

El sistema de becas y ayudas al estudio en el nivel universitario

Elena Costas
Universidad Autónoma de Barcelona y Barcelona GSE

María Sánchez
London School of Economics

Paula Salinas
Universidad Autónoma de Barcelona y Barcelona GSE

RESUMEN

Este artículo ofrece un diagnóstico del sistema de becas y ayudas al estudio universitario en España entre los años 2006-2016. A partir del análisis de la evolución del gasto en becas y ayudas al estudio, atendiendo al nivel de gobierno que las financia, su modalidad y su importe medio, el trabajo muestra cómo los cambios introducidos en la normativa en el año 2013 modificaron la configuración del sistema de becas. Asimismo, en base al análisis de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida, se analiza el grado de progresividad del sistema actual. Si bien el sistema actual presenta un elevado grado de progresividad y mejoras respecto al sistema anterior, aún existe margen de mejora. El trato diferenciado entre regiones, el incremento de la cuantía de las becas para las rentas más bajas y la reducción de los requisitos académicos para asegurar la igualdad de oportunidades serían algunas de las reformas que permitirían mejorar la progresividad actual del sistema.

Palabras clave: becas, ayudas al estudio, universidad, sistema universitario español.

Agradecimientos: Parte de esta investigación nace de la realización de un estudio para Save the Children, sobre el sistema de becas y ayudas al estudio del sistema educativo, y que queda recogido en la publicación Save the Children (2018). Las autoras agradecen la ayuda de Pablo Tucac en la realización del estudio.

Scholarships and study grants at the university level

ABSTRACT

This paper offers a diagnosis of the system of scholarships and grants for university study in Spain between the years 2006-2016. Based on the analysis of the evolution of spending on scholarships and study grants, the level of government that finances them, their modality and their average amount, this work shows how the changes introduced in the regulations in 2013 modified the configuration of the aid system. Likewise, based on the analysis of microdata from the Living Conditions Survey, the level of progressivity of the current system is analyzed.

Although the current system has a high level of progressivity and improvements compared to the previous system, there is still room for improvement. The differential treatment between regions, the increase in the amount of study aids for lower incomes and the reduction of academic requirements to ensure equal opportunities would be some of the reforms that would improve the current progressivity of the system.

Keywords: scholarship, study grants, university, Spanish university system.

1. Introducción

Europa se enfrenta a una serie de retos importantes, entre los que se encuentran restablecer la creación de empleo y la recuperación económica; lograr un crecimiento sostenible; mejorar la cohesión social; y adaptarse a la era digital y a una economía global basada en el conocimiento. En este contexto, la educación se encuentra en el centro de la agenda política de los distintos países, como mecanismo para alcanzar estos objetivos, entre otros. Por ello, en el ámbito de la educación universitaria, la estrategia de crecimiento de la Unión Europea, Europa 2020, incluye entre sus objetivos para el año 2020 el aumento del porcentaje de personas de 30 a 34 años que haya completado estudios de nivel terciario hasta un 44% en el caso español.

Actualmente, este porcentaje es del 41,2% en España, por encima del promedio europeo. No obstante, a diferencia de lo que ha sucedido en el resto de los países europeos, este porcentaje ha ido empeorando en España a lo largo de los últimos años, haciendo cada vez más improbable el cumplimiento del objetivo establecido. Además, existen fuertes desigualdades en cuanto a la población con educación superior, tanto entre regiones como entre colectivos de una misma región. Concretamente, el porcentaje de titulados con educación superior oscila entre un 32,2% en Murcia y un 55,1% en el País Vasco, una diferencia de más de veinte puntos porcentuales entre comunidades autónomas. Asimismo, se observa como el porcentaje de titulados con educación superior es mayor en las zonas urbanas, y entre la población cuyos padres tienen títulos universitarios o no son extranjeros (OECD, 2016).

Si bien buena parte de estas desigualdades en el acceso a la educación terciaria tiene su origen en las etapas educativas anteriores, ya sea debido a las diferencias en el rendimiento académico de los estudiantes o a la desigual incidencia del abandono escolar temprano (Save the Children, 2017), los jóvenes procedentes de entornos familiares más desfavorecidos también tienen mayores dificultades para poder proseguir sus estudios una vez finalizada la educación secundaria, tanto por el coste directo que suponen como por su coste de oportunidad. En este contexto, las becas y ayudas al estudio universitarias pueden contribuir a compensar las desigualdades económicas y garantizar la igualdad de oportunidades entre los jóvenes, eliminando las barreras financieras en el acceso a la educación superior.

En el estudio que se presenta a continuación se lleva a cabo un diagnóstico del sistema de becas y ayudas al estudio en España, en la etapa universitaria de la educación, analizando el tipo de ayudas existentes actualmente y su orientación, y parando especial atención a la progresividad de las mismas. Concretamente, en una primera parte del estudio, se analiza en detalle el sistema de becas y ayudas establecido de acuerdo con la normativa estatal vigente desde el año 2013, así como sus diferencias con respecto al sistema anterior; y se analiza la evolución del gasto en becas y ayudas al estudio, atendiendo al nivel de gobierno que las financia, su modalidad y su importe medio. En una segunda parte del estudio se analiza la progresividad del sistema de becas, mostrando cuál es la distribución del gasto en becas universitarias por deciles de renta, en base a los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida, que permiten identificar a los hogares que disponen de becas o ayudas al estudio según su nivel de renta.

Estudios anteriores han constatado las deficiencias del sistema español de becas en cuanto a su capacidad redistributiva. Ejemplos de esos estudios son AEVAL (2009) o Calero y Gil-Izquierdo (2014), los cuales muestran la distribución del gasto en becas por deciles de renta, constatando ciertos problemas de progresividad. Perez-Esparrells y Morales Sequera (2014), por su parte, detectan cierta inequidad territorial cuando se consideran las becas de gratuidad en los niveles no universitarios. Más actuales son los estudios de Save the Children (2016; 2018) y Educo y Ayuda en Acción (2017) quienes también alertan de la poca equidad en el sistema de becas actual en España. Para el caso de Cataluña, Martínez-Celorrío (2015) muestra ejercicios adicionales para el estudio de la progresividad de las becas, como centrarse en la ocupación de los padres.

2. Marco normativo

2.1 Regulación del sistema de becas y ayudas al estudio

El derecho de todos a la educación viene regulado en el artículo 27 de la Constitución Española, que establece que “los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes”. Este derecho, también reconocido en la agenda de Desarrollo Sostenible a 2030, aprobada en 2015 por Naciones Unidas, garantiza que todos los niños y jóvenes puedan contar con los medios para recibir una educación en una condición de igualdad de oportunidades.

Conseguir un sistema educativo equitativo implica que ni el acceso ni la calidad del servicio se vean mermadas por los recursos económicos de los estudiantes y sus familias. Se trata de eliminar las barreras que impiden un acceso por igual de todos los jóvenes. Por tanto, para hacer efectivo este derecho en España, las Leyes Orgánicas dictadas en desarrollo del artículo 27 de la Constitución contienen regulaciones concretas sobre el sistema de becas o ayudas al estudio. Concretamente, estos aspectos se han abordado en el artículo 6.3.h de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE); en el artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU); y en el artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que se refiere al derecho de los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables a obtener becas y ayudas al estudio, y que reformula la legislación educativa española precedente con tal de reforzar de manera más sistemática los principios de equidad, igualdad de oportunidades e inclusión educativa (Martínez-Celorrío, 2015).

En el ámbito de las becas y ayudas al estudio para cursar estudios universitarios, el artículo 45 de la LOU establece que, “con objeto de que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, el Gobierno y las comunidades autónomas, así como las propias universidades, instrumentarán una política de becas, ayudas y créditos para el alumnado y, en el caso de las universidades públicas, establecerán, asimismo, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos”. Asimismo, cabe destacar que la LOU atribuye al Estado el mandato de regular, con carácter básico, los elementos estructurales básicos del sistema, con el fin de garantizar las condiciones de

igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades de acceso a los estudios superiores.

Así, se establece que el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso o la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento. Más concretamente, el Estado es quien deberá determinar con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas.

Estos aspectos serían regulados con la aprobación del *RD 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas*¹, modificado con la aprobación del *RD 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007*. Sin embargo, se difiere a un real decreto anual la determinación de dos parámetros cuantitativos que, por su carácter coyuntural, no pueden establecerse con carácter general: los umbrales de renta y patrimonio cuya superación determina la pérdida del derecho a la obtención de la beca o ayuda, y el importe de los diferentes componentes y cuantías de las becas y ayudas al estudio.

