

EVALUACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE BECAS EDUCATIVAS

PRIMERA EVALUACIÓN: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PRINCIPALES ALTERNATIVAS PARA MEJORAR SU EFICACIA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

La "Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia." se integra en el Plan de Trabajo acordado por el Consejo de Ministros, en su reunión de 1 de agosto de 2008, dando así cumplimiento al artículo 23 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

Éste es el segundo plan de trabajo de AEVAL desde su constitución el 1 de enero de 2007 y su objetivo es verificar los resultados de las iniciativas políticas para favorecer la transparencia en la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y la mejora continua de la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía.

Primera edición: 2009

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
<http://www.aeval.es>

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E11/2008

Evaluación del sistema general de becas educativas.
Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia.
Madrid, diciembre de 2008

Edita: Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Directora de la Evaluación:

Inés G. Pérez-Durántez Bayona

Coordinadora de la Evaluación:

María Luisa Merino Cuesta

Con la colaboración de:

Xavier Fontcuberta

M^a Cruz del Cerro Moreno

Rafael Pinilla Parejo

Directora del Departamento de Evaluación:

Ana Ruiz Martínez

Catálogo de Publicaciones oficiales:

<http://www.060.es>

NIPO: 012-09-004-1



EVALUACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE BECAS EDUCATIVAS. PRIMERA EVALUACIÓN: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PRINCIPALES ALTERNATIVAS PARA MEJORAR SU EFICACIA

RESUMEN EJECUTIVO	VII
1. INTRODUCCIÓN	1
2. EL SISTEMA GENERAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO Y SU CONTEXTO	4
2.1. EL CONTEXTO EDUCATIVO EN EL QUE OPERA EL SISTEMA DE BECAS	4
2.1.1. La intervención pública en educación	4
2.1.2. El contexto de la política educativa en Europa	5
2.1.3. El contexto de la política educativa en España. El problema del abandono escolar prematuro	6
2.1.4. Las becas y ayudas al estudio en el Programa Nacional de Reformas	9
2.1.5. Las becas en el contexto del gasto público en educación en España	10
2.2. LA ARTICULACIÓN Y DESARROLLO DEL SISTEMA GENERAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN ESPAÑA.....	11
2.2.1. Normativa básica.....	11
2.2.2. Las nuevas competencias en materia de becas de las CCAA	13
2.2.3. Últimas reformas	13
2.2.4. Descripción general del sistema de becas y ayudas al estudio	15
3. ENFOQUE EVALUATIVO Y ANÁLISIS	18
3.1. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN: OBJETIVOS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS..	18
3.2. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA GENERAL DE BECAS EN RELACIÓN CON EL ACCESO EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN.....	20
3.2.1. La suficiencia de las becas y ayudas al estudio y el reparto por niveles educativos	20
3.2.2. La cobertura del sistema de becas.....	22
3.2.3. Coherencia del diseño de sistema de becas para lograr que los grupos más desfavorecidos accedan a la educación post-obligatoria	24
3.2.4. Pertinencia de las becas para favorecer el acceso equitativo a la educación postobligatoria.....	27
3.2.5. Los préstamos en condiciones especiales como complemento a las becas para educación superior	30
3.2.6. Consideraciones sobre posibles efectos del nuevo reparto competencial sobre la equidad y el seguimiento	33
3.3. EL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO Y LA REDUCCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR PREMATURO	35
3.3.1. El Abandono Escolar Prematuro	35
3.3.1.1. El concepto y la orientación de la política europea y española	35
3.3.1.2. El indicador de AEP y los distintos colectivos.....	37
3.3.2. Análisis de las causas del Abandono Escolar Prematuro para la determinación de aquellas sobre las que se podría incidir a través de las becas	39
3.3.2.1. Abandono por motivos relacionados específicamente con los estudios	41
3.3.2.2. Abandono por razones familiares o personales.....	42
3.3.2.3. Abandono por motivos relacionados con el mercado laboral. La oferta laboral como coste de oportunidad de la educación	42



3.3.2.4. Reincorporaciones al sistema educativo	45
3.3.3. Experiencias internacionales en relación con las becas y ayudas al estudio para la reducción del abandono escolar prematuro.....	46
3.3.4. Pertinencia de las becas y ayudas para contribuir a reducir el abandono prematuro y su incidencia sobre la mejora del capital humano.....	50
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	53
BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXOS.....	64
Anexo I. Detalles sobre las becas y ayudas para la realización de estudios postobligatorios reguladas en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre y por el RD 675/2008, de 28 de abril.....	64
Anexo II: Metodología y herramientas utilizadas	71
Anexo III: Estudio sobre la eficacia del sistema de becas generales.. ..	78
Anexo IV: Cuadro del sistema educativo español	112



GLOSARIO DE SIGLAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEP	Abandono Escolar Prematuro
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
CCAA	Comunidades Autónomas
CFGM	Ciclos Formativos de Grado Medio
CFGS	Ciclos Formativos de Grado Superior
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de Educación
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
EPA	Encuesta de Población Activa
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
ETEFIL	Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral
INE	Instituto Nacional de Estadística
LOE	Ley Orgánica de Educación
MEPSYD	Ministerio de Educación, Política Social y Deporte
MICINN	Ministerio de Ciencia e Innovación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interior Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PNR	Programa Nacional de Reformas
UE	Unión Europea

Siglas correspondientes a los gráficos 1 y 2

Bélgica	BE	Malta	MT
Bulgaria	BG	Holanda	NL
República Checa	CZ	Austria	AT
Dinamarca	DK	Polonia	PL
Alemania	DE	Portugal	PT
Estonia	EE	Rumania	RO
Irlanda	IE	Eslovenia	SI
Grecia	EL	Eslovaquia	SK
España	ES	Finlandia	FI
Francia	FR	Suecia	SE
Italia	IT	Reino Unido	UK
Chipre	CY	Croacia	HR
Letonia	LV	Turquía	TR
Lituania	LT	Islandia	IS
Luxemburgo	LU	Noruega	NO
Hungría	HU		



RESUMEN EJECUTIVO

Por Acuerdo de Consejo de Ministros se encarga una evaluación en dos fases del sistema general de becas: la primera parte estará centrada en el diagnóstico y en ella se propondrán alternativas sobre las que se profundizará en la segunda fase.

El sistema general de becas y ayudas al estudio tiene como principal objetivo garantizar el acceso equitativo a la educación. En la presente evaluación se trata de valorar en qué medida el sistema general de becas, y en particular las becas para educación post-obligatoria, está cumpliendo su principal objetivo y si debería adaptarse para garantizar mejor la igualdad de oportunidades y responder a los nuevos retos de la educación, en concreto contribuir a la reducción del abandono escolar prematuro y así al aumento y mejora del capital humano, objetivo esencial del Programa Nacional de Reformas.

La educación y el aprendizaje son fundamentales para el desarrollo económico y social. Las competencias adquiridas por los ciudadanos y el desarrollo de sus capacidades determinan sus posibilidades de participación en la sociedad y en la economía. El valor de la educación en las sociedades actuales se enmarca en un contexto de creciente importancia del capital humano como factor de competitividad en la economía global y donde la escuela desempeña un papel predominante como transmisora de valores y conocimientos frente a los nuevos cambios sociales, culturales y tecnológicos. No obstante, la persistencia de problemas en relación con la igualdad de oportunidades y el abandono escolar prematuro requiere revisiones y análisis sobre los instrumentos que podrían contribuir a la solución de dichos problemas, entre ellos las becas.

Para la elaboración de este primer informe sobre el sistema general de becas se ha llevado a cabo un análisis documental y de fuentes secundarias, explotando especialmente las principales encuestas relacionadas con el tema (Encuesta de Condiciones de Vida 2006 y Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral 2005¹) y realizando un benchmarking con otros países. También se han desarrollado modelos probabilísticos explicativos, se han realizado entrevistas con expertos en materia educativa, agentes sociales y gestores de becas, tanto del MEPSYD como del MICINN y de las CCAA, y se ha llevado a cabo un panel con expertos y con las instituciones educativas más relevantes.

El sistema educativo español parece haber alcanzado unos niveles altos en relación con el acceso equitativo a la educación, según distintos indicadores señalados por la OCDE en su Informe PISA. Es de interés analizar en qué medida las becas están contribuyendo a estos resultados.

Respecto al papel de las becas en relación con este objetivo, si bien se han producido importantes mejoras en cuanto a la garantía del derecho y a la extensión del colectivo destinatario, sin embargo, persisten algunas disfunciones, especialmente el hecho de que una parte de la población de los niveles más bajos de renta no está

¹ Última información disponible en el momento de realizar la evaluación, lo que implica que la evaluación no recoja las variaciones que se hayan podido producir con posterioridad respecto de las dimensiones que se exploran a través de ambos instrumentos.

recibiendo becas y ayudas al estudio, lo que afecta tanto a estudiantes potenciales como a estudiantes reales.

Se apuntan como posibles causas de este problema la cuantía insuficiente de las becas para la población con menores niveles de renta, la inadecuación de los requisitos académicos exigidos o los problemas de compatibilización del trabajo con los estudios. No obstante, sería necesario trabajar sobre los datos de registro de becarios de los que dispone el MEPSYD, a los que no se ha podido acceder, y mejorar el sistema seguimiento de las becas para poder llegar a resultados concluyentes. Las deficiencias del seguimiento tampoco permiten conocer el impacto final de las becas, pues el propio Ministerio desconoce si los becarios permanecen en el sistema hasta concluir con éxito sus estudios o las distintas trayectorias de los mismos.

El proceso de descentralización de la gestión del sistema de becas que ha comenzado recientemente refuerza la necesidad de atención a los sistemas de seguimiento que proporcionen información compartida, siendo esencial que el MEPSYD lidere el proceso, disponga de información centralizada y ejecute estudios de seguimiento. Por otra parte, dicha descentralización deberá atender especialmente a que se compatibilice la asunción de mayores competencias por parte de las CCAA con el mantenimiento del principio de equidad.

En relación con el presupuesto destinado a becas, aunque ha aumentado de forma importante en los últimos años, se encuentra todavía muy por debajo del porcentaje de gasto público en educación destinado a ayudas financieras para los estudiantes en la media de los países de la OCDE (3% en España frente a una media del 5,6% en la OCDE). No obstante, al valorar este dato debe tenerse en cuenta que no sólo viene determinado por la cuantía de las becas, sino que depende también de decisiones más generales sobre el sistema de financiación de la educación, -que en España actúa principalmente subvencionando las tasas-, y de los recursos canalizados a través de préstamos.

En cuanto al conjunto de modalidades de ayudas financieras al estudio, se detecta en España un menor desarrollo de instrumentos más flexibles y adaptados a las necesidades actuales del sistema, por ejemplo, becas para compatibilizar estudios y trabajo o ayudas para atender a cierta tipología de necesidades personales o familiares; aunque el MEPSYD ya ha apuntado recientemente hacia el desarrollo de reformas en esta línea.

Por otro lado, la opción de complementar las becas con préstamos es mucho más habitual en la mayor parte de los países de la OCDE, que aplican sistemas mixtos que combinan becas, en parte con control de rentas, con préstamos que puede solicitar cualquier estudiante. En España se han introducido los préstamos-renta recientemente, pero sólo para la realización de másteres, al tiempo que se mantienen las becas para estos estudios. Sin detrimento de la política de becas, los préstamos en condiciones especiales para educación superior pueden complementar la beca de los estudiantes de menor renta y contribuir a cubrir posibles restricciones de liquidez de aquellos que por renta no tendrían acceso a beca.

En cuanto al reparto del presupuesto destinado a becas en educación post-obligatoria, actualmente la mayor parte del mismo se destina a la universidad. Sin embargo los niveles en los que se produce el abandono escolar prematuro y los

déficits en España de estudiantes cursando estudios profesionales de grado medio señalan la necesidad de reforzar los esfuerzos presupuestarios en educación secundaria post-obligatoria, en la línea que se viene siguiendo en los últimos años.

Por otra parte, distintos estudios señalan que los factores de renta tienen actualmente un menor peso en la decisión de cursar estudios, comparado con otros factores como el nivel educativo de los padres. Pero aunque la renta no es tan determinante en la decisión de cursar estudios, las clases más desfavorecidas acumulan una serie de desventajas socioeconómicas y culturales de partida que se encuentran en el origen de sus peores resultados educativos y de la mayor incidencia en este grupo del abandono escolar prematuro. En este sentido, las becas podrían ampliar su papel al servicio de la reducción del abandono escolar prematuro, y el hacerlo así supondría considerar el objetivo de equidad no sólo en la dimensión de acceso equitativo, sino también en sus dimensiones de mantenimiento y resultados en el sistema.

En cualquier caso, el papel de las becas y ayudas al estudio en relación con el abandono escolar prematuro será complementario de otras medidas más potentes para tal fin, pues por sí solas las becas no pueden resolver este tipo de problemas y para ser efectivas deben venir necesariamente acompañadas de otras medidas no financieras.

Analizando las distintas causas del abandono escolar prematuro para determinar aquéllas sobre las que se podría incidir a través de las becas, cabe distinguir la población en riesgo de abandono dentro del sistema educativo, que requerirá acciones preventivas, y la población ya fuera del sistema, que necesitará mayor flexibilidad e intervenciones que faciliten el retorno y reduzcan la tasa actual de abandono escolar prematuro. Cada vez más se requiere de acciones conjuntas desde el ámbito educativo y laboral.

Si bien el abandono suele responder a una suma interrelacionada de causas, a efectos de caracterizar el problema cabría clasificar las razones que se identifican por los estudiantes como los principales motivos. Estos oscilan, casi a un 50% entre los relacionados con los estudios (desmotivación o malos resultados) y los relacionados con la incorporación al mercado laboral (búsqueda u obtención de trabajo). Los motivos relacionados principalmente con los estudios tienen un mayor peso para los que abandonan sin alcanzar el título de educación obligatoria y para los que abandonan durante los estudios de bachillerato. Los motivos relacionados con el mercado de trabajo son los más relevantes para los que abandonan los estudios directamente tras completar la educación obligatoria y para los que abandonan durante los Ciclos Formativos de Grado Medio. Un tercer factor por orden de importancia son los motivos relacionados con la situación familiar y personal.

En cuanto a los motivos relacionados principalmente con los estudios, las actuaciones a través de apoyo escolar y las ayudas personalizadas pueden resultar más eficaces para la resolución del problema. Sólo sería oportuno reforzar los incentivos mediante el apoyo financiero a través de becas o ayudas si una evaluación de los resultados de las medidas no financieras recientemente introducidas indicara la oportunidad de hacerlo.

Por otra parte, en relación con las razones personales o familiares para el abandono, es probable que las becas puedan ser un instrumento útil, aunque para identificar el

campo de acción se requerirían estudios más afinados sobre la variedad de la casuística y el peso de las distintas razones.

En cuanto a las razones más directamente relacionadas con el mercado de trabajo, las oportunidades que el mercado laboral español ha venido ofreciendo para la población sin cualificación han constituido hasta momentos recientes una alternativa de alto atractivo frente a la continuidad de los estudios. Actualmente las becas no parecen diseñadas para cubrir suficientemente este coste de oportunidad ni están relacionadas con el mercado laboral como para lograr retener en el sistema educativo a una mayor proporción de jóvenes. Medidas no financieras que refuercen los beneficios percibidos de la educación serían oportunas en estos casos, pero también sería necesario adaptar las becas para actuar sobre este colectivo, especialmente en el momento actual cuando la población con una menor cualificación se está viendo más afectada por el cambio en la coyuntura económica.

A partir de estas conclusiones y del análisis de la experiencia internacional, donde destaca el amplio conjunto de programas con becas y ayudas al estudio del Reino Unido cuya consideración puede ser útil para el caso español, se presentan las siguientes recomendaciones principales, que también apuntan hacia las vías de exploración en la segunda evaluación del sistema general de becas prevista para el próximo año:

Recomendación 1

Para mejorar la regulación estatal es imprescindible mejorar el seguimiento del sistema de becas, explotando en mayor medida los datos del registro de becarios del que dispone el MEPSYD. En particular, debería sistematizarse el tratamiento de dichos datos internamente o facilitar a terceros los datos anonimizados, con el fin de poder caracterizar mejor al colectivo que está recibiendo las becas y las razones por las que éstas pueden no estar llegando a parte del colectivo objetivo. Asimismo, deberían establecerse mecanismos de obtención de información de los centros de estudio sobre los resultados y trayectoria de los becarios. Con una mayor información sobre los resultados e impactos de las becas se podría verificar si las cuantías de las becas son apropiadas en los niveles más bajos de renta, si los requisitos académicos exigidos actualmente están ajustados y si existen problemas para la posible compatibilización de los estudios con trabajo. El proceso de descentralización de la gestión recientemente iniciado también refuerza la necesidad de garantizar el suministro de información por parte de las CCAA para permitir un seguimiento de resultados centralizado.

Recomendación 2

Parece necesario incrementar las cuantías de las becas compensatorias así como avanzar en el ajuste de la cuantía de las becas hacia el coste real de los gastos directos e indirectos de la educación en cada nivel educativo. El avance hacia las denominadas "becas-salario" sería un paso adicional hacia la compensación de los costes de oportunidad para la población de menor renta.

Se debería incrementar con carácter prioritario la dotación para becas en educación secundaria post-obligatoria, especialmente para los ciclos formativos de grado medio, teniendo en cuenta los efectos que las actuaciones en este nivel pueden tener sobre el abandono escolar prematuro y el capital humano.

En el nivel de educación superior, sin menoscabo de la política de becas y como refuerzo de la misma, el apoyo económico a los estudiantes podría incrementarse rápidamente con un coste presupuestario relativamente bajo extendiendo al nivel de grado una modalidad de préstamos-renta compatible con el sistema de becas, semejante a la introducida para los estudios de postgrado, que es asimismo compatible con las becas, y en línea con las prácticas habituales en los países de la OCDE. También podría contemplarse la posibilidad de complementar las becas con préstamos condonables de forma total o parcial, según el nivel de renta del hogar de procedencia, al lograr la titulación dentro del plazo especificado.

Recomendación 3

Las reformas a introducir sobre el sistema de becas deberían diseñarse teniendo en cuenta un objetivo esencial tanto de la política educativa como del PNR: contribuir a reducir el abandono prematuro del sistema educativo, con el fin de aumentar y mejorar el capital humano. Ello supone diseñar modalidades de becas y ayudas adaptadas a este problema.

Debe atenderse a un doble colectivo, previniendo el abandono de la población con riesgo dentro del sistema educativo y promoviendo la reincorporación a los estudios de aquellos que los han abandonado, especialmente los que se encuentran en situación de desempleo. Para ello, es necesaria una perspectiva conjunta desde el ámbito educativo y laboral, es decir, en colaboración con el Ministerio de Trabajo, y contemplar las becas de forma complementaria con otras medidas, tanto financieras como no financieras consideradas en el Plan para reducir el Abandono Escolar.

Debe tenerse presente que las características de la población a la que se dirigen conducirían a utilizar en mayor medida las ayudas al estudio que las becas, en el



sentido de que aunque se impongan condiciones de asistencia y ciertos requerimientos para su percepción, los requisitos académicos exigidos serían menores que los que se utilizan actualmente para las becas.

Recomendación 4

Para el colectivo que abandona el sistema educativo por motivos principalmente relacionados con los estudios se recomienda realizar una evaluación previa de las medidas recientemente introducidas que no constituyen ayudas financieras a los estudiantes, -las contenidas en el Plan para reducir el Abandono Escolar a la mitad en 2012-, para analizar si deberían ser complementadas con incentivos económicos vía becas o ayudas.

En caso de que dichas medidas fueran insuficientes, se podría considerar las siguientes opciones: ayudas financieras más personalizadas ligadas a programas de refuerzo para la población motivada para continuar los estudios pero con problemas de resultados, y posibles "becas de mantenimiento" para la población de menor renta, donde existe mayor riesgo de abandono y ciertos incentivos económicos de cuantía limitada pueden incidir sobre las motivaciones personales ligadas al reconocimiento y a cierta autonomía financiera.

Recomendación 5

Para el colectivo que abandona por causas familiares y personales, las limitaciones en los datos de los que se dispone recomendarían realizar un estudio de mayor profundidad sobre los factores de mayor peso y la casuística de los individuos afectados. En otros países, grupos como los jóvenes con responsabilidades familiares reciben unas ayudas específicas para seguir estudiando.

Recomendación 6

En cuanto al colectivo que abandona por razones principalmente relacionadas con el mercado laboral, debería aprovecharse el momento actual para apoyar la mayor predisposición a la reincorporación y menores incentivos al abandono que existen en la presente situación económica.

Es esencial ofrecer alternativas interesantes para que se produzca ese retorno, reconduciendo situaciones de desempleo a través de la oferta de una formación flexible, reforzada con ayudas, que permita la reincorporación a los estudios y ofreciendo un asesoramiento personalizado para mejorar las opciones concretas de empleo. Las ayudas en este ámbito están muy vinculadas al ámbito del Ministerio de Trabajo.

En cuanto a la prevención, las medidas recientemente anunciadas por el Ministerio en la línea de promover opciones formativas más cercanas al mundo laboral y ofrecer distintas pasarelas para poder continuar los estudios han mostrado su efectividad en otros países. Las becas y ayudas para compatibilizar estudios y trabajo pueden actuar como refuerzo en programas de formación como aprendiz y formación profesional, donde los participantes reciben una compensación desde la empresa por su trabajo, que se complementa por el Estado en su parte formativa mediante una beca. También podría considerarse apoyar mediante becas o ayudas distintos programas para desarrollar habilidades y técnicas para continuar en los estudios o para entrar en la formación como aprendiz.

En línea con estas recomendaciones, se proponen las siguientes alternativas para la segunda parte de la evaluación a desarrollar el próximo año:

- Evaluación del sistema de seguimiento de becarios del MEPSYD: explotación de datos disponibles, alternativas de mejora y consideración de la articulación de un sistema compartido con las CCAA.
- Evaluación de los resultados iniciales de las principales medidas contempladas en el Plan para reducir el Abandono Escolar Prematuro por razones principalmente relacionadas con los estudios. Posible papel de las becas y ayudas.
- Evaluación de posibles becas por razones personales o familiares
- Evaluación de distintos modelos de becas y ayudas para reducir el abandono por motivos principalmente relacionados con el mercado laboral.

1. INTRODUCCIÓN

El mandato

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de agosto de 2008 se encarga formalmente a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, una doble evaluación del sistema general de becas educativas.

En una primera evaluación, de la que da cuenta este informe y cuyo plazo de presentación es diciembre de 2008, se requiere llevar a cabo un diagnóstico de la situación actual del sistema general de becas educativas y debe acompañarse de una propuesta sobre las principales alternativas para mejorar su eficacia. La segunda evaluación, que se llevará a cabo en el ejercicio siguiente, realizará una valoración *ex ante* de las alternativas seleccionadas de entre las presentadas en la primera evaluación.

En el Acuerdo de Consejo de Ministros se explicita que la evaluación deberá valorar en qué medida el sistema general de becas y ayudas para el estudio podría contribuir a la disminución del abandono escolar prematuro, en consonancia con los objetivos de la Estrategia de Lisboa recogidos en el Programa Nacional de Reformas de España, cuyo Eje 3 persigue como objetivo general el aumento y mejora del capital humano.

Asimismo, en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados el día 29 de mayo de 2008, la Ministra de Educación, Política Social y Deporte menciona la solicitud a AEVAL de llevar a cabo una evaluación del sistema general de becas "para comprobar la eficacia real de nuestro sistema general de becas y ayudas al estudio, su adecuación a la realidad actual del país y podremos, en consecuencia, tomar las medidas oportunas para su perfeccionamiento. En definitiva, vamos a evaluar el sistema porque queremos garantizar la igualdad de oportunidades y responder a las nuevas demandas de los estudiantes".

Objeto y alcance de la evaluación

El objeto de evaluación es, por tanto, el sistema general de becas y ayudas al estudio (denominado en adelante de forma genérica sistema general de becas), cuyo principal objetivo es garantizar el acceso equitativo a la educación², si bien en el Programa Nacional de Reformas de España se menciona también el objetivo de contribuir a reducir el abandono escolar prematuro.

² Tanto el artículo 83 de la Ley Orgánica de 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, como el artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, encomiendan al Estado el establecimiento, con cargo a sus Presupuestos Generales, de 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.



La finalidad de la presente evaluación es dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- 1) ¿En qué grado el sistema general de becas está cumpliendo su principal objetivo de garantizar el acceso equitativo a la educación?
- 2) ¿En qué medida el sistema está contribuyendo o puede contribuir a la consecución de otro objetivo clave de la política educativa: la reducción del abandono escolar prematuro, dentro del objetivo general de aumento y mejora del capital humano?

“Becas”, a los efectos de esta evaluación³, son las cantidades o beneficios económicos que se conceden 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.

“Ayudas al estudio”, a los efectos de esta evaluación⁴, son las cantidades o beneficios económicos que se concedan para iniciar o proseguir enseñanzas con validez en todo el territorio nacional, atendiendo únicamente a las circunstancias socioeconómicas del beneficiario.

En relación con la “Equidad”⁵, a los efectos de este informe se adoptará la noción de equidad que aparece en la LOE⁶: “La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de discapacidad”.

Por “Abandono escolar prematuro” (AEP) se entiende la retirada de los estudios tras haber completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria. La tasa de AEP se calcula como el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que han completado como máximo la primera etapa de la educación secundaria y no continúan ningún estudio o formación adicional”.⁷

Las cuestiones que se tratan de responder y el plazo del que se dispone para hacerlo conducen a focalizar la evaluación en las becas de carácter general que se conceden

³ Siguiendo lo establecido en el Capítulo I, Artº1. “Definiciones” apartado 1, del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre.

⁴ Siguiendo lo establecido en el Capítulo I, Artº1. “Definiciones”, apartado 2, del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre.

⁵ El concepto de equidad puede tener múltiples interpretaciones y dimensiones. Una revisión de estos conceptos puede encontrarse en Sánchez Campillo (1999) o en Bayes et al. (2006). Por su parte, la Comisión Europea pone la equidad en relación con la medida en que “los individuos pueden beneficiarse de la educación y la formación, en términos de oportunidades, acceso, tratamiento y resultados”. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación COM (2006) 481.

⁶ Artículo 1b) sobre Principios y fines de la educación del Capítulo I del Título Preliminar de la LOE.

⁷ Indicador utilizado en el PNR y por Eurostat. Esta definición se considera el punto de partida para establecer comparaciones entre los países de la UE, al margen de que sea mejorable y la Comisión haya realizado recomendaciones sobre cómo avanzar al respecto.



para la educación secundaria post-obligatoria y la educación superior, tanto universitaria como no universitaria.

El presente informe se estructura de la siguiente manera:

- En primer lugar se presentan los elementos más significativos del contexto de la política educativa que afectan al objeto de estudio, su fundamentación teórica y el contexto nacional e internacional en el que se inserta el sistema general de becas.
- Posteriormente, se describe brevemente las principales características del sistema español de becas, objeto de la evaluación, y se detallan algunas de las últimas reformas.
- A continuación, se aborda el análisis sobre el logro de los objetivos de equidad: la suficiencia, cobertura, coherencia y pertinencia del sistema de becas para la consecución del objetivo de acceso equitativo a la educación. Se valora también el posible carácter complementario de otros instrumentos de financiación y algunos posibles efectos de la descentralización del sistema.
- Se procede después a evaluar la pertinencia del sistema de becas para contribuir a reducir el Abandono Escolar Prematuro. Se analiza la relación de este objetivo con el aumento y la mejora del capital humano y el tipo de casuística en la que las becas podrían ser un instrumento útil. También se valoran las becas que están siendo utilizadas por otros países en este campo.
- Se finaliza con un conjunto de recomendaciones sobre las que se podrá profundizar en la segunda evaluación prevista del sistema general de becas.



2. EL SISTEMA GENERAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO Y SU CONTEXTO

2.1. EL CONTEXTO EDUCATIVO EN EL QUE OPERA EL SISTEMA DE BECAS

La intervención pública en educación

La **educación** y el aprendizaje son fundamentales para el desarrollo económico y social. Las competencias adquiridas por los ciudadanos y el desarrollo de sus capacidades determinan sus posibilidades de participación en la sociedad y en la economía.

El valor de la educación en las sociedades actuales se enmarca en un contexto de creciente importancia del capital humano como factor de competitividad en la economía global y donde la escuela desempeña un papel predominante como transmisora de valores y conocimientos frente a los nuevos cambios sociales, culturales y tecnológicos.

La **intervención pública** en esta área responde a objetivos de equidad (voluntad de garantizar la igualdad de oportunidades, teniendo presente el valor de la educación como nivelador de desigualdades) y de eficiencia (especialmente mayor productividad, crecimiento económico y otros efectos externos como estabilidad político-social). Los motivos de equidad así como la existencia de efectos que repercuten más allá del individuo (externalidades), los problemas de información y las limitaciones para poder financiar los estudios se configuran como los principales argumentos para la intervención pública. Al articularla, conviene tener presente que la evidencia acumulada apunta hacia el mayor rendimiento de las actuaciones tempranas para corregir problemas en alumnos que provienen de entornos socio-económicos desaventajados⁸.

El Estado puede intervenir en el sistema educativo de varias formas. Puede establecer regulación (por ejemplo estableciendo la obligatoriedad de la educación básica), puede promover la oferta de educación, proveyéndola directamente o financiándola (a través de subvenciones o financiación directa de la enseñanza, lo que determina la parte de coste que han de cubrir los hogares mediante el pago de tasas o precios por los servicios), o puede apoyar financieramente a la demanda (mediante becas, ayudas al estudio, cheque escolar o préstamos para estudiantes). Todos los países desarrollados utilizan estos instrumentos, pero la proporción en que confían en unos u otros es diferente.

Las becas se configuran como un instrumento para incidir sobre la demanda de educación a través de la cobertura para determinado colectivo de todo o parte de los costes directos (pago de matrículas), costes indirectos (transporte, libros, residencia...) y costes de oportunidad (salarios no percibidos por estudiar en lugar de trabajar).

⁸ Ver "Efficiency and Equity in European Education and Training Systems" del European Expert Network on Economics of Education para una reciente recopilación de los resultados en relación con la eficiencia y la equidad de los sistemas de educación y formación europeos.

El contexto de la política educativa en Europa

La política educativa actual en Europa se enmarca en las líneas establecidas por la **Estrategia de Lisboa** para el crecimiento y el empleo, que ha supuesto un importante impulso para la modernización de los sistemas de educación y formación europeos como respuesta a las demandas de una economía basada en el conocimiento y al aumento de los desafíos socioeconómicos y demográficos a los que se enfrenta la Unión en un mundo globalizado:

- Para luchar contra la exclusión social y fomentar la igualdad de oportunidades, la educación y la formación son medios estructurales.
- Los rápidos cambios en la naturaleza del trabajo y las competencias que se exigen de los trabajadores acentúan la necesidad de anticiparse al futuro y de desarrollar la formación permanente.
- Los cambios en la estructura demográfica y los movimientos migratorios requieren una adaptación de los sistemas de educación y formación.

Para avanzar en esta dirección el Consejo Europeo adoptó el programa de trabajo "Educación y Formación 2010"⁹ con los siguientes tres objetivos estratégicos:

- mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de educación y formación
- facilitar el acceso a dichos sistemas, y
- abrirlos a un mundo más amplio

El programa propone veinte indicadores básicos de seguimiento y en él destacan cinco puntos de referencia a alcanzar en 2010 respecto al año 2000¹⁰:

- La tasa de abandono escolar prematuro no debe superar el 10%.
- El 85% de la población de 22 años debe haber completado el nivel de educación secundaria superior.
- El porcentaje de alumnos de 15 años con bajo nivel de rendimiento en lectura debe reducirse al menos en un 20%.¹¹
- El número total de graduados en matemáticas, ciencia y tecnología debe aumentar al menos en un 15% al tiempo que se reducen los desequilibrios de género.
- La participación media en formación continua debería alcanzar al 12,5% de la población de 25 a 64 años.

Asimismo, se establecen procedimientos para impulsar los avances conjuntos y se elaboran informes conjuntos de la Comisión y el Consejo cada dos años para identificar los logros y orientar los esfuerzos a los ámbitos más problemáticos.¹²

⁹ Estos objetivos incluyen trece objetivos concretos. Ver Informe del Consejo "Educación" al Consejo Europeo "Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación". Documento 5680/01 EDUC 18.

¹⁰ Comunicación de la Comisión, de 22 de febrero de 2007 "Un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación".

¹¹ Redacción actual. Anteriormente referido a reducir a la mitad el porcentaje de alumnos de 15 años con bajo nivel de rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias.

En el último Informe Conjunto se realiza el siguiente diagnóstico de la situación comparada de España respecto a los cinco puntos de referencia básicos y tres indicadores adicionales:

	España		Media UE		Puntos de referencia y objetivos	
	2000	2007	2000	2007	2010	
Bajo nivel de rendimiento en lectura	16,3%	25,7% ⁶	21,3%	24,1% ⁶	17,0%	
Abandono Escolar Prematuro (18-24 años)	29,1%	31,0%(a)	17,6%	14,8%	10%	
Educación Secundaria Superior completada (20-24 años)	66,0%	61,1%	76,6%	78,1%	85%	
Graduados superiores en matemáticas, ciencia y tecnología	Incremento desde 2000	:	+16,6% ⁶	:	+26,0% ⁶	+15%
	Porcentaje de mujeres	31,5%	30,0% ⁶	30,8%	31,3% ⁶	Mejora en el equilibrio de género
Porcentaje de adultos en la formación continua (25-64 años)	4,1%	10,4%(a)	7,1%(e)	9,7%(e)	12,5%	
Participación en educación pre-primaria (4 años)	99,0%	97,1% ⁶	82,8%	86,8% ⁵	90%	
Población con educación superior (15-64 años)	21,0%	27,0%	17%	20,6%		
Inversión pública en educación (% PIB)	4,28%	4,23%	4,94% ^{1(s)}	5,03% ^{5(s)}	Incremento significativo	

1: (2001)
5: (2005)
6: (2006)

(a): salto en series
(s): valor estimado por Eurostat
(e): valor estimado

Tabla 1. Fuente: Comisión Europea

2.1.3. El contexto de la política educativa en España. El problema del abandono escolar prematuro

El MEPSYD señala en el último informe sobre Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010 de la Conferencia de Educación que "España se ha comprometido firmemente a participar en este proceso de mejora de la educación y de las políticas educativas. Los objetivos de la Unión Europea para el 2010 coinciden con el propósito de la LOE de mejorar la educación que se ofrece y los resultados educativos de todos los alumnos. En este marco de la Estrategia de Lisboa y de la elaboración del Programa Nacional de Reformas de España, se han abordado los objetivos y puntos de referencia del sistema educativo español en sintonía con los acordados por los países de la Unión Europea para 2010"¹³

¹² El tercer informe conjunto del Consejo y de la Comisión data de febrero de 2008: documento 5585/08 EDUC 24 SOC 46. Para datos de seguimiento ver http://ec.europa.eu/education/policies/2010/progressreport_en.html

¹³ Informe 2007 sobre los Objetivos educativos. Puntos de referencia españoles 2010, Conferencia de educación, 11 de junio de 2008. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Secretaría de Estado para la Educación y Formación.

España añade a los cinco puntos de referencia de UE, más el de incremento del gasto público en educación respecto al PIB, otros cuatro puntos de referencia españoles¹⁴:

- Incrementar la tasa de escolarización en educación infantil
- Incrementar la tasa de alumnos titulados en educación secundaria obligatoria
- Incrementar la tasa bruta de hombres graduados en educación secundaria segunda etapa
- Elevar el porcentaje de graduados en formación profesional de grado superior.

Entre los retos que se abordan tanto desde una perspectiva nacional como europea y en relación con el objeto de la presente evaluación, cabe destacar por su especial incidencia en España los siguientes problemas:

- España presenta uno de los peores resultados en la UE en **abandono escolar prematuro**, con una tasa de abandono que ha oscilado en la última década entre el 29,1 y el 31,7%, El hecho de que prácticamente uno de cada tres personas entre 18 y 24 años abandone el sistema educativo con estudios no superiores a la secundaria obligatoria supone un claro obstáculo para una sociedad basada en el conocimiento y para la mayor cohesión social. Teniendo en cuenta el punto de partida y el hecho de que las medidas adoptadas en este ámbito sólo producen la mayor parte de sus efectos en el medio-largo plazo, España se ha fijado un objetivo menos ambicioso pero más realista que el establecido para el conjunto de la UE, que en el caso español será lograr reducir la tasa hasta el 15% en el año 2012.

