

Las ayudas a los estudiantes de enseñanza superior: los préstamos-renta llegan a España

Javier Díaz Malledo*

En virtud de una reciente Orden Ministerial de junio de 2007, el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) ha incorporado al conjunto de las ayudas financieras a los estudiantes españoles de Enseñanza Superior (ES) un programa de préstamos con devolución condicionada a la renta futura o préstamos-renta (p-r), como se les conoce en la jerga.

Aunque en España constituyan una rigurosa novedad, los p-r ya venían existiendo en unos cuantos países (que se detallan seguidamente), en su gran mayoría anglosajones o de "cultura anglosajona": los allí denominados *income-contingent loans* o *income-related loans*. Los p-r son una figura singular, cuyos rasgos los diferencian sustantivamente de los préstamos tradicionales o convencionales, es decir, los de tipo hipotecario, comercial o personal.

Antes de describir el programa español de p-r y evaluarlo someramente *a priori* (apartados cinco y seis), quizá sea de utilidad recordar dichos rasgos diferenciales (apartado uno), sintetizar la experiencia internacional al respecto, con especial atención a los casos de Australia y Reino Unido (apartados dos y tres) y aludir a algunas consideraciones teóricas sobre el concepto de p-r y sus posibles variantes (apartado cuatro). En el séptimo, y último, se apuntan unas conclusiones.

1. Rasgos específicos y ventajas de los préstamos-renta

Los rasgos diferenciales de los p-r afectan básicamente al mecanismo de devolución de los mismos, devolu-

* Economista

ción que: a) no se inicia hasta que los prestatarios den por terminados sus estudios y accedan a un empleo remunerado; b) se produce sólo si la renta derivada del empleo supera un determinado umbral o cantidad mínima; c) se establece como un reducido porcentaje de dicha renta; d) se efectúa en períodos de duración indeterminada o muy largos, en torno a 25 años como mínimo; e) se suspende de forma automática en los períodos de paro o en los que la renta del prestatario caiga por debajo del umbral; y f) se interrumpe definitivamente, quedando cancelada la deuda, al terminar de rembolsar lo debido o a una cierta edad (65 años o más) del prestatario, o si se dan determinadas circunstancias (fallecimiento, incapacidad). Es decir, la devolución se va ajustando con precisión a la capacidad de pago del titulado-prestatario y a sus oscilaciones a lo largo de su vida laboral.

Ente otras ventajas, este mecanismo permite: 1) evitar que los prestatarios devengan fallidos (lo que es frecuente con los préstamos convencionales a los universitarios, como muestra la experiencia de numerosos países), una perspectiva que puede potenciar la aversión al riesgo de endeudarse, en particular de los menos pudientes; 2) evitar a los prestatarios una carga adicional en los períodos en que tengan dificultades financieras, incluso para atender a sus necesidades básicas, facilitándoles así el alisamiento o suavización de su perfil de consumo (*consumption smoothing*), ya que, a diferencia de los préstamos convencionales, en los p-r no hay cuotas de amortización regulares rembolsables en plazos determinados (Barr, 2001; Barr y Crawford, 2005; Chapman, 2006a).

En el ámbito de las ayudas financieras directas a los estudiantes, la figura de los préstamos, en general (y esta modalidad, en particular), viene asociada a un doble objetivo: de un lado, aumentar los fondos destinados a la ES,

que para garantizar su calidad requiere, en la actual “universidad de masas”, una financiación creciente que difícilmente podrá correr en su totalidad a cargo del erario; de otro lado, incrementar la participación o contribución de los individuos-beneficiarios directos de la ES a la hora de sufragar su coste, por razones tanto de eficiencia como de equidad (Barr, 2001).

Si bien cualquier programa de préstamos contribuiría, en teoría, a esos fines, sólo si la devolución se hace depender del nivel de renta futura de los titulados se satisfará el criterio de equidad y se evitará a los prestatarios los problemas ya aludidos.

Una cuestión clave para el éxito de los p-r es la de su adecuado diseño o configuración. Al respecto, y en función de las circunstancias de cada país, suele considerarse óptimo: a) que su cuantía cubra tanto los gastos académicos como los de manutención/alojamiento; b) que el porcentaje de devolución (expresado, p. ej., como la *ratio* cantidad mensual a devolver/renta mensual del titulado) no sea excesivo; c) que la devolución se instrumente al modo de una retención fiscal, como un añadido al Impuesto sobre la Renta Personal (IR) gestionado por la Administración Tributaria; d) que se contemple la posibilidad de subvencionar (*v. gr.* vía anulación del tipo de interés) a quienes reiteradamente perciban rentas muy bajas o a quienes se empleen en tareas específicas (p. ej., de asistencia social), y e) que se prevea la extinción de la deuda tras un cierto número de años sin haberla podido rembolsar, o su reducción en determinadas circunstancias.

