

FINANCIACION DE LOS ALUMNOS DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR *

Maureen WOODHALL

U.N.E.S.C.O. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA PLANIFICACION EDUCATIVA (IIEP)

1. Justificación de la ayuda pública a la enseñanza superior

En los últimos años, la rápida expansión de la enseñanza superior en todo el mundo ha puesto de relieve el problema de la financiación de este nivel, que es el más costoso de la enseñanza. Los costos por alumno en la enseñanza superior son mucho más altos que en cualquier otro nivel. En la mayoría de los países, la enseñanza superior se financia con recursos públicos y privados. Aún cuando las universidades no cobren cuotas, el alumno mismo corre normalmente con una gran parte del costo total de la enseñanza, en la medida en que pierde ingresos mientras estudia, en lugar de integrarse en el mercado laboral. Esos ingresos perdidos representan uno de los costos de la enseñanza superior, tanto para el individuo —que pierde una renta que hubiera recibido si no estudiara— como para la comunidad —que pierde la aportación suya—. Por otra parte, cuando las universidades cobran una cuota, ésta no suele representar el precio total de la enseñanza, de modo que siempre se requiere alguna modalidad de subsidio para financiar los gastos corrientes y de capital de las universidades.

El problema de la modalidad de financiación de la enseñanza superior y del mejor equilibrio entre las aportaciones públicas y privadas plantea varios interrogantes. Por ejemplo, ¿qué nivel y qué forma debe adoptar la ayuda pública a la enseñanza, y cuál es la justificación de esta ayuda? La ayuda financiera ¿debe otorgarse directamente a las instituciones de enseñanza superior, para que éstas puedan reducir o suprimir las cuotas, o a los alumnos, para que puedan pagarlas? La ayuda pública a la enseñanza superior ¿debe financiarse mediante los tributos generales o de alguna otra manera? En el presente trabajo se aborda el problema de la ayuda financiera al alumno: se exponen los objetivos de los sistemas de ayuda al alumno en diferentes países; se indican la forma y el nivel que adopta la ayuda financiera; se detallan los criterios utilizados para elegir a los alumnos que recibirán ayuda; y finalmente, se describe el modo de evaluar los distintos sistemas empleados de ayuda al alumno.

Ahora bien, como la ayuda financiera al alumno en realidad es una modalidad de ayuda pública a la enseñanza superior, es interesante considerar primero la justificación de esta última. La principal justificación económica de la financiación pública de un servicio cualquiera reside en el hecho de que la sociedad en su conjunto obtenga algún beneficio de éste y de que tal beneficio se reduzca si abandonara aquél a la financiación privada. La ayuda a la enseñanza superior se justifica así con el argumento de que produce beneficios

* Título original: Financing students in higher education. 1969. Traducido al castellano y publicado con autorización de la UNESCO y del IIEP.

económicos y sociales para la sociedad, en forma de recursos humanos muy calificados, de valores culturales y estéticos, de un enriquecimiento del conocimiento humano, etc. Aún admitiendo que la enseñanza superior produce también beneficios económicos y no económicos para el individuo mismo, el fundamento de la ayuda pública se cifra en la creencia de que los beneficios para la sociedad son mayores que los que acrecen directamente al individuo.

Hay, además, otro argumento en favor de esta ayuda. Si se ofrecieran oportunidades de enseñanza superior sólo a quienes pueden pagarla, la solución no sería eficiente ni equitativa. No sería eficiente porque algunos de los alumnos más capaces no podrían pagarse los estudios, y no sería equitativa porque la enseñanza superior confiere beneficios al individuo en forma de una mejora de las oportunidades laborales y económicas, y si se distribuyera de acuerdo con el poder adquisitivo de cada uno se preservarían y aun se incrementarían en el futuro las desigualdades de renta.

De este modo, la ayuda a la enseñanza superior mediante fondos públicos tiene una justificación tanto económica como social. El interrogante que debemos responder ahora es el de la forma que debe adoptar y la modalidad como se debe financiar. El siguiente cuadro resume varias formas posibles de ayuda a la enseñanza superior.