Por lo tanto, de acuerdo con este marco regulatorio, el sistema de becas y ayudas al estudio está claramente centralizado, siendo el gobierno central el responsable de su diseño y regulación, y las comunidades autónomas las responsables de su gestión, siempre de manera coordinada con el gobierno central y entre ellas a través de la Conferencia General de Política Universitaria. Cabe mencionar la sentencia del Tribunal Constitucional 188/2001, que establece que la regulación básica estatal del sistema de becas no puede resultar exhaustiva ni uniforme, sino que ha de permitir a las comunidades autónomas disponer de un margen normativo que haga posible el ejercicio de sus propias opciones políticas en el desarrollo de la normativa básica, reconociendo así la territorialización de la dotación económica que el Estado destina a becas. Así, si bien se pretendía que la reforma del sistema de becas que tuvo lugar en el año 2007, con el Real Decreto 1721/2007, permitiera modificar el vigente régimen centralizado de gestión de las becas y ayudas al estudio, una vez que todas las comunidades autónomas habían asumido competencias en materia de educación y tras la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, la regulación y diseño del sistema de becas y ayudas al estudio continuaron siendo fijadas por el gobierno central.

¹ Lo contenido en las leyes orgánicas de educación en relación al sistema de becas se desarrolló inicialmente con el *RD 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado*; y no se modificó hasta el año 2007, con la aprobación del *RD 1721/2007*.

Con el decreto del año 2013, se acomete una reforma de la estructura del sistema que pretende reforzar su eficacia en la consecución de sus objetivos (asegurar la igualdad de oportunidades y ser un instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico), y mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, prestando especial atención a situaciones de necesidad. Concretamente, de acuerdo con esta regulación, las becas y ayudas concedidas por el estado deben jugar un papel clave para compensar las desigualdades económicas de las alumnas y alumnos, convirtiendo la educación en un derecho efectivo. Así, de acuerdo con lo establecido en el RD 609/2013, la voluntad del gobierno es garantizar que ningún estudiante abandone sus estudios postobligatorios por motivos económicos, asegurando así la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

En el preámbulo se establece que, además de cumplir su función de asegurar la igualdad de oportunidades de todos aquellos que, teniendo vocación y aptitudes para el estudio, carecen de los medios económicos necesarios para emprenderlos o continuarlos, la política de becas y ayudas al estudio debe ser un instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico de los estudiantes, especialmente de los estudiantes de los niveles superiores del sistema educativo. Como veremos, con esta finalidad, se endurecen los requisitos académicos necesarios para poder acceder a una beca en los niveles universitarios, aspecto que ha generado una fuerte polémica al excluir así del sistema de becas a un gran número de estudiantes que, sin embargo, cumplirían con los requisitos de renta para acceder a las mismas.

2.2 Modalidades, cuantías y requisitos económicos de las becas y ayudas al estudio

En el RD 1721/2007 se incluyó la gestión territorializada del sistema, distinguiendo entre las becas y ayudas al estudio territorializadas, que son aquellas que se financian con cargo a créditos del Programa de becas y ayudas a estudiantes de los presupuestos generales del Estado² y respecto de las que el Estado establece la regulación básica conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y en el artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; y las becas y ayudas al estudio no territorializadas, que son las destinadas a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación a Distancia, de Ceuta y Melilla y de los centros españoles en el exterior, que se financian con cargo a créditos del Programa de becas y ayudas a estudiantes de los presupuestos generales del Estado y respecto de las que el Estado también lleva a cabo la gestión y concesión.

De acuerdo con lo que se establece en el RD 1721/2007, parcialmente modificado por el RD 609/2013, las becas y ayudas al estudio territorializadas tendrán diferentes modalidades en función de sus componentes, destinados a atender a los diversos gastos derivados de la educación. Tal como se muestra a continuación, los componentes de las becas para

² Los créditos presupuestarios que se destinen a las becas y ayudas territorializadas se distribuyen entre las comunidades autónomas de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 y 40 del RD 1721/2007. Según la regulación de estos artículos, la distribución se deberá realizar en base a criterios objetivos, que serán establecidos anualmente por la Conferencia Sectorial de Educación o la Conferencia General de Política Universitaria.

enseñanzas no obligatorias se modificaron sustancialmente con el RD 609/2013, respecto a lo establecido en el RD 1721/2007, implicando también una disminución del importe que los estudiantes podían recibir en concepto de beca. Concretamente, para las enseñanzas universitarias³ se pueden conceder becas que incluyan alguna o algunas de las siguientes cuantías:

- **Cuantía fija para beca de matrícula:** esta beca consiste en la exención de precios públicos y tasas por servicios académicos, dirigida a todos los solicitantes que cursen estudios universitarios y que cumplan los requisitos económicos y académicos establecidos en la correspondiente convocatoria. Concretamente, pueden percibir esta beca los solicitantes cuya renta no supere el umbral 3 de renta familiar (14.112 euros para familias de un miembro, o 38.831 euros para familias de cuatro miembros) y cumplan los requisitos académicos. Esta beca comprende el precio público oficial de los servicios académicos universitarios correspondiente a los créditos en que se haya matriculado el estudiante por primera vez en el curso anterior⁴. Este componente ya existía antes de la reforma del año 2013 para los solicitantes cuya renta familiar no superara el umbral 5, equivalente al umbral 3 actual.
- **Cuantía fija ligada a la renta del solicitante.** Se fijará el importe para cada curso académico. En el curso 2015-16 esta cuantía era de 1.500 euros. Pueden percibir esta beca los solicitantes cuya renta no supere el umbral 1 de renta familiar (de 3.771 euros para familias de un miembro, o de 13.909 euros para familias de cuatro miembros) y cumplan los requisitos académicos.

Este componente sustituiría al componente de compensación existente antes de la reforma del año 2013. Éste estaba destinado a compensar la ausencia de ingresos que comporta la dedicación al estudio, y podía revestir la modalidad de beca salario (dirigida a estudiantes de grado, y que ascendía a 3.500 euros, y era incompatible con los componentes de material para estudios y transporte urbano) o ayuda compensatoria (dirigida a estudiantes de máster u otros estudios universitarios, y que ascendía a 2.550

³ Enseñanzas que se incluyen: Enseñanzas universitarias adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior conducentes a títulos oficiales de grado y de máster; Enseñanzas universitarias conducentes a los títulos oficiales de licenciado, ingeniero, arquitecto, diplomado, maestro, ingeniero técnico y arquitecto técnico; curso de preparación para el acceso a la universidad de mayores de 25 años impartido por universidades públicas; y créditos complementarios o complementos de formación necesarios para el acceso u obtención del máster y del grado, así como para los diplomados universitarios que deseen proseguir estudios oficiales de licenciatura.

⁴ Hasta el curso 2015/16 se establecía la posibilidad de que si las Administraciones educativas no proporcionaban los datos del coste económico desagregado de cada una de las titulaciones oficiales ofertadas por sus universidades públicas, resultado de la implantación de un sistema de contabilidad analítica, la parte del componente de matrícula que se financiaría con cargo a los Presupuestos Generales del Estado sería el precio público vigente en el año 2012, actualizado mediante la aplicación de un coeficiente, determinado por la Conferencia General de Política Universitaria (apartado 2 del artículo 7 del RD 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto educativo). Así, según la Disposición adicional tercera del RD 726/2017, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte aporta a las Universidades una cantidad por alumno becado igual a la del precio público fijado para la titulación correspondiente en el curso 2011/2012, actualizada en un 1%, en concepto de en concepto de compensación de los precios públicos por servicios académicos. Cuando la cantidad aportada resulte inferior al coste de las becas de matrícula, calculado como el precio público efectivamente fijado por la comunidad autónoma para el curso 2017/2018, corresponderá a dicha comunidad autónoma compensar a las Universidades públicas por la diferencia. De este modo, la totalidad de matrícula quedaría cubierta para el alumno, ya sea por el Estado o por la comunidad autónoma.

euros). Por tanto, la reforma acometida en el año 2013 implica una fuerte reducción del importe de este componente. En relación al umbral, también podrían percibir estos componentes los solicitantes cuya renta familiar no superase el umbral 1.

- **Cuantía fija ligada a la residencia del estudiante** durante el curso escolar, cuya cuantía no será, en ningún caso, superior al coste de la prestación. Se fijará el importe para cada curso académico. En el curso 2015-16 esta cuantía era de 1.500 euros. Para la adjudicación de la cuantía ligada a la residencia del estudiante durante el curso se requiere que el solicitante curse estudios presenciales con un número mínimo de horas lectivas y que acredite la necesidad de residir fuera del domicilio familiar durante el curso, por razón de la distancia entre el mismo y el centro docente, los medios de comunicación existentes y los horarios lectivos. Podrán percibir esta beca los solicitantes cuya renta no supere el umbral 2 de renta familiar (de 13.236 euros para familias de un miembro o de 36.421 euros para familias de cuatro miembros) y que cumplan los requisitos académicos.

