



Save the Children

BECAS PARA QUE NADIE SE QUEDE ATRÁS

**Análisis y propuestas para un sistema de becas y ayudas eficaz
contra las desigualdades y el abandono escolar**



BECAS

**PARA QUE NADIE
SE QUEDE ATRÁS**

Esta publicación ha sido elaborada en base a un estudio realizado por KSNET Knowledge Sharing Network (Elena Costas, Lucas Gortázar, Paula Salinas, y María Sánchez), complementado con análisis de datos y normativa, revisión de literatura y entrevistas y sesiones de trabajo con personas expertas en becas y ayudas al estudio.

Agradecimientos

Gracias a Carlos Amat (CANAE), Juan José Ávila (Universidad de Granada), Jorge Calero (Universitat de Barcelona), Macarena Céspedes (Educo/Plataforma de Infancia), Jordi Ficapal (Consell Català de FP), Juan Hernández (Universidad de Jaén), Gabriela Jorquera, Carles López (CANAE), Mauro Mediavilla (Universitat de València), Xavier Martínez-Celorrío (Universitat de Barcelona) y Jaime Sevilla por aportar de forma desinteresada su experiencia y conocimientos.

Directora de Políticas de Infancia y Sensibilización:

Ana Sastre Campo

Autor:

Álvaro Ferrer Blanco

Gráficos:

Germán Gullón (Valbhy Design)

Arte y maquetación:

Elena del Real

Óscar Naranjo

Edita:

Save the Children España

Octubre_2018



CONTENIDO

6	Resumen ejecutivo
11	Introducción
13	1. El sistema de becas y ayudas al estudio en España
13	Marco legal
15	Definición de becas y ayudas. Financiación y costes de la educación
16	Reparto competencial entre niveles de gobierno
20	Convocatorias de becas y ayudas
21	2. Inversión: gasto en becas y ayudas
21	Evolución del gasto total
24	Gasto por niveles educativos
26	Gasto por niveles de gobierno
29	3. Cobertura: personas beneficiarias de becas y ayudas
29	Requisitos del sistema estatal
32	Condiciones de las ayudas en la educación obligatoria
33	Evolución de beneficiarios y cobertura
38	Beneficiarios y nivel de renta
40	Beneficiarios por ocupación, origen y tipo de hogar
42	Efectividad en la obtención de becas
44	4. Eficacia: suficiencia y progresividad de becas y ayudas
44	Modalidades y cuantías del sistema estatal
47	Evolución del importe medio
49	Evolución de las cuantías más elevadas
50	Distribución del gasto por nivel de renta
51	Índices de desigualdad, progresividad y redistribución
54	Evolución de progresividad y redistribución
57	Conclusiones
59	Recomendaciones: cinco pilares para un nuevo sistema de becas y ayudas al estudio
66	Bibliografía
68	Anexos
68	Anexo 1. Escenario de aumento de la inversión
69	Anexo 2. Modificaciones propuestas
74	Anexo 3. Propuesta de estructura de umbrales, modalidades y cuantías

RESUMEN EJECUTIVO

¿Cómo está el sistema de becas y ayudas en España?

INVERSIÓN: España invierte en becas y ayudas menos que los países del entorno y no lo hace en las etapas con mayor impacto equitativo

4,3%

- España destinó a ayudas a estudiantes un 4,3% del gasto educativo, la media europea fue el 8,6% - 0,17% del PIB frente a 0,44% (2014).

4 vs. 5

- Por cada 4 euros invertidos en becas y ayudas no universitarias se gastan 5 en la universidad, cuando las desigualdades han dejado a muchos atrás.

0,5%

- España no dispone de prestaciones familiares sólidas que ayuden a cubrir los costes educativos: 0,5% PIB frente a 1,6% de media UE.

COBERTURA: Las becas y ayudas no llegan todos los que las necesitan ni a quienes más abandonan prematuramente la educación

25%

- 25% de estudiantes del quintil más bajo de renta no reciben beca pese a cumplir los requisitos económicos.

1 de cada 10

- Solo 1 de cada 10 hogares de nacionalidad de fuera de la UE reciben becas, frente a 1 de cada 3 en hogares nativos, cuando los primeros superan su riesgo de pobreza (55,4% frente a 21%) y abandono escolar (35,8% frente a 15,9%).
- Los requisitos académicos, endurecidos en 2012 y 2013, excluyen a quienes repiten y perjudican a quienes tienen notas bajas, que además suelen tener menor nivel económico.
- Los umbrales de renta no cubren a todas las familias en situación de pobreza, no protegen bien a monomarentales ni a las que tienen progenitores sin ingresos.
- Es un sistema fragmentado con criterios de acceso dispares entre etapas educativas que no genera seguridad a lo largo de la trayectoria educativa.
- Las ayudas no son un derecho subjetivo en la educación obligatoria y hay grandes diferencias en los criterios de acceso y costes cubiertos entre comunidades autónomas.

-26,4%

- En la crisis, de 2011-2012 a 2015-2016, los becarios han caído un 26,4% y el importe un 7,8%, principalmente las ayudas en la educación obligatoria.
- Han caído las coberturas con la crisis (2011-2012 a 2015-2016), especialmente en obligatoria (11,4%) y FP (4,7%), y no se han recuperado todavía.

EFICACIA: El sistema de becas y ayudas es progresivo pero tiene muy poco impacto redistributivo, sus cuantías no son suficientes para cubrir los costes de oportunidad y no se pagan a tiempo

2.041,46 €

- La cuantía media por becario no universitario del umbral más bajo de renta son 2.041,46 euros (2015-2016) – no cubre el coste de oportunidad de no estar trabajando ni la necesidad de movilidad.
- La cuantía variable impide saber la cuantía a recibir, genera inseguridad económica y retrasos en el pago.

2.165,92 vs. 1.376,76 €

- Las cuantías en educación universitaria son mucho más altas que en postobligatoria no universitaria: 2.165,92 euros de media frente a 1.376,76 euros (un 57% más elevadas).
- El reparto de becas y ayudas es progresivo pero no lineal, reciben menos de lo que deberían las rentas más bajas y más de lo que proporcionalmente les correspondería las medias y altas.
- De 2010 a 2015 ha mejorado la progresividad de la distribución de las becas y ayudas pero mantiene una capacidad redistributiva muy baja.

El diseño actual del sistema de becas y ayudas puede mejorar para orientarse a reducir el abandono escolar temprano y el impacto de las desigualdades económicas de origen.

RESUMEN EJECUTIVO / RECOMENDACIONES

¿Cómo hacer más eficaz el sistema de becas y ayudas al estudio?

1

La beca como derecho subjetivo a la equidad y como política educativa contra el abandono escolar como principios

- Compensar las desigualdades socioeconómicas como fin fundamental del sistema de becas y ayudas, la promoción del rendimiento es complementaria.
- Garantizar el derecho subjetivo a la beca como una cuantía conocida.
- Becas y ayudas al servicio del objetivo prioritario de la política educativa de combatir el abandono escolar prematuro.

2

Inversión en becas y ayudas al nivel europeo

- Aumentar la inversión en becas y ayudas hasta el 0,44% PIB en 2025, igualándolo a la media de los países europeos.
- Aumentar la inversión especialmente en las etapas no universitarias.

3

Requisitos y cuantías coherentes y que prioricen a quienes tienen menos recursos y más abandonan prematuramente

- Fijar un umbral estatal de gratuidad en la educación obligatoria (libros, material, comedor, transporte, extraescolares) como derecho subjetivo.
- Redefinir los requisitos académicos, incluida la no repetición, para que no perjudiquen a quienes más necesitan la beca y quienes más abandonan.
- Eliminar la cuantía variable y pasar a un sistema de cuantías fijas previsible.
- Reajustar los requisitos económicos para que alcancen suficientemente a perfiles en riesgo de pobreza y que más probabilidad de abandono tienen.
- Aumentar las cuantías compensatorias no universitarias para que cubran el coste de oportunidad de seguir estudiando, los costes de la movilidad en FP e incentiven la motivación.
- Crear modalidades específicas para los que están en riesgo de abandonar en la ESO, para los que compatibilizan estudios y trabajo y los que quieren volver a estudiar.

4

Coordinación y adaptación territorial

- Adaptar umbrales y cuantías a las diferencias territoriales de coste de vida.
- Integrar becas y ayudas con otras políticas educativas autonómicas y locales para la equidad y contra el abandono escolar cruzando información.

5

Información y gestión accesible, ágil y transparente

- Becas y ayudas deben ser conocidas por familias y estudiantes, fáciles de solicitar e ingresarse al inicio del curso.
- Administraciones y centros educativos deben publicitar y apoyar in situ el acceso a las becas y ayudas.
- Adelantar los plazos de convocatoria y modificar requisitos para que las becas y ayudas se ingresen al inicio del curso escolar.
- Puesta en marcha de un Observatorio de Equidad Educativa que evalúe las reformas en becas y ayudas y otras políticas para la equidad.

Un sistema de becas y ayudas eficaz es aquel...

- que está bien financiado;
- en el que la beca es un derecho subjetivo en todas las etapas educativas;
- en el que los requisitos priorizan a quienes tienen menos recursos y más abandonan prematuramente y las cuantías son suficientes para motivarles;
- que se integra con otras formas de seguimiento y apoyo educativo;
- en el que familias y estudiantes saben que pueden pedir una beca o ayuda, es fácil solicitarla, tienen la seguridad de conocer lo que recibirán y se les ingresa al inicio del curso;
- y en el que todas las administraciones se coordinan para hacerlo posible.

INTRODUCCIÓN

“Nuestras expectativas de futuro y las de los que vendrán mejorarían si aumentarían las becas para los estudiantes, para que puedan comprar libros, material escolar y subvencionar viajes para conocer mundo.”

Niño, 15 años, Lérida.

“He llegado a retrasar visitas de mis hijos al dentista porque prefiero que tengan un libro en el pupitre y puedan estudiar en las mismas condiciones que sus amigos.”

Susana, 46 años, Leganés, Madrid.

El nivel socioeconómico de las familias impacta sobre las oportunidades educativas de niños y niñas. Desde el inicio de la crisis ha descendido el gasto público en educación y, en paralelo, ha aumentado el gasto privado —entre 2008 y 2015 un 28,8%—. Las familias que pueden hacerlo compensan la ausencia de las políticas públicas, otras muchas no pueden, y esas han crecido con la crisis.

Hablar hoy de equidad en el ejercicio del derecho a la educación requiere hacerlo en un sentido amplio: los estudios postobligatorios constituyen hoy, y lo harán especialmente en el futuro, el nivel educativo mínimo necesario para acceder a oportunidades de vida dignas. Por eso la Unión Europea ha hecho de la lucha contra el abandono educativo temprano —jóvenes de 18 a 24 años que no han completado más allá de educación obligatoria y no están estudiando— un objetivo prioritario en su agenda de crecimiento y cohesión social, la Estrategia Europa 2020. España tiene la segunda tasa de abandono más alta de la UE (18,3% en 2017) y en el caso español este fenómeno tiene una estrecha relación con el origen social, de las más intensas de Europa (Gortázar, 2018).¹ Las barreras económicas impactan sobre las trayectorias educativas,

por ejemplo, en forma de coste de oportunidad entre estudiar y traer ingresos a casa.

Las becas y ayudas al estudio constituyen una de las herramientas más importantes del sistema educativo para compensar las desigualdades económicas, redistribuir recursos y garantizar el derecho a una educación en igualdad de oportunidades. ¿En qué medida han jugado ese papel compensador en el contexto de la crisis? En los últimos años la reducción de la inversión en educación ha afectado también a las becas y ayudas y se han introducido modificaciones en la estructura del sistema que han impactado sobre el acceso a ellas.

El Comité de Derechos del Niño de la ONU, en sus observaciones finales del examen periódico a España en 2018, expresaba su preocupación por “los **costos indirectos de la enseñanza obligatoria, como los libros de texto, el transporte y las comidas escolares,** que pueden dificultar el acceso a la educación de los niños en situaciones de marginación”.

¹ La varianza del índice de abandono educativo temprano explicada por el nivel educativo de los progenitores ha aumentado en España hasta ubicarse entre las más elevadas de Europa (Gortázar, 2018).

España tiene la segunda tasa más alta de abandono escolar prematuro de la Unión Europea (18,3% en 2017). Investigaciones y buenas prácticas en otros países han puesto de manifiesto que las becas pueden ser efectivas para prevenir el abandono escolar (Dearden et. al, 2005; Mediavilla, 2013). ¿Está nuestro sistema de becas y ayudas realmente alineado con ese objetivo clave de nuestro sistema educativo?

Este informe tiene como objetivo examinar las características del actual sistema de becas y ayudas para comprender en qué medida cumple sus fines como instrumento compensador de las desigualdades, especialmente frente al abandono escolar prematuro, y proponer recomendaciones para mejorarlo. Para ello se analizan tres dimensiones:

- **Inversión:** ¿Gasta España lo suficiente en becas y ayudas?
- **Cobertura:** ¿Reciben becas y ayudas las personas que lo necesitan, es decir, aquellos en condiciones socioeconómicas desfavorables y en riesgo de abandono escolar?
- **Eficacia:** ¿Cumplen sus objetivos las becas y ayudas? ¿Es progresivo el sistema, es decir, reciben más los que menos tienen? ¿Reduce la desigualdad de ingresos? ¿Son las cuantías suficientes para compensar los costes y condicionar la decisión de seguir estudiando?

Este estudio trata de dar una perspectiva general de la cuestión aunque se centra fundamentalmente en el sistema estatal de becas y ayudas que depende del Ministerio de Educación y Formación Profesional, con un foco especial en las etapas educativas no universitarias donde se concentra el alumnado de nivel socioeconómico más bajo y donde se produce el abandono escolar prematuro.

Para la elaboración de este trabajo se ha realizado un análisis del marco normativo, de los datos de liquidación del presupuesto de las administraciones públicas, de la estadística de becas y ayudas al estudio y del anuario estadístico del Ministerio de Educación y Formación Profesional y una explotación de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, complementados con fuentes secundarias y datos procedentes del Congreso de los Diputados.

1. EL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN ESPAÑA

Marco legal

La Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU establece el **derecho de las niñas y niños a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades**. Para ello, se asigna a los Estados Partes la obligación de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a este derecho, aportando hasta el máximo de los recursos de que dispongan. Por lo que hace referencia a becas y ayudas al estudio se establece que adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño a garantizar un nivel de vida adecuado, y que para que niños y niñas dispongan de educación secundaria los Estados deberán adoptar medidas como la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.²

En España, el artículo 27 de la Constitución Española establece en sus apartados 1 y 5 que “todos tienen el derecho a la educación” y 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”.

Para hacer efectivo este derecho en España, las Leyes Orgánicas dictadas en desarrollo del artículo 27 de la Constitución –LODE, LOU, LOE– han regulado el sistema de becas y ayudas al estudio.³ Todas estas leyes establecen el **derecho básico de los estudiantes con condiciones socioeconómicas**

desfavorables a obtener becas y ayudas al estudio. De acuerdo con este desarrollo, las becas y ayudas concedidas por el Estado deben jugar un papel clave para compensar las desigualdades económicas y eliminar las barreras que impiden un acceso y progreso por igual en el sistema educativo.

Por otra parte, la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reforma para el impulso de la productividad, excluyó las becas para las que no se fije un número determinado de beneficiarios del régimen de concurrencia competitiva al establecer su **concesión directa a todos los alumnos que cumplan los requisitos, convirtiéndolas así en derecho subjetivo**.

La LOE atribuye, por tanto, al Estado la **regulación con carácter básico de los elementos estructurales del sistema general con cargo a sus presupuestos**. Estos aspectos serían regulados con la aprobación del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.⁴ Sin embargo, se difiere a un real decreto anual la determinación de dos parámetros cuantitativos de carácter coyuntural: los umbrales de renta y patrimonio que dan acceso y el importe de los diferentes componentes y cuantías de las becas y ayudas al estudio.

² Artículos 4, 27 y 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.

³ Concretamente, con vigencia en la actualidad, estos aspectos se abordan 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).

⁴ Lo contenido en las leyes orgánicas de educación en relación al sistema de becas se desarrolló inicialmente con el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado. No se modificó hasta el año 2007, con la aprobación del Real Decreto 1721/2007, que desarrolla el contenido de la LOE y las sentencias del Tribunal Constitucional 188/2001, de 20 de septiembre y 212/2005, de 21 de julio.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)

Artículo 83. Becas y ayudas al estudio

Para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación, los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables tendrán derecho a obtener becas y ayudas al estudio. En la enseñanza postobligatoria las becas y ayudas al estudio tendrán en cuenta además el rendimiento escolar de los alumnos.

1. El Estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación.
2. A estos efectos, el Gobierno regulará, con carácter básico, las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio a las que se refiere el apartado anterior, las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación, reintegro y cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.
3. Con el fin de articular un sistema eficaz de verificación y control de las becas y ayudas concedidas, se establecerán los procedimientos necesarios de información, coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones educativas.

La regulación, por tanto, crea un sistema general para garantizar la igualdad en el derecho a la educación, lo que **no excluye la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan complementarlo con sus propias becas y ayudas financiadas con sus propios presupuestos**, como de hecho ocurre principalmente en las etapas obligatorias. En este sentido, la LOE establece la responsabilidad de las comunidades autónomas sobre las acciones compensatorias de situaciones desfavorables, incluyendo **la gratuidad de los servicios escolares de transporte, comedor e internado a los alumnos que se desplazan de municipio** (artículos 80-82 LOE).

Finalmente, el sistema de becas y ayudas al estudio se reforma en el año 2012, con la aprobación del Real Decreto 1000/2012, de 29 de junio, y en el año 2013, con el Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto. Con estos decretos se acomete una modificación, primero de los requisitos académicos y luego de la estructura del sistema de componentes y umbrales de renta. En el análisis que se presenta a continuación se destacan los cambios más relevantes introducidos por estas reformas y se intentará examinar el impacto que hayan podido tener.

Definición de becas y ayudas. Financiación y costes de la educación

El Real Decreto 1721/2007 distingue los conceptos de becas y ayudas al estudio:

- **Becas.** Se entiende por beca la cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas conducentes a la obtención de un título o certificado de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, **atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante.** En este grupo se incluirían también las exenciones en el pago de los precios públicos de la enseñanza.
- **Ayudas al estudio.** Tiene la consideración de ayuda al estudio toda cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas con validez en todo el territorio nacional, **atendiendo únicamente a las circunstancias socioeconómicas del beneficiario.**

Cabe tener en cuenta que las becas y ayudas al estudio no son el único tipo de ayuda que reciben las familias en relación a la educación de sus hijos. Existen distintas modalidades de financiación de la educación con objetivo de compensar las desigualdades de acceso (Tabla 1), y aunque en sentido estricto las becas y ayudas serían solo las transferencias monetarias, la definición legal incluye también las reducciones de precios públicos. Las implicaciones en términos de eficiencia y equidad de los distintos tipos de ayuda pueden ser muy distintos entre sí, y pueden depender también en gran medida del diseño de las mismas. Estos otros tipos de ayudas no han sido analizadas en el informe, aunque serán mencionadas en algún caso pertinente.

Tabla 1. Modalidades de financiación de la educación

Forma de financiación	Modalidades
Financiación vía oferta	Gratuidad
	Subvención parcial o total de servicios
Financiación vía demanda	Becas y ayudas
	Subvención de libros de texto
	Desgravaciones fiscales
	Cheques
	Prestaciones familiares

Fuente: Adaptación de Martínez-Celorrío (2015)

Las becas y ayudas buscan, por tanto, evitar la exclusión y el abandono de estudios dando cobertura a los costes de la educación. Podemos distinguir tres tipos de costes (ver ta-

bla 2). Que una etapa sea declarada gratuita no significa que no existan otros costes a los cuales pueden responder becas y ayudas.

Tabla 2. Costes de la educación

Tipo de coste	Elementos comprendidos
Directos	Matrícula
	Libros y material
	Recursos de apoyo (necesidades educativas específicas)
Indirectos	Comedor
	Transporte
	Residencia
	Movilidad
Oportunidad	Salarios no percibidos al estar estudiando (compensación)

Fuente: Elaboración propia a partir de Martínez-Celorio (2015)

Reparto competencial entre niveles de gobierno

En el ámbito de becas y ayudas al estudio, con su primera regulación del Real Decreto 2298/1983, **se optó por un sistema claramente centralizado**, que debía garantizar la aplicación de los mismos criterios en toda España y que fijaba las competencias de las comunidades autónomas en la gestión, selección, adjudicación provisional y resolución de reclamaciones. En base a ello, los decretos de traspasos de funciones hacia las comunidades autónomas no incluyeron la competencia de convocatoria de becas, con una única excepción: el País Vasco. Concretamente, con el RD 1014/1985 se concedía al País Vasco la plena potestad, no solamente para gestionar las becas, sino también para ejecutar una convocatoria propia.

A partir de ese momento, se inició un largo proceso de conflictos competenciales entre el Estado y la Generalitat de Catalunya. La sentencia del Tribunal Constitucional 188/2001 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.

La reforma del sistema de becas que tuvo lugar en el año 2007, con el Real Decreto 1721/2007, tuvo como objetivos dar cumplimiento al mandato de la LOE y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia.⁵ En este sentido, **procedió a 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 algunos Estatutos de Autonomía incluían la competencia compartida respecto a las becas y ayudas estatales, manteniendo la igualdad en el acceso, eficacia y eficiencia del sistema. Este real decreto fue nuevamente recurrido por la Generalitat de Cataluña, al considerarse que se invadían sus competencias.⁶

5 Sentencias 188/2001, de 20 de septiembre, y Sentencia 212/2005, de 21 de julio.

6 Concretamente, se interpuso el recurso 3321-2008 al Tribunal Constitucional, resuelto por la Sentencia 25/2015, de 19 de febrero de 2015.

Con esta reforma, se incluyó la **gestión territorializada del sistema** (ver tabla 3). Concretamente, en el RD 1721/2007 se distingue entre:

- las becas y ayudas al estudio **territorializadas**, que son aquellas que se financian con cargo a los presupuestos generales del Estado y respecto de las que el Estado establece solo la regulación básica y las comunidades autónomas la convocatoria, gestión y concesión;
- 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, respecto de las que el Estado también lleva a cabo la gestión y concesión.