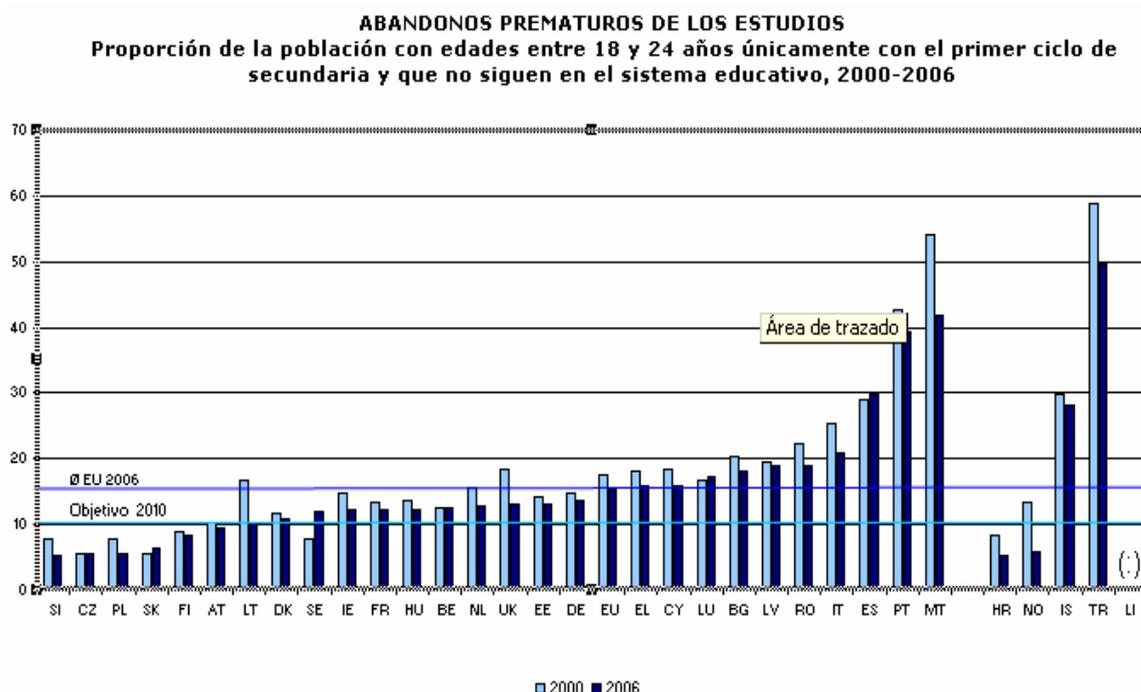


Gráfico 1. Fuente: Comisión Europea

¹⁴ Ver nota anterior

- Ligado al anterior problema, también se observa que sólo el 61,1% de la población entre 20 y 24 años **completa los estudios de educación secundaria superior**, frente al 78,1% de media en la UE. Este problema está especialmente ligado a la formación vocacional. La tasa de población que obtuvo el título en los programas generales (bachillerato en España) en 2005 respecto a la "población total en la edad teórica de su terminación" (tasa bruta de graduados) fue del 44,3% en España, frente al 45% de media en la OCDE. No obstante, la tasa de población que obtuvo el título en los programas pre-profesionales y profesionales ese mismo año respecto a la población total en la edad teórica de su terminación fue del 36,4%, por debajo de la media de la OCDE del 48%.¹⁵ Al interpretar este dato, debe tenerse presente que la menor tasa bruta de graduación no se refiere al porcentaje de los que aprueban respecto a los que se matriculan, sino que relaciona los graduados respecto a la población total en edad teórica de su terminación. En el caso de España, una causa destacada del problema es el reducido número de alumnos matriculados en los programas profesionales de secundaria (En el curso 2005-2006 había 640.028 alumnos matriculados en bachillerato y tan sólo 232.149 en CFGM).¹⁶

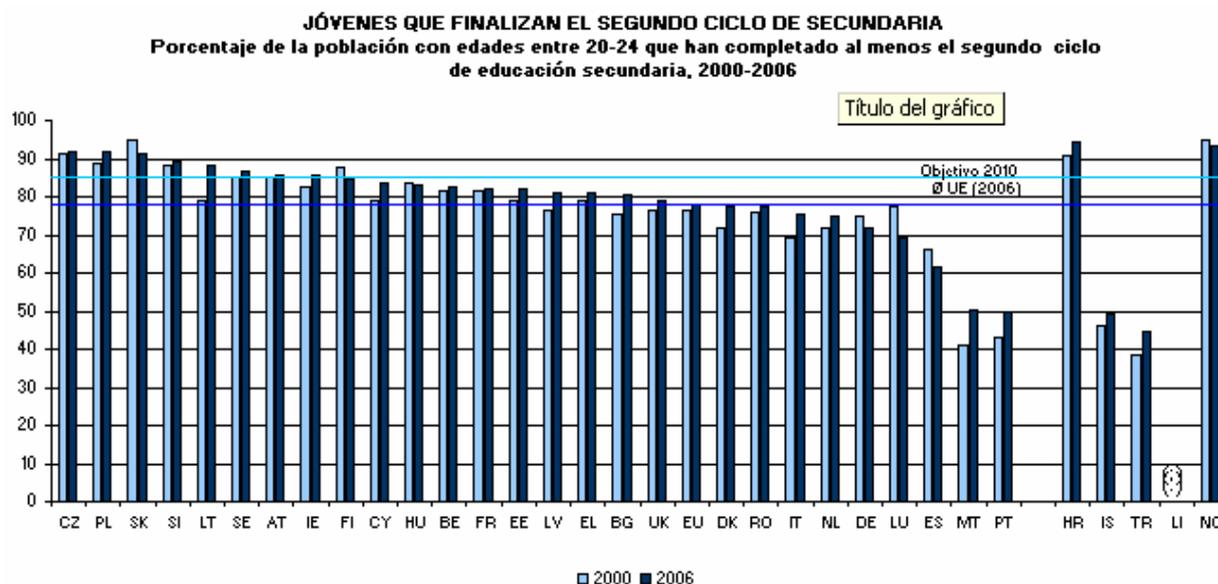


Gráfico 2. Fuente: Comisión Europea

¹⁵ Datos OCDE recogidos también en el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. Prioritarios 2007. Cabe señalar que el cálculo de la tasa bruta de graduación que se realiza con metodología nacional referido al concepto "técnico", incluyendo graduados en CFGM de FP y de Artes Plásticas y Diseño, módulos profesionales de nivel II y FPI y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos arroja una cifra muy inferior para ese mismo año: 16,4%, dato recogido en la misma publicación.

¹⁶ Esto no quiere decir que deba aumentar el número de matriculados en CFGM a costa de reducir los de bachillerato, sino que parte de los que abandonan los estudios podrían encontrar una formación adecuada a sus intereses en los CFGM. Aunque se hace referencia principalmente a los CFGM, como se puede ver en el Anexo IV existen otras alternativas.

2. EL SISTEMA GENERAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO Y SU CONTEXTO

Estos problemas, en los que se profundizará posteriormente, apuntan hacia uno de los retos más críticos a los que se enfrenta actualmente la política educativa en España y al que el sistema de becas no puede ser ajeno, si bien este instrumento será necesariamente complementario de un amplio conjunto de medidas.

2.1.4. Las becas y ayudas al estudio en el Programa Nacional de Reformas

En el PNR se recoge que el sistema de becas y ayudas al estudio debe contribuir a disminuir el abandono escolar prematuro y se liga al fin de estimular la continuidad de los jóvenes en los estudios post-obligatorios. Así, se suma este objetivo específico al objetivo tradicional general de acceso equitativo a la educación, ambos relacionados, pero sin duda también con diferencias.

En el último Informe de Progreso (2008) del PNR, que detalla los avances realizados y los nuevos compromisos adoptados, aparece como una categoría específica de medidas "el aumento de la cuantía y la dotación de becas y ayudas al estudio". En esta categoría figuran:

- Las becas para estudios post-obligatorios no universitarios para facilitar la permanencia en el sistema educativo e incrementar las posibilidades formativas de los alumnos.
- Las becas básicas, para compensar las desigualdades socioeconómicas desfavorables de los alumnos.¹⁷
- Becas para distintos programas y cursos para la mejora de la formación en lenguas extranjeras.

Las becas aparecen también como medidas dentro de otras categorías:

- Dentro de las medidas para reducir el abandono escolar prematuro aparecen las becas para que los jóvenes menores de 24 años puedan dejar de trabajar para seguir estudiando.
- Dentro de las medidas para la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior y para promover la movilidad de estudiantes aparece el incremento de las becas universitarias, hasta alcanzar un 30% más de estudiantes becados, garantizando siempre la portabilidad de las becas; así como la concesión de préstamos a graduados universitarios ligados a la renta futura.

Se evaluará posteriormente la pertinencia de estas medidas dentro del conjunto del sistema general de becas. En relación con el seguimiento de sus resultados, cabe señalar que ni en el PNR ni en sus Informes de Progreso aparecen indicadores específicos relacionados con las becas.

¹⁷ En el Informe de Progreso 2008 del PNR se indica que se trata de una nueva modalidad de beca a la que pueden acceder los alumnos de Programas de Cualificación Profesional Inicial.

2.1.5. Las becas en el contexto del gasto público en educación en España

Con el único objetivo de situar el gasto en becas en un contexto presupuestario, se presentan a continuación determinados indicadores generales de gasto.¹⁸

En 2005 el **gasto público** en educación en España suponía el 4,23% del PIB, por debajo de la media de la OCDE del 5,4% y de la media de la UE-19 del 5,3%. El gasto público en educación en España experimentó una reducción como porcentaje del PIB desde 1995 hasta 2001. Si bien desde entonces ha ido aumentando, no se ha alcanzado todavía el 4,6% del año 1995, aunque en el ejercicio 2008 las últimas estimaciones apuntaban a alcanzar el 4,51%.¹⁹ Las diferencias con la media de la OCDE y UE-19²⁰ son más acusadas en primaria y secundaria que en educación terciaria, como se aprecia en la siguiente tabla.

Gasto público en educación como porcentaje del PIB (1995, 2005).

Gasto público directo en instituciones educativas y ayudas públicas a las familias (incluyendo las destinadas a gastos de subsistencia) y a otras entidades privadas, como porcentaje del PIB, por países y por el conjunto de todos los niveles de la educación por año.

	Gasto público en educación como porcentaje del PIB			
	1995	2005		
	Conjunto de todos los niveles de la educación	Conjunto de todos los niveles de la educación	Educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria	Educación terciaria
ESPAÑA	4,6	4,2	2,8	0,9
OCDE	5,3	5,4	3,6	1,3
UE-19	5,3	5,3	3,6	1,3

Tabla 2. Fuente: Panorama de la Educación. OCDE 2008. Informe de España.

No obstante, tomando como indicador el **gasto medio por alumno**, la evolución ha sido más positiva. El gasto medio por alumno en precios corrientes ha pasado de 2.537€ en 1995 a 5.189€ en 2005. Con relación al PIB por habitante se ha pasado del 22,9% en 1997 al 24,8% en 2005. En ambos indicadores España se encuentra muy cercana a la media de los países de la Unión Europea.²¹ Tanto el crecimiento del gasto como la reducción en el número de alumnos por causas demográficas son factores explicativos.

En la distribución del gasto por actividades, **las becas** tienen un peso pequeño: el 3,2% en el año 2006, como se observa en el siguiente gráfico.

¹⁸ Puede obtenerse más información en relación con la eficiencia del gasto en OCDE. Education at a Glance 2008.

¹⁹ Cabe tener presente el diferencial positivo de crecimiento de España en el periodo al interpretar los datos.

²⁰ UE-15 más Hungría, República Checa, Polonia y Eslovaquia.

²¹ Sistema estatal de indicadores de educación. Prioritarios 2007. MEPSYD. Datos UE-27 y teniendo en cuenta la paridad del poder adquisitivo en las comparaciones de gasto en euros.

Distribución del gasto público en educación por actividad ⁽¹⁾. Año 2006

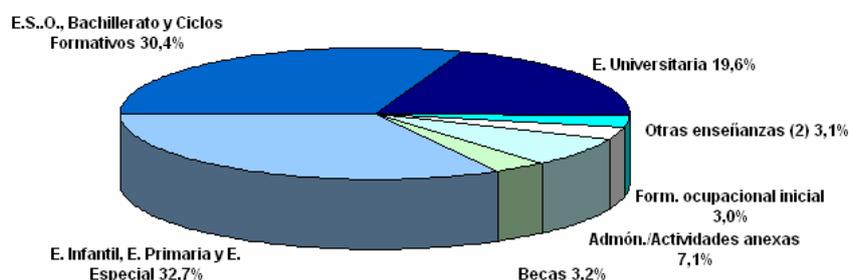


Gráfico 3. Fuente: Datos y Cifras. Curso escolar 2008/2009. MEPSYD

Este porcentaje es inferior al 5,6% del gasto público en educación que de media destinaron en 2005 los países de la UE-15 (5,9% en UE-27) a ayudas financieras a los alumnos.²² No obstante, hay que tener presente lo siguiente:

- En ese cómputo se están incluyendo también los préstamos, que España sólo ha introducido a partir de 2007 y limitados a másteres universitarios.
- El modelo de financiación de la educación en España se caracteriza por una importante subvención de los costes, que hace que los costes de matrícula sean relativamente bajos en comparativa internacional.²³

En definitiva, aparte de la cuestión general sobre el gasto público dedicado a educación, el peso de las becas en el presupuesto educativo enlaza con un debate más amplio sobre modelo de financiación de la educación. En España, ese peso es pequeño, aunque ha experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años, como veremos en más detalle posteriormente.

2.2. LA ARTICULACIÓN Y DESARROLLO DEL SISTEMA GENERAL DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO EN ESPAÑA

2.2.1. Normativa básica

El artículo 27 de la **Constitución** Española establece 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».

Tanto en la **Ley Orgánica 2/2006 de Educación**, como en la **Ley Orgánica 6/2001, de Universidades** y su posterior redacción dada por la **Ley Orgánica 4/2007** se encomienda al Estado el establecimiento, con cargo a sus Presupuestos Generales, de un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que

²² Datos Eurostat. El porcentaje comparable para España en 2005 en esa misma estadística es 3%.

²³ Ver OCDE. Education at a Glance 2008.

todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación.²⁴

El marco normativo que desarrolla lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo sobre el tema objeto de evaluación se encuentra en el **Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre**, que establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas aplicables a las becas territorializadas, de las que corresponde al Estado establecer la normativa básica y a las comunidades autónomas tanto el desarrollo legislativo como la ejecución, y a las no territorializadas cuya competencia corresponde enteramente al Estado.²⁵

Dicho Real Decreto modifica el anteriormente vigente de gestión centralizada y regula, con carácter básico, los parámetros precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas al estudio sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas.

Respecto a su contenido recoge las normas generales aplicables a las becas territorializadas y no territorializadas, los tipos de becas, los requisitos económicos para ser beneficiario de la beca, a cuyos efectos, regula los miembros computables, la renta familiar, su composición y deducciones así como el patrimonio familiar. Establece a su vez los requisitos académicos para obtener beca en las distintas enseñanzas y determina los principios y condiciones de revocación y reintegro e incompatibilidad de las becas y ayudas estatales. Finalmente, aborda el régimen de las becas y ayudas territorializadas distinguiendo las becas convocadas con número predeterminado de beneficiarios de las que se convocan sin esta predeterminación.

Debido al carácter cuantitativo de algunos de los referidos parámetros básicos que recoge el RD 1721/2007, se hace necesaria regular una actualización periódica a fin de que no resulten devaluados por el transcurso del tiempo y se adapten al importante crecimiento de esta partida presupuestaria. A tal efecto se encomienda al Gobierno la determinación de estos parámetros variables para cada curso académico. Para el curso 2008-2009 están fijados en el **Real Decreto 675/2008**, de 28 de abril, por el que se establecen los **umbrales** de renta y patrimonio familiar y las **cuantías** de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Por otra parte, en el Real Decreto 1183/2008, de 11 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación, se dispone que a partir del curso 2009-2010 corresponderá al **Ministerio de Ciencia e Innovación** la

²⁴ También es relevante la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

²⁵ Son becas y ayudas al estudio territorializadas las que se financian con cargo a créditos del *Programa de becas y ayudas a estudiantes* de los Presupuestos Generales del Estado y respecto a las que el Estado establece la regulación básica conforme a lo dispuesto en el artº 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril y en el artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Son becas y ayudas no territorializadas las destinadas a cursar estudios en una Comunidad Autónoma distinta a la del domicilio familiar del estudiante, 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, de Melilla y de los centros españoles en el exterior, que se financian con cargo a créditos del Programa de becas y ayudas a estudiantes de los Presupuestos Generales del Estado y respecto de las que el Estado también lleva a cabo la gestión y concesión.

gestión de las becas y ayudas al estudio específicamente dirigidas a enseñanzas universitarias. Hasta esa fecha, las competencias del Ministerio de Ciencia e Innovación en materia de becas estaban limitadas a la programación, coordinación y gestión de ayudas para la formación, movilidad, perfeccionamiento y actualización de conocimientos en postgrado y postdoctorado, así como del personal docente e investigador universitario; ocupándose el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte del resto de becas y ayudas tanto universitarias como no universitarias.

2.2.2. Las nuevas competencias en materia de becas de las CCAA

Si bien el sistema educativo español goza de un alto nivel de descentralización, la orientación general y la normativa básica del sistema de becas es competencia de la Administración General del Estado, de acuerdo con su finalidad fundamental de promover el acceso equitativo a la educación. No obstante, las Comunidades Autónomas tienen competencias en el desarrollo legislativo y en la gestión del sistema de becas.

En su día la única Comunidad Autónoma que recibió las competencias en materia de becas era el País Vasco, que gestionaba su propia política de becas, sin perjuicio de que tuviera en cuenta en sus convocatorias los requisitos y umbrales mínimos establecidos con carácter general por el Estado. No obstante, el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas se ha debido adaptar a los principios de reparto competencial establecidos por las sentencias 188/2001 y 212/2005 del Tribunal Constitucional, lo que se ha hecho mediante el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre.

En virtud del mismo, se otorga a las Comunidades Autónomas la capacidad para desarrollar la normativa básica en materia de becas y ayudas, así como para realizar su convocatoria, gestión, resolución, adjudicación, pago y resolución de recursos.

En esta línea se firmó un convenio con la Generalitat de Cataluña, que le permite gestionar, conceder y pagar a los beneficiarios de dicha comunidad las becas y ayudas al estudio que se financian con los Presupuestos Generales del Estado.

No obstante, y sin perjuicio de dicha descentralización, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006 de Educación, de 3 de agosto, el sistema general de becas debe permitir que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación. Asimismo, con el fin de articular un sistema eficaz de verificación y control de las becas y ayudas concedidas, deben establecerse los procedimientos necesarios de información, coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones educativas.

2.2.3. Últimas reformas

Como se observa, las leyes de referencia son recientes, pero no han introducido novedades importantes en un sistema de becas que se mantiene en su estructura

general sin reformas desde 1983, salvo algunas novedades recientes, entre las que destaca especialmente la **garantía del derecho a recibir la beca por todos aquellos que cumplan los requisitos establecidos en la convocatoria**²⁶ y la ya comentada apertura a las **Comunidades Autónomas** que lo soliciten de la posibilidad de **gestionar el sistema de adjudicación de becas**.²⁷

Durante el período 2004-2008 las medidas más significativas adoptadas se pueden agrupar en las siguientes categorías²⁸:

1. Creación de nuevas líneas de becas y ayudas al estudio, con objeto de adecuarlas a las nuevas demandas y a los cambios que se están produciendo en el sistema educativo. Por una parte, se han extendido las ayudas para la gratuidad de los libros escolares, en respuesta a una demanda ampliamente expresada por la sociedad española, y, por otra parte, hay que mencionar la disminución paulatina de las ayudas para la escolarización en el segundo ciclo de la educación infantil, hasta su desaparición en el curso 2007-2008, al haberse declarado y extendido progresivamente la gratuidad de dicho nivel.

Hay que destacar también los cambios introducidos como consecuencia de la incorporación de España al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y las modificaciones ante la necesidad de reforzar el dominio de las lenguas extranjeras, y muy especialmente del inglés, por parte de los jóvenes españoles.

2. Introducción de medidas cualitativas para responder mejor a las necesidades de los estudiantes. En este apartado destacan dos acciones, la eliminación de los requisitos específicos que se consideraban prioritarios para acceder a las ayudas compensatorias (dicho de otro modo, se vincula la ayuda compensatoria exclusivamente a la renta familiar) y el reconocimiento por ley del derecho a obtener una beca de carácter general o de movilidad por parte de todos los solicitantes que cumplan las bases de la correspondiente convocatoria (esto último significa que las becas se conceden a todos los estudiantes que tengan condiciones socioeconómicas exigidas y solicitan la beca y no se puede negar ese derecho argumentando que se ha agotado el presupuesto previsto).

3. Adopción de medidas orientadas a la mejora cuantitativa de las becas. Desde el punto de vista cuantitativo, en los últimos años se ha producido un crecimiento sostenido de las cuantías de las becas y ayudas al estudio, así como el de los umbrales o límites de renta y patrimonio familiar que dan derecho a la concesión. El objetivo final de estas medidas es lograr que un mayor número de estudiantes pueda beneficiarse del sistema de becas.

²⁶ La disposición adicional novena de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, para el Impulso a la Productividad estableció que las becas y ayudas sin un número determinado de beneficiarios se concedieran de forma directa. Anteriormente se repartían de acuerdo con el sistema de concurrencia competitiva hasta agotar el presupuesto disponible por lo que el disfrute o no de la beca podía depender de las solicitudes presentadas. En cambio, con la garantía del derecho, si una persona cumple los criterios que en cada momento prevé la legislación, tiene la certeza de que podrá disfrutar de su beca.

²⁷ Para dar cumplimiento a las sentencias del Tribunal Constitucional anteriormente mencionadas.

²⁸ Ver mayor detalle en Tiana, La Política de becas del Estado: un balance del periodo 2004-2008. Presupuesto y Gasto Público 50/2008.

Incremento medio de las cuantías y umbrales en las convocatorias generales de becas.
Periodo 2004-2008

Curso académico	Incremento medio cuantías sobre el curso anterior	Incremento medio umbrales sobre el curso anterior
2004-2005	7%	3%
2005-2006	4%	5%
2006-2007	3%	6,5%
2007-2008	5%	13,5%

Tabla 3. Fuente:Tiana, La Política de becas del Estado: un balance del periodo 2004-2008²⁹

4. Cambios en la gestión del sistema de becas para hacerlo más eficaz y adecuarlo mejor a la distribución competencial en materia de educación, siendo el mas importante el adelantamiento de la fecha del pago de las becas a sus beneficiarios.

Finalmente, en cuanto a los últimos desarrollos en 2008, cabe destacar el anuncio del MEPSYD de que los Presupuestos Generales del Estado destinarán a becas y ayudas al estudio en 2009 1.280 millones de euros, de los que 647 millones se destinarán a las becas no universitarias.³⁰

2.2.4. Descripción general del sistema de becas y ayudas al estudio

El sistema de becas y ayudas al estudio financiado con cargo a los Presupuestos Generales del Estado vigente en España ofrece distintas modalidades de becas y ayudas al estudio, siendo las principales las siguientes³¹:

- Becas para la realización de estudios post-obligatorios
- Ayudas para cursar Programas de Cualificación Profesional Inicial y cursos destinados a la preparación de las pruebas de acceso a la formación profesional y a la universidad
- Ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo
- Ayudas para la adquisición de libros de texto en los niveles obligatorios
- Becas de colaboración para que alumnos que cursan el último curso de los estudios universitarios colaboren en un departamento universitario
- Ayudas para el aprendizaje de lenguas extranjeras
- Becas Séneca de desplazamiento y residencia dirigidas a estudiantes universitarios que deseen cursar parte de los créditos de su plan de estudios en una universidad distinta de aquella en la que están matriculados.
- Becas Erasmus, para estudiantes universitarios y de CFGS que deseen cursar un semestre o curso académico en una universidad de otro país europeo.

²⁹ Ver nota anterior

³⁰ Ambas referencias en www.mepsyd.es

³¹ Las ayudas para escolarización en el segundo ciclo de educación infantil desaparecen en el curso 2007-2008 al haberse declarado y extendido progresivamente la gratuidad de este nivel. Por otra parte, las familias numerosas de tres hijos reciben la exención de los precios por servicios académicos universitarios, aunque esta exención no responde al concepto actualizado de beca o ayuda. Existen otras becas estatales gestionadas por el Ministerio de Ciencia e Innovación como son las dirigidas a la formación del personal investigador (FPI) o del profesorado universitario (FPU), que presentan una orientación más ligada al I+D+I.

También otras Administraciones educativas conceden becas y ayudas. Las becas del MEPSYD suponían en el curso 2005-2006 el 74% del importe total de becas y ayudas al estudio concedidas por el conjunto de las Administraciones educativas.

La evolución entre 2000-01 y 2005-06 en el número de becarios e importe de las becas y ayudas concedidas por el conjunto de las Administraciones educativas ha sido la siguiente:

Becas y Ayudas al estudio concedidas por el conjunto de las Administraciones educativas ⁽¹⁾

Cursos	Becarios				Importe (miles €)			
	Total	EE. obligatorias E. infantil y E. especial	EE. post-obligatorias no universitarias	EE. universitarias	Total	EE. obligatorias E. infantil y E. especial	EE. post-obligatorias no universitarias	EE. universitarias
2000-2001	1.574.059	1.101.565	208.758	263.736	771.822	162.305	146.378	460.139
2001-2002	1.758.780	1.275.895	220.600	262.285	831.496	185.079	159.638	497.369
2002-2003	1.941.725	1.492.281	209.335	240.109	855.097	217.191	159.334	498.561
2003-2004	2.122.888	1.675.224	208.940	238.724	917.291	262.752	161.467	493.071
2004-2005	2.249.225	1.797.197	210.686	241.342	1.015.884	272.822	191.132	548.940
2005-2006	2.561.520	2.090.785	212.436	258.299	1.119.389	346.350	193.505	578.533

(1) No se incluyen las ayudas para la exención de precios académicos a familias numerosas de 3 hijos ni los sistemas de préstamo de libros de texto

Fuente: Estadística de becas y ayudas al estudio. Oficina de Estadística. Secretaría General Técnica. M.E.P.S.Y-D.

Tabla 4. Fuente: Datos y Cifras. Curso escolar 2008/2009. MEPSYD

Por otra parte, a partir del curso 2007-2008 se han introducido los denominados préstamos-renta, para realizar másteres universitarios en cualquier país del Espacio Europeo de Educación Superior, EEUU y Canadá³², sin pagar intereses y ligando su devolución a la renta futura del becario.

En la presente evaluación las becas para la realización de estudios post-obligatorios serán el principal objeto de atención. Éstas están dirigidas a los alumnos que cursan o desean cursar bachillerato, formación profesional de grado medio o superior, enseñanzas artísticas, de idiomas o deportivas o estudios universitarios³³. Se conceden teniendo en cuenta el nivel de renta familiar y siempre que se cumplan unos requisitos académicos mínimos, que varían según las enseñanzas de que se trate. Abarcan dos tipos de convocatorias: becas de carácter general, para quienes cursan estudios en su Comunidad Autónoma de residencia, y becas de movilidad, para quienes se desplazan a otra Comunidad diferente. Ambos tipos incluyen distintos componentes (transporte, residencia fuera del hogar familiar, libros y material escolar, gastos de matrícula universitaria o de escolarización en los niveles no universitarios, para la financiación de los gastos que ocasionen la inscripción y asistencia del alumno a un centro docente no sostenido con fondos públicos, y ayuda compensatoria, destinado a compensar la ausencia de ingresos que comporta la

³² Estos dos últimos países fueron incluidos a partir de la segunda convocatoria. Dichos préstamos son compatibles con la obtención de becas.

³³ Las enseñanzas universitarias para las que se conceden las becas pueden ser conducentes al título de grado, licenciado, ingeniero, arquitecto, diplomado, maestro, ingeniero técnico, arquitecto técnico, másteres oficiales, enseñanzas artísticas y otras enseñanzas superiores.



dedicación al estudio para las familias con menores ingresos)³⁴, de distintas cuantías y para cuya concesión se establecen diferentes umbrales de renta y patrimonio. También serán objeto de atención en general las distintas becas y ayudas que se conceden o se están considerando para contribuir a reducir el abandono escolar prematuro.³⁵

³⁴ Ver Anexo I para mayor detalle de los requisitos de los beneficiarios, los componentes, umbrales y cuantía de estas becas.

³⁵ Por ejemplo, las ayudas para los Programas de Cualificación Profesional Inicial, programas que han entrado en vigor en el curso 2007-08, cuya finalidad es ofrecer a los alumnos mayores de 16 años que no hayan obtenido el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria la posibilidad de completar su formación en el conjunto de enseñanzas técnico-profesionales, obteniendo un título que les califique para insertarse en el mercado de trabajo.

3. ENFOQUE EVALUATIVO Y ANÁLISIS

3.1. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN: OBJETIVOS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS

En el marco del mandato recibido, la presente evaluación trata de dar respuesta a las siguientes cuestiones principales³⁶:

- 1) ¿En qué grado el sistema general de becas está cumpliendo su principal objetivo de garantizar el acceso equitativo a la educación?
- 2) ¿En qué medida el sistema está contribuyendo o puede contribuir a la consecución de otro objetivo clave de la política educativa: la reducción del abandono escolar prematuro, dentro del objetivo general de aumento y mejora del capital humano?

Estas cuestiones se han abordado sobre la base de los siguientes criterios:

- Cobertura: ¿Está recibiendo las becas la población objetivo?
- Pertinencia: ¿Son las becas un instrumento adecuado para enfrentar el problema que se trata de solucionar: acceso equitativo y reducción del AEP?
- Eficacia: ¿Están logrando los objetivos planteados?
- Coherencia: ¿Están diseñadas las becas adecuadamente para alcanzar sus objetivos?
- Complementariedad: ¿Qué otras medidas deberían tenerse en cuenta para obtener los mejores resultados?

Para valorar el sistema de becas en relación con estos criterios, se ha llevado a cabo una evaluación de resultados en relación con el logro del objetivo de acceso equitativo a la educación y una evaluación de diseño en relación con la posible contribución de las becas a la reducción del abandono escolar prematuro.

La evaluación se ha planteado desde una doble perspectiva teórico-investigadora y pragmática, combinando trabajos de investigación académica y estudios políticos y de la normativa nacional y comunitaria, con la finalidad de proporcionar el mayor sustento a las decisiones políticas.

Se aborda desde una perspectiva integral, en la que el sistema general de becas y ayudas al estudio constituye una pieza dentro del sistema educativo, un instrumento al servicio de la estrategia de la política educativa, que contribuye al aumento y mejora del capital humano.

Desde el punto de vista de las herramientas, la evaluación ha combinado diferentes técnicas: el análisis documental (normativa y literatura sobre la materia), la explotación de encuestas (principalmente la Encuesta de Condiciones de Vida –ECV- y la Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral –ETEFIL-) y fuentes secundarias (estadísticas del MEPSYD, Eurostat, OCDE...) el *benchmarking* con otros países, analizando las características del sistema educativo de Finlandia y profundizando en las experiencias de Holanda, Reino Unido y Suecia a través de un trabajo al respecto, el desarrollo de modelos probabilísticos (encargando un estudio específico a una investigadora universitaria experta en financiación del sistema

³⁶ En el anexo II figura la matriz de preguntas más detalladas a las que se trata de dar respuesta.



educativo), la realización de entrevistas y la organización de un panel de expertos. Se ha tratado de capturar adecuadamente el punto de vista de todos los agentes sociales vinculados de alguna u otra forma con el sistema nacional de becas a través de la realización de entrevistas individuales a expertos en materia educativa, agentes sociales y gestores de becas, tanto del MEPSYD como del MICINN y de las CCAA. Asimismo, con el objetivo de obtener un diagnóstico final de la situación del sistema de becas español, se ha llevado a cabo un panel con expertos en materia educativa y con representantes de las instituciones más relevantes. En el anexo se detalla más información respecto a la metodología y las fuentes utilizadas.

Equipo evaluador

La evaluación ha sido realizada por Inés Pérez-Durántez Bayona, Directora de la Evaluación y Marisa Merino, Evaluadora Especializada, contando con la asistencia de Xavier Fontcuberta, becario de AEVAL y la colaboración de M^a Cruz del Cerro y Rafael Pinilla, ambos evaluadores de AEVAL.

3.2. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA GENERAL DE BECAS EN RELACIÓN CON EL ACCESO EQUITATIVO A LA EDUCACIÓN

En la LOE se recoge el derecho de los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables a obtener becas y ayudas al estudio para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación. Así, el acceso equitativo a la educación aparece en la legislación como el objetivo esencial de las becas. ¿En qué medida está cumpliendo adecuadamente este objetivo el sistema de becas en la actualidad?

Para dar respuesta a esta pregunta, a continuación vamos a analizar la suficiencia de las becas y su reparto por niveles, en qué medida está llegando al colectivo objetivo -estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables-, se analizará si el diseño de las becas es el más adecuado para hacer frente a los problemas que pueden estar limitando el acceso a la educación de este colectivo y en qué medida serían las becas u otras medidas alternativas el instrumento más adecuado para enfrentar distintas cuestiones relacionadas con el acceso a la educación. Finalmente se plantearán algunas cuestiones que se abren con la asunción de mayores competencias por parte de las CCAA.

3.2.1. La suficiencia de las becas y ayudas al estudio y el reparto por niveles educativos

Como se ha visto anteriormente, el **importe total** para becas y ayudas al estudio concedidas por el conjunto de las Administraciones educativas ascendió en el curso 2005-06 a 1.118,839 millones de euros,³⁷ y el presupuesto destinado a becas y ayudas ha aumentado de forma importante en los últimos años, creciendo tanto en términos nominales como reales.

No obstante, como también se ha comentado, este gasto sigue siendo reducido en comparación con la mayor parte de los países de la OCDE³⁸. España destinaba en 2005 el 3% del total del gasto público en educación a ayudas financieras para los estudiantes, mientras que la media de la UE-15 era del 5,6%.³⁹

En cuanto al **porcentaje de becarios respecto al número de estudiantes**, se observa un importante incremento. El porcentaje de alumnos que reciben beca respecto al total de los matriculados en el sistema educativo ha pasado del 17% en el curso 2000-01 al 27% en el curso 2005-06. Ahora bien, cabe matizar que este aumento se ha producido en gran parte por el aumento de las becas de menor importe, como indica el hecho de que la cuantía media de las becas para todo el sistema se haya reducido desde 490€ en 2000-01 hasta 437€ en 2005-06.⁴⁰

³⁷ Último año del que se dispone de datos para el conjunto de las Administraciones educativas.

³⁸ Sin embargo, cuando se llevan a cabo comparaciones internacionales hay que tener en cuenta que la estructura de financiación de la educación varía sustancialmente de unos países a otros. Por ejemplo, la parte del coste de la universidad que pagan los estudiantes en España (tasas de matrícula) es muy inferior a la que se paga en la mayoría de los países de la OCDE.

³⁹ En estos datos se incluyen también los préstamos.

⁴⁰ Cálculo sobre datos del MEPSYD.

En cuanto a la **distribución del importe total por niveles educativos**, el mayor peso corresponde a la educación universitaria, seguida del conjunto de obligatoria, infantil y especial. No obstante, la evolución de la distribución ha ido aumentando los recursos en los niveles educativos previos, como se observa en los siguientes gráficos.

Distribución del importe de becas de ayudas según niveles educativos

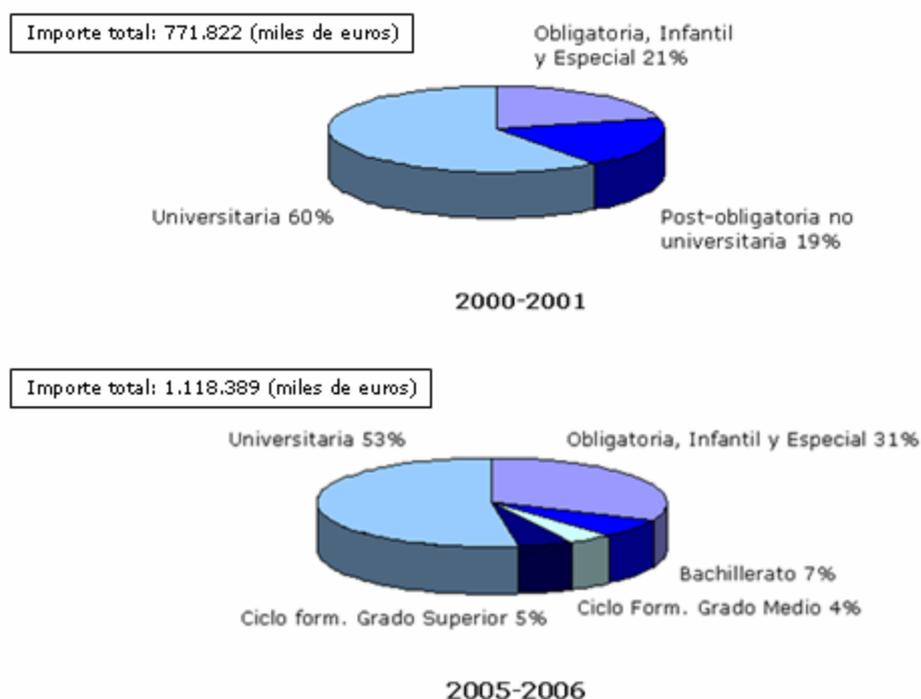


Gráfico 4. Fuente: elaboración propia a partir de datos del MEPSYD

Por su parte, **el porcentaje de alumnos becarios y el importe medio de las becas** en los cursos 2002-03⁴¹ y 2005-06 para el conjunto de las Administraciones educativas en los distintos niveles de educación fueron los siguientes:

2002-03	Oblig., Inf., Esp.	CFGM	Bachillerato	CFGS	Universidad
Porcentaje de alumnos becarios	26%	17%	13%	21%	16%
Importe medio	146	732	619	989	2035

2005-06	Oblig., Inf., Esp.	CFGM	Bachillerato	CFGS	Universidad
Porcentaje de alumnos becarios	36%	17%	15%	21%	18%
Importe medio	166	1003	819	1273	2240

Tabla 5. Fuente: Elaboración propia sobre datos del MEPSYD. Importe medio nominal.

