

Préstamos a Estudiantes en los Países en Desarrollo (Evaluación del Caso Colombiano)

[Revista del Centro de Estudios Educativos (México). vol. VII, núm. 2, 1977, pp. 39-78]

Jean-Pierre Jallade*

SINOPSIS

Utilizando una muestra de cerca de 4000 solicitudes de préstamo hechas durante el periodo 1969-71, el autor analiza el esquema de préstamos estudiantiles del ICETEX de Colombia. Sus hallazgos, sintetizados, son los siguientes: los préstamos del ICETEX ejercen un impacto claro en la estructura del suministro de mano de obra calificada, pero brindan escasas oportunidades educativas a quienes carecen de ellas; los préstamos del ICETEX no constituyen una fuente de financiamiento de las universidades públicas y son apenas una fuente modesta en el caso de las universidades privadas; como resultado, los préstamos no pueden ser considerados como un instrumento que permita transferir la carga de la educación superior de los contribuyentes a los estudiantes.

ABSTRACT

The Colombian ICETEX student loan scheme is tested empirically on the basis of a sample of about 4000 loan applications covering the 1969-71 period. The findings can be summarized as follows: ICETEX loans have a definite impact on the structure of the supply of educated manpower but only a limited ability to bring educational opportunities to those who lack them; ICETEX loans cannot be considered as a source of finance for public universities but they do account for a small source of finance for private universities; as a result, they cannot be considered as a tool to shift the burden of higher education away from taxpayers to students.

I. Introducción¹

En el terreno del financiamiento de la educación, está muy difundido el principio que aboga porque la carga de los costos educativos se distribuya entre los contribuyentes y los consumidores de la educación. En los distintos países, se pueden observar notables variaciones en los porcentajes de los fondos públicos destinados a este fin frente a los privados; dentro de un mismo país, esas mismas variaciones se advierten según los distintos

* JEAN-PIERRE JALLADE es actualmente asesor económico en el Departamento de Educación del Banco Mundial. Antes de ingresar al Banco en 1970, trabajó en París en la División de Educación de la OECD. Durante los últimos 12 años se ha dedicado a la investigación de políticas y programas educativos en diversas partes del mundo.

¹ Las opiniones expresadas en este trabajo son las del autor y no representan necesariamente los puntos de vista del BIRF. El presente artículo es un resumen del trabajo "Student Loans in Developing Countries: An Evaluation of the Colombian Performance" (Working Paper no. 182, BIRF, junio de 1974).

Traducción del inglés, a cargo de Luis Guerrero H., del CEE.

momentos históricos y clases de educación. En ocasiones, los planificadores buscan alterar los diversos tipos existentes de financiamiento público y privado en favor de grupos selectos de estudiantes o de áreas de estudio. Las políticas de ayuda a los estudiantes son el vehículo usual para lograr tal cambio. Estas políticas se pueden emplear para aumentar (o disminuir) la aportación de los contribuyentes a la subvención de los costos de la educación. Estas acciones concurren a abaratar (o encarecer) ciertos tipos de educación en favor (o en contra) de grupos selectos de estudiantes. Se espera ordinariamente que tales alteraciones en los costos de la educación produzcan algunos efectos benéficos, como son: mayores oportunidades educativas en favor del pobre, mano de obra mejor adaptada a la demanda de la economía nacional e incremento de los recursos económicos disponibles para la educación.

Entre las variadas políticas de ayuda al estudiante que se practican en todo el mundo, se señalan frecuentemente los préstamos estudiantiles como las que tienen una gran potencialidad para alcanzar los objetivos mencionados. En apoyo de los mismos se alega también que los costos de la educación deben recaer en quienes se benefician de ella, es decir, en los estudiantes más que en sus padres. Si se otorgan créditos a los estudiantes para que financien su educación, es probable que la tradicional ayuda paterna desaparezca y sea reemplazada por la contribución de los interesados mismos con base en sus futuros ingresos. En otras palabras, el efecto inmediato de un esquema de préstamos será disminuir la redistribución del ingreso, que en el seno de las familias se transmite ordinariamente de las generaciones viejas a las jóvenes. Esta redistribución intergeneracional del ingreso ha sido una característica importante de los esquemas de préstamos estudiantiles que han venido operando durante muchos años en países desarrollados como Estados Unidos y los escandinavos. Sólo recientemente —hacia el final de los años cincuentas— se han iniciado esos programas en los países en desarrollo con ayuda, algunas veces, de agencias donantes de carácter internacional. La República Dominicana, Panamá y Jamaica son, entre otros, unos pocos ejemplos.

Es preciso aclarar que los esquemas de préstamos estudiantiles están despertando actualmente grandes expectativas en los países en desarrollo y que, sin embargo, no se ha evaluado hasta la fecha la capacidad que tienen para alcanzar los objetivos en ocasiones ambiciosos que se les han asignado. El propósito de este trabajo es precisamente hacer una evaluación del funcionamiento de un esquema particular de préstamos estudiantiles en un país en desarrollo. Se trata de Colombia, que durante cerca de 20 años ha practicado esta experiencia.

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Especialización Técnica en el Exterior (ICETEX) es el organismo implementador de dicho esquema. Esta institución opera como agencia pública descentralizada, con autonomía legal y financiera.

Históricamente, las actividades del ICETEX se han centrado siempre en la educación superior. Sin embargo, en 1971 el Ministerio de Educación

transfirió al Instituto la dirección del programa de becas para estudiantes de Secundaria.

Los dineros del ICETEX provienen de fondos públicos y privados, de subsidios gubernamentales, de préstamos bancarios otorgados con intereses bajos y del pago de los estudiantes. Entre 1953 y 1969, la mayor parte de las actividades del Instituto estuvieron dedicadas al programa de estudios fuera del país.

En 1968, el ICETEX dio un giro importante a su política tradicional al iniciar el programa de empréstitos para estudios en Colombia.² A partir de 1969, gracias a este programa, cerca de 10000 estudiantes —esto es, el 10% de todo el estudiantado— han podido financiar sus estudios en las universidades colombianas.

Como resultado, el número de beneficiarios de los préstamos, que bajo el programa anterior sumaban 360, ascendió en 1971 a cerca de 10000. El presente análisis tratará exclusivamente del programa de préstamos para estudios en Colombia.

En este trabajo intentaremos: a) evaluar si se han alcanzado los objetivos iniciales que fijaron los fundadores del ICETEX; b) verificar si el esquema de préstamos ha tenido otros efectos no buscados y, pasiblemente, no deseados, y c) hacer para el futuro algunas sugerencias sobre políticas alternativas.

Objetivos del esquema de préstamos del ICETEX

La literatura y los documentos oficiales que se refieren a la fundación del ICETEX enfatizan en forma recurrente tres puntos:

El primero alude a la creencia de que los préstamos estudiantiles pueden contribuir a dar al país una adecuada mano de obra altamente calificada.

Muy próximo al punto anterior se menciona el que aboga por la igualdad de oportunidades educativas. Se arguye que estos créditos permitirán a un mayor número de estudiantes de ingresos bajos acceder a proseguir estudios universitarios.

El tercer argumento en favor de los préstamos destaca las potencialidades de éstos como fuente de financiamiento de la educación. El propósito de “financiar la educación superior por media del sistema de préstamos estudiantiles” fue indudablemente para las autoridades colombianas un factor importante para establecer y subvencionar al ICETEX.

En sus procedimientos operacionales, el ICETEX ha incorporado claramente estos tres objetivos. El propósito de nuestro estudio es evaluar el grado en que estos objetivos han sido implementados, alterados du-

² Este cambio de política fue posible gracias a un incremento drástico de la capacidad crediticia del ICETEX. Esto se logró mediante la resolución del Banco Central que autorizó a los bancos comerciales para hacer préstamos al ICETEX más allá de sus cuotas permitidas y de carácter redescontable, al 2% de interés.

rante su puesta en práctica o reemplazados –intencionalmente o no– por otros.

Fuentes de información

La mayor parte de la información aquí empleada se obtuvo de una muestra de, aproximadamente, 4100 solicitudes de préstamos hechas entre 1969 y 1972. No se incluyeron en la muestra las solicitudes denegadas. Las formas en que están expresadas las solicitudes integran los expedientes individuales que el ICETEX conserva en sus archivos, e incluyen información sobre el tipo y ubicación de los estudios que emprendieron los prestatarios, los gastos calculados y las fuentes de financiamiento; las características socioeconómicas y los antecedentes académicos de los solicitantes. La organización de los archivos hizo posible el seguimiento de una cohorte de estudiantes que, tras haber obtenido un préstamo para un determinado año, lograron nuevos créditos para años subsiguientes.

En los cuadros 1, 2 y 3 se presenta la descripción global del volumen, estructura, y número de los préstamos.

CUADRO 1. Volumen y estructura de los préstamos estudiantiles, según sexo (en porcentajes, a menos que se indique lo contrario)

| | 1969 | | 1970 | | 1971 | | 1969-71 | | | | | |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Número de préstamos | 81.7 | 18.3 | 100.0 | 83.6 | 16.4 | 100.0 | 83.5 | 16.5 | 100.0 | 83.1 | 16.9 | 100.0 |
| Total prestado | 83.0 | 17.0 | 100.0 | 85.4 | 14.6 | 100.0 | 84.8 | 15.2 | 100.0 | 84.6 | 15.4 | 100.0 |
| Monto promedio de los préstamos | 5 400 | 4 900 | 5 300 | 5 300 | 4 600 | 5 200 | 6 000 | 5 500 | 5 900 | 5 540 | 4 950 | 5 440 |
| Costos de manutención | 54.1 | 37.7 | 51.4 | 55.1 | 39.2 | 52.8 | 53.8 | 34.3 | 50.8 | 54.5 | 37.2 | 51.8 |
| Colegiaturas | 33.1 | 53.9 | 36.6 | 30.8 | 49.7 | 33.5 | 32.2 | 57.2 | 36.0 | 31.8 | 53.3 | 35.1 |
| Libros | 10.4 | 7.7 | 9.9 | 10.8 | 9.4 | 10.6 | 10.6 | 7.3 | 10.1 | 10.6 | 8.2 | 10.3 |
| Graduación | 2.4 | 0.7 | 2.1 | 3.3 | 1.7 | 3.1 | 3.4 | 1.2 | 3.1 | 3.1 | 1.3 | 2.8 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

CUADRO 2. Préstamos, según el número de solicitudes

| | 1a | 2a | 3a | 4a | 5a o + | No declara | Total |
|---------|------|------|------|------|--------|------------|-------|
| 1969 | 62.9 | 19.9 | 7.1 | 2.5 | 2.8 | 4.8 | 100.0 |
| Hombres | 61.7 | 20.5 | 7.3 | 2.3 | 3.0 | 5.2 | 100.0 |
| Mujeres | 68.2 | 17.1 | 5.9 | 4.1 | 1.8 | 2.9 | 100.0 |
| 1970 | 16.4 | 54.4 | 14.8 | 4.8 | 3.3 | 6.3 | 100.0 |
| Hombres | 16.4 | 53.4 | 14.9 | 5.0 | 3.3 | 7.0 | 100.0 |
| Mujeres | 16.7 | 59.6 | 13.8 | 3.6 | 3.3 | 2.9 | 100.0 |
| 1971 | 12.3 | 19.8 | 47.1 | 10.5 | 4.8 | 5.5 | 100.0 |
| Hombres | 11.9 | 20.2 | 47.2 | 10.7 | 5.0 | 5.0 | 100.0 |
| Mujeres | 14.1 | 17.6 | 46.7 | 9.5 | 4.0 | 8.0 | 100.0 |

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

CUADRO 3. Volumen y estructura de los préstamos según beneficiarios

| | <i>Hombres</i> | <i>Mujeres</i> | <i>Total</i> |
|---|----------------|----------------|--------------|
| Número de préstamos hechos por primera vez (1969) | 1 000 | 1 000 | 1 000 |
| Monto promedio de los préstamos (en pesos) | 5 400 | 4 910 | 5 310 |
| % de las primeras renovaciones hechas en 1970 respecto a los primeros préstamos obtenidos en 1969 | 66.7 | 63.7 | 66.1 |
| Monto promedio de los préstamos (en pesos) | 5 490 | 4 720 | 5 360 |
| % de las segundas renovaciones hechas en 1971 respecto a los primeros préstamos obtenidos en 1969 | 40.1 | 35.2 | 39.2 |
| Monto promedio de los préstamos (en pesos) | 5 900 | 5 680 | 5 870 |
| % de las terceras renovaciones hechas en 1972 respecto a los primeros préstamos obtenidos en 1969 | 15.3 | 13.7 | 15.0 |
| Monto promedio de los préstamos (en pesos) | 6 480 | 5 610 | 6 340 |
| Préstamos por estudiante en el periodo 1969-72 | 2.2 | 2.1 | 2.2 |
| Total prestado a quienes solicitaron dinero por cuarta vez | 23 270 | 20 920 | 22 880 |
| Total prestado a cada estudiante de la cohorte | 12 420 | 10 680 | 12 100 |
| Costos de mantenimiento (%) | 55.2 | 37.4 | 52.4 |
| Colegiaturas (%) | 30.5 | 52.8 | 34.2 |
| Libros (%) | 10.9 | 8.6 | 10.3 |
| Graduación (%) | 3.4 | 1.2 | 3.1 |

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

La falta de toda información sobre el universo total obligó a adoptar una muestra aleatoria de las solicitudes, que corresponde a cerca del 15% del universo. La muestra fue estratificada sólo por años y regiones a que pertenecían los solicitantes.³

Para precisar el impacto de los préstamos estudiantiles, se establecieron comparaciones sistemáticas entre la información obtenida sobre los estudiantes prestatarios y la información sobre el estudiantado total disponible en la literatura existente y en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (JCFES).

Antes de comenzar el análisis, puede ser útil bosquejar un perfil preliminar del beneficiario "típico" de los préstamos. Es varón, soltero, entre los 20 y 30 años de edad. Se encuentra bastante avanzado en sus estudios, que constituyen una ocupación de tiempo parcial. Tras hacer su solicitud y obtener un préstamo del LCETEX, manifiesta una fuerte tendencia a conseguir nuevos préstamos. La cantidad que recibe en cada ocasión (entre 250 y 300 dólares) la usa para cubrir colegiaturas (35%), manutención (52%) y otros gastos relacionados con sus estudios, como libros (10%) y graduación (3%).

Los beneficiarios de los créditos del ICETEX pertenecen a un grupo de privilegiados, ya que sólo uno de cada diez estudiantes logra este beneficio.

³ La oficina central del ICETEX se encuentra en Bogotá, ciudad capital. Se han establecido cuatro sucursales regionales en Medellín, Cali, Barranquilla y Bacaramanga. Además, en todo el país existe un cierto número de pequeñas oficinas, instaladas generalmente en las universidades mismas.