Para que ejercieran estas competencias se debía producir el traspaso del pleno ejercicio de las competencias a cada comunidad autónoma por acuerdo de la Comisión Mixta, que no se ha producido en ningún caso por lo que en la práctica la convocatoria sigue siendo centralizada. Con carácter provisional hasta que se produzca, se vienen firmando convenios con las comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía, aunque estos han generado problemas de gestión. El resto de comunidades autónomas, junto a las universidades, son responsables de la tramitación a través de las unidades de becas.

La gestión de los convenios con Andalucía y Cataluña retrasa las becas

El Ministerio de Educación firma anualmente convenios con Andalucía y Cataluña para la tramitación, adjudicación, pago, verificación y resolución de recursos de las becas por parte de estos gobiernos. Sin embargo, eso supone que para que el pago de estas becas se realice se requieren una serie de trámites previos para que se transfieran los fondos, que empieza por la firma misma del convenio. Como ha criticado el Defensor del Pueblo, los ingresos de las becas de los estudiantes de estas comunidades autónomas se producen con varios meses de demora frente a los del resto de España. El Ministerio ha propuesto centralizar la gestión o que anticipen los importes, mientras que los gobiernos autonómicos reclaman un anticipo a cuenta para poder realizar los pagos (Defensor del Pueblo, 2017).

Si bien no se refiere exclusivamente al sistema de becas y ayudas al estudio, los artículos 80 y 81 de la LOE atribuyen a las comunidades autónomas las **acciones de carácter compensatorio que permitan hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación de personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables**, y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello, que pueden por tanto incluir ayudas. Les corresponden las siguientes obligaciones: medidas preventivas de escolarización en educación infantil, medidas singulares en aquellos centros escolares o zonas geográficas y dotación a los centros públicos y privados concertados de recursos para compensar la situación de los alumnos.

Además, el artículo 82 de la LOE establece, para garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito rural, la **obligación de las administraciones educativas de prestar de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, come-**

dor e internado a los alumnos que se vean obligados a escolarizarse en un municipio próximo al de su residencia.

De acuerdo con la regulación estatal, **las Corporaciones Locales no tendrían atribuida ninguna función en materia de becas y ayudas al estudio**. No obstante, sí que prevee la participación de los entes locales en la gestión de los servicios educativos que les sean delegados por las comunidades autónomas, por lo que las competencias que tengan dependerán de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan –por ejemplo en Cataluña la competencia sobre ayudas al transporte y comedor la tienen los Consejos Comarcales–. Las corporaciones locales se han implicado en la financiación de determinados servicios educativos, así como en el establecimiento de becas y ayudas al estudio, principalmente destinadas a financiar la totalidad o parte del gasto que supone la formación académica, la adquisición de libros de texto, el transporte escolar, el comedor, las actividades extraescolares, etc.

Tabla 3. Competencias en las becas territorializadas del sistema estatal

Estado	Comunidades Autónomas (aquellas que han asumido las competencias)
<ul style="list-style-type: none"> • Previa consulta a las comunidades autónomas, el Gobierno aprobará, en el primer trimestre del año, un real decreto en el que se especificarán: <ul style="list-style-type: none"> – La asignación de los fondos del Programa de becas y ayudas a estudiantes a cada una de las distintas convocatorias cuando éstas tengan un número predeterminado de beneficiarios. – Las enseñanzas para las que se concederán. – Las cuantías de los componentes y modalidades. – Los umbrales de renta y de patrimonio familiar, las deducciones sobre la renta o la valoración del patrimonio. – Los requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores precisos para asegurar la igualdad en el acceso en todo el territorio. Alguno de los umbrales podrá establecerse en forma de intervalo, siendo financiadas por el Ministerio las becas y ayudas sujetas al extremo inferior del mismo y objeto de cofinanciación con la comunidad autónoma las que se encuentren dentro del intervalo. • El cálculo de los parámetros de la fórmula para la determinación de la cuantía variable en las becas destinadas a enseñanzas no obligatorias, que se comunicarán a las comunidades autónomas. • El Ministerio mantendrá actualizada la base de datos de beneficiarios de becas y ayudas al estudio. • Corresponde al Ministro dictar las normas que sean precisas para la aplicación y desarrollo de lo establecido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Antes del comienzo de cada curso escolar, las comunidades autónomas harán públicas en el diario oficial correspondiente las convocatorias de las becas y ayudas al estudio, especificando las que sean con cargo al Programa estatal de becas y ayudas a estudiantes. • En el caso de las becas para las que se determine la posibilidad, la Comunidad Autónoma puede fijar los umbrales de renta dentro del intervalo determinado por el Ministerio, correspondiéndole la cofinanciación de las becas de los interesados que se encuentren dentro del intervalo fijado. • Las comunidades autónomas resolverán y procederán al pago de las becas y ayudas concedidas. • Las administraciones educativas y las universidades verificarán, al menos, un 3 por ciento de las becas y ayudas concedidas. • Las Administraciones educativas y las Universidades remitirán al Ministerio de Educación y Ciencia la información necesaria para la base de datos de beneficiarios. • El Ministerio de Educación y las comunidades autónomas podrán acordar la realización de planes y programas conjuntos para otorgar becas o ayudas y las medidas de apoyo y colaboración que estimen necesarias.

Fuente: Elaboración propia a partir del Real decreto 1.721/2007

Convocatorias de becas y ayudas

El sistema de becas y ayudas al estudio se compone, por tanto, de: un sistema estatal, con cargo a Presupuestos Generales del Estado y pendiente de territorializar; y de las becas y ayudas puestas en marcha por comunidades autónomas y entidades locales.

El sistema estatal contempla una serie de enseñanzas y modalidades de becas y ayudas que se pueden convocar, y cada año el Ministerio decide cuáles se convocan. Una vez se produce la universalización del segundo ciclo de educación infantil, para cuya escolarización se daban ayudas, el sistema estatal se ha orientado hacia las etapas postobligatorias y al alumnado con necesidad especí-

fica de apoyo educativo. Con la excepción de Ceuta y Melilla donde el Ministerio tiene las competencias en educación y convoca las ayudas a etapas obligatorias.

Las comunidades autónomas asumen, por tanto, el grueso de las ayudas en la educación obligatoria, incluyendo la obligación legal de ofrecer transporte, comedor e internado a alumnado que se desplaza de municipio, y complementan en el resto de etapas. El Ministerio ha colaborado con las comunidades autónomas en la financiación de las ayudas a libros de texto y material transfiriéndoles recursos.

Tabla 4. Tipos de convocatorias de becas y ayudas⁷

Etapa educativa	Estado	Comunidades Autónomas
Educación infantil	Ayudas transporte (Ceuta y Melilla) Ayudas comedor (Ceuta y Melilla)	Ayudas matrícula 1 ^{er} ciclo Ayudas comedor Ayudas transporte
Educación primaria y ESO	Ayudas libros y material (transferencias a CCAA) Ayudas transporte (Ceuta y Melilla) Ayudas comedor (Ceuta y Melilla)	Ayudas libros y material Ayudas transporte Ayudas comedor Ayudas residencia
Educación postobligatoria no universitaria	Becas estudios postobligatorios: <ul style="list-style-type: none"> • Compensación • Residencia • Cuantía variable 	Becas compensatorias Becas segunda oportunidad Becas excelencia
Educación universitaria	Becas estudios postobligatorios: <ul style="list-style-type: none"> • Matrícula • Compensación • Residencia • Cuantía variable Becas de colaboración Becas Erasmus Ayudas cursos idiomas	Complemento a Erasmus Becas compensatorias Becas matrícula Becas excelencia
Necesidad específica de apoyo educativo	Ayudas a alumnado con necesidad específica de apoyo educativo	

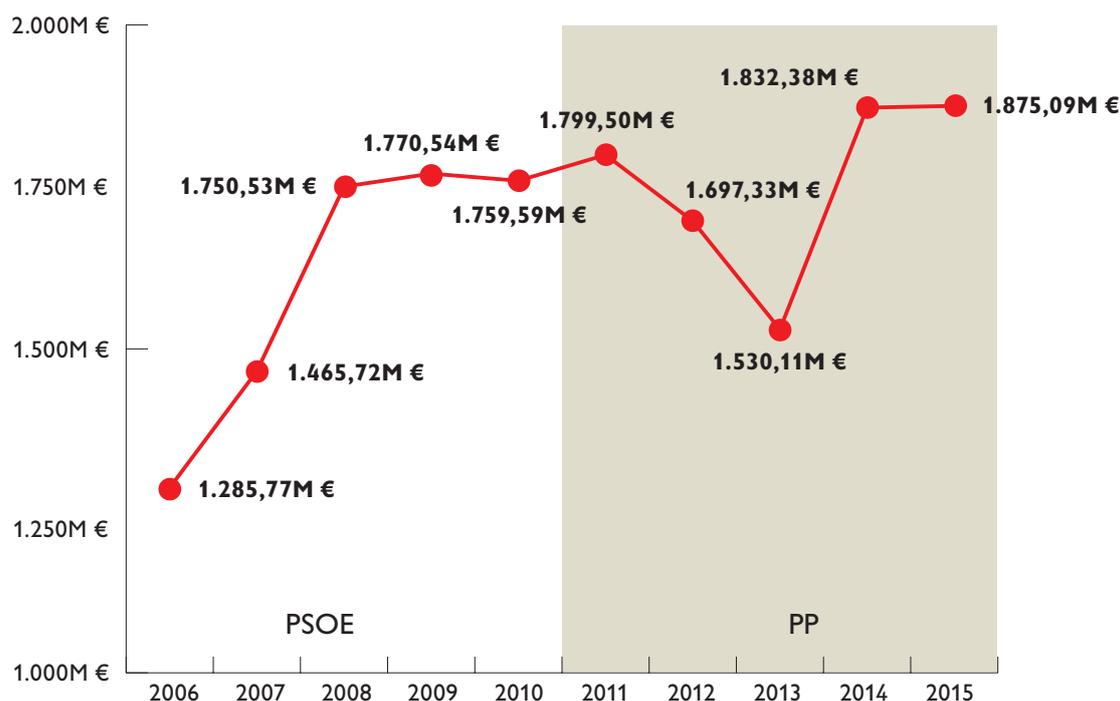
Fuente: Elaboración propia

⁷ Euskadi, al tener las competencias íntegras, tiene convocatorias similares a las del Estado y a las de las comunidades autónomas indicadas en la tabla.

2. INVERSIÓN: GASTO EN BECAS Y AYUDAS

Evolución del gasto total

Gráfico 1. Evolución del gasto público en becas y ayudas al estudio (2006-2015)



Fuente: Estadística del Gasto Público en Educación. Ministerio de Educación y Formación Profesional

Como es bien sabido, la crisis económica generó fuertes recortes en el gasto público, afectando también a las distintas partidas de gasto educativo. Por lo que respecta al gasto en becas y ayudas al estudio realizado en España por todos los niveles de gobierno (Gráfico 1) se pueden distinguir cuatro etapas. Hasta 2015 encontramos una evolución expansiva de las becas y ayudas.⁸ Es decir, durante los dos primeros años de crisis económica, el gasto en becas continuó aumentando. Entre los años 2009 y 2011, el gasto en becas y ayudas al estudio se estabiliza. **En los años 2012 y 2013, el gasto en becas y ayudas al estudio desciende nota-**

blemente y pasa a situarse al nivel de 2007. Puede ser debido a la caída de gasto de las comunidades autónomas y del presupuesto disponible del Ministerio, unido al RD 1000/2012, con el que se revisaron al alza los requisitos académicos para obtener una beca, y al RD 609/2013 donde se establecen nuevas cuantías de las becas a partir del curso 2013-14. **El gasto en becas y ayudas volvió a recuperarse a partir del 2014, manteniendo el nivel también el curso siguiente.**

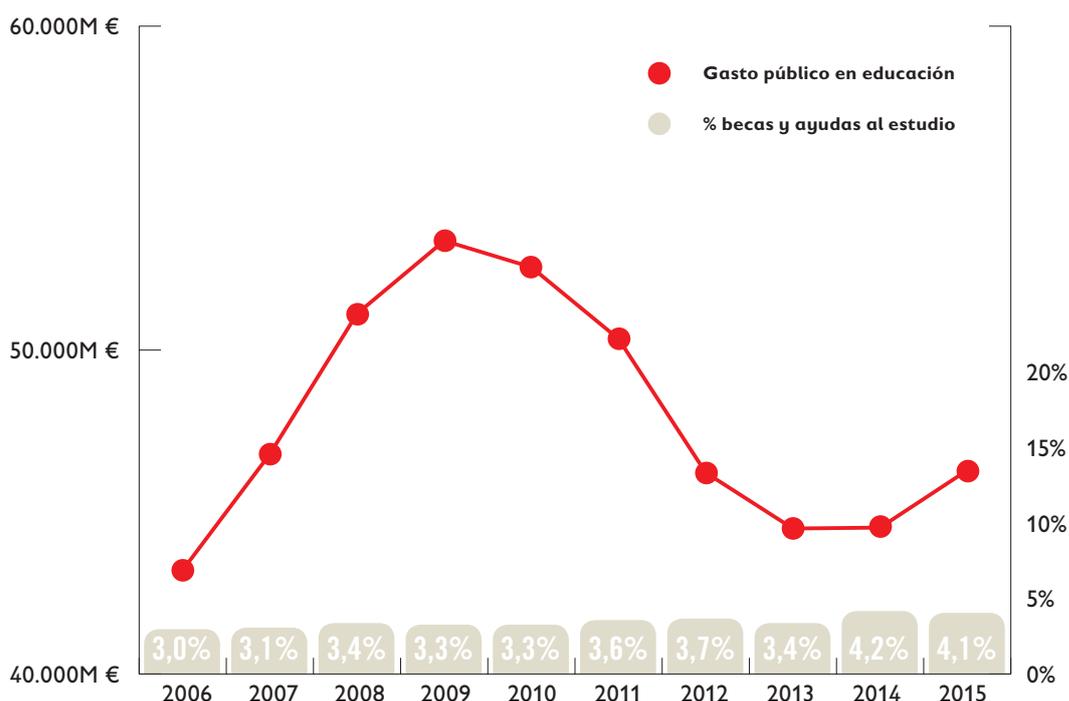
A lo largo de la última década el gasto en becas y ayudas al estudio se ha man-

⁸ De hecho, esta tendencia expansiva se inició ya en la década de los noventa (Martínez-Celorrio, 2015).

tenido entre un 3 y un 4 por ciento del gasto público en educación. La evolución del gasto en educación es ligeramente distinta a la del gasto en becas (Gráfico 2). Durante la fase de fuerte caída (2009-2013), el gasto en becas ha experimentado un descenso

menos pronunciado que el conjunto del gasto público educativo y en los recientes años de recuperación (2014-2015) el gasto en becas aumentó más rápidamente que el gasto total en educación, lo que explica el aumento de su peso relativo.

Gráfico 2. Evolución del peso de las becas sobre el total de gasto público en educación (2006-2015)

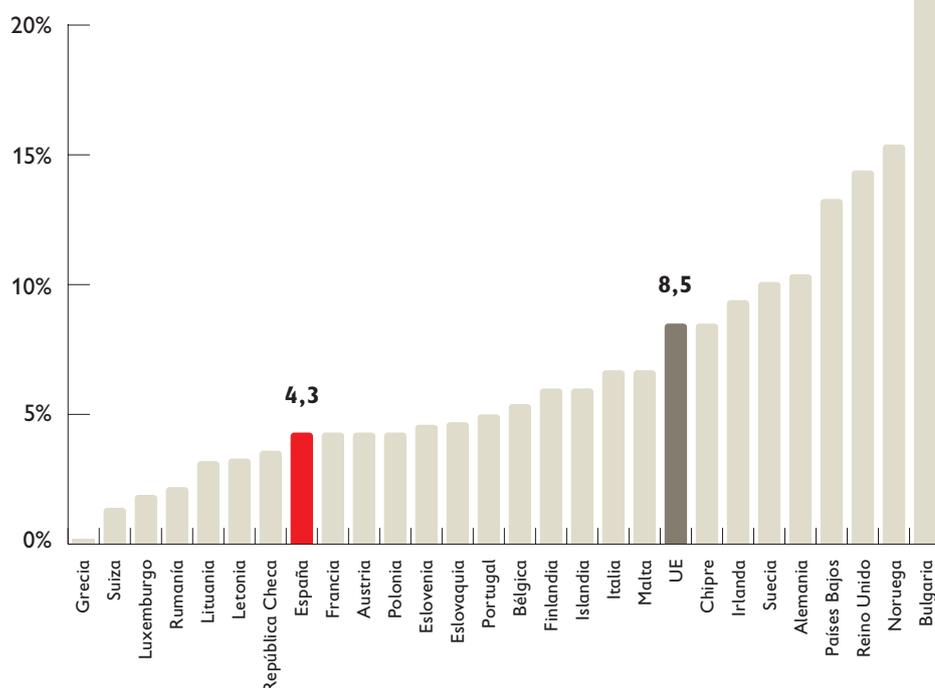


Fuente: Estadística del Gasto Público en Educación. Ministerio de Educación y Formación Profesional

España dedica un 4,3 por ciento del gasto educativo a ayuda financiera, por detrás de la mayoría de países europeos y la mitad que la media de la UE. En la UE la media de inversión en becas representaba en el año 2014 –últimos datos

disponibles– alrededor de un 8,5 por ciento del gasto en educación. Países como Suecia, Alemania, Bulgaria, Reino Unido o Noruega destinaban más de un diez por ciento del gasto público en educación a ayudar a los estudiantes.

Gráfico 3. Porcentaje del gasto público en educación destinado a ayuda financiera al alumnado (2014)



Fuente: Eurostat. Educational and training data

Hay que tener en cuenta que el gasto educativo en España es significativamente inferior al de los países de nuestro entorno. **Si medimos el esfuerzo en términos de PIB,**

España gastó en 2014 en becas y ayudas un 0,17 por ciento mientras que la media europea fue un 0,44 por ciento.

Una anomalía en Europa: ni becas ni prestaciones familiares adecuadas

En España se destina únicamente un 0,5% del PIB a las prestaciones directas a las familias, valor que está de media en el 1,6% en la Unión Europea (Eurostat). Las becas y ayudas no son la única forma de cubrir los costes educativos. Los países de nuestro entorno, además de las ayudas directas, cuentan con desgravaciones fiscales u otro tipo de ayudas a las familias, como por ejemplo las prestaciones sociales (Tabla 5). Por norma general diversos países tienen prestaciones por el nacimiento, que tienden a mantenerse hasta terminar la educación obligatoria.

La combinación de prestaciones, desgravaciones y becas es poco común, además que en el caso español se caracteriza por prestaciones bajas y a colectivos concretos muy minoritarios de la población. De ahí que las becas cobren un papel mayor. En Dinamarca, Finlandia y Suecia, por ejemplo, las prestaciones se asignan a todos los niños durante la educación obligatoria, e incluso en algunos casos hasta la mayoría de edad.

Tabla 5. Modalidades de financiación según nivel educativo

Nivel educativo	Prestaciones familiares	Prestaciones familiares + desgravaciones fiscales	Prestaciones familiares + becas	Prestaciones familiares + desgravaciones fiscales + becas
Primaria	Dinamarca Finlandia Irlanda Suecia	Alemania Italia Noruega Reino Unido	Rumanía	España Francia Polonia Portugal
Secundaria obligatoria	Dinamarca Finlandia Irlanda Suecia	Alemania Austria Noruega Reino Unido	Rumanía	España Francia Italia Polonia Portugal
Secundaria postobligatoria	Irlanda Islandia	Escocia Holanda	Alemania Dinamarca Finlandia Suecia	Alemania España Francia Italia Polonia Portugal

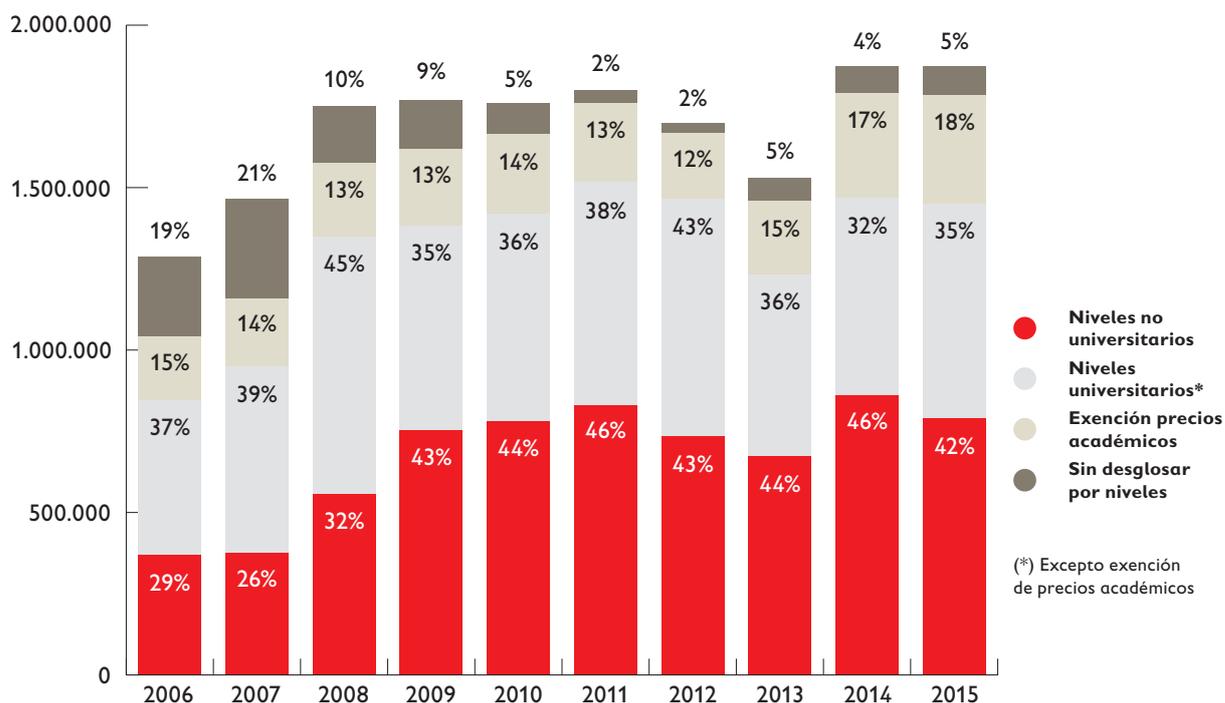
Fuente: Martínez-Celorrío (2015), datos de Eurydice (2012)

Gasto por niveles educativos

La distribución de las ayudas por niveles educativos tiene especiales efectos equitativos, ya que la ayuda en niveles básicos tenderá a afectar a aquellos colectivos sociales más desfavorecidos y ser más redistributiva (Callero y Gil-Izquierdo, 2014). El gasto en becas en niveles no universitarios fue aumentando hasta 2011. Se observa un cambio de composición, de tal modo que aumenta el gasto dedicado a los niveles no universitarios de educación y disminuye el gasto dedicado a los niveles universitarios.