CUADRO 1

METODOS ALTERNATIVOS DE FINANCIACION Y AYUDA A LA ENSEÑANZA SUPERIOR

METODOS DE AYUDA	
1. Ayuda directa a las instituciones para eliminar o reducir las cuotas.	1. Imposición general sobre la renta (en la esfera central o local).
2. Ayuda directa a los alumnos en forma de becas incondicionales.	2. Imposición general sobre el gasto, por ejemplo, impuesto de ventas, impuestos de consumo (en la esfera central o local).
3. Ayuda directa a ciertos alumnos en forma de becas o bolsas, previa demostración de la escasez de medios.	3. Impuesto especial sobre la renta de los graduados.
4. Ayuda directa a los alumnos en forma de préstamos garantizados con tipos de interés inferiores a los del mercado.	4. Reintegro de préstamos de antiguos alumnos.
5. Ayuda directa a los alumnos en forma de facilitación de empleo en dedicación parcial, o de alojamiento y comida a precios inferiores a los del mercado.	
6. Ayuda directa a los padres o a los graduados que trabajan, en forma de beneficios tributarios para gastos educativos.	

2. Métodos de ayuda al alumno

La mayoría de los países ayudan a la enseñanza superior combinando las dotaciones directas a las instituciones, para cubrir los gastos corrientes y de capital de éstas, y a algunos alumnos, para cubrir las cuotas, cuando es necesario, y los gastos de manutención. Estas dotaciones a los alumnos presentan variadas formas. Muchos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, tienen programas de becas que se conceden a algunos alumnos elegidos según su capacidad o su necesidad económica. Estas subvenciones a veces son incondicionales, como en el Reino Unido, donde todos los alumnos que son admitidos en una universidad se consideran aptos para recibirlas, si bien la cantidad que realmente recibe cada uno se somete a un test de medios, y se determina según el nivel de la renta de sus padres. Otras veces, la subvención está sujeta a ciertas condiciones, como en Ghana, donde los alumnos la reciben con la condición de que al graduarse trabajen para el gobierno.

Son varios los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, que ayudan a los alumnos mediante préstamos reintegrables, con o sin interés. En la actualidad, los préstamos constituyen parte de la financiación de la enseñanza superior por lo menos en diez países desarrollados: Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Alemania Occidental y Holanda, y en varios otros países en vías de desarrollo, como Italia, Kenya, Colombia, Venezuela, Perú y la República Dominicana.

Otra forma de ayuda financiera al alumno es el empleo remunerado en régimen de dedicación parcial. Muchas universidades estadounidenses adoptaron durante algún tiempo programas privados de este tipo, y en 1964 el Gobierno Federal estableció el Programa de Trabajo y Estudio de los Colleges, en virtud del cual se conceden a los colleges y universidades fondos que han de dedicarse a la ampliación de las oportunidades laborales para los alumnos.

La proporción de alumnos que reciben ayuda directa varía también considerablemente. En algunos países en vías de desarrollo, menos del 3 por 100 de los alumnos reciben becas, mientras que en el Reino Unido y en los países escandinavos son más del 70 por 100 los alumnos que reciben ayudas directas. Una encuesta realizada en 1959-60 con destino al Estudio Internacional sobre la Admisión en la Universidad reveló que, considerando todos los países en

CUADRO 2

PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE RECIBEN AYUDA DIRECTA EN DIVERSOS PAISES

	Nil	0-3	4-8	9-15	16-30	31-50	51-100
Países desarrollados..	1	3	5	1	1	0	1
Países menos desarrollados.....	6	11	4	2	3	1	1
Total.....	7	14	9	3	4	1	2

conjunto, el 32,9 por 100 de los alumnos recibe alguna ayuda directa para la enseñanza superior en los países desarrollados, y el 8,7 por 100 en los menos desarrollados. El cuadro 2 resume la proporción de alumnos que recibe ayuda en 40 países.

Finalmente, la mayoría de los países conceden ayudas indirectas a los alumnos, y algunos les otorgan recursos directamente. Es difícil obtener datos exactos sobre los niveles de gastos en forma de ayuda indirecta, puesto que muchas veces ésta es financiada por otras instituciones además del Ministerio de Educación, pero un examen de la ayuda financiera al alumno sería incompleto si no considerara los subsidios para alojamiento, comida y viajes, y las prestaciones de asistencia médica y otras de tipo social.