⁴¹ Primer curso con datos públicos directamente comparables.

Se constatan especialmente las mejoras en el porcentaje de alumnos becarios en educación obligatoria, infantil y especial (destacan las ayudas para libros en enseñanza obligatoria y las ayudas para educación especial). En el resto de niveles el porcentaje se mantiene (formación profesional) o mejora ligeramente (bachillerato y universidad).

En cuanto a los importes medios en términos reales⁴², en educación secundaria post-obligatoria (CFGM y bachillerato) y CFGS es donde se producen los mayores aumentos en el periodo (26,8%, 22,1% y 18,5% respectivamente), mientras que en obligatoria, infantil y especial el crecimiento real es del 3,4% en el periodo, y el importe en educación universitaria se mantiene prácticamente estable en términos reales.

Cabe considerar sobre estas cifras que continuar reforzando los esfuerzos en becas y ayudas para los colectivos más desfavorecidos en secundaria post-obligatoria puede ser prioritario para favorecer la inclusión educativa en el primer momento en el que acaba la educación obligatoria. Desde el punto de vista del abandono escolar prematuro se refuerza esta necesidad, dado que secundaria post-obligatoria es la etapa educativa que más se resiente del abandono y el porcentaje de titulados en enseñanza post-obligatoria está muy por debajo de la media europea. Por otra parte, los recursos para educación superior se podrían completar a través de préstamos con condiciones especiales como hacen la mayoría de los países de la OCDE. Posteriormente se profundizará en estas cuestiones.

3.2.2. La cobertura del sistema de becas

¿Están las becas llegando a los colectivos que necesitarían ese apoyo para continuar estudiando?

Se aborda esta cuestión desde un punto de vista legal y de eficacia en la cobertura de la población objetivo.

En el estudio realizado sobre la Encuesta de Condiciones de Vida 2006 se concluye, a partir de la elaboración de un modelo probit de determinación de la probabilidad de ser becario, que los requisitos legales exigidos en la convocatoria se cumplen.⁴³

No obstante, en dicho estudio se detectan también algunos efectos que llevan a cuestionar si en determinados casos las becas están llegando a los colectivos que se identifican como población objetivo. En particular destaca el resultado de que **no estaría percibiendo beca un porcentaje de población importante que se encuentra en las franjas de renta más baja**. En el siguiente gráfico se puede observar cómo en la primera decila de renta el porcentaje de estudiantes y de estudiantes potenciales que reciben beca es menor de lo que cabría esperar.⁴⁴

⁴² A partir de los datos anuales de IPC del 2003 y 2006, que experimenta un aumento en el periodo del 10,25% (datos INE).

⁴³ Ver anexo III para un mayor detalle sobre el estudio.

⁴⁴ Cabe señalar que el mayor porcentaje de becarios en la segunda decila respecto a la primera no se puede explicar por un número sustancialmente mayor de estudiantes (a más estudiantes, más becarios)

Porcentaje de becarios en educación post-obligatoria (secundaria y superior) sobre el total de alumnos y alumnos potenciales

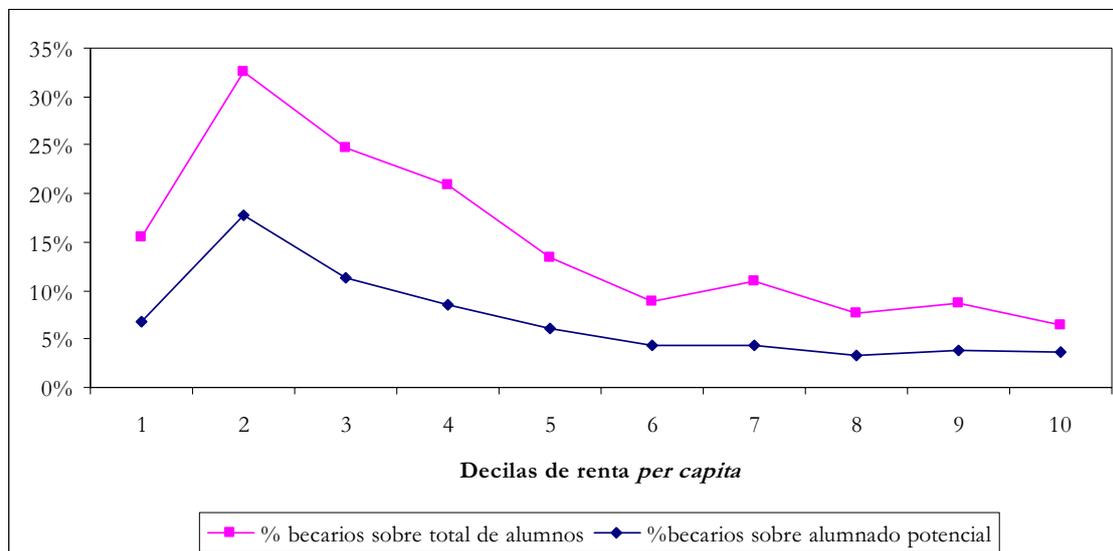


Gráfico 5. Fuente: Estudio M. Gil a partir de ECV 2006.

Este problema se detecta tanto en la educación superior como en la secundaria post-obligatoria, aunque por problemas de tamaño de la muestra no pueden presentarse resultados suficientemente representativos a nivel desagregado.

Si bien habría que trabajar sobre los datos del registro de becarios del MEPSYD para afinar más sobre las razones de este problema, dado que no se ha podido disponer de dicha información, sólo se podrían avanzar algunas posibles causas en el caso de estudiantes que tendrían derecho a beca por su nivel de renta, pero no la están recibiendo. Estas hipótesis, sobre las que posteriormente se profundizará, son las siguientes:

- **Problemas de la cuantía de las becas para los estudiantes de menor renta.** Puede tener mayor peso el atractivo o la necesidad de acudir al mercado laboral y abandonar los estudios, o si continúan estudiando, ser necesario compatibilizar estudios con trabajo.
- **Problemas de requisitos académicos.** Puede que por las características socioeconómicas de su entorno o por compatibilizar estudios y trabajo tengan mayores dificultades para cumplir con los requisitos exigidos (en general aprobar curso para secundaria post-obligatoria, 80% de los módulos matriculados (mínimo 500 horas) para CFGS y 80% de los créditos matriculados para estudios universitarios -60% en el caso de carreras técnicas-, debiendo matricularse como mínimo de 60 créditos).

en dicha decila. De hecho, en la primera decila figuran el 7% del total de estudiantes, mientras que en la segunda decila figura el 10,4%.

3. ENFOQUE EVALUATIVO Y ANÁLISIS

- **Problemas de información.** El desconocimiento sobre las becas podría explicar algunos casos en la educación secundaria post-obligatoria, aunque no cabría esperar que fuera relevante en el caso de la educación universitaria.

Por otra parte, en el gráfico anterior se observa también que existen becarios en los deciles de mayor renta. Esto puede deberse a que ciertas becas no exigen requisitos de renta (minusvalía, Erasmus...), aunque también podría atribuirse a cierto fraude.⁴⁵ Para caracterizar mejor a este colectivo sería recomendable proceder igualmente a la explotación de los datos de registro de becarios del MEPSYD. De todas formas, la percepción general entre todos los entrevistados es que el **nivel de fraude** se ha reducido sustancialmente desde que se contrastan los datos con la Agencia Tributaria y que el fraude que pueda persistir en la percepción de becas sería marginal y mera traslación de la parte de población que cometa fraude fiscal que no detecte la Agencia Tributaria y que además solicite becas.

Los estudios realizados apuntan que las becas no estarían llegando a una parte de la población de baja renta que debería formar parte del colectivo objetivo de las mismas. Algunas hipótesis explicativas apuntarían a problemas relativos a la cuantía de las becas que reciben los estudiantes de menor renta, a problemas ligados a requisitos académicos o a problemas de información, aunque sería necesario profundizar en el estudio de los datos de registro de becarios del MEPSYD para poder llegar a conclusiones definitivas.

3.2.3. Coherencia del diseño de sistema de becas para lograr que los grupos más desfavorecidos accedan a la educación post-obligatoria

¿Está el sistema de becas articulado internamente de forma coherente para el logro de sus objetivos de promover el acceso equitativo a la educación? Y en particular, ¿en qué medida la articulación de los componentes del sistema puede estar afectando a que una parte de la población objetivo no esté recibiendo becas?

Como se ha visto anteriormente, las becas se estructuran en una serie de componentes para contribuir a cubrir los costes de la educación y se establecen determinados requisitos de renta (y patrimonio) y académicos para acceder a las mismas.

Para poder valorar en qué medida los umbrales de renta, la cuantía de las becas y los requisitos académicos son adecuados, es imprescindible contar con un sistema de **seguimiento** que permita conocer las características de quien recibe las becas y que evolución educativa tienen. Actualmente el MEPSYD dispone de parte de estos datos en bruto, pero no están procesados y no se están utilizando para valorar en qué medida los resultados obtenidos responden al objetivo del sistema de becas. El

⁴⁵ En la medida en que el porcentaje de becarios sobre el total de alumnos en los deciles 9 y 10 de renta está cercano al 10%

seguimiento de resultados está muy por debajo del control que se realiza a priori para determinar quién tiene derecho a beca.

Para tratar de suplir esta limitación se ha procedido a analizar los datos de distintas encuestas, principalmente de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006 y la de Tránsito Educativo-Formativo e Inserción Laboral (ETEFIL) 2005, si bien estas fuentes de información no pueden reemplazar el valor explicativo de la explotación directa de los datos de registro.

En particular, se ha tratado de investigar por qué las becas no están llegando a una parte del colectivo al que están dirigidas, y ello respecto a dos tipos de individuos:

- La población de renta más baja que ha decidido no estudiar, y por tanto, aunque por renta podría tener derecho a beca, no la está solicitando.
- La población que por renta tendría derecho a beca pero no la está recibiendo, aunque sí está estudiando.

Respecto al primero de los colectivos, **los que han abandonado el sistema educativo**, cabe distinguir dos subgrupos:

- Los individuos que entran dentro de lo que se entiende por "abandono escolar prematuro", es decir, que abandonan los estudios sin un título superior a la secundaria obligatoria. Este es, sin duda, uno de los principales problemas, si no el principal, al que se enfrenta la política educativa en la actualidad.
- Los que han completado la secundaria post-obligatoria y no continúan estudiando. En este caso, cabe distinguir especialmente dos casos:⁴⁶
 - o Los que han completado CFGM, que en su mayor parte dejan de estudiar porque quieren buscar trabajo (20,8%) o lo han encontrado (41,5%) o por haber alcanzado el nivel de estudios deseado (21%).
 - o Los que han completado bachillerato, donde las causas para dejar de estudiar son más variadas, pero destaca con un 50% de las respuestas los que aducen "cambios en la situación personal o familiar".⁴⁷

Para motivar a continuar los estudios tras haber alcanzado el nivel de secundaria post-obligatoria habrá que tener en cuenta las diferencias señaladas en cuanto a las razones para dejar de estudiar, además de otras características diferenciadoras que pueden orientar sobre las medidas más adecuadas y sobre las que la ETEFIL aporta datos interesantes. Por restricciones temporales de la presente evaluación, ésta se limita a apuntar esta cuestión y se centra en el ámbito esencial del abandono escolar prematuro, que será objeto de estudio específico en el capítulo siguiente. A efectos de la cuestión que se plantea en el presente epígrafe, cabe señalar que si bien para hacer frente al problema del abandono escolar las becas no son el principal

⁴⁶ Datos ETEFIL. Datos referidos a los que alcanzaron esos niveles de estudios en 2001 y abandonaron los estudios entre 2001-05 sin alcanzar una titulación posterior.

⁴⁷ Los cambios en la situación personal o familiar es la única alternativa de respuesta en la encuesta ETEFIL que se refiere a condicionantes externos.

instrumento, sí pueden desempeñar un papel importante y hasta el momento, como se verá después, no están diseñadas para hacer frente a esta cuestión.

Respecto al segundo de los colectivos, **los que están estudiando sin beca, aunque por renta tendrían derecho a ella**, como cuestión previa debe señalarse que si bien en el momento de realizar la encuesta están estudiando sin beca, no se tienen datos sobre si en esas condiciones consiguen o no finalizar los estudios. Sería necesario un análisis de los datos del registro de becarios y mejorar el sistema de seguimiento para saber cuántos de los que reciben en algún momento beca la pierden y si completan o no sus estudios. Este dato es interesante para valorar los resultados del sistema, al margen de que la beca también puede justificarse por cuestiones relativas al esfuerzo presupuestario mayor que estarían realizando respecto a otros individuos con mayor renta.

Retomando las hipótesis anticipadas en el punto anterior sobre posibles razones para que este colectivo no esté recibiendo beca, se analiza en qué medida pueden estar relacionadas con el diseño actual de las becas:

- **Problemas en la cuantía de las becas para los estudiantes de menor renta.** Si están estudiando y la beca es insuficiente puede que tengan que compatibilizar estudios con trabajo, lo que a su vez puede afectar a su rendimiento académico. Ante esta situación caben las alternativas de aumentar la beca para que puedan dedicarse plenamente a los estudios o flexibilizar los requisitos académicos y temporales para tener acceso a la beca poder compatibilizar, si se desea, el estudio con el trabajo.
- **Requisitos académicos:** Si los requisitos académicos actuales estuvieran siendo demasiado exigentes o poco flexibles y se denegara la beca a quien podría terminar los estudios con el apoyo de la beca y no lo hace sin beca, esto podría estar conduciendo a un uso ineficiente de los recursos públicos. Los datos de los que se dispone en relación con el grado de éxito académico del conjunto de los alumnos (becarios y no becarios) inducen a la reflexión sobre cuál debe ser el esfuerzo adicional que se exige a los becarios respecto al rendimiento medio:
 - o De los que cursan bachillerato, un 76,5% aprueban el primer curso y un 72,5% aprueban el segundo curso.⁴⁸
 - o En cuanto a la universidad, el porcentaje de créditos aprobados para el total de alumnos matriculados en la universidad pública en el curso 2006-2007 respecto al total de los créditos matriculados en ese curso fue del 61,57% (con diferencias entre tipo de carreras, que oscilan entre el 54,3% para las carreras técnicas y el 75,1% para las ciencias de la salud).⁴⁹ El requisito para tener acceso a la beca es aprobar el 80% de los créditos o el 60% para carreras técnicas.
- **Compatibilización de estudios con trabajo.** Los requisitos actuales de las becas no parecen contemplar suficientemente la opción de los que deciden

⁴⁸ Datos MEPSYD

⁴⁹ Datos de la CRUE. La Universidad Española en Cifras (2008). Si el porcentaje se calcula sobre el total de créditos evaluados, en lugar de sobre los matriculados, las tasas mejoran hasta el 76,7% del total (entre 64,6 en técnicas y 85,4 en ciencias de la salud).

compatibilizar estudios y trabajo, sea por razones de renta o por otras razones personales. Se ofrecen alternativas específicas para enseñanzas no presenciales y educación para adultos. Pero ni éstas ni la opción de matrícula parcial para estudios no universitarios parecen ofrecer una alternativa con vocación general.

- **Problemas de información**, que podrían tener más sentido en el caso de la educación secundaria post-obligatoria. Habría que considerar si la información podría llegar a los colectivos objetivo de alguna forma más directa (impulsar campañas a través de centros de estudio, información web más directa⁵⁰, posible comunicación a través del borrador de declaración de la renta...).

El seguimiento de los resultados es fundamental para evaluar el correcto funcionamiento de los elementos de las becas, especialmente en relación con sus cuantías y requisitos. Se considera fundamental el tratamiento y la mejora de los datos de los que dispone el MEPSYD, o la puesta a disposición pública de determinados datos anonimizados para facilitar la realización de estudios al respecto. El seguimiento es especialmente necesario para determinar por qué las becas no están llegando a parte del colectivo objetivo así como para evaluar la eficacia del sistema de becas para lograr que los becarios terminen sus estudios.

3.2.4. Pertinencia de las becas para favorecer el acceso equitativo a la educación postobligatoria

Tras haber revisado en los puntos precedentes en qué medida están llegando las becas al colectivo objetivo y qué elementos del diseño de las becas pueden estar influyendo en ello, un paso más en la relación de las becas con sus objetivos finales es determinar la capacidad de influencia de las becas en la decisión de estudiar y si es el mejor instrumento para ello.

Las becas influyen principalmente a través de su contribución para cubrir los costes de la educación⁵¹: directos (matrícula), indirectos (transporte, residencia, material...) y de oportunidad (alternativa salarial que ofrece el mercado laboral).

En primer lugar, cabe revisar en qué medida la **decisión de cursar o no estudios post-obligatorios** depende de la renta de los individuos.

Numerosos **estudios**, tanto a nivel internacional como nacional señalan que el **nivel educativo de los padres** tiene un mayor peso en la decisión de seguir estudiando. Aunque el nivel de estudios de los padres suele estar relacionado con el nivel de renta, sin embargo, distintos estudios y en particular para España los estudios nacionales más recientes no permiten afirmar que el **nivel de renta** sea en la actualidad un obstáculo determinante a la hora de cursar estudios superiores.⁵²

⁵⁰ Puede ser interesante valorar la aproximación a los potenciales estudiantes que se realiza en el Reino Unido a través de la siguiente web: <http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/index.htm>

⁵¹ El efecto económico también puede repercutir sobre el grado de independencia, motivación y autoestima de los estudiantes.

⁵² Para una revisión de los estudios más recientes realizados a nivel nacional en relación con el acceso a la educación superior ver De Pablos y Gil (2007) Análisis de los condicionantes socioeconómicos del acceso a la educación superior, en Presupuesto y Gasto Público nº 48.

Esta cuestión se ha abordado también en el estudio encargado específicamente para esta evaluación⁵³, destacando los siguientes factores que afectan a la probabilidad de cursar estudios post-obligatorios: el nivel educativo de la madre y el hecho de ser mujer -como factores positivos-, y el porcentaje de miembros desempleados en la familia y el tener hermanos menores de 16 años –como factores negativos. Si bien los factores negativos influyen sobre la renta del hogar, el estudio realizado apuntaría a que la renta en sí no aparece como un factor significativo en la demanda de educación secundaria post-obligatoria. No obstante, sí sería significativo, aunque con un peso menor, en la demanda de educación superior.⁵⁴

Estos resultados confirmarían que el sistema educativo español ha alcanzado unos niveles altos en relación con el acceso equitativo a la educación. La OCDE señala que España es el país de la OCDE en el que un mayor porcentaje de hijos de trabajadores manuales entra en la educación superior, un 40%, e indica, asimismo, que en España el porcentaje de alumnos de educación superior cuyos padres son trabajadores manuales es similar al porcentaje de trabajadores manuales en la población entre 40 y 60 años.⁵⁵

Ahora bien, si la renta no parece ser actualmente un determinante clave en la decisión de estudiar ¿por qué seguiría siendo oportuna la intervención pública a través de becas?

- Las becas se justificarían por razones de equidad en relación con el **esfuerzo presupuestario** a realizar por las familias de menores ingresos, especialmente en la adquisición de un nivel educativo que se considera deseable socialmente, como es la secundaria post-obligatoria.
- También las becas siguen siendo una vía de afectar a la decisión de estudiar si al valorar **los beneficios y los costes de la educación**, las becas llegan a tener un efecto significativo sobre éstos últimos. No obstante, habría que considerar las siguientes cuestiones:
 - o **Otro tipo de medidas no financieras**, entre ellas las que inciden sobre la valoración de los beneficios de la educación, pueden ser más efectivas que las becas o complementarias a las mismas. La mejora de la flexibilidad del sistema, el apoyo específico y temprano para los grupos con riesgo de abandono y el cambio en la valoración social de la educación son instrumentos que se han comenzado a utilizar en España y cuya incidencia sobre la continuación de los estudios viene avalada por diversas investigaciones.⁵⁶
 - o La gran importancia que han cobrado, en los últimos años, **los costes de oportunidad** de la educación ha limitado claramente la capacidad de influir de las becas, tal y como están diseñadas, en la decisión de

⁵³ Estudio María Gil, ver anexo III.

⁵⁴ No se puede descartar que este resultado pueda estar condicionado por el perfil de estudiantes del año concreto de la encuesta.

⁵⁵ OCDE. Education at a Glance 2008.

⁵⁶ Ver una revisión al respecto en el Resumen Ejecutivo sobre el estudio del abandono escolar prematuro encargado por la Comisión Europea a GHK, publicado en la Revista de Educación.

continuar los estudios. El mercado laboral español ha venido ofreciendo unas oportunidades muy atractivas para la población con escasa cualificación. Las señales ofrecidas por el mercado han podido pesar más que la consideración de los riesgos, costes y beneficios a largo plazo de la realización o no de estudios. En la medida en que la coyuntura económica ha cambiado sustancialmente, se abren nuevas oportunidades para una mayor efectividad de las becas, si bien ésta dependerá de su grado de adaptación para tener suficientemente en cuenta los costes de oportunidad. Se profundizará posteriormente en esta cuestión.

- Por otra parte, habría que valorar en qué medida otros instrumentos financieros pueden ser también efectivos y conducir a resultados equitativos. En particular, cabría **complementar las becas con préstamos** en condiciones especiales en el caso de la educación superior. A continuación se trata esta cuestión en más detalle.
- Una última reflexión lleva a reconsiderar el concepto de equidad al que sirven las becas. Tanto la LOE como la Comisión Europea⁵⁷ parten de una **consideración amplia de equidad**, que va más allá de facilitar el acceso a la educación a aquella población de menor renta que quiere estudiar y está capacitada para hacerlo aunque se enfrenta a limitaciones de renta. El concepto de equidad se amplía desde el acceso a los resultados. Así, para aquellos que deciden abandonar sus estudios prematuramente, la cuestión de la equidad se plantea en relación con el mantenimiento dentro del sistema de colectivos cuyos resultados están condicionados por desventajas socioeconómicas de partida. Esto enlaza con la segunda cuestión que se plantea esta evaluación y que se aborda posteriormente: determinar el papel que pueden desempeñar las becas en las distintas tipologías de población que deja de estudiar antes de terminar la educación obligatoria o en los distintos niveles de secundaria post-obligatoria.

En la medida en que los factores de renta tienen actualmente un peso menor en la decisión de estudiar, el papel de las becas se ve reconducido hacia la compensación del esfuerzo presupuestario, la consideración de los costes de oportunidad y hacia consideraciones de equidad en los resultados, que abren una perspectiva más amplia que el acceso equitativo y enlazan con el problema del abandono escolar prematuro, en buena parte relacionado con desventajas socioeconómicas y culturales de partida. Todo ello, sin perder de vista que, en función de las causas del problema, otros instrumentos tanto financieros como no financieros pueden ser más eficaces o necesariamente complementarios.

⁵⁷ Ver concepto de equidad en parte introductoria y notas 4 y 5.

3.2.5. Los préstamos en condiciones especiales como complemento a las becas para educación superior

El gasto en ayudas financieras para educación superior en España sigue siendo reducido en comparación con la mayor parte de los países de la OCDE. Suponía en 2005 un 0,08% del PIB en España comparado con el 0,25% de media de la OCDE.⁵⁸

Este dato viene afectado por dos tipos de consideraciones:

- El **modelo general de financiación** de la educación superior, que varía sustancialmente de unos países a otros. En España se canaliza una mayor parte de fondos a la subvención de las tasas universitarias y un menor porcentaje a ayudas directas a las familias. Como se observa en el siguiente gráfico, de entre los distintos patrones de financiación de la educación universitaria a nivel internacional, en España el porcentaje de universitarios que reciben beca es reducido (34%) pero también lo son las tasas de matrícula (matrícula media de 795\$ anuales en el curso 2005-06)

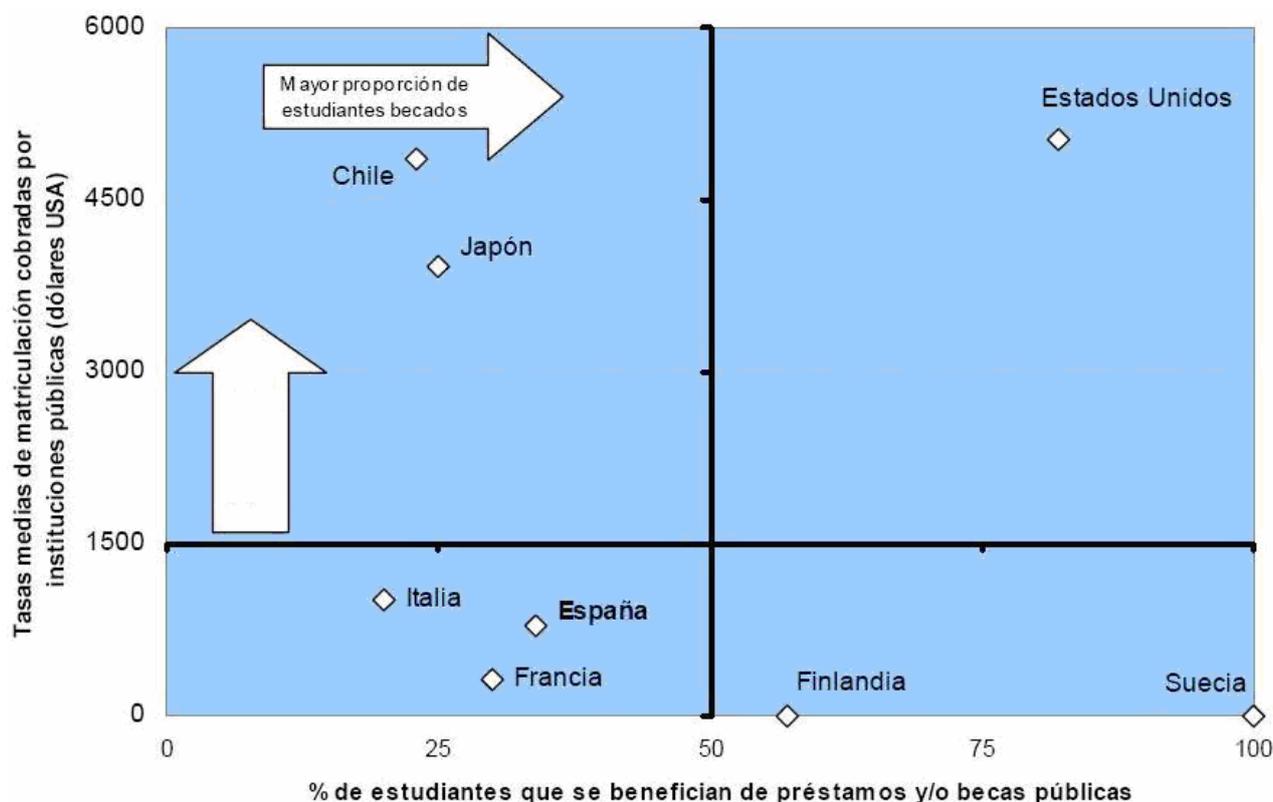


Gráfico 6. Fuente: Panorama de la Educación. OCDE 2008. Informe de España.

⁵⁸ Dato de OCDE. Education at a Glance 2008, donde se ofrece más información sobre el tipo de préstamos que están ofreciendo los distintos países

<http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doi/files/962008041P1G015.xls>

- En la mayoría de los países de la OCDE **la financiación a través de préstamos en condiciones especiales** es un instrumento de uso generalizado en la educación superior. En media en la OCDE, las ayudas públicas canalizadas a través de préstamos suponían en 2005 un 7,8% de las ayudas en educación superior, mientras que era 0 en España en ese mismo año, ya que sólo se ha introducido ese instrumento a partir del curso 2007-08 y limitado a másteres universitarios.

El apoyo financiero a través de préstamos se basa en el reconocimiento de que si bien pueden existir limitaciones para obtener financiación (restricciones al crédito) para acceder a la educación superior, la financiación de la misma en función del tipo de sistema fiscal existente puede tener efectos redistributivos regresivos, pues la población que se beneficia del gasto está o estará en un nivel de renta superior que el conjunto de población que sufraga dicho gasto.^{59,60}

El uso de préstamos no sustituye a las becas para la población con menores recursos en la mayoría de los países, sino que las complementa para ese colectivo, además de ofrecer una vía general de financiación para estudiantes procedentes de familias con mayores ingresos. Asimismo, en muchos casos se introducen condiciones para el repago que tienen en cuenta la situación económica del beneficiario. De hecho, en España, los préstamos-renta que se han introducido para másteres sólo se empiezan a devolver si se superan unos ingresos de 22.000€ y en una cantidad proporcional a los ingresos.⁶¹

En el Informe de la Comisión de Financiación realizado por el Consejo de Coordinación Universitaria se señala en relación con este punto que "Convendría establecer unas aportaciones para los becarios que les permitan sufragar los gastos indirectos del estudio y avanzar, a través de la oferta de préstamos-renta, en la cobertura temporal del coste de oportunidad ocasionado por los salarios no percibidos por la demora en la incorporación al mundo laboral de los estudiantes universitarios".

En cuanto a **algunas prácticas internacionales**, en el **Reino Unido**, por ejemplo, se pone a disposición de los estudiantes distintos tipos de préstamos. Así, para financiar el coste de la matrícula se puede solicitar hasta un máximo de 3.850 € en el curso 2007/08, y para cubrir los costes de manutención hasta un máximo de 7.916€. En este último caso, cualquier estudiante puede recibir hasta el 75% de ese máximo independientemente de los ingresos, estando el 25% restante condicionado al nivel de ingresos del hogar familiar.

⁵⁹ Por otra parte, distintos estudios (Psacharopoulos, OCDE, De la Fuente) indican que la tasa de rendimiento privada de la educación superior en la mayoría de los países desarrollados, y en particular en España, es mayor que la tasa de rendimiento social.

⁶⁰ En cuanto a la situación comparativa de España en educación superior, la tasa bruta de graduados (porcentaje de individuos que han obtenido el título respecto de la edad típica de obtención de dicha titulación) en educación universitaria en España es del 33% en 2006 frente a una media de la UE de 35% y de la OCDE de 37%, y en ciclos formativos de grado superior es del 15% en España frente al 8% de la UE-19 y el 9% de la OCDE.

⁶¹ Se pagan tras un periodo de carencia de 5 años y como mucho hasta 15 años. Pasado ese tiempo la deuda se extingue. El tipo de interés es 0 y la cuantía máxima está entre 22.800 y 35.800€. Se mantienen las becas y los préstamos son compatibles con las mismas.

La devolución del préstamo solamente empieza cuando el estudiante graduado tiene ingresos superiores a 18.800 € anuales. El reembolso del préstamo es un 9% de la renta por encima del citado umbral, y se descuenta automáticamente de la nómina. Así, para un estudiante recién graduado que gane 23.000 € (salario medio de recién graduado británico) el reembolso es de 6,65 € semanales.⁶²

Por su parte, en **Holanda**, el sistema de ayudas para la educación superior está compuesto por becas básicas universales, ayudas suplementarias para estudiantes de bajos recursos, becas para otros grupos de prioridad (como por ejemplo los mejores estudiantes) y préstamos.

Importes de las ayudas mensuales, año académico 2007/2008 en Holanda

	Importe mensual viviendo fuera de lugar de residencia	Importe mensual viviendo en el lugar de residencia
Beca básica	255,64 €	91,81 €
Ayuda suplementaria	227,76 €	208,63 €
Préstamos	407,86 €	407,86 €

Tabla 6. Fuente: IBGROEP, 2008

La ayuda suplementaria es independiente del rendimiento y se entrega desde el principio como una beca no reembolsable. Sin embargo, la beca básica está vinculada al rendimiento académico. Estas becas empiezan como préstamos y se convierten en una beca no reembolsable si el estudiante obtiene un título de licenciado o de máster en un plazo máximo de 10 años. El préstamo se convierte automáticamente en una beca cuando el estudiante recibe un título de máster. En el caso de que el estudiante no quiera realizar estudios de máster, puede optar a la conversión de su préstamo mediante un título de licenciatura, pero en este caso no podrá optar a otras ayudas de estudio en el futuro. La titulación mínima para la transformación del préstamo en beca es un título de formación profesional de grado superior. Un informe de la OCDE estima que más de un 90% de las becas en forma de préstamos se convierten en becas no reembolsables.

Cabe señalar que inicialmente el límite de tiempo para conseguir un título superior era de 6-7 años, pero fue extendido en el año 2000 hasta los 10 años porque permite compatibilizar mejor el trabajo a tiempo parcial durante el año académico.

Los estudiantes de educación superior reciben becas de rendimiento por un máximo de 4 años (48 meses), a partir de los cuales sólo pueden acceder al sistema de préstamos.

⁶² En el caso de que los ingresos del antiguo estudiante caigan por debajo del umbral de 18.800€ anuales, los pagos se detienen hasta que el requisito de ingresos vuelva a ser cumplido. En el caso de que el antiguo estudiante sea autónomo, es responsable de calcular y realizar los pagos de reembolso y si vive en el extranjero, tiene que establecer un acuerdo de repago con la Empresa de Préstamos Estudiantiles. Ver más detalles en http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/UniversityAndHigherEducation/StudentFinance/FinanceForNewStudents/DG_069896

Por su parte, los préstamos tradicionales (no convertibles en becas) disponibles para estudiantes son de dos tipos: uno para gastos generales y otro específicamente para la matrícula. Para acceder a los préstamos los estudiantes tienen que tener una edad entre 18 y 30 años. El importe y la concesión de los préstamos son independientes de los ingresos de los padres y del tipo de estudios realizados. Los préstamos tienen que ser devueltos al finalizar los estudios con un sistema de repago y tasas de interés favorables. La tasa de interés para los préstamos en 2008 es de 4,7%. El repago mensual mínimo es de 45,41€ aunque puede ser reducido en casos específicos cuando el antiguo estudiante no puede pagar el importe.⁶³

En España los préstamos-renta sólo han sido introducidos recientemente en el nivel de post-grado, para la realización de másteres oficiales, al tiempo que se mantienen las becas para estos estudios. Sin embargo, la mayoría de los países de la OCDE aplican en la educación superior sistemas mixtos que combinan becas, en parte de carácter universal y en parte con control de rentas, con préstamos que puede solicitar cualquier estudiante. La consideración complementaria de los préstamos, sin menoscabo de la política de becas, permitiría aumentar las ayudas financieras para cubrir posibles restricciones de liquidez en la educación superior en España. El gasto en este concepto sigue siendo reducido en comparación con la media de los países de la OCDE, y los préstamos podrían ser un instrumento adecuado si se tienen en cuenta posibles efectos regresivos de la generalización de las becas universitarias en niveles más altos de rentas.

3.2.6. Consideraciones sobre posibles efectos del nuevo reparto competencial sobre la equidad y el seguimiento

El nuevo proceso de descentralización de la gestión de becas y la asunción de mayores competencias por parte de las CCAA, dentro de las directrices marcadas por la Administración General del Estado abre una nueva etapa en la gestión de las becas. Se cuenta con el precedente del País Vasco, que en su día recibió las competencias para gestionar su propia política de becas, debiendo tener en cuenta en sus convocatorias los requisitos y umbrales mínimos establecidos con carácter general por el Estado.

Se abren así nuevas oportunidades en relación con una gestión más cercana y también para la realización de experiencias piloto con menor coste, al aplicarse inicialmente sólo a las CCAA que las desarrollen, pudiendo servir los resultados obtenidos para el análisis y consideración por parte del conjunto de las Comunidades.

En esta nueva etapa, teniendo en cuenta los efectos que la descentralización ha generado en otras políticas o en otras dimensiones de la política educativa, cabe llamar la atención sobre dos aspectos a los que sería interesante prestar una especial consideración: el mantenimiento del principio de equidad y el establecimiento de un sistema de seguimiento compartido.