En los años de recortes es el gasto en becas no universitarias el que se resiente primero, mientras crece inicialmente el universitario. En los años 2014 y 2015 se observa un aumento del gasto en niveles universitarios y una reducción de la inversión en los niveles inferiores.

Gráfico 4. Evolución del gasto en becas y ayudas al estudio, por nivel educativo (2006-2015)



Fuente: Estadística del Gasto Público en Educación. Ministerio de Educación y Formación Profesional

Así, en el curso 2015-16, el peso del gasto en becas dedicado a los niveles universitarios de educación ascendería hasta el 53% si se incluyen las exenciones de matrícula, mientras que el gasto en becas dedicado a los niveles no universitarios representa el 42% del gasto total. A las becas universitarias, un 35%, hay que añadir la exención de precios y tasas académicas, de la que se benefician principalmente los estudiantes universitarios y que ha aumentado en los dos últimos cursos debido a un fuerte aumento de los estudiantes que se benefician solo de la beca de matrícula.

Si comparamos el reparto entre niveles educativos con otros países europeos, mientras en España la mayor parte de la inversión en becas se encuentra en los estudios universitarios, Dinamarca, Alemania, Holanda, Irlanda, Noruega y Suecia son los países que más

invierten en becas no universitarias sobre el gasto total en educación.

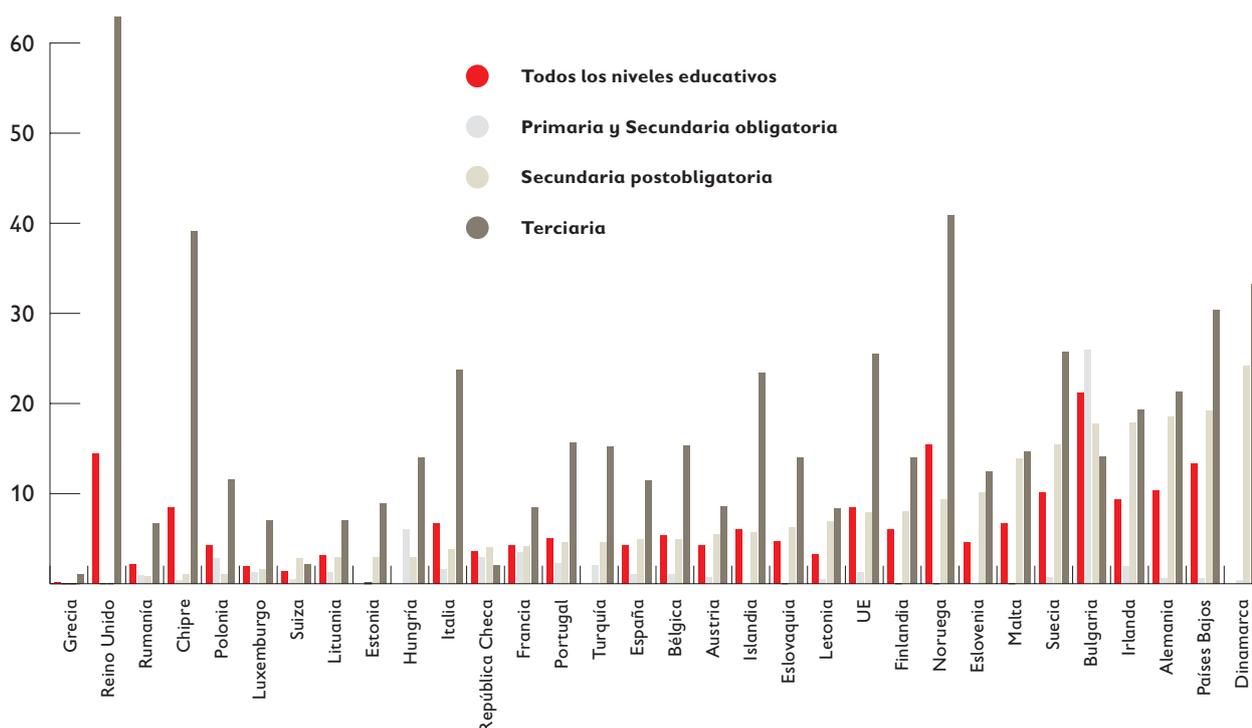
Analizando datos por niveles educativos se observan diferentes tendencias para los países de nuestro entorno. Con una media de un 1,3 por ciento de su gasto público destinado a ayuda financiera al alumnado, la mayoría de países destinan poca ayuda financiera al alumnado en los niveles inferiores de educación puesto que, como veíamos, optan por prestaciones familiares. A pesar de esto, **España se sitúa en un 1,1 por ciento en etapas obligatorias, inferior a la media europea.**

La mayor ayuda financiera al alumnado se destina en niveles superiores de educación, secundaria postobligatoria y terciaria. Con una media del 8 y el 25,6 por ciento, son varios los países que destacan por sus elevados

valores. Los países nórdicos, Irlanda, Alemania, los Países Bajos y Malta superan en gran medida la media. España se encuentra en ambos casos por debajo del nivel euro-

peo (4,9 y 11,4 por ciento respectivamente). Conviene señalar que en el nivel universitario parte de este gasto en otros países son préstamos y no becas.

Gráfico 5. Porcentaje de ayuda financiera al alumnado en relación con el gasto público por nivel educativo, ordenado por secundaria postobligatoria (2014)



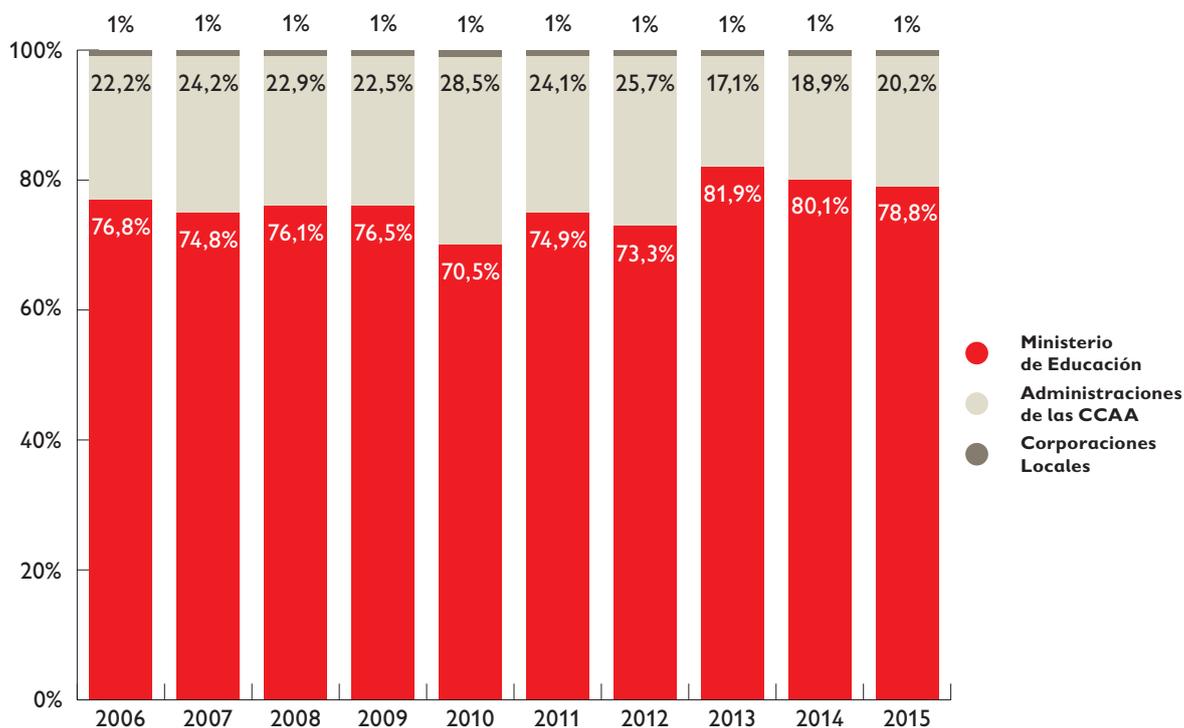
Fuente: Eurostat. Educational and training data

Gasto por niveles de gobierno

En 2015 el Estado era el encargado de financiar el 79% de las becas, mientras que las comunidades autónomas financiaban tan solo el 20% de las becas y las Administraciones Locales el 1%. Además, en esta estadística se incluye el gasto realizado por el País Vasco, con plena competencia en becas, por lo que si se excluyera esta región el porcentaje de becas financiado por el Estado sería, probablemente, aún mayor.

El gasto en becas realizado por el Estado ha aumentado en términos relativos a lo largo de la última década. Durante el período de crisis, son las Administraciones de las comunidades autónomas, que gestionan la mayoría de las becas y ayudas de los niveles de enseñanza infantil y obligatorio, las que han realizado las reducciones de gasto más intensas. Estas casi no dedican presupuesto al nivel post-obligatorio, a excepción de Andalucía y el País Vasco. En el gráfico 7 se observa con claridad.

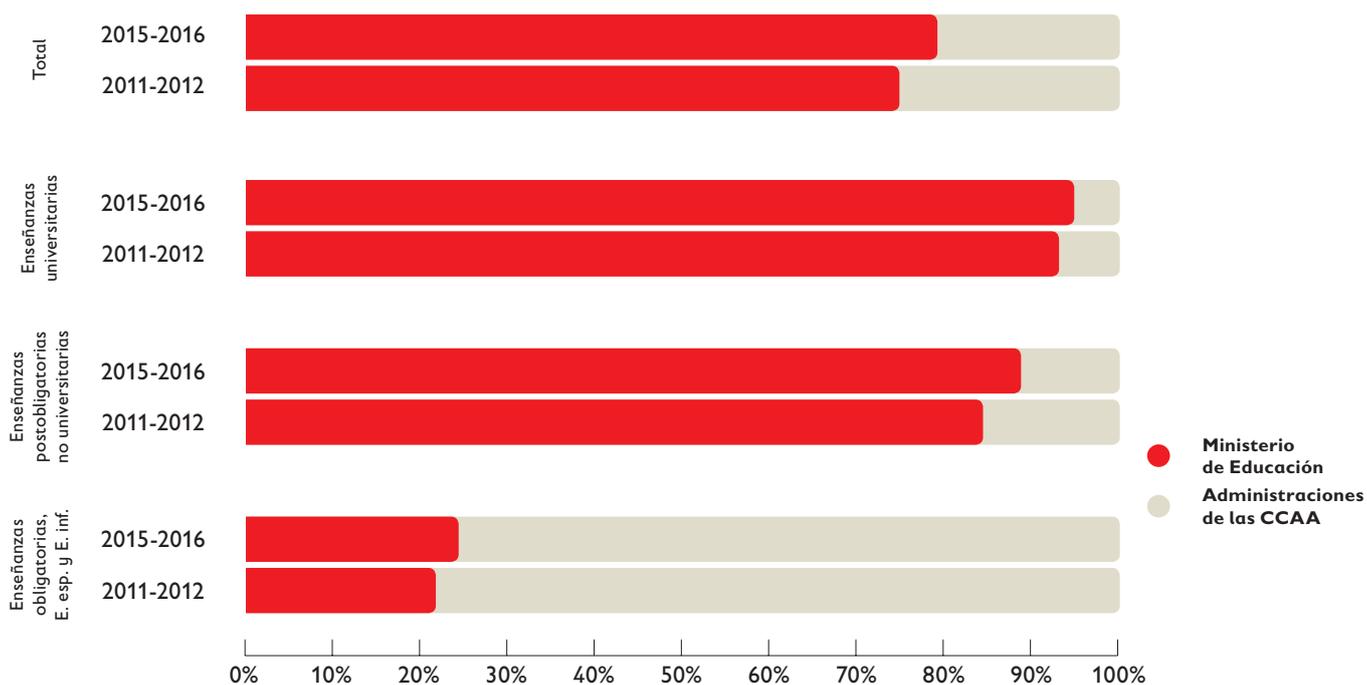
Gráfico 6. Evolución del gasto en becas y ayudas al estudio, % por nivel de gobierno (2006-2015)



Fuente: Estadística del Gasto Público en Educación. Ministerio de Educación y Formación Profesional

Nota: Gasto del Ministerio de Educación sin deducir transferencias a CCAA

Gráfico 7. Importes de becas y ayudas por nivel educativo y administración financiadora, miles de euros

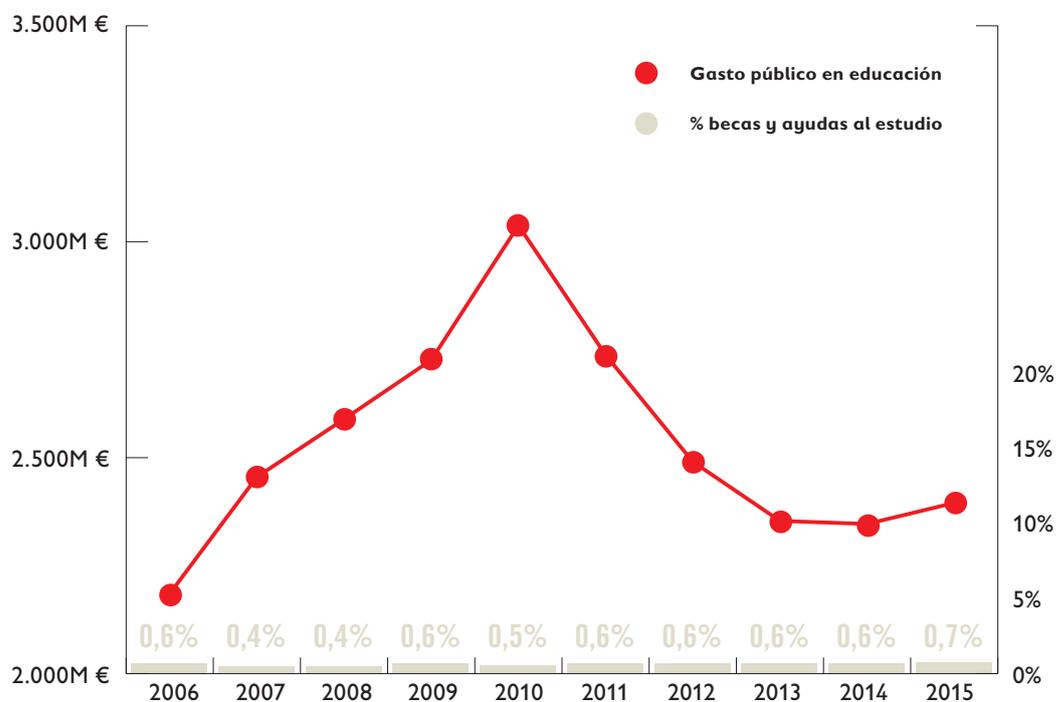


Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional

Por lo que respecta a las corporaciones locales, su gasto en becas está alrededor del 1 por ciento del gasto total en becas. Este gasto correspondería principalmente a becas y ayudas al estudio destinadas a sufragar la totalidad o parte del gasto de transporte, comedor, actividades extraescolares, la escolarización en centros de educa-

ción infantil, así como la adquisición de libros de texto. Si consideramos el gasto total de las corporaciones locales en educación, que se vio también especialmente afectado por los recortes de la crisis, vemos que a lo largo de la última década se ha destinado de forma bastante constante un 0,6 por ciento a becas y ayudas al estudio.

Gráfico 8. Evolución del peso de las becas sobre el total de gasto público de las corporaciones locales en educación (2006-2015)



Fuente: Estadística de Presupuestos Liquidados de Corporaciones Locales del Ministerio de Economía y Hacienda y estudio del Ministerio de Educación y Formación Profesional de la estructura del gasto en educación de las Corporaciones Locales

3. COBERTURA: PERSONAS BENEFICIARIAS DE BECAS Y AYUDAS

Requisitos del sistema estatal

Aunque de acuerdo al RD 1721/2007 se pueden conceder otras modalidades de becas y ayudas, en este momento el sistema general convoca becas y ayudas para las siguientes enseñanzas:

a. Convocatoria de becas de carácter general (estudios postobligatorios):

- a) Bachillerato
- b) Formación Profesional de Grado Medio y de Grado Superior
- c) Enseñanzas Artísticas Profesionales
- d) Enseñanzas Deportivas
- e) Enseñanzas Artísticas superiores
- f) Estudios religiosos superiores
- g) Estudios militares superiores y de Grado
- h) Enseñanzas de idiomas realizados en Escuelas Oficiales
- i) Cursos de acceso y cursos de preparación para las pruebas de acceso a la Formación Profesional
- j) Formación Profesional Básica

k) Enseñanzas universitarias de Grado y de Máster

l) Enseñanzas universitarias de Licenciado, Ingeniero, Arquitecto, Diplomado, Maestro, Ingeniero Técnico y Arquitecto Técnico

m) Curso de preparación para el acceso a la universidad de mayores de 25 años

n) Créditos complementarios o complementos de formación necesarios para el acceso u obtención del Máster y del Grado

b. Convocatoria de ayudas al estudio para estudiantes con necesidad específica de apoyo educativo

Los requisitos económicos se fijan en forma de umbrales de renta familiar, por debajo de los cuales se tiene derecho a diferentes cuantías o, en el caso de estar por encima, se pierde el derecho a la beca o ayuda. Se calculan a partir de los ingresos familiares, rendimientos del trabajo y del ahorro, recogidos en las declaraciones del IRPF sobre los que se aplican una serie de deducciones.

Tabla 6. Umbrales de la renta familiar vigentes desde el curso 2010-2011 hasta la actualidad

Miembros unidad familiar	Umbral 1	Umbral 2	Umbral 3
1 miembro	3.771,00	13.236,00	14.112,00
2 miembros	7.278,00	22.594,00	24.089,00
3 miembros	10.606,00	30.668,00	32.697,00
4 miembros	13.909,00	36.421,00	38.831,00
5 miembros	17.206,00	40.708,00	43.402,00
6 miembros	20.430,00	43.945,00	46.853,00
7 miembros	23.580,00	47.146,00	50.267,00
8 miembros	26.660,00	50.333,00	53.665,00

El umbral 1 de las becas no cubre bien a las familias monomarentales con dos o más hijos a cargo ni a aquellas con un miembro sin ingresos que están en riesgo de pobreza.⁹ Comparando el umbral de pobreza con el umbral “efectivo” más bajo de las becas, que da derecho a las cuantías más altas, el segundo sí es significativamente superior para el resto de hogares (Tabla 7).

Al tomarse para el cálculo las bases imponibles del IRPF, además de las deducciones que incluye la normativa de becas, se aplican una serie de gastos deducibles y reducciones de ese impuesto que modifican significativamente el umbral efectivo que se acaba aplicando, beneficiando a las familias que tienen más de un miembro con ingresos.

Tabla 7. Comparación entre el umbral de riesgo de pobreza y umbral 1 de becas efectivo

Tipo de hogar	Umbral de riesgo de pobreza anual	Umbral 1 becas	Umbral 1 efectivo(*)	Diferencia
Estudiante independiente	8.520	3.771	12.295	+3.775
Estudiante e hijo menor	11.076	7.278	14.035	+2.959
Progenitor y estudiante	12.780	7.278	14.035	+1.255
Progenitor, hijo menor y estudiante	15.336	10.606	15.685	+349
Progenitor y dos estudiantes	17.040	10.606	15.685	-1.355
Dos progenitores con ingresos y estudiante	17.040	10.606	26.110	+9.070
Dos progenitores -uno sin ingresos- y estudiante	17.040	10.606	15.685	-1.355
Progenitor, dos hijos menores y estudiante	17.892	13.909	18.025	+133
Dos progenitores -uno sin ingresos-, hijo menor y estudiante	19.596	13.909	16.450	-3.146
Dos progenitores con ingresos, hijo menor y estudiante	19.596	13.909	27.749	+8.153

(*) con deducciones y gastos deducibles y reducciones IRPF

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa de becas y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Nota: Se asume que los estudiantes lo son a tiempo completo y mayores de 16 años, que los hijos menores tienen menos de 14 años y que las familias no tienen rendimientos del ahorro. Retenciones por Seguridad Social e IRPF estimadas en 14% por lo que los umbrales pueden estar sobrestimados. No se han podido calcular los hogares con miembros activos distintos de los progenitores por la deducción del 50%.

⁹ Los umbrales pueden estar ligeramente sobrestimados debido a la estimación al alza de las retenciones y el umbral de pobreza suele infraestimar los costes de las familias monomarentales, por lo que también los perfiles de hogar de “progenitor, hijo menor y estudiante” y “progenitor, dos hijos menores y estudiante” quedarían probablemente mal cubiertos.

Estos umbrales son los mismos en todo el territorio estatal por lo que no tienen en cuenta las posibles diferencias en el coste de vida. La normativa contempla horquillas para elevar los umbrales autonómicos, cofinanciando la diferencia la comunidad autónoma correspondiente, pero este aspecto nunca se ha aplicado en las convocatorias.