Ha de subrayarse que instrumentar la devolución de los p-r como un complemento o añadido al IR tiene una importancia esencial con miras a su viabilidad (Ziderman, 2004). Hasta el punto de que hay quienes consideran que fue esa conjunción del reembolso del préstamo en función de la renta del titulado y la organización de dicho reembolso a través del sistema fiscal lo que finalmente permitió materializar la idea de los p-r, tras muchos decenios en que ésta casi no había pasado del plano teórico.

2. Los préstamos-renta en la práctica internacional

La idea inicial de los p-r data, al menos, de mediados de los años cincuenta del siglo XX. En los sesenta no faltaron las propuestas teóricas, sobre todo, en EE.UU. (CBO, 1994; Palacios Lleras, 2004), pero, en la práctica, la idea sólo empezó a plasmarse en los setenta, mediante unos programas experimentales llevados a cabo en tres universidades norteamericanas: Duke, Harvard y Yale. De esos

tres, el más notable fue el de Yale, iniciado en 1971 y concluido en 1977, que no tuvo éxito por diversos motivos.

Sin embargo, la puesta en práctica de los p-r a gran escala no tuvo lugar hasta 1989, cuando en Australia fue introducida la figura con la atinada denominación de *Higher Education Contribution Scheme* (HECS). Por esa época, distintas variantes de p-r también tomaron cuerpo en otros países: así, casi simultáneamente con Australia, en Suecia (1989) y, en los años posteriores, en Nueva Zelanda (1991), EE.UU. (1993), Chile (1994), República de Sudáfrica (1996) y Reino Unido (1999).

Aunque no hay lugar aquí para abundar en este aspecto, ha de apuntarse que todas las variantes de p-r existentes en la práctica son de la modalidad que los estudiosos de la figura llaman de “riesgo compartido” (*risk-sharing*), en la que es el presupuesto público (esto es, el conjunto de los contribuyentes) el que, por definición, “comparte” con el prestatario los riesgos del eventual impago (Chapman, 2006a).

En otros países, en su mayoría en vías de desarrollo (PVD), como Corea del Sur, Etiopía, Filipinas, Hungría, Indonesia, México, Namibia, Nepal, Ruanda y Tailandia, se han sucedido en los últimos años propuestas o estudios (impulsados por el Banco Mundial u otros organismos con proyección internacional) sobre la posible implantación de p-r.

Sin pretender estudiar caso por caso, cabe decir que, al menos en lo que se refiere a los PVD, no es fácil que esos programas lleguen a cuajar, por obvias razones organizativas y administrativas. En efecto, aparte de la existencia, en muchos de ellos, de un amplio sector de economía informal, dichos países carecen de mecanismos que permitan el control y el seguimiento precisos de las rentas percibidas por los titulados, así como de una Administración Tributaria mínimamente eficaz, cuyo decisivo papel ya se ha señalado (Chapman, *cit*; Johnstone, 2005).

3. Dos casos ilustrativos: Australia y Reino Unido

Los casos de Australia y Reino Unido merecen comentario aparte. El de Australia, por su condición de país pionero y por la ya considerable experiencia que el HECS ha ido acumulando en los casi 18 años transcurridos desde su lanzamiento, lo que lo convierte en el programa de p-r mejor estudiado de cuantos existen. El de Reino Unido porque la introducción de los p-r tuvo lugar tras un dilatado y aleccionador período de estudio y discusión pública que, finalmente, desembocó en la implantación del programa.

En *Australia*, a finales de los años ochenta del siglo XX, el Gobierno del Partido Laborista australiano quiso aumentar el número de estudiantes de ES, pero sin asumir la totalidad del coste que ello suponía, por estimar que la ES gratuita para el usuario era regresiva e injusta. Procedió, pues, a un aumento significativo del precio de la ES, que los estudiantes podían optar por abonar cada año al matricularse (en tal caso, con un porcentaje de bonificación) o incurriendo en una deuda por su importe, el ya citado HECS, reembolsable como un p-r tras finalizar los estudios.

El HECS es un programa de acceso universal, por el que opta habitualmente un 80 por 100 de los universitarios australianos y en el que las aportaciones a cargo de los estudiantes o de los ex-estudiantes, según los casos, reverterían al sector de ES, para así hacer patente su contribución a la mejora de la financiación de dicho sector.