II. Los préstamos del ICETEX como fuente de financiamiento de la educación superior

1. El componente de subsidio de los préstamos

Durante el periodo 1969-71, el ICETEX gravó todos los préstamos para estudios dentro del país con una tasa de interés del 3%. Los pagos debían ser cubiertos después de un periodo de gracia cuya duración era variable: desde seis meses, tiempo otorgado a los graduados para encontrar un empleo, hasta varios años para el caso de aquellos prestatarios que no habían terminado sus estudios.

Cálculos aproximados demuestran que el préstamo típico del ICETEX por una cantidad cercana a los 300 dólares al 3% de interés durante cinco años, cuando se lo compara con un préstamo similar al 10 % de interés, implica un subsidio equivalente a la mitad de la cantidad prestada e igual a dicha cantidad cuando se lo compara con un préstamo al 16% de interés. Esta política de préstamos altamente subsidiados equivale, en ausencia de algún cambio en los costos de la educación (pago de colegiaturas) en favor de los estudiantes, a transferir parte de la carga financiera de la educación superior de los estudiantes a los no-estudiantes, puesto que los subsidios deben provenir de alguien.⁴ Contribuye también a incrementar de manera general la demanda de educación superior, debido a la disminución de su costo.

En 1972, el ICETEX tomó algunas medidas tendientes a reducir dicho subsidio y a acelerar el ritmo de los pagos. Esto se obtuvo estableciendo ocho planes alternativos de pago, con tasas de interés notoriamente crecientes conforme se posponía la liquidación. Según este nuevo procedimiento, sólo el plan de pago en un año goza de la antigua tasa de interés del 3% y, en consecuencia, es plenamente subsidiado. En el plan al plazo más largo, ocho años, la deuda está gravada con el 16%, interés muy próximo a las tasas del mercado. Estos últimos préstamos apenas otorgan algún subsidio.

Hasta el momento de elaborar este trabajo, no había información disponible sobre los planes que habían escogido los solicitantes. Sin embargo, puede suponerse que las tasas de interés progresivo podrían disminuir la demanda de educación y la capacidad de incentivo que tienen los préstamos para acceder a la educación superior. Por otra parte, al transferir del ICETEX y sus patrocinadores a los estudiantes la mayor parte de la carga de la deuda, estos últimos estarían contribuyendo al autofinanciamiento del ICETEX.

2. Los préstamos del ICETEX y el financiamiento de las universidades

En la historia de la educación superior de Colombia, las universidades privadas han coexistido con las universidades públicas. Concretamente en

⁴ El ICETEX, en un primer momento, cubre la diferencia entre las tasas de interés. Pero, a largo plazo, la carga recaerá en los patrocinadores financieros, tanto públicos como privados, de la institución.

1970, la matrícula de ambas estaba casi a la par, aunque esto no siempre ha sido así. Hace 30 años, la matrícula de las universidades privadas comprendía solamente una tercera parte del estudiantado. Desde el punto de vista financiero, la principal diferencia entre ambos tipos de universidades es que las privadas cobran colegiaturas mucho más altas que las públicas. La consecuencia es que las colegiaturas constituyen una fuente mucho más importante de ingresos para el sector privado que para el público.

En el cuadro 4 se presentan el volumen y la estructura de los préstamos estudiantiles, en los dos tipos de universidades. En el período 1969-71, los estudiantes inscritos en universidades privadas recibieron poco más de la tercera parte de los préstamos (36.3%) y el 44% de los fondos, debido a que el monto promedio de los préstamos fue 38% mayor que el otorgado a los estudiantes inscritos en las universidades públicas. La estructura de los préstamos varía considerablemente según el tipo de universidad: el 72.4% de los préstamos a los estudiantes de universidades privadas se invierte en colegiaturas, frente al 7.5% para el caso de los inscritos en las universidades públicas. Inversamente, los estudiantes de las universidades públicas dedican el 74.3 % de cada préstamo a financiar sus gastos de manutención, frente al 19.7% de los alumnos de universidades privadas. Por último, los estudiantes de universidades públicas invierten cerca del 15% de cada préstamo en la compra de libros, en tanto que los pertenecientes al otro sector dedican a ese fin el 6%.

CUADRO 4. Volumen y estructura de los préstamos, según tipo de universidad

| | Número de préstamos (%) | Total préstamos (%) | Monto promedio de los préstamos (%) | Colegiaturas (%) | Manutención (%) | Libros (%) | Graduación (%) |
|------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------------------|------------------|-----------------|------------|----------------|
| 1969 | | | | | | | |
| Universidades públicas | 62.2 | 53.1 | 4 360 | 6.0 | 76.4 | 14.2 | 3.4 |
| Universidades privadas | 37.8 | 46.9 | 6 320 | 70.2 | 22.4 | 6.4 | 1.0 |
| 1970 | | | | | | | |
| Universidades públicas | 65.3 | 57.4 | 4 470 | 6.5 | 74.6 | 15.1 | 3.8 |
| Universidades privadas | 34.7 | 42.6 | 6 230 | 72.6 | 19.6 | 5.5 | 2.3 |
| 1971 | | | | | | | |
| Universidades públicas | 62.7 | 56.4 | 5 240 | 9.8 | 72.8 | 13.8 | 3.6 |
| Universidades privadas | 37.3 | 43.6 | 6 810 | 73.6 | 17.9 | 6.0 | 2.5 |
| 1969-71 | | | | | | | |
| Universidades públicas | 63.7 | 56.0 | 4 670 | 7.5 | 74.3 | 14.5 | 3.7 |
| Universidades privadas | 36.3 | 44.0 | 6 440 | 72.4 | 19.7 | 5.9 | 2.0 |

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

En consecuencia, los préstamos del ICETEX contribuyen en mayor medida al financiamiento de las universidades privadas que de las públicas, tanto porque los préstamos son mayores como porque la proporción de cada préstamo dedicado a pago de colegiaturas es mucho más alta en el caso de las primeras que en el de las segundas. De cada préstamo otorgado a un estudiante de una universidad privada, 4 660 pesos se destinan al pago

de colegiaturas frente a 350 pesos en el caso de universidades públicas, esto es, 13.3 veces más. Durante el periodo 1969-71, las universidades privadas captaron por concepto de colegiaturas cerca de 51 millones de pesos de los fondos del ICETEX, en tanto que las públicas; sólo 6.7 millones; lo que corresponde a 7.6 veces más.⁵

Huelga decir que las colegiaturas más altas de las universidades privadas explican en buena medida el monto superior de los préstamos que se hacen a sus alumnos que a los de las públicas. Los estudiantes que desean inscribirse en las primeras deben pagar colegiaturas más altas, lo cual se refleja en sus solicitudes de préstamo. Por el contrario, las colegiaturas bastante bajas, casi nominales; de las universidades públicas convierten los gastos de manutención en la justificación más importante de la solicitud del préstamo.

La información sobre las distintas fuentes de financiamiento de las universidades públicas y privadas de Colombia deja mucho que desear. Sin embargo, hicimos un intento por evaluar la importancia que durante el periodo 1969-70 tuvo en el ingreso total de las universidades el pago de colegiaturas con fondos suministrados por el ICETEX (Ver cuadro 5). La primera sorpresa es la diferencia enorme en los ingresos totales de ambos tipos de universidades, que cuentan con un número casi igual de estudiantes. A menos que el ingreso total de las universidades privadas esté grandemente subestimado —lo que siempre es posible— y que todo sea gastado, un estudiante del sector público costaría tres veces más que uno del privado. Cerca del 70% del ingreso total de las universidades privadas proviene de colegiaturas, mientras que las públicas por ese concepto perciben sólo un 5%. Alrededor del 9-10% de las colegiaturas del sector privado provienen de los fondos del ICETEX, y el 4-5% de las del sector público. Finalmente, las colegiaturas cubiertas mediante los préstamos ascienden al 6-7% del ingreso total de las universidades privadas, y al .2% del de las públicas.

La conclusión ineludible es que los préstamos del ICETEX constituyen una fuente pequeña de financiamiento de las universidades privadas, que resulta despreciable en el caso de las universidades públicas. Esta diferencia proviene de los distintos rasgos que caracterizan el financiamiento de cada tipo de universidad, a saber: a) ingreso total más alto de la universidad por estudiante; b) proporción más baja de las colegiaturas dentro del ingreso total; c) cantidad más baja (en valores absolutos) de las colegiaturas que es financiada por los préstamos, y d) proporción más baja de colegiaturas financiadas respecto al total de las colegiaturas.

3. Préstamos del ICETEX y financiamiento de los estudiantes

De cada préstamo que hace el ICETEX, la cantidad que no se destina a colegiatura se emplea en gastos de manutención, compra de libros y graduación. Como lo demuestra el cuadro 6, los estudiantes de universidades

⁵ Esta información fue computada con base en 30 000 préstamos que hizo el ICETEX para estudios en Colombia, durante el periodo 1969-71.

CUADRO 5. Los préstamos estudiantiles y el financiamiento de las universidades

| | 1969 | | 1970 | |
|---|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | Universidades públicas | Universidades privadas | Universidades públicas | Universidades privadas |
| Ingreso total de la universidad+ (miles de pesos) | 707 300 | 210 100 | 776 600 | 269 400 |
| Ingreso total por concepto de colegiaturas (Miles de pesos) | 39 150 | 146 000 | 37 800 | 187 000 |
| Porcentaje de las colegiaturas respecto al ingreso total (2/1 X 100) | 5.5 | 69.5 | 4.9 | 69.4 |
| Número de préstamos del ICETEX++ | 5 720 | 3 480 | 6 640 | 3 560 |
| Monto promedio de los préstamos (pesos) | 4 360 | 6 320 | 4 470 | 6 230 |
| Monto promedio de las colegiaturas cubiertas gracias a los préstamos (pesos) | 260 | 4430 | 290 | 4 520 |
| Total de colegiaturas cubiertas gracias a los préstamos (6 x 4, miles de pesos) | 1 490 | 15 420 | 1 930 | 16 090 |
| Proporción de las colegiaturas financiadas respecto al ingreso total por concepto de colegiaturas (7/2 x 100) | 3.8 | 10.6 | 5.1 | 8.6 |
| Proporción de las colegiaturas financiadas respecto al ingreso total de las universidades (7/1 x 100) | 0.2 | 7.3 | 0.2 | 6.0 |

Notas: + Cuadro 15 del trabajo "Reforma de la educación superior. Documentos de estudio". Bogotá: ICES, julio de 1971.

++ Los préstamos del ICETEX en 1969 fueron 9 200, Y 10 200 en 1970.

Fuentes: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

públicas disfrutaban siempre de mayor apoyo del ICETEX para estos gastos que los inscritos en las universidades privadas. En promedio los primeros recibieron 2.8 veces más que los segundos en el periodo 1969-71. La explicación es que el primer grupo gasta mucho menos en colegiaturas que el segundo, según demostramos más arriba.

Los préstamos del ICETEX no son la única fuente de financiamiento de los estudiantes, quienes pueden recibir ayuda de sus familias y percibir salarios. Al solicitar un préstamo, los estudiantes deben declarar todas las ayudas económicas adicionales que pueden allegarse. Según se desprende del cuadro 6, la cantidad total de que por este concepto pueden disponer los prestatarios del sector público es ligeramente mayor que la de los estudiantes del sector privado. Más sorprendente resulta el hecho de que en el periodo 1969-71, los préstamos que otorgó el ICETEX correspondieron a más del 60% del financiamiento total de los estudiantes inscritos en las universidades públicas y al 27% del de los estudiantes de las universidades privadas. En el sector público; la ayuda familiar junto con otras fuentes de financiamiento (comprendidos los salarios) cubre cerca del 20% del financiamiento total del estudiante, contra la tercera parte y el 40%, respectivamente, cuando se trata del sector privado.

En otras palabras, como los estudiantes del sector público se apoyan mucho más en los préstamos del ICETEX a fin de subvenir sus gastos que los estudiantes del sector privado, es probable que estos últimos, más que los primeros, lograrían más fácilmente encontrar sustitutas en casa

CUADRO 6. Préstamos del ICETEX y financiamiento estudiantil
(en pesos, a menos que se indique lo contrario)

| | 1969 | | 1970 | | 1971 | | 1969-1971 | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Univ. Públ. | Univ. Priv. | Univ. Públ. | Univ. Priv. | Univ. Públ. | Univ. Priv. | Univ. Públ. | Univ. Priv. |
| Monto promedio de los préstamos | 4 360 | 6 320 | 4 470 | 6 230 | 5 240 | 6 810 | 4 670 | 6 440 |
| Monto promedio del financiamiento estudiantil por préstamo + | 4 100 | 1 890 | 4 180 | 1 710 | 4 730 | 1 810 | 4 320 | 1 790 |
| Fuentes adicionales de financiamiento: | | | | | | | | |
| - Ayuda familiar | 1 500 | 2 340 | 1 470 | 1 970 | 1 590 | 2 420 | 1 510 | 2 220 |
| - Salarios | 370 | 1 370 | 800 | 2 700 | 1 330 | 2 630 | 820 | 2 250 |
| - Otros | 330 | 510 | 530 | 600 | 600 | 310 | 490 | 480 |
| Financiamiento total de los prestatarios | 6 300 | 6 110 | 6 980 | 6 980 | 8 250 | 7 170 | 7 140 | 6 740 |
| Financiamiento total según: | | | | | | | | |
| - Préstamos del ICETEX (%) | 65.1 | 30.9 | 59.9 | 24.5 | 57.3 | 25.2 | 60.5 | 26.6 |
| - Ayuda familiar (%) | 23.8 | 38.3 | 21.1 | 28.2 | 19.3 | 33.8 | 21.1 | 32.9 |
| - Otras fuentes (%) | 11.1 | 30.8 | 19.0 | 47.3 | 23.4 | 41.0 | 18.4 | 40.5 |

Nota: + Incluye financiamiento para manutención, libros y graduación, mas no para colegiaturas.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

de no tener a la mano los préstamos para manutención y otros gastos similares.⁶

Es difícil evaluar el grado en que el monto de estas ayudas financieras responden a los gastos calculados, ya que no hay información sobre los presupuestos individuales de los estudiantes. Además, es probable que se introduzcan márgenes relativamente grandes de error en los presupuestos calculados por los estudiantes sobre los costos y financiamiento de sus estudios. Sin embargo, cabe esperar que *la estructura* del financiamiento del estudiante varíe de acuerdo con sus antecedentes socioeconómicos, ya que por ejemplo, en la que respecta a la ayuda familiar, los estudiantes ricos la pueden obtener más fácilmente que los pobres (véase la sección IV).