3. Objetivos de los programas de ayuda al alumno

Los programas de ayuda al alumno pueden tener objetivos diferentes en los distintos países. El Estudio Internacional sobre la Admisión en la Universidad, realizado por la Unesco y la Asociación Internacional de Universidades, incluía una breve exposición de estos programas y los clasificaba en cuatro categorías principales:

- a) Programas tipo «siembra»: se encuentran generalmente en los países más pobres y más atrasados en la enseñanza. Ayudan a unos pocos alumnos, y su finalidad principal es la de promover una rápida expansión de la enseñanza en el futuro.
- b) Programas de «oferta de mano de obra»: su principal objetivo es el de ayudar a satisfacer las necesidades del país en relación con diversos tipos de recursos humanos capacitados.
- c) Programas para mantener la «igualdad de oportunidades»: tratan de aumentar e igualar las oportunidades educativas; su objetivo es el de asegurar que ningún alumno capaz se vea obligado a abandonar sus estudios por razones económicas.
- d) Programas «salariales»: se ayuda a todos los alumnos, independientemente de sus recursos o los de sus padres, y así la ayuda se convierte, de hecho, en un salario que el Estado paga a todos los alumnos.

Estas cuatro categorías demuestran que los distintos programas de ayuda persiguen objetivos diferentes. Por ejemplo, el objetivo de los programas de «oferta de mano de obra» es principalmente económico, mientras que el de los destinados a preservar la «igualdad de oportunidades» es, sobre todo, social. Este método de clasificación es esclarecedor, pero, lamentablemente, son pocos los programas de ayuda que puedan ser incluidos en una sola categoría. En la mayoría de los países, la política de ayuda al alumno tiene diversos objetivos, que combinan aspectos económicos, sociales y educativos. Cuando se pregunta a los administradores de estos programas estatales de ayuda al alumno por la finalidad principal de los mismos, es posible que respondan: «Estimular la demanda de enseñanza», «hacer realidad la igualdad de las oportunidades educativas», «asegurar una oferta suficiente de mano de obra calificada», o «permitir que los alumnos usen su tiempo de la manera más instructiva, de modo que no se vean obligados a trabajar parte del tiempo o a interrumpir

sus estudios por dificultades financieras». De hecho, sin embargo, en la mayoría de los países la ayuda al alumno intenta satisfacer todos estos objetivos simultáneamente, lo que dificulta la evaluación total de la mayoría de los programas.

Por ejemplo, en los Estados Unidos hay dos programas de préstamos para alumnos universitarios, subsidiados por el Estado: el de préstamo al alumno para la docencia nacional, y el de préstamos garantizados para la enseñanza superior. Objetivo primordial de ambos es conceder préstamos a bajo interés a los alumnos de familias de renta baja o media para que puedan continuar sus estudios. Otro de sus objetivos declarados es el de hacer efectiva la igualdad de oportunidades educativas. Pero el primero de ellos, es decir, el Programa de préstamos al alumno para la docencia nacional, tiene además una justificación económica: estimular a los graduados a seguir la carrera docente, para solucionar la escasez de profesores. De esta forma, los graduados que se dedican a la docencia quedan exentos de parte del reintegro: se les cancela el 10 por 100 de dicho reintegro por cada año de servicio docente en dedicación exclusiva; y si trabajan en áreas de bajos ingresos, o con niños incapacitados, se les cancela el 15 por 100 por cada año de servicio. En consecuencia, el programa participa tanto de las características de los de «igualdad de oportunidades» como de los de «oferta de mano de obra».

Esta pluralidad de objetivos es muy importante para evaluar la eficacia de la política de ayuda al alumno. Si el objetivo de esta ayuda es simplemente aumentar la demanda de enseñanza superior, se puede hacer una primera evaluación de su eficacia observando las cifras de matriculación. Pero si su finalidad es la de mantener la igualdad de oportunidades, habrá que recabar información sobre la extracción social de los alumnos y examinar las tendencias de las tasas de participación de las clases sociales en la enseñanza superior. La influencia de la política de ayuda sobre la eficacia educativa debe juzgarse asimismo a la luz de los efectos que la ayuda financiera tiene sobre la tendencia de los alumnos a trabajar en régimen de dedicación parcial, sobre la duración promedio de los estudios y sobre las tasas de gastos en la enseñanza superior. En consecuencia, cualquier política de ayuda al alumno debe evaluarse atendiendo a sus implicaciones económicas, sociales y educativas. En la sección siguiente examinaremos algunas de las implicaciones de dos posibles métodos de ayuda: las becas y subvenciones directas, o los préstamos reintegrables.