El umbral para la devolución se fijó en el importe del salario medio; la cantidad a devolver, en un porcentaje variable, aunque reducido (del 2 al 4 por 100, según tramos de renta) de la totalidad de los ingresos, siempre que estos superaran el umbral; el plazo de amortización, indeterminado, abarcaba hasta la liquidación de la deuda, si bien esta quedaba cancelada en caso de fallecimiento o incapacidad física, y sobre la deuda no se cargaba ningún interés, aunque sí se actualizaba anualmente, así como el antedicho umbral, con la inflación (e.d.: el tipo de interés real = cero).

En 1996, el nuevo Gobierno Conservador introdujo cambios significativos en el HECS: incremento de los precios por curso en un 40 por 100; diversificación de los precios de matrícula, hasta entonces uniformes, en tres niveles distintos según carreras o especialidades (en función de su coste y de las perspectivas de rendimiento futuro para el titulado); reducción notable del umbral mínimo (que pasó del 100 al 65 por 100 del salario medio), y aumento de los porcentajes de devolución (p. ej., en 2001 eran del 3 al 6 por 100, según tramos de renta). Posteriormente, en 2001, se introdujo un nuevo programa de préstamos para estudios de posgrado (*Postgraduate Education Loans Scheme, PELS*), reembolsables vía un mecanismo similar al HECS.

Tras las elecciones de 2004, la coalición conservadora triunfante hizo nuevas modificaciones (2005). Las de mayor relieve fueron la elevación del umbral de devolución y de los porcentajes de la misma (en 2006-2007 eran del 4 al 8 por 100, distinguiendo 8 tramos de renta), así como la autorización a las universidades para cobrar precios superiores a los fijados a título orientativo por el Gobierno. A partir de entonces, el programa australiano también ha

cambiado su denominación, pasando a llamarse *Higher Education Loan Programme, HELP* (ATO, 2005).

Los sucesivos cambios no han alterado los rasgos básicos del programa ya descritos (umbral mínimo, porcentaje reducido de devolución de la renta del período, plazo de amortización indeterminado, etc.), ni afectado a un aspecto práctico esencial: la devolución del HECS australiano se lleva a cabo desde sus inicios con el concurso de la Administración Tributaria vía el IR del prestatario.

Las muchas evaluaciones del HECS realizadas en Australia hasta el momento indican que, ni tras su introducción ni después de los cambios de 1997, que, en buena medida, fueron regresivos, se han apreciado efectos adversos en cuanto a la participación de los grupos sociales menos pudientes (salvo, quizá, un cierto efecto disuasorio para los varones respecto a las especialidades más caras, registrado a partir de las reformas de 1997), por más que tampoco parecen haber estimulado esa participación (Chapman, 2006b). Es de temer que algunas de las recientes modificaciones introducidas en 2005 por el Gobierno Conservador (en concreto, la libertad de fijación de precios por las universidades sin prever el correlativo incremento de las ayudas al estudio), tampoco hayan contribuido a estimular la participación de dichos grupos sociales (Maurin, 2007).

Por otra parte, el éxito del programa lo ponen de relieve aspectos como las significativas cantidades recuperadas (en 2005 suponían el 25 por 100 de los costes corrientes de la ES) o el comparativamente bajo porcentaje de la deuda considerada irrecuperable, que no supera el 15 por 100 del total.

En el *Reino Unido*, el Gobierno del Partido Conservador introdujo por primera vez los préstamos en 1990. Inicialmente se trataba de préstamos convencionales, a pesar de que numerosos economistas británicos de muy distinta adscripción ideológica habían propugnado los p-r a lo largo de casi 25 años (Díaz Malledo, 1995).

La situación iba a cambiar a raíz de los detallados trabajos de la Comisión Dearing, creada por el Gobierno Conservador en 1997 para analizar la situación de la ES, pero cuyas recomendaciones iban a ser llevadas a la práctica por el nuevo Gobierno del Partido Laborista llegado al poder ese mismo año. Entre las propuestas más destacadas del Informe Dearing estaba la introducción de derechos de matrícula a cargo de los usuarios por un importe del 25 por 100 del coste de los cursos, pero sin que los estudiantes hubieran de efectuar ningún pago inicial: la financiación sería con p-r reembolsables en el futuro vía el IR.

El Gobierno Laborista siguió las recomendaciones del Informe Dearing pero sólo en parte: introdujo los p-r circunscribiéndolos a los gastos de manutención/alojamiento, pero también implantó derechos de matrícula (hasta entonces inexistentes) de unas 1.000 libras esterlinas (l.e.) por curso, pagaderos al matricularse y modulados en función de los ingresos familiares; al mismo tiempo encargó la gestión de la deuda a la *Student Loan Company* (que operaba desde 1990), y suprimió totalmente las becas.

