

Los Créditos Educativos desde una Perspectiva Internacional: La Experiencia del Banco Mundial

Jamil Salmi ¹
Gerente del Sector Educativo
para América Latina y el Caribe,
Banco Mundial

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo (Icetex), creado en 1950, es, cronológicamente, el primero de este tipo no sólo de América Latina, sino de todo el mundo. En la actualidad, los esquemas de crédito educativo funcionan en más de 60 países y se han convertido en un mecanismo de financiación cada vez más importante para la educación superior.

Este documento presenta un panorama de las experiencias internacionales y de las tendencias actuales. Después de analizar los créditos educativos desde una perspectiva global, extrae las lecciones más significativas de los proyectos y actividades en curso del Banco Mundial encaminadas a apoyarlos .

Perspectiva internacional

Progresivamente, en mayor número de países de todo el mundo, los recursos públicos son cada vez más insuficientes para financiar la educación terciaria, de ahí que compartir costos entre el gobierno y los estudiantes se está convirtiendo en una norma. Pero ello no se puede implementar de manera equitativa, sin mecanismos de apoyo para los estudiantes que lo requieren y académicamente calificados. Al respecto, existen dos fórmulas: los esquemas de becas con propósitos específicos y los programas de crédito educativo que desembolsan fondos para los estudiantes que piden un préstamo.

Existe gran variedad de esquemas de préstamos, pero los principios básicos son los mismos. Los estudiantes reciben créditos para cubrir los costos directos de la educación y, en algunos casos, para los gastos de manutención hasta que terminen sus estudios. Luego, después de un período de gracia para encontrar trabajo - usualmente de seis a doce meses -, los egresados empiezan a reembolsar el préstamo en cuotas mensuales.

Es tradición en la mayoría de los países que las instituciones de crédito educativo sean manejadas por organismos públicos, a excepción de los programas administrados directamente por universidades privadas. En los últimos años han surgido nuevos tipos de entidades: los bancos comerciales que ofrecen préstamos a los estudiantes, las instituciones privadas con ánimo de lucro, en los Estados Unidos y una cantidad de instituciones sin fines de lucro en los países en vías de desarrollo, tales como Educ crédito en Venezuela; Fundapep, en República Dominicana; Colfuturo,

1. Los resultados, las interpretaciones y las conclusiones presentadas en este documento pertenecen en su totalidad al autor y, por lo tanto, no se deben atribuir de ninguna manera al Banco Mundial, a los miembros de su Junta de Directores Ejecutivos o a los países que representan.

en Colombia, por citar algunos.

Muchos esquemas de crédito educativo tienen cobertura nacional, pero hay excepciones importantes. México carece de un programa nacional de crédito educativo, pero sí un instituto público muy efectivo. En Brasil, en el estado de Rio Grande do Sul, un grupo de profesionales creó una fundación de crédito educativo (Fundaplub).

Asimismo, los esquemas de crédito educativo se pueden analizar desde el punto de vista de la estructura organizacional. Existen, entre otros, organismos como: una entidad especializada, universidades con agencias, bancos comerciales, gobiernos con institutos o con bancos comerciales.

Las diferencias en cuanto a estructura organizacional reflejan la variedad de sistemas administrativos y de formas institucionales de división del trabajo, con respecto a las funciones y a los procesos utilizados en la administración de los esquemas de crédito educativo: diseño del programa, promoción de las actividades, selección de los beneficiarios, desembolsos, supervisión académica, cobro del crédito, inversión del flujo de fondos y de las reservas, monitoreo e informes. Por ejemplo, Fundayacucho, en Venezuela, trabaja en sociedad con un banco comercial responsable de la evaluación financiera de los candidatos, del desembolso del crédito y del cobro. En Canadá y en Polonia, el gobierno es el único responsable del diseño del programa, del subsidio a la tasa de interés y de la provisión de las garantías contra el incumplimiento en el pago. Los mismos bancos comerciales son los encargados de conseguir el capital que se utiliza para ofrecer los créditos a los estudiantes. Respecto a las fuentes de financiación, en el Cuadro 1 se observan las distintas posibilidades.

Además de los reembolsos previstos por parte de los beneficiarios del crédito y del ingreso generado a través de sus propias inversiones financieras, los organismos públicos reciben a menudo, contribuciones presupuestales anualmente, ya sea del gobierno nacional o del gobierno departamental. En algunos países, las instituciones de crédito educativo administran fondos fiduciarios en nombre de compañías públicas o privadas e, incluso, en nombre de filántropos que quieren financiar dichos créditos, de acuerdo con unos criterios estrictos de selección.