Como conclusión, el papel de los préstamos del ICETEX para financiar la educación superior en Colombia se puede resumir de la siguiente manera: a) los préstamos otorgan un fuerte subsidio debido a sus bajas tasas de interés. Aunque pueden ser considerados como un sistema más económico que el de becas, implican un uso mayor de los fondos de los no-estudiantes para el suministro de educación y contribuyen a incrementar la demanda de educación. Esta situación podría invertirse pronto, con las tasas progresivas de interés que impuso el ICETEX a partir de 1972. b) Los préstamos juegan

⁶ Esta aseveración no contradice la conclusión a que se llegó en el apartado anterior, a saber, que los estudiantes inscritos en las universidades privadas dedican la mayor parte de sus préstamos a pagos de colegiaturas.

un papel negligible en el financiamiento de las universidades públicas, pero importante en el financiamiento de los *estudiantes* inscritos en las mismas. A la inversa, constituyen una pequeña fuente de financiamiento de las universidades privadas a través del pago de colegiaturas; los estudiantes de este sector utilizan los préstamos para complementar las otras fuentes de financiamiento de que disponen.

III. Los préstamos del ICETEX y la creación de mano de obra calificada

Uno de los objetivos explícitos del esquema de préstamos estudiantiles del ICETEX es contribuir a suministrar mano de obra calificada de acuerdo a las necesidades económicas del país. En el apartado anterior se demostró que un efecto de los préstamos fuertemente subsidiados del ICETEX es hacer más barata la educación superior y permitir que los estudiantes puedan comprarla; esto conduce a incrementar la demanda global de educación y la disponibilidad de mano de obra calificada.

Las políticas de préstamos del ICETEX buscan también alterar la estructura del suministro de mano de obra calificada, al dar tratamiento preferencial a ciertos campos de estudio. El Instituto logra lo anterior haciendo más selectivas las políticas de préstamos y variando el monto de los mismos —es decir su capacidad de estímulo para que el estudiante siga un determinado tipo de educación universitaria— según el área de estudio de que se trate.

En el cuadro 7 se presenta el volumen de los préstamos que en el periodo 1969-71 otorgó el ICETEX, según áreas de estudio. Ingeniería, Medicina, Agricultura y Administración de Empresas, en este orden, fueron las áreas principalmente beneficiadas, que recibieron el 71% del total de préstamos y el 74.2% de todos los fondos; Ingeniería sola obtuvo cerca de un tercio del total. No se requieren estudios elaborados para concluir que estos campos de estudio se cuentan probablemente entre los prioritarios del país, aunque es notable la poca atención concedida a los estudios tecnológicos de nivel medio. En el caso de las universidades privadas, es particularmente fuerte el énfasis en Ingeniería y Administración de Empresas, en las que se concentra más de la mitad de los préstamos. Los prestatarios inscritos en las universidades públicas tienden a concentrarse en Medicina (21%) y Agricultura (19%).⁷

No se advierte una relación clara entre el monto promedio de los préstamos del ICETEX y la preferencia por alguna especialidad académica. Los préstamos para Ingeniería y Medicina son ligeramente mayores que el promedio; lo contrario es verdadero en lo referente a los préstamos para Agricultura y Administración de Empresas. Los préstamos más bajos se otorgan

⁷ En conexión con esto, vale la pena observar la cantidad mínima de los fondos del ICETEX que se destinan a Agricultura en las universidades privadas.

CUADRO 7. Volumen de los préstamos en el periodo 1969-711 según áreas de estudio

| | Distribución porcentual de los préstamos | | | Monto promedio de los préstamos (en pesos) | | | Distribución porcentual del total de los préstamos | | | + |
|---------------------------------------|--|-------------|-------------|--|-------------|-------------|--|-------------|-------------|-------|
| | Total | Univ. Públ. | Univ. priv. | Total | Univ. públ. | Univ. priv. | Total | Univ. públ. | Univ. priv. | |
| Ingeniería | 30.9 | 27.8 | 36.2 | 5 540 | 4 370 | 7 120 | 32.2 | 26.0 | 40.0 | 24.0 |
| Medicina | 17.3 | 21.0 | 11.0 | 6 240 | 5 350 | 9 200 | 20.4 | 24.0 | 15.7 | 10.8 |
| Agricultura | 12.4 | 19.2 | 0.4 | 4 940 | 4 950 | 3 920 | 11.6 | 20.3 | 0.2 | 6.6 |
| Administración de Empresas y Economía | 10.4 | 7.4 | 15.8 | 5 120 | 4 700 | 5 460 | 10.0 | 7.4 | 13.4 | 14.2 |
| Leyes | 7.9 | 4.8 | 13.3 | 4 710 | 4 450 | 4 880 | 7.0 | 4.6 | 10.1 | 10.5 |
| Ciencias Exactas | 7.6 | 7.6 | 7.5 | 4 870 | 4 030 | 6 360 | 7.0 | 6.6 | 7.4 | 3.0 |
| Ciencias Sociales | 4.6 | 3.8 | 6.0 | 4 880 | 4 030 | 5 840 | 4.2 | 3.3 | 5.5 | 4.3 |
| Arquitectura y Bellas Artes | 3.1 | 2.4 | 4.4 | 5 150 | 3 800 | 6 470 | 3.0 | 2.0 | 4.4 | 6.4 |
| Humanidades | 2.2 | 1.8 | 2.8 | 3 770 | 3 680 | 3 880 | 1.5 | 1.4 | 1.7 | 3.0 |
| Educación | 2.1 | 2.3 | 1.7 | 5 290 | 3 810 | 4 040 | 2.0 | 2.8 | 1.1 | 10.9 |
| Tecnología de nivel medio | 1.3 | 1.7 | 0.6 | 3 860 | 3 840 | 3 970 | 0.9 | 1.4 | 0.4 | N.D. |
| Otras y no declaradas | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 3 890 | 4 400 | 3 250 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 6.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 5 320 | 4 670 | 6 440 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| | 100.0 | 63.7 | 36.3 | | | | 100.0 | 56.0 | 44.0 | |

Notas: + Distribución porcentual de todo el estudiantado, 1968 (%). (Cfr. *La educación en Colombia*, 1960-68. Anexo Estadístico. Bogotá: Ministerio de Educación, Oficina de Planeamiento). En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

para estudio de Humanidades y Tecnología de nivel medio. Según lo señalamos antes, siempre son mayores los préstamos para estudios en universidades privadas, excepto en los casos de Agricultura y Educación. Al comparar la distribución de los préstamos según área de estudio con la distribución de todo el estudiantado,⁸ parece que los préstamos del ICETEX actúan como incentivos para incrementar la propensión de los estudiantes hacia campos como Ingeniería, Medicina, Agricultura y Ciencias Exactas. El impacto más fuerte de los préstamos probablemente se localice en el caso de los estudios de Agricultura, en que está inscrito el 12.4% del total de prestatarios y sólo el 6.6% del total de los estudiantes. En todos los otros campos, los prestatarios están sub-representados frente al grueso de los estudiantes, excepción hecha quizá del área de Ciencias Sociales. Parece que hay un fuerte sesgo desfavorable a los estudios de educación, en que sólo está inscrito el 2.1% de los que disfrutan de préstamos y el 10.9% de todo el estudiantado.

Las consideraciones anteriores se apoyan en dos hipótesis opuestas y no comprobadas, a saber: a) que los beneficiarios de los préstamos que han emprendido estudios universitarios e ingresado a un área específica lo han podido hacer gracias a los préstamos, o b) viceversa, que ninguno de los beneficiarios de los préstamos podría haber ingresado a la universidad de haberle sido denegado el préstamo. Lo anterior también puede expresarse diciendo que cada estudiante prestatario ha de ser considerado como un “añadido” a la población estudiantil existente.

⁸ La información más reciente disponible se refiere sólo al año 1968.

Estas hipótesis son demasiado extremas para ser defendibles, y la verdad debe estar en el medio. Al evaluar la respuesta de los estudiantes a los préstamos del ICETEX, deben considerarse por lo menos dos factores, a saber: la importancia de los préstamos frente a otras fuentes de financiamiento, y su tamaño y estructura frente al costo de los estudios. Obviamente, cuanto más importantes sean los préstamos entre las distintas fuentes disponibles de financiamiento y más se acerquen a los costos actuales de los estudios, más aceptación lograrán de parte de los estudiantes, y viceversa.

La evidencia con que se cuenta a este respecto se presenta en el cuadro 8. Los préstamos del ICETEX corresponden al 62.4% y al 56.5% de todo el financiamiento de los estudiantes de los sectores público y privado, respectivamente. En otras palabras, constituyen para todos los estudiantes una fuente de financiamiento muy sustancial y probablemente la mayor, lo que en especial es válido para los estudiantes del primer grupo. Es difícil imaginar actualmente cómo los prestatarios habrían podido ingresar a la universidad sin haber obtenido los préstamos; a menos, por supuesto, de

CUADRO 8. Préstamos estudiantiles, financiamiento y costos de la educación en el periodo 1969-71 (porcentaje)

| <i>Univ. públicas</i> | % del préstamo sobre el financiamiento total | % del préstamo sobre el costo de los estudios | % de las colegiaturas financiadas respecto al costo total de las mismas | % de los costos de manutención financiados sobre los costos totales de manutención+ |
|---------------------------------------|--|---|---|---|
| Ingeniería | 63.5 | 70.7 | 87.7 | 69.1 |
| Medicina | 59.2 | 70.4 | 68.0 | 70.5 |
| Agricultura | 65.2 | 69.6 | 61.0 | 70.2 |
| Administración de Empresas y Economía | 61.6 | 67.0 | 64.0 | 67.4 |
| Leyes | 64.3 | 68.1 | 53.9 | 68.5 |
| Ciencias Exactas | 64.6 | 68.8 | 82.3 | 67.7 |
| Ciencias Sociales | 72.0 | 68.8 | 81.4 | 67.6 |
| Arquitectura y Bellas Artes | 55.3 | 62.5 | 48.9 | 63.1 |
| Humanidades | 44.4 | 68.9 | 37.3 | 69.9 |
| Educación | 61.0 | 72.7 | 78.8 | 79.0 |
| Tecnología de nivel Medio | 65.7 | 70.6 | 91.3 | 69.0 |
| Otras y no declaradas | 72.7 | 64.3 | N. D. | N. D. |
| Total | 62.4 | 69.1 | 74.9 | 69.3 |
| <i>Univ. privadas</i> | | | | |
| Ingeniería | 58.9 | 77.9 | 97.9 | 52.9 |
| Medicina | 62.1 | 73.9 | 95.4 | 22.6 |
| Agricultura | 77.4 | 86.0 | 100.0 | 66.4 |
| Administración de Empresas y Economía | 47.5 | 83.2 | 99.8 | 62.4 |
| Leyes | 51.3 | 73.1 | 97.2 | 58.3 |
| Ciencias Exactas | 73.2 | 79.3 | 95.9 | 55.4 |
| Ciencias Sociales | 50.1 | 75.1 | 99.0 | 36.5 |
| Arquitectura y Bellas Artes | 63.1 | 77.7 | 90.4 | 53.0 |
| Humanidades | 42.5 | 66.3 | 93.8 | 34.8 |
| Educación | 42.1 | 72.9 | 95.6 | 56.1 |
| Tecnología de nivel medio | 79.9 | 112.0 | 124.0 | 85.2 |
| Otras y no declaradas | 44.2 | 42.4 | N. D. | N. D. |
| Total | 56.5 | 77.0 | 95.4 | 51.3 |

Nota: + Incluye los gastos en libros y graduación.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

que en las solicitudes de préstamo no se hubieran manifestado otras fuentes de financiamiento distintas del ICETEX.

En el sector público, los préstamos son sumamente importantes para los estudiantes de Ciencias Sociales (72%) y menos importantes para los de Humanidades (44%). En el sector privado, los préstamos del ICETEX cubren el 73.2% del financiamiento total de los inscritos en Ciencias Exactas,⁹ y sólo el 42% del de los estudiantes de Humanidades y Educación. Sin embargo, entre estos dos extremos no se advierte una relación clara entre el grado de prioridad que concede el ICETEX a cada área de estudio y la importancia relativa de los préstamos en el financiamiento global disponible. En otras palabras, no existe una evidencia clara para concluir que gracias a los préstamos del ICETEX los estudiantes de las áreas prioritarias se han inscrito en ellas en mayor medida que los de otras áreas.

Al comparar el monto promedio de los préstamos según área de estudio con el correspondiente costo de tales estudios, se advierte que los préstamos del ICETEX pueden cubrir el 70 y el 77% del costo total de los estudios en los sectores público y privado, respectivamente.¹⁰ Existen pequeñas desviaciones respecto a estos promedios según los diferentes campos de estudio. Parece que el ICETEX no se inclina por sufragar una parte mayor del costo de algunas especialidades sobre el de otras, de manera de convertir los préstamos en un determinante más fuerte para ingresar a la universidad en el primer caso que en el segundo. Esta política le permitiría al ICETEX distraer algunos fondos de las áreas no prioritarias en favor de las prioritarias, y disponer de mayor movilidad en su política de préstamos. Por ejemplo, los préstamos podrían gozar de un mayor poder de incentivo al ser la fuente más importante de financiamiento en las áreas prioritarias de estudio, y ser solamente "fuente complementaria" de financiamiento en las no prioritarias.

Según señalamos más arriba, los préstamos del ICETEX financian casi totalmente las colegiaturas del sector privado y sólo el 75% de las del sector público. Esto puede no ser muy importante, ya que las colegiaturas de las universidades públicas son muy bajas. Gracias a los préstamos del ICETEX, se cubre cerca del 70% de los gastos que el estudiante del sector público debe hacer en mantenimiento, libros y graduación, y sólo el 51% de los del sector privado. Las desviaciones de esta pauta según los campos de estudio son insignificantes en el primer caso, pero bastante significativas en el segundo. En el sector privado, los estudiantes

⁹ Alcanzan proporciones aún más altas en el caso de los estudiantes de Agricultura y de Tecnología de nivel medio; pero como el número de préstamos en estos dos campos es tan pequeño, no es posible hacer generalizaciones.

¹⁰ El hecho de que los préstamos del ICETEX sean una fuente más importante de financiamiento y al mismo tiempo alcancen una proporción menor de los costos totales en el sector público que en el privado, puede explicarse por el mayor "sobrefinanciamiento" (financiamiento total superior a los costos totales) del sector privado que del público.

de Medicina aplican el 22.6 % del préstamo a gastos de mantenimiento (y afines), mientras que los de Economía, el 62.4%. Sobra decir que los préstamos del ICETEX son un incentivo más fuerte en el segundo caso que en el primero, principalmente si se tiene en cuenta que las colegiaturas, para ambos, son financiadas casi en su totalidad por los préstamos.

En síntesis, los préstamos del ICETEX parecen tener una influencia importante sobre el suministro de mano de obra altamente calificada que proviene de su concentración en unas pocas áreas de estudio. Al parecer son un incentivo igualmente fuerte en todos los campos de estudio, ya que en la mayoría de los casos son la fuente más importante de financiamiento y cubren la mayor parte de los costos de los estudios. Estas conclusiones deben tomarse con precaución, ya que están basadas en las informaciones sobre costos y financiamiento tomadas de las solicitudes de préstamos. Pueden no representar la situación real, dado que los solicitantes esperan que con base en ellas les sea otorgado el préstamo. No puede desecharse la posibilidad de una sobrestimación (costos) o subestimación (financiamiento) sistemáticas. A este respecto, el ICETEX podría mejorar la exactitud de sus operaciones investigando por su cuenta el presupuesto de cada estudiante, así como la cantidad y estructura de las ayudas financieras adicionales de que ordinariamente podrá disponer el estudiante promedio.