Esta última medida resultó muy desacertada, por lo que las becas fueron reestablecidas en 2004 al aprobarse la *Higher Education Act*, que asimismo instauró un incremento flexible de los derechos de matrícula (con un límite máximo de 3.000 l.e.), potenció el programa de p-r para que incluyera tanto los gastos de manutención/alojamiento como los derechos de matrícula, y elevó el umbral de devolución.

Por tanto, el sistema de ayudas en el RU se compone desde 2005 de p-r casi universales para sufragar los pertinentes gastos de matrícula (aunque quien lo desee puede abonarlos sin necesidad de recurrir al p-r), así como de becas y p-r para cubrir los de alojamiento/manutención (con un tope por curso de 4.000 l.e. o 5.000 en Londres), que se conceden en función de la renta familiar.

En unos y otros p-r, el interés real es cero, ajustándose la deuda anualmente a la inflación. La devolución comienza a partir de un umbral de 15.000 l.e. y se fija en un porcentaje (9 por 100) que, a diferencia del HECS australiano, gira sólo sobre la parte de renta que exceda el umbral, efectuándose vía una retención fiscal en el *Income Tax*; la deuda se cancela al cumplir el prestatario los 65 años o a su fallecimiento. En Gales y Escocia, en particular en esta última, se dan ciertas variantes pero, en esencia, se trata del mismo mecanismo de pago diferido de una parte del coste de la ES en función de la renta futura del titulado (WAG, 2005; Woodhall, 2006).

4. ¿Préstamos renta *hard* y *soft*?

Ante el interés que en el ámbito de las ayudas al estudio han suscitado los p-r en todo el mundo, no faltan expertos en la materia que, sin perjuicio de reconocer las ventajas de los mismos, han querido precisar el concepto y, en cierto sentido, reformularlo y ampliarlo, e incluso “desmitificarlo” (*vid.* en particular Usher, 2005b).

Para estos autores, los p-r no son un concepto unívoco, ya que sus diferencias con otros préstamos vienen a ser sólo de grado (Debande, 2003). Alguno de ellos, —en concreto el canadiense Alex Usher—, aduce, por un lado, que

el concepto es impreciso y, por otro lado, que no es monolítico, en el sentido de que no hay una única variante de p-r.

Dicho de otro modo: que muchos de los rasgos de los p-r no son consustanciales a los mismos, sino aspectos meramente complementarios, aunque con frecuencia los acompañen en la práctica; y que, consustanciales o no, algunos de esos rasgos de los p-r pueden también darse en los préstamos convencionales. La discusión quizá parezca un tanto metafísica, pero, desde un punto de vista analítico, tal vez no sea ociosa.

En sus consideraciones, Usher toma como referencia el programa de p-r que llama clásico, el HECS australiano, cuyos rasgos básicos son los repetidamente enunciados en estas páginas (umbral mínimo de renta, devolución como un porcentaje de la misma, dilatado período de devolución, recuperación vía el IR por la Administración Tributaria), a los que añade la inexistencia de un interés real en el préstamo y la elegibilidad o acceso universal al programa del conjunto de los universitarios.

Estima que, de los anteriores rasgos, los de verdad consustanciales sólo son los relativos a la renta y al reembolso del préstamo en función de la misma; más en concreto: la existencia de un umbral mínimo de ingresos del prestatario para proceder a la devolución, y la cuantificación de las cantidades a devolver como un porcentaje de dichos ingresos.

Pues bien, según arguye: a) los rasgos básicos del HECS no son del todo compartidos por los demás programas existentes de p-r, ya que algunos son de elegibilidad restringida (Sudáfrica) o soportan un interés real (EE.UU., Nueva Zelanda) o no se devuelven vía el mecanismo del IR (Suecia, EE.UU.); a su vez, b) hay programas de préstamos convencionales que no son comúnmente considerados como p-r, y que, sin embargo, también contienen algunos de aquellos rasgos: p. ej.: no cargan interés (Alemania) o fijan un umbral mínimo de renta a efectos de devolución (Alemania, Canadá, Países Bajos).

Lo anterior le lleva a considerar que, en rigor, podría hablarse de p-r cuando quiera que exista un umbral por debajo del cual no se exija devolución del préstamo, ya que, de ese modo, esta se condiciona, en alguna medida, a la renta percibida. No obstante, postula que mientras que algunos de estos programas serían p-r en un sentido “fuerte” (*hard* en su terminología) como es el caso de los indicados en los apartados 2 y 3 de este artículo, otros lo serían sólo en un sentido “débil” (*soft*) como los programas de préstamos en vigor en Alemania, Canadá, Países Bajos o la mayor parte de los de EE.UU.