Junto a los de renta, existen unos umbrales de patrimonio para el valor de inmuebles, fincas rústicas, rendimientos del capital mobiliario y el saldo de ganancias y pérdidas patrimoniales. En este último se tienen en cuenta

ayudas sociales, al alquiler o ayudas a la renovación de vehículos. Esto ha sido objeto de críticas que han llevado al Defensor del Pueblo a pedir su modificación (Defensor del Pueblo, 2018).

Además, para acceder a una beca es necesario cumplir una serie de requisitos académicos. Estos requisitos fueron endurecidos en las reformas llevadas a cabo en los cursos 2012-2013 y 2013-2014. Es posible que estas modificaciones hayan impactado sobre el acceso, aspecto que se analiza más adelante.

Gráfico 9. Cambio de requisitos académicos en 2012 y 2013

	2011-2012	2012-2013	2013-2014
No universitaria (Bachillerato y FP GS) 1º curso	No repetir	No repetir	5,50
No universitaria 2º curso	No repetir (≤ 2 suspensas) / 80% módulos	No repetir (≤ 2 suspensas) / 80% módulos	Aprobar todas salvo una / 85% horas
Universitaria 1º curso (componente matrícula)	Acceso	5,50	5,50
Universitaria 1º curso (beca monetaria)	Acceso	5,50	6,50
Universitaria 2º curso y posteriores (matrícula)*	60% / 80% créditos	65% / 80% / 100% créditos	65% / 80% / 100% créditos
Universitaria 2º curso y posteriores (beca monetaria)*	60% / 80% créditos	65% / 80% / 100% créditos	85% / 100% créditos

(*) Depende de la rama de la titulación que se cursa

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Mientras se elaboraba este informe el Gobierno ha propuesto una modificación del requisito de acceso a componente de matrícula de 1º curso de universidad.

Una de las principales críticas a estas reformas reside en el hecho de exigir mayor rendimiento a quien necesita una beca para estudiar, frente a quien tiene la capacidad económica para costearse los estudios y continuar pese a tener menor nota o menos asignaturas aprobadas. **La investigación no es concluyente sobre la eficacia de los incentivos económicos vinculados a los resultados educativos**, pueden incluso reducir la motivación intrínseca del alumnado (Gneezy, Meier y Rey-Biel., 2011) y un estudio de la Comisión Europea (2014) recomienda evitarlos.

Por otra parte, **los requisitos académicos de las convocatorias de becas excluyen a los repetidores de curso y solo se becan el número de años de la etapa.** Te-

niendo en cuenta que hay evidencia de que, a igualdad de competencias, los alumnos más desaventajados económicamente tienen 6 veces más probabilidades de repetir curso (Gortázar y Moreno, 2017), este requisito académico puede claramente introducir regresividad en el sistema, excluyendo especialmente a familias con menos recursos.

Se establece además que se tendrá en cuenta para el acceso el rendimiento de los últimos estudios cursados, por lo que quienes han abandonado el sistema educativo también quedarían excluidos del sistema de becas y ayudas al estudio, a no ser que la comunidad autónoma haya establecido algún programa específico de recuperación y retorno de estos jóvenes.

Condiciones de las ayudas en la educación obligatoria

En la medida en que el sistema estatal, aquel sobre el que el Estado puede fijar condiciones comunes de acceso, se ha focalizado en la enseñanza postobligatoria, la cobertura de los costes en la educación obligatoria ha quedado bajo la responsabilidad de los gobiernos autonómicos y, dependiendo de la delegación de competencias, también local. El Ministerio se ha limitado a dar financiación a las comunidades autónomas para programas de libros y material.

Las únicas ayudas garantizadas en las etapas obligatorias se fijan con un criterio geográfico y no compensatorio. La única obligación que la LOE establece para las Comunidades Autónomas es la de prestar de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado a quienes se escolaricen en un municipio distinto al de su residencia (artículo 82). Ir más allá de esas ayudas obligatorias para cubrir a familias en situación desfavorecida depende de la voluntad discrecional de cada administración. **Esto ha dado lugar a una importante disparidad de criterios de acceso y costes cubiertos en ayudas de libros, comedor y transporte** (distin-

tos umbrales de renta, indicadores de vulnerabilidad, de situación laboral...). Parece pues contradictorio con el principio de igualdad de condiciones en el ejercicio del derecho a la educación y muestra **un sistema desconectado de las etapas posteriores y, por tanto, fragmentado** (Vallvé, 2015).

En el caso de los libros de texto y el material escolar se han generado tres sistemas distintos que cubren niveles distintos del alumnado con criterios diferentes: gratuidad universal, préstamo de libros sin una cobertura total y ayudas directas para la compra de libros de texto. Solo Andalucía, Navarra y Comunidad Valenciana ofrecen gratuidad total (CEAPA, 2016). La LOMCE incorporó la disposición adicional cuarta que establece que el Ministerio promoverá sistemas de préstamo gratuito de libros de texto y material que no se ha desarrollado.

Transferencias monetarias en la transición a la postobligatoria

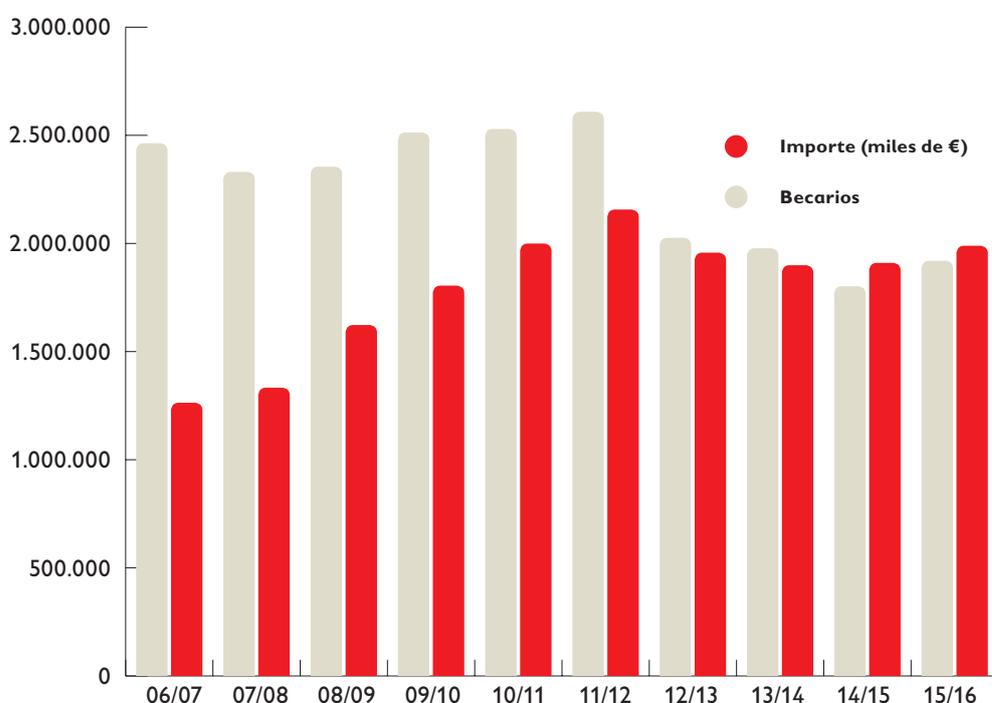
Un estudio de la Comisión Europea señala que es más efectivo centrar las intervenciones con transferencias en los cursos y períodos de transición donde se produce el abandono escolar (Comisión Europea, 2014). Un 7,5% de estudiantes abandonan antes de terminar la ESO en España (MECD, 2018). En la mayoría de países europeos se incentiva la permanencia extendiendo las prestaciones familiares a condición de que hijos e hijas continúen en la educación postobligatoria. Esto no es posible hoy en España con transferencias escasas, sin embargo sería interesante probar intervenciones con becas en la etapa final de la ESO.

Evolución de beneficiarios y cobertura

Tras un fuerte descenso en el curso 2012-2013, el número de becarios del curso 2015-2016 se encuentra notablemente por debajo del que había antes de la crisis. Tras una evolución al alza que alcanzó su máximo en el curso 2011-12, con

más de 2 millones y medio de beneficiarios de becas, este valor se redujo más de un 22 por ciento el curso siguiente, con casi 600.000 becarios menos que el año anterior, y continuó descendiendo más moderadamente hasta 2014-2015.

Gráfico 10. Evolución del número de beneficiarios e importe de las becas y ayudas al estudio (2006-2016)



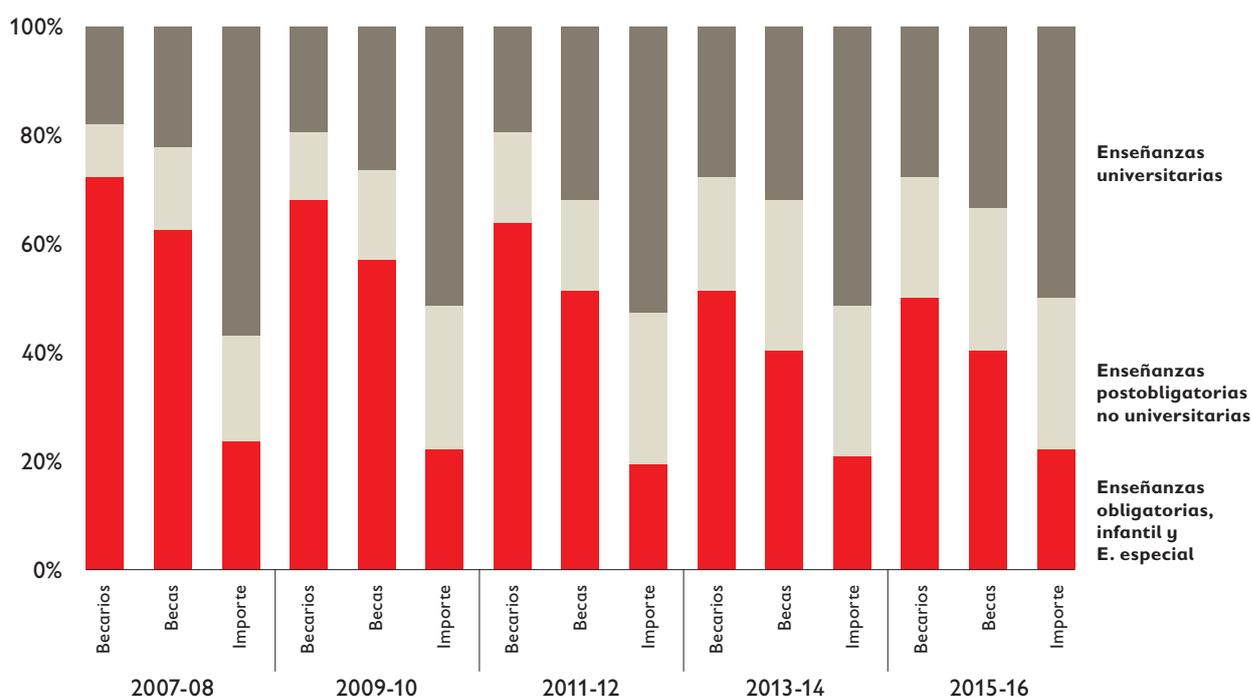
Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional

Nota: El número de becarios está ligeramente sobredimensionado porque cuando no ha sido posible determinar el número de beneficiarios de más de una beca se ha hecho la hipótesis de considerar un becario por beca

Por lo que respecta al importe de las becas, vemos como éste fue aumentando durante la primera parte del período. A partir del curso 2012-13 empieza a caer y, si bien en el curso

2015-16 se observa una recuperación del importe de becas y ayudas al estudio, ésta **no permite recuperar el importe del curso 2011-12.**

Gráfico 11. Porcentaje de becarios e importes, por nivel de estudios (2007-2016)

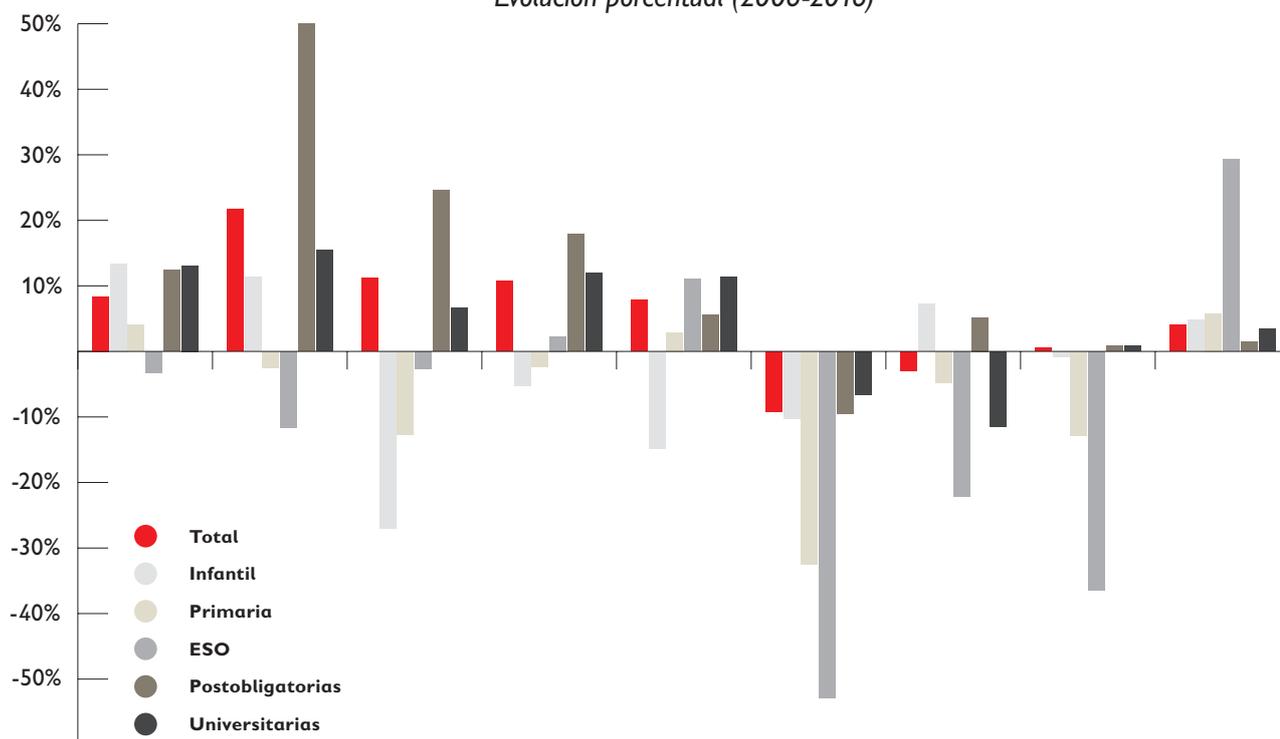


Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional

A lo largo de los últimos años el porcentaje de becarios de enseñanzas obligatorias pasó de ser el 73 por ciento en el curso 2007-08 a un 50 por ciento en el curso 2015-16. Este espacio fue ocupado principalmente por beneficiarios universitarios, que aumentaron en más de 10 puntos porcentuales en estos años, y también aumentaron en gran medida los becarios de educación postobligatoria no universitaria.

Si tenemos en cuenta las variaciones de importe por distintos ciclos educativos (Gráfico 12), **las ayudas en ESO han sido las que han tenido una mayor caída como consecuencia de la crisis, así como las de educación infantil y primaria.** En el último curso considerado, 2015-16, hay una ligera recuperación. Por el contrario, las becas y ayudas postobligatorias casi no han sufrido ningún recorte como consecuencia de la crisis.

Gráfico 12. Importe de las becas y ayudas concedidas por ciclos educativos.
Evolución porcentual (2006-2016)

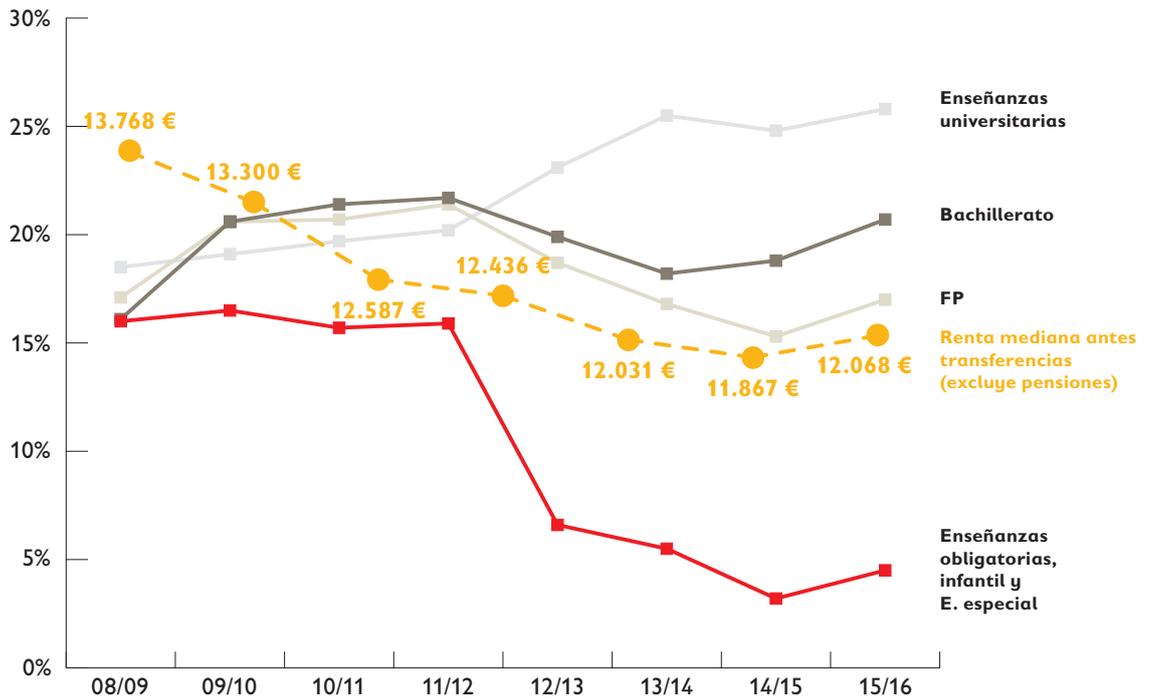


Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional

Sin embargo, la evolución de las cifras de beneficiarios y los importes puede deberse a factores ajenos a decisiones de la política de becas, como cambios en el número de estudiantes matriculados o en los niveles de renta de las familias, de forma que más o menos de ellas necesitan de las ayudas. Analizamos por tanto estos dos aspectos para saberlo.

Desciende levemente la cobertura en todas las etapas salvo las enseñanzas universitarias a partir del curso 2011-2012, especialmente en las etapas obligatorias, infantil y educación especial, que cae un 11,4% hasta 2015-2016 (Gráfico 13). El acceso a becas en esas etapas y en FP en el curso 2015-2016 todavía no había recuperado el nivel previo a la crisis.

Gráfico 13. Evolución de tasas de cobertura de becas y ayudas (%) y renta equivalente (en euros)



Fuentes: Elaboración propia a partir de Las Cifras de la Educación en España (Ministerio de Educación y Formación Profesional) y Eurostat

Nota: la renta de cada curso es la de referencia para la distribución de las becas y corresponde al año anterior al de inicio de ese curso

A partir de 2011-2012 a pesar de que los ingresos de las familias siguen bajando y hay más personas beneficiarias potenciales los niveles de cobertura de becas y ayudas se reducen. Comparado con la evolución de la renta mediana de los hogares, en los primeros cursos analizados se observa un empeoramiento del nivel económico de las familias y un mayor acceso a becas como cabría esperar. Sin embargo, a partir

de ahí llama la atención el carácter “procíclico” que toma el sistema. Podemos intuir un posible impacto negativo de los cambios introducidos en los requisitos de acceso y la estructura del sistema estatal –que no tiene límite presupuestario– así como de las reducciones del presupuesto asignado a las ayudas de etapas obligatorias, mayormente en las comunidades autónomas.

Becas potentes para hacer funcionar la Formación Profesional

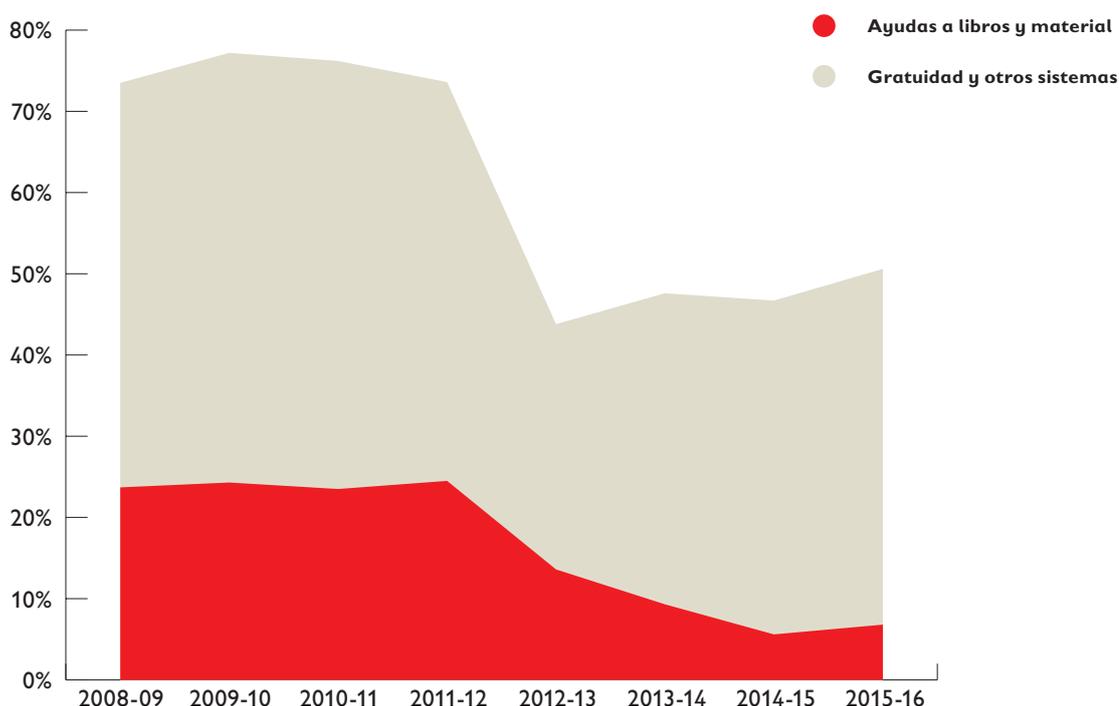
Mucha gente no termina la Formación Profesional de Grado Medio. Existe una diferencia del 15% entre la tasa de acceso y titulación en esta etapa, mientras en Bachillerato es el 8% (MECD, 2018). A diferencia del Bachillerato, la especificidad de las titulaciones de Formación Profesional hace muy difícil que pueda existir la oferta deseada de estas enseñanzas cerca del domicilio familiar. Los costes de desplazamiento o residencia, inasumibles para muchas familias, y un sistema de becas que no da seguridad económica, limitan la elección a opciones de cercanía que a menudo no se ajustan a los intereses y competencias del alumnado. Un 24% de quienes abandonan en la FP lo hacen porque no les gusta lo que estudian (Serrano, Soler y Hernández, 2013). Unas becas accesibles que cubran realmente los costes permitirán la movilidad que necesita la Formación Profesional para ser una opción educativa de éxito.