Aparece también que mientras las políticas de préstamos del ICETEX son muy selectivas al otorgar más préstamos para financiar estudios en las áreas prioritarias, muy poco se ha hecho para graduar el poder de incentivo de los préstamos (es decir, su importancia frente a otras fuentes de financiamiento y a los costos totales de los estudios), según el grado de prioridad atribuido a cada campo de estudio.

IV. Los préstamos del ICETEX y la igualdad de oportunidades educativas

Los fundadores del ICETEX manifestaron su deseo de que los préstamos estudiantiles pudieran y debieran emplearse para lograr una distribución más igualitaria de las oportunidades educativas en el nivel superior. La idea fue y sigue siendo suministrar a los estudiantes idóneos que no pueden financiar su educación universitaria la ayuda financiera que les permitirá continuar sus estudios. En términos prácticos, lo anterior significa que los préstamos del ICETEX deben concederse primariamente a los estudiantes que satisfacen las dos condiciones: ser capaces y carecer de los recursos económicos necesarios. El propósito de esta sección es evaluar el grado en que el ICETEX ha alcanzado este objetivo.

1. Los préstamos estudiantiles y la capacidad académica de los prestatarios

Para asegurar que los beneficiarios de los préstamos se cuenten entre los estudiantes más brillantes, las normas internas del ICETEX requieren que los puntajes que aquéllos obtengan en los tests no sean inferiores al promedio

nacional (50). Tales tests, aunque no obligatorios, se exigen ordinariamente para entrar a la universidad; de hecho, los toma cerca del 80% de los egresados de Secundaria. Incluyen pruebas de aptitud sobre capacidad verbal, razonamiento matemático, relaciones espaciales y razonamiento abstracto; las pruebas de conocimiento equivalen a pequeños exámenes sobre Ciencias Sociales, Química, Física y Biología.¹¹ Constituyen la única medición disponible hoy día en Colombia de la capacidad académica. Los puntajes se distribuyen normalmente en una escala estándar que va de 0 a 100.

En el cuadro 9 se consigna la distribución de los beneficiarios de los préstamos según su capacidad académica. Menos del 10% de los prestatarios obtienen puntajes de 62 o menos; este es el puntaje esperado del 77% de los egresados de Secundaria. Por el contrario, entre el 77 y el 80% de todos los prestatarios obtienen entre 68 y 85, puntaje esperado de menos del 4% de los egresados de Secundaria. Por tanto, resulta claro que la población de prestatarios está integrada por un número relativamente mucho mayor de estudiantes brillantes que la de egresados de Secundaria de la que proviene. De ninguna manera se puede considerar a los primeros como un corte transversal de los segundos.

CUADRO 9. Volumen de los préstamos según la capacidad académica de los beneficiarios en el periodo 1969-71

| Capacidad académica | Universidades públicas | | | Universidades privadas | | |
|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------------|
| | Número de préstamos (%) | Monto promedio de los préstamos (%) | Total prestado (%) | Número de préstamos (%) | Monto promedio de los préstamos (%) | Total prestado % |
| 0-62 | 10.6 | 6 900 | 15.6 | 6.5 | 6 690 | 6.7 |
| 63-67 | 7.3 | 4 410 | 6.9 | 6.8 | 6 870 | 7.3 |
| 68-76 | 53.2 | 4 450 | 50.6 | 49.1 | 6 720 | 51.3 |
| 77-85 | 24.3 | 4 360 | 22.7 | 31.5 | 5 940 | 29.0 |
| 86-92 | 3.9 | 4 150 | 3.5 | 5.6 | 5 910 | 5.1 |
| 93-99 | 0.8 | 4 330 | 0.7 | 0.6 | 6 880 | 0.6 |
| Total | 100.0 | 4 670 | 100.0 | 100.0 | 6 440 | 100.0 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

Vale la pena observar que los prestatarios inscritos en las universidades privadas manifiestan mayor capacidad que sus contrapartes de las universidades públicas. Sin embargo, en ambos casos son muy pocas las excepciones, si es que las hay, del criterio de elección del ICETEX que

¹¹ El Servicio Nacional de Pruebas, dependencia del ICFES, fue la institución que aplicó los tests.

establece que los puntajes de los tests no deben ser inferiores al promedio nacional de 50.

No se advierte una relación clara entre el monto promedio de los préstamos y la capacidad académica, aunque los préstamos concedidos a los estudiantes del sector privado son, como ya se observara, mayores que los del sector público. La estructura de los préstamos varía muy poco según la capacidad, aunque subsisten los agudos contrastes ya observados entre las universidades públicas y las privadas (Cfr. cuadro 10). Los estudiantes más capaces no se muestran inclinados a gastar más en colegiatura y libros que los menos capaces, contrariamente a lo que podría esperarse si hubiera una tendencia a buscar el tipo de educación avanzada compatible con su capacidad mayor.

CUADRO 10. Estructura de los préstamos según la capacidad académica de los beneficiarios, en el periodo 1969-71 (porcentajes)

| Capacidad académica | Manutención | Colegiaturas | Libros | Tesis | Total |
|-------------------------------|-------------|--------------|--------|-------|-------|
| <i>Universidades públicas</i> | | | | | |
| 0-62 | 78.3 | 10.8 | 7.5 | 3.4 | 100.0 |
| 63-67 | 71.7 | 7.5 | 17.1 | 3.7 | 100.0 |
| 68-76 | 73.6 | 6.7 | 15.8 | 3.9 | 100.0 |
| 77-85 | 74.3 | 7.3 | 15.6 | 2.8 | 100.0 |
| 86-92 | 70.9 | 13.5 | 13.7 | 1.9 | 100.0 |
| 93-99 | 73.2 | 3.5 | 19.0 | 4.3 | 100.0 |
| Total | 74.4 | 7.6 | 14.5 | 3.5 | 100.0 |
| <i>Universidades privadas</i> | | | | | |
| 0-62 | 25.3 | 68.6 | 4.5 | 1.6 | 100.0 |
| 63-67 | 17.7 | 76.6 | 4.3 | 1.4 | 100.0 |
| 68-76 | 19.5 | 72.2 | 6.3 | 2.0 | 100.0 |
| 77-85 | 19.8 | 72.3 | 5.5 | 2.4 | 100.0 |
| 86-92 | 16.9 | 74.3 | 7.5 | 1.3 | 100.0 |
| 93-99 | 15.1 | 75.2 | 3.2 | 6.5 | 100.0 |
| Total | 19.7 | 72.5 | 5.8 | 2.0 | 100.0 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes préstamo.

2. Los préstamos estudiantiles y el origen socioeconómico de los prestatarios

Se espera que los estudiantes de bajos ingresos sean los principales beneficiarios de las operaciones del ICETEX. Para lograr este fin, las normas del ICETEX establecían en 1971 que no se otorgarían préstamos a los estudiantes cuyo ingreso familiar anual excediera los 10 000 dólares tratándose de una familia con dos dependientes.¹² Como veremos después, los pres-

¹²En el caso de una familia con dos dependientes, los ingresos netos no deberían exceder los 100 000 pesos anuales, es decir 5 000 dólares. Además, el tope del capital neto fue fijado en 700 000 pesos. El 15% de la tasa de rendimiento de este capital permitirá un ingreso adicional anual de 5000 dólares. Se exige a los solicitantes que,

tatarios tienen, en promedio, entre cinco y seis hermanos; en esta forma, la familia típica consta de siete a ocho dependientes. Por cada dependiente adicional, se tolera un 10% más en el ingreso, lo que eleva el ingreso promedio total a cerca de 13 000 dólares anuales (alrededor de 260 000 pesos), o sea, seis veces más, que el ingreso familiar promedio urbano de Colombia.

Para evaluar el papel del ICETEX en el logro de una mayor igualdad de oportunidades educativas, deberá compararse la composición social de la población de los prestatarios con la del estudiantado total. Ésta no es una tarea fácil en Colombia, donde se dispone de información muy limitada sobre el particular.

En el cuadro 11 se compara la distribución del ingreso de los prestatarios con la de los egresados de Secundaria, de los que provienen el estudiantado total y la población de prestatarios.¹³ Primeramente y hecha la salvedad de que el intervalo de ingresos mayores en la distribución del ingreso es abierto, debe señalarse que hay muy pocas excepciones, si las hay, de estudiantes que superen el límite de ingresos impuestos por el ICETEX. En segundo lugar, parecen demasiado pequeñas las diferencias entre las dos distribuciones. En otras palabras, la composición social de los prestatarios es semejante a la de los egresados de Secundaria. Este hallazgo es inquietante, pues implica que los préstamos del ICETEX se conceden a cada grupo de ingresos en función de su importancia dentro de la población total elegible, sin ninguna preferencia por los grupos de ingresos de nivel bajo o medio. Esto no significa necesariamente que ninguna redistribución de las oportunidades educativas ocurra gracias a los préstamos del ICETEX, por las siguientes razones: a) la información sobre los ingresos que recabó el ICFES podría ser de valor dudoso, ya que a los egresados de la escuela no se les pide que justifiquen sus ingresos declarados. En consecuencia, es probable que la relación de dichos ingresos se haya quedado demasiado corta, llevando así, quizá seriamente, a subestimar el aspecto redistributivo de las operaciones de préstamos que realiza el ICETEX. b) La información del ICFES se refiere a los egresados de Secundaria y no al estudiantado universitario. En Colombia, la composición social de esta última población tiene probablemente un sesgo en favor de los grupos de ingresos más altos, ya que éstos, más fácilmente que sus contrapartes menos favorecidas, pueden satisfacer los severos requisitos de ingreso fijados en la mayoría de las universidades colombianas. De ser esto así, las políticas del ICETEX ayudarían entonces a redistribuir las oportunidades educativas, puesto que la composición social de los prestatarios estaría menos sesgada que la del estudiantado total.

como prueba de lo que dicen, presenten una copia de la declaración de impuestos que hiciera el año fiscal anterior el jefe de familia.

¹³En ausencia de información sobre la composición social del estudiantado colombiano, se utilizaron los datos del ICFES sobre los egresados de Secundaria.

CUADRO 11. Prestatarios y egresados de secundaria, según nivel de ingreso familiar (porcentajes)

| <i>Ingreso familiar anual (pesos)</i> | <i>Egresados de Secundaria + (1970)</i> | <i>Prestatarios ++ (11969- 71)</i> |
|---------------------------------------|---|------------------------------------|
| 0-18 000 | 29.7 | 30.2 |
| 18 000-36 000 | 26.9 | 24.2 |
| 36 000-54 000 | 15.4 | 15.0 |
| 54 000-72 000 | 10.1 | 8.4 |
| 72 000-120 000 | 9.0 | 12.1 |
| 120 000-240 000 | 4.3 | 10.1 |
| Más de 240 000 | 4.6 | |
| Total | 100.0 | 100.0 |

Fuentes: + Tabulaciones inéditas del Servicio Nacional de Pruebas, del ICFES.

++ 15% de la muestra de solicitudes de préstamos.

Esta conclusión colinda con la especulación. En este punto las opiniones podrán diferir mientras no se lleve a cabo una investigación sistemática sobre la composición social del estudiantado. Quizá convendría que el ICETEX mismo tomara la iniciativa para efectuar esta investigación, como parte de un programa de autoevaluación de sus actividades.

Por razones obvias, el impacto que tienen los préstamos estudiantiles sobre la igualdad de oportunidades puede sólo captarse en la composición social de la población beneficiada, lo cual puede no representar un corte transversal de la sociedad colombiana global. Un cierto número de los beneficiarios de los préstamos del ICETEX puede provenir de familias de estudiantes pobres que, sin embargo, están en mejores condiciones que la mayoría de las familias de ese nivel, ya que fueron capaces de dar a sus hijos doce años de educación secundaria; este hecho es en realidad una proeza que no todo mundo puede realizar en el contexto colombiano. El grado en que los préstamos del ICETEX están promoviendo actualmente las oportunidades educativas en favor de los pobres tiene necesariamente que ser limitado, dada la rigidez del proceso de selección social que ocurre durante los primeros 12 años de escuela.¹⁴

¹⁴Este punto se basa en otro trabajo nuestro titulado: "Public Expenditures and Income Distribution in Colombia" (World Bank Occasional Paper no. 18, The John Hopkins Press. 1974).

En el cuadro 12 se intenta comparar la composición social de la población activa de Colombia con la de los prestatarios. De dicho cuadro se desprende que la clase integrada por profesionistas está más fuertemente representada entre los prestatarios que entre la población total o la urbana activa. A la inversa, sólo el 11.2% de los beneficiarios de los préstamos proviene de la clase trabajadora, en tanto que los trabajadores manuales alcanzan el 36% de la población activa en las áreas urbanas. De la misma manera, los campesinos constituyen una tercera parte de la población activa; sin embargo, sólo el 11.5% de los prestatarios procede de familias campesinas.¹⁵

CUADRO 12. Estructuras ocupacionales e ingreso promedio anual, 1970

| Categorías ocupacionales | Estructura ocupacional | | | Ingreso promedio anual (pesos) | | |
|---|------------------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| | Población activa total | Pobl. activa en áreas urbanas | Padres de los prestatarios | Población activa total | Población activa en las áreas urbanas | Prestatarios (1969-71) |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | 7.4 | 11.0 | 15.5 | 38 300 | 37 900 | 76 800 |
| Empleados y vendedores | 31.5 | 44.6 | 35.6 | 14 500 | 20 200 | 56 900 |
| Trabajadores manuales | 28.3 | 36.3 | 11.2 | 10 800 | 11 700 | 35 100 |
| Campesinos | 32.8 | 8.1 | 11.5 | 7 100 | 10 400 | 49 900 |
| Militares, policías, retirados, incapacitados | N.D. | N.D. | 8.8 | N.D. | N.D. | 50 200 |
| No espondieron | N.D. | N.D. | 17.4 | N.D. | N.D. | 49 600 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | N.D. | N.D. | 53 000 |

Fuentes: — Polibio Córdoba: *Distribución de ingresos en Colombia*. Bogotá: DANE, 1971.
Capítulo 1 y en especial los cuadros 1 y 2.
 -- 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

Asimismo, la información sobre el ingreso promedio anual según categorías ocupacionales demuestra que los padres de los prestatarios tienen, en promedio, mejor posición económica que el promedio de personas que integran esa misma categoría. Parte de la diferencia debe atribuirse al hecho de que tal información se refiere a los ingresos individuales,¹⁶ y no a los familiares, que tienen los padres de los prestatarios. Pero aun así, es difícil creer que los

¹⁵ Es interesante señalar que esta proporción es sólo ligeramente mayor que la de los campesinos frente a la población activa urbana. Sugiere que los "campesinos urbanos" disfrutaban de una posición económica tal que les permite enviar a sus hijos a las universidades y aprovechar los préstamos del ICETEX, cosa que la mayoría de los "campesinos rurales" no pueden hacer.