El distingo esencial entre unos y otros sería, —siempre según este autor—, que en los p-r *hard* la devolución se efectúa como un porcentaje de la renta del período una vez que se excede el repetido umbral, mientras que en los p-r *soft*, si se supera el umbral, los pagos se realizan de la forma habitual en los préstamos tradicionales: en plazos fijos y determinados. Además, hay otros rasgos de los p-r *hard* realmente existentes que Usher admite que tampoco se dan en ninguno de los p-r *soft* que cita: los amplios períodos previstos para la devolución o su recuperación por la Administración Tributaria como un añadido al IR.

No es este el lugar para debatir si los aspectos específicos del HECS subrayados por autores como Usher son los rasgos canónicos que debería tener cualquier programa de p-r (aunque quepa indicar, al paso, que algunos de ellos, en concreto la inexistencia de un interés real, ha sido objetado por más de un teórico de la figura de los p-r: *vid.*, por todos, Barr y Crawford, 2005). Tampoco es cuestión de indagar aquí si esa diferenciación de los p-r entre *hard* y *soft* tiene la suficiente consistencia teórica o taxonómica...

Baste, a los efectos de este artículo, con retener la idea de que los préstamos convencionales que estos autores ponderan (los llamados p-r *soft*) no son préstamos “puros” de tipo comercial o hipotecario, sino una variante híbrida de los mismos limitada al ámbito educativo, en la que es manifiesto el afán de conectar, de algún modo, el ritmo de su devolución a las oscilaciones de la renta futura de los prestatarios.

Sea como fuere, lo cierto es que dando por sentada la obviedad, que nadie discute, de que entre los p-r existen variedades según los países (e, incluso, variaciones intertemporales dentro de ellos: *vid.* apartado 3), y admitiendo que la frontera entre determinados préstamos convencionales y los p-r puede llegar a ser porosa, las diferencias entre unos y otros, que algunos minimizan en el plano teórico, no son nada baladíes.

Muy por el contrario, esas diferencias tienen gran trascendencia en el plano práctico: los p-r *hard* se adaptan con mucha más precisión a la capacidad de pago en cada momento, facilitan el alisamiento del perfil de consumo de los interesados, y propician una recuperación más coste-eficiente de las cantidades prestadas, aspectos todos ellos que, con vistas al buen funcionamiento del programa de préstamos, no cabe pasar por alto.

A ese propósito, lo de menos es determinar si los repetidos rasgos de los p-r clásicos son consustanciales o complementarios, esenciales o contingentes. Más decisivo parece, dado un programa concreto de préstamos,

comprobar si sus rasgos se ajustan a los que la prolongada reflexión teórica o la ya amplia experiencia internacional han ido configurando como los más adecuados para su viabilidad y eficacia atendiendo a los objetivos que se persiguen.

Se recordará que tales objetivos son, fundamentalmente, el incremento de los fondos para financiar una ES de masas, y el que los titulados contribuyan en parte al coste de sus estudios superiores, si bien de tal manera que no se desaliente u obstaculice el acceso de los menos pudientes.

5. Los préstamos renta españoles: descripción

El programa español de p-r se contiene en la Orden ECI/1702/2007 de 12 de junio (BOE 13.06.2007) y su funcionamiento se regula en dicha Orden y en un Memorándum/Convenio complementario. Se trata de un programa que, en su primer año, cuenta con una dotación presupuestaria de 50 millones de euros y que está dirigido a financiar el coste de los estudios de Posgrado, en concreto los másteres universitarios.

El préstamo consiste en una cantidad para sufragar el coste de las matrículas del máster (con el límite de 6.000 € por prestatario) así como, en su caso, una renta mensual a los estudiantes “que lo deseen” de hasta 800 €/mes, con un límite de 21 mensualidades; es decir, el p-r permitiría cubrir tanto los gastos académicos como los de manutención/alojamiento.

Otras características relevantes de los p-r españoles son estas: a) se establece un plazo obligatorio de carencia de unos dos años y medio a contar desde la concesión del préstamo; b) su devolución se inicia al año siguiente al que el prestatario llegue al umbral de ingresos de 22.000 €/año, interrumpiéndose la devolución en cualquiera de los años inmediatamente posteriores a aquellos en los que no se alcance ese umbral; c) el plazo de devolución o amortización se fija en 8 años a contar desde el siguiente al que por primera vez se alcance el umbral (aunque, de hecho, se va ampliando si se producen las disminuciones de ingresos e interrupciones indicadas) cancelándose la deuda, en todo caso, a los 15 años de contraída; d) la amortización se efectúa, en los años en que proceda, en 4 plazos trimestrales de igual importe; e) dicha amortización no podrá superar anualmente 1/8 de la deuda total; y f) sobre el préstamo no se carga ningún interés ni durante los estudios ni después, sin que tampoco se actualice la deuda en línea con la inflación.