En 1992 se hizo un análisis de las experiencias internacionales con los esquemas de crédito educativo, tanto en los países en vías de desarrollo como en los industrializados, y se encontraron resultados mixtos en más de la mitad de estos esquemas en América Latina y el Caribe². Debido a las tasas de interés fuertemente subsidiadas, el elevado porcentaje de incumplimiento en los pagos y a los altos costos administrativos, la proporción del reembolso de los créditos no es muy significativo en la mayoría de los casos. Siempre que la tasa de interés sea inferior a la inflación, el crédito es subsidiado. Tradicionalmente, los programas de crédito fueron subsidiados en un alto grado, con el fin de disminuir la carga a los estudiantes, pero esto ha hecho a las instituciones de crédito educativo perder parte de sus activos, en la medida en que otorgaron este tipo de apoyo.

² Fuente: Albrecht, D. y A. Ziderman (1992). Recuperación de los Costos Diferidos para la Educación Superior: Programas de Crédito Educativo en los Países en vías de Desarrollo. Documento No. 137 del Banco Mundial. Washington D.C., pág. 15.

Cuadro 1: Matriz de las Fuentes de Financiación

	Gobierno	Graduados & Familias	Industria & Servicios	Ex alumnos & Filántropos	Cooperación Internacional
Contribuciones Presupuestales	X				
Recursos otorgados					
Ingresos de Lotería	X	X			
Impuesto a Juegos de azar	X	X			
Impuesto al salario	X		X		
Impuesto bancario	X				
Fondos Fiduciarios	X	X	X	X	X
Reembolsos		X		X	
Ingresos auto generados					
Plan de Ahorros		X			
Bonos educativos		X	X		
Tarjetas de crédito				X	
Consultorías			X		
Ingresos por Inversión			X		
Donaciones			X	X	
Préstamos	X		X	X	

Fuente: Elaboración propia.

La segunda dificultad que enfrentaron las instituciones de crédito educativo es el alto nivel de incumplimiento en los pagos, debido a una combinación de factores externos, como el desempleo, y de factores internos, tales como el mal manejo de la gestión para recuperar los préstamos.

El tercer elemento que contribuye a la falta de viabilidad financiera de los programas de crédito educativo es el bajo nivel de eficiencia administrativa, especialmente en los organismos públicos, lo cual genera elevados costos administrativos. Mientras que en los países industrializados las instituciones más eficientes tienen gastos de funcionamiento que no representan más del 1% de su cartera, el costo administrativo promedio en las instituciones de crédito educativo en América Latina fluctuaba entre el 15% y el 25% en la década de los ochenta. El efecto neto de estos factores en el desempeño financiero global de los esquemas de crédito ha sido tan perjudicial que, en muchos casos, hubiera sido menos costoso substituir los créditos por donaciones propiamente dichas o por becas.

Cada vez, mayor número de países está adoptando sistemas de créditos condicionados a los ingresos, algunas veces llamados impuesto a los graduados, en los cuales los reembolsos del préstamo son una proporción fija de los ingresos anuales del graduado. Aunque la experiencia hasta la fecha es limitada, en teoría dichos sistemas pueden lograr un mejor equilibrio entre la recuperación efectiva del costo y el riesgo para el prestatario.

Los créditos condicionados a los ingresos son muy promisorios. Sin embargo, su factibilidad depende en gran medida de la existencia de un sistema confiable de impuestos sobre la renta o de seguridad social, con acceso a una información precisa de los ingresos y con la capacidad administrativa para manejar los cobros de los créditos en forma eficiente y efectiva.

Vale la pena mencionar un enfoque innovador que se ensayó en la Universidad de Yale entre 1971 y 1978, que ilustra en forma dolorosa cómo la implementación de un concepto teóricamente generoso y sensato se convirtió en una pesadilla para muchos de los beneficiarios de estos créditos. "The Tuition Postponement Option" (La Opción para Posponer la Matricula [TPO en inglés]), tal y como se denominó el programa, combinaba características de los créditos hipotecarios tradicionales con créditos condicionados a los ingresos. James Tobin, ganador del Premio Nobel, lo diseñó con el propósito de ayudar a los estudiantes necesitados a estudiar en una universidad de élite, al tiempo que seguían carreras de bajo costo. El plan se basaba en que cada egresado de una clase dada podía pagar en un fondo común su contribución a la deuda total de la cohorte. Se suponía que cada beneficiario del crédito pagaría el 0.4% de sus ingresos por año por cada US\$1.000 prestados, durante el tiempo necesario para pagar toda la deuda de la cohorte. La preocupación comenzó cuando buen número de egresados con altos ingresos se dio cuenta de que, en términos reales, los reembolsos acumulados excedían de lejos la cantidad prestada y que el período para pagar parecía interminable. Sucedió que los egresados más pudientes no sólo subsidiaban a los colegas que ganaban menos que ellos, sino que también estaban financiando al 15% de los egresados *vagos* que no cumplían con sus créditos.