¹⁶ No hay información disponible en Colombia sobre el ingreso familiar según grupos ocupacionales.

ingresos adicionales debidos a los otros miembros de la familia podrían constituir un ingreso familiar comparable al que reciben los prestatarios, especialmente en el caso de los hijos de trabajadores manuales y campesinos.

En esta forma, y a pesar de las intenciones del ICETEX, la población de prestatarios manifiesta un fuerte sesgo hacia los grupos privilegiados cuando se la compara con la sociedad colombiana. Según hemos visto, esto se debe, en parte, a que su composición social es similar a la de los egresados de Secundaria y, en parte, a que estos egresados pertenecen a una élite dentro de la sociedad colombiana. Lo anterior plantea dos series de alternativas, en caso de que el ICETEX quiera, con más efectividad, brindar oportunidades educativas a los pobres. En primer lugar, los préstamos deberían concentrarse más en los estudiantes de bajo ingreso, particularmente en el caso de las universidades privadas. En segundo lugar, la intervención del ICETEX en el proceso educativo debería ocurrir antes del primer año de educación superior.

Si se desea que los estudiantes menesterosos tengan acceso a la educación superior, se las deberá ayudar financieramente durante la Secundaria y, en el caso de los que pertenecen al sector rural, desde que cursan el nivel primaria. El ICETEX se está moviendo actualmente en esta dirección, pues hace poco le fue encomendado el programa de becas para estudiantes de Secundaria, que anteriormente administraba el Ministerio de Educación.

En el cuadro 13 se compara la distribución de los préstamos de acuerdo al ingreso familiar, según se trate de universidades, públicas o privadas. Al hacer tal comparación, se debe tener en mente que los recipientes del sector privado gozan de mejor posición económica que los del sector público: el ingreso familiar promedio de los primeros es de 73 000 pesos, contra 39 000 de los segundos (Ver cuadro 14). Además, la distribución del ingreso entre los recipientes del sector privado es también mucho más desigual que entre los del público: los dos grupos de más bajos ingresos alcanzan en el sector privado el 9.9% del ingreso, y el 25.5% en el público; en el otro extremo, los dos grupos de mayores ingresos obtienen el 72.1% de todo el ingreso del sector privado, frente al 45.8% del ingreso global del sector público.

En el sector público, el 63.9% de todos los préstamos y el 62.3% de los fondos corresponden a estudiantes cuyo ingreso familiar es de 36 000 pesos o menos, contra el 39.1% y el 35.6%, respectivamente, en el caso de estudiantes del sector privado. A la inversa, los estudiantes de altos ingresos¹⁷ del sector público reciben el 13.7% de todos los préstamos y el 14.4% de los fondos, frente al 34.7% y el 39.5%, respectivamente, de las del sector privado.

En el sector público los préstamos, en promedio, son un 30% más bajos y las familias un 10% mayores que las del sector privado. En ambos sectores, el tamaño de la familia permanece constante conforme aumenta el ingreso, pero el monto promedio de los préstamos a estudiantes del

¹⁷ Estudiantes que provienen de familias con ingresos de 72 000 pesos o más.

CUADRO 13. Volumen de los préstamos según el ingreso familiar de los recipientes, en el periodo 1969-71

| <i>Ingreso familiar anual (pesos)</i> | <i>Tamaño de la familia</i> | <i>Ingreso familiar (%)</i> | <i>No. de préstamos (%)</i> | <i>Monto promedio de los préstamos (pesos)</i> | <i>Total prestado (%)</i> |
|---------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|---------------------------|
| <i>Universidades públicas</i> | | | | | |
| 0- 18 000 | 5.4 | 8.1 | 37.7 | 4 440 | 36.6 |
| 18 000- 36 000 | 5.7 | 17.4 | 26.2 | 4 460 | 25.7 |
| 36 000- 54 000 | 6.0 | 17.0 | 15.0 | 4 730 | 15.1 |
| 54 000- 72 000 | 5.6 | 11.7 | 7.4 | 5 100 | 8.3 |
| 72 000-120 000 | 5.5 | 19.2 | 8.4 | 4 260 | 7.9 |
| Más de 120 000 | 5.5 | 26.6 | 5.3 | 5 460 | 6.5 |
| Total | 5.6 | 100.0 | 100.0 | 4 580 | 100.0 |
| <i>Universidades privadas</i> | | | | | |
| 0- 18 000 | 5.1 | 2.3 | 18.3 | 5 890 | 16.5 |
| 18 000- 36 000 | 5.3 | 7.6 | 20.8 | 5 970 | 19.1 |
| 36 000- 54 000 | 5.2 | 9.5 | 16.3 | 6 100 | 14.5 |
| 54 000- 72 000 | 5.0 | 8.5 | 9.9 | 6 800 | 10.4 |
| 72 000-120 000 | 4.5 | 22.2 | 17.6 | 7 200 | 19.3 |
| Más de 120 000 | 5.0 | 49.9 | 17.1 | 7 700 | 20.2 |
| Total | 5.0 | 100.0 | 100.0 | 6 570 | 100.0 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas, por el redondeo.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamos

sector privado tiende fuertemente a incrementarse al parejo con el nivel de ingreso de la familia, en grado mayor que en el caso de estudiantes del sector público.

En síntesis, las operaciones de préstamos del ICETEX son mucho más redistributivas en el sector público que en el privado. Es más probable que los fondos del ICETEX que van a manos de estudiantes inscritos en las universidades públicas favorezcan a estudiantes pobres y sean distribuidos en forma más equitativa, que los facilitados a estudiantes de las universidades privadas.

A fin de evaluar el origen socioeconómico de los prestatarios, se empleó, además del ingreso familiar, la ocupación del padre. En el cuadro 14 se muestra la distribución de los préstamos según seis grandes categorías ocupacionales, incluida la de los que no respondieron, numéricamente importante porque comprende a los padres fallecidos. Más de una tercera parte de los prestatarios de ambos sectores son hijos o hijas de "Empleados y vendedores"; pertenecen a lo que podría llamarse "clase media". El grupo formado por "Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios" tiene mayor representación en el sector privado que en el público: 19 y 13%, respectivamente, de los prestatarios. Por el contrario, la proporción de recipientes de la "clase trabajadora" en las universidades públicas es casi el doble que en las privadas: 13.6 y 7%, respectivamente.

CUADRO 14. Volumen de los préstamos según la ocupación del padre de los recipientes, en el periodo 1969-71

| Ocupación del padre | Tamaño de la familia + | Ingreso promedio anual (Pesos) | Número de préstamos (%) | Monto promedio de los préstamos (en pesos) | Total prestado (%) |
|---|------------------------|--------------------------------|-------------------------|--|--------------------|
| <i>Universidades públicas</i> | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | 5.5 | 53 300 | 13.3 | 4 680 | 13.6 |
| Empleados y vendedores | 5.8 | 48 200 | 34.0 | 4 500 | 33.3 |
| Trabajadores manuales | 5.6 | 27 200 | 13.6 | 4 570 | 13.6 |
| Campesinos | 6.4 | 33 700 | 12.7 | 4 660 | 12.9 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | 5.7 | 42 800 | 8.4 | 4 720 | 8.7 |
| No respondieron | 5.4 | 30 400 | 18.0 | 4 600 | 18.0 |
| Total | 5.7 | 39 400 | 100.0 | 4 590 | 100.0 |
| <i>Universidades privadas</i> | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | 4.7 | 103 900 | 19.2 | 100 | 21.2 |
| Empleados y vendedores | 5.0 | 68 800 | 38.6 | 6 520 | 39.0 |
| Trabajadores manuales | 5.5 | 57 000 | 7.0 | 6 180 | 6.7 |
| Campesinos | 6.5 | 73 100 | 9.4 | 6 210 | 9.1 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | 4.9 | 60 600 | 9.5 | 6 030 | 8.9 |
| No respondieron | 4.9 | 66 600 | 16.2 | 5 990 | 15.1 |
| Total | 5.1 | 73 100 | 100.0 | 6 450 | 100.0 |

Nota: + Número promedio de hermanos y hermanas.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

En el caso de los estudiantes que pertenecen al sector público, el monto de los préstamos no se relaciona con la ocupación del padre. El resultado es que los distintos grupos sociales mantienen su participación en la cantidad total prestada. En el sector privado, la participación del grupo “Profesionistas; administradores y trabajadores afines, propietarios” se eleva al 21%, gracias a los préstamos que son un 11% mayores que los préstamos promedio otorgados a este sector.

Al comparar la distribución de los prestatarios de ambos sectores según la ocupación de los padres, se pueden subestimar las diferencias existentes entre esos mismos sectores si no se atiende a las enormes desigualdades de los ingresos dentro de cada categoría ocupacional (Ver cuadro 14). En el sector público, el ingreso familiar de los prestatarios cuyos padres pertenecen a la clase trabajadora es menos de la mitad del ingreso familiar de sus contrapartes del sector privado. Lo mismo

puede decirse de los prestatarios que provienen de familias campesinas. Un hecho positivamente sorprendente es que el grupo ocupacional más alto del sector público (el de los “Profesionistas, administradores y trabajadores afines...”) tiene aproximadamente el mismo ingreso que el grupo ocupacional más bajo del sector privado (el de “Trabajadores manuales”).

¿La estructura de los préstamos varía de acuerdo al origen socioeconómico de los recipientes? *A priori* se podría esperar que los estudiantes pobres dedicarían una proporción mayor de sus préstamos a gastos de manutención y/o que los ricos se inclinarían por escoger una educación más cara para poder invertir más en colegiaturas. El cuadro 15 confirma en buena parte esta hipótesis. Los prestatarios de ambos sectores gastan la mayor parte de sus préstamos en colegiaturas y menos en manutención conforme aumenta su ingreso familiar. Los de las universidades privadas que pertenecen a la clase profesional dedican el 12% del préstamo a gastos de manutención, contra el 24% de los prestatarios de origen campesino. Por el contrario, estos últimos invierten el 63% de sus préstamos en colegiaturas frente al 82% de los primeros. Sin embargo, atendiendo a la ocupación del padre, en las universidades públicas hay muy poca variación en la estructura de los préstamos, debido probablemente a la mayor homogeneidad social del estudiantado.

En síntesis, es más bien limitada la capacidad del ICETEX para lograr mayor igualdad de oportunidades educativas. Las políticas de préstamos que se observan en el sector público contribuyen a financiar las oportunidades educativas en favor de los pobres; sin embargo, esta tendencia, a la larga, queda neutralizada por las políticas, mucho menos redistributivas, que operan en el sector privado.

3. Otorgamiento de los préstamos según el origen socioeconómico y la capacidad académica de los prestatarios

El multicitado objetivo del ICETEX de otorgar préstamos a los estudiantes menesterosos pero brillantes, puede ser frustrante debido a que en la práctica la capacidad académica superior está quizá asociada con la posición socioeconómica favorable. De ser esto así, los préstamos que deberían concederse a los estudiantes más idóneos con base en su capacidad les serían denegados por motivos económicos; y a la inversa, los estudiantes pobres que deberían recibir ayuda podrían no ser lo suficientemente brillantes como para ser beneficiarios de los préstamos.

El cuadro 16 muestra que estas hipótesis no son verdaderas. De hecho, la capacidad académica de los prestatarios parece ser notablemente independiente de su ingreso familiar. Entre el 80 y el 90% de los recipientes se concentra en el rango de capacidad de 68-85 en todos los niveles de ingreso, tanto de las universidades públicas como de las privadas. La única excepción de esta regla la constituye la proporción anormalmente alta (21.7%) de los estudiantes muy ricos de universidades privadas (más

CUADRO 15. estructura de los préstamos según el origen socioeconómico de los recipientes en el periodo 1969-71 (porcentajes)

| <i>Origen socioeconómico</i> | <i>Manutención</i> | <i>Colegiaturas</i> | <i>Libros</i> | <i>Graduación</i> | <i>Total</i> |
|---|--------------------|---------------------|---------------|-------------------|--------------|
| <i>Universidades públicas</i> | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | 72.7 | 7.8 | 15.9 | 3.6 | 100.0 |
| Empleados y vendedores | 72.9 | 8.2 | 15.1 | 3.8 | 100.0 |
| Trabajadores manuales | 74.7 | 7.6 | 15.5 | 2.2 | 100.0 |
| Campesinos | 76.3 | 4.9 | 14.9 | 3.9 | 100.0 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | 74.7 | 6.0 | 16.1 | 3.2 | 100.0 |
| No respondieron | 73.9 | 7.8 | 14.1 | 4.2 | 100.0 |
| Total | 73.9 | 7.4 | 15.0 | 3.7 | 100.0 |
| 0 - 18 000 | 76.0 | 4.7 | 15.5 | 3.8 | 100.0 |
| 18 000 - 36 000 | 73.7 | 7.3 | 15.8 | 3.2 | 100.0 |
| 36 000 - 54 000 | 73.4 | 7.3 | 14.4 | 4.9 | 100.0 |
| 54 000 - 72 000 | 74.3 | 8.0 | 13.4 | 4.3 | 100.0 |
| 72 000 -120 000 | 70.2 | 11.3 | 15.5 | 3.0 | 100.0 |
| Más de 120 000 | 67.5 | 17.8 | 12.0 | 2.7 | 100.0 |
| Total | 73.9 | 7.4 | 15.0 | 3.7 | 100.0 |
| <i>Universidades privadas</i> | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | 12.1 | 82.0 | 4.7 | 1.2 | 100.0 |
| Empleados y vendedores | 18.8 | 73.6 | 5.3 | 2.3 | 100.0 |
| Trabajadores manuales | 21.3 | 71.6 | 5.3 | 1.8 | 100.0 |
| Campesinos | 24.4 | 62.9 | 9.3 | 3.4 | 100.0 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | 20.4 | 73.3 | 4.9 | 1.4 | 100.0 |
| No respondieron | 21.4 | 69.4 | 6.9 | 2.3 | 100.0 |
| Total | 19.0 | 73.0 | 5.9 | 2.1 | 100.0 |
| 0 - 18 000 | 27.5 | 61.6 | 7.7 | 3.2 | 100.0 |
| 18 000 - 36 000 | 22.9 | 67.0 | 7.5 | 2.6 | 100.0 |
| 36 000 - 54000 | 20.9 | 70.7 | 6.5 | 1.9 | 100.0 |
| 54 000 - 72 000 | 17.6 | 74.7 | 6.2 | 1.5 | 100.0 |
| 72 000 - 120 000 | 15.5 | 78.3 | 4.7 | 1.5 | 100.0 |
| Más de 120 000 | 11.0 | 83.9 | 3.3 | 1.8 | 100.0 |
| Total | 19.0 | 73.0 | 5.9 | 2.1 | 100.0 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

de 120 000 pesos al año), que se concentra en el rango de más alta capacidad (entre 93 y 99). Fuera de éstos, parece que existen suficientes alumnos brillantes en cada grupo de ingresos, para permitir la aplicación de las políticas selectivas del ICETEX.