Este componente sustituiría al componente para gastos de residencia, que ascendía a 2.556 euros, y al que podían acceder los estudiantes cuya renta familiar no superara el umbral 4 anterior, que equivaldría en importe al umbral 2 actual.

- **Cuantía variable:** la beca podrá incluir una cuantía variable y distinta para los diferentes solicitantes, que resultará de la ponderación de la nota media del expediente del estudiante y de su renta familiar. Para cada curso académico podrán fijarse importes mínimos y/o máximos para la cuantía variable. Para el curso 2015-16, el importe mínimo sería de 60 euros. Podrán percibir esta beca los solicitantes cuya renta no supere el umbral 2 de renta familiar (de 13.236 euros para familias de un miembro o de 36.421 euros para familias de cuatro miembros).

Esta cuantía variable sustituiría al plus de rendimiento, destinado a recompensar el mejor aprovechamiento de aquellos becarios que cursan las enseñanzas universitarias recogidas en el correspondiente real decreto obteniendo unos resultados académicos sensiblemente superiores a los requeridos para tener derecho a la beca. El importe de este componente ascendía a 150 euros y podían acceder a él los estudiantes cuya renta familiar no superase el umbral 5. Por tanto, se incrementa notablemente la parte de la beca que se determina en función del rendimiento académico del alumno que, si bien depende de los recursos disponibles, de la renta del estudiante y de sus resultados académicos, podría ascender hasta prácticamente 2.000 euros; y, a su vez, se limita el grupo de estudiantes que pueden acceder a este componente en base a su nivel de renta.

Antes de la reforma del año 2013, existía también el componente para gastos de desplazamiento, incompatible con el de gastos de residencia, importe que oscilaba entre los 185 euros y los 937 euros, en función de la distancia entre el domicilio familiar y el centro docente; y un componente para material para estudios, que ascendía a 244 euros.

Los recursos asignados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para cada convocatoria, a excepción de aquellos que se destinen a compensar las becas de matrícula, se asignan en primer lugar a la cobertura de las cuantías fijas ligadas a renta, residencia y beca

básica, y a las que indiquen los reales decretos anuales que fijen los umbrales económicos y los demás requisitos necesarios para obtener beca o ayuda al estudio, para todos los estudiantes que resulten beneficiarios de las mismas según establezca la convocatoria. El importe que, en su caso, reste tras realizar estas operaciones, dependiendo de las disponibilidades presupuestarias se asigna a la cobertura de la cuantía variable, que se distribuye en base a la fórmula establecida. Así, los distintos componentes mencionados son de concesión directa para los alumnos que cumplan los requisitos económicos y académicos establecidos (Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reforma para el impulso de la productividad), mientras que el importe percibido correspondiente a la cuantía variable dependerá de los créditos presupuestarios disponibles una vez financiados el resto de componentes.

Además de estas becas, el Estado también realiza la convocatoria de Ayudas Erasmus, becas para el estudio de idiomas extranjeros y becas de colaboración de estudiantes en departamentos universitarios o para la movilidad de estudiantes universitarios. Adicionalmente, las comunidades autónomas pueden convocar becas y ayudas al estudio universitarias, en el marco de sus competencias.

2.3 Requisitos académicos de las becas

Los requisitos académicos necesarios para la obtención de las becas se determinan en base a lo establecido **Descripción del gasto en becas** en los artículos 18 a 32 del RD 1721/2007, y la disposición transitoria primera, los cuales se endurecieron notablemente con la aprobación del RD 609/2013.

- **Matriculación:** Estar matriculado en régimen de dedicación académica a tiempo completo (60 créditos), o de una parte de los créditos (entre 30 y 59). En el caso de matrícula parcial los estudiantes pueden obtener únicamente la beca de matrícula y la cuantía variable mínima (60 euros), y deben aprobar la totalidad de los créditos para poder optar a beca el curso siguiente. Antes de la modificación del año 2013, los alumnos que se matriculaban parcialmente podían optar a la beca de matrícula, desplazamiento, transporte urbano y material de estudios, si bien también debían aprobar la totalidad de los créditos para poder optar a la beca el curso siguiente.
- **Carga lectiva superada:** Quienes se matriculen por primera vez deberán acreditar una nota de acceso a la Universidad de 6,50 puntos (excepto para la beca de matrícula, donde se deberá acreditar una nota de 5,50 puntos). Los solicitantes de segundos y posteriores cursos deberán haber superado en los últimos estudios cursados el 100% de los créditos matriculados, porcentaje que se reduce al 85% para enseñanzas técnicas; o, alternativamente, un 65% de los créditos matriculados, con una nota media de 6,0 puntos, en el caso de las enseñanzas técnicas y de ciencias; o el 90% de los créditos matriculados con una nota media de 6,5 puntos, en el caso del resto de enseñanzas. Para obtener la beca de matrícula como único componente, el porcentaje de créditos superados en el curso anterior se reduce al 65% en enseñanzas técnicas y ciencias, el 80% en salud y el 90% en el resto. Antes de la modificación del año 2013, solamente se exigía haber aprobado el

60% de los créditos matriculados en el caso de las enseñanzas técnicas, o el 80% en el caso de las demás enseñanzas universitarias de grado.

- **Duración de la beca:** Se podrá disfrutar de beca durante un año más de los establecidos en el plan de estudios. No obstante, este plazo será de dos años para quienes cursen estudios de enseñanzas técnicas. Quienes opten por la matrícula parcial y quienes cursen la totalidad de sus estudios de grado en universidades no presenciales podrán disfrutar de la condición de becario durante un año adicional respecto a lo anterior. Este aspecto no se modifica con la reforma del año 2013.

Cuando se produzca un cambio de estudios universitarios cursados total o parcialmente con condición de becario, no podrá obtenerse ninguna beca en los nuevos estudios hasta que el solicitante haya quedado matriculado de, al menos, treinta créditos más de los que hubiera cursado con beca en los estudios abandonados. A estos exclusivos efectos se tendrán en cuenta los créditos convalidados, reconocidos, adaptados y transferidos. Este aspecto se modifica con el RD 293/2016, pues hasta entonces solamente era necesario acreditar la superación del mismo porcentaje de créditos que se hubieran superado con beca en los estudios abandonados.

En el supuesto de cambio de estudios cursados totalmente sin condición de becario, se considerará a estos efectos como rendimiento académico que debe cumplir el solicitante para obtener beca en los nuevos estudios, el requisito académico que hubiera debido obtener en el último curso de los estudios abandonados, con excepción de los alumnos que concurran a mejorar la nota de la prueba de acceso a la universidad que podrán hacer uso de esta última calificación.

3. Descripción del gasto en becas universitarias

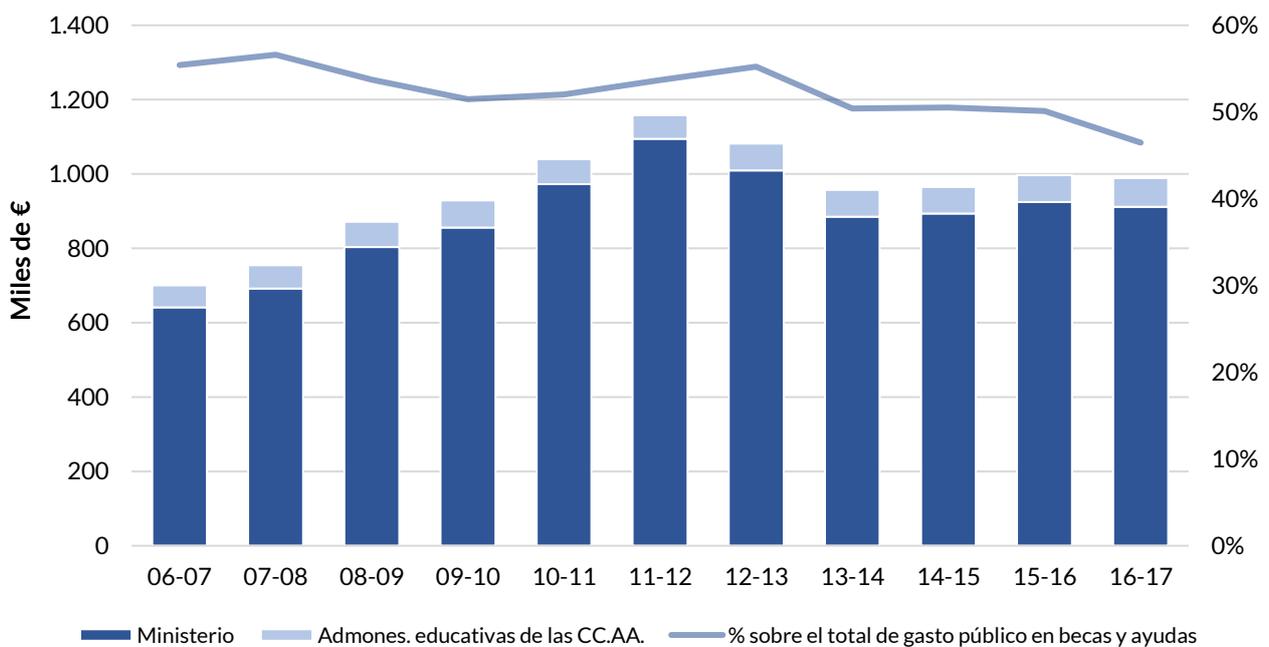
3.1 Evolución del gasto en becas y ayudas al estudio

