de amortización. En Francia suelen concederse 10 años; en Suecia, en cambio, únicamente se exige que se devuelva la cantidad percibida antes de cumplir cincuenta años de edad; esto significa en la práctica que la mayor parte de los graduados tienen 20 años para amortizar sus créditos. Ni en Noruega ni en Alemania se fija un plazo determinado para la devolución del préstamo; además, el importe de los plazos se fija en función de la cuantía. En Alemania, los plazos oscilan entre los 5 y los 18 años, y otro tanto ocurre en Noruega, país en que el importe de los plazos de amortización de los créditos varía en función de la situación económica por que atraviese el graduado, si bien 15 años suele ser el límite máximo generalmente aceptado. Si bien el sistema noruego no está en estricta dependencia de los ingresos del deudor, en la práctica el importe de los plazos de amortización se fija en función de ellos, de modo que los graduados que perciben ingresos elevados terminan de pagar los préstamos antes que los que perciben menos.

En casi todos los países se permite que los graduados que se encuentren enfermos o en situación de paro pospongan sus pagos, si su situación les produjese dificultades financieras; en Suecia, en cambio, el sistema participa de los rasgos del seguro: si los ingresos de un graduado descienden por debajo de un nivel mínimo fijado, está automáticamente exento de hacer amortizaciones

durante el año en cuestión; si una mujer casada tiene hijos pequeños y no trabaja, a veces puede posponer el pago de amortizaciones, no obstante lo cual la regla es que las mujeres casadas amorticen sus créditos; de hecho, el grado de participación de las mujeres tituladas en la población activa es muy elevado en los países escandinavos, en los que los plazos de amortización son prolongados.

En el cuadro 3 resumimos las condiciones de amortización de los créditos a los alumnos.

## ADMINISTRACION DE LOS FONDOS DE CREDITO ESTUDIANTIL

En algunos países la administración de los fondos destinados a la ayuda a los alumnos se centraliza en una institución estatal especializada. En Noruega existe un Banco de Crédito Estatal para los alumnos, que administra el sistema de créditos y se responsabiliza asimismo de la concesión de bolsas de estudios. En Suecia existe igualmente un Comité de Ayuda a los Estudios, que tramita las solicitudes de ayuda y administra el sistema de créditos, si bien las bolsas de estudios están parcialmente bajo la responsabilidad de los comités de fondos de ayuda para estudios que existen en las distintas universidades.

En otros países, la administración de los sistemas de asistencia a los alumnos se hace enteramente a nivel local, por lo que, si bien es la Administración central la que suministra los fondos, la administración de los préstamos y bolsas de estudio corre enteramente de cuenta de las corporaciones locales o de los comités especializados de cada universidad. En el Reino Unido, las bolsas de estudios las conceden las autoridades locales de educación, mientras que en Alemania el programa de ayuda está colocado bajo la jurisdicción de los once *Länder* o estados de que se compone la República Federal, si bien el citado programa fue creado por la Ley Federal de Apoyo a la Educación (conocida por la sigla alemana *Bafög*).

El sistema finlandés de ayuda a los estudiantes presenta una característica peculiar. Si bien son los bancos privados los que conceden los préstamos y cobran las amortizaciones, el gobierno garantiza su reintegro en caso de enfermedad u otros trastornos, y subsidia los bajos tipos de interés. De este modo, la carga principal de la gestión del programa de crédito estudiantil recae sobre los bancos, asistidos por los comités instituidos en las distintas universidades. También en los Estados Unidos colaboran la banca privada y las universidades en la administración de estos programas.

Los sistemas de préstamos a los alumnos parecen funcionar sin problemas en Europa, a diferencia de los Estados Unidos y Canadá —países en que los estudiantes pueden pedir dinero prestado tanto para sufragar los derechos de matrícula como para sus gastos personales—, donde han surgido problemas en años recientes a causa principalmente del elevado índice de impagados. En los Estados Unidos, el índice de impagados (es decir, la proporción del valor total de los préstamos amortizable cada año que no es reembolsada en el curso del mismo) se elevó del 4,5 por 100 en 1972 al 7,2 por 100 en 1974, por lo que los gastos de la Administración federal por pago de los créditos garantizados no reembolsados se elevó de 46 millones de dólares en 1973 a 88 millones en 1974. La explicación podría estar en el incremento del índice de paro entre los graduados.