Esta conclusión debe ser ligeramente matizada atendiendo a la distribución de los prestatarios según su capacidad académica y la ocupación de sus padres (ver cuadro 17). En las universidades públicas, la proporción de estudiantes con capacidad baja (0 a 62) aumenta del 15% en los grupos profesionales al 25% en los grupos de trabajadores manuales. En consecuencia, la

CUADRO 16. Volumen de los préstamos según la capacidad académica y el ingreso familiar de los recipientes en el periodo 1969-71

| <i>Ingreso familiar</i> | <i>Capacidad académica (porcentajes)</i> | | | | | | <i>Total</i> |
|-------------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | <i>0-62</i> | <i>63-67</i> | <i>68-76</i> | <i>77-85</i> | <i>86-92</i> | <i>93-99</i> | |
| <i>Universidades públicas</i> | | | | | | | |
| 0-18000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 2.4 | 7.7 | 57.1 | 27.4 | 4.5 | 0.9 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 2.6 | 8.1 | 58.6 | 26.0 | 3.7 | 0.8 | 100.0 |
| 18000-36 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 3.0 | 8.4 | 58.2 | 23.9 | 5.8 | 0.7 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 3.3 | 8.3 | 58.6 | 23.2 | 6.2 | 0.4 | 100.0 |
| 36 000-54 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 1.7 | 9.4 | 57.3 | 26.9 | 3.4 | 1.3 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 1.2 | 9.9 | 54.8 | 29.0 | 3.6 | 1.5 | 100.0 |
| 54000-72 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 2.4 | 4.9 | 61.8 | 25.2 | 5.7 | .0 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 2.7 | 4.2 | 59.1 | 29.0 | 4.9 | .0 | 100.0 |
| 72 000-120 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 3.6 | 10.3 | 64.2 | 20.4 | 1.5 | .0 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 3.8 | 8.2 | 70.6 | 16.3 | 1.1 | .0 | 100.0 |
| Más de 120 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 5.5 | 5.5 | 56.0 | 26.4 | 6.6 | 1.0 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 3.2 | 4.5 | 59.4 | 24.7 | 7.2 | 1.0 | 100.0 |
| <i>Universidades privadas</i> | | | | | | | |
| 0-18000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 1.9 | 9.0 | 47.4 | 34.1 | 7.1 | 0.5 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 2.3 | 10.8 | 50.3 | 31.3 | 4.8 | 0.5 | 100.0 |
| 18000-36 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 3.3 | 5.0 | 50.2 | 34.9 | 6.2 | 0.4 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 3.8 | 5.2 | 51.9 | 34.1 | 4.9 | 0.1 | 100.0 |
| 36 000-54 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 2.3 | 4.6 | 51.4 | 37.0 | 4.6 | .0 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 3.8 | 4.8 | 52.7 | 33.7 | 4.8 | .0 | 100.0 |
| 54000-72 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 0.9 | 9.6 | 54.4 | 27.2 | 7.0 | 0.9 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 1.1 | 10.2 | 54.2 | 24.5 | 8.8 | 1.1 | 100.0 |
| 72 000-120 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 2.1 | 10.1 | 55.9 | 28.7 | 2.1 | 1.1 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 2.1 | 11.6 | 57.5 | 25.5 | 2.0 | 1.3 | 100.0 |
| Mas de 120 000 | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 1.6 | 4.4 | 42.6 | 21.7 | 8.0 | 21.7 | 100.0 |
| - Cantidad total prestada | 1.9 | 2.9 | 45.3 | 20.7 | 7.8 | 21.3 | 100.0 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamo.

proporción de estudiantes en el rango de capacidad media (68 a 85) disminuye del 73% en el primer grupo al 60% en el segundo. En otras palabras, existe un cierto tipo de asociación entre la capacidad y el origen social. Esta conclusión, que no es válida en el caso de las universidades privadas, deberá tomarse con reservas. De hecho, el ICETEX puede seleccionar a un buen número de estudiantes brillantes que pertenecen a la clase trabajadora, y los recipientes socialmente privilegiados no son necesariamente los más brillantes.

No es fácil determinar el grado en que el ICETEX puede inclinarse por un criterio de elección sin frenar la aplicación del otro. Por ejemplo, la política que selecciona sólo a los estudiantes más brillantes al elevar el requisito

CUADRO 17. Volumen de los préstamos según la capacidad académica y la ocupación de los padres de los recipientes, en el periodo 1969-71

| Ocupación del padre | Capacidad Académica (porcentajes) | | | | | | Total |
|---|-----------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| | 0-62 | 63-67 | 68-76 | 7-85 | 86-92 | 93-99 | |
| <i>Universidades públicas</i> | | | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 14.7 | 8.4 | 52.2 | 21.1 | 3.2 | 0.4 | 100.0 |
| - Total prestado | 18.8 | 8.3 | 52.5 | 17.1 | 2.8 | 0.4 | 100.0 |
| Empleados y vendedores | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 22.7 | 8.5 | 45.2 | 18.8 | 4.3 | 0.5 | 100.0 |
| - Total prestado | 24.0 | 8.6 | 44.2 | 18.2 | 4.5 | 0.4 | 100.0 |
| Trabajadores manuales | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 24.7 | 9.0 | 40.5 | 20.2 | 4.5 | 1.2 | 100.0 |
| - Total prestado | 29.2 | 7.7 | 39.1 | 19.1 | 3.6 | 1.2 | 100.0 |
| Campeños | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 26.6 | 10.1 | 44.4 | 16.1 | 2.0 | 0.8 | 100.0 |
| - Total prestado | 26.2 | 10.4 | 44.6 | 15.6 | 2.0 | 1.0 | 100.0 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 18.4 | 10.0 | 46.6 | 23.3 | 1.8 | 0.1 | 100.0 |
| - Total prestado | 20.8 | 10.0 | 46.9 | 20.0 | 2.0 | 0.2 | 100.0 |
| No contestaron | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 29.6 | 9.5 | 38.7 | 18.3 | 3.3 | 0.6 | 100.0 |
| - Total prestado | 30.0 | 10.4 | 37.6 | 18.7 | 2.9 | 0.4 | 100.0 |
| <i>Universidades privadas</i> | | | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 7.9 | 11.7 | 49.5 | 26.2 | 4.2 | 0.5 | 100.0 |
| - Total prestado | 7.7 | 14.1 | 50.9 | 21.9 | 4.6 | 0.6 | 100.0 |
| Empleados y vendedores | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 12.4 | 8.3 | 47.3 | 27.8 | 3.8 | 0.5 | 100.0 |
| - Total prestado | 12.3 | 8.3 | 48.1 | 27.0 | 3.8 | 0.5 | 100.0 |
| Trabajadores manuales | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 16.2 | 5.4 | 35.1 | 37.8 | 5.4 | .0 | 100.0 |
| - Total prestado | 13.8 | 5.9 | 37.5 | 37.5 | 5.0 | .0 | 100.0 |
| Campeños | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 15.5 | 8.2 | 41.8 | 24.5 | 10.0 | .0 | 100.0 |
| - Total prestado | 13.2 | 9.2 | 43.4 | 26.2 | 7.9 | .0 | 100.0 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 12.6 | 11.7 | 44.7 | 25.2 | 3.9 | 2.0 | 100.0 |
| - Total prestado | 11.0 | 12.8 | 44.5 | 25.6 | 4.4 | 1.6 | 100.0 |
| No respondieron | | | | | | | |
| - Número de préstamos | 18.6 | 8.1 | 40.2 | 26.6 | 6.5 | .0 | 100.0 |
| - Total prestado | 15.8 | 7.1 | 47.1 | 24.0 | 5.9 | .0 | 100.0 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamos.

de capacidad académica podría equivaler a cierto tipo de discriminación en contra de los grupos socioeconómicos que poseen reservas limitadas de capacidad; estos grupos serían, por supuesto, los socialmente sub-privilegiados. A la inversa, la política que enfatizara la selección de los estudiantes sub-privilegiados podría implicar la invalidación del test de capacidad por un motivo análogo.

En esta materia sólo caben las especulaciones, ya que no se tiene información alguna sobre las reservas de capacidad de los grupos socioeconómicos.

micos que componen al estudiantado. Quizá sea útil recordar a estas alturas que los prestatarios constituyen sólo el 10% de toda la población universitaria y que el mínimo de capacidad requerida para ser sujeto de un préstamo es un puntaje de 50 en el conjunto de tests que se han diseñado para todos los egresados de Secundaria, los cuales ya han sido categorizados socialmente a lo largo de los primeros doce años de escuela. Por este motivo, es muy probable que el ICETEX disponga de algún espacio de acción que le permita inclinarse por un criterio de elección sin frenar la aplicación del otro.

4. Fuentes del financiamiento estudiantil según origen socioeconómico

Los estudiantes emplean los préstamos del ICETEX como una fuente de financiamiento que viene a complementar otras ayudas, como la familiar, el trabajo de tiempo parcial y similares. Este hecho suscita, al parecer, dos preguntas: ¿los préstamos de ICETEX son indispensables para todos los estudiantes, sin importar su origen socioeconómico? ¿En qué grado los estudiantes, debido a su origen socioeconómico, tienden a sustituir una fuente de financiamiento —por ejemplo, los préstamos— por otras?

El cuadro 18 ofrece esta información para el caso de las universidades públicas. El monto promedio del financiamiento de que disponen los estudiantes se eleva significativamente con el ingreso familiar y da por resultado

CUADRO 18. Préstamos del ICETEX y otras fuentes de financiamiento estudiantil, según origen socioeconómico en el periodo 1969-71 para el caso de las universidades públicas

| Origen socioeconómico | Financiamiento total (pesos) | Financiamiento Total (%) Proveniente de: | | | | Proporción del financiamiento total respecto al total de gastos presupuestados (%) |
|---|------------------------------|---|----------------|----------|-------|--|
| | | ICETEX | Ayuda familiar | Salarios | Otros | |
| <i>Ingreso familiar</i> | | | | | | |
| 0 - 18 000 | 6 600 | 67.3 | 19.3 | 5.5 | 7.9 | 105 |
| 18 000 - 36 000 | 6 970 | 64.0 | 23.1 | 8.7 | 4.2 | 108 |
| 36 000- 54 000 | 7 759 | 61.0 | 19.8 | 8.3 | 10.9 | 112 |
| 54 000 - 72 000 | 8 190 | 62.3 | 21.7 | 9.7 | 6.3 | 109 |
| 72 000 - 120 000 | 7 900 | 53.9 | 20.8 | 22.3 | 3.0 | 122 |
| Más de 120 000 | 9 720 | 56.2 | 20.4 | 15.1 | 8.3 | 107 |
| Total | 7 270 | 63.0 | 20.8 | 9.4 | 6.8 | 109 |
| <i>Ocupación del padre</i> | | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | | | | | | |
| | 7 880 | 59.4 | 21.0 | 12.7 | 6.9 | 111 |
| Empleados y vendedores | | | | | | |
| | 7 290 | 61.7 | 24.2 | 8.4 | 5.7 | 113 |
| Trabajadores manuales | | | | | | |
| | 6 620 | 69.1 | 22.2 | 0.2 | 8.5 | 105 |
| Campesinos | | | | | | |
| | 7 110 | 65.5 | 22.0 | 4.7 | 7.8 | 107 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | | | | | | |
| | 8 190 | 57.6 | 17.6 | 17.6 | 7.2 | 116 |
| No respondieron | | | | | | |
| | 7 620 | 60.4 | 16.4 | 17.2 | 6.0 | 111 |
| Total | 7 410 | 62.0 | 20.4 | 11.1 | 6.5 | 110 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamos.

un “sobre-financiamiento” que en promedio llega a cerca del 10%; no es un margen realmente notable, dada la incertidumbre en torno a la evaluación *a priori* de los gastos y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, como los costos de los estudios no varían monótonicamente con el ingreso, el sobre-financiamiento no está asociada claramente con el ingreso familiar.

La porción de préstamos del ICETEX para el financiamiento total de los estudiantes disminuye en forma significativa conforme aumenta el ingreso familiar, en tanto que, en forma bastante sorpresiva, la porción de la ayuda familiar permanece prácticamente constante (alrededor de un 20% del total), contrariamente a la que se podría esperar. Esta disminución relativa de los préstamos, según se eleva el ingreso familiar, se ve compensada por un aumento en la importancia de los salarios como fuente de financiamiento. El empleo de la ocupación del padre como sustituto del origen socioeconómico, en lugar del ingreso familiar, parece confirmar este cuadro de financiamiento. Por ejemplo, en el caso de prestatarios que son hijos de trabajadores manuales, la porción de préstamos del ICETEX destinada al financiamiento total de los estudios asciende al 69%; la de la ayuda familiar, al 22%; en tanto que la de los salarios resulta despreciable (.2%). En el caso de prestatarios provenientes del grupo de profesionistas, tales porcentajes son, respectivamente, 59.4, 21 y 12.7%.

A pesar de estas variaciones, los préstamos del ICETEX siguen siendo con mucho la fuente más importante de financiamiento estudiantil para todos los niveles socioeconómicos. Parece que aun los estudiantes más ricos no están en la posición de sustituir fácilmente los préstamos por otras fuentes. En realidad, es sorprendente que las familias de altos ingresos o socialmente privilegiadas no contribuyan en un porcentaje mayor al financiamiento estudiantil que las familias de bajos ingresos o menos privilegiadas. Quizá su contribución consista en ayudarlos a conseguir un empleo y a obtener un salario. Es indudable que no puede pasarse por alto esta ayuda familiar no monetaria, a la que se agrega el suministro de casa, comida y vestido. Pero, aun así, queda la sensación de que estas familias son una fuente potencial de financiamiento estudiantil que podría reemplazar, hasta cierta medida, los préstamos.

En las universidades *privadas*, el financiamiento estudiantil tiene algunos rasgos distintivos (ver cuadro 19): 1) el monto promedio de financiamiento de que pueden disponer los prestatarios es más de un 50% superior al de los inscritos en las universidades públicas. 2) No se asocia claramente con el origen socioeconómico. Por ejemplo, el monto del financiamiento de que disponen los estudiantes que pertenecen a familias de la clase trabajadora es casi igual al de los estudiantes que provienen del grupo de profesionistas. 3) El sobre-financiamiento se acerca a la tercera parte de los costos totales y está distribuido entre todos los grupos sociales.¹⁸ 4) La porción de los préstamos aplicada al

¹⁸El sobre-financiamiento es particularmente alto en el caso de los prestatarios pertenecientes a la clase trabajadora. Se debe a los costos más bajos de los estudios que escogen.

