



NOTA INFORMATIVA

Préstamos para el aprendizaje

Un análisis de los programas de préstamos destinados a la educación y la formación en 33 países permite dilucidar algunos principios de buenas prácticas para su concepción y ejecución

Un buen programa de préstamos debe equilibrar los costes con la cobertura. Si los préstamos son demasiado costosos, las personas no los solicitarán. Los Gobiernos no son bancos, pero conceden o apoyan préstamos destinados a muchas cosas, entre ellas la educación y la formación. Los Gobiernos también deben buscar el equilibrio.

El Cedefop ha estudiado ⁽¹⁾ 35 programas de préstamos destinados a la educación y la formación en Europa ⁽²⁾, examinando su concepción y sus prestaciones. Aunque no existe un programa ideal, aparecen algunas características interesantes que ofrecen unas pautas sobre lo que constituye un buen programa de préstamos para la educación y la formación.

Aprender sobre préstamos

Un análisis de los programas de préstamos para la educación y la formación revela que los países optan por diferentes soluciones con respecto a la cobertura (tabla 1). Casi 32 de los 35 programas estudiados ofrecen préstamos para la enseñanza superior. Sin embargo, en la mayoría de países los programas que ofrecen préstamos para la enseñanza superior también apoyan otros tipos y niveles de aprendizaje. Otros países, como Alemania, Polonia, los Países Bajos y el Reino Unido, cuentan con dos o tres programas. No existen programas de préstamos exclusivos para el ciclo superior de educación secundaria o la formación profesional (FP), pero 11 de los 35 programas ofrecen préstamos para este nivel y tipo de aprendizaje, mientras que 10 de los 35 programas ofrecen ayudas para la EFP continua.

Este modelo de cobertura se explica en cierta medida por lo que las personas tienen que pagar y lo que aprenden. La gran disponibilidad de préstamos para la enseñanza superior refleja el hecho de que en muchos países europeos las personas tienen que pagar tasas de matrícula universitaria. En cambio, las tasas de matriculación para las personas que cursan el segundo ciclo de educación

secundaria general o FP son mucho menos comunes. Los costes en este nivel son por lo general asumidos por los Gobiernos y las empresas, lo que evita tener que recurrir a préstamos. Existen menos programas de préstamos públicos para la FP continua, que a menudo se orienta a trabajos específicos, lo que indica que los Gobiernos consideran que la formación especializada es responsabilidad de las empresas o las personas.

La mayoría de los programas (27 de 35) ofrecen condiciones de devolución sencillas desde el punto de vista administrativo (de tipo hipotecario) o el pago de una suma fija en intervalos regulares durante un período de tiempo. Los ocho restantes son más complejos desde el punto de vista administrativo y vinculan el pago a los ingresos. De los 35 programas de préstamos examinados, 22 se califican de públicos. Los otros 13 están gestionados por una institución privada o independiente, que asume el riesgo financiero principal, y más del 50 % de los fondos proceden de fuentes privadas. Las instituciones financieras también intervienen en la mayoría de los programas de préstamos públicos.

El objetivo de la mayoría de los programas de préstamos es fomentar la participación en la educación y la formación en general. Algunos programas, por ejemplo en Suecia, también intentan hacer más equitativo el aprendizaje atrayendo a la educación a aquellos que normalmente no participan, como las personas no cualificadas o las personas que necesitan más ayudas, pero que tienen miedo a endeudarse.

Las cantidades máximas que los estudiantes pueden solicitar varían según las normas y el coste de la vida de los 33 países europeos. Van desde los 39 euros mensuales en la Antigua República Yugoslava de Macedonia hasta los 1 875 mensuales en Chipre. Los tipos de interés medios también oscilan entre el 1 % en Islandia y el 10,5 % en Grecia. Cerca de la mitad de los préstamos tienen tipos de interés variables y los demás tienen un tipo de interés fijo durante el periodo del préstamo.

Aunque 28 de los 35 programas ofrecen préstamos a estudiantes extranjeros, casi todos imponen estrictas condiciones. Por ejemplo, los estudiantes extranjeros pueden necesitar un permiso de residencia, para cuya obtención quizá se les exija haber vivido en el país durante un período mínimo de tiempo o ser familiar de un ciudadano del país de acogida, o facilitar alguna otra garantía adicional.