4. ¿Becas o préstamos?

Algunos autores han defendido el sistema de préstamos alegando diversas razones. Al mismo tiempo, otros autores combaten esta idea y defienden el sistema de becas. Los argumentos pueden resumirse brevemente en cinco encabezamientos:

a) La financiación de la enseñanza superior

Los economistas de Gran Bretaña y los Estados Unidos han defendido el sistema de préstamos, basándose en que éstos aumentarán los recursos financieros generales para que la ayuda financiera se ofrezca en forma de subvenciones o de préstamos, puesto que siempre habrá que allegar los fondos para atender a los primeros pagos a los alumnos. Pero a largo plazo se produce un

ahorro de fondos públicos si se exige al alumno que reintegre parte o la totalidad del préstamo. La medida del ahorro depende del período de tiempo que se concede a los graduados para efectuar el reintegro y del interés que deben pagar. Muchos programas, como algunos vigentes en Escandinavia, conceden los préstamos sin interés o con un tipo muy bajo. En Dinamarca, por ejemplo, los alumnos reciben ayuda en forma de un 50 por 100 de subvención y un 50 por 100 de préstamo sin interés; en Noruega, el interés es del 4 4/4 por 100. Así el ahorro que supone el sistema de préstamo es menor que si aplicarían los tipos comerciales de interés, pero de todos modos se consigue algún ahorro de fondos públicos. El sistema de préstamos puede aumentar asimismo la ayuda financiera a la enseñanza superior recurriendo a las fuentes privadas de financiación. Por ejemplo, en Finlandia, y en los Estados Unidos con el Programa de préstamo garantizados, los bancos privados otorgan el préstamo inicial para el alumno, pero con una garantía del gobierno. En estos casos, el gobierno subsidia el interés del préstamo y afronta los gastos de cancelación del préstamo en casos de enfermedad análogos, o los de incumplimiento por parte del graduado, pero los fondos públicos no se ven obligados a financiar el pago inicial al alumno. De este modo, el préstamo se justifica como medio idóneo para superar una de las limitaciones a largo plazo que afectan a estos programas de ayuda: la disminución de las rentas públicas.

b) *Los beneficios de la enseñanza superior*

Los defensores del préstamo arguyen que, como la enseñanza superior confiere evidentes beneficios financieros al alumno, es éste el que debe reintegrar, al menos en parte, el costo de su educación con el excedente de ingresos de que disfruta al graduarse. Por su parte, los defensores de la beca argumentan frecuentemente que es la sociedad en su totalidad la que se beneficia, en términos económicos y no económicos, de la enseñanza superior y de la oferta de mano de obra cualificada, por lo que es ella la que debe financiar la enseñanza superior con cargo los impuestos generales. El principio tributario del «beneficio» (el que se beneficia de un servicio debe contribuir a financiarlo) aboga, pues, por el sistema de los pagos privados y las ayudas públicas, puesto que la enseñanza superior confiere beneficios tanto al individuo como a la sociedad. En Colombia, el Instituto Colombiano para la Formación Superior en el Extranjero, que administra la ayuda a los alumnos de enseñanza superior tanto en el país como fuera de él, otorga préstamos, no becas, basándose en que «la enseñanza es un buen negocio; el beneficio obtenido por el alumno es proporcional al capital invertido». Por otro lado, muchos programas de becas se justifican por la aportación de los graduados a la renta nacional, por la necesidad del país de disponer de mano de obra cualificada, y por los beneficios indirectos o «difusos» generados por la inversión en la enseñanza superior. El desacuerdo entre los defensores del préstamo y de la subvención se centra esencialmente en el grado de subsidio necesario para asegurar una inversión óptima en la enseñanza superior, desde el punto de vista de la sociedad.