CUADRO 19. Préstamos del ICETEX y otras fuentes de financiamiento estudiantil según origen socioeconómico del periodo 1969-71, para el caso de las universidades privadas

| Origen socioeconómico | Financiamiento total (en pesos) | Financiamiento total (%) proveniente de | | | | Proporción del financiamiento total respecto al total de gastos presupuestados (%) |
|---|---------------------------------|---|----------------|----------|-------|--|
| | | ICETEX | Ayuda familiar | Salarios | Otros | |
| <i>Ingreso Familiar</i> | | | | | | |
| 0-18000 | 9 310 | 63.3 | 17.0 | 16.9 | 2.8 | 126 |
| 18000- 36 000 | 10 310 | 57.9 | 18.4 | 17.8 | 5.9 | 138 |
| 36 000- 54 000 | 12 390 | 49.2 | 17.1 | 27.4 | 6.3 | 147 |
| 54 000- 72 000 | 11 050 | 61.5 | 30.2 | 3.9 | 4.4 | 120 |
| 72 000-120000 | 11 080 | 65.0 | 23.9 | 7.8 | 3.3 | 123 |
| Más de 120 000 | 13 690 | 56.2 | 23.0 | 16.1 | 4.0 | 133 |
| Total | 11 280 | 58.2 | 20.6 | 16.5 | 4.7 | 132 |
| <i>Ocupación del padre</i> | | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | 12 140 | 58.5 | 26.5 | 8.2 | 6.8 | 134 |
| Empleados y vendedores | 10 280 | 63.4 | 25.0 | 9.1 | 2.5 | 123 |
| Trabajadores manuales | 12 650 | 48.9 | 15.0 | 29.0 | 7.1 | 165 |
| Campesinos | 10 980 | 56.6 | 21.9 | 19.5 | 2.0 | 125 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | 12 280 | 49.1 | 15.4 | 27.9 | 7.6 | 162 |
| No respondieron | 11 380 | 52.6 | 14.0 | 29.5 | 3.9 | 139 |
| Total | 11 410 | 56.5 | 19.5 | 19.7 | 4.3 | 137 |

Nota: En algunos casos las sumas no son correctas por el redondeo

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamos.

financiamiento total no se asocia claramente con el origen social: es la más alta en el caso de los estudiantes de clase media urbana¹⁹ y la más baja en el de los que pertenecen a la clase trabajadora.²⁰ 5) A diferencia de las universidades públicas, los salarios constituyen una fuente significativa de financiamiento para los estudiantes de bajos ingresos o sub-privilegiados: alcanzan el 29% del financiamiento total de los prestatarios que provienen de familias de la clase trabajadora. La ayuda familiar, según se esperaba, está claramente asociada con el origen socioeconómico: asciende al 26.5% en el caso de los prestatarios que provienen del grupo de profesionistas y al 15% en el de los estudiantes de la clase trabajadora. Estos últimos puntos ilustran el modelo tradicional gracias al cual los estudiantes ricos pueden contar con la ayuda familiar, en tanto que los pobres se ven obligados a completar la ayuda financiera que reciben de sus familias con trabajo de tiempo parcial.

¿Debería ser más bajo el monto de los préstamos ICETEX a los estudiantes inscritos en las universidades privadas debido al sobre-financiamiento

¹⁹ Hijos de "empleados y vendedores".

²⁰ Hijos de "trabajadores manuales".

general? La respuesta, al parecer, debería ser afirmativa, dado que los estudiantes de bajos ingresos, sub-privilegiados, no saldrían perjudicados con tal medida. Quizá también la reducción debiera ser mayor para los estudiantes de la clase más alta, quienes en esta forma se verían precisados a procurarse trabajo de tiempo parcial, que para los de la clase trabajadora.

En suma, el análisis de los patrones de financiamiento, según el origen socioeconómico de los estudiantes, sugiere que deben hacerse algunos cambios en las políticas de préstamos del ICETEX. Por ejemplo, en el caso de los estudiantes socialmente privilegiados inscritos en las universidades públicas, la ayuda familiar podría, hasta cierto punto, reemplazar los préstamos.

De la misma manera, se debería estimular a los estudiantes ricos del sector privado a obtener un trabajo de tiempo parcial y a la vez desalentarlos de recurrir al sobre-financiamiento. Ambas medidas permitirían al ICETEX destinar algunos fondos adicionales a la promoción de los estudiantes menos privilegiados. Esta acción estaría acorde con los apremios económicos de la institución y con su énfasis en el problema de la igualdad de oportunidades educativas.

V. Los préstamos estudiantiles y la eficiencia interna del sistema educativo

Se espera frecuentemente que los préstamos estudiantiles contribuirán a incrementar la eficiencia interna del sistema educativo al reducir las tasas de deserción y repetición estudiantiles. El sentido común señala que tal fin se logrará si los préstamos se conceden en forma selectiva y alcanzan un monto tal que los prestatarios los puedan considerar como un incentivo para estudiar con más ahinco. Desde el punto de vista de la política pública, es importante este efecto colateral de los préstamos; en efecto, puede reducir el total de erogaciones públicas que se hacen por graduado al disminuir el número promedio de años que pasan dentro del sistema educativo.

¿Hasta qué medida es éste el caso de los préstamos del ICETEX? Tanto por el tamaño de éstos como por la importancia que en el proceso de selección conceden al criterio basado en la capacidad, deberían ser un instrumento útil de política para promover la eficiencia. Sin embargo, debido a la ausencia de datos sobre la eficiencia del sistema global de educación superior de Colombia, es difícil precisar la influencia actual que ejercen los préstamos del ICETEX sobre los recipientes en la prosecución de sus estudios. Aun teniendo tal información, sería limitada su utilidad para fines comparativos, debido a que la población de los prestatarios no corresponde a un corte transversal del estudiantado. Ambas poblaciones difieren en varios puntos: sexo, tipo y lugar de estudios, origen socioeconómico, capacidad académica, etc. Cualquier comparación orientada a evaluar el impacto de los préstamos sobre la eficiencia debería intentar primeramente controlar

estos parámetros. Para tomar un ejemplo muy obvio, es de poca utilidad saber que las tasas de repetición de los prestatarios son más bajas que las del estudiantado en general, ya que los préstamos se otorgan —por lo menos parcialmente— con base en la capacidad; en efecto, no hay manera de determinar si el desempeño promedio más alto de los prestatarios se debe a los préstamos que operan como incentivos para trabajar con más empeño o simplemente a su capacidad que en promedio es más alta.

Para este estudio no se intentó diseñar un grupo de control que poseyera las mismas características que la población de prestatarios, con el objeto de establecer comparaciones. En el cuadro 20 se presentan las tasas de repetición de una cohorte de prestatarios durante el periodo 1969-72. La tasa global de repetición de toda la población de prestatarios durante ese periodo es del 15%, que puede catalogarse como baja. Quedan mejor librados los estudiantes de universidades

CUADRO 20. Tasas de repetición+ de los prestatarios según origen socioeconómico y capacidad académica, en el periodo 1969-72

| | Repetidores en: | | | Total de prestatarios | Total de prestatarios en 1969 | Tasas de repetición, (%) |
|---|-----------------|------|------|-----------------------|-------------------------------|--------------------------|
| | 1970 | 1971 | 1972 | | | |
| Universidades públicas | 29 | 33 | 43 | 105 | 572 | 18 |
| Universidades privadas | 15 | 11 | 4 | 30 | 336 | 9 |
| Total | 44 | 44 | 47 | 135 | 908 | 15 |
| <i>Ingreso familiar</i> | | | | | | |
| 0- 18000 | 9 | 4 | 5 | 18 | 207 | 9 |
| 18000 - 36 000 | 2 | 2 | 4 | 8 | 144 | 6 |
| 36 000 - 54 000 | 10 | 5 | 4 | 19 | 82 | 23 |
| 54000 - 72 000 | 1 | 4 | 5 | 10 | 45 | 22 |
| 72 000 - 120 000 | 7 | 3 | 4 | 14 | 61 | 23 |
| Más de 120 000 | 2 | 3 | 1 | 6 | 61 | 10 |
| <i>Ocupación del padre</i> | | | | | | |
| Profesionistas, administradores y trabajadores afines, propietarios | 6 | 5 | 7 | 18 | 112 | 16 |
| Empleados y vendedores | 13 | 17 | 13 | 43 | 234 | 18 |
| Trabajadores manuales | 2 | 1 | 5 | 8 | 77 | 10 |
| Campeños | 5 | 3 | 4 | 12 | 83 | 14 |
| Militares, policías, retirados e incapacitados | 1 | 2 | 2 | 5 | 48 | 10 |
| No respondieron | 3 | 1 | 3 | 7 | 107 | 7 |
| <i>Capacidad académica</i> | | | | | | |
| 00 - 67 | 3 | 2 | 5 | 10 | 38 | 26 |
| 68 - 76 | 19 | 14 | 15 | 48 | 363 | 13 |
| 77 - 85 | 9 | 5 | 2 | 16 | 15 | 10 |
| 86 - 99 | 0 | 0 | 2 | 2 | 41 | 5 |

Nota: + Proporción de prestatarios con uno o más años de retraso al final del periodo de cuatro años, respecto al número total de recipientes en 1969.

Fuente: 15% de la muestra de solicitudes de préstamos

privadas que los de universidades públicas: 9 y 18%, respectivamente. Desafortunadamente, no hay forma de verificar si esto es también válido para los dos cuerpos de estudiantes tomados en conjunto. Llama la atención que los estudiantes de bajos ingresos, provenientes de familias de la clase trabajadora, repitan menos que sus colegas más privilegiados. Los prestatarios de la clase media, 20% de los cuales son repetidores, manifiestan a este respecto el peor desempeño. Existe una correlación estrecha e inversa entre capacidad y tasas de repetición: los prestatarios menos capaces repiten cinco veces más que los más capaces.

El que las tasas más bajas de repetición se encuentren entre los estudiantes de bajos ingresos no puede explicarse por la concentración de los más capaces entre el estudiantado pobre. Tal hecho implica, más bien, que los préstamos del ICETEX son para los pobres un incentivo más fuerte de trabajo que para los ricos. En este sentido, el esquema de préstamos podría significar algunos ahorros de los dineros públicos. A la luz de esta conclusión, las autoridades del ICETEX deberían atender al pobre rendimiento escolar del grupo numéricamente importante de los estudiantes de clase media.

VI. Los préstamos estudiantiles en Colombia: sumario

Hemos intentado evaluar el funcionamiento del esquema de préstamos estudiantiles que lleva a cabo el ICETEX en Colombia. Esto lo hicimos discutiendo el grado en que tales préstamos han contribuido a implementar los objetivos fijados por los planificadores de esa institución. Como es usual en este tipo de ejercicios, el cuadro resultante es una mezcla de la que es difícil obtener una imagen definida, por varias razones. En primer lugar, los objetivos no se definen de manera precisa y medible. Como tales, son susceptibles a interpretaciones variadas y posiblemente cuestionables por parte del analista. En segundo lugar, la falta de un grupo de control que, en el caso, sólo podría ser todo el estudiantado de Colombia, introdujo un elemento especulativo en las inferencias obtenidas de los resultados del análisis. Finalmente, la enorme complejidad de las operaciones diarias del esquema mismo de préstamos requiere un cierto grado de simplificación que difícilmente se puede alcanzar sin distorsionar el cuadro total. A pesar de estas limitaciones, el análisis permitió llegar a algunas conclusiones sólidas respecto a los tres objetivos principales del ICETEX. Las sintetizamos a continuación.

Respecto al papel del ICETEX en el financiamiento de la educación superior en Colombia, las conclusiones son: primera, los préstamos del ICETEX están fuertemente subsidiados gracias a las bajas tasas de interés; en consecuencia, hay escasa posibilidad de que tal esquema de préstamos pueda autofinanciarse, es decir, convertirse en un esquema gracias al cual los préstamos actuales puedan ser totalmente financiados por los pagos que hacen los estudiantes de los préstamos pasados. Indudablemente mejora-

rán esta situación las medidas que a últimas fechas ha tomado la Dirección del ICETEX de elevar la tasa de interés de los préstamos. Sin embargo, no será suficiente, ya que el programa de préstamos del ICETEX se deberá expandir para mantenerse al parejo con la inscripción creciente en el nivel de educación superior.

La segunda conclusión es que los préstamos no pueden considerarse como una fuente de financiamiento de las universidades públicas por el hecho de que éstas no cobran colegiaturas significativas que podrían ser financiadas mediante los préstamos. Constituyen, sin embargo, una pequeña fuente de financiamiento de las universidades privadas, ya que los préstamos son empleados para cubrir las colegiaturas. La importancia limitada de los préstamos del ICETEX en el financiamiento de las universidades colombianas se debe a que las colegiaturas, que podrían ser cubiertas mediante los préstamos, concurren en una proporción pequeña al financiamiento de las universidades. Cuando se inició el esquema de préstamos, se hizo muy poco, o casi nada, para alterar el modelo de financiamiento de las universidades con vistas a incrementar la importancia de las colegiaturas en el financiamiento total. Esto habría implicado elevar el monto de las colegiaturas, medida que las autoridades educativas consideraron políticamente impracticable en el contexto colombiano. La secuela de todo esto es que el esquema de préstamos del ICETEX puede difícilmente ser considerado como un instrumento para transferir la carga de la educación superior de los contribuyentes a los estudiantes: constituye más bien un camino más económico para canalizar fondos adicionales²¹ a las universidades privadas y a los estudiantes del sector público, cosa que no sucedería en un sistema de becas directas.

Dada la ausencia de cualquier reforma del financiamiento de las universidades, es difícil apuntar cómo podría mejorarse el funcionamiento del ICETEX en esta área. Además, el presente estado de cosas en que las universidades privadas obtienen más del esquema de préstamos (subsidiados) que las públicas, parece ser una consecuencia no buscada por los fundadores del ICETEX. Otra característica de la situación actual es que los estudiantes del sector privado emplean los préstamos para comprar educación, en tanto que los del sector público simplemente para vivir. Esta dicotomía refleja también la estratificación social prevaleciente, según la cual el primer grupo está en mejor posición económica que el segundo. Es una situación que difícilmente puede conceptuarse como sana, y ciertamente no deseada por los fundadores del ICETEX.

La influencia de los préstamos del ICETEX, en el *suministro de mano de obra calificada* es doble. En primer lugar, los préstamos subsidiados contribuyen a incrementar la demanda global de educación, al hacer más barata su compra a los individuos. En segundo lugar, la concentración de los préstamos del ICETEX en áreas de estudio como Ingeniería, Medicina,

²¹ Evaluados a partir del componente de subsidio que contiene cada préstamo.

Agricultura y Administración de Empresas, está teniendo un claro impacto en la *estructura* de la mano de obra calificada.

Con base en lo anterior, cabe decir que las políticas de préstamos del ICETEX pueden ser aún más selectivas al incrementar el “poder de incentivo” de los préstamos. Por ejemplo, ¿cuál es la razón para financiar en la misma proporción los costos de todas las áreas de estudio? Éstas podrían ser clasificadas según prioridades y los préstamos financiar una proporción variable de los costos totales.