En este apartado se describe cuál ha sido la evolución del gasto en becas universitarias, durante el período anterior y posterior a los recortes que se han producido en el gasto educativo a raíz de la crisis económica. Los datos que se describen a lo largo de esta sección provienen principalmente de la Estadística de Becas y Ayudas al Estudio, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Tal como se puede observar en el Gráfico 1, el gasto en becas y ayudas al estudio en educación universitaria durante el curso 2016-2017 ha sido de 988,58 millones de euros, importe que representa el 46% del gasto total en becas y ayudas al estudio. Tal como se puede observar en el gráfico, este gasto fue financiado principalmente por el Estado quien, a través del Ministerio de Educación, gestiona aproximadamente el 92% del importe total por este concepto. El 8% restante correspondería a las comunidades autónomas, y correspondería al gasto en becas y ayudas al estudio al margen del sistema estatal, convocadas por las propias comunidades autónomas.

En el Gráfico 1 se puede observar que el gasto en becas y ayudas al estudio universitarias fue aumentando notablemente entre los cursos 2006/07 y 2011/12, año en que ascendió a 1.158,07 millones de euros, y a partir del cual disminuye. Este descenso es especialmente relevante en el curso 2013-2014, en que se produce una fuerte caída del gasto en becas universitarias, que vendría básicamente explicado por la reforma del sistema de becas acometida con la aprobación del RD 609/2013, que implicó una reducción de las cuantías de los distintos componentes y la desaparición de los componentes para transporte y material. Asimismo, en el curso 2013-14 también desaparecen las becas para la movilidad de estudiantes del programa SÉNECA y disminuye notablemente el importe destinado a becas de colaboración en departamentos. Si bien las comunidades autónomas incrementaron su gasto en becas y ayudas al estudio en estos años, este aumento no resultó suficiente para amortiguar la caída en el volumen de recursos del Estado.

Gráfico 1. Evolución del gasto público en becas y ayudas al estudio universitario por Administración financiadora y participación porcentual sobre el gasto público total en becas y ayudas al estudio (2006-2016).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

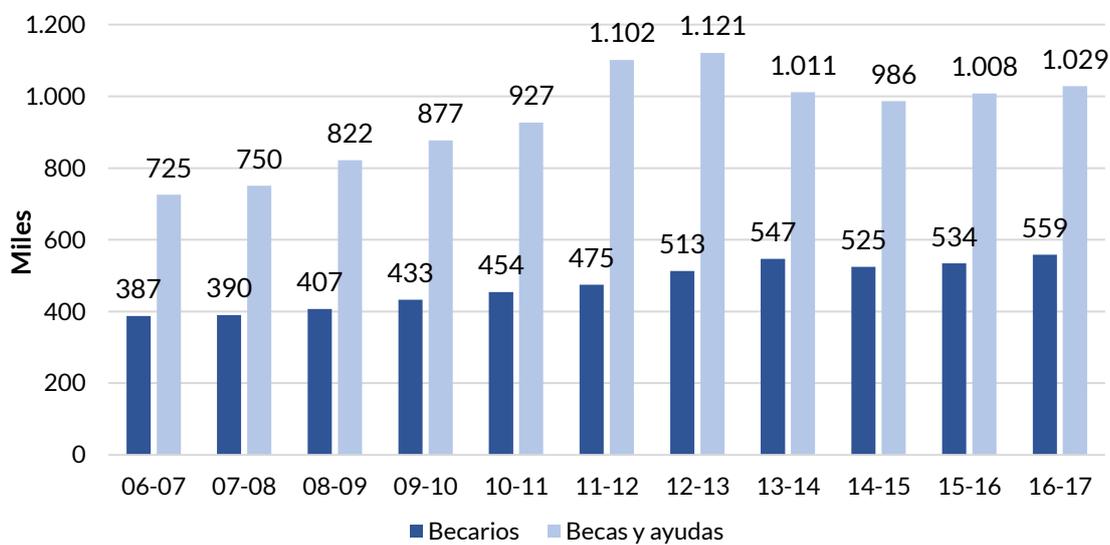
3.2 Evolución del número de becarios y de becas y ayudas al estudio

El Gráfico 2 muestra la evolución de la cantidad de becas y ayudas otorgadas a nivel universitario, así como los beneficiarios de las mismas. Tal como se puede observar, se produce un crecimiento prácticamente constante en el número de becarios a lo largo de todo el período analizado. Si consideramos el crecimiento entre los cursos 2006-07 y 2016-17, comprobamos que el número de becarios se incrementó un 44,3%, pasando de 387.144 a 558.618 becarios.

En cuanto al número de becas, se distinguen dos períodos con tendencias bien diferenciadas. Entre los cursos 2006-07 y 2012-13, en que se observa una etapa de crecimiento sostenido,

durante la cual el número de becas pasa de 725.468 a 1.121.330 becas, lo que supone un incremento del 54,6% en tan solo 7 cursos; y a partir del curso 2013-14, año en que se produce un descenso del 10,8% en el número de becas concedidas respecto al año anterior, si bien el número de becarios sigue aumentando en este curso. En el curso 2014-15 también disminuye el número de becas y ayudas al estudio concedidas, si bien esta reducción también va acompañada de una disminución en el número de becarios. Es decir, a partir de la aprobación del RD 609/2013 se reparten menos ayudas, si bien el número de beneficiarios es mayor. A partir del curso 2015-16 la cantidad de ayudas vuelve a crecer, aunque a un ritmo moderado, por lo que en el curso 2016-17 aún no se ha logrado revertir la caída mencionada. Para ilustrar este punto, cabe señalar que en el curso 2016-17 se otorgaron 1.028.769 becas, un 8,3% menos que el máximo registrado en el curso 2012-13.

Gráfico 2. Evolución número de becas y beneficiarios a nivel universitario (2006-2016).



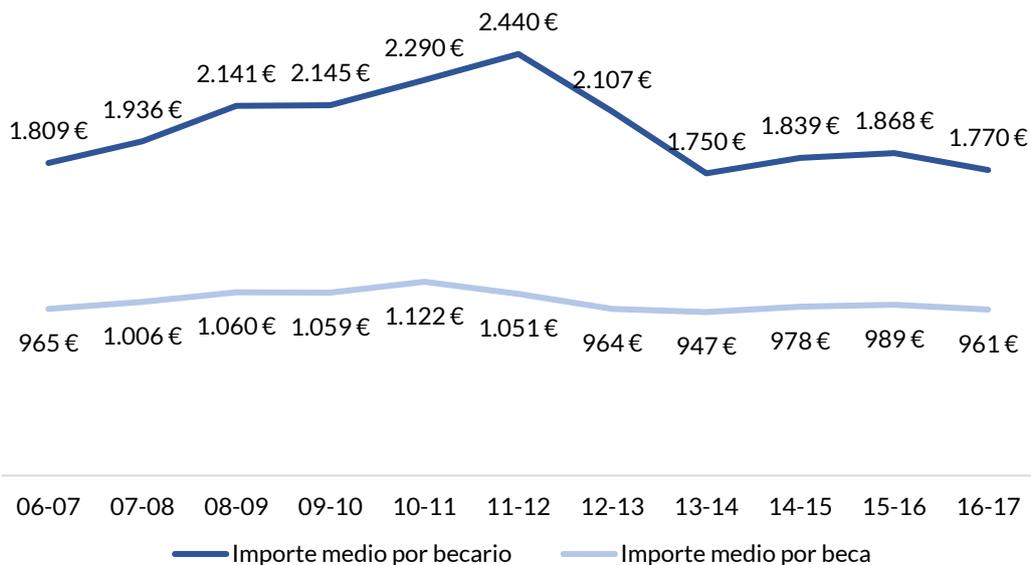
Fuente: elaboración propia en base a datos de Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