En relación con la primera cuestión, el RD 1721/2007 establece los requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores precisos con el fin de asegurar la

⁶³ Ver

http://www.ib-groep.nl/International_visitors/student_grant/performancerelated_grants.asp

igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas al estudio en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las CCAA. Se indica en dicho RD que alguno de los umbrales podrá establecerse en forma de intervalo, siendo en ese caso financiadas por el MEPSYD los importes del extremo inferior y objeto de cofinanciación entre éste y la CCAA correspondiente los importes concedidos dentro del intervalo fijado⁶⁴. Será necesario prestar atención a cómo evoluciona la compatibilización de la equidad en todo el territorio con la adaptación a las circunstancias y políticas de las distintas comunidades.

Por otra parte, el mayor acercamiento a los perceptores finales de las becas que se logra mediante la descentralización de la gestión debería venir acompañado de responsabilidades en relación con el seguimiento, de manera que se pueda disponer de un registro unificado para la mejor evaluación de los resultados y el aprendizaje conjunto.

En relación con los efectos de la descentralización de la gestión y la asunción de mayores competencias por parte de las CCAA, dentro de las directrices marcadas por la Administración General del Estado, se debería prestar una especial atención a la evolución del principio de equidad y a la necesidad de contar con la garantía del suministro de información desde las CCAA para poder realizar un seguimiento centralizado.

⁶⁴ D.A. primera del RD 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

3.3. EL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO Y LA REDUCCIÓN DEL ABANDONO ESCOLAR PREMATURO

El abandono escolar prematuro se ha convertido en objeto clave de la Estrategia de Lisboa desde su inicio en el 2000, así como de su impulso a través de los Programas Nacionales de Reforma iniciados a partir de 2004. Es objetivo fundamental del Programa de Educación y Formación 2010⁶⁵ y un área de atención prioritaria de todos los sistemas educativos europeos.

En sintonía con los nuevos retos de la educación y en el contexto actual de la política educativa, esta evaluación trata de analizar en qué medida las becas podrían contribuir a la reducción del abandono escolar prematuro.

3.3.1. El Abandono Escolar Prematuro

3.3.1.1. El concepto y la orientación de la política europea y española

El abandono escolar prematuro es un fenómeno complejo que se focalizó en sus orígenes en el ámbito psicológico como desventajas individuales del alumno, inadaptación o fobia escolar y que, seguidamente, pasó a ser un problema del ámbito educativo que debía atender a cuestiones como el refuerzo de las capacidades cognitivas de los alumnos, factores que influyen en su rendimiento, calidad y diseños curriculares de la enseñanza, organización y clima de los centros, control y disciplina de los alumnos, valor social de la educación, valor concedido por los alumnos, etc., y en las últimas décadas la problemática empezó a tener en consideración otros múltiples factores en relación con las condiciones sociales y económicas, cobrando asimismo mayor interés la incidencia en la capacitación del capital humano y su repercusión en el proceso productivo.

Se trata de un fenómeno complejo sobre el que existen múltiples aproximaciones parciales o investigaciones generales pero donde todavía hay un déficit de análisis sistemáticos y rigurosos desde una perspectiva integral. Entre las aportaciones recientes más destacadas cabe mencionar el *Estudio sobre Abandono Escolar Prematuro* encargado en 2005 por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea a la consultora GHK, cuyas conclusiones han orientado muchas de las intervenciones europeas en este campo.⁶⁶

Dicho estudio avala una serie de orientaciones adoptadas por gran número de países y que también forman parte de la política educativa española impulsada por la LOE, entre las cuales cabe destacar:

⁶⁵ A partir del Informe del Consejo "Educación" al Consejo Europeo: "Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación", el Consejo Europeo de Barcelona aprobó en marzo de 2002 el programa de trabajo para alcanzar dichos objetivos. (DOC 142 de 14.06.2002)

⁶⁶ Study on Access to Education and Training, Basic Skills and Early School Leavers (Ref. DG EAC 38/04). El resumen ejecutivo en español de dicha Comunicación está disponible en "Revista de Educación" nº 341. Sept-Dic 2006.

- Potenciar la educación infantil: Existe amplia evidencia constatada en múltiples países sobre la relación entre recibir educación infantil y la obtención de mejores resultados escolares, sobre todo entre grupos desfavorecidos.
- Apoyar a los alumnos con riesgo de fracaso a través de programas de apoyo y ayuda personalizada.
- Introducir mecanismos de flexibilidad para retornar al sistema. La disponibilidad y el fácil retorno al sistema educativo como "segunda oportunidad" se ha probado positiva para reducir el abandono en los países que ofrecen estas posibilidades, y especialmente si se facilita la obtención de certificados específicos.

A nivel europeo se han intensificado los esfuerzos políticos y han aumentado los recursos para la reducción del abandono, pero pese a ello, los progresos son todavía muy lentos. Frente al objetivo de referencia de la UE de que en 2010, por término medio, no se supere la tasa del 10% de los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, en 2007 la tasa media de AEP para el conjunto de la UE era del 14,8%, sólo 2,8 puntos porcentuales menos que en 2000.

Ante esta situación los ministros europeos volvieron a insistir en 2008 en las medidas para intensificar la lucha contra el abandono escolar, entre ellas:⁶⁷

- Identificar en una fase temprana a los alumnos de "riesgo"
- Reforzar las competencias en la lengua de instrucción de los recién llegados, así como otras capacidades a fin de que puedan adquirir el nivel de sus compañeros
- Fomentar la colaboración entre los padres y los profesores
- Facilitar actividades de aprendizaje extraescolares
- Mejorar la continuidad de las ayudas durante la transición de un nivel escolar al siguiente
- Fomentar las "escuelas de segunda oportunidad".

España presenta uno de los peores resultados en relación con el AEP a nivel de la UE, como vimos anteriormente. Además, la tasa de abandono se mantiene desde el año 2000 en torno al 30%, siendo especialmente desfavorable la cifra de abandono de los hombres.

⁶⁷ COM(2008) 425 final, Bruselas, 3.7.2008 "Mejorar las competencias en el siglo XXI: Agenda para la cooperación europea en las escuelas".

Evolución del porcentaje de población de 18 a 24 años que han abandonado prematuramente el sistema educativo español por sexo.



Gráfico 7. Fuente: Instituto de Evaluación. MEPSYD

La solución al problema se ha venido planteando, en los últimos años, dentro del marco de la Estrategia de Lisboa, encontrándose los objetivos y puntos de referencia del sistema español en sintonía con los acordados por el conjunto de los países de la UE para 2010.

Reconociendo que la lucha contra el abandono requiere de un esfuerzo conjunto de la Administración General de Estado y de las CCAA, una de las últimas actuaciones en este ámbito ha sido la Conferencia Sectorial de Educación convocada el pasado 20 de noviembre de 2008. Como resultado de la misma se aprobó un Plan para reducir el Abandono Escolar a la mitad en 2012. Dicho Plan comprende un conjunto de 12 medidas y estará dotado con 121 millones de euros en 2009. Entre las medidas acordadas cabe destacar las siguientes: impulsar los Programas de Cualificación Profesional Inicial, garantizar una oferta suficiente de plazas de formación profesional de grado medio, de artes plásticas y diseño y de enseñanzas deportivas, impulsar los programas de refuerzo educativo como los PROA, promover los servicios de orientación y seguimiento a los jóvenes tanto en los centros escolares como para los que abandonaron el sistema educativo, dotar de mayores recursos de apoyo a los docentes, fomentar una mayor implicación de los padres y en general fomentar un cambio en la cultura educativo-laboral que ponga en valor la educación.⁶⁸

3.3.1.2. El indicador de AEP y los distintos colectivos

Aunque existen múltiples definiciones sobre AEP, a efectos de esta evaluación se considerará la definición e indicador utilizados por Eurostat:

“Se considera abandono escolar prematuro el porcentaje de personas de 18 a 24 años que no están escolarizadas y tienen como estudios máximos la educación secundaria obligatoria o anteriores niveles educativos (CINE 0,1 y 2)”.

⁶⁸ www.mepsyd.es

Esta definición atiende a una franja amplia de edad entre los 18 y los 24 años en la que se visibiliza la población fuera del sistema educativo que se considera que no ha alcanzado la titulación más favorable para su desarrollo personal y profesional.

No obstante, debe tenerse también presente que resulta imposible aportar soluciones al problema en su conjunto sin tener en cuenta la población aún escolarizada y los momentos críticos de los diferentes niveles que necesitan mayor atención. De hecho, la mayor parte de las intervenciones públicas puestas en marcha, así como la mayoría de los estudios sobre el abandono, se dirigen a la población que está aún dentro del sistema, para tratar de prevenir y evitar el abandono en los distintos niveles.

En razón de estas consideraciones, en esta evaluación se distinguirán dos poblaciones-meta dentro del conjunto de la población sin estudios post-obligatorios:

- Alumnos dentro del sistema educativo con riesgo de abandono. Estos alumnos no se contabilizan en la tasa del AEP, pero a ellos van dirigidas la mayor parte de las intervenciones sobre abandono. Se trata de la población que la literatura tradicional considera *alumnos de riesgo* y que ha sido el objeto de los estudios clásicos de educación.

El objetivo es que el mayor número termine el nivel correspondiente y titule con éxito. Las intervenciones para apoyar este objetivo se centrarían en mantenerlos dentro del sistema educativo, reforzando sus capacidades frente a las exigencias del currículo y recuperando su interés por aprender. Esta es la línea de los programas de refuerzo y apoyo personal.

El planteamiento sobre la financiación con becas a esta población recae de pleno en el ámbito del sistema educativo y está relacionado con el refuerzo de los valores de la educación y la capacidad del sistema para ofrecer alternativas y retener a la población con mayor riesgo de abandono.

- Jóvenes que han abandonado prematuramente sus estudios y se encuentran ya fuera del sistema educativo

Las intervenciones para este grupo están en la línea de flexibilizar el retorno a la educación y tratar de mejorar su cualificación a través de programas de formación permanente.

El planteamiento sobre la financiación a través de becas o ayudas al estudio en estos casos supondría una mayor sinergia entre las acciones del sistema educativo y del productivo, que es por donde apuntan las últimas medidas anunciadas por el MEPSYD.

Por otra parte, en ambos colectivos cabe distinguir los que abandonan:

- Sin titulación obligatoria⁶⁹
- Sin titulación post-obligatoria

⁶⁹ Este es el colectivo que en el PNR se considera fracaso escolar.

Cabe señalar que en 2006 la mayor parte (79%) de la población de 18 a 24 años que abandonó prematuramente sus estudios había completado la educación obligatoria, mientras que un 21% no lo había hecho.⁷⁰ Aunque como veremos posteriormente, entre los que tienen la titulación obligatoria hay algunos que terminaron la ESO sin titulación pero la consiguieron después.

Para abordar la posible contribución a la solución del problema a través de becas o ayudas al estudio resulta necesario caracterizar a los distintos colectivos. Con este fin se ha tratado de obtener datos más precisos sobre los motivos que conducen al abandono a los alumnos dentro del sistema educativo y sobre el itinerario de los que ya están fuera del sistema (inserción y condiciones en el mercado laboral, retorno a los estudios, etc.); todo ello teniendo en cuenta que el abandono no es una foto fija, sino un fenómeno en movimiento que tiene salidas y reingresos y cambios estructurales y coyunturales.

También cabe señalar que un objetivo muy relacionado con la reducción del abandono escolar prematuro con un mayor grado de ambición es la mejora en el porcentaje de población entre 20 y 24 años que no sólo está realizando estudios de educación secundaria post-obligatoria sino que los completa, indicador que como se señaló anteriormente forma también parte de los puntos de referencia de la UE.

El Abandono Escolar Prematuro es un fenómeno complejo, objeto de atención prioritaria de todos los sistemas educativos europeos y que presenta resultados especialmente negativos en el caso de España. La posible contribución de las becas y ayudas al estudio a la solución del abandono escolar prematuro puede venir por dos vías: prevenir el abandono y reincorporar a los que ya han abandonado. En ambos casos, el diagnóstico inicial pasa por caracterizar a los distintos colectivos, los que no han alcanzado la titulación obligatoria y los que no poseen titulación post-obligatoria y las distintas causas y edades de abandono. El tener en cuenta una u otra población inspirará distintos tipos de intervenciones, unas más ligadas al sistema educativo y otras en más estrecha relación con el productivo.

3.3.2. Análisis de las causas del Abandono Escolar Prematuro para la determinación de aquellas sobre las que se podría incidir a través de las becas

Partiendo del AEP como problema complejo con múltiples causas, que además aparecen en numerosas ocasiones interrelacionadas, en este epígrafe se tratará de determinar aquellas sobre las que se podría actuar vía becas, reconociendo que éstas no son el principal instrumento para luchar contra el AEP y que en la mayoría de los casos necesitarán verse acompañadas de otras medidas no financieras para ser eficaces.

Para analizar las principales razones por la que se decide no continuar los estudios en los distintos niveles educativos en los que se produce el abandono escolar prematuro, se han explotado los datos que aporta la **Encuesta de Transición**

⁷⁰ Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. Prioritarios 2007.

Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL) al respecto.⁷¹ Destacan los siguientes resultados:

- Entre los que abandonan los estudios sin alcanzar el título de graduado en ESO, la suma de las razones “estaba cansado de estudiar”, “no le gustaban los estudios que estaba realizando” y “eran difíciles los estudios u obtuvo malos resultados” suman el 49% de las explicaciones aducidas. Otro 29% argumenta que encontró trabajo (8%) o quería buscar trabajo (21%).
- Entre los graduados en ESO que no concluyen estudios posteriores un 37% aducen razones ligadas a desmotivación o malos resultados, un 34% encontró un trabajo (21%) o lo busca (13%) y un 17% señala cambios en la situación personal o familiar. Dentro de estos cabe distinguir en función de los estudios que estaban cursando cuando abandonaron:
 - o Los que abandonan directamente tras lograr el título de la ESO aducen en un 44% de los casos motivos relacionados con el mercado laboral (23,3% encontró trabajo y 20,8% lo busca). La desmotivación con los estudios suma el 21,8% y los cambios en la situación personal o familiar un 9,2%.
 - o Los que abandonan durante el estudio de CFGM: 44% motivos laborales (29,3% encontró un empleo, 15,2% lo quería buscar), 29,8% desmotivación con los estudios o malos resultados y 14,6% cambios en la situación personal o familiar.
 - o Los que abandonan durante el estudio de bachillerato: Aquí la principal razón es la desmotivación con los estudios o malos resultados, con un 41,8%, un 30,7% motivos laborales (17,4% encontró un empleo y 13,2% lo busca) y 17,4% aducen cambios en la situación personal o familiar.

AEP según ciclo en el que se abandona	Motivos relacionados con el mercado laboral (Encuentran o buscan trabajo)	Motivos relacionados con los estudios (Estaba cansado de estudiar o no le gustaban los estudios que estaba realizando; o dificultad de estudios o malos resultados)	Motivos relacionados con la situación familiar y personal (motivos económicos y otros motivos)
ESO sin titulación	29%	49%	3,5%*
Inmediatamente después de titulación ESO	44%	22%	9%
Durante estudios de CFGM	44%	30%	15%
Durante estudios de bachillerato	31%	42%	17%

*En este caso se explicita como respuesta “motivos económicos”.

Tabla 7. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ETEFIL

⁷¹ Ver en Anexo II referencias sobre la encuesta ETEFIL

Los principales motivos declarados de abandono oscilan, casi a un 50% entre los motivos relacionados con los estudios (desmotivación o malos resultados) y los motivos relacionados con la incorporación al mercado laboral (búsqueda u obtención de trabajo). Los motivos relacionados principalmente con los estudios tienen un mayor peso para los que abandonan sin alcanzar el título de educación obligatoria y para los que abandonan durante los estudios de bachillerato. Los motivos relacionados con el mercado de trabajo son los más relevantes para los que abandonan los estudios directamente tras completar la educación obligatoria y para los que abandonan durante los Ciclos Formativos de Grado Medio. Un tercer factor por orden de importancia son los motivos relacionados con la situación familiar y personal⁷².

Sería necesario realizar estudios en mayor profundidad para caracterizar a los distintos colectivos. No obstante, se señalan a continuación algunas conclusiones en relación con el papel que pueden desempeñar las becas, que en cualquier caso deberían ser complementarias a otras medidas que incidan sobre la valoración de la educación y la oferta de oportunidades educativas que puedan adecuarse a las características de los distintos individuos. Posteriormente se presentarán algunas experiencias relevantes en otros países que pueden servir de referente a considerar en el caso de que se introduzcan reformas en el sistema español.

3.3.2.1. Abandono por motivos relacionados específicamente con los estudios

Dentro de esta categoría cabría distinguir las causas de rechazo o cansancio de estudiar, que corresponden a una mayor desmotivación y cuya problemática es más complicada, de la población que abandona por dificultades ante los estudios y la obtención de malos resultados.

Según los datos de la ETEFIL, estas causas tienen relativamente mayor peso para los que abandonan sin alcanzar el título de la ESO y para los que abandonan durante los estudios de bachillerato.

En relación con la población que abandona la ESO sin titulación, el 92% abandonaron en 3º curso (32,5%) y 4º curso (59,7%) de la ESO, con una edad en su gran mayoría entre 15 y 17 años. Por otra parte, los datos del estudio PISA de la OCDE sobre los conocimientos y las destrezas de los alumnos de 15 años en las materias de lectura, matemáticas y ciencias sitúan en España en los niveles bajos de rendimiento (<1 y 1) respectivamente al 25,7%, 24,7% y 19,6% de los alumnos. Este alumnado constituye una población con riesgo de abandono, al igual que el alumnado repetidor, que en el curso 2005-06 en y en 3º de ESO alcanzaba al 18,6% del alumnado.⁷³

⁷² Amplio tipo de razones, que pueden incluir, entre otras, cuestiones económicas. Cabe destacar que es la única opción de respuesta en la ETEFIL que haría referencia a imposiciones externas que limitan la capacidad para poder continuar los estudios.

⁷³ Datos y análisis más detallado en Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. Prioritarios 2007. Instituto de Evaluación. MEPSYD.

De estos datos cabe concluir que para el colectivo de los que abandonan la ESO sin titulación por motivos principalmente relacionados con los estudios, las actuaciones a través de programas de apoyo escolar como el PROA y los de ayudas personalizadas podrían atacar más directamente al origen del problema previniendo el abandono.

Una evaluación de los primeros resultados del programa PROA y de otras actuaciones contempladas en el Plan para reducir el Abandono permitiría disponer de más datos para determinar si sería necesario reforzar los incentivos mediante la introducción de becas o ayudas al estudio.

3.3.2.2. Abandono por razones familiares o personales

La población que abandona por cambios en la situación personal o familiar (personales o económicas) encierra un conjunto de motivos que deberían estudiarse de una forma más desagregada.

Por ejemplo, según la ECV⁷⁴, un 6% de los individuos de 17 a 25 años que abandonan los estudios declara estar casado. Asimismo, un 50% de los individuos de esa edad que han abandonado el sistema educativo sin completar estudios post-obligatorios viven en hogares unipersonales o en pareja, lo que indicaría que se emancipan de su hogar de origen.

Las razones personales o familiares tienen un mayor peso en caso de los que abandonan durante el bachillerato. Dentro del amplio conjunto de factores posibles cabría identificar algunos (embarazos, problemas económicos...) en los que las becas y ayudas al estudio podrían ser un instrumento útil. También las posibilidades para compatibilizar estudios y trabajo pueden facilitar la continuidad de los estudios.

3.3.2.3. Abandono por motivos relacionados con el mercado laboral. La oferta laboral como coste de oportunidad de la educación

Las oportunidades que el mercado laboral español ha venido ofreciendo para la población sin cualificación han constituido hasta momentos recientes una alternativa de alto atractivo frente a la continuidad de los estudios:

- En una comparativa internacional, se observa cómo el "coste" de no estudiar, en términos de mayor desempleo y menores salarios es mucho menor en España que en otros países de la OCDE y que incide especialmente sobre la población masculina. Los hombres que no alcanzan los estudios secundarios presentaban en 2006 una tasa de paro del 7%, sólo 3 puntos inferior a los

⁷⁴ Ver estudio M. Gil en anexo III sobre datos de ECV.

universitarios, mientras que en la media de la OCDE la diferencia es de 12 puntos, y en la media de la UE-15 es de 15 puntos.

Tasas de desempleo y nivel de formación por sexo (2006)

Porcentaje de la población desempleada de 25 a 64 años entre la población activa de la misma edad, por nivel de formación y sexo.

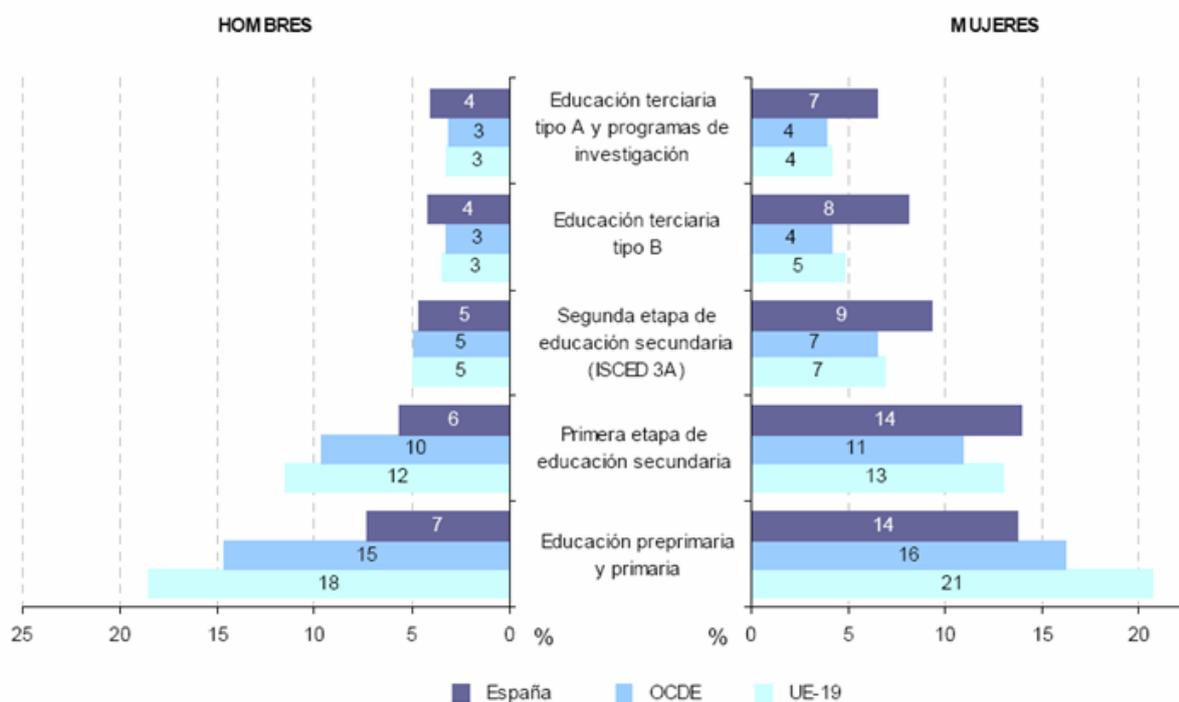


Gráfico 8. Fuente: Panorama de la Educación. OCDE 2008. Informe de España

- Asimismo, en términos de salarios, las diferencias de ingresos entre los no cualificados y la población con educación superior era en 2006 de 47 puntos. Las diferencias en otros países, como Francia o Alemania, son mucho mayores. Además, entre 1997 y 2006 las diferencias salariales entre los niveles educativos se han reducido, pasando de 73 a 47 puntos.

Ingresos relativos de la población que percibe rentas del trabajo (2006 o último año disponible).

Por nivel de formación y sexo de la población de 25 a 64 años (segunda etapa de educación secundaria = 100).

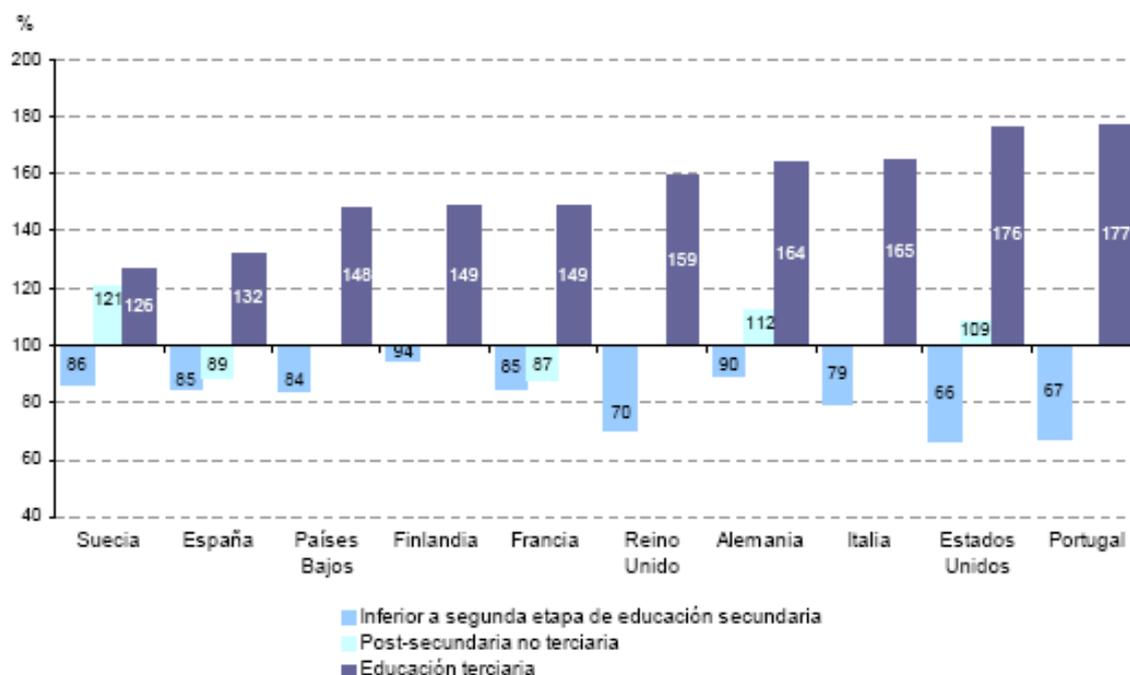


Gráfico 9. Fuente: Panorama de la educación OCDE 2008. Informe español.

- Por otro lado, la ETEFIL muestra que incluso en el caso de menor cualificación, el mercado laboral estaba ofreciendo oportunidades interesantes: el 78% de los que abandonaron la ESO en 2001 accedieron a un primer empleo significativo a lo largo del periodo 2001-2005, el 39% de ellos en menos de un mes desde que abandonaron los estudios y un 27% adicional tardaron menos de un año. Asimismo, el 43% de los que accedieron a un empleo percibía un sueldo al acceder a ese primer empleo entre 434 y 749 euros, y el 29% un sueldo entre 750 y 1.000 euros.
- Por su parte, de la explotación de los datos de la ECV 2006 se obtiene que el 67% de la población de 17 a 25 años que abandonó los estudios sin titulación post-obligatoria estaba trabajando en 2006: 59% a tiempo completo y 8% a tiempo parcial, y obtenían un salario medio de 1.009 euros (con una desviación típica de 388 euros).

De los datos anteriores se observa que las señales del mercado laboral español en tiempos recientes estaban desincentivando el continuar los estudios.

Ahora bien, en el momento actual se observa que la coyuntura económica ha cambiado radicalmente, y que los colectivos menos cualificados son los que se ven más afectados. De hecho, comparando las tasas de paro por nivel de formación entre el segundo trimestre de 2006 y el segundo trimestre de 2008 se observa que la población entre 16 y 19 años con educación primaria ha incrementado su tasa de

paro en 11,4 puntos, mientras que en esa misma franja de edad el aumento del paro de la población con educación superior ha sido de 3,2 puntos. En la franja de edad entre 20 y 24 años, la población con educación primaria ha aumentado su tasa de paro en 11,2 puntos mientras que entre el colectivo que ha alcanzado una titulación de secundaria post-obligatoria el paro ha aumentado en 2,3 puntos y para la población con educación superior se ha reducido en 0,5 puntos.⁷⁵

Cabe realizar dos reflexiones al respecto:

- Es de esperar que en el medio-largo plazo el cambio no sea meramente coyuntural, sino estructural y la población con escasa cualificación quede en una situación difícil.⁷⁶
- La coyuntura actual ofrece una oportunidad para mantener a más jóvenes dentro del sistema educativo, siempre que éste se adapte para ofrecer alternativas interesantes a esta población y que se refuerce con un mayor valor social de la educación.

Actualmente las becas no parecen diseñadas para cubrir suficientemente los costes de oportunidad ni están relacionadas con el mercado laboral como para lograr retener en el sistema educativo a una mayor proporción de jóvenes. No obstante, las becas tienen capacidad para influir en los elementos de valoración del coste (directo, indirecto y de oportunidad) de la decisión de estudiar. Además, la coyuntura actual podría reforzar la eficacia de la adaptación de las becas para retener dentro del sistema a un mayor número de individuos para los que la alternativa laboral es especialmente relevante.

3.3.2.4. Reincorporaciones al sistema educativo

Las becas pueden actuar no sólo sobre el colectivo con riesgo de abandono, sino también sobre la población que ya ha abandonado los estudios. El tipo de causa de abandono será igualmente relevante, -en la línea de los comentarios realizados previamente-, así como el tiempo pasado desde que se abandonaron los estudios. Las probabilidades de reincorporación son mayores cuanto menos tiempo ha pasado desde que se dejó de estudiar; y por otra parte, la aproximación a este colectivo será distinta cuando se trata de personas con una trayectoria mayor en el mercado laboral y con mayor probabilidad de contar con responsabilidades familiares.

⁷⁵ Datos EPA. Por otra parte, no se dispone todavía de indicadores publicados al respecto, pero las matriculaciones en el curso 2008-09 podrían buen indicador sobre en qué medida la nueva situación laboral está induciendo que más jóvenes se mantengan en el sistema educativo.

⁷⁶ Cabe esperar que se produzcan cambios estructurales en el sistema productivo español para poder mantener la competitividad de la economía, en la línea de una mayor orientación hacia la elaboración de productos de mayor valor añadido, que requerirían también una mano de obra más cualificada. En la medida en que la economía española se aproxime a patrones similares a los principales países de la OCDE, es de esperar que el coste de no tener cualificación sea mayor.

Se destacan a continuación algunos datos relevantes sobre las reincorporaciones a los estudios, diferenciando entre los que abandonaron sin llegar a completar la ESO y los que han completado con título la educación obligatoria:

- De los que abandonaron la ESO sin titulación en 2001, el 32% se reincorporaron a los estudios en los cuatro años posteriores (la mayoría en los dos primeros años). Además, del total de los que abandonaron, un 26,3% habría conseguido en 2005 una titulación (aunque la mayoría, 17,6% del total, siguen computando como AEP, pues no logran una titulación superior a la obligatoria). No obstante, cabe destacar que un 8,7% de los que abandonaron la ESO lograron finalmente una titulación en CFGM (7,9% del total), en CFGS (0,3%) o en bachillerato (0,5%).
- De los titulados en ESO que abandonaron el sistema educativo a lo largo de 2001-05, un 13,2% se reincorporaron en ese periodo. De ellos, algo menos de la mitad (el 5,61% de los abandonos) lograron completar un nivel posterior de educación.

El colectivo de los que abandonan y posteriormente se reincorporan ofrece un interesante potencial de actuación. Mayores facilidades para la reincorporación y apoyos específicos para los que se reincorporan parecen las medidas más recomendables. Por otra parte, un mayor conocimiento sobre los factores que inciden sobre el grado de éxito o no de los que abandonan y luego se reincorporan podría ayudar a determinar si las becas o ayudas al estudio podrían desempeñar un papel de refuerzo.

3.3.3. Experiencias internacionales en relación con las becas y ayudas al estudio para la reducción del abandono escolar prematuro

Se procede a presentar a continuación algunos tipos de becas y ayudas⁷⁷ que pueden ser referentes a considerar. Es importante señalar que las medidas complementarias y el marco de los programas en los que se dispone de las becas y ayudas son elementos cruciales para la efectividad de las mismas.

Entre los países analizados destacan las distintas posibilidades ofrecidas por el Reino Unido, de las que se han seleccionado algunas de ellas que podrían ser interesantes para el caso español.

En primer lugar cabe señalar que en el Reino Unido la educación obligatoria y post-obligatoria es gratuita hasta los 18 años y también para edades superiores en determinados casos⁷⁸. La información sobre educación y ayudas financieras al respecto está disponible en una web⁷⁹ que presenta un formato sencillo y próximo para sus destinatarios, en las que aparecen continuas referencias a la posibilidad de

⁷⁷ Al traducir los instrumentos la distinción entre beca y ayuda queda algo desdibujada. Algunos de los instrumentos que se denominan becas en realidad tendrían más bien un carácter de ayudas, pues aunque se introducen ciertos requisitos sobre asistencia y realización de tareas, las exigencias académicas son menores.

⁷⁸ Ver http://www.support4learning.org.uk/money/costs_of_studying.cfm

⁷⁹ Ver <http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/index.htm>



obtener asesoramiento personal (el denominado servicio de conexiones, que ofrece asesoramiento específico sobre educación para los jóvenes entre 13 y 19 años) y que se acompaña de documentos sencillos sobre los principales beneficios de continuar estudiando.

Entre los principales programas, destacan los siguientes⁸⁰:

Becas de Mantenimiento al estudio

Las Becas de Mantenimiento al estudio (Education Maintenance Allowances) se dirigen a estudiantes de clase baja (ingresos familiares anuales por debajo de 38.650€) con el objeto de que continúen en la educación post-obligatoria entre los 16-18 años. Consiste en una prestación semanal de un máximo de 37€⁸¹, que se paga directamente a la cuenta del estudiante y exige a los estudiantes algunos requisitos como la asistencia a clase, la buena conducta, y la realización de las tareas asignadas en los estudios cursados. Los becarios también podrían recibir pagos extras si demuestran un buen avance en los estudios o cuando solicitan la entrada en estudios superiores. La beca de mantenimiento no afecta otras prestaciones o beneficios públicos. Además, si los estudiantes tienen un empleo de tiempo parcial o de verano, sus ingresos no se contemplan en los ingresos familiares anuales. Este programa tuvo un impacto positivo y fue extendido recientemente a los participantes de otros dos programas vocacionales.

Las becas en los programas de formación como aprendiz

La educación vocacional en el Reino Unido permite a los participantes combinar formación tradicional con formación en el lugar de trabajo. Existen varios programas de formación como aprendiz y formación profesional donde los participantes reciben una compensación por su trabajo (subvencionado por el Estado) o una beca del Estado. En los programas de formación como aprendiz los estudiantes reciben un salario mínimo de 100€ semanales, y hay más de 180 programas de formación de este tipo en 80 sectores. La duración media de los programas es de 1 a 2 años. Existen distintas vías por las que las cualificaciones adquiridas en estos aprendizajes pueden conducir a la educación superior.

Se ofrecen diversas alternativas para distintos colectivos. Así, existe la posibilidad de entrar en un programa para orientar mejor al estudiante antes de comenzar a trabajar como aprendiz en una empresa, o entre 14 y 16 años también es posible tener experiencias laborales de entre 10 y 50 días.

Además de esta compensación, los estudiantes de clase baja de los programas vocacionales pueden desde el año 2006 recibir las becas de mantenimiento al estudio (EMAs).

⁸⁰ Más información sobre los distintos tipos de becas y ayudas está disponible en:
http://www.support4learning.org.uk/money/grants_awards_funds_and_post_16.cfm

⁸¹ Tipo de cambio utilizado 1 libra=1,23 euros

Becas de entrada al empleo (Entry to Employment (e2e))

Este programa está destinado a personas entre 16 y 18 años que no estén participando en otros programas. Se trata de desarrollar habilidades y técnicas para continuar en los estudios, entrar en la formación como aprendiz o encontrar un empleo.

La duración y horas a la semana depende de cada caso, de la capacidad de aprendizaje, aspiraciones y necesidades. Normalmente se debe asistir a cursos de 30 horas a la semana, aunque se puede empezar por 16 horas. Los participantes tienen derecho a la beca máxima de mantenimiento (37€ a la semana) independientemente del nivel de renta.

Ayudas para estudiantes jóvenes con hijos a cargo

El programa "Care to Learn" ofrece hasta 196€ por hijo a la semana para los gastos de cuidado de niños y de transporte de los menores de 20 años mientras estos estudian en la escuela, el instituto, programas de entrada al empleo o determinados programas de aprendizaje. Hay otros programas de ayudas para los mayores de 20 años y para los que quieren realizar estudios superiores.⁸²

Becas para la reincorporación de desempleados a los estudios

El Nuevo Acuerdo para los Jóvenes "New Deal for Young People", destinado a los individuos entre 18 y 24 años que han estado desempleados 6 meses o más (en ocasiones también pueden participar desempleados de menor duración) ofrece, a través de un asesor personal, orientación para encontrar un empleo, incluyendo formación y preparación específica para el trabajo. Durante 4 meses el asesor presta apoyo en la búsqueda de trabajo y facilita el acceso a una serie de servicios que contribuyen a preparar al individuo para el mercado laboral. Si no encuentra empleo, se puede optar por una de las siguientes opciones:

- Un trabajo subvencionado
- Trabajo y formación en un grupo de voluntariado o medio-ambiental
- Un programa de formación a tiempo completo.