En cuanto al mecanismo de devolución, se prevé la intervención de múltiples instituciones: el MEC, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Instituto de Crédito Oficial (ICO), y las entidades de crédito (EC) privadas seleccionadas por este último. Las EC son las encargadas de percibir de los prestatarios las cuotas trimestrales, de gestionar el recobro de la operación en caso de retraso en el pago de la correspondiente cuota, y de transferir al ICO, al final de cada año, los importes recuperados.

En el supuesto de cantidades impagadas, el ICO lo comunicará al MEC para que este inste a la AEAT a su recuperación por la vía ejecutiva. Por otra parte, el MEC suministrará al ICO, antes del 1 de febrero de cada año, la información (obtenida de la AEAT) sobre los ingresos percibidos el año anterior por los prestatarios, de forma que se pueda corroborar la validez de cualquier posible interrupción en el período de amortización o, por el contrario, la necesidad de reclamar su pago por vía ejecutiva.

6. Una somera evaluación *a priori*

La creación de un programa de p-r en España es una buena noticia. Aunque la posible toma en consideración de este tipo de préstamos para nuestro país ya había sido sugerida desde hace años (Bricall, 2000; Díaz Malledo, 1998; Díaz Malledo y San Segundo, 2000; San Segundo, 2001), hasta ahora las autoridades educativas no se habían decidido a pasar a la acción.

Con anterioridad, la única experiencia del MEC con préstamos a los estudiantes de ES consistía en un pequeño programa de préstamos tradicionales dirigidos a estudiantes de último curso de carrera universitaria de primero o segundo ciclo, comenzado en 1998 y en cuya última convocatoria (Res. 01.06.2006, BOE del 11.07.2006) figura dotado con unos 900.000 € escasos (*vid.* un análisis detallado del programa en Moreno Herrero y Sánchez Campillo, 2007). Dadas sus características (préstamos bancarios con interés, amortizables en cuatro años con uno de carencia, reembolsables en cuotas mensuales e iguales, y en los que el MEC se limitaba a subvencionar un porcentaje del interés), no han despertado, como era de prever, excesivo entusiasmo en los potenciales prestatarios.

Los nuevos p-r, por el contrario, tienen numerosos aspectos loables, empezando por la protección que ofrecen a los prestatarios en situación de bajos ingresos. Asimismo, el que su importe permita cubrir tanto los gastos académicos como los de manutención/alojamiento, el que se prevea la extinción de la deuda después de un cierto número de años, o la prudente medida de comenzar por el

nivel de Posgrado para poner en marcha una figura tan poco conocida en nuestro país.

En efecto, en dicho nivel, el número de estudiantes es inferior al del Grado anterior, los años de estudio son menos que en el primer ciclo, y los estudiantes están, presumiblemente, más estimulados para completarlo cuanto antes y no abandonar los estudios, así como mucho más próximos a incorporarse al mercado laboral. Todo ello permitirá utilizar con más eficiencia los recursos y comprobar más rápidamente el funcionamiento del programa.

Ahora bien, sin perjuicio de que sólo una evaluación en toda regla del nuevo programa, —una vez que este haya rodado lo suficiente—, permitirá comprobar sus eventuales virtudes o defectos, lo cierto es que algunos de sus rasgos suscitan ciertos interrogantes a los que a continuación se alude, sin otro ánimo que contribuir, en su caso, a un posible perfeccionamiento futuro:

a) *Las condiciones de elegibilidad o acceso* se fijan sin establecer restricciones en función de la renta personal o familiar. Ahora bien, tratándose de un programa que no tiene alcance universal, que opera con fondos limitados y que se beneficia de la considerable subvención que representa tanto la inexistencia de un tipo de interés como la no actualización con la inflación de la deuda pendiente (lo que equivale a un tipo de interés real negativo), parece difícil entender que no se “racionen” estos p-r, dando prioridad a los más necesitados económicamente.

Un préstamo con interés cero y sin revalorización alguna con la inflación, entraña una subvención general excesiva y, a buen seguro muy costosa, para el erario. Otra cosa sería concentrar las subvenciones al interés de modo específico en los prestatarios menos pudientes, o restringirlas sólo a quienes en su posterior actividad laboral obtengan reiteradamente bajos ingresos.

b) *El plazo de devolución* de ocho años parece corto y, en todo caso, muy inferior a lo que es habitual tanto en otros programas de p-r (*vid.* apartado tres *supra*) en los que el plazo es indeterminado o llega a los 25 años, como en determinados programas de préstamos convencionales de la variedad que algunos denominan p-r *soft*.