⁽¹⁾ Estudio de los gestores de los programas de préstamos, expertos en financiación de EFP y otras partes implicadas nacionales fundamentales; llevado a cabo entre marzo y octubre de 2010

⁽²⁾ Los 27 Estados miembros de la Unión Europea, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Turquía

Tabla 1. Cobertura de los programas de préstamos destinados a la educación y la formación

País	Nivel de educación
Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bulgaria, *Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España (Cataluña), Francia, Italia, Islandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal	Enseñanza superior
Alemania, Hungría, Polonia	Enseñanza superior Enseñanza y formación profesional continua
Austria, Estonia, Turquía	Educación y formación postsecundaria no superior Enseñanza superior
Reino Unido	Segundo ciclo de educación y formación secundaria Enseñanza superior Enseñanza y formación profesional continua
Bélgica (Valonia), Dinamarca, Finlandia, Grecia, Países Bajos	Segundo ciclo de educación y formación secundaria Educación y formación postsecundaria no superior Enseñanza superior
Croacia, Liechtenstein, Malta, Noruega, Suecia	Segundo ciclo de educación y formación secundaria Educación y formación postsecundaria no superior Enseñanza superior Enseñanza y formación profesional continua
Irlanda, República Checa, Rumanía	No existen programas de préstamos para la educación y la formación

* No hay participación gubernamental en los programas de préstamos

Cerca de 29 de los 35 programas ofrecen préstamos para estudiar en el extranjero. Sin embargo, todos los programas excepto siete imponen estrictas condiciones de préstamo para estudiar en otro país. Por ejemplo, el curso debe estar homologado o formar parte de un programa de educación y formación nacional.

En cinco países, la cuantía del préstamo es diferente para el aprendizaje en el país que para el aprendizaje en el extranjero. En Finlandia, Letonia, Lituania y los Países Bajos, los préstamos para los alumnos que quieren estudiar en el extranjero abarcan cantidades fijas. Suecia ofrece préstamos que varían en función del coste de vida del país en el que el alumno desea estudiar. Sin embargo, en la práctica los préstamos raras veces facilitan la movilidad para el aprendizaje.

Programas extensivos y marginales

Para saber más acerca de los diferentes tipos de préstamos destinados a la educación y la formación se han analizado 12 programas con más detalle (tabla 2), definiéndolos de la siguiente forma:

- Extensivos: funcionan a gran escala atrayendo a muchos prestatarios, alcanzan un elevado porcentaje de concesión y es probable que tengan un impacto nacional considerable en personas o empresas; o
- Marginales: no tienen efectos nacionales significativos porque, por ejemplo, están dirigidos a grupos específicos.

Del análisis se desprenden algunas cuestiones clave que influyen en las prestaciones de los préstamos destinados a la educación y la formación.

Condiciones de amortización

Los programas de préstamos para la educación y la formación con normas de amortización flexibles resultan más atractivos para todos los tipos de alumnos. También pueden ser especialmente útiles para las personas con una renta baja o que son reacias a endeudarse.

Existen muchos tipos diferentes de amortización flexible. Pueden estar vinculados a la renta, incluir salvaguardias contra acontecimientos de la vida, opciones de amortización en un período de tiempo más corto o más largo y períodos de carencia.

El inconveniente de los préstamos que ofrecen una amortización flexible es que resultan más caros para los Gobiernos. Los períodos de amortización son por lo general más largos que en los préstamos con planes de amortización fijos, normalmente mensuales. En el caso de algunos programas de préstamos, por ejemplo en Suecia y el Reino Unido, la amortización no empieza hasta que el prestatario alcanza cierto nivel de renta. Los programas con amortización flexible también son más caros de administrar, ya que requieren ciertas capacidades y conocimientos para que se apliquen de manera eficaz.