Experiencia del Banco Mundial

Hasta mediados de la década de los noventa, la experiencia del Banco Mundial en el área de créditos educativos era muy limitada ya que usualmente éstos van de la mano con sistemas de compartir costos. En muchos países en vías de desarrollo, las autoridades nacionales se muestran, por lo general, renuentes a empezar a cobrar las matrículas o a transformar sus generosos programas de becas en créditos educativos. Por ejemplo, en Argentina, donde actualmente se está utilizando un préstamo del Banco Mundial para apoyar la reforma del proceso de asignación del presupuesto público para la educación superior, no se habla del esquema de crédito educativo porque el tema de las matrículas sigue siendo tabú, aunque en la práctica todas las universidades públicas cobran matrículas elevadísimas en los programas de postgrado.

Sin embargo, en los últimos años, el Banco Mundial logró algunos avances, empezando en 1992 con la preparación de un proyecto para ayudar a la conversión de la Fundación Venezolana de Becas, Fundayacucho, en una institución de crédito educativo. Durante los últimos tres años, el número de proyectos y de actividades sobre crédito educativo del Banco Mundial se incrementaron vertiginosamente, tal y como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 2:

Grupo de Apoyo del Banco Mundial para los Programas de Crédito Educativo

País	Actividad del Banco	Sistema Institucional
Venezuela (1991-1999)	Préstamo	Organismo Gubernamental con Banco Comercial
Kenia (1995)	Estudio de la reforma SL	Organismo Gubernamental
Jamaica (1996-)	Préstamo	Organismo Gubernamental con Bancos Comerciales
Namibia (1996)	Estudio	Comisión del gobierno y de Seguridad Social
Hungría (1998-)	Préstamo	Organismo Gubernamental con Bancos Comerciales
China (1998-)	Subvención	Con base en la Universidad
México (1998-)	Préstamo	Asociación de Universidades Privadas & Organismo Público Provincial
Malasia (1998)	Asesoría Técnica	Organismo Gubernamental
Bulgaria (1999-)	Asesoría Técnica	En Estudio
Polonia (1999)	Asesoría Técnica	Gobierno con Bancos Comerciales
Etiopía (1999-)	Estudio	Impuesto a los Egresados (en estudio)
El Líbano (1999-)	Préstamo IFC	En preparación
Brasil (1999-)	Préstamo	En preparación

El apoyo del Banco Mundial se busca usualmente para lograr cualquiera de los siguientes tres objetivos: crear un esquema de crédito educativo partiendo de cero, mejorar el desempeño de un esquema existente o ampliar la cobertura.

Problemas, crisis y desafíos

El diseño y la implementación de los esquemas de crédito educativo se pueden enfrentar a *cuellos de botella* en cualquiera de las siguientes dimensiones:

- demanda
- financiación y cobertura
- viabilidad financiera
- selección del candidato

- Los problemas de demanda aparecen cuando la disponibilidad de los créditos no es conocida cabalmente por los estudiantes o cuando no son atractivos los productos financieros ofrecidos. El atractivo de cualquier esquema de crédito educativo está determinado por factores culturales, tales como las actitudes hacia los préstamos y la aversión al riesgo, por los términos económicos de los créditos y por la credibilidad en

la institución de crédito educativo.

- Los problemas de financiación reflejan restricciones en la disponibilidad de los recursos financieros para ofrecer nuevos créditos y para ampliar la cobertura. La financiación con base en el presupuesto público, usualmente, se ve afectada por la salud tributaria del país. La mayoría de los organismos de crédito educativo con un enfoque empresarial son capaces de aprovechar los fondos de las fuentes privadas.

- Respecto a la viabilidad financiera, tal y como se mencionó anteriormente, ésta se ve afectada por la proporción del subsidio de la tasa de interés, la tasa de incumplimiento y el nivel de los costos de administración. A su vez, la tasa de incumplimiento está en función de los ingresos de los egresados, de la efectividad de los mecanismos de cobro y del tipo de sistema de reembolso utilizado. Algunas instituciones de crédito educativo tienen un sistema complicado de exención, que contribuye a la falta de viabilidad financiera.