La estrecha interdependencia entre plazo de devolución y porcentaje de la misma respecto a la renta hace que, en un período tan breve, *el porcentaje de devolución*, en caso de un préstamo máximo (6.000 + 16.800 €) y con ingresos que apenas sobrepasen el umbral, podría llegar a resultar muy elevado (del orden del 12-14 por 100) sobre todo en los primeros años de actividad laboral, en marcado contraste con la experiencia internacional (Usher, 2005a).

El problema se agudiza si el prestatario no culminara sus estudios con éxito, porque sus remuneraciones futuras serán, potencialmente, más bajas que las de los titulados.

c) *La amortización se efectúa como en un préstamo convencional*, en plazos determinados de igual importe (sin perjuicio de las salvaguardas previstas en cuanto a las oscilaciones de la renta), con lo que se renuncia a un elemento esencial de los p-r: establecer la devolución como un porcentaje de los ingresos del período, en lugar de hacerlo mediante una cantidad fija trimestral. Ha de insistirse en que en los p-r típicos las cantidades a devolver no son fijas sino que varían con los ingresos anuales (e incluso mensuales) de los prestatarios.

En conjunción con lo que se indica en el punto d) siguiente, el mecanismo típico de devolución de los p-r (e.d.: si no se gana nada por encima del umbral no se devuelve nada, si se gana poco se devuelve poco, si se gana mucho aumenta de modo automático la cantidad a devolver) permitiría adaptar mejor los reembolsos a la capacidad de pago, así como facilitar que en los momentos de mayores dificultades económicas para el prestatario, este pueda atender sin agobios a sus necesidades básicas.

Además, al conseguirse con el mecanismo de los p-r que de forma instantánea y automática no sólo disminuyan las cantidades a devolver en los años económicamente malos sino que aumenten en los años buenos (igual porcentaje sobre ingresos más elevados), se puede acelerar el flujo de reembolsos y mejorar así el rendimiento del programa desde el punto de vista presupuestario.

d) *El procedimiento de cobro o devolución previsto es manifiestamente mejorable*: por un lado, no parece muy eficiente (los bancos, según muestra la experiencia comparada, no tendrán grandes incentivos para proceder a una gestión de cobro muy diligente, dado que el riesgo final de impago recae en el presupuesto público); por otro lado, resulta demasiado prolijo, con tan numerosos trámites y la intervención de tantas instituciones, lo que genera considerables costes de transacción; y, a la postre, podría llegar a ser desagradable e incluso desalentador para quienes contemplan la posibilidad de solicitar uno de esos préstamos (los procedimientos de recaudación de la AEAT en el período ejecutivo, con providencias de apremio y eventuales embargos, son harto “enérgicos”).

Por el contrario, la devolución vía IRPF como una retención en la fuente que se añade a las retenciones típicas del Impuesto (suponiendo que ello fuera actualmente abordable por la Administración española), tendría claras ventajas: habría convertido los reembolsos en más seguros y, dada esa garantía de seguridad en el cobro, habría permiti-

tido que fueran por un menor importe; sería relativamente “indolora”, como otras retenciones fiscales; y reduciría al mínimo los costes de gestión, a juzgar por la comprobada experiencia de países como Australia y Nueva Zelanda.

7. Conclusiones

1. Con estas nuevas ayudas al estudio, España se suma a los numerosos países industrializados que ya cuentan con programas públicos de préstamos de cierta dimensión (el anterior programa, aludido en el apartado 6, ha tenido escasa entidad).

2. La modalidad elegida es, sobre el papel, la de los p-r, una figura cuyos rasgos la hacen especialmente atractiva tanto desde el punto de vista de los prestatarios potenciales (que no pueden devenir fallidos y a los que en los momentos de mayor dificultad económica no se les agobia con devoluciones), como de las autoridades educativas (que aportan los fondos públicos iniciales necesarios, comparten el riesgo de impago y a las que corresponde velar por el cumplimiento del criterio de equidad).

3. Sin embargo, y pese a su denominación, los p-r españoles no ajustan su diseño al que, en los últimos decenios, han venido postulando como óptimo muchos economistas interesados en la financiación de la ES, un diseño que, con matices, han ido tomando cuerpo en los p-r clásicos o típicos, ya que aquellos carecen de determinados rasgos teórico-prácticos muy significativos que suelen formar parte de esta figura *sui generis*.