En todas ellas el Gobierno subvenciona parcialmente el coste del empleo o la formación.

Otros programas para fomentar el cambio de actitudes

El programa Apunta más Alto (Aim Higher) tiene como objetivo cambiar las actitudes hacia la educación superior y fomentar el interés en llegar a ella entre los estudiantes de 13 a 19 años procedentes de barrios marginales y de familias sin educación superior. Incluye escuelas de verano, cursos residenciales en la universidad, visitas de día a las universidades, programas de mentores y cursos especiales. Dentro de este programa marco está el programa de Estudiantes Asociados (Student Associates) que ofrece una beca anual de 755€ a estudiantes universitarios para

⁸² Más información en la página

http://www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/14To19/MoneyToLearn/Caretolearn/DG_066973

colaborar como asistentes de profesores en escuelas de secundaria en barrios marginales. Se trata de ofrecer a los alumnos de secundaria un modelo a seguir y fomentar el interés en estudiantes universitarios en ser profesores. Se inició en 2003 como programa piloto y actualmente cuenta con más de 7.500 universitarios asociados. Se ha iniciado en 2008 como programa piloto una versión del mismo para estudiantes universitarios que son antiguos alumnos de secundaria que recibieron apoyo de Estudiantes Asociados o que participaron en distintas actividades del programa Apunta más Alto.⁸³

Por su parte, en Holanda cabe destacar algunos programas que permiten compatibilizar la formación y el trabajo en la educación secundaria vocacional post-obligatoria:

Becas para compatibilizar formación y trabajo

El programa BBL ofrece más de un 60% de práctica y formación en un empleo. Los estudiantes tienen un contrato con una empresa, pero además reciben formación en un aula tradicional durante el tiempo restante del programa. Los estudiantes reciben un salario por su trabajo en la empresa al tiempo que las empresas que participan reciben beneficios fiscales. También existe otro programa (BOL) que tiene un formato más teórico y ofrece formación en el empleo entre un 20 y un 60% del tiempo total.⁸⁴ (CEDEFOP, 2004).

Los programas que permiten recibir una formación más práctica o compatibilizar formación y trabajo pueden ser opciones interesantes para jóvenes que en otro caso podrían abandonar el sistema educativo. En estos programas, las becas y ayudas actúan como subvención y complemento del trabajo realizado.

En el caso de las becas de mantenimiento, se trata de proveer un incentivo o motivación adicional que complementa los programas destinados a estos colectivos.

Otras ayudas están destinadas a colectivos específicos, con determinadas circunstancias familiares o personales, como por ejemplo los padres jóvenes que están estudiando.

Para los que ya han abandonado el sistema educativo, cabe reconducir situaciones de desempleo ofreciendo formación flexible reforzada con ayudas que permita reincorporarse a los estudios y asesoramiento para mejorar las opciones concretas de empleo.

Finalmente, cabe destacar programas centrados en el cambio de actitudes, en los que las becas pueden estar destinadas a otros colectivos y compatibilizar distintos objetivos, como puede ser el programa de Estudiantes Asociados.

⁸³ Página web de "Estudiantes Asociados":

<http://www.tda.gov.uk/partners/recruiting/careerexploration/studentassociates.aspx>

⁸⁴ CEDEFOP 2004. Vocational Education and Training in the Netherlands.

3.3.4. Pertinencia de las becas y ayudas para contribuir a reducir el abandono prematuro y su incidencia sobre la mejora del capital humano

En sintonía con los nuevos retos de la educación y en el contexto actual de la política educativa, hemos visto que las becas podrían contribuir en algunos casos a la reducción del abandono escolar prematuro.

Cabe analizar desde el punto de vista de una valoración de costes y beneficios la decisión de abandonar los estudios, para complementar con una aproximación teórica los datos empíricos presentados. Pueden destacarse los siguientes factores:

- Los déficits de formación previos pueden condicionar la capacitación para adquirir conocimientos adicionales y exigen posteriormente un mayor coste personal y social para reforzar la capacitación.
- Pueden presentarse restricciones de liquidez para continuar los estudios.
- Las señales del mercado laboral español en tiempos recientes han venido desincentivando el continuar los estudios.
- Ciertos jóvenes pueden atribuir un valor mucho mayor a los beneficios actuales que a los futuros (altas tasas de descuento).
- La valoración de los beneficios de la educación puede verse influida por unos valores familiares o del entorno más próximo que no asignan un alto valor a la educación.

Además, estas circunstancias inciden en mayor medida en los jóvenes de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos⁸⁵, y especialmente en aquellos en los que la madre tiene un menor nivel de estudios.⁸⁶

Sobre algunos de los factores presentados será más oportuno incidir a través de medidas no financieras, especialmente las destinadas a transmitir adecuadamente los beneficios futuros de mayor educación en términos de menor desempleo y mayores salarios, entre otros, y los costes y riesgos de una cualificación insuficiente. También parecen necesarias medidas para adaptar el sistema educativo con el fin de poder acoger a individuos con distintas características y motivaciones.

La capacidad de influir de las becas se canaliza a través de su contribución para cubrir los costes de la educación: directos (matrícula), indirectos (transporte, residencia, material...) y de oportunidad (alternativa salarial que ofrece el mercado laboral), si bien el efecto económico también puede repercutir sobre el grado de independencia, motivación y autoestima. Aunque las becas y ayudas al estudio no sean el principal instrumento para el logro del objetivo señalado, resultarán útiles en la medida en que en su diseño se tengan en cuenta los factores económicos relacionados con el abandono.

Debe tenerse presente que las características de la población a la que se dirigen conducirían a utilizar en mayor medida las ayudas al estudio que las becas, en el sentido de que aunque se impongan condiciones de asistencia y ciertos

⁸⁵ Ver por ejemplo, relación entre rendimiento académico y estudios de los padres y estatus socioeconómico en el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. Prioritarios 2007.

⁸⁶ Los estudiantes cuya madre tiene estudios superiores eran en 2006 sólo el 4,4% de los que abandonaron prematuramente los estudios. Sistema estatal de indicadores de la educación

requerimientos para su percepción, los requisitos académicos exigidos serían menores.

La importancia de utilizar las becas y ayudas, dentro de las posibilidades que brinden, para incidir sobre el abandono escolar prematuro se liga a la consideración de un objetivo de equidad en sus dimensiones tanto de acceso equitativo como de resultados en el sistema. Asimismo, sitúa estos instrumentos en sintonía con los nuevos retos de la educación en el contexto actual de la política educativa. Todo ello, en línea con los objetivos de la Estrategia de Lisboa recogidos en el Programa Nacional de Reformas de España, cuyo Eje 3 persigue como objetivo general el aumento y la mejora del capital humano.

En relación con este último punto, cabe destacar algunas de las vías por las que la reducción del abandono escolar prematuro incide sobre la mejora del capital humano, lo que a su vez tiene efectos sobre la productividad y el crecimiento económico⁸⁷:

En primer lugar, la reducción del AEP repercute directamente sobre la **dotación de capital humano en España**, que aunque mejorando significativamente, es todavía claramente inferior a la de otros países de nuestro entorno,⁸⁸ especialmente por la insuficiente población que ha terminado los estudios obligatorios, que constituye el 50% de la población española entre 25 y 64 años.⁸⁹

Asimismo, incide sobre la **tasa de ocupación** del capital humano, que se ve afectada tanto por la tasa de actividad como por la tasa de paro. La mejora de los niveles educativos de la población tiene un efecto positivo tanto sobre la decisión de participar en el mercado de trabajo como sobre la probabilidad de encontrar empleo, es decir la tasa de actividad es creciente con la educación y la tasa de paro decreciente⁹⁰.

Finalmente, los estudios basados en la teoría del ciclo de vida de la educación (James J. Heckman) apuntan que la formación de una persona presenta productividad recursiva (lo que aprende en un momento es un input para aprendizajes posteriores) y complementariedad (la productividad de la inversión en educación depende del nivel de conocimientos adquiridos previamente). Esto significa que la inversión en las etapas iniciales de la educación presenta altos rendimientos, y que una inversión inadecuada en esas etapas es más difícil y costosa de remediar posteriormente. Así, intervenciones tempranas, y especialmente en el caso de niños que proceden de entornos desaventajados son particularmente rentables, en el sentido de que no sólo se desarrollan habilidades, sino que se establecen los fundamentos para aprovechar la educación posterior.⁹¹ Estos argumentos, citados por la Comisión Europea en su Comunicación sobre Eficiencia y Equidad en los Sistemas Europeos de Educación y Formación, además de llamar la atención sobre la importancia de la educación primaria, también enfatizan la complementariedad de la equidad y eficiencia de las

⁸⁷ Distintos modelos de crecimiento tratan la cuestión del impacto de la educación sobre el crecimiento. Ver entre otros Barro 1991 y 2001, Mankiw 1992, De la Fuente. 2003.

⁸⁸ Una reciente revisión de estas cuestiones en Pastor et al. El rendimiento del capital humano en España. IVIE 2006.

⁸⁹ Panorama de la Educación 2008. Indicadores de la OCDE 2008. Informe español.

⁹⁰ Ver nota al pie 85.

⁹¹ Como se ha señalado anteriormente, España se encuentra por encima de la media europea en escolarización infantil y sigue siendo una de las prioridades de la política educativa.



intervenciones en las primeras etapas de la educación y de las acciones correctivas tempranas. La actuación sobre el AEP recibe por esta vía argumentos adicionales.

Con el fin de evitar decisiones de abandono, resultado de una valoración inadecuada de los costes de no estudiar, son especialmente oportunas las medidas de carácter no financiero en los entornos más próximos a los alumnos con mayor riesgo que contribuyan a poner en valor la educación y les ofrezcan alternativas atractivas dentro del sistema educativo.

No obstante, las becas y ayudas al estudio pueden actuar como medidas complementarias, especialmente para tratar de abordar los problemas ligados al coste de oportunidad de estudiar y como mecanismo que puede reforzar los incentivos a permanecer en el sistema educativo.

La importancia de utilizar las becas y ayudas, dentro de las posibilidades que brinden, para incidir sobre el abandono escolar prematuro viene asociada a la consideración de un objetivo de equidad no sólo en su dimensión de acceso equitativo, sino también en su dimensión de resultados en el sistema. Todo ello, en línea con los objetivos de la Estrategia de Lisboa recogidos en el Programa Nacional de Reformas de España, donde el aumento y la mejora del capital humano es uno de sus objetivos principales.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de los análisis realizados se presentan las siguientes conclusiones más destacadas, diferenciadas en función de las dos grandes cuestiones que se han abordado en la presente evaluación:

Diagnóstico del sistema, atendiendo primordialmente a su objetivo tradicional de acceso equitativo a la educación

- 1- El sistema general de becas está orientado básicamente a **garantizar la igualdad de oportunidades** en el acceso a la educación. Existe un amplio consenso social en que debe existir un sistema general de becas con este fin y en que la importante mejora realizada en los últimos años se encuentra todavía por debajo del esfuerzo que realizan otros países europeos.
- 2- La eficacia del **procedimiento de adjudicación** de las becas ha mejorando notablemente en precisión y agilidad. El contraste de las solicitudes con los datos de la Agencia Tributaria ha reducido significativamente el **fraude** en el procedimiento de adjudicación, que no obstante puede persistir en la medida en que se arrastren datos falsos por fraude previo en la declaración del IRPF.
- 3- Si bien en general las prestaciones llegan a la población objetivo de la beca, parece detectarse una parte no despreciable de la **población objetivo que no recibe beca**, en particular en los niveles más bajos de renta y que afectaría tanto a estudiantes potenciales como a estudiantes reales. Este fenómeno requiere ser estudiado más a fondo para averiguar sus causas. Una hipótesis sería atribuirlo a la insuficiencia de la cuantía de las becas para cubrir los costes indirectos y de oportunidad de estos estudiantes y al incumplimiento de los requisitos académicos, que entre otras razones podría estar afectado por los esfuerzos para compatibilizar el estudio con trabajo. También es posible que existan problemas de información.
- 4- Las **cuantías** que ofrece el sistema actual de becas están en muchos casos por debajo de la suma de costes directos e indirectos de la educación. Y en el caso de las becas compensatorias destinadas a la población de menores recursos, no cubren los costes de oportunidad frente a la alternativa de tener un empleo de baja cualificación.
- 5- La mayor parte del presupuesto de becas en educación post-obligatoria se destina a la **universidad**. La dotación de becas para la educación secundaria **post-obligatoria** es relativamente modesta. Sin embargo, las etapas educativas en las que se manifiesta el abandono escolar prematuro y los déficits en España de estudiantes cursando estudios profesionales de grado medio apuntan a la necesidad de reforzar los esfuerzos en estas áreas. Por otra parte, la experiencia de otros países europeos demuestra que las ayudas económicas en educación secundaria son más efectivas si se ven acompañadas de otras medidas complementarias diseñadas específicamente para prevenir el abandono temprano y aumentar y mejorar la formación de capital humano.

- 6- Si bien el Ministerio de Educación realiza un control razonable de las condiciones de acceso a las becas, el **seguimiento de su efectividad** resulta insuficiente. No se dispone de información procesada que permita adecuar las características de las becas (umbrales, requisitos académicos, incentivos) para su mayor eficacia en relación con la cobertura de población objetivo ni respecto a la permanencia de los becarios en el sistema educativo hasta concluir con éxito sus estudios.
- 7- En la medida en que distintos estudios apuntan a que los factores de renta tienen actualmente un peso menor en la decisión de estudiar, el papel de las becas se ve reconducido hacia la **compensación del esfuerzo presupuestario, la consideración de los costes de oportunidad y hacia el concepto de equidad en los resultados**, que abordan una dimensión más amplia que el acceso equitativo y enlazan con el problema del abandono escolar prematuro, en buena parte relacionado con desventajas socioeconómicas y culturales de partida. Todo ello, sin perder de vista que, en función de las causas del problema, otros instrumentos tanto financieros como no financieros pueden ser más eficaces o necesariamente complementarios.
- 8- El sistema español de ayudas financieras para estudiantes en educación superior se basa exclusivamente en becas, a excepción de los préstamos-renta introducidos recientemente y sólo en el nivel de post-grado, para la realización de másteres oficiales, al tiempo que se mantienen las becas para estos estudios. Sin embargo, la mayor parte de países de la UE y la OCDE aplican **sistemas mixtos que combinan becas**, en parte con control de rentas, **con préstamos** que puede solicitar cualquier estudiante. La utilización complementaria de este instrumento, sin detrimento de la política de becas, permite cubrir posibles restricciones de liquidez al tiempo que tiene presente consideraciones sobre posibles efectos regresivos de la generalización de las becas en educación superior para niveles más altos de rentas y la existencia de una tasa interna de rendimiento elevada en este nivel educativo, que según distintos estudios sería superior a la tasa de rendimiento social.
- 9- La gestión del sistema de becas se encuentra en proceso de **descentralización** hacia las Comunidades Autónomas. En este contexto, resulta oportuno prestar una especial atención a la evolución del principio de equidad y se refuerza la necesidad de contar con procedimientos para garantizar el suministro de información por parte de las CCAA, de manera que se pueda llevar a cabo un seguimiento centralizado de los resultados.

La posible contribución de las becas para la reducción del abandono escolar prematuro

- 10- Además de cumplir con su objetivo tradicional, el sistema de becas podría ayudar a **reducir el abandono prematuro** del sistema educativo y así contribuir al **aumento y mejora del capital humano**, objetivo esencial del

Programa Nacional de Reformas. Por ello, cualquier mejora en el sistema de becas debería tener en cuenta estos objetivos adicionales, especialmente para tratar de abordar la creciente importancia que ha adquirido en España el coste de oportunidad de estudiar y como mecanismo que puede reforzar los incentivos a permanecer en el sistema educativo. No obstante, **las becas deben considerarse como complementarias** de otras medidas ya que por sí solas no pueden resolver este tipo de problemas.

- 11- El **abandono escolar prematuro** es un fenómeno complejo con múltiples causas y con una muy elevada incidencia en España. Las becas podrían ser un instrumento útil en ciertos casos. Para determinar adecuadamente aquellos casos en los que las becas pueden ser útiles, es necesario **caracterizar a los distintos colectivos del abandono**, tanto la población en riesgo de abandono, como los que ya han abandonado los estudios. Si bien en esta área no existen suficientes estudios realizados, de los análisis que se han llevado a cabo se detecta que los principales motivos de abandono oscilan, casi a un 50% entre los motivos relacionados con los estudios (desmotivación o malos resultados) y los motivos relacionados con la incorporación al mercado laboral (búsqueda u obtención de trabajo). Los motivos relacionados principalmente con los estudios tienen un mayor peso para los que abandonan sin alcanzar el título de educación obligatoria y para los que abandonan durante los estudios de bachillerato. Los motivos relacionados con el mercado de trabajo son los más relevantes para los que abandonan los estudios directamente tras completar la educación obligatoria y para los que abandonan durante los Ciclos Formativos de Grado Medio. Un tercer factor por orden de importancia son los motivos relacionados con la situación familiar y personal.
- 12- En relación con **los que abandonan por motivos relacionados principalmente con los estudios**, las actuaciones a través de apoyo escolar y las ayudas personalizadas pueden resultar más eficaces para la resolución del problema. Sólo sería oportuno reforzar los incentivos mediante el apoyo financiero a través de becas o ayudas si una evaluación de los resultados de las medidas no financieras recientemente introducidas indicara la oportunidad de hacerlo. Cabe diferenciar en esta categoría el colectivo que está motivado para seguir estudiando pero tiene problemas de resultados académicos, de aquellos que por distintas circunstancias, entre las que pesa la situación socioeconómica y cultural de origen se encuentran en mayor riesgo de abandono. Entre las experiencias internacionales para este último caso cabe considerar las becas de cuantía limitada que actúan como incentivos complementarios al estudio, como es el caso de las becas de mantenimiento del Reino Unido, que se dirigen a estudiantes de clase baja entre 16 y 18 años para que continúen en la educación post-obligatoria y consisten básicamente en una prestación semanal de un máximo de 37€ sujetas al cumplimiento de ciertos requisitos de asistencia, buena conducta y la realización de las tareas asignadas.
- 13- En relación con **las razones personales o familiares para el abandono**, cabría identificar algunos factores (hijos a cargo de padres estudiantes, problemas económicos...) en los que las becas y ayudas al estudio podrían ser un instrumento útil. Un ejemplo de estas ayudas sería el programa "Care to

Learn” que ofrece hasta 196€ por hijo a la semana para los padres menores de 20 años que siguen estudiando. Sería preciso profundizar en el tipo de razones que pueden estar teniendo un mayor peso dentro de esta categoría para diseñar becas o ayudas adecuadas, teniendo presente que en determinados casos habría que facilitar opciones que permitan compatibilizar estudios y trabajo.

- 14- En cuanto a **las razones más directamente relacionadas con el mercado de trabajo**, las oportunidades que el mercado laboral español ha venido ofreciendo para la población sin cualificación han constituido hasta momentos recientes una alternativa atractiva frente a la continuidad de los estudios. Actualmente las becas no parecen diseñadas para cubrir suficientemente este coste de oportunidad ni están relacionadas con el mercado laboral como para lograr retener en el sistema educativo a una mayor proporción de jóvenes. Medidas no financieras que refuercen los beneficios percibidos de la educación serían oportunas en estos casos, pero también cabría adaptar las becas para actuar sobre este colectivo. En una dimensión de la equidad que contemple no sólo el acceso sino también los resultados, la cuestión se plantea en relación con el mantenimiento dentro del sistema de colectivos cuyos resultados están condicionados por desventajas socioeconómicas de partida, que finalmente conducen al abandono escolar prematuro. Al considerar el tipo de ayudas financieras que podrían ser eficaces, destaca el amplio conjunto de programas del Reino Unido que ofrecen ayudas financieras y becas a los estudiantes para recibir una formación más relacionada con el mundo laboral o compatibilizar estudios y trabajo.

Recomendaciones (Se señala entre paréntesis las conclusiones con las que se relacionan). Apuntan las características generales que debieran tener las vías o alternativas de reforma, de entre las cuales cabría seleccionar aquellas a estudiar en la segunda etapa de la evaluación:

Acceso equitativo a la educación

- 1- Parece necesario incrementar las cuantías de las **becas compensatorias** así como avanzar en el **ajuste de la cuantía** de las becas hacia el coste real de los gastos directos e indirectos de la educación en cada nivel educativo. El avance hacia las denominadas “becas-salario” sería un paso adicional hacia la compensación de los costes de oportunidad para la población de menor renta (1, 3, 4).
- 2- Podrían mejorarse los mecanismos de **información** sobre el derecho a la obtención de beca entre los potenciales beneficiarios (población objetivo). Por ejemplo, la AEAT podría enviar, al mismo tiempo que el borrador de declaración, información sobre el derecho a becas a las familias que cumplen los criterios de umbral de renta y tienen hijos en edad de solicitar beca de estudios. Asimismo, es crucial impulsar la difusión de la información y la facilitación de trámites en los propios centros de estudio de secundaria post-obligatoria (3).

- 3- Para mejorar la regulación estatal es imprescindible **mejorar el seguimiento** del sistema de becas, explotando en mayor medida los datos del registro de becarios del que dispone el MEPSYD. En particular, debería sistematizarse el tratamiento de dichos datos internamente o facilitar a terceros los datos anonimizados, con el fin de poder caracterizar mejor al colectivo que está recibiendo las becas y las razones por las que éstas pueden no estar llegando a parte del colectivo objetivo. Asimismo, deberían establecerse mecanismos de obtención de información de los centros de estudio sobre los resultados y trayectoria de los becarios. Con una mayor información sobre los resultados e impactos de las becas se podría verificar si las cuantías de las becas son apropiadas en los niveles más bajos de renta, si los requisitos académicos exigidos actualmente están ajustados y si existen problemas para la posible compatibilización de los estudios con trabajo (3,6).
- 4- Incrementar con carácter prioritario la dotación para becas en educación **secundaria post-obligatoria**, especialmente para los ciclos formativos de grado medio, teniendo en cuenta los efectos que las actuaciones en este nivel pueden tener sobre el abandono escolar prematuro y el capital humano (5).
- 5- En el nivel de educación superior, sin detrimento de la política de becas y como refuerzo de la misma, el apoyo económico a los estudiantes podría incrementarse rápidamente con un coste presupuestario relativamente bajo extendiendo al nivel de grado una modalidad de **préstamos-renta** compatible con el sistema de becas, semejante a la introducida para los estudios de postgrado, que también es compatible con las becas. Asimismo, podría contemplarse la posibilidad de complementar las becas con préstamos **condonables** de forma total o parcial, **según el nivel de renta** del hogar de procedencia, al lograr la titulación dentro del plazo especificado (8).
- 6- En la medida en que el sistema de becas debe garantizar la equidad en todo el territorio del Estado es importante que los avances hacia una mayor autonomía en la gestión del sistema por las comunidades autónomas **no menoscaben la equidad del sistema**. El ejercicio de competencias por parte de las distintas Comunidades Autónomas ofrece una oportunidad interesante para el ensayo de reformas innovadoras con un riesgo presupuestario menor y generando un aprendizaje aprovechable por todo el sistema. El proceso de descentralización de la gestión también refuerza la necesidad de garantizar el suministro de información por parte de las CCAA para **permitir un seguimiento de resultados centralizado**, de acuerdo lo recogido en la Disposición Adicional tercera del RD 1721/2007 (9).

Prevención de abandono temprano y mejora del capital humano

- 7- Las reformas a introducir deberían diseñarse teniendo en cuenta un objetivo esencial tanto de la política educativa como del PNR: contribuir a **reducir el abandono prematuro del sistema educativo, con el fin de aumentar y mejorar el capital humano**. Debe atenderse a un doble colectivo: prevenir el abandono de la población con riesgo dentro del sistema educativo y promover la reincorporación a los estudios de aquellos que los han abandonado,

especialmente los que se encuentran en situación de desempleo. Para ello, es necesaria una perspectiva conjunta desde el ámbito educativo y laboral, y contemplar un conjunto de medidas, tanto financieras como no financieras. Debe tenerse presente que las características de la población a la que se dirigen conducirían a utilizar en mayor medida las ayudas al estudio que las becas, en el sentido de que aunque se impongan condiciones de asistencia y ciertos requerimientos para su percepción, los requisitos académicos exigidos serían menores. (7,10)

- 8- Para el colectivo que abandona por motivos relacionados con los estudios se recomienda realizar una evaluación previa de las medidas que no constituyen ayudas financieras a los estudiantes, -las contenidas en el Plan para reducir el Abandono Escolar a la mitad en 2012-, para analizar si deberían ser complementadas con incentivos económicos vía becas o ayudas. En caso de que dichas medidas fueran insuficientes, se podría considerar las siguientes opciones: ayudas financieras más personalizadas ligadas a programas de refuerzo para la población motivada para continuar los estudios pero con problemas de resultados, y posibles becas de mantenimiento para la población de menor renta, donde existe mayor riesgo de abandono y ciertos incentivos económicos de cuantía limitada pueden incidir sobre las motivaciones personales ligadas al reconocimiento y a cierta autonomía financiera. (12)
- 9- Para el colectivo que abandona por causas familiares y personales, las limitaciones en los datos de los que se dispone recomendarían realizar un estudio de mayor profundidad sobre los factores de mayor peso y la casuística de los individuos afectados. (13)
- 10- En cuanto al colectivo que abandona por razones relacionadas con el mercado laboral, debería aprovecharse el momento actual para apoyar la mayor predisposición a la reincorporación y menores incentivos al abandono que existen en la presente situación económica. Es esencial ofrecer alternativas interesantes para que se produzca ese retorno, reconduciendo situaciones de desempleo a través de la oferta de una formación flexible, reforzada con ayudas, que permita la reincorporación a los estudios y ofreciendo un asesoramiento personalizado para mejorar las opciones concretas de empleo. Las ayudas en este ámbito están muy vinculadas al ámbito del Ministerio de Trabajo. En cuanto a la prevención, las medidas recientemente anunciadas por el Ministerio en la línea de promover opciones formativas más cercanas al mundo laboral y ofrecer distintas pasarelas para poder continuar los estudios han mostrado su efectividad en otros países. Las becas y ayudas para compatibilizar estudios y trabajo pueden actuar como refuerzo en programas de formación como aprendiz y formación profesional, donde los participantes reciben una compensación desde la empresa por su trabajo, que se complementa por el Estado en su parte formativa mediante una beca. También podría considerarse apoyar mediante becas o ayudas distintos programas para desarrollar habilidades y técnicas para continuar en los estudios o para entrar en la formación como aprendiz. (14)



En línea con estas recomendaciones, se proponen las siguientes alternativas, no excluyentes, para la segunda parte de la evaluación a desarrollar el próximo año:

- Evaluación del sistema de seguimiento de becarios del MEPSYD: explotación de datos disponibles, alternativas de mejora y consideración de la articulación de un sistema compartido con las CCAA.
- Evaluación los resultados iniciales de las principales medidas contempladas en el Plan para reducir el Abandono Escolar Prematuro por razones principalmente relacionadas con los estudios. Posible papel de las becas y ayudas.
- Evaluación de posibles becas por razones personales o familiares
- Evaluación de distintos modelos de becas y ayudas para reducir el abandono por motivos relacionados con el mercado laboral.

Bibliografía

- Aldás, J. y E. Uriel, (1999): *Equidad y Eficacia del Sistema Español de Becas y Ayudas al Estudio, Working Paper, nº 11, IVIE.*
- Aribau, M. (2007) *Tendencias en la Cooperación Europea en Educación y Formación Profesional.* Comisión Europea.
- ANECA, CEGES, MEC (2007). Informe Ejecutivo. El profesional flexible en la sociedad del conocimiento. REFLEX.
- Bricall (2000). *Informe Universidad 2000: Informe Bricall*
- Calero, J. (1993), *Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias.* Barcelona: Servicio de Publicaciones de la Universitat de Barcelona.
- Calero, J. y Bonal, X. (1999), *Política Educativa y Gasto Público en Educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español.* Ed. Pomares-Corredor.
- Calero, J. (2006), *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español.* CIDE. MEC.
- Calero, J. (2006), *Desigualdades tras la educación obligatoria: nuevas evidencias.* Documento de trabajo de la Fundación Alternativas, 83/2006.
- Carré (2005). *L'apprenance, vers un nouveau rapport au savoir dans le cadre de la société cognitive*
- Cátedra Unesco de Gestión y Política Universitaria, Universidad Politécnica de Madrid (2007), *Análisis sobre el sistema de ayudas públicas a los estudiantes universitarios en España.* Informe Marzo de 2007
- Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications. (2004). *Quand l'école est finie... Premiers pas dans la vie active de la Génération 2001.* Céreq.
- Cobacho Casas, F y Pons García, J. (2006) *Jóvenes en desventaja y cohesión social. Educación y futuro para todos.* Revista de Educación 341. Septiembre 2006.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2006), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación.*
- Comisión Europea. (2006). *Resumen Ejecutivo sobre el estudio del abandono escolar prematuro.* Revista de Educación 341.
- Comisión Europea. Doc. 12677/06. "Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación" – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo
- COM (2007) 61 final. *Un marco coherente de indicadores y puntos de referencia para el seguimiento de los avances hacia los objetivos de Lisboa en el ámbito de la educación y la formación.* Bruselas, 21.2.2007.
- COM (2008) 179 final. *Sobre el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales.* Bruselas, 9.4.2008
- COM (2008) 425 final. *Modernizar la educación y la formación: una contribución esencial a la prosperidad y a la cohesión social en Europa.* Diario Oficial C 79/1 de abril de 2006.

- Comisión Europea (2008). Eurybase. La base de datos sobre los sistemas educativos de Europa. Información sobre varios países. www.eurybase.org
- Comisión Europea (2008). Eurybase. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms.
- Comisión Europea (2005). Key data on education in Europe 2005. Eurydice. National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms.
- Conferencia de Educación (2007), *Informe 2007: Objetivos Educativos y Puntos de Referencia 2010*. Conferencia de Educación. MEPSYD.
- Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (2008), *La Universidad Española en cifras*. CRUE
- Consejo de Coordinación Universitaria (2007). Financiación del sistema universitario español. Informe Comisión de Financiación. MEC.
- Consejo de la Unión Europea. Doc. 5980/01. "Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación". *Informe del Consejo de Educación al Consejo Europeo*.
- Consejo de la Unión Europea. 5723/08 EDUC 29 SOC 46. *Proyecto de informe conjunto de situación de 2008 del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo "Educación y Formación 2010" - "Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación"*.
- Consejo de la Unión Europea. 6905/04 EDUC 43. "Educación y Formación 2010" - *Urgen las reformas para coronar con éxito la Estrategia de Lisboa. Informe intermedio conjunto del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo detallado relativo al seguimiento de los objetivos de los sistemas de educación y formación en Europa*
- Consejo Escolar de Estado (2008), *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2006-2007*. Madrid: Consejo Escolar del Estado.
- Department for Education and Employment (2001). *The Excellence Challenge. The Government's proposals for widening the participation of young people in Higher Education*. Londres. D.E.E.
- De la Fuente, A., con la colaboración de Ciccone, A. y Doménech, R. (2004) *La rentabilidad privada y social de la educación: un panorama y resultados para la UE*. CIEF. Fundación CaixaGalicia.
- Eckert, H. (2006) *Entre el fracaso escolar y las dificultades de inserción profesional: la vulnerabilidad de los jóvenes sin formación en el inicio de la sociedad del conocimiento*. Revista de Educación, 341. Septiembre-diciembre, 2006.
- Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL-2005)
- European Expert Network on Economics of Education. (2006) *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*.
- González González, M^a T. (2006) *Absentismo y abandono escolar: una situación singular de la exclusión educativa*. REICE. Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. 2006. Vol. 4, n^o1.
- Ilse Julkunen. (2007) *El abandono escolar prematuro en Finlandia -¿un problema resuelto?-*. Revista de estudios de juventud, junio 2007, n^o 7.

- Instituto de Evaluación (2008), *Sistema Estatal de indicadores de la educación. Prioritarios 2007*. MEPSYD.
- Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI- IVEI), (2007). EVALUACIÓN. Abandono escolar. Segundo Ciclo de ESO.
- Levin, H.M. y Moreno, J.L. (1983) *Financiación de la educación superior y equidad social: Préstamos-renta vs DES*. ICE. Septiembre, 1983. pp. 49-60.
- Marchesi, Álvaro. (2003a). *El fracaso escolar en España*. Documento de Trabajo de la Fundación Alternativas, Vol. 11/2003.
- Mas-Colell, A. (2005) *La universidad española soltando amarras*. Fundación Alternativas.
- Marchesi, A. y Hernández Gil, C. (2003). *El fracaso escolar una perspectiva internacional*. Alianza Editorial.
- Marhuenda Fluixá, F. (2006). *La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social*. Revista de Educación, 341. Septiembre-diciembre, 2006, pp. 15-34.
- MEPSYD (2007). Las cifras de la educación en España. Estadísticas e Indicadores.
- MEPSYD (2008). Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2008. Informe Español.
- MEPSYD (2008). DATOS Y CIFRAS. Curso escolar 2008/2009.
- Mora, José G. (1996): *Equidad en el Acceso a la Educación Superior, ¿Para Quién Son las Becas?* Revista de Educación, n. 309: 239-259.
- Morris, M. y Rutt, S. (2005), Evaluation of Aimhigher: Excellence Challenge. Aspirations to Higher Education: One Year On. *Research Report 651*. Department for Education and Skills.
- Navarro Barba, J. (2002) *La compensación educativa: marco, realidad y perspectivas*. Curso de formación específica en compensación educativa e intercultural para agentes educativos. Consejería de Educación y Cultura de Murcia.
- OCDE (varios años) *Education at a Glance*
- OCDE (varios años) Informes PISA.
- Pablos, L. y Gil, M. (2007), *Análisis de los condicionantes socioeconómicos del acceso a la educación superior*. Presupuesto y Gasto Público 48/2007. Instituto de Estudios Fiscales.
- Pablos, L. y Gil, M. (2008), *Análisis de la incidencia de reformas en el sistema de financiación de la educación universitaria en España a partir de un modelo de comportamiento*. Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública 184. Instituto de Estudios Fiscales.
- Pastor, M., Raymond J.L., Roig J.L. y Serrano, L. (2006) *El rendimiento del capital humano en España*. IVIE, BANCAJA.
- Prats, J. y Raventós, F y alt. (2005) *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?* Obra Social. Fundación "La Caixa". Ed. Electrónica disponible en Internet: www.fundación.lacaixa.es

- Rahona López, M. (2006) *La influencia del entorno socioeconómico en la realización de estudios universitarios: una aproximación al caso español en la década de los noventa*. Revista de Economía Pública, n. 178, Instituto de Estudios Fiscales, , pp. 55-80.
- Rué Domingo, J, Amela Obiols, M y Buscarons Gelabertó, M. (2003) *El absentismo escolar como reto para la calidad educativa* (Segundo Premio de Investigación Educativa, 2003).CIDE.
- San Segundo, M.J. (2006) *La Política educativa a comienzos del siglo XXI. Productividad y competitividad de la Economía Española*, n. 829. ICE, marzo-abril, 2006.
- San Segundo, M. J. (2001), "El impacto nacional y regional del programa de becas" X *Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*. Murcia: AEDE.
- San Segundo, M. J. (2003). "El gasto público en educación: 1975-2000", en J. Salinas y S. Álvarez (coords.) *El gasto público en la democracia*, IEF, Madrid.
- San Segundo, M. Jesús (2005) "Política de becas y ayudas al estudio en los presupuestos del año 2005" *Presupuesto y gasto público*, n. 38, pp. 7-30.
- Tiana, A., (2007) *La política de educación en los Presupuestos Generales del Estado para 2007: Objetivos y prioridades*. Presupuesto y Gasto Público 46/2007. Instituto de Estudios Fiscales
- Tiana Ferrer, A. (2008) *La política de becas del Estado: un balance del período 2004-2008*. Presupuesto y Gasto público, n. 50, pp. IEF. Madrid, 2008.
- Vaquero García, A. (2005) *El abandono escolar temprano en España: Programas y acciones para su reducción*. Revista Galega do Ensino, n.47. Novembro, 2005

Anexos

Anexo I. Detalles sobre las becas y ayudas para la realización de estudios postobligatorios reguladas en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre y por el RD 675/2008, de 28 de abril

Para ser **beneficiario** de las becas y ayudas al estudio reguladas en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre será preciso:

- a) No estar en posesión o no reunir los requisitos legales para la obtención de un título del mismo o superior nivel al correspondiente al de los estudios para los que se solicita la beca o ayuda.
- b) Cumplir los requisitos básicos establecidos en el citado Real Decreto así como los que fijen las Administraciones educativas en las convocatorias propias de la beca o ayuda de que se trate.
- c) Estar matriculado en alguna de las enseñanzas del sistema educativo español que se enumeran en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación
- d) Ser español, o poseer la nacionalidad de un estado miembro de la Unión Europea.⁹²

Podrán obtener becas y ayudas al estudio los estudiantes que cursen las **enseñanzas** presenciales y no presenciales que se relacionan a continuación:

1. BECAS	2. AYUDAS AL ESTUDIO
<ol style="list-style-type: none"> a) Bachillerato b) Formación profesional c) Enseñanzas artísticas profesionales d) Enseñanzas de idiomas e) Enseñanzas deportivas f) Enseñanzas conducentes al título universitario oficial de Grado g) Enseñanzas conducentes al título oficial de Máster Universitario h) Enseñanzas artísticas superiores i) Otros estudios superiores. 	<ol style="list-style-type: none"> a) Educación infantil b) Educación primaria c) Educación secundaria obligatoria d) Programas de cualificación profesional inicial e) Cursos destinados a la preparación de las pruebas de acceso a la formación profesional y a la universidad.