3.3 Evolución del importe medio de las becas y ayudas al estudio

Un aspecto relevante que determina la efectividad de las becas para asegurar la igualdad de oportunidades de los jóvenes es el importe de las mismas. Tal como puede observarse en el Gráfico 3, el importe medio de las becas por becario fue aumentando entre los cursos 2006-07 y 2011-12, pasando de 1.809 euros a 2.440 euros. A partir de entonces, el crecimiento del número de becarios sumado al descenso del gasto en becas, tal como ha sido expuesto previamente, implica una sustancial caída del importe medio por becario entre los cursos 2011-12 y 2013-14, que sitúa el importe medio por becario en 1.750 euros, similar a los 1.770 euros por becario que se observan en el curso 2016-17. Por lo tanto, la reforma del sistema de becas del año 2013 implica que, aunque el gasto en becas sea actualmente superior al realizado entre los años 2006 y 2010, el importe medio que recibe cada becario se sitúa por debajo del observado en esos años, y un 37,8% por debajo del máximo observado en el curso 2011-12. Por el contrario, debido al similar comportamiento exhibido por la cantidad de becas y el gasto en este concepto, el importe medio por beca presenta menos oscilaciones a lo largo

de todo el periodo bajo análisis, si bien se pueden también distinguir distintas etapas: una primera etapa, entre los cursos 2006-07 y 2010-11, en que el importe medio por beca aumenta desde los 965 euros hasta los 1.122 euros; una segunda etapa, entre los cursos 2011-12 y 2013-14, en que el gasto medio por beca desciende a 947 euros; y una última etapa, a partir del curso 2013-14, sin grandes oscilaciones, que sitúa el gasto medio por beca en el año 2016-17 en 961 euros, por debajo del observado 10 años atrás.

Gráfico 3. Evolución del importe medio por becario y becas (2006-2016).



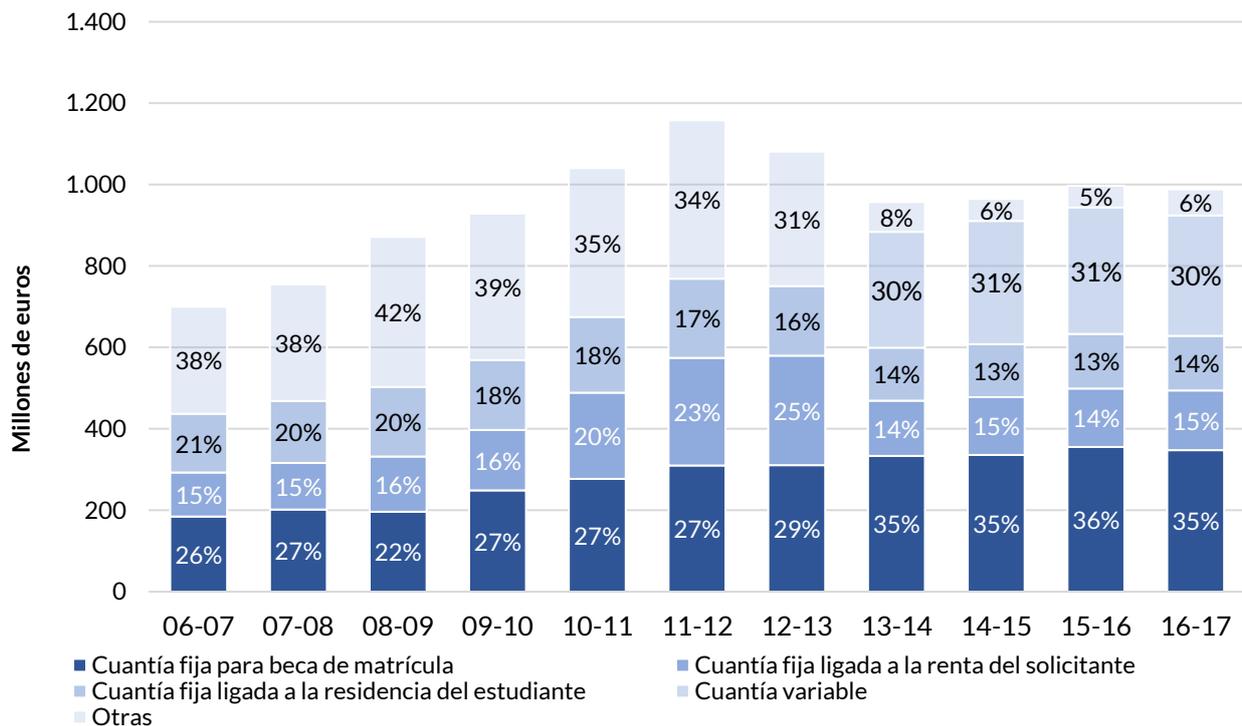
Fuente: elaboración propia en base a datos de Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

3.4 Evolución del importe de las becas universitarias por modalidad de beca

Tal como se ha descrito en el apartado 2.2, las becas destinadas a atender los diversos gastos derivados de la educación quedan comprendidas en distintas modalidades, que fueron redefinidas por el RD 609/2013 respecto a las establecidas en el RD 1721/2007. Al analizar la evolución del gasto en becas y ayudas al estudio en función de su modalidad se observa cómo, a raíz del Real Decreto de 2013, ha variado sustancialmente la importancia relativa de cada modalidad de beca.

En primer lugar, se observa cómo se incrementa el peso del componente para cubrir los gastos de matrícula, que pasa de estar por debajo del 30% al 35%, si bien este incremento vendría especialmente explicado por la disminución del gasto total en becas, y no por un aumento de las becas para cubrir los gastos de matrícula. No obstante, sí que se observa un aumento sostenido del gasto en becas de matrícula (ya sea derivado de exenciones de precio por beca de matrícula u otras bonificaciones), pasando de 184,59 millones de euros en 2006-07 a 355,22 millones de euros en el curso 2015-16. No obstante, este importe se reduce en el último curso a 348,09 millones de euros.

Gráfico 4. Importe de becas en enseñanzas universitarias por modalidad de beca (2006 - 2016).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En segundo lugar, se observa como el gasto en becas compensatorias o ligadas a la renta del solicitante presenta un fuerte descenso a raíz de la reforma del año 2013. Así, si bien este componente había experimentado un crecimiento sostenido durante todo el período 2006-2012, pasando de 108,27 millones de euros en el curso 2006-07 a 268,93 millones de euros en el curso 2012-13 -posiblemente explicado por las mayores necesidades económicas de los hogares-, en el curso 2013-14 éste desciende hasta los 135,97 millones de euros, prácticamente la mitad. Este fuerte descenso vendría explicado principalmente por la disminución de la cuantía ligada a la renta de los estudiantes.

En tercer lugar, se observa como el gasto en becas para cubrir los gastos de residencia de los estudiantes también se reduce notablemente a partir de la reforma del año 2013, pasando de 171,13 millones de euros en el curso 2012-13 a 130,58 millones de euros en el curso 2013-14. A partir de ese curso, el gasto en becas por gastos de residencia permanece prácticamente inalterado, de tal manera que en el curso 2016-17 éste asciende a 134,02 millones de euros, 10 millones por debajo de su importe en el curso 2006-07.

Finalmente, a raíz de la reforma del año 2013, desaparecen otros componentes de las becas que se encuentran incluidos en la categoría “Otras becas”, como el ligado al transporte de los estudiantes, que en el curso 2012-13 ascendían a 64,8 millones de euros; el correspondiente a gastos de material y libros de los estudiantes, que en el curso anterior a la reforma ascendían a 41,6 millones de euros; y las becas de excelencia, que ascendían a 25,37 millones de euros. No obstante, la reducción en las becas de excelencia quedó más que compensada con la

aparición del componente de cuantía variable, que en el curso 2013-14 ascendió a 284,36 millones de euros, importe que representa actualmente entorno al 30% del gasto total en becas.

Dentro de esta categoría de “otras becas” se incluyen becas universitarias que también experimentaron una fuerte reducción o desaparecieron en los cursos 2012-13 y 2013-14. De hecho, se observa como el descenso del gasto en becas observado en el curso 2012-13, antes de la entrada en vigor de la reforma, se debe a un descenso del gasto en este tipo de becas, concretamente en las becas para estudiar un idioma extranjero y en los complementos Erasmus. Asimismo, en el curso 2013-14 se observa cómo se reducen notablemente o incluso desaparecen las becas de colaboración en departamentos, el programa Séneca o las becas para realizar prácticas en el extranjero. Solo la beca para Idiomas extranjeros (7,9 millones de euros en 2013-14) y el Complemento Erasmus (42,3 millones de euros en 2013-14) mantuvieron el volumen de recursos respecto al curso anterior, dado que ya se habían reducido con anterioridad (aunque este último se redujo a la mitad en el siguiente curso). Actualmente, el gasto correspondiente a la categoría Otras asciende a 64 millones de euros, de los cuales el 50% se encuentran destinados al Complemento Erasmus, el 12% a Transporte, el 9% a Idioma extranjero e igual magnitud para la beca Excelencia, y el resto se reparte entre becas de menor cuantía.