4. Aún así, los p-r españoles podrían ser considerados p-r *soft*, al modo de los que existen en Alemania, Canadá o Países Bajos. En efecto, si bien no se devuelven como un porcentaje de la renta percibida, ni contemplan un período de amortización suficientemente largo, ni utilizan el mecanismo del IR, poseen, en alguna medida, rasgos de los p-r “clásicos” y, en particular, uno fundamental: a efectos de la devolución del préstamo fijan un umbral mínimo inicial de renta de los prestatarios, y tienen en cuenta luego las oscilaciones de la misma, arbitrando para ello un mecanismo de “diferimiento del reembolso en función de la renta” (Ziderman, 2004), con lo que, aunque de forma perfectible, se protege a los prestatarios en las etapas de bajos ingresos.

5. En definitiva, el programa, —pese a su carácter un tanto híbrido de préstamo convencional y p-r—, refuerza la gama de ayudas destinadas a financiar los estudios de ES en España a quienes quieran cursarlos y representa un claro paso adelante; queda la duda de si el paso no debería haber sido más decidido y más largo.

Bibliografía

- Australian Taxation Office, ATO (2005): "Repaying your HELP debt in 2007-2008", Australian Government, www.ato.gov.au/.
- BARR, N. (2001): *The Welfare State as Piggy Bank*, Oxford University Press, Oxford.
- BARR, N. y CRAWFORD, I. (2005): *Financing Higher Education. Lessons from the UK*, Routledge, London and New York.
- BRICALL, J. (2000): *Universidad 2000*, CRUE, Madrid.
- Congressional Budget Office, CBO (1994): "Issues in designing a Federal Program of Income-Contingent Student Loans", Washington D.C.
- CHAPMAN, B. (2006a): "Income-Related Student Loans: Concepts, International Reforms and Administrative Challenges", en TEIXEIRA, P. N.; JOHNSTONE, D. B.; ROSA, M. J., y VOSSENSTEYN, H. (eds.) (2006) *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Springer, The Netherlands, págs. 79-103.
- (2006b): *Government Managing Risk. Income contingent loans for social and economic progress*, Routledge, London and New York.
- DEBANDE, O. (2003): "Student Finance Schemes: A Market Assessment", European Investment Bank, EIB Sector Papers.
- DÍAZ MALLEDO, J. (1995): "Los préstamos en la financiación de la enseñanza superior: lecciones de la experiencia británica", *V Congreso Nacional de Economía*, Ilustre Colegio de Economistas de Las Palmas, vol. 4, págs. 99-120.
- (1998): "Las ayudas financieras a los estudiantes de enseñanza superior: ¿la hora de los préstamos-renta?", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 138, septiembre, págs. 83-88.
- DÍAZ MALLEDO, J. y SAN SEGUNDO, M. J. (2000): "La financiación de la enseñanza superior: un análisis comparado de la situación española", *Papeles de Economía Española*, núm. 86, págs. 249-264.
- JACKSON, R. (2002): "The National Student Financial Aid Scheme of South Africa (NSFAS): How and Why It Works", en *The Welsh Journal of Education*, Special International Issue, págs. 82-94.
- JOHNSTONE, D. B. (2005): "Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans". Presentado en la II Conferencia Internacional de Barcelona sobre Enseñanza Superior, GUNI, Barcelona 24-25 mayo y 28-30 noviembre 2005.
- MAURIN, E. (2007): *La nouvelle question scolaire. Les bénéfiques de la démocratisation*, Seuil, Paris.
- MORENO HERRERO, D. y SÁNCHEZ CAMPILLO, J. (2007): "Análisis descriptivo de los sistemas experimentales de becas y préstamos para los estudiantes universitarios en España", *Investigaciones de Economía de la Educación*, núm. 2, AEDE y Delta Publicaciones, págs. 33-43.
- PALACIOS LLERAS, M. (2004): *Investing in Human Capital. A Capital Markets Approach to Student Funding* CUP, Cambridge (RU).
- SAN SEGUNDO, M. J. (2001): *Economía de la Educación*, Proyecto Editorial, Madrid.
- USHER, A. (2005a): *Global Debt Patterns: An International Comparison of Student Loan Burdens and Repayment Conditions*, Toronto, ON: Educational Policy Institute.
- (2005b): *Much Ado about a Small Idea: Straight Talk About Income-Contingent Loans*, Toronto, ON: Educational Policy Institute.
- Welsh Assembly Government, WAG (2005): *Fair and Flexible Funding: A Welsh Model to Promote Quality and Access to Higher Education*, Cardiff (RU).
- WOODHALL, M. (2006): "Financing Higher Education: the contribution of economic thinking to debate and policy development on reform of higher education funding", *International Conference on the Economics of Education in memory of Jean Claude Eicher*, IRE-DU, Dijon, France.
- ZIDERMAN, A. (2004): *Policy options for student loan schemes: lessons from five Asian case studies*, IIEP, Unesco, Bangkok.