Es importante señalar que la estadística de becarios no recoge los sistemas de gratuidad de libros y otros sistemas de financiación de libros de texto que no encajan en la definición de ayuda al estudio,¹⁰ que quedan reflejados en datos aparte. Dado el descenso tan acusado de beneficiarios en etapas obligatorias, hemos considerado necesario cruzar los datos de ayudas con los de estos programas para conocer la evolución de la cobertura de este coste fundamental en esos niveles por si se podía deber a un cambio de modelo.

La cobertura de libros de texto desciende un 30% y, aunque sube a partir del curso 2013-2014 compensando parcialmente el descenso continuado de las ayudas, queda lejos del nivel que tenía. Como se observa en el gráfico 14 los programas de gratuidad y otros sistemas siguen una tendencia similar a la caída de beneficiarios de ayudas a partir del curso 2012-2013.

¹⁰ “Se consideran becas o ayudas las transferencias destinadas a estudiantes/hogares, bien directas o canalizadas a través de instituciones educativas, pagos en especie y reducciones de precios, cuya concesión está supeditada al cumplimiento de requisitos socioeconómicos y/o académicos y necesitan de una solicitud previa por parte del interesado.” (Metodología y notas explicativas de la Estadística de Becas y Ayudas al Estudio, Ministerio de Educación y Formación Profesional).

Gráfico 14. Tasas de cobertura de libros y material en enseñanzas obligatorias



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de Becas y Ayudas y Las Cifras de la Educación en España, Ministerio de Educación y Formación Profesional

Nota: a diferencia del gráfico 13 aquí no se incluye la educación infantil. En las CC.AA. no siempre se ha podido determinar el número de beneficiarios de más de una beca, por lo que se ha hecho la hipótesis de considerar un becario por beca, lo que origina cierta sobrevaloración en el número de becarios.

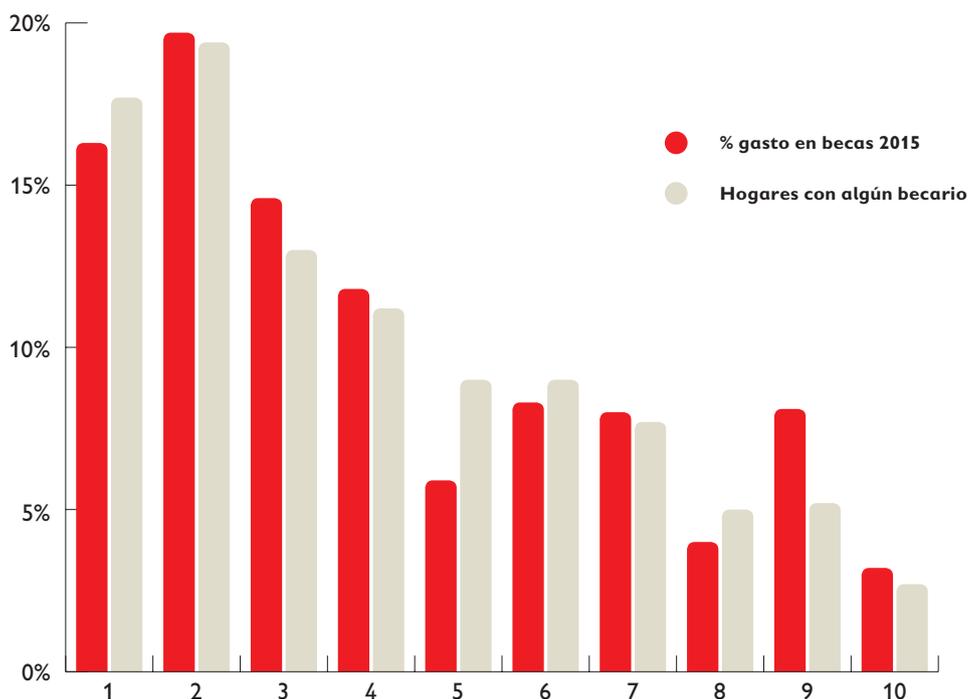
Beneficiarios y nivel de renta

La distribución del número de hogares con algún becario es decreciente pero no lineal –no decrece al mismo ritmo que el nivel de renta–, con más concentración de gasto en becas y de hogares con becarios en las tres decilas inferiores de la distribución.¹¹ Destaca la decila 1 donde el gasto es menor del que le correspondería dada su posición. Además, para las decilas inferiores, el gasto en becas es mayor al nú-

mero de hogares con algún becario mientras que, para el resto, la situación es la contraria –a excepción de la novena decila–, mostrando que las cuantías de las becas para los hogares con menos recursos suelen ser superiores o, alternativamente, que los hogares con menos recursos cuentan con más miembros becados que los demás.

¹¹ Para ello, dividimos la distribución de la renta de los hogares en decilas, donde la primera decila representa al 10% más pobre de la población y, a medida que aumentan las decilas, la renta también lo hace, representando la decila 10 al 10% más rico de la población. Como es común en muchos estudios de este tipo (AEVAL, 2008 o Calero y Gil Izquierdo, 2013), utilizamos 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.

Gráfico 15. Gasto en becas y hogares con becarios por decilas de renta disponible equivalente



Fuente: Elaboración propia a partir de los micro-datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

No obstante, se observan becas en las rentas más altas. En un sistema de becas donde el único criterio para la asignación de las mismas fuera el nivel de renta, este no debería ser el caso. Sin embargo, existen al-

gunos tipos de becas, la mayoría en educación no obligatoria, que no están ligados a la renta como, por ejemplo, las becas Erasmus, las becas de colaboración, las becas de excelencia, etc.

Las becas aumentan la probabilidad de continuar estudios, especialmente en estudiantes de bajo nivel socioeconómico

Varios estudios evidencian que las becas tienen efecto positivo sobre la permanencia en el sistema educativo. Mediavilla (2013) concluye que **las becas incrementan entre 22,2% y 25,7% las probabilidades de acabar con éxito el nivel secundario postobligatorio** al comparar dos individuos similares en sus características salvo la condición de becario. **El efecto es además mayor en los individuos de familias de los quintiles más bajos de renta o cuyas madres tienen un menor nivel educativo y ocupan empleos de menor cualificación.** Por tanto, tiene sentido repensar el acceso a becas y ayudas en clave de política para combatir el abandono escolar prematuro.

Beneficiarios por ocupación, origen y tipo de hogar

El porcentaje de hogares con becarios entre aquellos donde el sustentador principal tiene baja cualificación o no está activamente en el mercado de trabajo es menor al que corresponde por sus niveles de pobreza, si bien es mayor que en estratos superiores. Para conocer mejor el perfil de los beneficiarios,

en primer lugar, analizamos el número de hogares con algún becario en función de la ocupación del sustentador principal puesto que es ilustrativo ver qué estratos de la sociedad (o clases sociales si se quiere) concentran los mayores porcentajes de hogares con miembros becados.

Tabla 8. Distribución de los hogares con estudiantes por ocupación del sustentador principal

Ocupación	% sobre el total de la muestra	% hogares con estudiantes con riesgo de pobreza	% hogares con estudiantes con algún becario
Directivos y empresarios	4,3	7,9	7,3
Profesionales superiores	12,2	4,3	6,3
Profesionales medios	9,0	7,7	7,5
Oficinistas y empleados	19,4	18,0	9,2
Trabajadores poco cualificados	26,1	26,4	12,0
Parados	14,5	59,5	15,0
Jubilados e inactivos	14,6	23,6	11,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

El reparto de las becas perjudica a los hogares con otros orígenes distintos de España o la Unión Europea mostrando una potencial amenaza a la progresividad y equidad del sistema. En esta segunda dimensión, tanto en el caso de la distribución por países de origen del sustentador principal como en el caso del reparto en función de su nacionalidad,¹² los hogares de origen (o nacionalidad) español o de la UE-28 están desproporcionadamente representados. En concreto, una tercera parte de los hogares con estudiantes en cada uno de esos dos grupos está cubierta por becas mientras que en el caso de los hogares cuyo sustentador principal no es de origen español o de la

UE-28, esta proporción se reduce a la mitad (16%) –cuando nos fijamos en el país de origen– o incluso a más de la mitad (10%) –si nos centramos en la nacionalidad–. **Paradójicamente, los hogares de origen no español o de nacionalidad no española (inmigrantes de primera o segunda generación) son los que concentran unas tasas de riesgo de pobreza mayores.**

¹² Cabe destacar que en un 6% de la muestra de hogares con estudiantes (becados o no) el sustentador principal es de origen extranjero, pero tiene nacionalidad española y esto explica las diferencias entre los porcentajes por país de origen y por nacionalidad.

En este sentido, aunque la normativa permite a estudiantes de nacionalidad no española acceder a las becas, el acceso a la información y la complejidad de la solicitud pueden actuar como barreras. Por ejemplo, en el

caso de las becas de educación postobligatoria, la solicitud requiere registrarse en la web del Ministerio para lo que se exige DNI o NIE, lo que en la práctica excluye al alumnado extranjero en situación irregular.¹³

Tabla 9. Distribución de los hogares con estudiantes por país de origen y nacionalidad del sustentador principal

País de origen	% hogares con estudiantes	% hogares en riesgo de pobreza	% hogares con algún becario
España	34,9	20,2	10,3
UE-28	49,4	44,7	15,5
Resto	52,3	46,5	8,5
Nacionalidad	% hogares con estudiantes	% hogares en riesgo de pobreza	% hogares con algún becario
España	35,7	21,0	10,5
UE-28	44,7	49,8	15,6
Resto	52,0	55,4	5,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

Como tercer aspecto, los tipos de hogar que están en mayor en riesgo de pobreza (monoparentales y otros hogares) reciben un porcentaje más elevado del

gasto en becas que el que les corresponde por su peso muestral, por lo que desde este punto de vista el sistema es progresivo.

Tabla 10. Distribución del gasto en becas por tipo de hogar

Tipo de hogar	% sobre el total de la muestra	% hogares en riesgo de pobreza	% de gasto en becas
Unipersonales y parejas sin hijos	14,5	16,4	177,5
Monoparentales	7,8	35,4	10,5
Parejas con hijos	63,2	23,3	52,1
Otros hogares con hijos	14,5	28,6	19,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

13 La Sentencias 236/2007 y 155/2015 del Tribunal Constitucional declararon el derecho a la educación postobligatoria y a beneficiarse de las becas independientemente de la situación administrativa.

Efectividad en la obtención de becas

En este apartado nos centramos en estudiar la efectividad de las becas otorgadas por el Ministerio de Educación, centradas en las becas de educación postobligatoria. Concretamente compararemos los porcentajes de alumnos por decila de renta que gozan de una beca según datos de la ECV con los que deberían gozar de la misma, según los criterios estrictamente económicos¹⁴ publica-

dos en las bases de las becas por el propio Ministerio de Educación. Calculamos para el umbral más exigente (umbral 1, el que limita más la concesión de las becas) y para el menos exigente (umbral 3, el que limita menos), cuál es el número de becarios potenciales, es decir, el número de alumnos que deberían tener beca y no la tienen, distinguiendo los niveles no universitario y universitario.¹⁵

Tabla 11. Distribución de los % de becarios y becarios potenciales por decilas de renta

Decila de renta	Renta equivalente	Educación no universitaria			Educación universitaria		
		% becarios	% becarios potenciales		% becarios	% becarios potenciales	
			Umbral más exigente	Umbral menos exigente		Umbral más exigente	Umbral menos exigente
1	[0-2.435]	23,25	63,90	96,16	45,70	38,40	87,49
2	[2.436-5.093]	34,97	46,54	97,26	50,58	22,82	85,64
3	[5.094-7.311]	22,62	5,43	96,53	45,74	1,84	91,21
4	[7.312-9.274]	22,21	-	90,19	34,16	-	84,42
5	[9.274-11.890]	27,11	-	84,91	37,58	-	81,26
6	[11.891-14.599]	18,53	-	40,01	36,65	-	26,00
7	[14.600-17.668]	32,90	-	2,05	30,32	-	1,01
8	[17.669-21.905]	32,72	-	-	26,89	-	-
9	[21.906-27.317]	30,98	-	-	29,42	-	-
10	[27.318-177.812]	35,69	-	-	18,96	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

El número de becarios en educación no universitaria en las dos decilas inferiores de renta es alrededor de un 25% inferior al que debería ser si simplemente se aplicaran criterios de renta para otorgar las ayudas. En las dos primeras decilas de renta el porcentaje de becarios está muy por debajo del porcentaje de beca-

te se aplicaran criterios de renta para otorgar las ayudas. En las dos primeras decilas de renta el porcentaje de becarios está muy por debajo del porcentaje de beca-

14 En este apartado se analizarán solamente los criterios económicos de renta para la concesión de becas, pero cabe tener en cuenta que no son los únicos criterios aplicables –existen criterios de patrimonio familiar y académicos–.

15 Un ejercicio parecido para el año 2009 puede encontrarse en AEVAL (2008). Alerta de que en la ECV la renta suele estar infra reportada, lo cual nos puede llevar a sobredimensionar el número de becarios potenciales. En el caso de nuestro estudio esta puntualización también aplica así que hay que tenerlo en cuenta a la hora de interpretar los resultados.

rios potenciales. En concreto, en la primera decila hay un 41% de hogares que deberían tener beca y no la tienen y lo mismo pasa en el caso del segundo decil de renta con un 12% de hogares.

Se observan déficits en la concesión de becas en las rentas más bajas de la sociedad que se trasladan a becas para las rentas medias-altas y altas que no deberían gozar de ellas. Si tenemos en cuenta los criterios económicos de las convocatorias de las becas, solamente las tres primeras decilas (en el caso más exigente) o las siete primeras (en el caso más laxo) deberían gozar de becas.

Esto puede deberse al efecto distorsionador de otros criterios no contemplados aquí – académicos o de patrimonio– así como otros factores que puedan dificultar al acceso de los deciles más bajos –acceso a información, complejidad de tramitación, cuantías insuficientes, plazos de concesión–, aspectos que deben ser abordados para mejorar la equidad del sistema.

4. EFICACIA: SUFICIENCIA Y PROGRESIVIDAD DE BECAS Y AYUDAS

Modalidades y cuantías del sistema estatal

En su convocatoria el Ministerio fija unas cuantías asociadas a cada componente o tipo de gasto cubierto por las mismas. Distintos umbrales de renta dan acceso a distintos componentes, que aumentan conforme se reduce la renta familiar. En 2013 se llevó a cabo una modificación profunda de la estructura de componentes reduciendo las cuantías fijas

que se reciben cuando se cumplen los requisitos y creando una cuantía variable, que reparte el presupuesto disponible, cuya cuantía se calcula con una compleja fórmula a partir del presupuesto disponible una vez repartida la parte fija, la nota media y la renta del becario, y la renta y nota medias del resto de beneficiarios.

Tabla 12. Modificación de componentes y cuantías en 2013

	2012-2013		2013-2014	
	Componente	Umbral	Componente	Umbral (anterior)
Matrícula	Matrícula	5	Matrícula	3 (5)
Compensación	Beca salario /compensatoria: 2040-3500	1	Cuantía fija ligada a renta: 1500	1
	Movilidad especial (a otra CA):* Sin residencia: 3772 Con residencia: 6056	1		
Movilidad / Residencia	Urbano:* 185 Interurbano: 192-937	3	Cuantía fija ligada a residencia: 1500	2 (4)
	Movilidad especial (a otra CA) sin residencia:* 1592	3		
	Residencia: 2556-3000	4		
	Movilidad especial (a otra CA) con residencia:* 3336	4		
	Suplemento ciudades: +204			
Material	204/244		Beca básica:* 200	3 (5)
Rendimiento	150		Cuantía variable: No universitaria: 60-908 Universitaria: 60-2438	2 (4)

(*) Convocatoria movilidad y componente transporte urbano solo para universitarios y enseñanzas artísticas superiores. Beca básica solo para estudios no universitarios.

Fuente: Convocatorias de becas y ayudas

Tabla 13. Estructura de componentes y cuantías vigente desde 2013-2014 hasta 2017-2018

	Bachillerato / FP GM / FP GS			FPB / matrícula parcial		Grado / Máster			TFG / matrícula parcial	
	U1	U2	U3	U2	U3	U1	U2	U3	U2	U3
Matrícula						√	√	√		
Fija renta	1.500					1.500				
Fija residencia	1.500	1.500				1.500	1.500			
Básica		200	200	200	200				200	200
Variable	363-908	60-667		60		595-2.438	60-1.760		60	
Cuantía total sin residencia	1.863-2.408	260-867	200	260	200	2.095-3.938	60-1.760	0	260	200
Cuantía total con residencia	3.363-3.908	1.760-2.367	200	260	200	3.595-5.438	1.560-3.260	0	260	200

U: Umbral

Fuente: Normativa de becas y calculadora de cuantía variable 2016-2017 del Ministerio de Educación y Formación Profesional

Con la reforma han descendido las cuantías a las que se puede acceder en el umbral más bajo de renta mientras se mantienen las de los umbrales medios. Por ejemplo, un estudiante de FP de Grado Superior de umbral 1 que no estudia fuera de casa recibía antes entre 2500 y 3500 euros más el desplazamiento, ahora recibiría como máximo 2408 (con una nota media de 10). La cuantía si estudiaba fuera llegaría a los 4596 euros, ahora entre 3363 y 3908. Destaca el caso de la Formación Profesional Básica (antes Programas de Cualificación Profesional Inicial), dirigido a favorecer la permanencia de estudiantes con problemas para completar la ESO, que pasa de 1363 a 260 euros. **La matriculación parcial solo permite acceso a cuantías muy bajas por lo que obstaculiza la compatibilidad entre estudios y trabajo.**

Además, **las cuantías de las becas estatales no universitarias siguen siendo bastante inferiores a las destinadas a estudios universitarios porque se les asigna menos presupuesto.** El sistema anterior asignaba cuantías fijas más altas a las becas universitarias. En el actual, aunque las cuantías fijas son iguales, en el presupuesto disponible para distribuir en las cuantías variables, que se reparte por decisión discrecional del Ministerio, se viene asignando una cantidad considerablemente más elevada a

las becas universitarias que a las no universitarias a pesar de ser menos beneficiarios de la cuantía variable. En el curso 2016-2017 se destinaron 290 millones a 235.285 becarios universitarios, mientras que solo 158 millones para 320.407 estudiantes no universitarios.

El hecho de que la cuantía a recibir dependa del presupuesto disponible cada año, entre otras variables, cuestiona el carácter de derecho subjetivo de las becas. A diferencia del sistema anterior de cuantías fijas, la cuantía variable no se conoce a priori sino una vez resuelta pues se tiene que haber concedido primero la parte fija y conocer los datos de todos los becarios. **Desconocer al inicio del curso cuánto dinero se va a recibir de beca y si disponen de lo suficiente para afrontar los gastos genera inseguridad económica en estudiantes y familias. Esta incertidumbre es especialmente negativa para las familias que están en peor situación y puede tener, por tanto, un efecto disuasorio a la hora de confiar en la beca para continuar estudios.** Siendo este alumnado el objetivo prioritario de las becas, puesto que es el que más necesita económicamente y el que más nivel de abandono escolar tiene, este diseño puede perjudicar la eficacia del sistema. Este aspecto se agrava si además se retrasa la concesión y el pago de las mismas.

Una beca que llega tarde no sirve: la cuantía variable retrasa el pago

Cuando la beca no se ingresa al iniciar el curso y es la persona que estudia o su familia quien debe adelantar los gastos, esta pierde su eficacia compensadora y no es útil a quienes precisamente por su situación económica no pueden hacer ese adelanto.