El problema del incumplimiento parece haber ocasionado menos trastornos en Europa que en Canadá o los Estados Unidos. En Suecia, país en que los gra-

duados están automáticamente exentos de la amortización el año en que sus ingresos no alcancen un mínimo establecido, el problema del incumplimiento tiene relativamente poca importancia, si bien alrededor del 12 por 100 de los graduados posponen todos los años el pago de sus amortizaciones.

Debemos subrayar un aspecto importante de la gestión de estos sistemas. Debido a los prolongados plazos de amortización, al bajo tipo de interés y al hecho de que los graduados que perciban pocos ingresos están autorizados en ocasiones a posponer el pago de las amortizaciones, ninguno de los programas es enteramente autofinanciable. Además, todos ellos contemplan la concesión de bolsas de estudio no reintegrables aparte de los préstamos. En Noruega y en Suecia, en 1974 entre el 25 y el 30 por 100 del valor total de la ayuda anual concedida a los alumnos se financió con el reintegro de los préstamos.

## ARGUMENTOS EN FAVOR Y EN CONTRA DE LOS PRESTAMOS A LOS ALUMNOS

En este breve recuento de los sistemas de ayuda a los alumnos imperantes a través de Europa hemos visto que los préstamos constituyen un cauce ampliamente utilizado para canalizar la ayuda económica. Subsiste, sin embargo, en ciertos países una gran oposición a la concesión de créditos a los alumnos, sobre todo en el Reino Unido, donde los enemigos del sistema de préstamos abogan denodadamente en favor del mantenimiento del principio de las ayudas gratuitas, llegando algunos (principalmente la asociación estudiantil *National Union of Students*) a propugnar la supresión del sistema de verificación de los medios económicos individuales y la concesión incondicional de bolsas. Por otra parte, son muchas las personas que están a favor de un plan de créditos a los alumnos, por lo que resulta interesante examinar brevemente los pro y los contra de este sistema (3). Los argumentos pueden clasificarse en cinco categorías:

### a) Aportación de fondos para la educación

Los recursos destinables a la educación son limitados y existen muchas necesidades que compiten por la asignación de los mismos. Por tal motivo, un sistema de préstamos que implique una recuperación a largo plazo de los fondos públicos es preferible a otro de ayudas gratuitas. Se aduce, por otra parte, que el costo de administrar el sistema de créditos y de subsidiar los intereses y garantizar el reembolso en los casos de incumplimiento o de disminución de los ingresos personales absorbería todos los ahorros. De hecho, la experiencia escandinava indica que el ahorro de fondos públicos no es demasiado sustancial, ya que actualmente se recupera gracias a las amortizaciones entre el 25 y el 30 por 100 del costo del programa de ayuda a los alumnos.

---

(3) Para un análisis más detallado ver M. WOODHALL, *Students Loans. A Review of Experience in Scandinavia and Elsewhere*. Londres, G. Harrap, 1970.

## b) Beneficios de la enseñanza superior

La enseñanza universitaria constituye una inversión de carácter tanto público como privado. Por lo tanto, según el principio de que «el que recibe debe pagar», es correcto que el costo de la misma lo compartan el conjunto de la sociedad y los individuos que disfrutan de mayores ingresos. Un sistema de créditos que participe de los rasgos del seguro en favor de los que tienen menos ingresos (es decir, que no obtengan excesivos beneficios económicos de su título universitario) implica un menor grado de subsidio con cargo a los fondos públicos que otro que se limite a conceder ayuda gratuita y, por tanto, parece más equitativo, si bien quienes piensan que los beneficios sociales de la educación son más importantes que los estrictamente privados se inclinan por un mayor nivel de subsidios.

## c) Equidad e igualdad

El principal argumento que se esgrime contra el sistema de préstamos es el de que puede provocar la inhibición de los alumnos procedentes de la clase trabajadora o de las mujeres poco inclinadas a buscarse una «dote pasiva» al contraer matrimonio. En la práctica, en los países en que se aplica el sistema de préstamos se ha comprobado que no hace desistir ni a las personas con recursos escasos, ni a las mujeres, siempre que las condiciones de amortización sean favorables.