En el periodo considerado, se ha cambiado muy poco el énfasis en las áreas de estudio antes mencionadas, y no parece que se esté llevando a cabo una re-evaluación sistemática de las necesidades de mano de obra que tiene la economía del país. El ICETEX, además de establecer nuevas prioridades de mano de obra, quizá podría extender su contribución a las políticas de mano de obra de Colombia concediendo trato preferencial a los pagos de aquellos prestatarios que ingresan actualmente a una ocupación relacionada con su capacitación o que aceptan trabajar en las áreas prioritarias –como la rural–, según la definición de las políticas de empleo del Gobierno.

En cuanto al papel del ICETEX en la *redistribución de las oportunidades educativas*, el hecho de que la distribución global de los prestatarios según sus ingresos familiares sea muy semejante a la de los egresados de Secundaria y, probablemente, más equitativa que la del estudiantado mismo, demuestra que el ICETEX tiene cierta capacidad para incrementar las oportunidades educativas. Además, el impacto redistributivo de las políticas de préstamos del ICETEX se debe totalmente a las operaciones de préstamos que se hacen en el sector público. En el sector privado parecen algunas veces ser contraproducentes, ya que enfatizan el otorgamiento de préstamos mayores a estudiantes socialmente privilegiados inscritos en las universidades de la capital, Bogotá, que tienden a escoger las disciplinas prestigiadas de estudio, como son Administración de Empresas, a expensas de otras áreas, como la Agricultura.

En conjunto, el esquema de préstamos estudiantiles del ICETEX parece tener una capacidad más bien limitada, para brindar oportunidades educativas a quienes carecen de ellas. Sin embargo, existen las vías y los medios para mejorar el impacto redistributivo de este esquema sin rebasar el círculo de acción tradicional del ICETEX. Algunas de ellas son las siguientes:

- Disminuir el límite del ingreso familiar para ser sujeto de un posible préstamo;²²
- dar trato preferencial a las solicitudes de estudio fuera de las grandes ciudades;
- ajustar más estrechamente el volumen de los préstamos a las necesidades de los solicitantes y menos al precio (colegiatura) de la educación;

²² En conexión con esto, no es claro el uso que hacen las autoridades del ICETEX de la información sobre el capital familiar a fin de otorgar o negar los préstamos.

- analizar de cerca todas las fuentes alternativas de financiamiento de que disponen los solicitantes;
- adecuar las tasas de interés de los préstamos a los recursos de cada solicitante.

Recientemente se han ampliado las responsabilidades del ICETEX al serle encomendada la administración de las becas para los estudiantes de Secundaria. De esta manera, la institución está en posibilidades de ejercer una influencia decisiva en el reparto de oportunidades educativas entre la población. Teniendo en cuenta el nivel de desarrollo educativo de Colombia, probablemente sea un paso necesario subsidiar a los estudiantes pobres a lo largo de la Secundaria si se desea tener, en el momento del ingreso a la universidad, un estudiantado cuya composición social se aproxime a la de la población urbana total. En esta forma, no hay duda de que un programa de becas convenientemente diseñado para el nivel secundario podría acrecentar la capacidad del sistema de préstamos para el nivel superior a fin de redistribuir las oportunidades educativas en beneficio de quienes carecen de ellas.

Sin importar la política que en el futuro adopte el ICETEX, es necesario decir que esta institución ha sufrido hasta la fecha un serio vacío de información, que hace de la autoevaluación continua de sus actividades una tarea difícil y prolongada. Este vacío tiene, por lo menos, tres aspectos.

Primero, se sabe muy poco del estudiantado colombiano en su conjunto. El ICETEX no puede pretender sustituir a las autoridades correspondientes y darse a la tarea de reunir información sobre la educación post-secundaria. Sin embargo, sus necesidades son suficientemente específicas como para justificar algún tipo de investigación sobre el estudiantado, particularmente en lo relativo a su origen socioeconómico y a sus fuentes de financiamiento posible. Como repetidamente se ha dicho en este trabajo, tal información sería sumamente valiosa en muchos aspectos y serviría, sobre todo, para evaluar la influencia del ICETEX en la distribución de las oportunidades educativas.

Segundo, es también notable la falta de información sobre los presupuestos de los estudiantes. Al no existir información independiente sobre los gastos de los estudiantes, el ICETEX tiene que confiar en las declaraciones de los solicitantes para fijar el monto de los préstamos. Esta situación deja mucho qué desear. La obtención —posiblemente con ayuda de los estudiantes— de datos objetivos y exactos sobre las necesidades de los estudiantes sería sin duda de gran utilidad no sólo para el ICETEX sino también para los mismos interesados.

Tercero, las prioridades del país sobre sus necesidades de mano de obra calificada fueron fijadas hace ya bastante tiempo y requieren ser actualizadas. Esto daría al ICETEX la oportunidad de ir más allá de las proyecciones tradicionales sobre las necesidades de mano de obra. Lo que aquí está en juego no es sólo la capacidad de los préstamos para incrementar

las inscripciones en determinadas áreas de estudio, sino también la propensión de los estudiantes para ingresar a empleos relacionados con su preparación. En otras palabras, el ICETEX debería interesarse también por la situación de los estudiantes una vez que se gradúan y, sobre todo, durante el periodo de transición del estudio al trabajo. Un análisis de seguimiento de los prestatarios durante este periodo, orientado a pulsar el mercado de trabajo para los distintos tipos de graduados, suministraría la información que, incorporada a los procedimientos de selección del ICETEX, ayudaría a armonizar mejor la disponibilidad de mano de obra con las oportunidades de trabajo.

VII. Lecciones de la experiencia colombiana

Las lecciones que pueden desprenderse de la experiencia de préstamos ICETEX son variadas. Entre otras cosas, esta experiencia da algunas claves a otros países, que poseen un nivel de desarrollo económico y educativo similar al de Colombia, para saber si les conviene adoptar o no el esquema de préstamos estudiantiles. El análisis que aquí presentamos muestra que para dar una respuesta afirmativa se deben satisfacer por lo menos tres condiciones. La primera es considerar los préstamos estudiantiles según lo que realmente son, a saber, *el instrumento de una política tendiente a lograr ciertos objetivos educacionales*, tales como alterar: 1) el tamaño y la estructura de la oferta de mano de obra calificada; 2) la composición social del estudiantado, y 3) el monto y el origen de los fondos destinados a la educación. Si alguno de estos cambios es necesario en determinado país, podrá entonces considerarse la conveniencia de implantar el esquema de préstamos. La segunda condición se refiere a la necesidad de ponderar cuidadosamente la situación existente en términos de oportunidades educativas, mecanismos financieros para hacer frente a los costos de la educación, relación entre la oferta de mano de obra y el mercado de trabajo. Finalmente, es necesario comparar la capacidad que tiene el sistema de préstamos para lograr los objetivos esperados, con otras políticas de ayuda estudiantil. A continuación analizaremos estos tres puntos.

1) *Los préstamos estudiantiles como instrumento de una política de fines múltiples*

Los autores de las políticas olvidan frecuentemente definir los objetivos de la política que justifica los préstamos estudiantiles o, según el caso, las políticas generales de ayuda a los estudiantes. A esta ausencia de metas se debe en buena medida la frustración que rodea las discusiones sobre si se otorgan o no préstamos a los estudiantes. Se deben fijar primeramente objetivos amplios de las políticas que luego condicionarán el tipo de esquema de préstamos que habrá de implementarse. A este respecto, la rica experiencia que suministra Colombia demuestra que no existe una relación

rígida y universal entre los objetivos buscados y los préstamos estudiantiles *per se*. *Las características particulares del esquema de préstamos en consideración* determinarán totalmente la obtención o no-obtención de un conjunto de objetivos. En otras palabras, existirán tantos tipos de préstamos estudiantiles como sean los objetivos que se consideren. Por ejemplo, si se conceptúa la equidad como un objetivo importante, según acontece en el caso de Colombia, deberán incluirse en el esquema algunas medidas para que sólo sean objeto de elección los estudiantes de bajos ingresos. Si, en cambio, como sucede en Suecia, el objetivo principal es transferir los costos de la educación de los paterfamilias a los estudiantes, entonces los préstamos deberán hacerse patentes a todos. Así pues, es indispensable definir de manera coherente los objetivos del esquema de préstamos, ya que de ellos depende todo lo demás.

En el terreno de la educación, los autores de las políticas y los planificadores con frecuencia persiguen al mismo tiempo metas diferentes y conflictivas. Siempre está presente la tentación de emplear un instrumento nuevo de política, como los préstamos estudiantiles, con el fin de lograr todo al mismo tiempo. El presente estudio ha demostrado que el esquema de préstamos del ICETEX no es una excepción a esa regla. Abundan los ejemplos de metas conflictivas. Por ejemplo, si se pretendiera hacer de los préstamos del ICETEX una fuente más importante de financiamiento universitario, se debería entonces enfatizar la canalización de préstamos a los estudiantes inscritos en universidades privadas. Sin embargo, tal política podría comprometer los esfuerzos por lograr una distribución más equitativa de las oportunidades educacionales, ya que el alumnado de las universidades privadas tiende a integrarse con estudiantes socialmente privilegiados. Asimismo, podría frenar los intentos por suministrar a la economía nacional la mano de obra que requiere, puesto que sólo las universidades públicas dan capacitación en Agricultura.

El objetivo de suministrar a la economía el volumen adecuado de mano de obra calificada puede también, en algunos casos, ser contrario a la equidad. Por ejemplo, la baja prioridad que se da a la docencia perjudica a los grupos sub-privilegiados en el terreno educativo, como son los estudiantes de sexo femenino, quienes manifiestan una gran inclinación hacia este campo de estudio. Otro conflicto posible, no reseñado en este estudio, entre la creación de la mano de obra adecuada y la equidad puede afectar la calidad de la educación: la eficiencia requiere utilizar los centros educativos con largo historial y alta calidad, establecidos en las grandes ciudades, en tanto que la equidad requiere la diversificación geográfica de las facilidades educativas.

Desde un punto de vista más general, las áreas de estudio que necesita la economía desde el punto de vista de la eficiencia pueden no coincidir con los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes que, desde la óptica de la equidad, deberían tomarse en cuenta.²³ Por ejemplo, la carrera de

²³ En este trabajo no se hizo una clasificación transversal de los diferentes campos de estudio atendiendo a los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes, debido al tamaño reducido de la muestra del ICETEX.

Administración de Empresas puede ser un área prioritaria para la economía. Pero, desde el punto de vista de la equidad, resulta menos deseable, ya que los estudiantes socialmente privilegiados escogen frecuentemente este campo de estudio. En el mundo real son obligadas las transacciones, especialmente entre los dos criterios amplios de la equidad y la eficiencia. Sin embargo, es importante tener en cuenta los conflictos que pueden surgir entre los objetivos y ordenar adecuadamente las prioridades entre ellos.

2) *Evaluación del momento anterior a un programa de préstamos*

Los mejores esquemas de préstamos estudiantiles pueden ser un fracaso si funcionan en un contexto inadecuado. Sobre este particular, la experiencia colombiana aporta una serie de pistas valiosas. Muestra, por ejemplo, que la capacidad de los préstamos estudiantiles para convertirse en una fuente apreciable de fondos para la universidad depende de la estructura del financiamiento de ésta y, más específicamente, de la importancia de las colegiaturas en el ingreso total. ¿Qué importancia tienen, y deberían tener, las colegiaturas? El acuerdo en este punto condiciona definitivamente el éxito o el fracaso futuro del esquema.

Los esquemas de préstamos estudiantiles pretenden alterar el suministro de mano de obra calificada bajando los costos de las áreas de estudio seleccionadas. Se logrará esta meta a condición de que, en el proceso de selección del área de estudio, los bajos costos lleguen a ser un incentivo lo suficientemente fuerte como para imponerse a los gustos personales, a las tradiciones o a la autoridad paterna. Puede ser que esto no se logre en todos los casos; pero requiere ser investigado cuidadosamente antes de lanzar el esquema de préstamos.

En algunos países, los esquemas de préstamos están llamados a atenuar la demanda de educación. Los préstamos pueden lograrlo si reemplazan a un sistema de becas o se emplean para financiar colegiaturas crecientes. En ambos casos, contribuyen a la larga a transferir la carga de los costos educativos de los contribuyentes a los consumidores a través de precios crecientes. El grado en que se abatirá la demanda como resultado de esta acción dependerá parcialmente de la elasticidad de la demanda de educación en relación a su precio.

El grado de igualdad en las oportunidades educativas que se haya logrado en el nivel educativo anterior al que se financia, condiciona grandemente el funcionamiento del esquema de préstamos que quiera tener en cuenta la equidad. Para decirlo lisa y llanamente, los préstamos estudiantiles contribuirán a “democratizar” la educación superior sólo si se “ha democratizado” previamente la educación secundaria. Siempre que se fije como objetivo alguna forma de equidad educacional, será necesaria una evaluación total del proceso de selección social que se lleva a cabo en el sistema educativo, con el objeto de escoger el nivel de educación adecuado en que habrá de operar el esquema de préstamos.

3) *Cotejo de los préstamos estudiantiles con otras políticas de ayuda estudiantil*

Hemos probado en este trabajo que los préstamos del ICETEX están subsidiados a través de sus tasas de interés más bajas que las que operan en el mercado. Tal subsidio, que equivale a un donativo adicional sobre el préstamo, es una práctica común en todo el mundo, aunque el monto varía según el país de que se trate. La combinación de donativos y préstamos conduce naturalmente a investigar la capacidad de otros tipos de ayuda que permitan alcanzar los objetivos que en el presente trabajo se han asignado a los préstamos estudiantiles. Se carece de experiencias con esquemas de donativos directos (becas), exención de impuestos o sistemas de descuento. Estos esquemas, si son diseñados adecuadamente, pueden afectar el suministro de mano de obra calificada, modificar la composición social del estudiantado y transferir la carga de los costos educativos de un grupo a otro. Se podría pensar también en incentivos no-financieros —como la garantía otorgada a grupos selectos de estudiantes de obtener empleo después de la graduación— que tendrían un efecto muy similar.

Dado que los mismos objetivos se pueden lograr con diferentes políticas de ayuda a los estudiantes, la selección de la más rentable depende de su capacidad para alcanzar los objetivos buscados. Tal selección sólo puede realizarse atendiendo a una situación particular sobre un punto particular. Aunque la generalización puede ser peligrosa en un área tan nueva, parece que el futuro de los préstamos estudiantiles al estilo de los colombianos está restringido a los tipos de educación con altos costos de oportunidad, como son la educación universitaria y la de adultos. A pesar de que nunca se ha experimentado a gran escala el financiamiento de la educación de adultos, las características de ésta —corta duración, altos costos de oportunidad, expectativas de fuerte impacto en los ingresos subsiguientes, capacidad de los recipientes para ofrecer garantía financiera— parecen adaptarse bien a los esquemas de préstamos estudiantiles.