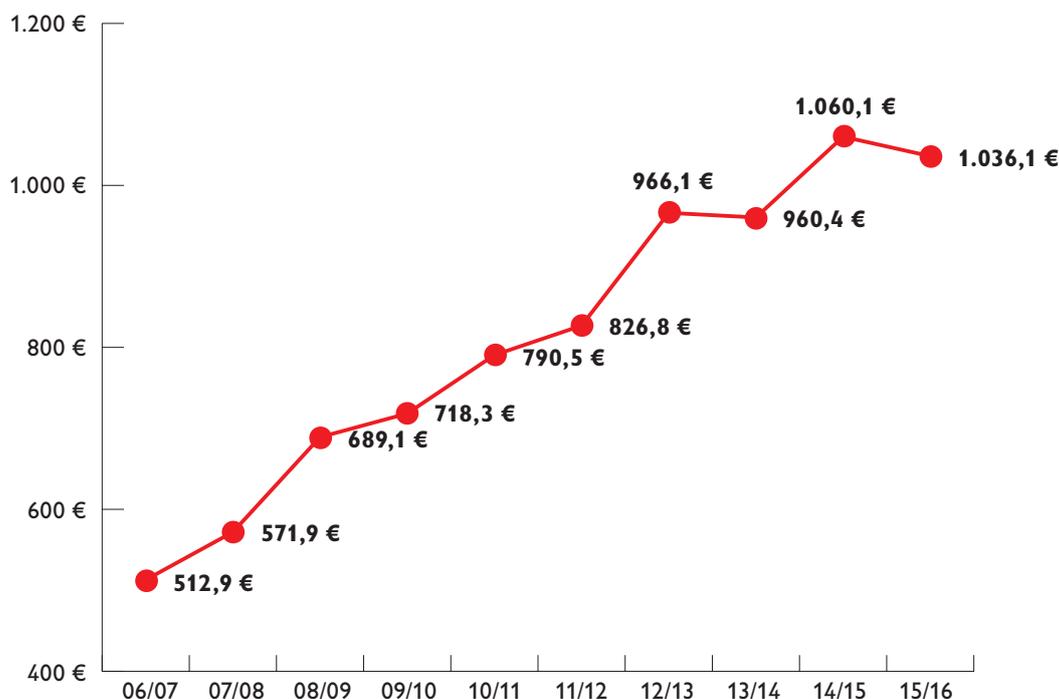
Diferentes expertos y técnicos consultados coinciden en que **la introducción de la cuantía variable ha hecho más compleja y lenta la tramitación de las becas.** La cuantía variable obliga a que se resuelvan primero las cuantías fijas para luego poder proceder con ella. Según el Defensor del Pueblo con el sistema de cuantía única “la mayoría de los estudiantes beneficiarios recibía su beca antes de enero[...]. Sin embargo, según los datos llegados a esta institución el sistema actual origina que los estudiantes reciban las cuantías fijas en febrero o marzo, y la primera parte de la variable en abril” (Defensor del Pueblo, 2018). La agilidad en la concesión e ingreso es clave para la eficacia del sistema.

Evolución del importe medio

El importe medio por becario¹⁶ fue aumentando desde el curso 2006-07 hasta el curso 2012-13. En el curso 2013-14 este valor sufre una ligera caída, si bien en el curso 2014-15 sigue aumentando para descender ligeramente en el último curso considerado, 2015-16. **El aumento de los importes medios se explica debido a que las caídas en el número de becarios y becas han sido mayores a las caídas del importe de las mismas.** Del mismo modo, aquellos

cursos en los que ha habido un aumento de estas partidas este ha sido mucho mayor en los importes que en el número absoluto de becas o becarios. Por ejemplo, en el curso 2012-13, con reducciones en las tres partidas, pero mucho mayores en los becarios –menos 22,3 por ciento– y en las becas –menos 16,2 por ciento–, que en el importe –menos 9,2 por ciento–. Esto provocó un incremento del importe medio del 8,2 por ciento.

Gráfico 16. Evolución del importe medio por becario (2006-2016)



Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional

Nota: El número de becarios está ligeramente sobredimensionado porque cuando no ha sido posible determinar el número de beneficiarios de más de una beca se ha hecho la hipótesis de considerar un becario por beca

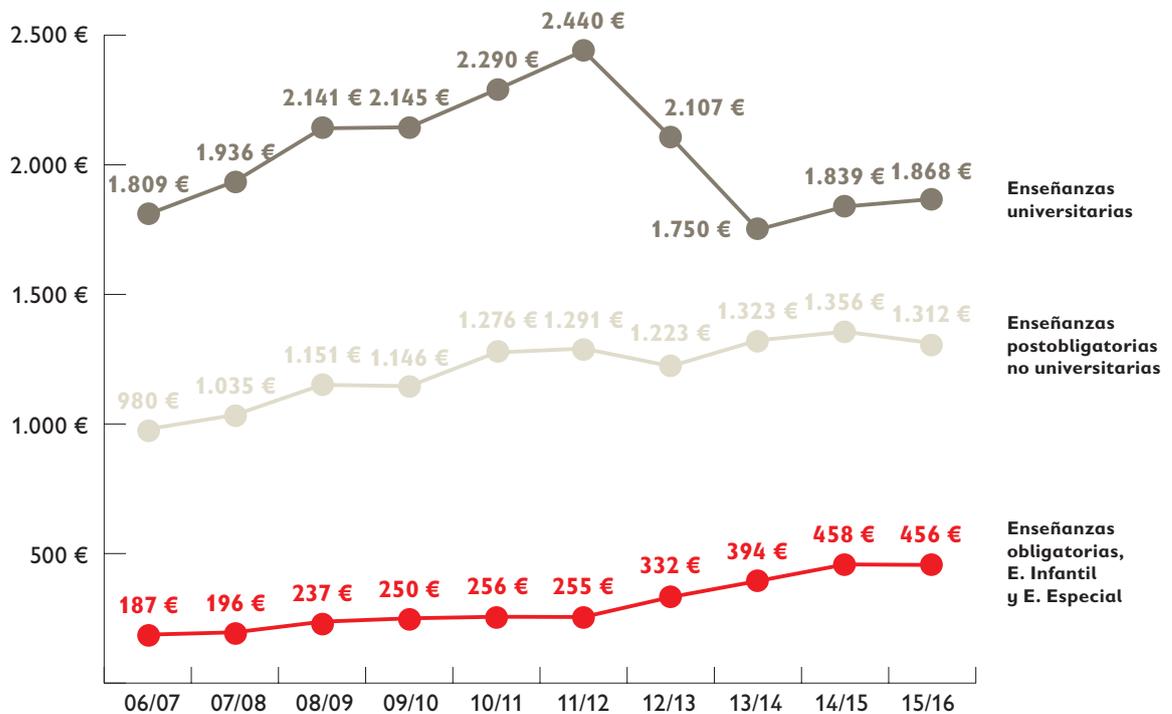
¹⁶ A partir del importe de becas y ayudas concedidas y del número de alumnos y alumnas beneficiarios podemos determinar el importe medio recibido por cada becario.

Las cuantías medias por niveles se han incrementado salvo en el nivel universitario, que ha descendido (Gráfico 17).

Si analizamos por niveles las cuantías de las becas otorgadas en educación infantil, obligatoria o especial indican una progresión al alza, sobre todo por la reducción del número de beneficiarios. La cuantía media de becas de enseñanzas postobligatorias no universitarias también se ha ido incrementando. Por último, el valor medio de las becas universitarias cae desde 2011-2012, que incluye la compensación de tasas de matrícula.

Las cuantías medias en enseñanzas postobligatorias no universitarias siempre han estado bastante por debajo de las universitarias. Si excluimos las tasas de matrícula, la cuantía media de beca estatal universitaria fueron 2165,92 euros frente a 1376,76 euros en Bachillerato y FP en 2015-2016, un 57% más elevadas (Congreso de los Diputados, 2017a; Congreso de los Diputados, 2017b). Hay que señalar que a partir de 2013-2014 se produce cierta convergencia al reducirse la cuantía de las becas universitarias.

Gráfico 17. Evolución del importe medio por becario, por nivel de estudio (2006-2016)



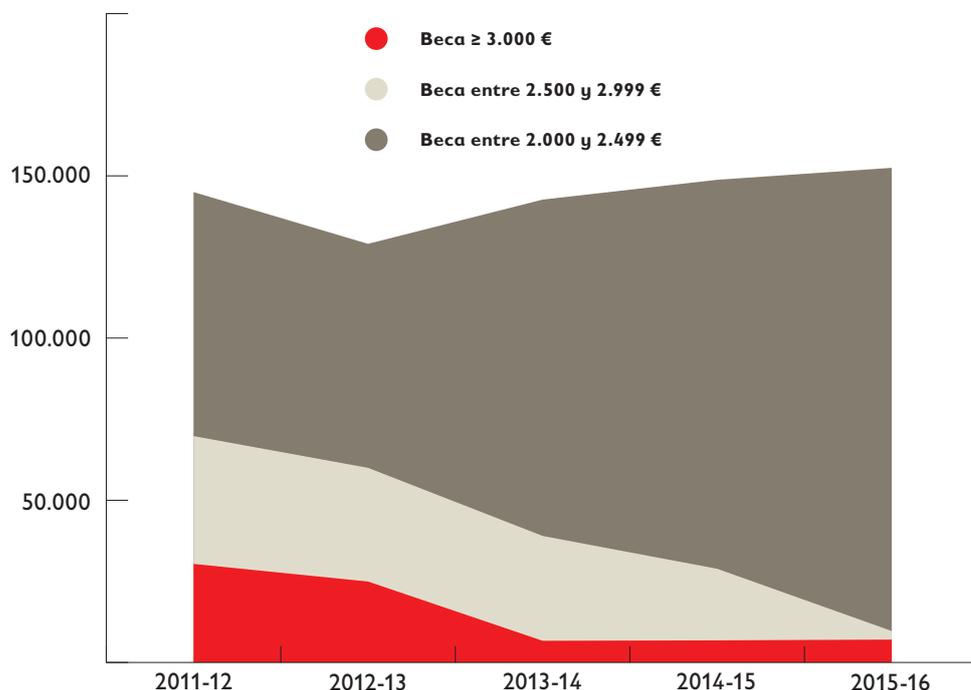
Fuente: Estadística de Becas y Ayudas al estudio. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional

Evolución de las cuantías más elevadas

Más allá de los valores medios, resulta relevante analizar también la evolución de las cuantías más elevadas que se reciben por becario, que son aquellas que suelen corresponderse con el componente de compensatoria dirigido a quienes tienen más bajo nivel de renta. Aunque se han recuperado las becas que superan los 2000 euros, si nos centramos en los importes más altos, aquellos que reciben los importes de más de 2500 euros, se observa un descenso continuado. Parece evidente que la nueva cuantía variable no compensa la desaparición de las becas salario más elevadas del sistema anterior. Se ha pasado de 30.384 a 7.043 beneficiarios de cuantías mayores a 3000 euros.

La cuantía media por becario no universitario (Bachillerato o FP) del umbral 1 fueron 2041,46 euros, incluyendo a quienes se desplazan fuera y reciben componente residencia (Congreso de los Diputados, 2016). Esa cuantía, 204 euros por mes del curso, difícilmente cubre el coste de oportunidad de los ingresos no percibidos en el mercado laboral. En mitad de la crisis un 26,2% de quienes abandonaban lo hacían porque encontraban empleo (Serrano, Soler y Hernández, 2013). En un contexto de recuperación económica el coste de oportunidad crece.

Gráfico 18. Evolución de beneficiarios de becas estatales no universitarias de más de 2.000 euros



Fuente: Elaboración propia a partir de pregunta escrita al Gobierno. Congreso de los Diputados, 2018

Cuantías suficientes para el coste de oportunidad, la autonomía financiera y la motivación: la Beca 6000 (Andalucía)

La Junta de Andalucía implantó en el curso 2009-2010 la Beca 6000,¹⁷ que complementa hasta 6000 euros la beca a estudiantes de bajos recursos vinculada a exigencias de asistencia y resultados. La beca busca compensar los costes de oportunidad que supone estudiar frente a las posibilidades de trabajar. Las investigaciones muestran resultados positivos en el rendimiento académico y la permanencia en el sistema, pero también efectos no previstos sobre la autoestima y la seguridad económica. “La beca ofrece oportunidades de ahorro para que jóvenes de muy escasos recursos puedan desarrollar proyectos formativos futuros, como ir a la universidad. Contribuye a amortiguar los habituales sentimientos de deuda hacia la familia que acumulan este tipo de estudiantes, los cuales pasan de costeados a potenciales costeadores de las muchas necesidades familiares.” (Río y Jiménez, 2015).

Distribución del gasto por nivel de renta

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. Si el sistema funcionara de manera progresiva, cabría esperar una mayor concentración de becas en las decilas de renta más bajas, puesto que son aquellas con menos recursos para poder hacer frente a los gastos educativos. La Tabla 14 muestra la distribución del gasto en becas en 2015 según decilas de renta, así como el importe medio que los hogares representados en cada decila reciben en concepto de beca anual.¹⁸ 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 decilas de renta.

El sistema es progresivo, decreciente, pero sin embargo no es lineal. En otras palabras, vemos que reciben más 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. Las tres decilas más bajas de renta concentran el 53% del gasto en becas, algo esperado en un sistema de becas progresivo. Además, son esas tres decilas de renta las que tienen unas proporciones de hogares en riesgo de pobreza más altas. Sin embargo, sorprendentemente, la decila más baja de renta concentra un menor porcentaje del gasto en becas que la segunda y está poco por encima de la tercera. 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.

¹⁷ La Beca 6000 está dirigida a facilitar la permanencia en el sistema educativo del alumnado de Bachillerato o de ciclos formativos de grado medio de formación profesional complementando con presupuesto autonómico las cuantías que reciben de beca estatal los estudiantes de bajos ingresos.

¹⁸ 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.

Tabla 14. Distribución del gasto en becas y el importe medio por hogar, por decilas de renta

Decila de renta	Renta equivalente (en euros)	% hogares en riesgo de pobreza	% gasto en becas 2015	Importe medio de las becas por hogar
1	[0-2.485]	79,3	16,3	255,97 €
2	[2.486-4.976]	78,0	19,7	309,94 €
3	[4.977-7.222]	60,9	14,6	230,03 €
4	[7.223-9.245]	21,8	11,8	185,28 €
5	[9.246-11.614]	-	5,9	91,09 €
6	[11.615-14.185]	-	8,3	132,87 €
7	[14.186-17.020]	-	8,0	126,44 €
8	[17.021-21.084]	-	4,0	62,91 €
9	[21.085-26.547]	-	8,1	127,85 €
10	[26.548-177.812]	-	3,2	50,87 €
Total			100,0	157,29 €

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

Índices de desigualdad, progresividad y redistribución

Una vez evaluada la distribución del gasto en becas, examinamos si después del reparto de las becas, la desigualdad en la redistribución de la renta mejora. En otras palabras, hasta ahora hemos analizado dónde van a parar las becas y en este apartado vemos cuánta capacidad redistributiva tienen estas becas.

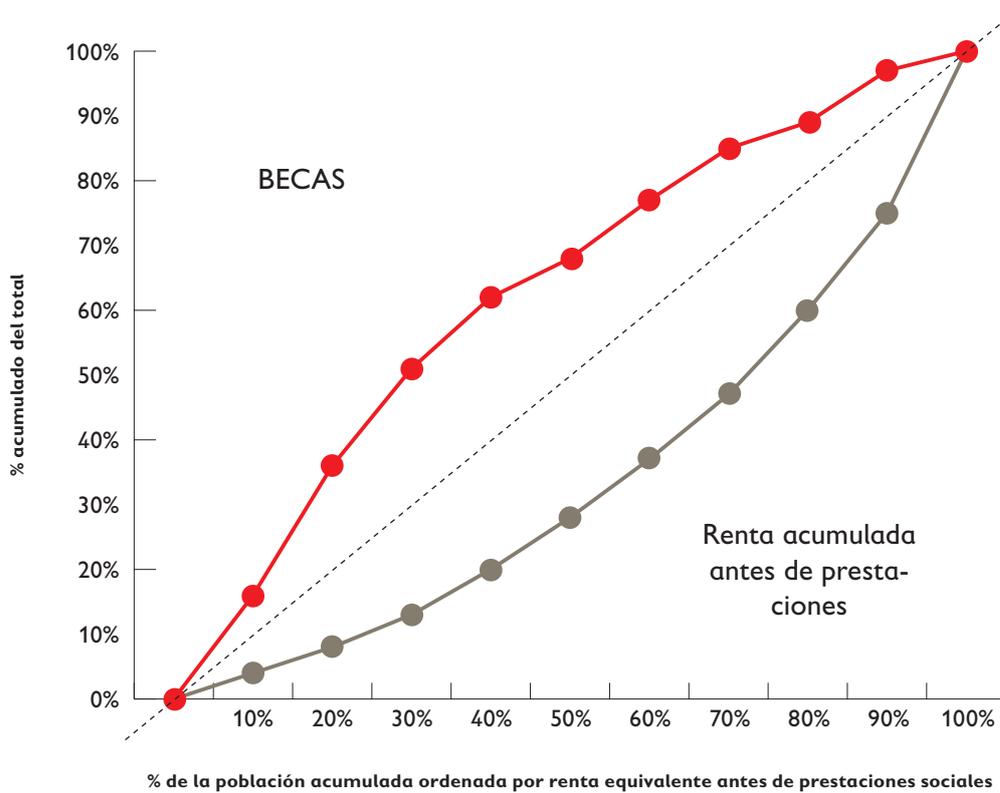
Primeramente, presentamos un estudio de las llamadas “curva de concentración” y “curva de Lorenz”¹⁹ que nos indicaran cómo se distribuyen la renta y el gasto en becas gráficamente, ayudándonos a evaluar si efec-

tivamente el gasto en becas en España tiene carácter progresivo.

La curva de concentración de las becas es mayor a la de Lorenz y, por lo tanto, concluimos que el gasto en becas es progresivo (Gráfico 20). Comparando la curva de Lorenz con la curva de concentración podemos observar si el gasto en becas es progresivo o regresivo. Si la curva de concentración fuera inferior a la de Lorenz las becas se estarían distribuyendo peor que la renta y el sistema sería regresivo.

¹⁹ La curva de Lorenz (en marrón) representa la distribución de la renta disponible equivalente antes de prestaciones sociales y nos muestra para cada porcentaje de la población, el porcentaje de la renta que acumula. Asimismo, representamos el porcentaje del gasto en becas que acumulan esos mismos porcentajes de población acumulada. Es la llamada curva de concentración (en rojo). Por último, representamos también la recta de 45 grados (línea discontinua) que nos mostraría una distribución de la renta –o del gasto en becas– proporcional a la población.

Gráfico 19. Curva de concentración y Curva de Lorenz



Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

Para evaluar mejor esta progresividad, calculamos tres índices distintos que nos muestran la magnitud de dicha progresividad. Estos índices se calculan para tres situaciones dis-

tintas para poner en perspectiva el grado de progresividad de las becas y su papel en la redistribución de la renta frente a otro tipo de prestaciones sociales.

Tabla 15. Índices de desigualdad en la distribución de la renta equivalente

Índices de desigualdad	Antes de prestaciones sociales	Después de prestaciones sociales, pero sin becas	Después de prestaciones sociales y becas
Gini	0,419	0,356	0,354
Atkinson (0,5)	0,157	0,107	0,105
Theil	0,305	0,218	0,215

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

El índice de Gini²⁰ mejora ciertamente cuando se incluyen las prestaciones sociales. Cuando se incluyen las becas el índice también mejora, pero observamos que lo hace en mucha menor cantidad –solamente un 0.002– mostrando que **las becas tienen un efecto progresivo, pero extremadamente moderado**. Igual que con el índice de Gini, el índice de Atkinson²¹ nos muestra que el gran cambio en la distribución de la renta está después de las prestaciones sociales, siendo el papel de las becas en la disminución de la desigualdad muy pequeño. Por

último, con el índice de Theil,²² como en los casos anteriores, vemos que **las becas ayudan a la mejor distribución de la renta, pero tienen un papel poco protagonista en comparación al rol que juegan el resto de prestaciones sociales**.

En la última parte de este apartado, estudiamos la progresividad utilizando otros dos índices: el índice de concentración y el índice Kakwani. Además, estudiamos su carácter redistributivo calculando el índice de Reynolds-Smolensky.

Tabla 16. Índices de progresividad y redistribución

Índice de concentración	-0,278
Kakwani	0,697
Reynolds-Smolensky	0,002

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2016

El gasto en becas tiene un efecto progresivo, siendo esto confirmado por un índice de concentración²³ negativo, como ya hemos visto anteriormente cuando estudiábamos las curvas de Lorenz y de concentración. El índice de Kakwani²⁴ toma un

valor positivo, lo cual nos muestra de nuevo el carácter progresivo de las becas en España.

Aunque el reparto de becas reduce la desigualdad, su papel en la redistribu-

20 El índice de Gini es un índice que toma valores entre 0 y 1 y que nos muestra el grado de desigualdad en la distribución de la renta. En concreto, cuánto más alto es su valor, mayor es la desigualdad de la renta. Algebraicamente, este índice es el resultado de calcular el área de la zona que se encuentra entre la recta de 45 grados y la curva de Lorenz.

21 El índice de Atkinson también mide la desigualdad, pero incorpora juicios de valor de manera explícita a través de un coeficiente llamado “coeficiente de aversión a la desigualdad” que oscila entre 0 y 1. En este caso, se ha considerado un nivel de aversión a la desigualdad medio (0,5).

22 El índice de Theil pertenece a la familia de los índices de entropía generalizada que muestran la concentración de la renta disponible equivalente, usando un parámetro que representa el peso dado a las distancias entre los ingresos en diferentes partes de la distribución de la renta. Este parámetro puede tomar cualquier valor real, siendo el valor 1 el correspondiente al índice de Theil. Los valores del índice oscilan entre 0 e infinito, mostrando el 0 una distribución totalmente equitativa.

23 El índice de concentración (o cuasi-Gini) se calcula como el área entre la curva de concentración y la curva de 45 grados (ver Gráfico 20) y nos muestra el grado de progresividad del gasto en becas. Concretamente, si es negativo nos indica que el gasto en becas es progresivo, siendo regresivo en caso de que el índice fuera positivo.