Por otra parte, los partidarios del sistema de créditos aducen que es más equitativo facilitar fondos a los alumnos con la obligación de reintegrarlos, ya que las ayudas gratuitas suponen una indeseable transferencia de ingresos de los contribuyentes ordinarios a aquellas personas que están destinadas a disfrutar de un más alto nivel de vida a resultas de su educación. Si bien es cierto que el carácter progresivo del impuesto sobre la renta en muchos países hace que las personas de mayores ingresos paguen más impuestos, también lo es que éstos no se destinan únicamente a la financiación de la educación, aparte de que en la mayoría de los países la financiación de la educación se hace en parte con los fondos procedentes de los impuestos directos, que recaen principalmente sobre los sectores más humildes de la población (4).

## d) Eficacia

Los enemigos del sistema de créditos arguyen que éstos resultan de difícil y onerosa administración, por lo que se debería, en cambio, inducir a los alumnos a trabajar parte de la jornada para disminuir sus gastos; y añaden que el sistema de préstamos puede contribuir a incrementar el despilfarro y a la utilización inadecuada del tiempo por parte de los alumnos. Por su parte, los partidarios del sistema argumentan que la necesidad de amortizar los préstamos repercute en un mayor sentido de la responsabilidad de los alumnos en mayor medida que el sistema de ayudas gratuitas. En realidad, no existen pruebas de

---

(4) Este punto se trata en mayor detalle en M. WOODHALL, «Distributional Impact of Methods of Educational Finance», publicado en *O.E.C.D. Education, Inequality and Life Chances*, vol. 1, págs. 351-87, París, O.C.D.E., 1975.

que los préstamos den lugar a un más elevado índice de despilfarro que las bolsas de estudio en los países europeos en que aquél sistema ha sido puesto en práctica.

#### e) **Administración**

Los enemigos del sistema de créditos arguyen que éstos resultan de difícil que plantea el aseguramiento del reintegro de los mismos, pero la experiencia demuestra que la mayor parte de esos problemas tienen solución. Los partidarios del sistema argumentan que constituye un método sumamente flexible de canalizar la ayuda financiera y que puede utilizarse para atraer al alumnado hacia el estudio de algunas carreras o hacia determinadas profesiones. De hecho, se han llevado a cabo algunos intentos de modificar las condiciones de amortización de los préstamos con el fin de proporcionar a los alumnos este tipo de incentivos. Ejemplo de esto fue el sistema holandés de «cancelar» los créditos de los graduados que escogían determinadas actividades, como la enseñanza o el trabajo social. En la práctica estos programas no dieron demasiados resultados, por lo que han sido abandonados en la mayor parte de Europa.

#### **AYUDA A LOS ALUMNOS EN OTROS PAISES**

Los préstamos a los alumnos están asimismo sumamente generalizados fuera de Europa, por ejemplo, en los Estados Unidos, Canadá, Japón y varios países latinoamericanos, como Colombia, Chile y Brasil. Australia sigue la política británica de facilitar ayuda en forma gratuita, si bien últimamente se han presentado proyectos tendientes a instaurar un sistema de préstamos.

#### **CONCLUSION**

Es sumamente complicado contestar a la cuestión de cómo financiar la enseñanza superior y cómo ayudar a los alumnos, por lo que en todos los países europeos se estudia actualmente la introducción de cambios en los sistemas de financiación y de ayuda a los estudiantes, y en muchos casos, se procede a reevaluar los métodos actuales. Existe un estado de conciencia cada vez más acusado de la importancia de los sistemas de ayuda como instrumento para lograr una igualdad de oportunidades progresivamente mayor, así como de la necesidad de emplear los fondos oficiales con la mayor eficacia posible y de lograr una distribución más equitativa de los costos y beneficios de la educación superior. Existe asimismo un interés creciente por la compleja relación existente entre la política de ayuda a los alumnos y la que se sigue en otros aspectos, como, por ejemplo, la selección y admisión en la enseñanza superior, y todo lo relativo a la fiscalidad y las ayudas individuales con cargo a los fondos públicos. Es muy probable que en los próximos años prosiga ininterrumpidamente en toda Europa la investigación y análisis de las consecuencias de los distintos métodos de financiación, así como la búsqueda de sistemas de ayuda a los alumnos que satisfagan los muchos y diversos —y, a veces, conflictivos— objetivos de la política oficial en esta materia.