Tabla 2. Programas seleccionados de préstamos para la educación y la formación

País	Programa de préstamo	Amortización	Público	Privado
Finlandia	Préstamo para estudiantes	Convencional (de tipo hipotecario)	X	
Hungría	Préstamo para estudiantes	vinculada a la renta/híbrida		X
Países Bajos	Ayuda financiera pública a estudiantes	vinculada a la renta/híbrida	X	
Suecia	Préstamos de estudio	vinculada a la renta/híbrida	X	
Reino Unido	Préstamo para estudiantes	vinculada a la renta/híbrida	X	
Austria	Préstamo de ahorro vivienda para la financiación de la educación	Convencional (de tipo hipotecario)		X
Francia	Préstamos garantizados por el estado	Convencional (de tipo hipotecario)	X	
Países Bajos	Préstamos de bancos privados	Convencional (de tipo hipotecario)		X
Polonia	Plan de préstamo y crédito para estudiantes	Convencional (de tipo hipotecario)	X	
Polonia	Préstamo para formación del Fondo Laboral	Convencional (de tipo hipotecario)	X	
Reino Unido	Préstamo para el desarrollo profesional	Convencional (de tipo hipotecario)		X
Reino Unido	Préstamo del <i>Kent Community Learning Fund</i>	Convencional (de tipo hipotecario)		X

Sin embargo, los programas convencionales (de tipo hipotecario) también pueden modificarse de forma que no incrementen mucho la carga administrativa, al mismo tiempo que reducen los impagos, aumentan su utilización y mejoran su impacto. Las cuotas de amortización podrían aumentar gradualmente para reducir cargas en los primeros años de carrera profesional. También podría diferirse la amortización para ayudar a resolver problemas temporales.

Las subvenciones gubernamentales hacen más atractivos los préstamos a los ojos de los prestatarios. Las subvenciones pueden ser directas, por ejemplo préstamos con tipo de interés nulo o inferior al de mercado. Las subvenciones directas también pueden incluir períodos de carencia para la amortización, o incluso la cancelación del préstamo. Las subvenciones indirectas también se ofrecen normalmente a través de una garantía estatal que reduce el riesgo del prestamista.

Sin embargo, las subvenciones generales, es decir, aquellas que están disponibles para todos los prestatarios, en los programas de préstamos públicos, pueden resultar también costosas para los Gobiernos. Las subvenciones generales que son demasiado altas o que están disponibles demasiado fácilmente podrían dar lugar a un gran efecto de «peso muerto», al subvencionar a personas que habrían participado en la educación y la formación aunque el préstamo no hubiese existido. Existe también el riesgo de que el dinero se utilice para fines diferentes de los previstos por los responsables políticos. Las garantías gubernamentales también presentan inconvenientes, pues trasladan el problema del impago al erario público y no al prestatario.

Los elevados costes, la incapacidad de llegar al grupo destinatario y las posibilidades de abuso o de efecto de

peso muerto ponen en peligro el futuro de un programa de préstamos. En consecuencia, a la hora de decidir el nivel de subvención, se arguye que los Gobiernos deberían ser prudentes desde el punto de vista fiscal para minimizar el efecto de peso muerto y la posibilidad de abuso. Las elevadas subvenciones para los programas de préstamos deben orientarse de forma cuidadosa y específica, por ejemplo, a los estudiantes desfavorecidos que necesitan ayuda económica.

Función de las entidades financieras

La participación de las entidades financieras presenta algunas ventajas. El estudio ha demostrado que las tasas de impago son menores en los programas dirigidos por entidades privadas. Los costes administrativos también son inferiores en los pequeños programas privados con períodos de amortización cortos y tipos de interés elevados.

Las entidades financieras cumplen una función en gran parte operativa en la mayoría de los programas públicos, gestionando el dinero, pagando los préstamos, cobrando las amortizaciones y ayudando a los clientes que tienen dificultades a corto plazo a cumplir los plazos de devolución. Sin embargo, la participación de entidades financieras con ánimo de lucro en los programas de préstamos públicos debe definirse claramente.

Vínculos con otros programas y políticas

Los préstamos destinados a la educación y la formación, especialmente los extensivos, tienen más probabilidad de funcionar mejor si se vinculan con otros programas financieros. Sin embargo, es preciso definir bien los objetivos de los diferentes mecanismos de financiación y sus funciones respectivas. Suecia y Finlandia, por ejemplo,

vinculan los préstamos para la educación y la formación a becas para hacerlos más atractivos y eficaces y prestar un mayor apoyo a los desfavorecidos. En Austria, los préstamos para la educación y la formación están relacionados con planes de ahorro.