Estas ayudas se adaptarán a las circunstancias y características de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo derivada de discapacidad o de alta capacidad intelectual.

Tabla 8. Datos extraídos de los Reales Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre y 675/2008, de 28 de abril.

⁹² En este supuesto se requiere que el propio estudiante o sus sustentadores se encuentren trabajando en España. En el supuesto de estudiantes no comunitarios, se aplicará lo dispuesto en la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Componentes de las becas

Las becas que se conceden en enseñanzas post-obligatorias pueden concederse en función de distintos conceptos según el tipo de gasto que se supone que tratan de cubrir. La beca puede estar integrada por uno o más de los siguientes componentes:

- De compensación: destinado a compensar la ausencia de ingresos que comporta la dedicación al estudio.
- De desplazamiento: gastos de desplazamiento entre el domicilio familiar del becario y el centro docente en que realice sus estudios, o el lugar en que realice las prácticas integrantes del correspondiente ciclo formativo. Este componente podrá concederse tanto para transporte urbano como interurbano.
- De residencia: se destinará a los gastos derivados de la residencia del alumno, durante el curso, fuera del domicilio familiar.
- Para material escolar: pago de los gastos derivados del material escolar necesario para los estudios.
- De escolarización: financiación de los gastos que ocasionen la inscripción y asistencia del alumno a un centro docente no sostenido con fondos públicos, en los niveles no universitarios.
- De matrícula: financiación de los gastos derivados de la matrícula de alumnos de estudios universitarios en centros públicos y privados.

Cada uno de los componentes presenta distintas cuantías. Asimismo, para su concesión se establecen diferentes umbrales de renta y patrimonio familiar. Un esquema-resumen de las modalidades de becas y los 6 umbrales diferentes existentes se puede apreciar en los siguientes gráficos:

Tabla 9. Modalidades de becas y umbrales de renta de aplicación para cada uno de ellos

UMBRALES	COMPONENTES QUE CORRESPONDERÍAN PARA UNIVERSITARIOS Y SUPERIORES					COMPONENTES DE CORRESPONDERÍAN PARA ESTUDIOS NO UNIVERSITARIOS			
6	MATRÍCULA					MATERIA Y SUPLEMENTO CIUDADES			
5	MATRÍCULA	RESIDENCIA (1) O MOVILIDAD GRAL. CON RESIDENCIA (2)				MATERIA	RESIDENCIA		
4	MATRÍCULA	MOVILIDAD GRAL. SIN RESIDENCIA (2)							
3	MATRÍCULA	RESIDENCIA	DESPLAZAMIENTO INTERURBANO O URBANO	MATERIA		MATERIA Y SUPLEMENTO CIUDADES	RESIDENCIA O DESPLAZAMIENTO INTERURBANO		
2						MATERIA Y SUPLEMENTO CIUDADES	RESIDENCIA O DESPLAZAMIENTO INTERURBANO	ESCOLARIZ.	
1	MATRÍCULA	RESIDENCIA	DESPLAZAMIENTO INTERURBANO O URBANO	MATERIA	COMPENSATORIA O MOVILIDAD ESPECIAL (2)	MATERIA Y SUPLEMENTO CIUDADES	RESIDENCIA O DESPLAZAMIENTO INTERURBANO	ESCOLARIZ.	COMPENSATORIA

Para la formación profesional de grado superior es aplicable la parte derecha de la tabla.

(1) Estos becarios recibirían también beca para material y en su caso, transporte urbano

(2) Las becas de movilidad consisten en una cuantía única que excluye al resto de componentes, salvo la beca de matrícula.

Fuente: MEPSYD

Tabla 10. Umbrales de renta que dan derecho a beca, curso 2008-2009

	UMBRAL 1	UMBRAL 2	UMBRAL 3	UMBRAL 4	UMBRAL 5	UMBRAL 6
Familias de 1 miembro	3.445,00 €	10.297,00 €	11.532,00 €	11.633,00 €	12.776,00 €	13.622,00 €
Familias de 2 miembros	6.648,00 €	16.773,00 €	18.768,00 €	19.884,00 €	21.809,00 €	23.252,00 €
Familias de 3 miembros	9.687,00 €	22.027,00 €	24.647,00 €	26.983,00 €	29.602,00 €	31.561,00 €
Familias de 4 miembros	12.705,00 €	26.128,00 €	29.235,00 €	32.216,00 €	35.155,00 €	37.482,00 €
Familias de 5 miembros	15.716,00 €	29.650,00 €	33.176,00 €	35.831,00 €	39.293,00 €	41.894,00 €
Familias de 6 miembros	18.660,00 €	33.051,00 €	36.982,00 €	38.656,00 €	42.418,00 €	45.225,00 €
Familias de 7 miembros	21.538,00 €	36.266,00 €	40.580,00 €	41.443,00 €	45.508,00 €	48.520,00 €
Familias de 8 miembros	24.351,00 €	39.461,00 €	44.154,00 €	44.218,00 €	48.584,00 €	51.800,00 €

* En el RD 675/2008 se señala asimismo el intervalo en los umbrales 1 y 6 en los cuales las becas se pueden financiar al 50% entre el MEPSYD y la CCAA convocante. Figuran, asimismo, las deducciones aplicables para el cálculo de la renta familiar y los umbrales de patrimonio familiar.

Fuente: MEPSYD

CLASES Y CUANTÍAS DE LOS COMPONENTES DE BECA:



1) COMPENSATORIA:

Ciclos formativos de grado superior de un curso más prácticas	Estudios universitarios de enseñanzas artísticas superiores y otras enseñanzas superiores	Ciclos formativos de grado medio de un curso más prácticas	Ciclos formativos de grado superior	Demás estudios
2.788,00 €	2.500,00 €	2.381,00 €	2.250,00 €	2.000,00 €

2) DESPLAZAMIENTOS:

DESPLAZAMIENTO INTERURBANO: CUANTÍA PARA TODOS LOS NIVELES DE ESTUDIOS	
De 5 a 10 kms.	188,00 €
De más de 10 a 30 kms.	378,00 €
De más de 30 a 50 kms.	748,00 €
De más de 50 kms.	919,00 €

TRANSPORTE URBANO: (Sólo para alumnado universitario, de enseñanzas artísticas superiores y otros estudios superiores e incompatible con el interurbano), cuya cuantía no excederá de **181,00 €**

MARÍTIMO AÉREO: - Interinsular Canarias, Baleares o Ceuta/Melilla-Península: - **425,00 o 599,00 €**

- Canarias-Península: **853,00 y 901,00 €**

DESPLAZAMIENTOS ESPORÁDICOS PARA ALUMNADO DE BACHILLERATO, FORMACIÓN PROFESIONAL O UNIVERSITARIAS/OS QUE CURSEN ESTUDIOS NO PRESENCIALES: Hasta **378,00 €**

3) RESIDENCIA : (incompatible con desplazamiento interurbano)

Ciclos formativos de grado superior de un curso más prácticas	Ciclos formativos de grado medio de un curso más prácticas	Estudios universitarios de enseñanzas artísticas superiores y otras enseñanzas superiores	Ciclos formativos de grado superior y demás estudios
2.940,00 €	2.940,00 €	2.506,00 €	2.506,00 €

Cuantías adicionales a las anteriores:

- Para alumnado que estudie en poblaciones de más de 100.000 hab: **200,00 €**
- Para alumnos que estudien en poblaciones de más de 50.000 hab: **343,00 €**

4) MATERIAL DIDÁCTICO:

Estudios universitarios superiores 240,00 €	Ciclos formativos de grado superior 213,00 €	Demás estudios 200,00 €
--	---	----------------------------

5) AYUDA DE MATRÍCULA (SÓLO PARA UNIVERSITARIAS/OS)

6) ESCOLARIZACIÓN:

(EN BACHILLERATO, FORMACIÓN PROFESIONAL Y OTROS ESTUDIOS NO SUPERIORES NI UNIVERSITARIOS)

CENTROS NO SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS Hasta una cuantía máxima de 569,00 €	CENTROS MUNICIPALES DE OTROS ESTUDIOS 285,00 €	CENTROS CON CONCIERTO SINGULAR 222,00 €
--	--	---

7) SUPLEMENTO PARA ESTUDIOS EN POBLACIONES DE MÁS DE 100.000 HABITANTES (EN BACHILLERATO, FORMACIÓN PROFESIONAL Y OTROS ESTUDIOS NO SUPERIORES Y NO UNIVERSITARIOS): **200,00 €**

8) BECAS DE MOVILIDAD (SÓLO PARA UNIVERSITARIOS Y OTROS EST. SUPERIORES)

- Beca gral. movil. con residencia 3.270,00 €	Domicilio familiar en Illes Balears	Domicilio familiar en Canarias, Ceuta o Melilla
- Beca espec. movi. con residencia 5.770,00 €	Gral. movil. con resid. 3.869,00 €	Gral. movil. con resid. 4.171,00 €
- Beca gral. de movil. sin residencia 1.592,00 €	Espec. movil. con resid. 6.369,00 €	Especial de movil. con resid. 6.671,00 €
- Beca espec. movil. sin residencia 3.772,00 €		

8) PROYECTO FIN DE CARRERA: **533,00 €**

Tabla 11.



Requisitos académicos para la obtención de beca establecidos en el RD 1721/2007, de 21 de diciembre

Estudios de nivel secundario:

- Estar matriculados de cursos completos o, al menos, de la mitad de los módulos que componen el correspondiente ciclo. No se concederá beca a los alumnos que repitan curso total o parcialmente. Sólo podrá obtenerse la beca durante el número de años que dure el plan de estudios.
- No obstante, quienes cursen enseñanzas no presenciales o los estudiantes que utilicen la oferta específica para personas adultas u oferta de matrícula parcial, podrían también obtener beca matriculándose de al menos 4 asignaturas o de un número de módulos cuya suma horaria sea igual o superior a 500 horas, que deberán aprobar en su totalidad para mantenerla en el siguiente curso. Los becarios que hagan uso de esta posibilidad y no se matriculen de curso completo podrán obtener únicamente los componentes para escolarización, gastos de desplazamiento y material escolar. Podrán obtener beca durante un año más de los que dure el plan de estudios.

Estudios de grado superior de formación profesional, artes plásticas y diseño y de enseñanzas deportivas:

- Estar matriculados de cursos completos o, al menos, de la mitad de los módulos que componen el correspondiente ciclo, y superar el 80% de los módulos en que se hubieran matriculado. No se concederá beca a los alumnos que estén repitiendo curso. Sólo podrá obtenerse la beca durante el número de años que dure el plan de estudios.
- No obstante, quienes cursen enseñanzas no presenciales o los estudiantes que utilicen la oferta específica para personas adultas u oferta de matrícula parcial, podrán también obtener beca matriculándose de, al menos, un número de módulos cuya suma horaria sea igual o superior a 500 horas, que deberán aprobar en su totalidad para mantenerla en el siguiente curso. Los becarios que hagan uso de esta posibilidad y no se matriculen de curso completo podrán obtener únicamente los componentes para escolarización, gastos de desplazamiento y material escolar. Podrán obtener beca durante un año más de los que dure el plan de estudios.

Estudios universitarios conducentes al título de grado:

- Estar matriculados de un mínimo de 60 créditos. Con excepción de quienes se matriculen por primera vez de estudios de grado, los solicitantes deberán haber superado el 60% de los créditos en los que se hubiesen matriculado si se trata de estudios de enseñanzas técnicas o el 80% si se trata de las demás enseñanzas. Se podrá disfrutar de beca durante un año más de los establecidos en el plan de estudios. No obstante, este plazo será de dos años para quienes cursen estudios de enseñanzas técnicas.
- Los mayores de 25 años y quienes cursen los estudios de grado en universidades no presenciales, podrán también obtener beca matriculándose de, al menos, 35 créditos, que deberán aprobar en su totalidad para mantenerla en el siguiente curso. Los becarios que hagan uso de esta

posibilidad y no se matriculen de curso completo podrán obtener únicamente los componentes para matrícula, gastos de desplazamiento y material escolar. Podrán obtener beca durante un año más de los establecidos en el párrafo anterior.

Estudios universitarios conducentes al título de máster universitario:

Estar matriculados de un mínimo de 60 créditos. Los solicitantes de beca para el primer curso deberán haber obtenido una nota media de 6,00 puntos en el expediente académico correspondiente a los estudios universitarios previos. En los casos en que el número de créditos a superar para la obtención del título oficial de Máster Universitario sea superior a 60, la continuación de la condición de becario en un segundo año exigirá haber superado todos los créditos de los que se hubiera matriculado en el primer año y quedar matriculado en todos los créditos que resten para obtener la titulación.

Estudios de enseñanzas artísticas superiores y otros estudios superiores:

Estar matriculado de cursos completos y haber superado el 80% de los créditos del curso anterior. Podrá obtenerse la beca durante un año más de los establecidos en el plan de estudios.

Proceso de concesión y seguimiento de las becas y ayudas al estudio

El Gobierno, tras consultar previamente a las CCAA aprueba durante el primer trimestre de cada año, un real decreto en el que se especifican los siguientes aspectos:

- a) 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 y, en su caso, los criterios de prioridad.
- b) Las enseñanzas para las que se conceden las becas y ayudas al estudio.
- c) Las cuantías de los componentes y modalidades de las becas o ayudas para cada una de las enseñanzas.
- d) Los umbrales de renta y de patrimonio familiar para la obtención de cada uno de los componentes de las becas o ayudas al estudio.
- e) Los requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas al estudio en todo el territorio. A estos efectos, cabe señalar que alguno de los umbrales podrá establecerse en forma de intervalo, siendo en ese caso financiadas por el MEPSYD los importes del extremo inferior y objeto de cofinanciación entre éste y la CCAA correspondiente los importes concedidos dentro del intervalo fijado.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y las CCAA pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos para otorgar becas o ayudas, así como cualquier medida de apoyo y colaboración que se estimen oportunas.



Antes del comienzo de cada curso escolar se llevarán a cabo las correspondientes convocatorias. En el caso de las becas y ayudas no territorializadas, corresponde al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte el llevarlas a cabo. En el caso de las becas y ayudas territorializadas, las CCAA que hayan asumido las correspondientes competencias -o en el caso de no haberlas asumido, corresponderá al MEPSYD- harán públicas en el diario oficial correspondiente las becas y ayudas.

Las comunidades autónomas que hayan asumido las competencias resolverán y procederán al pago de las becas y ayudas; y terminado el proceso de adjudicación verificarán al menos un 3% de las becas y ayudas concedidas.

El Ministerio de Educación, Política Social y Deporte mantiene y conserva la base de datos de beneficiarios de becas y ayudas al estudio. Dicha base, además de emplearse para fines estadísticos, es objeto de control parlamentario.

Anexo II: Metodología y herramientas utilizadas

Matriz de preguntas

PREGUNTAS	CRITERIOS PERTINENCIA	INDICADORES	FUENTES
¿Qué argumentos justifican la existencia de un sistema de becas para promover el acceso equitativo a la educación?		Variables significativas en la demanda de educación	Revisión de estudios existentes sobre demanda educativa y las becas como instrumento de intervención Análisis realizado sobre datos de ECV 2006 acerca de los determinantes de la demanda de educación
¿Cómo podría contribuir el sistema de becas a reducir el abandono escolar prematuro e incidir así sobre la mejora del capital humano?		Causas del abandono escolar prematuro Características de los individuos que abandonan el sistema Beneficios en términos de empleabilidad y salarios de la educación	Análisis de las dimensiones de equidad Revisión de la literatura e intervenciones públicas internacionales sobre abandono Datos MEPSYD, UE y OCDE sobre abandono Análisis de datos de ETEFIL 2005 sobre causas de abandono Análisis de datos de ECV 2006 sobre caracterización de los individuos que abandonan el sistema educativo Estudios de los efectos del abandono sobre el capital humano Entrevistas a expertos, gestores y beneficiarios
¿El colectivo que se ha beneficiado de las becas coincide con el colectivo objetivo en términos de acceso equitativo?	COBERTURA	Porcentaje de becarios sobre el total de alumnos y alumnos potenciales por decilas de renta	Análisis de la distribución de becarios por grupos de renta - ECV 2006
¿El colectivo que se ha		Características de los	Características de los individuos que



beneficiario de las becas coincide con el colectivo objetivo en términos de prevención del abandono escolar prematuro? ¿Está bien diseñado y articulado el sistema de becas para servir al objetivo de acceso equitativo a la educación? ¿La asignación de recursos y la articulación de instrumentos es acorde con este objetivo? ¿El diseño actual del sistema atiende al objetivo de reducir el abandono escolar prematuro? ¿Cómo está diseñado y cómo se gestiona el sistema de seguimiento? ¿Cómo podría mejorarse el diseño, la articulación y el seguimiento del sistema? ¿Cómo puede afectar la mayor asunción de competencias por parte de las CCAA en la coherencia y gestión del sistema?	COHERENCIA	estudiantes becarios y becarios potenciales Gasto educativo destinado a ayudas financieras a los estudiantes por instrumentos y niveles educativos Porcentaje de estudiantes becarios en los distintos niveles educativos Importe medio de becas en los distintos niveles educativos	abandonan el sistema educativo – ETEFIL 2005 Análisis de la normativa de becas y cambios regulatorios recientes Análisis del presupuesto de becas Comparativa internacional de instrumentos y financiación para promover el acceso equitativo a la educación Análisis de estadísticas de becarios del MEPSYD Datos MEPSYD y CRUE sobre resultados académicos Motivos de abandono del sistema educativo – ETEFIL 2005 Entrevistas MEPSYD, beneficiarios, otros gestores y expertos
---	-------------------	---	--



<p>¿Existen las mismas oportunidades de acceso a la educación post-obligatoria independientemente del nivel de renta?</p> <p>¿Cómo contribuye la política de becas a que las oportunidades de acceso a la educación no estén ligadas al nivel de renta?</p> <p>¿Por qué no reciben becas parte de la población que por renta tendría acceso a ella?</p> <p>¿Cómo contribuye la política de becas a reducir el abandono escolar prematuro?</p> <p>¿Qué elementos de las becas y ayudas pueden estar limitando su eficacia? ¿qué elementos son especialmente positivos?</p> <p>¿Qué tipo de becas y ayudas aplicadas internacionalmente podrían reforzar la eficacia del sistema español?</p> <p>¿Qué otras medidas deben considerarse de manera complementaria a las becas?</p>	<p>EFICACIA</p>	<p>Indicadores de equidad OCDE</p> <p>Porcentaje de becarios sobre estudiantes y decimas de renta</p> <p>Características y trayectoria de los estudiantes becarios</p> <p>Indicadores de abandono</p>	<p>Estadísticas relativas a equidad de sistemas educativos (OCDE)</p> <p>Análisis del perfil de becarios y potenciales becarios de renta baja – ECV 2006</p> <p>Análisis de motivaciones para estudiar y abandonar los estudios – ETEFIL 2005</p> <p>Revisión de experiencias internacionales</p> <p>Revisión de efectos de la normativa aplicable</p> <p>Entrevistas MEPSYD, beneficiarios, otros gestores y expertos</p>
<p>¿Qué otras medidas deben considerarse de manera complementaria a las becas?</p>	<p>COMPLEMENTARIEDAD</p>		<p>Análisis de la literatura y de intervenciones públicas desarrolladas</p> <p>Entrevistas a expertos y gestores</p> <p>Comparativa internacional, Eurybase.</p>

Herramientas de análisis

Para realizar el diagnóstico del sistema de becas de carácter general, se han utilizado las siguientes herramientas de análisis:

1. Análisis documental. Normativa y literatura sobre la materia

En relación con la normativa aplicable, y con el objetivo de describir adecuadamente el funcionamiento y las características del ordenamiento que regula el sistema nacional de becas, se ha tomado como referencia la siguiente normativa:

Como normativa básica que regula el sistema educativo español figura en primer lugar la Constitución y cuatro leyes orgánicas:

- Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985
- Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE), de 3 de mayo de 2006,
- Ley Orgánica 4/2007 de modificación de la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades (LOU)
- Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP), de 2002.

Esta normativa se completa con las siguientes disposiciones:

- LEY 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones
- LEY 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad.
- REAL DECRETO 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas
- REAL DECRETO 675/2008, de 28 de abril, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte para el curso 2008-2009.

Además, Programa Nacional de Reformas de España y sus Informes de Progreso establecen objetivos y medidas en el marco de la Agenda de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo.

En relación con las fuentes de literatura utilizadas, aparecen citadas a lo largo del texto y en las referencias bibliográficas.

2. Explotación de encuestas y fuentes secundarias

Se ha explotado especialmente dos encuestas del INE: la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006 y la Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción laboral (2005):

La ECV 2006 es una encuesta de tipo generalista que aborda muy diversas cuestiones referentes a las condiciones de vida de la población española, y que cuenta con información relativa a los hogares y sus miembros. En relación con los objetivos de la evaluación, la ECV pregunta a los individuos acerca del nivel educativo máximo que han alcanzado, sobre cuál es el nivel de enseñanza que están cursando en la actualidad y la cuantía de las becas que recibe, en el caso de

recibir las. La ECV presenta sin embargo algunas limitaciones: No detalla el tipo de beca recibida, los resultados académicos, si el individuo presenta algún tipo de minusvalía ni si se desplaza a otras CCAA para estudiar. Por otra parte, el número de casos para alumnos que cursan formación vocacional es muy reducido, lo que no permite realizar inferencia estadística de este colectivo específico más allá del análisis descriptivo de los alumnos y su contexto. Pese a estas limitaciones, se considera que es la encuesta más completa y actualizada de la que se dispone en España para realizar un trabajo de estas características.

La ETEFIL 2005 es una encuesta realizada entre las personas que terminaron estudios del sistema educativo no universitario en el curso 2000-01 o abandonaron la Educación Secundaria Obligatoria sin obtener su titulación en ese mismo curso y las personas que completaron programas del sistema de formación ocupacional en el año 2001. Sólo se consideran las personas que a fecha 31-12-2001 no habían cumplido 25 años. Tiene como objetivo efectuar un seguimiento de los itinerarios tanto educativos como laborales seguidos por los colectivos objeto de estudio durante el periodo 2001-2005, las características de los empleos, los periodos de desempleo e inactividad y conocer las motivaciones del alumnado en relación con los estudios cursados, las expectativas de cara al mercado laboral y la valoración de su cumplimiento.

Por otra parte, habría sido deseable poder disponer de información directa del registro de becarios del MEPSYD, a la que no se ha tenido acceso para esta evaluación, aunque existe la posibilidad de una mayor explotación futura.

Asimismo, se ha utilizado un amplio conjunto de datos suministrados principalmente por el MEPSYD, Eurostat y la OCDE, que aparecen citados a lo largo del texto y en las referencias bibliográficas.

3. Estudios realizados específicamente para la presente evaluación

- Análisis de la eficacia del sistema de becas y grado de cobertura de las poblaciones objetivo según los umbrales de renta – encargo de un estudio específico a María Gil Izquierdo, investigadora universitaria experta en financiación del sistema educativo y que se recoge íntegro en el anexo III. El estudio aplica la técnica de análisis bivariante o multivariante sobre los datos proporcionados por la ECV relativos a los niveles de educación post-obligatoria.
- Comparativa del sistema general de becas español con los sistemas de becas existentes en Holanda, el Reino Unido y Suecia, países identificados como referentes en distintos ámbitos de la política de becas. El foco de atención se centra en los programas desarrollados más recientemente, que hayan obtenido resultados positivos, que introduzcan diseños novedosos, y especialmente los dirigidos a educación vocacional y aquellos que no supongan únicamente una ayuda en efectivo. Las conclusiones más destacadas de dicho estudio, realizado por Rachel Nelson, se presentan a lo largo del informe.
- La rentabilidad de la educación en España. En este estudio, realizado por Juan Manuel Cabrera, se revisa la literatura sobre la tasa de rendimiento privada y

social de la educación en los distintos niveles educativos. Se documenta la rentabilidad de la educación y se presentan los resultados de los principales estudios existentes en relación con la comparativa de la rentabilidad privada y social de la educación, si bien la consideración parcial de las externalidades y efectos sociales de la educación no permite presentar resultados concluyentes con carácter general.

4. Realización de entrevistas individuales a expertos en materia educativa, agentes sociales y gestores de becas

La evaluación se ha desarrollado en estrecha relación con la comunidad educativa española, y en especial con los responsables del MEPSyD de la política de becas, con el objetivo de capturar adecuadamente el punto de vista de todos los agentes sociales vinculados de alguna u otra forma con el sistema nacional de becas.

La herramienta utilizada han sido las entrevistas en profundidad con expertos en materia educativa y con los representantes de los diversos colectivos afectados. Se ha contado asimismo con el asesoramiento de Jorge Calero, como destacado experto en la materia, que ha proporcionado orientación y documentación para la realización de la presente evaluación.

Las entrevistas realizadas han sido las siguientes:

M^a Antonia Casanova
Jefa del servicio de Inspección Central de educación
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

Antonio Miguel Casas Torres
Secretario de la Federación de Asociaciones de Estudiantes Progresistas del Estado Español "Giner de los Rios". (FAEST)

Francesc Colomé
Secretario de Políticas Educativas
Generalitat de Catalunya

Manuel José de la Fuente Fernández
Secretario de la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes. Sindicato de Estudiantes

Amalia Gómez
Subdirectora General de Becas y Promoción Educativa
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

Eladio Hernández
Subdirector general de Promoción Universitaria
Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid

José Luis Hernández
Subdirector de Becas y Ayudas al Estudio y de Movilidad para el Perfeccionamiento Profesional. Ministerio de Ciencia e Innovación

Carmen Maestro
Presidenta del Consejo Escolar del Estado
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

María Jesús Mancebón
Profesora titular de la Universidad de Zaragoza

Rosa Peñalver Pérez
Directora General de Evaluación y Cooperación Territorial
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

Antonio Ponce
Jefe del Servicio de Becas y Ayudas al Estudio
Consejería de Educación de la Junta de Andalucía

Joaquim Prats
Presidente del Consejo Superior de Evaluación
Generalitat de Catalunya

Enrique Roca
Director del Instituto de Evaluación
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

Álvaro Vermoet Hidalgo
Presidente Nacional de la Unión Democrática de Estudiantes (UDE)

5. Panel de expertos en materia educativa y sistemas de becas.

Con el objetivo de obtener un diagnóstico final de la situación del sistema de becas español, se ha llevado a cabo un panel con expertos en materia educativa y con representantes de las instituciones más relevantes. A todos ellos se les había entrevistado previamente y se les remitió con carácter previo a la reunión un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas hasta ese momento, a la luz de los análisis realizados y del conjunto de entrevistas mantenidas.

El panel ha consistido en una reunión de un día dónde se ha abordado la discusión de los datos recopilados en la evaluación y aportados por los estudios llevados a cabo, con el objetivo de contrastar mediante el juicio de expertos un diagnóstico de situación y validar el conjunto de recomendaciones que se presentan como punto de partida para la segunda parte de la evaluación.

Equipo evaluador

La evaluación ha sido realizada por Inés Pérez-Durántez Bayona, Directora de la Evaluación y Marisa Merino, Evaluadora Especializada, contando con la asistencia de Xavier Fontcuberta, becario de AEVAL y la colaboración de M^a Cruz del Cerro y Rafael Pinilla, ambos evaluadores de AEVAL.



Anexo III: Estudio sobre la eficacia del sistema de becas generales.

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE BECAS ESPAÑOL

Estudio realizado para la Agencia de Evaluación y Calidad.

*María Gil Izquierdo
Universidad Autónoma de Madrid
15 de noviembre de 2008*

INTRODUCCIÓN

La equidad constituye uno de los principales pilares sobre el que sustentan los sistemas educativos y que justifican la intervención del Sector Público en el sistema educativo. Ante la dificultad de alcanzar los objetivos de redistribución de la renta a través de los ingresos públicos, las políticas de gasto se convierten en importantes instrumentos en la consecución de dichas metas. En concreto, la educación se revela como un potente mecanismo a disposición de los gobiernos en términos de equidad. Sin embargo, pese a la importancia que tiene este concepto para la educación, no existe una única definición de equidad, pues se trata de un concepto subjetivo que hace necesario explicitar lo que se considera justo (Barr, 1993).

De todos los conceptos de equidad en el terreno de la educación⁹³, el referido a la igualdad de oportunidades es uno de los más relevantes. Este concepto hace referencia a que el tratamiento en términos educativos de los alumnos ha de ser igual, independientemente de cualquier factor, como los relativos al origen socioeconómico de su hogar, la raza, el sexo, etc. En este sentido, el sistema de becas se revela como una importante política dentro del sistema educativo, siendo su finalidad la de garantizar la igualdad de oportunidades entre individuos. Este concepto de equidad hace referencia a que el tratamiento en términos educativos de los alumnos ha de ser igual, independientemente de cualquier factor como los relativos al origen socioeconómico de su hogar, la raza, el sexo, etc. El objetivo primordial de las becas es el de proporcionar un apoyo económico directo a aquellos estudiantes procedentes de hogares más desfavorecidos, de tal manera que la decisión de cursar o no estudios no esté motivada por los menores ingresos del hogar. Éstas son especialmente relevantes en los niveles post-obligatorios por la necesidad de establecer ayudas compensatorias en las enseñanzas no obligatorias (bachillerato, formación profesional y universidad). Se trata de compensar los costes directos de los estudios, indirectos (como por ejemplo, cubrir las posibles necesidades de desplazamiento) y de oportunidad que suponen para un alumno y su familia el seguir estudiando en lugar de acceder al mercado de trabajo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el objetivo del presente trabajo es analizar el sistema de becas en España para el año 2006. Por una parte, estaremos interesados en evaluar cuál es

⁹³ Para una revisión de las diferentes clasificaciones del concepto de equidad, véanse Pérez (1999), Sánchez (1999), San Segundo (2001).

el impacto distributivo, en términos de equidad, que permite alcanzar el sistema de becas español, centrándonos fundamentalmente en el colectivo de becarios y en su situación en relación a la distribución de renta. Por otra parte, se estudiarán cuáles son los factores de los que depende la demanda de estudios postobligatorios. Finalmente, resulta de interés estudiar a aquellos individuos que abandonan el sistema educativo, de tal manera que pueda evaluarse si las becas podrían ser una herramienta para incentivar la permanencia de estos jóvenes en el sistema educativo.

1.- DESCRIPCIÓN DE LA FUENTE DE DATOS

El objetivo general de este estudio es determinar el nivel de eficacia del actual sistema de becas español, para los niveles de educación secundaria post-obligatoria y para el nivel de educación superior. Para realizar este análisis, se decide utilizar la Encuesta de Condiciones de Vida⁹⁴ (ECV de aquí en adelante) para el periodo más reciente disponible, el año 2006. La ECV es una encuesta de tipo generalista que aborda muy distintas cuestiones referentes a las condiciones de vida de la población española, y que cuenta con información relativa a hogares y sus miembros. En relación a los objetivos de este trabajo, la ECV pregunta a los individuos acerca del nivel educativo máximo que han alcanzado, sobre cuál es el nivel de enseñanza que están cursando en la actualidad y la cuantía de las becas que reciben, en caso de recibirlas. Por el contrario, y a pesar del interés que pudiera tener para este trabajo, la ECV no detalla cuál es el tipo de beca recibida, la titularidad del centro al que acude el individuo, si éste se desplaza a otras regiones para estudiar, cuáles son sus resultados académicos, o si tiene algún tipo de minusvalía. A pesar de que la falta de este tipo de cuestiones puede implicar que los resultados obtenidos no contengan todo el detalle que sería deseable, lo cierto es que la ECV es la encuesta más completa y actualizada de la que se dispone en España para poder realizar un trabajo de estas características.

Para realizar este estudio se toman una serie de decisiones metodológicas que se comentan de forma muy resumida a continuación:

- En primer lugar, la muestra se acota a individuos entre 17 y 25 años de edad⁹⁵ (ambos inclusive), debido a los niveles educativos que se desea analizar. La muestra resultante tiene un

⁹⁴ Publicada por el Instituto Nacional de Estadística.

⁹⁵ Hubiera sido deseable incluir también a los individuos de 16 años, pero la ECV sólo proporciona datos individuales a partir de los 17 años.

tamaño final de 3.651 individuos. De ellos, el 55% declara estar estudiando en el momento de realizar la encuesta.

- En segundo lugar, y tal como se ha apuntado al comienzo de este apartado, dos son los niveles educativos objeto de estudio: la educación secundaria post-obligatoria y la educación superior. Teniendo en cuenta las definiciones de niveles educativos proporcionados por la ECV⁹⁶, se asimila la educación secundaria post-obligatoria a las enseñanzas de bachillerato y a aquéllas que necesitan de un título de educación secundaria de primera etapa para su realización, mientras que la educación superior contemplaría las enseñanzas de grado superior de formación profesional así como todos los niveles universitarios y de post-grado⁹⁷.
- De los 1.971 individuos que declaran estar estudiando en el año de análisis, el 34% realiza estudios de secundaria post-obligatoria, mientras que el 52% está realizando estudios superiores⁹⁸. Esta distribución de estudiantes es similar a la distribución real de estudiantes en cada nivel, proporcionada por el Ministerio de Educación Política Social y Deporte.
- Todos los resultados se ofrecen aplicando los factores de elevación muestral proporcionados por la propia ECV.
- No se extenderá el análisis al nivel regional, por la falta de representatividad de las submuestras a este nivel.
- Hay que señalar que, si bien la ECV se refiere al año 2006, todas las variables de renta proporcionadas hacen referencia al periodo anterior, esto es, al año 2005.

2.- LA EQUIDAD DEL SISTEMA DE BECAS

Este apartado tiene dos objetivos concretos: por una parte, determinar cuán eficaces son las becas en la actualidad, en el sentido de que los becarios lo sean en función de los requisitos de las convocatorias de becas marcados por la ley; y por otra, estudiar cuál es la distribución de becarios por grupos de renta, así como cuál es el impacto redistributivo que permite alcanzar el sistema de becas en la actualidad, en términos de progresividad y redistribución.

⁹⁶ Véase la Metodología de la ECV (2006) para una definición más extensa de las clasificaciones de cada nivel educativo.

⁹⁷ Esto deja fuera del análisis a un 2,35% de la muestra que declara estar realizando estudios en programas para la formación e inserción laboral que precisan de una titulación de estudios secundarios de segunda etapa para su realización. Esta decisión se basa en el hecho de que este tipo de estudios, por sus características y objetivos inherentes, no puede asimilarse a los niveles educativos objeto de estudio.

⁹⁸ El 14% restante corresponde a individuos en el resto de niveles educativos, esto es, primaria, secundaria de primera etapa e inserción laboral.

2.1.- FACTORES DETERMINANTES DE LA PROBABILIDAD DE SER BECARIO

Una vez descrita la muestra, se procede al estudio de la submuestra que es objetivo específico de este trabajo: la de becarios. La ECV proporciona información específica que nos permite identificar los importes por becas y ayudas al estudio recibidos por cada miembro del hogar que está estudiando⁹⁹. De esta manera, es posible identificar a los becarios de los dos niveles educativos analizados. En el caso de secundaria post-obligatoria, los resultados muestran que casi el 10% de los estudiantes de este nivel son becarios, porcentaje inferior al 17% de becarios que arrojan los valores proporcionados para este colectivo por parte del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte¹⁰⁰. En el caso de la educación superior, el 16,4% de los estudiantes son becarios, valor también inferior al 18% en la realidad. Por último, si comparamos los valores poblaciones del importe total de becas proporcionados por la ECV y por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, se observa que la ECV proporciona valores inferiores a los reales en ambos niveles educativos (26% en el caso de la educación superior, 58% en el caso de la secundaria post-obligatoria). Sin embargo, en el caso del importe de las becas medias, apenas existen diferencias entre ECV y realidad para los becarios de educación superior (inferior al 2%), mientras que en el caso de secundaria, la ECV muestra una infravaloración del 31% en esta magnitud. Las mayores discrepancias observadas en el caso de la educación secundaria post-obligatoria (mayores infraestimaciones) pueden explicarse por el hecho de que el colectivo de individuos de 16 años (susceptibles de ser estudiantes de este nivel) no está recogido en el cuestionario individual de la ECV.