- La selección de los candidatos se puede convertir en un tema espinoso si ingresa quien no debe, es decir, cuando las características sociales de los beneficiarios seleccionados no corresponden a la distribución planeada de los receptores. Otra de las causas potenciales de los problemas de selección es el sistema de garantías, es decir, condiciones demasiado estrictas pueden desalentar o eliminar a los candidatos de las familias menos acomodadas.

Enfoques exitosos

Mejorar la eficiencia y la viabilidad financiera de los programas de crédito educativo existentes, al mismo tiempo que ampliar su cobertura, constituye un gran desafío. Pese al pobre desempeño de muchos de estos esquemas, la experiencia reciente del Banco Mundial, de apoyo a ellos, muestra que es posible diseñar y administrar programas económicamente sostenibles, siempre y cuando se respeten ciertas condiciones básicas.

Las siguientes características se identificaron como críticas:

- ✓ una buena estrategia de información y mercadeo encaminada a promover el programa de crédito educativo y a garantizar un gran nivel de conciencia entre los estudiantes y las instituciones elegibles;
- ✓ criterios transparentes de elegibilidad, con el fin de garantizar que cualquier tipo de subsidio se otorgue a los estudiantes más necesitados (académica y socialmente);
- ✓ una supervisión estrecha del desempeño académico de los beneficiarios del crédito educativo;
- ✓ una tasa de interés y una política de subsidios cuidadosamente diseñadas para proteger la viabilidad financiera del esquema a largo plazo;
- ✓ unos mecanismos eficientes de cobro, incluyendo un marco de referencia legal apropiado con el fin de minimizar el incumplimiento;
- ✓ una administración institucional eficiente de todos los procesos claves (evaluación y selección de los beneficiarios, monitoreo académico, cobro del préstamo, administración financiera), con base en un adecuado sistema computarizado de manejo de la información; y
- ✓ un equipo administrativo estable.

Se pueden hacer tres observaciones claves sobre las posibles estrategias para establecer mejoras, las cuales se pueden poner en práctica con el fin de superar los "cuellos de botella" analizados.

Primera: las cuatro categorías de temas, es decir, la demanda, la cobertura, la viabilidad financiera y la selección de los candidatos, no son excluyentes entre sí. En muchos casos, están estrechamente entrelazadas y tienden a ampliarse mutuamente.

Segunda, es importante reconocer que el estado de la economía influye con fuerza en las cuatro categorías de problemas analizados. Los programas de crédito educativo, más que cualquier otra actividad, son muy sensibles a cambios repentinos en las condiciones económicas. Inclusive, los esquemas de crédito condicionados a los ingresos no son inmunes a las fluctuaciones económicas.

Tercera: el grado de estabilidad y de compromiso del equipo administrativo es una determinante crucial del éxito o del fracaso de cualquier institución de crédito educativo, tal y como sucede en muchas compañías del sector privado. La experiencia de numerosos países latinoamericanos demuestra inequívocamente el poder de este factor. Fundayacucho, en Venezuela tuvo cuatro presidentes en los últimos cuatro años, e Icetex, en Colombia, ocho directores generales en siete años. Sin duda, este rápido cambio jugó un papel en las dificultades recientes de estas instituciones.

La siguiente matriz resume las varias categorías de los aspectos potenciales, cruzados con los factores claves en el centro de estos aspectos: el diseño del esquema de crédito educativo, la calidad de las prácticas administrativas y el estado de la economía (Cuadro 3).

Cuadro 3 - Matriz de Diagnóstico

	Diseño	Administración	Situación Económica
Demanda			
Conocimiento			
Conciencia		X	
Comprensión	X	X	
Atractivo			
Cultura		X	
Credibilidad	X	X	X
Características	X	X	X
Cobertura / Financiación			
Fuentes Públicas	X	X	X
Fuentes Privadas	X	X	X
Viabilidad Financiera			
Subsidio a la tasa de interés	X		
Tasa de Incumplimiento			
Plan de Amortización	X		X
Ingresos de egresados			X
Mecanismos de Cobro	X	X	
Exenciones	X		
Costos Administrativos	X	X	
Rendimiento de la Inversión		X	X
Selección			
Colados	X	X	
Garantías	X		X

La experiencia hasta la fecha, parece indicar que además de los factores de diseño mencionados, los elementos más significativos que explican el éxito relativo o el fracaso de cualquier esquema de crédito educativo son la fortaleza de su liderazgo, la calidad de las prácticas y de los sistemas administrativos y la habilidad para reaccionar con flexibilidad y rapidez cuando surgen los problemas.