24 El índice de Kakwani analiza si una distribución es más o menos progresiva que la distribución de la renta. Se calcula como la diferencia entre el índice de Gini de la distribución de la renta equivalente antes de prestaciones sociales y el índice de concentración. Si este índice es positivo significa que el gasto en becas es progresivo, si es igual a 0 estaríamos ante un gasto proporcional y si es negativo el gasto sería regresivo.

ción de la renta en España es mucho menor al que generan otras prestaciones de carácter social. El índice de Reynolds-Smolensky,²⁵ que nos muestra la capacidad redistributiva del gasto en becas es positivo pero la magnitud es muy pequeña (solamente 0.002). Probablemente debido a

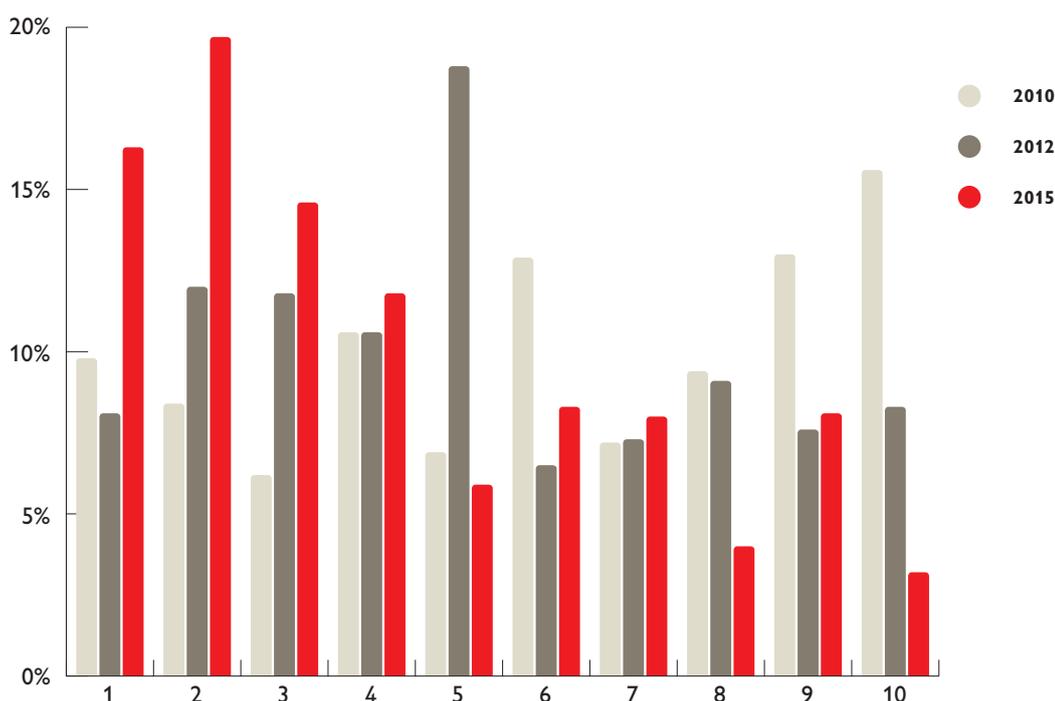
que las cuantías son demasiado bajas y que la distribución no es lineal. Es decir, aunque el gasto en becas y el número de becarios es decreciente con la renta, la velocidad con la que decrece es menor a medida que la renta aumenta.

Evolución de progresividad y redistribución

Desde el 2010 las becas han ido haciéndose poco a poco más progresivas. En 2010, las decilas medias-altas recibían tantas o más becas que las decilas de renta más bajas, pero, si analizamos los datos para 2013, vemos que, aunque las rentas medias siguen siendo las que más becas reciben, las siguen de cerca las rentas bajas que están por enci-

ma de las rentas altas en porcentaje de gasto en becas. Cabe destacar, sin embargo, que estos porcentajes se calculan sobre el gasto total en becas. Por lo tanto, puede darse la circunstancia de que en 2016 las becas sean más progresivas que en 2010 o 2013 pero que, sin embargo, a nivel global se concedan menos que en esos años.

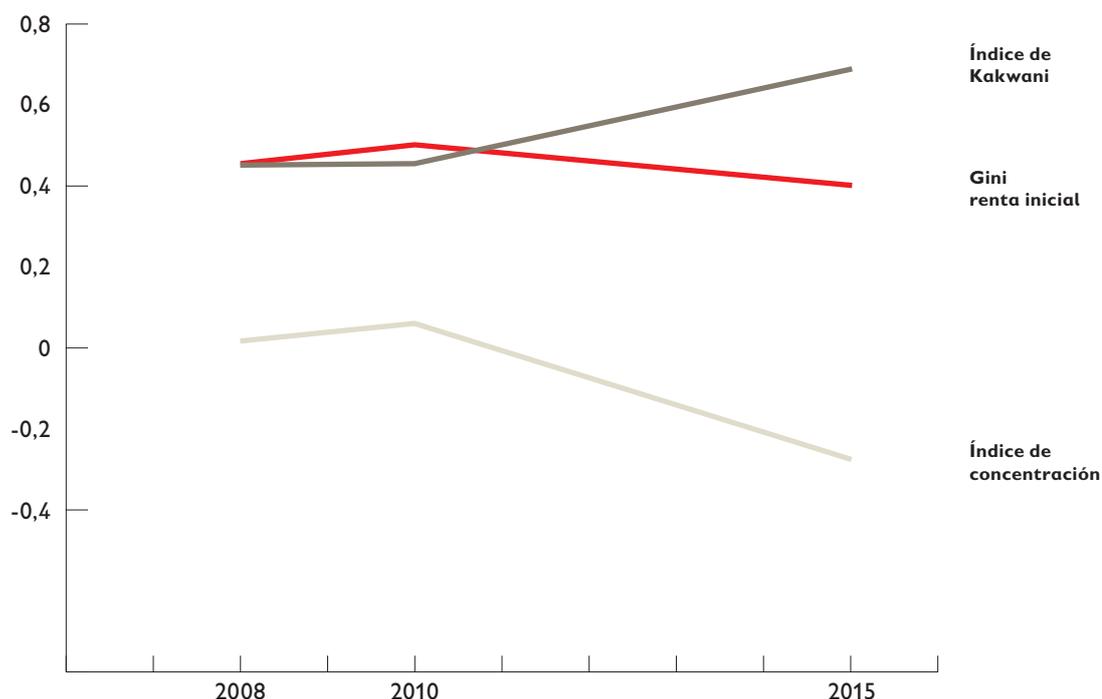
Gráfico 20. Evolución del gasto en becas: 2010, 2012 y 2015



Fuente: Para los datos de 2012 y 2015: elaboración propia a partir de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2013 y 2016. Los datos de 2010 provienen de Calero, J. y Gil-Izquierdo, 2014

25 Este índice se calcula como la diferencia entre los índices de Gini antes y después del reparto de becas. En este caso, comparamos el índice de Gini de la renta equivalente con prestaciones sociales, pero sin becas con el índice de Gini de la renta equivalente con prestaciones sociales y becas, para capturar el efecto de la inclusión de las becas y no del resto de prestaciones sociales. Si el índice de Reynolds-Smolensky toma valores positivos nos indica una reducción de la desigualdad gracias al reparto de las becas, si es igual a 0, las becas no estarían afectando a la desigualdad y si toma valores negativos nos indicaría un aumento de la desigualdad después del reparto de becas.

Gráfico 21. Evolución de índices de desigualdad y progresividad

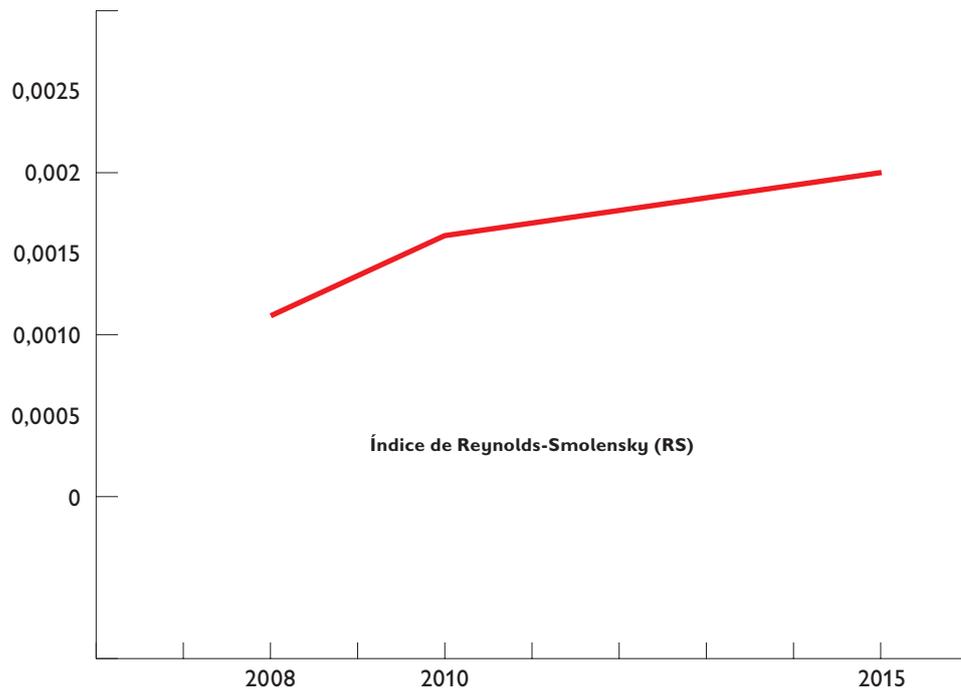


Fuente: Calero y Gil-Izquierdo, 2013; Calero y Gil-Izquierdo, 2014; para 2015 elaboración propia a partir de ECV 2016

Comparando la evolución de los indicadores, **la progresividad y redistribución del reparto de becas y ayudas ha mejorado desde 2008** (Gráfico 21), **aunque su capacidad de reducir la desigualdad de ingresos se mantiene muy baja** (Gráfico 22). Una probable explicación es el mantenimiento de los umbrales económicos mientras descendía la renta disponible, que haría aumentar los becarios en la educación postobligatoria, especialmente en las familias de bajo nivel económico que han sufrido de manera más intensa el descenso de ingresos (Save the Children, 2017). Los datos de aumento del número de becas de compensatoria (que solo recibe el umbral 1) parecen confirmarlo. Esto puede haber compensado el endurecimiento de requisitos, de forma que el descenso de cobertura ha sido leve. En paralelo se han reducido significativamente las becas Erasmus, Séneca, prácticas internacionales, excelencia y de colaboración que no tienen criterios de renta.

Se ha producido además una leve convergencia de las cuantías en Bachillerato y FP y en universidad. Las cuantías de las becas postobligatorias son más elevadas que las de libros, comedor y material, que son las que se han reducido significativamente. Al reducirse los presupuestos disponibles y asignarse por concurrencia competitiva, estas últimas se habrán además concentrado en las familias de renta más baja.

Gráfico 22. Evolución del índice de redistribución



Fuente: Calero y Gil-Izquierdo, 2013; Calero y Gil-Izquierdo, 2014; para 2015 elaboración propia a partir de ECV 2016

CONCLUSIONES

1. España dedica a becas y ayudas, y en general a transferencias a familias para cubrir los costes educativos, menos que los países del entorno. En 2014 España dedicó a ayudas a estudiantes solo el 4,3% del gasto educativo, los países UE gastaron en promedio el 8,5%, cuando nuestro país además invierte menos en educación que otros países. España no dispone de prestaciones familiares sólidas que complementen a las ayudas para cubrir los costes educativos en la etapa obligatoria, a diferencia de la mayoría de países europeos.

2. El gasto en becas y ayudas no se orienta a las etapas educativas más redistributivas. Por cada 5 euros que se invierten en becas y ayudas universitarias, se gastan solo 4 en no universitarias, cuando el abandono escolar se produce en las segundas y es ahí donde se concentra el alumnado de más bajo nivel socioeconómico. Con la crisis ha descendido el número de becarios (-26,4% de 2011-2012 a 2015-2016), el importe (-7,8%) y la cobertura de becas y ayudas, fundamentalmente en las etapas obligatorias (-11,4%).

3. Las becas no están beneficiando a gran parte de los que económicamente más lo necesitan y de quienes más abandonan prematuramente. Una de cada cuatro familias ubicadas en el 20% de renta más baja no reciben becas a pesar de cumplir los requisitos de renta. Sin embargo, sabemos que las becas son más efectivas en prevenir el abandono escolar en los primeros quintiles de renta (Mediavilla, 2010). uno de cada 10 hogares de nacionalidad no europea recibe becas frente a uno de cada tres hogares de origen nativo, a pesar de los niveles altos de pobreza (55,4%) y abandono escolar (35,8%) de los primeros. Las becas tampoco cubren bien a estudiantes con progenitores con bajo nivel profesional o parados en riesgo de pobreza. Es probable que los criterios académicos, el desigual acceso a información

y la complejidad de la solicitud afecten en especial a las familias de bajo nivel cultural o de origen extranjero.

4. Los requisitos de becas y ayudas no están suficientemente orientados a prevenir y paliar el abandono escolar. Quienes están en riesgo de abandonar por su contexto familiar y tienen bajos resultados cursan FP Básica o repiten y jóvenes que abandonaron y quieren retornar difícilmente pueden beneficiarse del sistema estatal. Quienes quieren compatibilizar estudios y trabajo a tiempo parcial o responsabilidades familiares no pueden acceder a becas compensatorias.

La exigencia de requisitos académicos más allá del aprobado excluye a quienes necesitan de una beca para seguir estudiando -que además suelen tener peores trayectorias educativas- frente a quienes no la necesitan. A igualdad de competencias, estudiantes de nivel socioeconómico bajo repiten hasta seis veces más (Gortázar y Moreno, 2017). La evidencia además no es concluyente sobre la eficacia de los incentivos económicos vinculados a los resultados educativos (Gneezy, Meier y Rey-Biel, 2011).

Los umbrales económicos no cubren suficientemente a las familias monomarentales con dos o más hijos ni a las que tienen un miembro sin ingresos en situación de pobreza y se ven distorsionados por deducciones y reducciones del IRPF que tienden a ser regresivas y ajenas a la política de becas.

5. El sistema está fuertemente fragmentado, con requisitos de acceso muy diferentes entre la educación obligatoria y la postobligatoria, lo que demuestra falta coherencia y genera inseguridad. Las ayudas en etapa infantil y

obligatoria no gozan del carácter de derecho subjetivo como tienen en la postobligatoria y dependen de voluntad política y financiación de gobiernos autonómicos y locales. Existen grandes diferencias territoriales en los requisitos de acceso y los costes cubiertos (libros, material, comedor, transporte) por ayudas en esas etapas.

6. Las cuantías variables disminuyen la eficacia y ponen en cuestión el carácter de derecho subjetivo de la beca, pues no permiten conocer la cantidad a recibir, generan una incertidumbre económica inasumible para familias de bajos ingresos y retrasan el pago. Las familias necesitan saber cuánto van a recibir al principio del curso y recibirlo pronto para tomar decisiones. Al depender del presupuesto disponible, el derecho no está vinculado a una cuantía concreta y conocida a priori.

7. Las cuantías de las becas estatales no universitarias son demasiado bajas para cubrir el coste de oportunidad de seguir estudiando e incentivar la permanencia. Un estudiante no universitario del nivel de renta más bajo recibe de media 2041,46 euros, 204 euros por mes del curso, que no compensan los ingresos de un posible trabajo. Las cuantías son de media un 57% más elevadas en la universidad. En mitad de la crisis un 26,2% de quienes abandonaban lo hacían porque encontraban empleo (Serrano, Soler y Hernández, 2013). Las cuantías no cubren los costes de la movilidad que necesita la FP, dada la especificidad de su oferta -un 23,8% de quienes abandonan la FP lo hacen porque no les gusta lo que estudian (Serrano, Soler y Hernández, 2013)-. El sistema de umbrales y cuantías no se ajusta a las diferencias territoriales en el coste de vida entre comunidades autónomas y en las zonas urbanas.

Las cuantías son de media un 57% más elevadas en la universidad. En mitad de la crisis un 26,2% de quienes abandonaban lo hacían porque encontraban empleo (Serrano, Soler y Hernández, 2013). Las cuantías no cubren los costes de la movilidad que necesita la FP, dada la especificidad de su oferta -un 23,8% de quienes abandonan la FP lo hacen porque no les gusta lo que estudian (Serrano, Soler y Hernández, 2013)-. El sistema de umbrales y cuantías no se ajusta a las diferencias territoriales en el coste de vida entre comunidades autónomas y en las zonas urbanas.

8. Las becas y ayudas no están coordinadas con el resto de políticas educativas y sociales de seguimiento, apoyo y refuerzo para prevenir el fracaso, el abandono escolar y la exclusión social.

9. Las becas y ayudas son progresivas pero con una escasa repercusión en la redistribución de la renta. Probablemente debido a que las cuantías son demasiado bajas, especialmente en etapas no universitarias y en el umbral bajo, a las discrepancias entre los criterios puramente económicos y el resto en el caso de las becas postobligatorias, y a que la distribución no es lineal, es decir, aunque el gasto en becas y el número de becarios es decreciente con la renta, las rentas medias y altas siguen recibiendo más de lo que proporcionalmente les corresponde.

RECOMENDACIONES: CINCO PILARES PARA UN NUEVO SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO

1. Principios y objetivos: entender la beca como un derecho subjetivo a la igualdad de oportunidades y un instrumento potente de política educativa

1. Hacer de la compensación de las desigualdades socioeconómicas el objetivo fundamental del sistema de becas y ayudas, de forma que el incentivo al rendimiento tenga, en su caso, un carácter secundario y complementario.
2. Entender la beca como derecho subjetivo a una cuantía determinada previsible, no como política asistencial ni sometida a incertidumbre presupuestaria.
3. Pasar de un modelo extenso en cobertura pero bajo en cuantías a un modelo más focalizado, con cuantías más elevadas para aquellos con baja capacidad económica familiar de forma que favorezca la decisión de continuar estudios.
4. Dotar a las becas de un rol proactivo como instrumento de lucha contra el abandono educativo temprano y promoción del éxito escolar, conectado a otras políticas educativas y sociales en una intervención integral.

2. Inversión: aumentar la financiación al nivel europeo con mayor énfasis en la educación no universitaria²⁶

5. Aumentar la inversión en becas y ayudas hasta el 0,44% del PIB en 2025, en la media de los países de la UE.
6. Fortalecer la inversión en niveles no universitarios reconduciendo hacia ellos los incrementos de inversión que se produzcan, sin perjudicar la distribución de los recursos actuales entre etapas.
7. Centrar los aumentos, en primer lugar, en ampliar las cuantías de quienes más lo necesitan: las becas salario (actual cuantía fija por renta) del umbral 1.

²⁶ Ver escenario macroeconómico en Anexo 1.

3. Modalidades, requisitos y cuantías: garantizar equidad y combatir abandono escolar, con cuantías suficientes y sin exigir más por necesitar una beca²⁷

8. Fijar un mínimo estatal de gratuidad como derecho subjetivo para umbral 1 en educación infantil y etapas obligatorias para reducir la disparidad territorial: incluyendo matrícula de educación infantil primer ciclo y gratuidad de libros, material, comedor, transporte y extraescolares.²⁸ Se podrá hacer por modificación legal o por acuerdo a través de Programas de Cooperación Territorial. Las comunidades autónomas podrán decidir los mecanismos (becas, gratuidad, exenciones) y ampliar su alcance.
9. Universalizar los sistemas de préstamo y reutilización de libros de texto y material, que se han demostrado los más eficientes.²⁹
10. Establecer el acceso al sistema general de becas por motivos socioeconómicos, de forma que la exigencia académica sea como máximo la misma que se exige para el acceso, progreso y permanencia del resto del alumnado, sin exclusión por necesitar una beca frente a quienes no. En el caso de Bachillerato el mínimo exigido para pasar de curso; en FP y universidad el rendimiento medio del alumnado en su totalidad. El rendimiento, en su caso, se incentivará mediante complementos de carácter menor y diferenciados de los componentes principales de carácter compensatorio.
11. Dar coherencia a los requisitos económicos entre las distintas etapas educativas, de forma que la condición de becario sea un estatus reconocido por todas las administraciones educativas, se mantenga a lo largo de sus estudios si no cambia la situación económica y dé certidumbre al beneficiario.
12. Flexibilizar el requisito de no repetición para quienes están en el umbral 1 o perfiles con riesgo de abandono (umbral 2+), estableciendo la posibilidad de ser becario un año más de los que dura la titulación. Conforme se avanza en reducir la repetición, pasar a fijar los requisitos académicos como duración del derecho a beca.
13. Fijar el cálculo de los umbrales de renta familiar conforme a los rendimientos íntegros del trabajo y no la base imponible, evitando las distorsiones y variaciones que generan las deducciones y reducciones del IRPF que son ajenas a la política de becas y son a menudo regresivas.
14. Reajustar los umbrales para focalizar las becas, asegurando que el umbral 1 cubre a las familias en riesgo de pobreza³⁰ y reduciendo el umbral 3 hasta la mediana de la renta.

²⁷ Ver propuesta de requisitos, modalidades y cuantías en Anexo 2.

²⁸ En línea con las recomendaciones realizadas por el Comité de Derechos del Niño de la ONU (Observaciones Finales al V y VI Informes Periódicos de España, 2018) y el Defensor del Pueblo (Estudio sobre Gratuidad de los Libros de Texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización, 2013).

²⁹ Defensor del Pueblo, 2013.

³⁰ El umbral de riesgo de pobreza se calcula como el 60% de renta mediana equivalente y varía en función de la composición del hogar.

15. Establecer un “umbral 2+” para perfiles con especial riesgo de abandono escolar (bajo nivel educativo de progenitores...) pero con renta de umbral 2.
16. Establecer una deducción para familias monomarentales, similar a la existente para familias numerosas, que tenga en cuenta los sobrecostes que asumen y su especial desprotección.
17. Ampliar la deducción por hermanos estudiando fuera del domicilio familiar a todos los estudios postobligatorios, no solo los universitarios.
18. Establecer casos especiales en los que se acceda a la consideración de umbral 1, evitando trámites de comprobación con la Agencia Tributaria que retrasan, como los menores extranjeros no acompañados.
19. Tener en cuenta la media de los ingresos familiares de los dos o tres últimos años para evitar que fluctuaciones económicas puntuales, propias de la vulnerabilidad, afecten al acceso a becas.
20. Revisar los requisitos de patrimonio:
 - i. Separar en dos umbrales diferenciados los rendimientos de capital mobiliario y el saldo neto de pérdidas y ganancias patrimoniales.
 - ii. Excluir de este último las subvenciones con finalidad social, como las ayudas a la renovación de vehículos (plan PIVE), ayudas al alquiler de vivienda o ayudas de emergencia por exclusión social.³¹
 - iii. Tener en cuenta la posesión de capital mobiliario, no solo su rendimiento o cuando se retira, al igual que ocurre con el inmobiliario, mediante el acceso a las cuentas bancarias.
21. Revisar y concretar objetivamente los criterios para la definición de la independencia económica, evitando generar efectos adversos a los deseados.³²
22. Elevar significativamente en postobligatoria las cuantías fijas de aquellos para los cuales la insuficiencia económica pesa más en el abandono de estudios: avanzar hacia una “beca-salario” (actual cuantía fija por renta) que compense el coste de oportunidad (salario no percibido) del umbral 1. Se deberá ir elevando progresivamente hasta alcanzar el Salario Mínimo Interprofesional.
23. En caso de matriculación parcial en FP, Bachillerato o Universidad por motivos laborales o personales (cuidados, enfermedad, violencia de género...) se podrá optar a la parte proporcional de la “beca-salario”.
24. Eliminar la cuantía variable o, en su caso, dejarla como componente residual, reduciendo la incertidumbre y los problemas de gestión ligados a ella. Quienes están en situaciones de dificultad económica necesitan saber cuánto van a recibir y no tener que adelantar el dinero.