Centrándonos en el análisis de los becarios propiamente dicho, en el Cuadro 1 se ofrece una primera aproximación a las diferencias respecto a los no becarios en sus características socioeconómicas, diferenciando por niveles de estudio. En el caso de los becarios de educación secundaria post-obligatoria, éstos pertenecen fundamentalmente a hogares situados en zonas de baja densidad de población, que tienen uno o más hijos y en los que es más frecuente que la madre y el padre tengan estudios primarios. Además, en relación a los hogares en que no hay becarios, en los hogares de los becarios es más frecuente encontrar menores de 16 años, así como sustentadores principales que no trabajen. También las rentas de los hogares de los becarios son significativamente más bajas; por el contrario, la proporción de parados y el tamaño de los hogares es mayor que en el caso de los no

⁹⁹ Esta variable permite identificar las transferencias en efectivo recibidas por los becarios en concepto de becas y ayudas, pero no las becas por matrícula gratuita, ya que no suponen un ingreso en efectivo para los individuos. Por tanto, este análisis no contempla a los individuos que sólo reciben becas por exención de tasas.

¹⁰⁰ Estos datos se han tomado del MEPSD para el curso 2005/06 de la “Estadística de Becas y Ayudas al estudio”.

becarios. En el caso de la educación superior, la situación es bien distinta, siendo el perfil de becarios y no becarios mucho más parecido, aunque los hogares de becarios presentan sistemáticamente características socioeconómicas ligeramente menos favorables que las de los hogares sin becarios.

Cuadro 1: Estadísticos descriptivos de los estudiantes becarios y no becarios, según características socioeconómicas del hogar

Variable		Secundaria		Superior		Diferencia significativa ¹⁰¹	
		No es becario	Es becario	No es becario	Es becario	Sec.	Sup.
Educación madre	Primaria	26,2%	46,9%	28,2%	35,9%		
	Secundaria, 1 ^a e.	28,1%	24,7%	19,4%	20,5%		
	Secundaria, 2 ^a e.	29,2%	17,4%	25,3%	27,4%		
	E. Superior	16,5%	11,0%	27,1%	16,2%		
Educación padre	Primaria	29,5%	39,1%	25,5%	30,1%		
	Secundaria, 1 ^a e.	23,4%	36,1%	15,3%	14,2%		
	Secundaria, 2 ^a e.	22,0%	9,0%	20,6%	24,8%		
	E. Superior	25,1%	15,8%	38,7%	31,0%		
Grado de urbanización	Muy poblada	57,3%	28,4%	62,6%	53,4%		
	Densidad media	20,5%	23,4%	16,9%	17,9%		
	Poco poblada	22,2%	48,2%	20,5%	28,7%		
Menores de 16 años	No	68,4%	50,3%	84,3%	78,7%		
	Sí	31,6%	49,8%	15,8%	21,3%		
Situación laboral del s.p.	Trabaja	77,8%	68,3%	77,8%	76,5%		
	Parado	5,2%	7,8%	2,8%	5,2%		
	Otras situaciones	17,0%	23,9%	19,4%	18,4%		
Tipo de hogar	Unipersonal o pareja sin hijos	8,1%	0,0%	12,9%	13,3%		
	Monoparental con hijos	5,5%	2,9%	3,2%	1,9%		
	Parejas con hijos	56,6%	67,9%	49,4%	62,0%		
	Otros hogares con hijos	29,8%	29,3%	34,6%	22,9%		
Renta del hogar (€)	Media	9.418	7.043	11.210	9.060		
	Desviación Típica	7.426	3.647	7.886	5.187	1%	1%
Edad	Media	18,59	18,05	21,75	21,62		
	Desviación Típica	1,7	1,1	1,9	2,0	1%	No
Tamaño del hogar	Media	4,07	4,42	3,98	4,09		
	Desviación Típica	1,04	1,15	0,96	1,17	1%	10%
Proporción de parados	Media	0,04	0,05	0,03	0,04		
	Desviación Típica	0,10	0,11	0,09	0,11	No	5%

Nota: se ofrecen frecuencias relativas para las variables categóricas y media y desviación típica para las continuas.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2006

¹⁰¹ Para las variables continuas se proporcionan los resultados de realizar un test de diferencia de medias para el grupo de becarios y no becarios de secundaria y superior, respectivamente. Con ello se trata de analizar si las diferencias encontradas en el valor medio entre ambos grupos son estadísticamente significativas (se proporciona el nivel de significación en las dos última columnas). Todas las variables presentan diferencias significativas, a excepción de de la edad para los

Tras describir las características socioeconómicas de los hogares con becarios, a continuación se estiman dos modelos probabilísticos, que tratan de determinar cuáles son los factores de los que depende la probabilidad de recibir una beca, para los dos niveles educativos analizados, siguiendo la modelización propuesta por Aldás y Uriel (1999). Los resultados aparecen en el Cuadro 2, en los que se estudian como factores determinantes ciertas características socioeconómicas de los hogares que pueden tener impacto en dicha probabilidad¹⁰²: la edad del estudiante, la renta de su hogar (en términos de renta *per capita*), el tamaño del hogar, el hecho de que el sustentador principal trabaje o no, el nivel educativo máximo alcanzado por la madre, el tipo de hogar y el grado de urbanización del lugar donde se sitúa el hogar.

En el Modelo probit recogido en el Cuadro 2, los resultados muestran que la renta del hogar es un factor determinante de la probabilidad de ser becario. El coeficiente de esta variable es negativo, lo que implica que a medida que aumenta la renta, la probabilidad de que el alumno se vea favorecido por una beca decrece. Por su parte, la edad del individuo tiene un impacto negativo y significativo, lo que podría interpretarse como un reflejo del cumplimiento de los requisitos académicos de concesión, puesto que a mayor edad¹⁰³ (repetidores de curso), la probabilidad de recibir una beca es menor. También en el caso de la zona de residencia los resultados parecen avalar que las becas por necesidad de desplazamiento son mayores cuando el individuo vive en una zona de baja densidad de población. En la misma línea, pertenecer a hogares más numerosos aumenta la probabilidad de ser becario, lo que parece indicar que los requisitos y particularidades de las becas por pertenencia a familias numerosas están funcionando.

estudiantes de educación superior (no existen diferencias significativas en la edad de becarios y no becarios) y para la proporción de parados para los estudiantes de enseñanza secundaria.

¹⁰² En este modelo, los coeficientes proporcionados pueden interpretarse tanto en términos de signo como de magnitud de la probabilidad.

¹⁰³ Nótese que, si bien la edad puede considerarse una *proxy* adecuada para medir los criterios académicos en el caso de la educación secundaria (donde la mayor edad del alumno puede interpretarse como una aproximación de que ha repetido), en el caso de la educación superior esta afirmación no es tan rotunda, ya que existen otros factores (como por ejemplo, el sistema de matriculación por créditos y no por curso académico) que pueden hacer más difusa la analogía entre mayor edad, mayor repetición.

Cuadro 2: Modelo probit de determinación de la probabilidad de ser becario

	Coefficiente	Error típico	p-valor
Edad	0,0100	0,0043	0,018
Renta per capita (en miles de €)	-0,0068	0,0028	0,016
Tamaño del hogar	0,0217	0,0128	0,091
S.P. trabaja	-0,0298	0,0270	0,248
Educación madre (2ª)	-0,0304	0,0232	0,187
Educación madre (Superior)	-0,0361	0,0287	0,238
Grado de urbanización ¹⁰⁴ : muy poblada	-0,0726	0,0246	0,003
Grado de urbanización: medio	-0,0401	0,0233	0,111
Nº observaciones	1,560		
Log pseudolikelihood	-596,27809		
Wald chi2(8)	47,81		
Prob > chi2	0,000		
Pseudo R2	0,047		
% de predicciones correctas (Yi=1)	63%		
% de predicciones correctas (Yi=0)	56%		

Nota: S.P. Sustentador principal

Categoría de referencia: Mujer que vive en un hogar situado en una zona con baja densidad de población, sin menores de 16 años en el hogar, cuyo sustentador principal no trabaja y cuya madre tiene estudios primarios.

Fuente: *Elaboración propia a partir de ECV 2006.*

Por todo ello, puede concluirse que los requisitos legales exigidos en la convocatoria de becas se cumplen, tal y como se refleja en el modelo estimado: los requisitos económicos parecen ser respetados, así como los de desplazamiento, y de pertenencia a familias numerosas y los requisitos académicos de concesión de becas (aproximados a través de la edad del estudiante).

2.2.- ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DE BECARIOS POR GRUPOS DE RENTA

Para completar este análisis, es posible estudiar cuál es el impacto, en términos de redistribución de la renta, del actual sistema de becas. Antes de realizar este estudio propiamente dicho, resulta fundamental explorar cuál es la posición de los becarios en la distribución de la renta de la población

¹⁰⁴ Las categorías de densidad de población son las siguientes:

– Zona densamente poblada. Conjunto contiguo de unidades locales, cada una de las cuales con una densidad de más de 500 habitantes por Km cuadrado y con una población total de al menos 50.000 habitantes.

– Zona semiurbana o intermedia. Conjunto contiguo de unidades locales, no pertenecientes a una zona densamente poblada, donde cada una tiene una densidad superior a los 100 habitantes por Km cuadrado y donde la población total es al menos de 50.000 habitantes o es adyacente a una zona densamente poblada.

– Zona escasamente poblada. Conjunto contiguo de unidades locales, no formando ni una zona densamente poblada ni una zona intermedia.

española, lo que nos permitirá dilucidar si efectivamente las becas se dirigen a los estratos de renta más desfavorecidos, permitiendo alcanzar así el objetivo fundamental de equidad redistributiva de un sistema de becas públicas.

En primer lugar, se estudia la distribución porcentual de becarios por decilas de renta. Con ello, se quiere ofrecer una primera imagen del grupo de renta en que se sitúan los becarios. A priori, los requisitos económicos del sistema de becas nos hacen pensar que los becarios deberían concentrarse fundamentalmente en la parte baja de la distribución de renta, esto es, que las becas deberían dirigirse a los grupos de menor renta. Los resultados se muestran en el Cuadro 3 para la totalidad de becarios, según la ordenación de las decilas de renta *per capita*.

Del Cuadro 3 se pueden extraer varias conclusiones interesantes: la distribución de becarios muestra un comportamiento decreciente, aunque no lineal, respecto a la renta. Las cuatro primeras decilas acumulan al mayor porcentaje de becarios, sobre todo la segunda, lo que parece ir en consonancia con los criterios de equidad en la concesión de becas. Sin embargo, también se observa que hay representación de becarios en todas las decilas de renta, en concreto, las dos decilas correspondientes a los hogares más ricos acumulan más de un 10% de becarios, sobre todo en el caso de la educación superior. Esta situación puede explicarse a través de diferentes argumentos. En primer lugar, las definiciones de renta no son exactamente equivalentes en la convocatoria de becas, y en la ECV. En segundo lugar, existe otro tipo de becas (sobre todo en el nivel de educación superior) que no se conceden en función de la renta, sino de otros criterios, como son las becas de colaboración, becas Erasmus o becas de excelencia. Sin embargo, este tipo de becas suponen únicamente el 6,5% del total de ayudas concedidas en el curso 2005/2006, lo que no explicaría por completo la existencia de becarios en las 4 últimas decilas de renta. Por último, la existencia de problemas de fraude fiscal en la concesión de becas puede estar influyendo en esta situación. A pesar de que en los últimos años se coteja la información de renta con la declarada en la declaración de IRPF, si ésta también presenta problemas de fraude, éstos se replicarán en la concesión de becas.

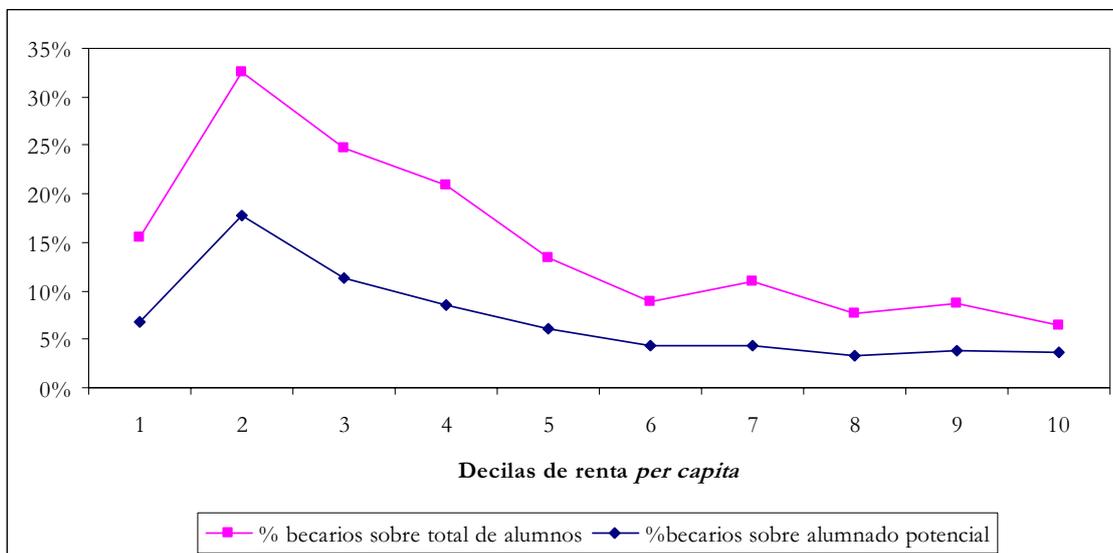
Cuadro 3: Distribución de becarios por decilas de renta inicial *per capita*

Decilas	Total	E. Superior	E. Secundaria
1	27,69%	30,48%	20,58%
2	22,16%	17,64%	33,67%
3	9,52%	8,74%	11,50%
4	8,95%	9,42%	7,75%
5	6,55%	5,65%	8,82%
6	6,26%	6,93%	4,54%
7	4,00%	5,22%	0,89%
8	4,96%	4,29%	6,67%
9	4,88%	5,21%	4,03%
10	5,04%	6,42%	1,54%

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2006

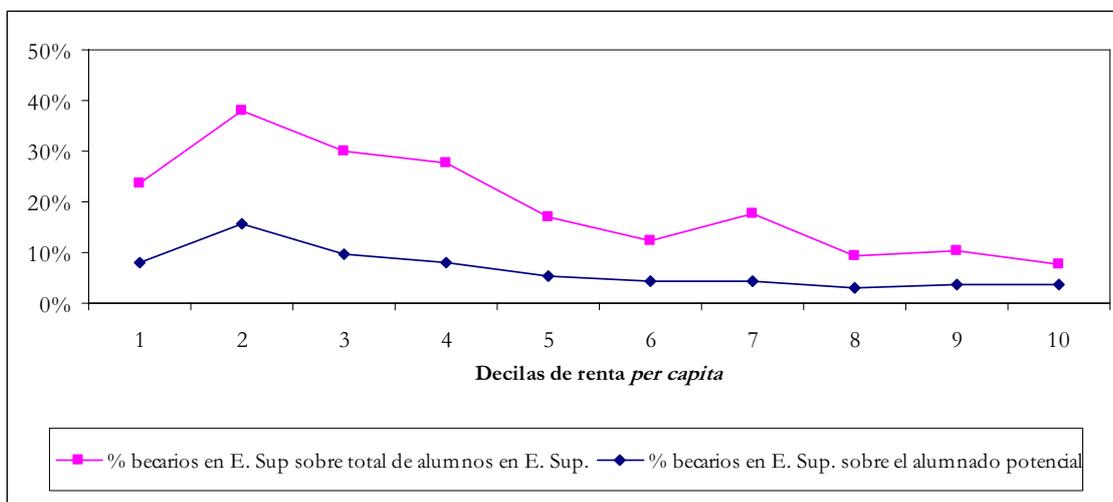
Para completar este análisis, en los Gráficos 1, 2 y 3 se ofrece la distribución de becarios por decilas de renta *per capita* por niveles educativos, en relación al total de estudiantes y a los estudiantes potenciales (número de individuos con edad teórica de cursar cada uno de los niveles educativos). En el Gráfico 1 se repite la misma distribución, sin diferenciar por niveles educativos. En dichos gráficos se aprecia que, en el caso de la educación secundaria (Gráfico 2), la equidad se ve reducida, y prácticamente desaparece en el caso de la educación superior (Gráfico 3) cuando se toma en consideración a la población potencialmente receptora de becas. En relación al hecho de que la segunda decila muestre un porcentaje de becarios significativamente más elevado que la primera, podría verse explicado por una mayor asistencia de estudiantes de esta decila (más estudiantes, más becarios). Sin embargo, esto no es así, siendo la proporción de estudiantes entre ambas decilas muy similar. Por tanto, el hecho de que haya menos becarios en la decila más pobre, la cual debería ser la más beneficiada, podría explicarse por problemas de asimetrías informativas en el grupo más pobre de la sociedad (De Pablos, 1996). Esta situación también puede explicarse por el incumplimiento de los requisitos académicos, lo que puede llevar a muchos estudiantes de rentas bajas a perder sus becas.

Gráfico 1: Porcentaje de becarios en educación sobre el total de alumnos y alumnos potenciales



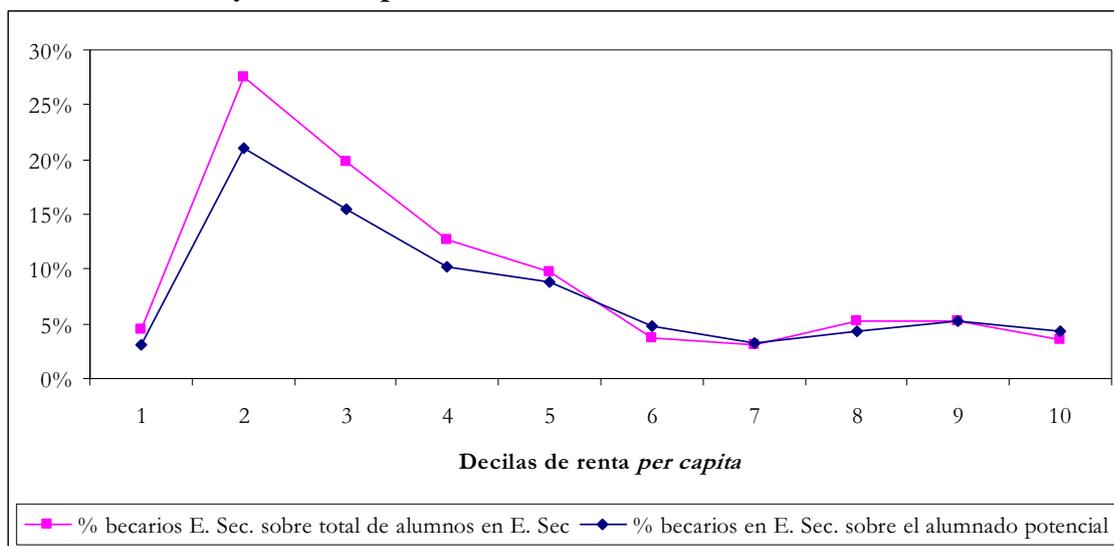
Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2006.

Gráfico 2: Porcentaje de becarios en educación superior sobre el total de alumnos y alumnos potenciales



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2006

Gráfico 3: Porcentaje de becarios en educación secundaria post-obligatoria sobre el total de alumnos y alumnos potenciales



Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2006

Ante la situación puesta de manifiesto en los gráficos anteriores, puede resultar de interés profundizar en algunos de los resultados precedentes. En concreto, en qué factores pueden explicar la mayor presencia de becarios en la segunda decila frente a la primera, si existen problemas de fraude en la concesión de becas, y por último, cuál es el perfil de aquellos individuos que merecerían tener una beca, atendiendo a criterios económicos y no son becarios. Estas cuestiones se analizan en los tres siguientes apartados.

2.2.1.- Análisis del perfil de becarios en decilas de renta baja

En primer lugar, se tratará de comprobar cuál es el perfil de los becarios del decil de renta más bajo, para tratar de detectar cuáles pueden ser los motivos de que no haya más becarios en el grupo de renta más desfavorecido. Una de las hipótesis que podría plantearse, como se ha esgrimido anteriormente, es que el hecho de que haya un menor número de becarios en la primera decila puede deberse a que hayan perdido sus becas, por el hecho de tener que simultanear trabajo y estudios, porque no ha podido pagar unas clases particulares, etc. Otra hipótesis que puede apuntarse se refiere a una menor capacidad de obtener información sobre la convocatoria de becas por parte de este colectivo. Sin embargo, se trata de cuestiones que no pueden ser demostradas con la encuesta manejada (ECV), ya que no cuenta con la información necesaria para poder saber si el alumno ha perdido su beca por

motivos académicos (u otros), o bien si no ha llegado a solicitarla, por desconocimiento. Sin embargo, sí que es posible estudiar si existen diferencias entre el perfil de los becarios de la primera decila respecto al resto, para las variables que proporciona la ECV. Una vez hecho este análisis, se concluye que las diferencias entre los becarios de la primera decila y del resto no son significativas, en relación a ciertas características del individuo (edad, estado civil, situación laboral, etc.) ni de sus hogares (nivel educativo de la madre, situación laboral del sustentador principal, etc.).

Lo que sí se comprueba es que los becarios de la primera decila reciben becas por cuantías inferiores a los de la segunda decila (el importe estaría entre [802€; 1.708€] para la primera decila y entre [1.245€; 2.384€] en la segunda) lo que no estaría justificado por criterios de equidad, siendo además las rentas medias del hogar de la primera decila significativamente inferiores a las de la segunda (7.330€ frente a 25.801€)¹⁰⁵.

2.2.2.- Análisis del fraude en la concesión de becas

Tal y como afirman Aldás y Uriel (1999), el hecho de que existan problemas de fraude a la hora de conceder becas, puede afectar negativamente a la equidad del sistema. Por ello, en este apartado se ofrece una aproximación al análisis del fraude para el año analizado.

En concreto, se tratará de estudiar si los estudiantes que declaran ser becarios en la ECV realmente lo merecen según los criterios económicos¹⁰⁶ de concesión de becas, o si bien existen alumnos que merecerían ser becarios según dichos criterios, y no lo son. Para ello, se parte de los umbrales de renta recogidos en la convocatoria de becas para el curso 2005/06, que se detallan en el Anexo de este trabajo. Como se observa en dicho Anexo, existen cuatro posibles umbrales, según la beca sea general o especial, y según exista o no movilidad estudiantil de universitarios a otra Comunidad Autónoma. Como la ECV no nos permite saber si los estudiantes se trasladan a otras regiones a estudiar, no tendremos en cuenta los umbrales recogidos en la convocatoria de becas de movilidad para alumnos universitarios. En cualquier caso, la movilidad estudiantil existente en España entre CCAA no es muy elevada, por lo que podemos pensar que las diferencias al no tener en cuenta estos umbrales no serán muy importantes. Por tanto, se utilizarán los umbrales de renta para niveles postobligatorios no

¹⁰⁵ Recuérdese la limitación referida al escaso tamaño de la muestra de becarios, por lo que estos intervalos de confianza han de tomarse con cautela, desde un punto de vista estadístico.

¹⁰⁶ A pesar de que existen otros criterios en la concesión de becas, la información de que dispone la ECV hace necesario centrar el análisis en criterios estrictamente económicos.

universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad Autónoma, tanto para la concesión de ayudas compensatorias, como generales. Las primeras se conceden según un umbral más estricto que las segundas.

Una vez elegidos los umbrales, se compararían estos umbrales con la renta de los hogares, de tal manera que se pueda saber si quienes reciben una beca realmente la merecen por criterios económicos. Sin embargo, hay que señalar en este punto que la ECV presenta un problema, común a todas las encuestas de este tipo, y que se refieren a la infradeclaración de ingresos. Por esta razón, el análisis de fraude podría verse afectado, ya que los umbrales de renta no se asimilarían a la distribución de rentas de los hogares en la ECV. Para tratar de paliar esta situación, se ha procedido a realizar un ajuste de las rentas de la ECV, utilizando para ello una fuente de datos externa, en concreto, el Panel de Declarantes de IRPF.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, los resultados del análisis¹⁰⁷ de los becarios que reciben una beca, estando por debajo de los umbrales de renta legales, se recogen en los siguientes cuadros, diferenciando para los dos niveles educativos. El Cuadro 4 resume el porcentaje de becarios que está por encima de cada umbral de renta (no merecería una beca por criterios económicos), y los que están por debajo de dicho umbral. Los resultados muestran un porcentaje más elevado en el caso de las ayudas compensatorias, que en el caso de las becas generales. Además, las cuantías de las becas son más elevadas en el caso de estar por encima de los umbrales.

¹⁰⁷ Las diferencias entre los conceptos de renta proporcionados en la Ley de Concesión de Becas y la recogida en la ECV, así como los ajustes por problemas de infradeclaración de rentas, hacen que estos resultados hayan de ser analizados con las cautelas oportunas.

Cuadro 4: Importe de becas y becarios por encima y debajo de umbrales de renta

			Importe becas			% Horizontal
			Estimación puntual	I.C. (95%)		
Umbral más exigente	E. Superior	Bajo umbral	1.339 €	408 €	2.270 €	6,9%
		Sobre umbral	2.056 €	1.691 €	2.421 €	93,1%
	E. Secundaria	Bajo umbral	345 €	- 163 €	853 €	2,3%
		Sobre umbral	606 €	320 €	892 €	97,7%
Umbral menos exigente	E. Superior	Bajo umbral	1.393 €	1.071 €	1.715 €	22,0%
		Sobre umbral	2.179 €	1.750 €	2.609 €	78,0%
	E. Secundaria	Bajo umbral	519 €	337 €	700 €	36,1%
		Sobre umbral	646 €	222 €	1.070 €	63,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2006

2.2.3.- Análisis de los potenciales becarios

En este apartado se profundiza en el estudio de aquellos estudiantes que serían merecedores de una beca según los criterios económicos marcados por ley, pero que por diversos motivos no tienen una beca. A estos estudiantes los denominaremos potenciales becarios¹⁰⁸. Siguiendo estos criterios, el 17% de estudiantes merecería una beca. Este porcentaje agregado es muy similar al proporcionado por el MEPSYD, lo que indica que los resultados son coherentes con la población de becarios. Sin embargo, cuando se compara qué individuos deberían recibir becas y quiénes las reciben en realidad, se aprecia una importante divergencia. Así, mientras que con la distribución real de la ECV hay becarios en todas las decilas de renta, si se siguieran estrictamente los criterios económicos de la legislación, sólo habría becarios en las cuatro primeras decilas. Por decilas de renta, en la primera se detecta que del total de estudiantes de este grupo de renta, el 89% debería recibir una beca y no la recibe. Estos porcentajes se reducen a un 76%, 62% y 16% en el caso de las segunda, tercera y cuarta decilas, respectivamente. A partir de la cuarta decila, todo el que tenga una beca no debería recibirla, al menos por criterios económicos.

Para evaluar si existen diferencias en el perfil de becarios reales y becarios potenciales, en el Cuadro 5 se ofrecen sus características personales y relativas a su hogar, diferenciando según el individuo pertenezca a la primera, segunda o tercera decila. La mayor parte de los estudiantes se dedica

¹⁰⁸ También podrían considerarse como potenciales becarios a aquellos individuos que han abandonado el sistema educativo, pero que de no haberlo hecho, podrían haber recibido una beca por criterios económicos. Sin embargo, no serán tenidos en cuenta en este análisis, ya que la encuesta utilizada no permite saber si el hecho de haber recibido una beca hubiera motivado a determinados individuos a permanecer en el sistema educativo.



únicamente a estudiar, aunque el porcentaje de trabajadores (a tiempo completo o parcial) es muy ligeramente superior en el caso de los becarios potenciales. En relación al tipo de hogar, la mayoría de todos los estudiantes viven en hogares formados por parejas con hijos o en otro tipo de hogares. En cuanto a la situación laboral del sustentador principal, se detecta que los becarios pertenecen fundamentalmente a hogares cuyos sustentadores que trabajan a tiempo completo, a excepción de la primera decila, en la que se observa un elevado porcentaje de padres desempleados o incapacitados. Otra de las diferencias más llamativas se da en el caso de los potenciales becarios, para los que el porcentaje de sustentadores dedicados a labores del hogar es superior que en el caso de los becarios. En cuanto a las rentas de los hogares, se aprecia que los hogares de los potenciales becarios tienen unas rentas medias inferiores que las de los becarios reales, a excepción de los de la primera decila. En el resto de variables, no se aprecian diferencias reseñables entre becarios reales y potenciales.

Cuadro 5: Perfil de los potenciales becarios

Variable	Categorías	Becarios			Becarios potenciales		
		1ª decila	2ª decila	3ª decila	1ª decila	2ª decila	3ª decila
Situación laboral del individuo	T. Completo	0%	5%	4%	2%	1%	0%
	T. parcial	0%	3%	0%	0%	4%	9%
	Parado	0%	0%	0%	0%	1%	0%
	Estudiante	96%	90%	93%	93%	92%	85%
	Incapacitado	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Labores del hogar	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Otra inactividad	4%	2%	3%	4%	2%	6%
Tipo de hogar	Unipersonal o pareja	22%	3%	0%	18%	7%	23%
	Monoparental	0%	3%	2%	4%	3%	14%
	Parejas con hijos	71%	69%	67%	52%	64%	51%
	Otros hogares	7%	24%	31%	26%	26%	12%
Situación laboral del sustentador principal	T. Completo	32%	71%	72%	50%	59%	68%
	T. parcial	16%	7%	0%	5%	7%	7%
	Parado	15%	10%	4%	8%	7%	3%
	Jubilado	0%	3%	12%	8%	8%	9%
	Incapacitado	30%	2%	10%	18%	6%	0%
	Labores del hogar	7%	8%	2%	11%	13%	13%
	Otra inactividad	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Nivel educativo de la madre	Primaria	46%	48%	36%	45%	33%	25%
	Secundaria, 1ªe.	28%	29%	45%	28%	25%	46%
	Secundaria, 2ªe.	17%	19%	18%	23%	21%	17%
	E.Superior	9%	4%	0%	4%	21%	12%
Proporción de parados en el hogar	Media	0,082	0,051	0,055	0,047	0,065	0,032
	D.T.	0,146	0,104	0,109	0,113	0,141	0,097
Proporción de menores en el hogar	Media	0,140	0,524	0,444	0,393	0,494	0,166
	D.T.	0,547	0,684	0,503	0,629	0,682	0,413
Renta total del hogar	Media	5.374 €	13.635 €	17.822 €	7.234 €	12.995 €	14.577 €
	D.T.	3.432 €	2.761 €	3.044 €	3.591 €	3.300 €	3.149 €

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2006

2.3.- INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL SISTEMA DE BECAS

Para finalizar con el análisis de equidad, pasamos continuación a realizar el análisis de incidencia distributiva propiamente dicho, en este apartado se lleva a cabo un estudio de incidencia normativa del gasto público en becas en educación post-obligatoria, siguiendo la metodología propuesta por De

Wulf (1981). Se trata de una técnica ampliamente utilizada tanto a nivel nacional como internacional¹⁰⁹, que mide el impacto inmediato que tiene el gasto público en las rentas de los beneficiarios. Los supuestos teóricos en los que se sustenta este enfoque son los siguientes: se asume que el valor que los consumidores otorgan a un servicio público es igual al coste de su provisión. Posteriormente, se asignan los beneficios o subsidios públicos a los usuarios del servicio, ordenados a través de una variable que aproxime su poder adquisitivo. De este modo, conseguimos un perfil de la distribución de una categoría específica de gasto público, a través de la distribución del indicador de poder adquisitivo en el corto plazo. Por último, se estudia cuáles son los impactos en términos de desigualdad del gasto público analizado. En resumen, el objetivo de este tipo de estudios es el de comparar la situación de la unidad de análisis teniendo en cuenta el gasto público realizado en un determinado programa, con una situación hipotética en la que no se realizara dicho gasto.

Los resultados, para distintas escalas de equivalencia, de realizar este estudio para el sistema de becas español en 2006 se resumen en los Cuadros 6 y 7¹¹⁰. En el Cuadro 6 se proporcionan los indicadores de desigualdad habituales en la literatura¹¹¹: Gini, Atkinson (A) y de Entropía Generalizada (GE), éstos últimos con parámetros de aversión a la desigualdad igual a 0,5 y a 1, respectivamente. Los resultados alcanzados permiten concluir que la desigualdad disminuye al tener en cuenta el efecto de las transferencias a los hogares por becas. Las reducciones no son muy elevadas, lo cual es esperable, dada la escasa magnitud de las transferencias en becas en relación al total de la renta.

Cuadro 6: Índices de desigualdad para diferentes escalas de equivalencia

	OCDE		OCDEMOD		S.P. OCDE		BUHMANN	
	Renta Inicial	Renta Disp.						
Gini	0,31267	0,31169	0,31070	0,30975	0,30668	0,30504	0,31244	0,31159
Atkinson (0,5)	0,08880	0,08828	0,08783	0,08733	0,08639	0,08527	0,08843	0,08798
GE (1)	0,16922	0,16818	0,16661	0,16561	0,16708	0,16530	0,16797	0,16707

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV 2006

En el Cuadro 7 se muestran los resultados de progresividad y redistribución que permite alcanzar el sistema de becas. En este sentido, el índice de concentración del gasto en becas tiene un valor negativo, lo que muestra que la Curva de Lorenz va por encima de la diagonal principal. Esto muestra un comportamiento progresivo en términos absolutos de la distribución de las becas. Por su parte, el

¹⁰⁹ Para una revisión más detallada de esta técnica, véase De Wulf (1981), Calero (1996), De Pablos y Valiño (2001) y Gil (mimeo).

¹¹⁰ En este análisis concreto se opta por no diferenciar por niveles educativos, debido al peso relativamente reducido de las transferencias por becas respecto a la renta total de los hogares.

¹¹¹ Véase Lambert (1996) para un estudio más detallado de los índices, así como de sus propiedades.

hecho de que el índice de Kakwani sea positivo, muestra una cierta progresividad relativa de este gasto público en efectivo. Los resultados en cuanto a la redistribución que permiten alcanzar este tipo de gasto se recogen a través de los índices de Reynolds-Smolensky y de reordenación. Todos los índices son positivos, lo que indica que se trata de un gasto redistributivo progresivo. Sin embargo, los valores son reducidos, lo que indica impactos redistributivos bajos; esto puede atribuirse a la pequeña cuantía que supone este gasto respecto a la renta total. Por otra parte, los valores del Reynolds-Smolensky son superiores que los del Reynolds-Smolensky reconsiderado, puesto que Reynolds-Smolensky incorpora el efecto provocado por la reordenación, esto es, por las posibles reordenaciones que el gasto público produce en términos de la renta de los hogares.

Cuadro 7: Índices de concentración, progresividad y redistribución para diferentes escalas de equivalencia

	OCDE	OCDEMOD	S.P. OCDE	BUHMANN
Í. Concentración gasto en becas	-0,272327	-0,248680	-0,319272	-0,174991
Kakwani	0,585000	0,559383	0,625951	0,487429
Reynolds-Smolensky	0,001230	0,001219	0,001982	0,001151
Reynolds-Smolensky reconsiderado	0,000984	0,000955	0,001636	0,000850
Reordenación	0,000246	0,000264	0,000346	0,000301

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV2006

Por tanto, se puede decir que, a nivel agregado, el gasto público en becas en la actualidad tiene un efecto progresivo y ligeramente redistributivo.

3.- DETERMINANTES DE LA DEMANDA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El objetivo de este apartado es el de determinar los cuáles son los determinantes de la demanda de educación superior. Según la teoría del Capital Humano (Mincer, 1974; Becker, 1975), los individuos deciden su nivel óptimo de educación comparando el valor presente de las ganancias esperadas de años de educación adicionales, con los costes asociados a dicha educación. Desde una perspectiva individual, los beneficios de la educación son fundamentalmente de tipo monetario (mejores salarios), aunque también existen otros, de tipo no monetario (como mejor estado de salud, mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios en el hogar, trabajos menos peligrosos, con mayor estabilidad laboral, etc.). Por el lado de los costes personales, los estudiantes se enfrentan a costes directos (pago de matrículas en cada curso), costes indirectos (transporte, libros, clases extra, manutención) y costes de oportunidad (salarios no percibidos por estudiar en vez de trabajar). Además, hay otros factores

que pueden condicionar de forma decisiva el comportamiento de los individuos, tales como las características socio-económicas del hogar de origen, características personales (como el sexo o la habilidad innata del individuo) o cuestiones relativas a la situación geográfica. Diversos estudios para el caso español contrastan empíricamente cuáles son los factores que afectan a la demanda de este nivel educativo¹¹².