4. Análisis de la progresividad del sistema de becas

4.1 Metodología

En este apartado se presenta el análisis de la progresividad del sistema de becas. La fuente de datos utilizada es la ECV puesto que es la más adecuada para el estudio de la progresividad y capacidad redistributiva de las becas ya que su realización está basada en “poner a disposición de la Comisión Europea un instrumento estadístico de primer orden para el estudio de la pobreza y desigualdad, el seguimiento de la cohesión social en el territorio de su ámbito, el estudio de las necesidades de la población y del impacto de las políticas sociales y económicas sobre los hogares y las personas, así como para el diseño de nuevas políticas” (INE).

La ECV consta de ficheros con información de carácter individual y ficheros con información de carácter agregado para el hogar. Idealmente, cuánto más desagregados los datos, más información permiten conocer sobre el receptor de la beca. Dado que la información de carácter individual se cumplimenta si el individuo es mayor de 16 años, ello permite obtener información detallada sobre los estudiantes universitarios. Además de las cuantías recibidas en concepto de becas y ayudas al estudio, la ECV permite utilizar otras variables clave para el estudio de la progresividad de las becas y de su carácter redistributivo como la renta disponible, la tipología de hogar, la ocupación del sustentador principal o la nacionalidad o país de origen también del sustentador principal. Todas estas variables, entre otras, se usarán en los siguientes sub-apartados para tratar de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿son las becas progresivas en España?, ¿qué papel redistributivo tienen en el sistema y respecto a otras prestaciones sociales? o ¿es efectivo el sistema de becas?

Para realizar un buen análisis sobre la capacidad redistributiva del gasto en becas, lo primero que hay que observar es de qué manera se distribuye dicho gasto entre los diferentes niveles de renta del país. Para ello, se divide la distribución de la renta de los hogares en deciles, donde la primera decil representa al 10% más pobre de la población y, a medida que aumentan las deciles, la renta también lo hace, representando la decil 10 al 10% más rico de la población.

Como es común en muchos estudios de este tipo (AEVAL, 2009 o Calero y Gil Izquierdo, 2013), en este estudio se utiliza la definición de renta disponible equivalente antes de prestaciones sociales según la escala de la OCDE modificada. Esta escala da un peso de 1 al primer adulto del hogar; de 0,5 a los siguientes miembros de 14 años de edad o mayores, y de 0,3 a los niños menores de 14 años. Así pues, si un hogar está compuesto por una pareja de adultos y por dos niños menores de 14 años, el número de unidades de consumo asociado a este hogar será de 2,1. Al dividir la renta neta total del hogar por la escala de equivalencia seleccionada, obtenemos la renta equivalente disponible que se les atribuye a todos los miembros del hogar.

4.2 Resultados

Si el sistema funcionara de manera progresiva, cabría esperar una mayor concentración de becas en las deciles de renta más bajas, puesto que son aquellas con menos recursos para poder hacer frente a los gastos educativos. La Tabla 1 muestra la distribución del gasto en becas universitarias en el año 2015 según deciles de renta, así como el importe medio que los hogares representados en cada decil reciben en concepto de beca anual⁵. Además, se presentan también los porcentajes de hogares en riesgo de pobreza (aquellos que están por debajo del 60% de la renta disponible mediana equivalente) para cada una de las deciles de renta.

Tabla 1. Distribución del gasto en becas universitarias y el importe medio por hogar, por deciles de renta.

Decil de renta	Renta equivalente (en euros)	% de hogares en riesgo de pobreza	% gasto en becas 2015	Importe medio de las becas por hogar
1	[0 - 2.684]	63,9%	17,5%	786,5 €
2	[2.685 - 6.295]	67,1%	16,8%	525,7 €
3	[6.296 - 8.621]	35,8%	13,8%	559,7 €
4	[8.622 - 11.199]	0,0%	13,3%	227,0 €
5	[11.200 - 13.667]	0,0%	6,4%	289,6 €
6	[13.668 - 16.209]	0,0%	9,3%	182,7 €
7	[16.210 - 19.284]	0,0%	5,4%	115,7 €
8	[19.285 - 23.344]	0,0%	4,8%	122,1 €

⁵ Los importes que se presentan son el resultado de las estimaciones de ingresos que los entrevistados dan al entrevistador quien, según el diseño de las preguntas en los cuestionarios individuales y de hogar de la ECV publicados en la web del Instituto Nacional de Estadística (INE), suele referirse a los gastos de las clases y las tasas de matrícula.

Decil de renta	Renta equivalente (en euros)	% de hogares en riesgo de pobreza	% gasto en becas 2015	Importe medio de las becas por hogar
9	[23.345 – 29.192]	0,0%	10,1%	224,4 €
10	[29.193 – 177.812]	0,0%	2,5%	51,0 €
Total			100%	

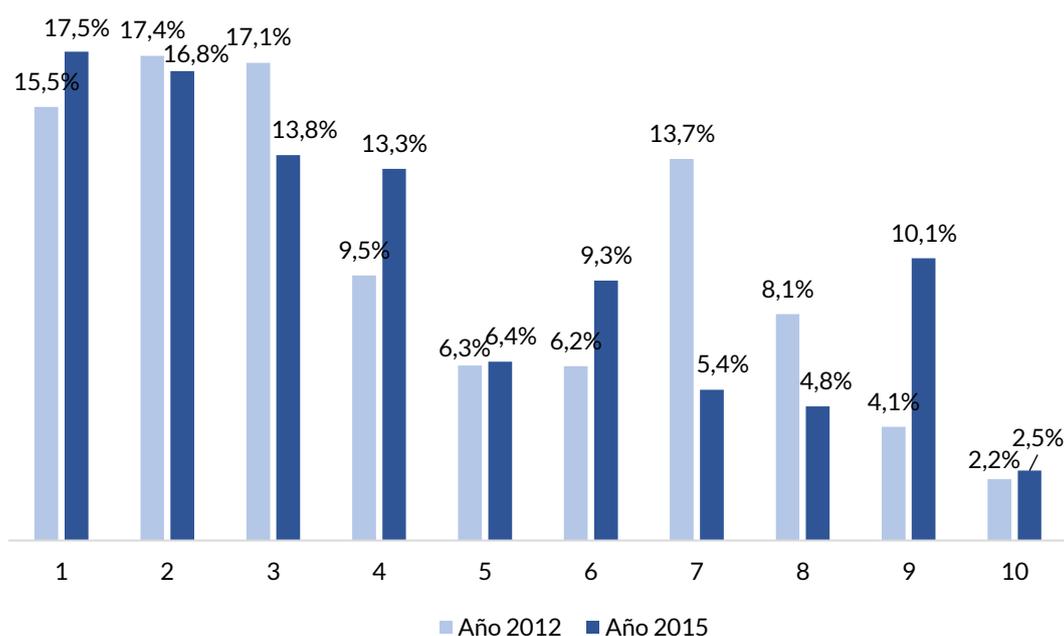
Fuente: elaboración propia a partir de los micro-datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016. Muestra de todos los hogares con estudiantes.

La primera ojeada a la Tabla 1 muestra que las tres deciles más bajas de renta concentran el 48% del gasto en becas, algo esperado en un sistema de becas progresivo. Además, son esas tres deciles de renta las que concentran los hogares en riesgo de pobreza. En el segundo golpe de vista se observa, sin embargo, que, sorprendentemente, la decil más baja de renta, que corresponde al 10% más pobre de la población, concentra casi el mismo porcentaje del gasto en becas que la segunda y la tercera. En la observación más exhaustiva de la Tabla 1 se observa que, no solamente hay pocas diferencias entre el 30% de la población más pobre, sino que las rentas medias y superiores no presentan muchas diferencias entre ellas tampoco.

Este mismo análisis es posible hacerlo con las cuantías medias recibidas por los hogares, que siguen el mismo patrón que la distribución del gasto. Este comportamiento es, como marcaría un sistema progresivo, decreciente pero, sin embargo, no es lineal. En otras palabras, vemos que reciben un mayor importe por becas los hogares más pobres y en más riesgo de pobreza, pero esa progresividad se suaviza a medida que avanzamos en la distribución de la renta.