31 Como reclama el Defensor del Pueblo en su Informe Anual 2017.

32 https://www.eldiario.es/sociedad/Becas_universitarias-recortes_0_745426074.html

25. Garantizar la movilidad cuando es necesaria, es decir, cuando no existe oferta educativa próxima al domicilio, con una “beca residencia” (actual cuantía fija ligada a residencia) más elevada y un “componente de desplazamiento” de acuerdo a distancia del domicilio. Se debería calcular para aproximarlas la cuantía al coste real.
26. Crear una nueva “beca permanencia” para alumnado de FP Básica y educación compensatoria en últimos cursos de ESO para desincentivar el abandono antes del título de ESO en perfiles de riesgo, vinculada a un contrato con el centro, tutorización/mentoría, acompañamiento y refuerzo. Basada en el modelo Education Maintenance Allowance de Reino Unido y las Escuelas de Segunda Oportunidad.
27. Subvencionar becas en programas de administraciones educativas o tercer sector orientados a permanencia y reincorporación.
28. Establecer una “beca retorno” para jóvenes sin titulación y en situación vulnerable (umbral 1) que cursan educación de adultos, bachillerato o FP. No tendrán en cuenta los resultados de los últimos estudios cursados. Pueden servir de ejemplo las Becas Segunda Oportunidad de Madrid y Andalucía.
29. Eliminar el requisito de devolución. La única consecuencia en caso de incumplimiento de requisitos debe ser la pérdida de la condición de becario el año siguiente, no existiendo obligación de devolución salvo en los casos de concesión anticipada, que se transforma en un préstamo-renta.
30. Revalorizar periódicamente cuantías y umbrales conforme a la evolución del coste de vida.
31. Revisar el artículo 13.2 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones para excluir las becas y ayudas al estudio, sea cual sea la administración convocante.

4. Competencias y coordinación entre niveles de gobierno: acordar un suelo común más amplio, adaptarse a costes de vida y una mayor coordinación con políticas educativas

32. Establecer umbrales comunes a todas las etapas educativas, adaptados al coste de vida a través de su cálculo con la renta autonómica.
33. Adaptar las cuantías a las diferencias de coste de vida entre comunidades autónomas y entre zona rural y urbana aplicándoles un coeficiente corrector por comunidad autónoma y otro para grandes urbes.
34. Integrar el sistema de becas y ayudas en las políticas para el éxito escolar, conectándolo con las políticas y planes de lucha contra el fracaso y el abandono escolar, que son competencia autonómica y local:
 - Con la detección precoz, cruzando datos de alumnado en riesgo y con el trabajo de equipos/departamentos de orientación y tutorías. El alumnado en situación de vulnerabilidad debe ser informado y asistido para acceder a becas y ayudas.
 - Vincular las becas y ayudas con los programas de apoyo y refuerzo educativo (PROA, PROEDUCAR y similares).
 - Cruzar datos con las corporaciones locales, en especial los servicios sociales, e incorporar las becas y ayudas como parte de las políticas y planes prevención del absentismo, fracaso y abandono (mesas locales de absentismo y abandono escolar).
35. Revisar los convenios con Andalucía y Cataluña y su desarrollo para que ni estas ni futuras descentralizaciones supongan retraso en el pago de las becas.
36. Incorporar a las corporaciones locales dando acceso a la base de datos, de forma que la condición de becario dé acceso preferente (al igual que la familia numerosa, por ejemplo) a un paquete de ocio educativo y cultura (extraescolares, museos, actividades culturales, campamentos, cine...).

5. Información y gestión: más accesibilidad, agilidad de tramitación y transparencia

37. Las administraciones, los centros educativos y los equipos de orientación deberán jugar un rol proactivo, informando de las becas a que se tiene derecho.
38. Las becas se solicitarán directamente en el lugar y momento de realizar la matrícula, es decir, en el centro educativo o en la oficina de matriculación, recibiendo la asistencia que sea necesaria.

39. Financiar acciones de publicidad, sesiones informativas y personal específico del sistema estatal de becas que oriente y ayude con la solicitud in situ en los centros educativos no universitarios.
40. Incorporar las becas en los sistemas informáticos de gestión de matrícula, de forma que notifique automáticamente cuando el estudiante que se matricula cumpla los requisitos de becas para comunicárselo.
41. Habilitar la opción de registrarse sin NIE en la web para la solicitud de becas estatales para personas extranjeras en situación irregular.
42. Implantar un “número de identificación de alumno”, vinculado a la información del hogar, que permita cruzar datos educativos y sistema de becas y ayudas.
43. Simplificar y automatizar todo lo posible la solicitud de becas y ayudas.
44. La información sobre el derecho a beca y la cuantía a que se tiene derecho deberá estar disponible desde el mismo momento en que se realiza la matriculación. Especialmente en la transición entre etapas las becas estarán “pre-resueltas” para que el alumnado pueda tomar decisiones sobre movilidad con esa seguridad.
45. Adelantar los plazos de convocatoria para que las becas se ingresen al inicio del curso escolar, dar certidumbre y que las familias no tengan que adelantar gastos. Con el objetivo de agilizar concesión e ingreso se proponen varias alternativas, compatibles entre ellas:
 - Resolver la beca con los requisitos académicos y económicos del penúltimo curso, que están disponibles mucho antes del inicio de curso, como se hace con algunas ayudas de comedor o libros.
 - Concesión anticipada: Conceder la beca-salario en educación postobligatoria de forma anticipada para los dos años de estudio.
 - Devolución en forma de préstamo-renta: Para limitar el riesgo asumido por la administración, ingresar al principio del curso (o del segundo año en caso de concesión anticipada) el 50% anual. Una vez recibidos los datos académicos del primer año se procederá al pago del segundo 50% o a solicitar la devolución del primer 50% que se convertirá en un préstamo-renta vinculado al individuo, de forma que no genere deudas familiares y se abone una vez se disponga de recursos.
46. Dotar de más recursos extra a las unidades de becas e investigar aquellas que se retrasan o presentan disfuncionalidades.
47. Creación de una web “puerta única” de información y solicitud de todas las becas y ayudas del sistema educativo, sea cual sea la etapa y el nivel de gobierno responsable. Se podrían seguir los modelos del OSAP: Ontario Student Assistance Program de Ontario (Canadá) o del Swedish Board of Student Finance (CSN) de Suecia.
48. Dotar de transparencia a la base de datos estatal de beneficiarios para su explotación estadística, con el debido respeto a la normativa de protección de datos personales.

49. Reactivación del actual Observatorio Universitario de Becas transformándolo en un Observatorio de Equidad Educativa, con independencia política, dotación de personal técnico suficiente y centrado en la explotación de los datos y en el seguimiento y evaluación de impacto de políticas públicas sobre becas, ayudas, fracaso, abandono y segregación escolar.
50. Realizar evaluaciones de impacto de las actuales políticas de becas y ayudas y de todas las futuras reformas que se introduzcan a través del Observatorio de Equidad Educativa.

Un ejemplo de éxito: Education Maintenance Allowance (Reino Unido)

El programa está dirigido a jóvenes entre 16 y 19 años procedentes de familias con bajos ingresos que cursen cualquier forma de educación postobligatoria, sea académica, formación profesional (en escuelas, ocupacional, dual...) o educación de adultos. En los ingresos no se tienen en cuenta ingresos por trabajos parciales o de verano de los estudiantes. Consiste en una ayuda semanal al estudiante de 30£ vinculada con la asistencia a clase, el buen comportamiento y la realización de las tareas asignadas. Además, se pueden recibir “pluses” de 50£ por finalizar el curso y por buenos resultados académicos. Para ello los participantes firman acuerdos de aprendizaje con las escuelas. Según las investigaciones realizadas, el primer año las tasas de participación en educación postobligatoria aumentaron un 4,5% mientras que el segundo año de implantación llegan al 6,7% de aumento (Dearden et. al, 2009). Asimismo, tendría también impacto sobre puntualidad y absentismo.

BIBLIOGRAFÍA

AEVAL, 2008. Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

CALERO, J. y GIL-IZQUIERDO, M., 2013. La incidencia distributiva del gasto público en educación y sanidad en España. En: Embid, J. (coord.), 1er Informe sobre la desigualdad en España. Madrid: Fundación Alternativas.

CALERO, J. y GIL-IZQUIERDO, M., 2014. Un análisis de la incidencia distributiva del gasto público en sanidad y educación en España. En: VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.

CEAPA, 2016. Ayudas para la adquisición de libros de texto. Informe comparativo. Curso 2016-2017. Madrid: CEAPA.

COMISIÓN EUROPEA, 2014. Study on Conditional cash transfers and their impact on children. Final Report, Volume I. Brussels: European Commission.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2017a. Respuesta del Gobierno. Pregunta escrita Congreso. 184/17063 13/09/2017.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2017b. Respuesta del Gobierno. Pregunta escrita Congreso. 184/17466. 27/09/2017.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2016. Respuesta del Gobierno. Pregunta escrita Congreso. 184/2185 a 184/2187; 184/2224 a 184/2226. 20/09/2016.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2018. Respuesta del Gobierno. Pregunta escrita Congreso. 184/27659 a 184/27661. 29/01/2018.

DEARDEN, L., EMMERSON, C., FRAYNE, C. and MEGHIR, C., 2009. Conditional Cash Transfers and School Dropout Rates. *The Journal of Human Resources*, 44 (4), pp. 827-857.

DEFENSOR DEL PUEBLO, 2013. Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización. Madrid: Defensor del Pueblo.

DEFENSOR DEL PUEBLO, 2017. Informe anual 2016 y debates en las Cortes Generales. I. Informe. Madrid: Defensor del Pueblo.

DEFENSOR DEL PUEBLO, 2018. Informe anual 2017 y debates en las Cortes Generales. Volumen I.1. Informe de gestión. Madrid: Defensor del Pueblo.

EDUCO y Ayuda en Acción, 2017. La sombra de la inversión educativa en España. En busca de la gratuidad y la equidad en la educación. Madrid: EDUCO y Ayuda en Acción.

GNEEZY, U., MEIER, S. y REY-BIEL, P., 2011. When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior. *Journal of Economic Perspectives*, 25, p. 191-210.

GORTÁZAR, L. y MORENO, J. M., 2017. Costes y consecuencias de no alcanzar un pacto educativo en España. *Revista Educación, Política y Sociedad*, 2(2), pp. 9-37.

GORTÁZAR, L., 2018. La institución escolar ante los nuevos retos. En: Lapuente, V. et al., 2018. La calidad de las instituciones en España. Círculo de Empresarios.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta de Condiciones de Vida 2016.

MARTÍNEZ-CELORRIO, X., 2015. Les beques a examen. Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

MEDIAVILLA, M., 2013. Heterogeneidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales. *Estudios de Economía*, 40(1), n.1, pp.97-120.

MEDIAVILLA, M., 2017. ¿Son efectivas las becas y las ayudas de cara a la continuidad y mejora de los resultados educativos en primaria y secundaria? Barcelona: Fundació Jaume Bofill, Ivàlua.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (varios años). Estadística de Presupuestos Liquidados de Corporaciones Locales.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, 2018. Anuario estadístico. Las cifras de la educación en España. Curso 2015-2016 (Edición 2018). Madrid: MECD.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (varios años). Estadística de Becas y Ayudas al Estudio.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (varios años). Estadística del Gasto Público en Educación.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (varios años). Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa.

OCDE, 2007. No More Failures: Ten Steps to Equity in Education. Paris: OCDE.

PÉREZ-ESPARRELLS, C. y MORALES, 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, pp. 87-112.

RÍO, M. A. y JIMÉNEZ, M. L., 2015. Políticas de transferencias de rentas condicionadas a la educación en España. El programa becas 6000. *Gestión y Política Pública*, XXIV(2), pp. 377-416.

SAVE THE CHILDREN, 2017. Desheredados. Desigualdad infantil, igualdad de oportunidades y políticas públicas en España. Madrid: Save the Children.

SERRANO, L., SOLER, A. y HERNÁNDEZ, L., 2013. El abandono educativo temprano: Análisis del caso español. IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas).

VALLVÉ, C., 2015. AlterBeques. Recull de l'exploració dels models existents de beques i ajudes a l'estudi. Document de treball. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

ANEXOS

Anexo 1. Escenario de aumento de la inversión

Situación de Partida. Año Inicial 2015 (t_0)

PIB (precio mercado) Año 2015: 1.095.700 millones €

Gasto Público en becas y ayudas al estudio en España, año 2015: 1.875,1 millones € (0,171% del PIB).

Estructura del Gasto en becas y ayudas:

1. Educación no Universitaria (47,0%): 881,3 millones € (0,08% PIB)
2. Educación Universitaria (53,0%): 993,8 millones € (0,09% PIB).

Situación de Llegada. Año final 2025 (t_{10})

PIB (precio mercado). Año 2015: 1.095.700 millones €

Gasto Público en becas y ayudas al estudio en España, año 2025: 4.821,1 millones € (0,44% del PIB Año t_0)

Estructura del Gasto en becas y ayudas:

1. Educación no Universitaria (56,0%): 2.700 millones € (0,25% PIB)
2. Educación Universitaria (44,0%): 2.121 millones € (0,19% PIB)

Detalle de la evolución del incremento acumulado del gasto público en becas y ayudas al estudio en España

Se escenifican los aumentos que anualmente se deben registrar en las diferentes partidas presupuestarias de las administraciones públicas responsables de financiar esta política de gasto. Los aumentos anuales son consolidables hasta alcanzar en el año 10 la cifra de referencia expresada en millones de euros del año base (t_0):

Año	Aumento Anual	Consolidado
t_0	—	1.875,10 millones de €
t_1	100 millones de €	1.975,10 millones de €
t_2	200 millones de €	2.175,10 millones de €
t_3	200 millones de €	2.375,10 millones de €
t_4	250 millones de €	2.625,10 millones de €
t_5	250 millones de €	2.875,10 millones de €
t_6	350 millones de €	3.225,10 millones de €
t_7	350 millones de €	3.575,10 millones de €
t_8	500 millones de €	4.075,10 millones de €
t_9	500 millones de €	4.575,10 millones de €
t_{10}	226 millones de €	4.821,10 millones de €

Anexo 2. Modificaciones propuestas

	Requisitos económicos	Requisitos académicos	Cuantía / exenciones
Educación infantil	Umbral de la pobreza relativa autonómico (60% mediana renta).		Mínimo estatal como derecho subjetivo: gratuidad de matrícula, al menos, para quienes cumplan requisitos indicados.
Educación obligatoria	Umbral de la pobreza relativa autonómico (60% mediana renta).	Asistencia regular a clase.	Mínimo estatal como derecho subjetivo: gratuidad, al menos para quienes cumplan requisitos indicados, de: -Libros -Material -Transporte* -Residencia* -Extraescolares* -Comedor* (*). Cada Comunidad Autónoma decidirá el mecanismo (becas, gratuidad, exención) que emplea y podrá ampliar beneficiarios.
FPB y educación compensatoria en 3º y 4º ESO	Umbral 1: pobreza relativa autonómico (60% mediana renta) Umbral 2+: umbral de renta 2 e indicadores de riesgo potencial de abandono escolar (bajo nivel educativo de la madre...).	Asistencia regular a clase.	Beca permanencia: 2.000 euros. Una parte puede estar vinculada a la transición a la educación postobligatoria.

	Requisitos económicos	Requisitos académicos	Cuantía / exenciones
Bachillerato	Umbral 1: cubrirá al umbral de la pobreza relativa autonómico (60% mediana renta) La beca será compatible con empleo siempre y cuando el total percibido no supere el SMI.	Requisitos generales de acceso y promoción.	Beca salario: Elevar cuantía fija ligada a renta a 3.500 euros (previo a la reforma de 2011) con coeficientes correctores por coste de vida de CCAA y gran ciudad. La cuantía deberá ir aumentando hasta alcanzar el Salario Mínimo Interprofesional (7.350 €). Se podrá percibir la parte proporcional en caso de matrícula parcial.
	Umbral 2+: umbral de renta 2 e indicadores de riesgo potencial de abandono escolar (bajo nivel educativo de la madre...).	Requisitos generales de acceso y promoción.	Beca salario: Elevar cuantía fija ligada a renta a 3.500 euros (previo a la reforma de 2011) con coeficientes correctores por coste de vida de CCAA y gran ciudad. La cuantía deberá ir aumentando hasta alcanzar el Salario Mínimo Interprofesional (7.350 €). Se podrá percibir la parte proporcional en caso de matrícula parcial.
	Umbral 2.	Requisitos generales de acceso y promoción.	Beca material: 200 euros.
	Umbral 3: reducir a la mediana de la renta autonómica.	Requisitos generales de acceso y promoción.	Beca material: 100 euros.

	Requisitos económicos	Requisitos académicos	Cuantía / exenciones
Formación Profesional GM y GS	Umbral 1: cubrirá el umbral de la pobreza relativa autonómico (60% mediana renta).	Rendimiento medio.	Beca salario: Elevar cuantía fija ligada a renta a 3.500 euros (previo a la reforma de 2011) con coeficientes correctores por coste de vida de CCAA y gran ciudad. La cuantía deberá ir aumentando hasta alcanzar el Salario Mínimo Interprofesional (7.350 €). Se podrá percibir la parte proporcional en caso de matrícula parcial.
	Umbral 2+: umbral de renta 2 e indicadores de riesgo potencial de abandono escolar (bajo nivel educativo de la madre...).	Rendimiento medio.	Beca salario: Elevar cuantía fija ligada a renta a 3.500 euros (previo a la reforma de 2011) con coeficientes correctores por coste de vida de CCAA y gran ciudad. La cuantía deberá ir aumentando hasta alcanzar el Salario Mínimo Interprofesional (7.350 €). Se podrá percibir la parte proporcional en caso de matrícula parcial.
	Umbral 2.	Rendimiento medio.	Beca material: 250 euros.
	Umbral 3: reducir a la mediana de la renta autonómica.	Rendimiento medio.	Beca material: 100 euros.

	Requisitos económicos	Requisitos académicos	Cuantía / exenciones
Movilidad postobligatoria no universitaria	Umbral 3: reducir a la mediana de la renta autonómica.	Residencia: Cursar una oferta académica no disponible en 50 km desde su domicilio.	Beca movilidad: Elevar cuantía fija ligada a residencia a 2.500 €, con coeficientes correctores por coste de vida de CCAA y gran ciudad. Componente de desplazamiento en función de la distancia al domicilio.
Grado	Umbral 1: cubrirá el umbral de la pobreza relativa autonómico (60% mediana renta).	Rendimiento medio.	Beca salario: Elevar cuantía fija ligada a renta a 3.500 euros (previo a la reforma de 2011) con coeficientes correctores por coste de vida de CCAA y gran ciudad. La cuantía deberá ir aumentando hasta alcanzar el Salario Mínimo Interprofesional (7.350 €). Se podrá percibir la parte proporcional en caso de matrícula parcial.
	Umbral 2+: umbral de renta 2 e indicadores de riesgo potencial de abandono escolar (bajo nivel educativo de la madre...).	Rendimiento medio.	Beca salario: Elevar cuantía fija ligada a renta a 3.500 euros (previo a la reforma de 2011) con coeficientes correctores por coste de vida de CCAA y gran ciudad. La cuantía deberá ir aumentando hasta alcanzar el Salario Mínimo Interprofesional (7.350 €). Se podrá percibir la parte proporcional en caso de matrícula parcial.
	Umbral 2.	Rendimiento medio.	Beca material: 250 euros.
	Umbral 3: reducir a la mediana de la renta autonómica.	Rendimiento medio.	Beca material: 100 euros.

	Requisitos económicos	Requisitos académicos	Cuantía / exenciones
Movilidad universitaria	Umbral 3: reducir a la mediana de la renta autonómica.	Residencia: Cursar una oferta académica no disponible en 50 km desde su domicilio.	Beca movilidad: Elevar cuantía fija ligada a residencia a 2.500 €, con coeficientes correctores por coste de vida de CCAA y gran ciudad. Componente de desplazamiento en función de la distancia al domicilio.
Retorno	Umbral 1: aumentar al umbral de la pobreza relativa autonómico (60% mediana renta).	Jóvenes menores de 24 años sin titulación postobligatoria. Estar matriculado en educación de adultos o FP. No se tendrá en cuenta el rendimiento académico anterior. Asistencia regular a clase.	Beca retorno: 2.000 euros.

Anexo 3. Propuesta de estructura de umbrales, modalidades y cuantías

	Umbral 1	Umbral 2+	Umbral 2	Umbral 3	Cuantía anual
Infantil, Primaria y ESO	Mínimo estatal de gratuidad				
FPB	Beca permanencia				2.000 € *
Bachillerato, FP GM y FP GS	Beca renta				3.500 € *
	Residencia y/o desplazamiento				2.500 € - *
			Beca material		250 /100 €
Grado y Máster	Beca renta				3.500 € *
	Residencia y/o desplazamiento				2.500 € - *
			Beca material		250 /100 €
	Matrícula				
Adultos	Beca retorno				2.000 € *

(*) Se aplicarán coeficientes correctores por comunidad autónoma y zona urbana.