c) *Equidad e igualdad de oportunidades*

Intimamente ligados a los argumentos acerca de los beneficios de la enseñanza superior están los que conciernen a la equidad de los diversos métodos de financiación. Los defensores del préstamo alegan que éste es más equita-

tivo, puesto que los graduados, que ganan más que el término medio como consecuencia de su educación, proporcionan fondos al reintegrar los préstamos, en tanto que los programas de becas implican una transferencia de la renta, del contribuyente general, que percibe ingresos promedio o inferiores, a quienes obtendrán luego mayores ingresos durante toda su vida. Por otra parte, quienes se oponen al préstamo arguyen que la necesidad de reintegrarlo desalentará a los alumnos de la clase trabajadora que desean cursar estudios superiores, y que la beca es más eficaz para mantener la igualdad de las oportunidades educativas.

d) *Eficiencia de la enseñanza superior*

A menudo se justifica la beca con el razonamiento de que la ausencia de preocupaciones económicas permite al alumno dedicarse plenamente a sus estudios, mientras que el temor a acumular grandes deudas puede obligarle a buscar un trabajo de dedicación parcial o incluso a abandonar la enseñanza superior antes de completar sus cursos. El trabajo en dedicación parcial de los alumnos es un fenómeno común en muchos países, pero su explicación está íntimamente ligada a la forma en que están organizados los cursos universitarios, al tiempo necesario para graduarse y a otras características estructurales de la enseñanza superior. Hay pocos datos directos sobre la relación entre los métodos de financiación al alumno y la duración de los estudios o las pautas del empleo en dedicación parcial.

e) *Problemas prácticos de la administración de un programa de préstamos*

Algunos consideran que el sistema de préstamos no es viable debido a ciertas dificultades prácticas de su aplicación. Por ejemplo, ¿cómo ayudar a los graduados que perciben bajos ingresos por causa de enfermedad, de desempleo o de elección de ocupaciones poco rentables? ¿Cómo solucionar el problema de la graduada casada que abandona el trabajo? ¿Cómo solucionar problemas tales como el del incumplimiento del reintegro por omisión o por emigración? En los países que han adoptado programas de préstamo, estos problemas no han sido insuperables. En general, suele preverse un «seguro» que permite a los graduados postergar el reintegro en el caso de dificultades financieras. Es cierto que los sistemas de préstamos obligan a crear una estructura administrativa eficiente para asegurar la regularidad de los reintegros y para ocuparse de los casos de dificultades. Pero en Escandinavia, los gastos de administración de estos programas oficiales de préstamos alcanzan sólo el 1 ó el 2 por 100 de los gastos anuales totales en concepto de ayudar a los alumnos.

5. Evaluación de los sistemas de ayuda al alumno

El objetivo de este breve trabajo ha sido demostrar que la política de ayuda al alumno tiende a lograr en distintos países objetivos diferentes y poner de manifiesto asimismo las diversas modalidades de ayuda utilizadas. Una de ellas, pero no la única, es la beca. El préstamo representa una alternativa viable, y en algunos casos logra aumentar los recursos para la enseñanza superior. Sin embargo, hay quienes se oponen a él, basándose en que genera consecuencias indeseables, en particular el desaliento de los alumnos procedentes de la clase

trabajadora. En realidad, las razones de la participación de la clase trabajadora en la enseñanza superior son extremadamente complejas, y habría que analizar tanto los métodos de financiación como la estructura del sistema educativo, los métodos de selección y las actitudes tradicionales.

Para evaluar el préstamo como método de financiación de la enseñanza superior, necesitaríamos información sobre las siguientes cuestiones:

- I) ¿Cuál es la magnitud de la ayuda pública a la enseñanza superior?
- II) ¿Cuál es la justificación aducida para esta ayuda?
- III) ¿Se ha realizado algún intento de estimar los *beneficios privados y sociales* de la enseñanza?
- IV) ¿Cuáles son las *condiciones de idoneidad* para obtener un préstamo?
- V) ¿Cuáles son las *condiciones del reintegro*?
- VI) ¿Cuál es el *nivel promedio de endeudamiento* de los graduados universitarios al terminar sus cursos?
- VII) ¿Hasta qué punto está extendido el empleo de dedicación parcial entre los alumnos? ¿Qué datos tenemos acerca de los *efectos que el préstamo produce* sobre este tipo de empleo?
- VIII) ¿Qué *formas alternativas de financiación* utilizan los alumnos?
- IX) ¿Cuál es la *duración promedio de los estudios* y la *tasa de gastos inútiles* entre los alumnos? ¿Qué datos tenemos acerca del *efecto del préstamo* sobre los gastos inútiles o la duración de los estudios?
- X) ¿Cuál es la *composición social del grupo de alumnos*?
- XI) ¿Cuál es la *composición sexual del grupo de alumnos*?
- XII) ¿Qué datos tenemos sobre las *actitudes de las mujeres y de los alumnos de la clase trabajadora* ante los préstamos?
- XIII) ¿Se otorgan *concesiones especiales* a los graduados de baja renta o a las mujeres casadas?
- XIV) ¿Cuál es la *actitud general de los alumnos* ante el préstamo?
- XV) ¿Cuáles son los *gastos administrativos* de sistema?
- XVI) ¿Cuáles son los *problemas administrativos prácticos* de un programa de préstamos a los alumnos?
- XVII) ¿Hay algunas *excepciones establecidas*, tales como unas condiciones favorables de reintegro para grupos específicos de graduados?
- XVIII) ¿Cuáles son los *ahorros financieros* producidos por un programa de préstamos?
- XIX) ¿Cuáles han sido los *efectos de los cambios* en el método de financiación?
- XX) ¿Qué *propuestas de reformas* se han hecho con miras a la financiación de la enseñanza superior?

Luego habría que comparar estos datos con otros similares de un país que haya adoptado el sistema de becas. Entonces sería posible evaluar el sistema de préstamos y el de becas en función de los objetivos de la política de ayuda a los alumnos de cada país.

Tal evaluación requeriría la ejecución de un proyecto importante de investigación. Disponemos de algunos datos sobre los programas de préstamo en Estados Unidos y Escandinavia, que citamos en la bibliografía, pero una evaluación completa de los métodos alternativos de financiación exigiría más información de la que tenemos ahora.

Sin embargo, el planificador educativo puede ahondar en los méritos relativos de los diversos métodos de financiación analizando los objetivos de la ayuda al alumno en su propio país. El Estudio Internacional sobre la Admisión en la Universidad concluye su examen de este tema con la siguiente observación:

«Pocos países han decidido lo que deben lograr sus programas de ayuda. Más raro aún es que lo hayan hecho en detalle, basándose, por ejemplo, en estudios sobre la mano de obra. Las deficiencias administrativas y la consideración de la ayuda como el «pariente pobre» entre los problemas educativos han determinado, además, que rara vez se haya hecho el mejor uso posible de los limitados recursos disponibles. No se puede esperar que los sistemas de ayuda promuevan la eficiencia del desarrollo educativo, económico o social de un país, si no existe ninguna base para su evaluación.»

Desde la publicación de ese trabajo, se han hecho algunos progresos hacia la correcta evaluación de los diversos métodos de financiación, pero es preciso continuar las investigaciones para conseguir hacer de la política de ayuda al alumno un instrumento efectivo para ayudar a lograr los objetivos educativos, sociales y económicos de un país.

BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

- EDDING, F.: «Student Aid: Concepts, Objectives and Methods» en O.C.D.E., *Financing of Education for Economic Growth*. París, O.C.D.E., 1966, pp. 251-264.
- EIDE, K.: «Some Financial Instruments and Efficiency Incentives in Educational Policy» en O.C.D.E., *Budgeting, Programme Analysis and Cost-Effectiveness in Educational Planning*. París, O.C.D.E., 1968, pp. 158-165.
- HARRIS, S.: *Higher Education: Resources and Finance*. New York. McGraw Hill, 1962.
- KIRPATRICK, J.: *A Study of Federal Student Loan Programs*. Washington. Government Printing Office, 1968.
- RIVLIN, A.: *The Role of the Federal Government in Financing Higher Education*. Washington. Brookings Institute, 1961.
- WOODHALL, M.: *Student Loans as a Means of Financing Higher Education. A Review of Scandinavian Experience*, 1970.
- Unesco/International Association of Universities: *Access to Higher Education* (ed. F. Bowles), Vol. 1, Appendix C, «Direct Aid to Students». París. Unesco/I.A.O., 1963.