Además de la fotografía estática del reparto de la renta entre las diferentes deciles de renta, es importante ver su evolución, sobre todo teniendo en cuenta la reforma del sistema de becas y ayudas al estudio del año 2013. El Gráfico 5 muestra la distribución, por deciles de renta, del gasto en becas para los años 2012 y 2015. Los datos se obtienen de la explotación propia de la ECV para los años 2013 y 2016, respectivamente. Hay que tener en cuenta que las rentas e ingresos declarados en la ECV de cualquier año hacen referencia al año anterior a la encuesta. Por lo tanto, los datos para 2013 y 2016 corresponden en realidad a las becas en 2012 y 2015, mostrando el Gráfico 5 el gasto en becas en un momento antes de la reforma (2012) y uno después (2015).

Observando el Gráfico 5 vemos que, tanto en el año 2012 como en el año 2015, las deciles de renta más bajas son las que más becas reciben, mostrando un buen nivel de progresividad. Sin embargo, en 2012 las rentas medias altas (deciles 7 y 8) muestran valores casi tan altos como las deciles de rentas más bajas. En 2015 parece que esas deciles han rebajado el nivel de becas que reciben y la progresividad ha mejorado, si bien se observa lo contrario para la decil 9, que en el año 2015 percibe el 10,1% del gasto en becas, con un importe medio de 224,4 euros, similar a las becas que recibe la decil 4.

Gráfico 5. Evolución del gasto en becas por deciles de rentas. Años 2012 y 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de los micro-datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2013 y 2016.

Por último, la Tabla 2 se centra en otras variables que pueden también ilustrar el grado de progresividad del sistema de becas en España, como son el tipo de hogar que las reciben, la nacionalidad del sustentador principal o la ocupación del sustentador principal.

Tabla 2. Distribución del gasto en becas en función del tipo de hogar, la nacionalidad y la ocupación del sustentador principal.

	% de la muestra	Gasto en becas
Tipo de hogar		
Unipersonales y parejas sin hijos	36%	28%
Monoparentales	6%	7%
Parejas con hijos	42%	39%
Otros hogares con hijos	17%	26%
Nacionalidad del sustentador principal		
Española	94%	97%
UE-28	3%	2%
Resto	3%	1%
Ocupación del sustentador principal		
Directivos y Empresarios	5%	3%
Profesionales Superiores	17%	7%
Profesionales Medios	9%	6%
Oficinistas y Empleados	18%	12%
Trabajadores poco cualificados	20%	25%

	% de la muestra	Gasto en becas
Parados	11%	20%
Jubilados e Inactivos	20%	27%

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 2 muestra, en primer lugar, la distribución del gasto en becas en función de cuatro tipos de hogares: los hogares unipersonales y las parejas sin hijos, los monoparentales, las parejas con hijos y otros hogares con hijos. Los hogares que más porcentaje del gasto en becas reciben son las parejas con hijos, siendo también los más representados, aunque el porcentaje del gasto es tres puntos porcentuales inferior a su representatividad. Ello significa que los otros grupos gozan de más gasto en becas que su representatividad muestral, entre ellos los hogares monoparentales que son los que más riesgo de pobreza presentan, así como los otros hogares con hijos.

Cuando analizamos las becas por nacionalidad del sustentador principal, vemos como la nacionalidad española es la que más representada está y, aun así, el gasto en becas es tres puntos porcentuales superior a su representatividad, lo cual indica que las becas universitarias se dan prácticamente íntegras a hogares donde el sustentador principal es español. Cabe destacar que los hogares de nacionalidad no española concentran unas tasas de riesgo de pobreza de aproximadamente el 50%, siendo solamente el 20% para los hogares de origen o nacionalidad españoles. Este dato refuerza la idea de que un sistema de becas que discrimina por origen o nacionalidad de los hogares será, claramente, poco progresivo puesto que los hogares en más riesgo de pobreza quedarían fuera del sistema.

Por último, estudiando el gasto en becas en función de la ocupación del sustentador principal vemos que, en España, las ocupaciones más representadas son los trabajadores poco cualificados y los jubilados e inactivos, seguidos de los oficinistas y empleados. Además, observamos también que, si bien el gasto es mayor en hogares donde el sustentador principal tiene una menor cualificación (o no está activamente en el mercado de trabajo), a excepción de los parados que acumulan mucho más gasto en becas que su representatividad, los directivos concentran un porcentaje del gasto en becas muy cercano al de su representatividad, en detrimento de algunas ocupaciones medias como los profesionales medios o los oficinistas y empleados.

5. Discusión final

El principal objetivo del sistema de becas y ayudas al estudio universitarias es hacer efectiva la igualdad de oportunidades entre los jóvenes, eliminando las barreras financieras en el acceso a la educación superior. Además, esta igualdad debe cumplirse con independencia del territorio de residencia del estudiante. En el presente artículo se ha descrito el sistema de becas y ayudas al estudio en España, analizando el tipo de ayudas existentes actualmente y su orientación, y parando especial atención a la progresividad de las mismas. A continuación, se hará una breve recapitulación de los aspectos más relevantes del sistema que pueden incidir,

directa o indirectamente, en la consecución del objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades entre los jóvenes; y cómo podrían ser modificados, con el fin de alcanzar este objetivo.

Regulación uniforme del sistema de becas en todo el territorio

De acuerdo con el análisis anterior, el Estado es el responsable de regular, con carácter básico, los elementos estructurales básicos del sistema, con el fin de garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades de acceso a los estudios superiores. Con esta finalidad, el Estado establece un sistema general de becas y ayudas al estudio con cargo a sus propios presupuestos, determinando las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio y las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, los cuales se establecen de manera uniforme en todo el territorio. Si bien un criterio de igualdad válido podría ser considerar equitativo que se establezcan las mismas cuantías y criterios de acceso a las becas y ayudas al estudio en todo el territorio es equitativo, difícilmente se puede justificar que de este modo se estén brindando las mismas oportunidades de acceso a los jóvenes a los estudios superiores.

Hay que tener en cuenta que la realidad española es muy diversa entre distintas regiones, de tal manera que el coste de la vida es también muy dispar, tanto entre comunidades autónomas, como entre localidades de una misma comunidad. En consecuencia, establecer una misma cuantía de beca ligada a la renta o a la residencia para todos los estudiantes, independientemente del lugar donde vayan a cursar sus estudios, puede generar claras desigualdades, pues el coste que van a tener que soportar para cursar sus estudios será distinto en función de la universidad que elijan. Asimismo, establecer unos mismos umbrales de renta familiar para determinar el acceso al sistema de becas y ayudas al estudio, con independencia del lugar de residencia, también puede generar un trato distinto entre familias con un mismo poder adquisitivo. Así, por ejemplo, una familia con un nivel de renta más bajo, pero residente en una región donde el coste de la vida sea muy reducido, podrá acceder a determinadas becas, mientras que otra familia con el mismo poder adquisitivo en una región donde el coste de la vida sea elevado no podrá acceder, al tener una renta familiar más elevada.

Si bien en el RD 1721/2007 se prevé que para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas al estudio en todo el territorio alguno de los umbrales pueda establecerse en forma de intervalo, siendo en este caso financiadas por el Ministerio de Educación y Ciencia las becas y ayudas sujetas al extremo inferior del mismo y objeto de cofinanciación entre éste y la correspondiente comunidad autónoma las becas y ayudas otorgadas a los interesados que se encuentren dentro del intervalo fijado, actualmente ninguno de los umbrales se fija en forma de intervalo. No obstante, esta opción si que ha sido utilizada en cursos anteriores para la definición de algunos umbrales de renta, y podría ser una buena opción para mejorar la igualdad de oportunidades de los jóvenes entre territorios, sin necesidad de acometer una reforma del sistema, dado que estos umbrales deben ser fijados anualmente por parte del Estado. Asimismo, cabe tener en cuenta que las comunidades autónomas pueden establecer su propio sistema de becas, sistema mediante el cuál también se podría contribuir a paliar este

tipo de desigualdades entre estudiantes de distintas regiones, pero que se ha visto claramente limitado en los últimos años debido a las restricciones presupuestarias.

Modalidades y cuantía de las becas y ayudas al estudio

Otra cuestión relevante a tener en cuenta a la hora de analizar hasta qué punto el sistema de becas y ayudas al estudio actual permite conseguir el objetivo de asegurar la igualdad de oportunidades de los jóvenes con independencia de su nivel de renta es el importe de las becas.

Actualmente, el importe medio de las becas universitarias en España es de 1.770 euros por becario. Concretamente, un estudiante cuya renta familiar no supere el umbral 1 (13.909 euros para una familia de cuatro miembros, o 3.771 euros para familias de un miembro), por ejemplo, puede percibir, siempre que cumpla con los requisitos académicos establecidos, el componente para gastos de matrícula; el componente ligado a la renta, que asciende a 1.500 euros, siempre que el alumno se matricule a tiempo completo; la cuantía variable, que podría llegar a situarse entre los 1.000 y los 2.000 euros en función de los resultados académicos, siempre que el alumno se matricule a tiempo completo (sinó percibiría el mínimo de 60 euros); y la cuantía ligada a la residencia, en caso que exista la necesidad de residir fuera del domicilio familiar durante el curso, que ascendería a 1.500 euros.