La instauración de los préstamos debe coordinarse con otras políticas más amplias, como por ejemplo el sistema tributario. En Finlandia, los préstamos para la educación y la formación están asociados a incentivos fiscales, mientras que en el Reino Unido las autoridades fiscales ayudan al cobro de las amortizaciones.

Hay que alentar a las organizaciones benéficas a apoyar los programas marginales dirigidos a grupos específicos que no pueden acceder a las fuentes de financiación públicas o comerciales. Un programa estudiado, el *Kent Community Learning Fund* del Reino Unido, es un ejemplo de este enfoque.

Como se ha mencionado, a menudo las normas de los programas nacionales de préstamos no responden a las necesidades de los estudiantes extranjeros o de los estudiantes nacionales que desean estudiar en el extranjero. Un programa de préstamos paneuropeo bien orientado para la educación y la formación podría ser una forma viable de apoyar la movilidad de los estudiantes. Este programa podría contar con la participación de donantes internacionales como el Banco Europeo de Inversiones, que ya ha contribuido a proyectos piloto de algunos países.

Flexible y simple, atractivo y bien orientado

Al parecer, un buen programa de préstamos para la educación y la formación debe ser flexible, simple, atractivo y estar bien orientado. El éxito de los programas depende del contexto nacional, incluidas las capacidades administrativas, la sofisticación y la voluntad de las entidades financieras. Los programas deben estar respaldados por una buena política de comunicación y de orientación para los potenciales prestatarios, y deben supervisarse y evaluarse de cerca.

El análisis de este estudio revela que los países han intentado poner en práctica varios enfoques para equilibrar los costes y la cobertura. Si bien no existe un modelo ideal único para los préstamos destinados a la educación y la formación, es posible identificar algunos principios fundamentales de «buenas prácticas» para su diseño y ejecución.

De los programas de préstamos examinados, los considerados satisfactorios resultaban atractivos para los estudiantes, eran eficientes y ayudaban a mejorar las perspectivas de empleo de los participantes. En su mayoría, estos programas ofrecían condiciones de amortización favorables, los gestionaban entidades con experiencia financiera y estaban asociados a otros mecanismos financieros y de reparto de costes.

Recuadro 1. Algunos principios fundamentales de los programas de préstamos destinados a la educación y la formación

- Grupo destinatario amplio (incluidos estudiantes a tiempo parcial, etc.)
- Amortizaciones flexibles con salvaguardias de renta incluidas
- Gestionados por una entidad especializada con experiencia y saber hacer
- Nivel de subvención acorde con los objetivos del programa de préstamos
- Participación del capital privado
- Implicación de las entidades financieras y las autoridades fiscales en la gestión de los préstamos, por ejemplo en el cobro de amortizaciones
- Sinergias con otros instrumentos financieros y políticas públicas
- Uso de medidas no financieras (seguimiento y evaluación; comunicación y estrategias de orientación)

Los programas extensivos con un bajo nivel de subvenciones estatales tienen probabilidades de recibir apoyo político y ser sostenibles desde el punto de vista financiero. Sin embargo, en el caso de los programas que promueven la igualdad de oportunidades, son necesarias subvenciones más elevadas y unas condiciones de acceso favorables.

Puede ser que un único programa de préstamos para la educación y la formación no alcance los objetivos políticos que fomentan la participación en el aprendizaje y promueven la igualdad de oportunidades. Una combinación de programas generales y bien orientados puede ser la mejor forma de hallar el equilibrio adecuado entre coste y cobertura.



Nota informativa – 9063 ES

Nº de catálogo: TI-BB-11-006-ES-N

ISBN 978-92-896-0773-5, doi: 10.2801/71205

© Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, 2011

Reservados todos los derechos.

Las notas informativas se publican en alemán, griego, inglés, español, francés e italiano. Si desea recibirlas periódicamente, envíenos un mensaje a la siguiente dirección: briefingnotes@cedefop.europa.eu

Encontrará otras notas informativas y publicaciones del Cedefop en la dirección de Internet: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

PO Box 22427, 551 02 Salónica, GRECIA
 Europe 123, Salónica, GRECIA
 Tel. +30 2310490111, Fax +30 2310490020
 E-mail: <mailto:info@cedefop.europa.eu>

visit our portal www.cedefop.europa.eu