Para analizar dicha cuestión, se propone a continuación un modelo que permita estimar cuáles son los factores de los que depende que un individuo o no continúe realizando estudios superiores. En el análisis económico de la demanda de educación superior, y siguiendo lo apuntado anteriormente, se adopta generalmente un marco tradicional neoclásico de maximización de la utilidad, en el que la demanda de educación superior se determina por la diferencia existente entre los beneficios derivados de este nivel educativo y los costes asociados al mismo. Esto posibilita estudiar los factores, fundamentalmente socioeconómicos, que afectan a la decisión de demandar educación superior. Ahora bien, es importante tener en cuenta que para poder acceder a este nivel educativo, el individuo ha de haber superado los estudios de enseñanza secundaria post-obligatoria. Esto se traduce en el planteamiento de un modelo de selección en dos etapas: en la primera, se trata de estudiar los factores que influyen en que un individuo complete el nivel de educación secundaria post-obligatoria. Posteriormente, para aquellos individuos que completaron este nivel educativo, se analizan los determinantes de que demande o no educación superior.

Para ello, se propone una modelización de las dos etapas a través de un modelo probabilístico de tipo probit¹¹³: en la primera etapa se estudian los factores que afectan a la probabilidad de completar estudios secundarios post-obligatorios, y en la segunda, se analizan los determinantes de demandar o no educación superior, incluyendo en esta fase el parámetro de corrección del sesgo de selección, que en nuestro modelo se concreta en la variable $Altrho$. En cuanto a las variables propuestas en el modelo, éstas tratan de captar el entorno socioeconómico del hogar de origen del individuo, por lo que serán las mismas que las planteadas en el modelo de la determinación de la probabilidad de ser becario, añadiendo dos variables: la tasa de paro para jóvenes de 16 a 19 años en la primera etapa, y la tasa de paro para universitarios en la segunda, ambas desglosadas por Comunidades Autónomas¹¹⁴. De

¹¹² Véase De Pablos, Gil (2007) para una revisión de estos trabajos.

¹¹³ En este apartado, los coeficientes de los probit sólo son interpretables en términos de signo y no de magnitud.

¹¹⁴ Los datos de las tasas de paro se han imputado a la ECV a partir de la Encuesta de Población Activa (2006), publicada por el Instituto Nacional de Estadística.

esta manera se trata de estudiar si el hecho de que existan tasas de paro elevadas puede influir en la decisión de permanecer en el proceso educativo¹¹⁵.

El Cuadro 8 muestra los resultados obtenidos. En primer lugar, se puede señalar que la significatividad de la variable Alrho indica que efectivamente existe una selección en el modelo, es decir, que la demanda de educación universitaria depende de haber completado estudios superiores.

Las principales conclusiones que se extraen de dichos cuadros se resumen a continuación. En primer lugar, cabe señalar que los modelos muestran cuestiones de género en la elección de demanda de estudios post-obligatorios. Así, el hecho de ser mujer incrementa las probabilidades tanto de completar estudios de secundaria como de demandar educación superior. La creciente proporción de mujeres que acceden a la educación superior es una tendencia clara en países industrializados, y más aún en España (Mora, 1997). Los mayores rendimientos que se supone obtienen las mujeres de la educación superior pueden relacionarse con esta situación (véase el trabajo de Arrazola y Hevia, 2001). También la teoría del filtro puede explicar este resultado, en el sentido de que las mujeres necesitan un mayor nivel educativo que los hombres para ser más competitivas en el terreno laboral (Albert, 1997 y 2000). Asimismo, las mayores tasas de paro que sufren las mujeres puede incentivar su demanda de niveles de educación superiores (Marcenaro y Navarro, 2001). Pero además, para explicar esta cuestión se pueden apuntar los mejores resultados académicos que las mujeres obtienen en relación a los hombres¹¹⁶.

En cuanto a la variable renta del hogar, ésta es significativa únicamente en la segunda de las etapas, esto es, en el caso de la demanda de educación superior. Sin embargo, la magnitud del coeficiente asociado es de los más bajos, por lo que el impacto de esta variable puede considerarse como muy limitado. Esto iría en línea con los resultados obtenidos en la literatura durante la última década.

¹¹⁵ En este punto hay que señalar que en los dos modelos probit se produce una particularidad, relacionada con el hecho de que existen dos variables que se imputan a partir de otra Estadística (la Encuesta de Población Activa), a nivel regional (tasas de paro para universitarios y tasas de paro para jóvenes), lo cual provoca un problema, identificado por Moulton en 1990. Este problema supone que al mezclar datos de corte transversal individuales y datos agregados existe correlación intragrupo en la perturbación aleatoria, generándose un problema de ineficiencia en los estimadores. Por ello, se ha procedido a la estimación del modelo probit introduciendo la corrección de Moulton que controla por el efecto comentado. Por tanto, los errores estándar y por tanto, la significatividad individual de cada variable, se proporcionan corregidos según este ajuste propuesto.

¹¹⁶ Véanse los resultados obtenidos por sexo en el “Sistema estatal de indicadores de la educación”, del INCE, o en los resultados de aprobados en las Pruebas de Acceso a la Universidad en Estadísticas de la Educación Superior del INE.

Por otra parte, el hecho de que el individuo proceda de un hogar en el que la madre ha completado estudios superiores (frente a estudios primarios), aumenta significativamente la probabilidad de demandar ambos niveles educativos. Este resultado es recurrente en la literatura referente a este tema de estudio, y muestra la importancia que tiene el nivel educativo de la madre en la decisión educativa que toman los hijos.

También en relación a las características del hogar, se obtienen otros dos resultados relevantes: el hecho de que haya menores de 16 años o una proporción elevada de parados en el hogar, influye negativamente en la probabilidad de realizar cualquiera de los niveles educativos estudiados. La primera de las variables muestra la carga económica adicional que supone que en el hogar haya niños pequeños, lo que puede afectar negativamente la demanda educativa (Behrman *et al.*, 1989). La segunda indica que, cuanto mayor es la proporción de desempleados en una familia, mayor será la preferencia de los individuos en la edad analizada por el mercado laboral frente a continuar en el sistema educativo.

Finalmente, el hecho de que el sustentador principal trabaje (o no) o su edad no parecen influir en ninguna de las decisiones educativas de los hijos. Las tasas de paro para este año tampoco parecen tener un efecto significativo en la probabilidad de continuar estudiando. Este resultado es el que se ha observado en la última década para el caso español.

Cuadro 8: Modelo en dos etapas de determinación de la probabilidad de demandar educación superior, habiendo completado la educación secundaria post-obligatoria

Demanda E. Superior	Coefficiente	Error típico	p-valor
Renta equivalente <i>per capita</i>	0,000015	0,0000006	0,020
Hombre	-0,4113887	0,0932579	0,000
Sustentador principal trabaja	-0,0338724	0,1183986	0,775
Educación madre (Secundaria)	0,1610729	0,1265503	0,203
Educación madre (Superior)	0,783967	0,0853074	0,000
Menores de 16 años en el hogar	-0,4690742	0,1657048	0,005
Proporción de parados	-1,573641	0,2547609	0,000
Grado de urbanización: muy poblada	0,0492592	0,0696939	0,480
Grado de urbanización: media	-0,137619	0,0858322	0,109
Tasa de paro universitarios	1,06583	1,642751	0,516
Completa E. Secundaria postobligatoria			
Edad del S.P.	0,0056178	0,0030604	0,066
Renta equivalente <i>per capita</i>	0,0000101	0,0000128	0,432
Hombre	-0,2720233	0,0571024	0,000
Sustentador principal trabaja	0,0278193	0,0542438	0,608
Educación madre (Secundaria)	0,0497435	0,0812775	0,541
Educación madre (Superior)	0,5523391	0,0831563	0,000
Menores de 16 años en el hogar	-0,6123564	0,0672433	0,000
Proporción de parados	-0,9426925	0,1524344	0,000
Grado de urbanización: muy poblada	0,2257218	0,0618507	0,000
Grado de urbanización: media	0,0330697	0,0350459	0,345
Tasa de paro jóvenes (16 a 19 años)	-0,9272087	0,7053017	0,189
athrho	0,8952992	0,3211547	0,005
Nº de observaciones	3.206		
Observaciones censuradas	1.736		
Observaciones no censuradas	1.470		
Log verosimilitud	-3.703.340		
Prob > chi2	0,000		

Nota: S.P. es Sustentador principal.

Categoría de referencia: Mujer que vive en un hogar situado en una zona con baja densidad de población, sin menores de 16 años en el hogar, cuyo sustentador principal no trabaja y cuya madre tiene estudios primarios.

Fuente: *Elaboración propia a partir de ECV 2006*

4.- CARACTERIZACIÓN DE LOS INDIVIDUOS QUE ABANDONAN EL SISTEMA EDUCATIVO

Para finalizar este análisis, resulta relevante estudiar a aquellos jóvenes de entre 17 y 25 años que abandonan¹¹⁷ el sistema educativo. De este colectivo puede diferenciarse además entre dos tipos de individuos: aquéllos que abandonan el sistema educativo habiendo completado al menos estudios de secundaria postobligatoria (bachillerato o formación profesional de grado medio), o los que dejan los estudios con sólo el título de secundaria de primera etapa o inferior (primaria). Estos últimos, por tanto, están en peores condiciones en términos de capital humano, puesto que sólo han superado los estudios obligatorios o ni siquiera ese nivel obligatorio.

Del total de individuos de la muestra, el 41,2% de los jóvenes entre 17 y 25 años declara haber abandonado el sistema educativo, al menos en el momento en que se realizó la encuesta. El 70% de ellos sólo tiene completados los estudios de secundaria de primera etapa o de primaria, mientras que el 30% restante tiene un título de secundaria postobligatoria. En relación con el sistema de becas, en este punto resultaría de gran interés conocer si las becas y ayudas públicas podrían haber actuado para evitar que algunos individuos abandonaran el sistema educativo porque en sus hogares hubiera dificultades financieras que les obligara, por ejemplo, a optar por el mercado de trabajo. En este sentido, hubiera sido fundamental conocer cuáles son las motivaciones últimas de los jóvenes, que les impulsan a abandonar el sistema educativo (falta de habilidades innatas, dificultades monetarias, desmotivación, etc.), así como saber si el hecho de recibir una ayuda financiera para sus estudios, les hubiera motivado a seguir estudiando. Sin embargo, la ECV no dispone de información tan detallada en ese sentido, por lo que únicamente es posible ofrecer un perfil de los diferentes tipos de jóvenes. Con ello, se trataría de discernir si pueden existir diferencias en las características socioeconómicas de los jóvenes y de sus hogares que puedan marcar también diferencias en las decisiones sobre abandonar o no la carrera académica.

En el Cuadro 9 se muestra un perfil de los jóvenes que abandonan el sistema educativo, ofreciendo además una comparación con sus “homólogos”, esto es, con los estudiantes de secundaria de segunda

¹¹⁷ Es importante señalar que en este apartado no se identifica el abandono con la definición de abandono escolar prematuro, sino que se habla de abandono cuando el individuo deja de estudiar, sea cual sea el nivel máximo educativo que ha alcanzado o el nivel de enseñanza en que sale del sistema educativo.

etapa y con los estudiantes de educación superior. Dicho perfil se proporciona tanto para variables propias del individuo, como del hogar al que pertenece.

En relación a las características de los individuos, los resultados muestran que la mayoría de individuos que deja de estudiar trabaja a tiempo completo (60%) o a tiempo parcial (8% si sólo tienen educación secundaria de primera etapa o primaria, 15% si han completado la de segunda etapa). La proporción de individuos parados es mayor en el caso que éstos no tengan estudios postobligatorios (24%). En comparación con los estudiantes, se comprueba que éstos raramente compatibilizan sus estudios con trabajo¹¹⁸. En relación al estado civil, la mayoría de jóvenes está soltero, aunque sí que se detecta un pequeño porcentaje (6%) de los no estudiantes que declara estar casado. Esta situación podría relacionarse con el abandono del sistema educativo. Los salarios de los trabajadores de cada una de las categorías muestran que los individuos que abandonan el sistema educativo habiendo completado sólo con secundaria de primera etapa, obtienen los salarios medios más elevados del grupo. Los estudiantes de superior y los que tienen la secundaria postobligatoria tienen unos salarios medios similares y ligeramente inferiores al grupo anterior, aunque la dispersión en el caso de los estudiantes de superior es mucho mayor (520 €). Las edades medias en la que los individuos comienzan a trabajar indican que es el momento en que estos jóvenes abandonan el sistema educativo cuando comienzan a trabajar. En cuanto a la estabilidad de sus contratos, la mayoría de jóvenes trabajadores en estas edades tiene un trabajo temporal. Son los trabajadores que tienen estudios postobligatorios completados los que muestran una mayor estabilidad laboral (40% contrato indefinido).

Si nos centramos en las variables propias del hogar, se detecta que los estudiantes de superior pertenecen a los hogares con rentas más elevadas, y situados en el decil de renta más elevado (17% de hogares en el último decil). Por el contrario, los individuos que abandonan con un título de secundaria de primera etapa o de primaria pertenecen a los hogares con rentas más bajas y también con mayor proporción de parados. El tipo de hogar al que pertenecen los distintos colectivos varía según sean o no estudiantes: así, en el caso de los estudiantes, los hogares mayoritarios son los formados por parejas con hijos, mientras que en el caso de los individuos que abandonan el sistema educativo, éstos pertenecen en su mayoría a hogares unipersonales o parejas sin hijos (más del 50%). Esto avalaría la hipótesis de que estos jóvenes que abandonan el sistema educativo se emancipan de su hogar de origen para formar su propio hogar, mientras que los estudiantes seguirían viviendo con sus padres.

¹¹⁸ Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuando los individuos responden en la ECV acerca de su situación laboral las categorías pueden ser excluyentes, es decir, que aunque el individuo trabaje y estudie a la vez, puede rellenar únicamente la actividad a la que le dedique la mayor parte de su tiempo.



Por su parte, el perfil de los sustentadores principales en cuanto a su situación laboral no difiere mucho entre los cuatro grupos, aunque sí se detecta un mayor porcentaje de parados y jubilados en el caso del primer grupo. En el nivel educativo de la madre del hogar de origen sí que se detectan diferencias, en el sentido de que los que no estudian provienen de hogares donde mayoritariamente las madres sólo tienen estudios primarios. Por el contrario, los estudiantes de superior cuentan con el mayor porcentaje de madres con estudios superiores.

Cuadro 9: Perfil de los individuos que abandonan o permanecen en el sistema educativo

Variable	Categorías	Abandonan con E. Sec. 1ª etapa o primaria	Estudian E. Sec. 2ª etapa	Abandonan con la E. Sec. 2ª etapa	Estudian E. Superior
Situación laboral del individuo	T. Completo	59%	3%	60%	17%
	T. parcial	8%	3%	15%	7%
	Parado	24%	3%	10%	4%
	Estudiante	1%	89%	11%	70%
	Incapacitado	1%	0%	0%	0%
	Labores del hogar	4%	3%	1%	0%
	Otra inactividad	4%	0%	3%	2%
Estado civil del individuo	Soltero	94%	100%	94%	99%
	casado	6%	0%	6%	1%
	Separado	0%	0%	0%	0%
Salarios	Media	1.008,59 €	645,71 €	967,80 €	973,42 €
	D.T.	388,04 €	390,28 €	353,40 €	519,63 €
Edad del primer trabajo	Media	17,41	17,86	19,20	20,34
	D.T.	1,63	1,86	1,99	2,13
Tipo de contrato	Indefinido	32%	15%	40%	24%
	Temporal	68%	85%	60%	76%
Renta total del hogar	Media	26.317 €	29.186 €	29.238 €	32.660 €
	D.T.	13.145 €	26.641 €	13.801 €	23.411 €
Decila de renta total <i>per capita</i> del hogar	1	9%	7%	4%	7%
	2	8%	12%	4%	6%
	3	10%	11%	6%	8%
	4	12%	10%	11%	8%
	5	9%	11%	13%	9%
	6	12%	11%	9%	10%
	7	13%	10%	14%	11%
	8	11%	9%	15%	11%
	9	10%	8%	14%	12%
	10	6%	10%	9%	17%
Tipo de hogar	Unipersonal o pareja	50%	7%	59%	24%
	Monoparental	1%	5%	1%	2%
	Parejas con hijos	13%	58%	11%	42%
	Otros hogares	36%	30%	28%	32%
Situación laboral del sustentador principal	T. Completo	61%	74%	69%	71%
	T. parcial	5%	3%	7%	5%
	Parado	10%	5%	8%	3%
	Jubilado	10%	6%	6%	10%
	Incapacitado	8%	5%	5%	5%
	Labores del hogar	6%	6%	5%	6%
	Otra inactividad	0%	0%	0%	0%
Nivel educativo de la madre	Primaria	55%	28%	44%	32%
	Secundaria, 1ªe.	35%	28%	24%	21%
	Secundaria, 2ªe.	8%	28%	21%	24%
	E.Superior	2%	16%	10%	23%
Proporción de parados	Media	0,13	0,04	0,08	0,04
	D.T.	0,20	0,11	0,15	0,11
Proporción de menores en el hogar	Media	0,37	0,40	0,17	0,42
	D.T.	0,68	0,63	0,42	0,46

4.- CONCLUSIONES

Este trabajo tiene como objetivo general analizar el sistema de becas español para el año 2006. Los niveles educativos objeto de estudio son la educación secundaria post-obligatoria y la educación superior. Los objetivos parciales del trabajo se centran en la evaluación de la equidad del sistema de becas, el análisis de los determinantes de la demanda de educación y en el estudio del perfil de los individuos que abandonan el sistema educativo.

En relación al primero de los objetivos, la equidad, el estudio realizado permite extraer las siguientes conclusiones: por una parte, los requisitos legales (económicos, académicos, de distancia y por familia numerosa) exigidos en las convocatorias parecen ser respetados, esto es, las administraciones públicas siguen criterios de equidad en la concesión de becas. Además, los resultados muestran que las becas se conceden en su mayoría a individuos pertenecientes a los hogares más desfavorecidos económicamente, permitiendo alcanzar ciertos niveles de progresividad y de redistribución positivos. Sin embargo, también se demuestra que aún pueden seguir existiendo problemas de fraude fiscal para rentas altas y de percepción insuficiente de becas en el grupo de renta más pobre. Sin embargo, el perfil de los becarios de la primera decila y de la segunda no parece ser muy diferente, a excepción de la cuantía de las becas que reciben. Aunque eso sí, la encuesta utilizada no permite saber los motivos concretos por los que los individuos de la primera decila no tienen becas en la proporción que cabría esperar, aun mereciéndolas por criterios económicos. En esta línea, cuando se estudian qué estudiantes merecen becas y no las tienen, los resultados muestran que hay un elevado porcentaje de estudiantes de las cuatro primeras decilas que merecerían una beca según los umbrales de renta marcados por ley y no la tienen. De nuevo, sería necesario, a través de otras fuentes de información, contrastar por qué estos becarios potenciales no están recibiendo una beca. La falta de cumplimiento de criterios académicos o la desinformación que hace que no soliciten una beca pueden ser algunas de las razones que causan esta situación.

En cuanto al segundo de los objetivos, el estudio de los determinantes de la demanda de educación, los resultados obtenidos indican que hay ciertos factores que determinan claramente esta decisión, siendo el mayor nivel educativo de la madre o la menor proporción de parados en el hogar, las variables más relevantes a la hora de decidir cursar estudios. La variable renta del hogar parece no



estar jugando un papel determinante en esta decisión, en línea con otros trabajos realizados recientemente para el caso español.

Finalmente, el abandono del sistema educativo (entendido éste como dejar de estudiar y no como abandono escolar prematuro) por parte del colectivo de jóvenes de entre 17 y 25 años parece ser una cuestión de especial relevancia en el caso español, ya que dicho abandono se cifra en casi el 42%. Además, resulta especialmente preocupante el caso de los jóvenes que sólo ha completado estudios de secundaria obligatoria o de primaria, puesto que su proporción es mayor. El mercado laboral parece haber sido un importante reclamo para estos individuos, que en una proporción no despreciable parecen formar su propio hogar. Sería interesante profundizar en las causas del abandono escolar de estos individuos, de nuevo con otras fuentes de información que tengan más detalle en estas cuestiones. Con ello, ser podría evaluar si estos jóvenes hubieran permanecido en el sistema educativo de haber contado con una beca o con una ayuda financiera por parte del estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Albert, C. (1997). “La demanda de educación superior en España: diferencias por sexo”. *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 760, febrero, pp. 105-116.
- Albert, C. (2001) “¿Por qué las mujeres demandan más educación superior que los varones? Un análisis del caso andaluz.” *Boletín económico de Andalucía*, N° 30, pp. 65-76.
- Aldás, J. y Uriel, E. (1999) “Equidad y eficacia del sistema español de becas y ayudas al estudio”. Working Papers del *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas*. N° 99-11.
- Arrazola, M. y de Hevia, J. (2001) “Rendimiento de la educación en España: nueva evidencia de las diferencias entre hombres y mujeres”. Papeles de Trabajo n° 24/01. *Instituto de Estudios Fiscales*.
- Barr, N. (1993) “The Economics of Welfare State.” Oxford University Press. (2ª ed.).
- Becker, G. (1975): “Human capital”, (2ª ed.), NBER, Nueva York.
- Behrman, J.R., Taubman, P. (1989) “Is schooling mostly in the genes? Nature-nurture decomposition using data on relatives.” *Journal of Political Economy*, vol. 97, no. 6.
- Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G y Smeeding, T. (1988) “Equivalence scales, well-being, inequality and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) data.” *Review of Income and Wealth*, vol. 34, pp.115-142.
- Calero, J. (1996) “Financiación de la educación superior en España: sus implicaciones en el terreno de la equidad”. *Fundación BBV*
- Calero, J. (1998) “El gasto en educación superior y la equidad: Educación y empleo”. *Hacienda Pública Española, Monografías, 1998*, pp.89-100.
- Calero, J. (2002) “The Distribution of Public Social Expenditure in Spain: General Analysis with Special Reference to age and social class”. *Social Policy & Administration*, vol. 36, no. 5, pp. 443–464.
- De Pablos, L. (1996): “El gasto Público en Educación Superior. Algunos aspectos de interés”. Documento de Trabajo n° 9823. *Universidad Complutense de Madrid*.
- De Pablos, L., Valiño, A. (2000) “Economía del gasto público: control y evaluación”. *Ed. Civitas*, pp.271-313.
- De Pablos, Gil, M. (2007) “Análisis de los condicionantes socioeconómicos del acceso a la educación superior.” *Presupuesto y Gasto Público*, n° 48, (3/2007).
- De Wulf, L. (1981): "Incidence of Budgetary Outlays: Where do we go from here". *Public Finance*, vol. 36, n° 1. Versión en español (1987) “Incidencia del gasto: ¿Hacia donde vamos ahora?”. *Hacienda Pública Española*, 107, pp. 107-120.
- Gil, M. (mimeo) “Incidencia del gasto público en educación superior en España: un enfoque multidimensional”. *Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid*.
- Instituto Nacional de Estadística (2006) “Encuesta de Condiciones de Vida: Ficheros de usuario del tercer ciclo”
- _____ “Encuesta de Condiciones de Vida: Metodología”
- _____ “Encuesta de Población Activa”
- Lambert, P.J. (1996). “La distribución y redistribución de renta”. Madrid. *Instituto de Estudios Fiscales*.
- Mincer, J. (1974):“Schooling, experience, and earnings”. *New York: Columbia University Press*.
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2007) “Estadística de Becas y Ayudas al estudio, año 2005/06”.
- Marcenaro, O.D., Navarro, M.L. (2001) “Un análisis microeconómico de la demanda de educación superior en España”. *Estudios de Economía Aplicada*, n° 19, 2001, pp. 69-86.
- Mora, J.G. (1997) “Equity in Spanish higher education”. *Higher Education*, n° 33, pp. 233–249.



- Moulton, B.R. (1990) “An illustration of a pitfall in estimating the effects of aggregate variables on micro units”. *Review of Economics and Statistics* 72(2), pp. 334-338.
- Pérez Esparrells, M.C. (1999) “La equidad de la educación. Una aproximación al impacto redistributivo del sector público en la educación en España. En “Perspectivas Económicas de la Educación”. Coord. J. Ventura Blanco. Estudi General.
- Sánchez Campillo, J. (1999) “Equidad e igualdad de oportunidades en la financiación de la enseñanza superior en España.” En “Perspectivas Económicas de la Educación”. Coord. J. Ventura Blanco. Estudi General.
- San Segundo Gómez de Cadiñanos, M.J. (2001) “Economía de la Educación”. Síntesis Educación.

ANEXO

Convocatoria general de becas y ayudas al estudio¹¹⁹ para niveles postobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad Autónoma. Curso 2005-2006.

1.- Requisitos económicos: Umbrales de renta familiar (euros)

	Acceso a beca*	Acceso a ayuda compensatoria*
Familias de 1 miembro:	7.470	2.603
Familias de 2 miembros:	12.168	5.024
Familias de 3 miembros:	15.980	7.320
Familias de 4 miembros:	18.955	9.600
Familias de 5 miembros:	21.510	11.875
Familias de 6 miembros:	23.978	14.100
Familias de 7 miembros:	26.310	16.275
Familias de 8 miembros:	28.628	18.400

*A partir del octavo miembro, se añadirán 2.298 euros por cada nuevo miembro computable.

2.- Requisitos académicos

2.1.- Estudios superiores.

- Para obtener beca en estudios universitarios o superiores será preciso haber obtenido, en el curso 2004/2005, las calificaciones medias siguientes:

- a) Para primera matrícula de primer curso de primer ciclo:
Nota de acceso a la Universidad igual o superior a 5 puntos, o bien 5 puntos de nota media en último curso de Formación Profesional o de Bachillerato.
- b) Para los restantes casos:
En estudios de Enseñanzas Técnicas: 4 puntos de nota media.
En los demás estudios universitarios y superiores: 5 puntos de nota media.

- Asignaturas no superadas: podrá obtenerse el beneficio de la beca, aunque no se hubieran superado todas las asignaturas, siempre que las no superadas no excedan de tres, si se trata de estudios de Enseñanzas Técnicas, o una, si se trata de los demás estudios universitarios o superiores.

2.2.- Estudios de nivel secundario

- Para primeros cursos quedar matriculado de dichos cursos.

¹¹⁹ ORDEN ECI/2039/2005, de 17 de junio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2005/2006, para alumnos de niveles postobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad Autónoma.

- Para los restantes cursos haber obtenido en el curso 2004/2005 una nota media de 5 puntos entre las convocatorias ordinaria y extraordinaria.
- No se concederá beca a los alumnos que estén repitiendo curso.

3.- Cuantías (euros)

Ayuda por matrícula: matrícula gratuita. Cuantía según su precio.
 Ayuda compensatoria: oscila entre 1.246 y 2.442 euros, según el tipo de estudios.
 Ayudas por desplazamiento: oscilan entre 164 y 802 euros, según los kilómetros de desplazamiento.
 Ayudas por razón de residencia fuera del domicilio familiar: oscilan entre 1.826 y 2.565 euros, en función del tipo de estudios.
 Ayudas para el material didáctico: oscilan entre 131 y 207 euros, según el tipo de estudios.

Convocatoria de becas de movilidad¹²⁰ para alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad Autónoma. Curso 2005-2006.

Se convocan las siguientes modalidades de beca de movilidad:
 Beca general de movilidad con residencia.
 Beca especial de movilidad con residencia.
 Beca general de movilidad sin residencia.
 Beca especial de movilidad sin residencia.

1.- Requisitos económicos: Umbrales de renta familiar (euros)

	Acceso a beca general*	Acceso a beca especial**
Familias de 2 miembros:	17.181	5.024
Familias de 3 miembros:	23.315	7.320
Familias de 4 miembros:	27.837	9.600
Familias de 5 miembros:	30.960	11.875
Familias de 6 miembros:	33.402	14.100
Familias de 7 miembros:	35.809	16.275
Familias de 8 miembros:	38.208	18.400

*A partir del octavo miembro, se añadirán 2.255 euros por cada nuevo miembro computable.

**A partir del octavo miembro, se añadirán 2.298 euros por cada nuevo miembro computable.

2.- Requisitos académicos

Los mismos que los correspondientes a la convocatoria de carácter general en el caso de los estudios superiores.

¹²⁰ ORDEN ECI/2040/2005, de 17 de junio, por la que se convocan becas de movilidad, para el curso 2005/2006, para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad Autónoma.



3.- Cuantía de la beca (euros)

Beca general de movilidad con residencia: 3.079 euros.

Beca especial de movilidad con residencia: 5.195 euros.

Beca general de movilidad sin residencia: 1.546 euros.

Beca especial de movilidad sin residencia: 3.662 euros.

Anexo IV: Cuadros del sistema educativo español

ORGANIGRAMA DEL SISTEMA EDUCATIVO: CORRESPONDENCIA CON LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL NORMALIZADA DE LA EDUCACIÓN (C.I.N.E.)

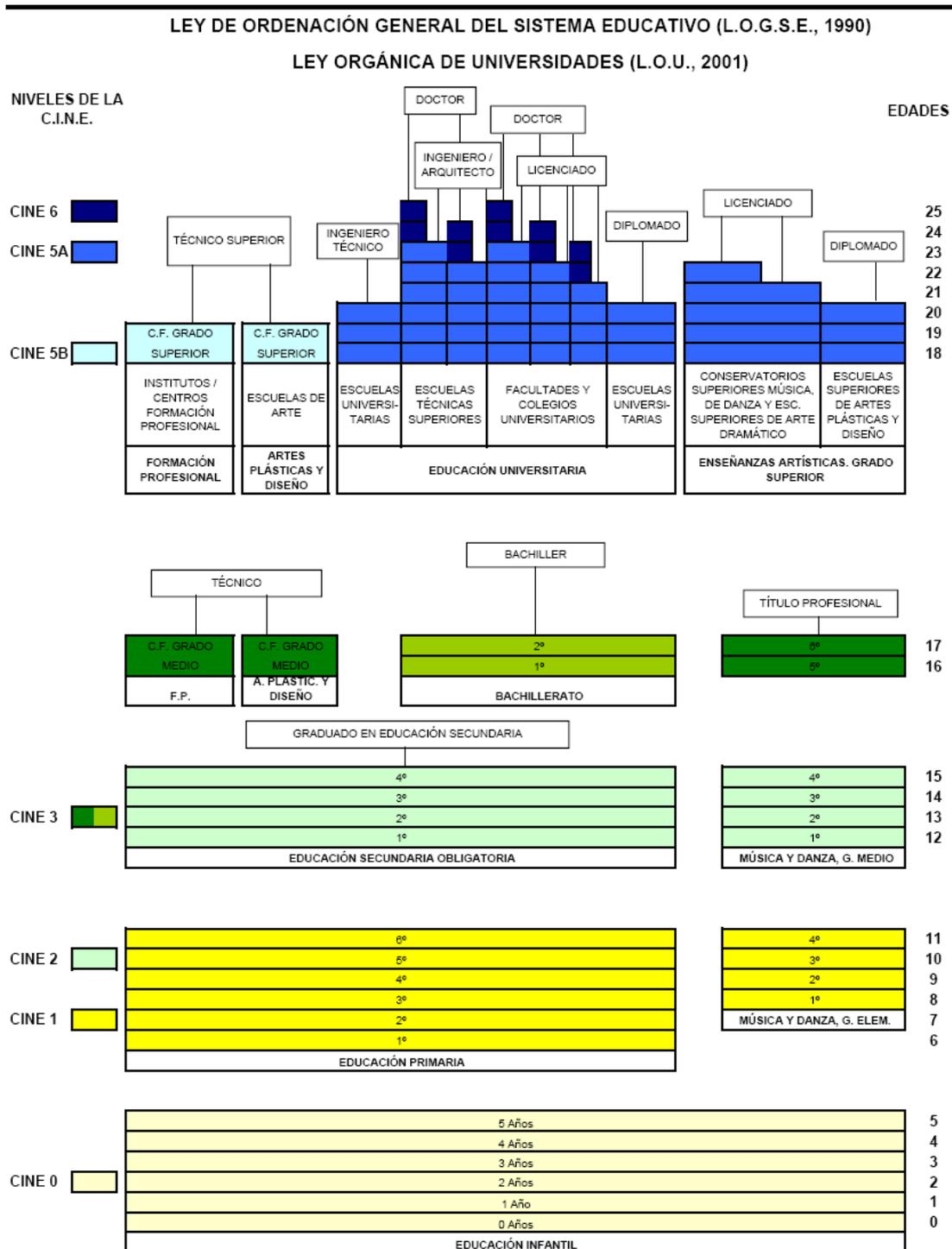


Gráfico 11. Fuente: MEPSYD



Organigrama del Sistema Educativo Español (LOE 2006)

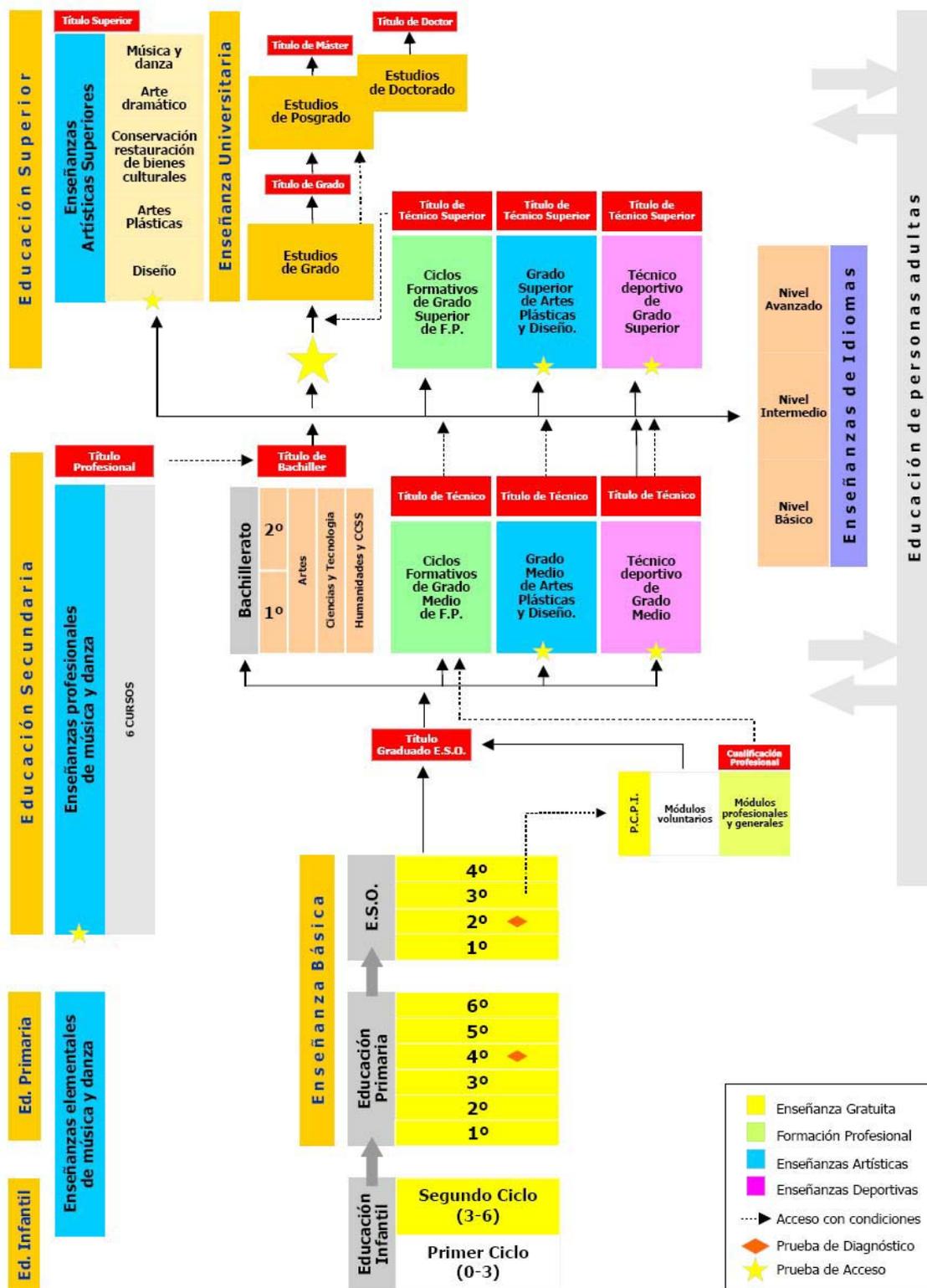


Gráfico 12. Fuente: MEPSYD