Por tanto, en el caso de una familia de cuatro miembros, con una renta inferior a 13.909 euros, cuyo hijo quiera estudiar en la universidad, percibiría una ayuda que cubriría los gastos de matrícula más unos 2.500 euros aproximadamente, suponiendo que el hijo pueda seguir residiendo en el domicilio familiar, y siempre que éste se matricule a tiempo completo, por lo que difícilmente podría combinar los estudios con trabajar. Si bien resulta difícil hacer una previsión sin datos, a priori parece difícil pensar que una ayuda de 2.500 euros pueda hacer pivotar la decisión sobre si continuar o no estudiando a tiempo completo por parte de un joven procedente de una familia con pocos recursos.

Por tanto, para facilitar la continuación de los estudios por parte de estudiantes procedentes de familias con pocos recursos sería necesario, o bien incrementar el importe de las ayudas, de tal manera que estas se convirtieran realmente en una “beca salario” que compensara el coste de oportunidad de los jóvenes; o bien facilitar la posibilidad de que los alumnos puedan matricularse a tiempo parcial, sin que ello suponga perder el derecho a percibir las ayudas ni un endurecimiento de los requisitos académicos para poder seguirlas percibiendo en cursos posteriores. Cabe tener en cuenta que el importe de las becas se redujo sustancialmente con la reforma introducida en el año 2013, a la vez que España es de los países de la Unión Europea que destina menos recursos a becas y ayudas al estudio, de acuerdo con los datos de Eurostat.

Requisitos académicos de las becas

Un aspecto relevante de la reforma que se introdujo en el año 2013 fue la definición como objetivo del sistema de becas y ayudas al estudio servir de instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico de los estudiantes. Este objetivo, si bien estaba ya presente en las regulaciones anteriores del sistema de becas y ayudas al estudio, gana importancia a partir del

año 2013, lo que en la práctica se traduce en un endurecimiento de los requisitos académicos necesarios para poder acceder a una beca en los niveles universitarios. Si bien el RD 609/2013 establece que el sistema de becas y ayudas al estudio tiene como función asegurar la igualdad de oportunidades de todos aquellos que, teniendo vocación y aptitudes para el estudio, carecen de los medios económicos necesarios para emprenderlos o continuarlos, con el endurecimiento de los requisitos académicos se excluye del sistema a todos los estudiantes con una nota de acceso a la universidad inferior a la requerida, así como a los alumnos que no consiguen superar el número mínimo de créditos estipulado. De este modo, las oportunidades de los alumnos que, aun cumpliendo los requisitos exigidos para acceder a la universidad o continuar en ella, se ven limitadas por motivos de renta al ser excluidos del sistema de becas y ayudas al estudio.

Teniendo en cuenta que los alumnos más desaventajados económicamente podrían ser precisamente los que tienen más probabilidades de no cumplir los requisitos académicos, este aspecto puede claramente introducir regresividad en el sistema, excluyendo especialmente a los alumnos de familias con menos recursos. Para hacerse una idea de lo que supone la exclusión de los alumnos que no cumplen este requisito, sería necesario analizar el porcentaje de alumnos que no lo cumplen en los distintos niveles educativos.

En este punto, sería necesario que en la regulación del sistema se diferenciara claramente entre ayudas al estudio, que serían aquellas destinadas a compensar la falta de recursos económicos de las familias, y becas, que serían aquellas que tendrían además como objetivo premiar los buenos resultados académicos de los alumnos. Por tanto, los requisitos académicos exigibles para percibir la cuantía destinada a la beca de matrícula, la cuantía ligada a la renta o a la residencia deberían ser los mismos que los exigibles para acceder o continuar los estudios universitarios.

Progresividad del sistema de becas y ayudas al estudio

De acuerdo con el análisis realizado en este estudio, existe margen para mejorar la progresividad del sistema de becas y ayudas al estudio actual. De acuerdo con los datos presentados, las 4 deciles de renta más elevada, percibieron el 22,8% del gasto total en becas del año 2015. Asimismo, se observa cómo las familias que se encuentran en la decil 9 de renta perciben prácticamente el mismo importe en becas que las que se encuentran en la decil 4.

Son diversos los factores que pueden influir en la progresividad del sistema de becas y ayudas universitarias. Un primer paso que sería necesario para poder investigar como mejorar esta progresividad sería analizar de dónde proceden estas discontinuidades, es decir, analizar cómo se distribuyen las distintas modalidades de beca y ayuda entre las familias en función de su renta. Es posible que parte de esta falta de progresividad se deba a algunas modalidades de becas específicas, como podrían ser las becas Erasmus, o las becas para realizar estudios de posgrado, y no al diseño del sistema de becas y ayudas al estudio dirigidas a estudiantes de grado.

Aún así, los cambios sugeridos anteriormente en este apartado en relación al sistema de becas y ayudas al estudio para los estudiantes de grado – asegurar la igualdad entre estudiantes de

distintas regiones; incremento de los importes, al menos para las rentas más bajas; o eliminación de los requisitos académicos para las ayudas al estudio- podrían contribuir, sin duda, a mejorar esta progresividad. Otro aspecto relevante que puede influir en la posibilidad de los jóvenes de familias de rentas bajas a acceder a la Universidad en igualdad de condiciones es el calendario de adjudicación y pago de las becas, pues los estudiantes reciben la notificación de si recibirán o no la beca con posterioridad al inicio del curso académico.

6. Referencias

- AEVAL (Agencia de Evaluación y Calidad) (2009). *Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.
- Calero Martínez, J., & Gil Izquierdo, M. (2014). *Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España*. Fundación FOESSA.
- Educo y Ayuda en Acción (2017). *La sombra de la inversión educativa en España. Informe equidad educativa*.
- Martínez-Celorrio, X. (2015). *Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill i Atona.
- OECD (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Perez-Esparrells, C., & Morales Sequera, S. (2014). Las becas y ayudas al estudio en la educación no universitaria en España. Diagnóstico desde la perspectiva regional y propuestas de mejora. *Revista de Educación*, 366, 87-112.
- Save the Children (2016). *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás*. Save the Children España.
- Save the Children (2017). *Desheredados*. Madrid: Save the Children España.
- Save the Children (2018). *Becas para que nadie se quede atrás: análisis y propuestas*.



Elena Costas es doctora en Economía por la Universidad de Barcelona, investigadora post-doctoral del Departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y miembro de la Barcelona Graduate School of Economics (BGSE). Ha realizado estudios de máster en la University College of London (UCL) y trabajado como investigadora en el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID). Además, ha trabajado también como analista de políticas públicas en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sus áreas de investigación se centran en las áreas de la economía pública y la gobernanza, habiendo publicado artículos académicos y en prensa sobre ellos. Además de escribir asiduamente en los medios de comunicación, es una de las editoras del Politikon.



María Sánchez es doctora en Economía por la Universidad de Barcelona e investigadora en Economía en el Centre for Economic Performance (CEP) de la London School of Economics. Es también investigadora asociada en el Instituto de Economía de Barcelona y colabora puntualmente como investigadora con el What Works Centre for Local Economic Growth en el Reino Unido, centro dedicado a la evaluación de políticas públicas a nivel local. Sus áreas de especialización son la economía urbana y la geografía económica, en concreto, el análisis del papel del sector público en el desarrollo económico de las ciudades, temas en los que ha publicado diversos artículos en revistas académicas. Además, ha colaborado y coordinado varios proyectos con la empresa KSNET, centrados en el uso de microdatos para la estimación de los impactos de políticas económicas y sociales, tanto locales como estatales o autonómicas.



Paula Salinas es doctora en Economía por la Universidad de Barcelona y especializada en el análisis y la evaluación de políticas públicas. Es investigadora post-doctoral del departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y miembro de la Barcelona Graduate School of Economics (BGSE). Ha realizado estudios de máster en la University College of London (UCL), y cursos relacionados con el análisis de la actividad del sector público. También es autora de estudios de investigación analizando el impacto de políticas educativas, así como sobre diferentes aspectos relacionados con la administración local y la equidad de las políticas públicas. También ha colaborado y coordinado varios proyectos con la empresa KSNET, centrados en la evaluación educativa y de las políticas públicas a nivel local. También ha colaborado y coordinado trabajos de recogida de información de la administración pública y tiene amplia experiencia en el tratamiento de datos.