Todas las instituciones de crédito educativo necesitan desarrollar y aplicar un conjunto de indicadores integrales, con el fin de monitorear eficientemente el desempeño administrativo y el impacto del desarrollo, y de adoptar las medidas apropiadas cuando surgen los problemas. Los indicadores de monitoreo deben incluir entre otros elementos:

Indicadores de demanda y de selección.

Evolución de la tasa de inscripciones de la educación superior.

Proporción de beneficiarios de familias de medianos o bajos ingresos.

Distribución de estudiantes y de beneficiarios por género.

Distribución de estudiantes y de beneficiarios por programa académico.

Resultados académicos de los beneficiarios (comparados con los de la población estudiantil en general).

Indicadores financieros.

Tasas de mora y de incumplimiento (por grupo socioeconómico, género,

institución terciaria, disciplina académica y monto del crédito).
Pagos en mora como una proporción de la cartera afectada.
Tasa de recuperación del préstamo.
Costos administrativos comparados con la cartera global (y la distribución de las principales categorías de gastos).
Evolución del valor real de los activos.
Dependencia de los recursos del gobierno.
Movilización de los recursos no gubernamentales.
Rendimiento de la inversión (rendimiento del capital, rendimiento de los activos).
Satisfacción de los beneficiarios.

Efectos Colaterales

Por encima de su vocación social primaria de proporcionar ayuda financiera a los estudiantes necesitados, los programas de crédito también pueden tener un impacto positivo en la calidad de la educación superior, a través de los criterios de elegibilidad impuestos sobre los beneficiarios y las instituciones beneficiarias. Por ejemplo, en México la Asociación de Universidades Privadas exige que sus miembros estén acreditados por un organismo de acreditación de los Estados Unidos. El Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora sólo otorga créditos a aquellos estudiantes que asisten a instituciones de educación superior reconocidas por el Ministerio de Educación del Estado.

Por otra parte, los esquemas de crédito educativo pueden contribuir, a largo plazo, a desarrollar recursos a nivel nacional para programas de postgrado. Por ejemplo, en Venezuela el costo de los estudios de postgrado se incrementó drásticamente por la devaluación del bolívar. Entonces, Fundayacucho comenzó a apoyar la creación de nuevos programas de postgrado en áreas prioritarias para el país, por ejemplo, la ingeniería aplicada.

Los efectos colaterales de los esquemas de crédito educativo no son todos positivos. Hay problemas de fuga de cerebros en el caso de los programas diseñados para financiar estudios en el extranjero. Colfuturo, en Colombia, reportó que el 30% de los beneficiarios del crédito se quedan en Estados Unidos al término de sus estudios.

Conclusión

Las instituciones de crédito educativo enfrentan, por su misma naturaleza, un dilema perpetuo. Como instrumentos para el fomento de la equidad tienen una importante responsabilidad social y, por lo tanto, es necesario diseñarlos de modo que sirvan para financiar las necesidades de los estudiantes de los grupos de menos ingresos. Como instituciones financieras, deben respetar los principios básicos de la viabilidad financiera para así continuar operando en una forma sostenible. Estos dos objetivos inherentemente antagónicos son difíciles de reconciliar y representan el desafío fundamental que enfrentan los esquemas de crédito educativo.

La tarea de promoción y de permanencia de la viabilidad financiera de los esquemas de crédito educativo se torna aún más compleja gracias a la elevada vulnerabilidad de las fluctuaciones económicas. La demanda de nuevos créditos educativos y la capacidad de los egresados para pagar los préstamos se ven afectados en gran

medida por los cambios en las condiciones económicas preponderantes, especialmente los niveles de empleo y de inflación. La continuidad en el liderazgo, las rigurosas prácticas administrativas, los sistemas de monitoreo eficientes y, sobre todo, la capacidad para reaccionar con flexibilidad y rapidez son vitales para superar los sobresaltos y las crisis económicas.

Finalmente, es importante reconocer los efectos positivos de los créditos educativos sobre la calidad de los programas de educación superior. Los programas de crédito educativo desempeñan un papel de incalculable valor en el aseguramiento de la calidad, que va mucho más allá de su propósito primario como instrumentos de ayuda financiera, a través de los criterios de elegibilidad impuestos en términos de los logros académicos de los beneficiarios y de la acreditación de las instituciones donde estudian.