

Cómo conseguir que las becas universitarias lleguen a tiempo para quien más las necesita

AUTORES

José Montalbán Castilla

SOFI – Universidad de
Estocolmo y senior fellow de
EsadeEcPol

Rosa Sanchis- Guarner

Universitat de Barcelona
e Instituto de Economía de
Barcelona

EsadeEcPol Insight #51¹ Diciembre 2023

RESUMEN EJECUTIVO

Las becas universitarias son la política pública central para tratar de igualar el acceso a la educación superior para jóvenes de familias en desventaja socioeconómica. En España tienen una cobertura aproximada del 25%, y se asignan en base al nivel de ingresos y el tamaño de las familias condicionadas a cumplir unos requisitos académicos mínimos. En esto es homologable al de otros países, pero no lo es en un rasgo crucial para que funcione como creador de oportunidades: las becas en España llegan tarde a quien las necesita.

En esto, España es una anomalía mundial con un fallo de diseño fundamental: la concesión y el pago de las becas se produce cerca del final del curso académico. En media, después del primer cuatrimestre, es decir, desde febrero, cuando se necesitan desde septiembre.

Esta anomalía perjudica gravemente el acceso a la educación superior de los estudiantes de rentas bajas, dado que la beca que se concede con el objetivo de ayudarles a ingresar en la universidad llega mucho después de haber accedido a ella.

Para resolverlo, proponemos:

1. Adelantar y unificar los calendarios académicos de las universidades de modo que tanto la finalización del curso como la matriculación del curso siguiente esté resuelta antes del verano.
2. Contemplar la renta de dos años antes de la solicitud de beca para evitar que el envío de documentos se tenga que retrasar al final de la campaña de renta, terminando a partir de final de junio, sino que se pueda empezar desde antes con la declaración del año anterior.
3. Asignar al Ministerio de Hacienda la tarea de revisar las solicitudes para corroborar los requisitos económicos, lo que aliviaría la revisión posterior por parte de las unidades de becas de las universidades, que cuentan con recursos humanos limitados. Lo haría en cerca del 30% menos de volumen de solicitudes (unas 90.000 al año) que suelen rechazarse por este motivo.

Suponiendo que se implementen las tres medidas propuestas anteriormente, el principal obstáculo para que las becas no se paguen a tiempo es que éstas se financian con el

Línea de investigación:

Educación

Dirigida por Lucas Gortazar

¹ Este documento es una versión del capítulo firmado por los mismos autores en el libro 'Un país posible: manual de reformas políticamente viables' coordinado por Toni Roldán, Lucas Gortazar, Teresa Raigada y Jorge Galindo (Deusto, 2023)

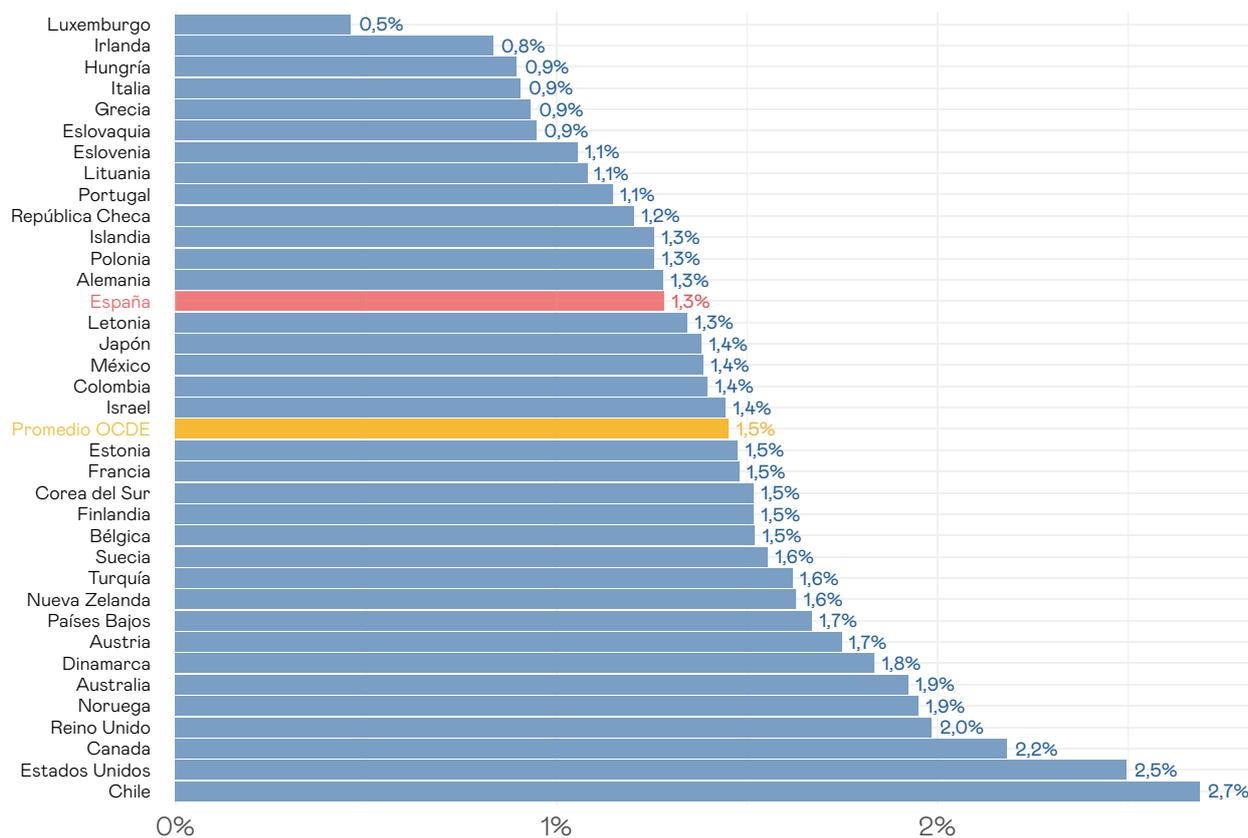
dinero de dos ejercicios presupuestarios distintos: las becas se comienzan a pagar cada año académico con el dinero que ha sobrado de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el final del año natural (de octubre-diciembre), y se termina de pagar con el dinero de PGE del siguiente año natural (a partir de enero). Esto haría que, aunque corrigiésemos los obstáculos para que se concedan las becas entre octubre y diciembre, no habría dinero suficiente para financiarlas en el primer año de la corrección o mientras ésta se produce: el 80% del presupuesto aproximadamente se habría gastado en pagar el resto de becas del curso académico anterior. Por ello, proponemos también:

4. Aumentar el presupuesto de becas de manera extraordinaria únicamente para un ejercicio presupuestario. Esto cambiaría el ritmo de concesiones y pago para todas las convocatorias de becas futuras sin implicar incremento de gasto estructural alguno porque al año siguiente se volvería al volumen habitual. El volumen de ese gasto extra tampoco sería significativo: las becas universitarias suponen menos de un 2% de la partida de los PGE destinada a educación, algo por encima de 1.000M€. Por dar un orden de magnitud: esos 1.000M€ extra para ese año representarían menos de un 5% del incremento de gasto social en los PGE de 2023 respecto a 2022, que fue de más de 20.000M€. Una posibilidad, no exenta de complejidades, es usar una Adenda a los Fondos de Recuperación para financiar el mencionado incremento del gasto extraordinario en el año de transición.

En los próximos años España se enfrenta a desafíos educativos cruciales, algunos de carácter global y otros específicos al contexto español. Nuestro caso se caracteriza por una alta tasa de abandono escolar, la falta de titulados intermedios, un desempleo juvenil muy elevado, especialmente entre jóvenes con bajo nivel educativo, e importantes desajustes entre la oferta y la demanda de cualificaciones. El sistema educativo debe dar respuesta a estos retos adaptándose a las nuevas necesidades y demandas del sistema productivo, atajando los problemas que generan un acceso desigual a las oportunidades y aumentando la eficiencia del sistema.

Aunque el porcentaje que representa el gasto en educación terciaria en España ha crecido más rápido que la media de la OCDE desde 2015, la educación superior (incluyendo Formación Profesional superior) en España tiene una baja dotación de fondos públicos: un 1,3% del PIB, mientras que la media de la OECD es del 1,5% en 2019².

Gráfico 1. Gasto en educación terciaria como porcentaje del PIB (2019)



Desde el punto de vista de la equidad del sistema, existen diferencias notables en los niveles de acceso y graduación universitaria entre estudiantes de diferentes grupos socioeconómicos. Estos se deben tanto a las barreras financieras que encuentran en el acceso, como al menor rendimiento académico general asociado a factores como la mayor incidencia del fracaso escolar temprano o las menores notas medias³. En cuanto a la eficiencia del sistema, el rendimiento de sus organismos universitarios (y estudiantes) es francamente mejorable. El 20% de los estudiantes abandonan los

² Ver Tabla C.2.1 de OCDE (2022).

³ Ver Baum, Ma y Payea (2013), y Bowen et al. (2006)

estudios universitarios tras el primer curso, y el 50% de los estudiantes requieren dos o más años adicionales para finalizar sus estudios universitarios⁴.

Para seguir avanzando en movilidad social educativa en España, es imprescindible incrementar el acceso a la educación superior, pero con una mayor equidad y eficiencia en las políticas. Uno de los instrumentos centrales para favorecerla son las becas universitarias. Las becas son los asideros principales en la escalera entre educación secundaria y superior por la que se nos 'caen' precisamente muchos de los jóvenes que están en riesgo de abandonar el sistema antes de alcanzar un título superior, terminando en el mercado laboral sin las herramientas suficientes para construir una carrera sólida y próspera. Aunque es verdad que España tiene un sistema que sobre el papel parece homologable al de otros países de nuestro entorno, y cuya dotación ha crecido en los últimos años, tiene un problema estructural que impide que el sistema funcione para evitar esas caídas: las becas no llegan a tiempo a quienes las solicitan. En el presente policy insight presentamos tres medidas concretas y asumibles en el corto plazo, junto a una cuarta (temporal, para el año de transición a un nuevo modelo), que resolverían este cuello de botella central, mejorando la eficiencia y la equidad del sistema de becas universitarias.

1. El problema del retraso de las becas, y su posible solución

Las becas universitarias, que subvencionan el pago de matrícula más unas cantidades adicionales para cubrir los costes de vida, cubren a alrededor de un 25% de estudiantes en España (300.000 estudiantes de grado de unos 1.341.000 matriculados)⁵. El sistema de becas español, cuya competencia principal le corresponde al Ministerio de Educación y Formación profesional (MEFP) y al Ministerio de Universidades (MU), se asemeja a otros programas nacionales en cuanto a cobertura y alcance, como la *Pell Grant* en EEUU o las *Bourses sours Critères Sociaux* en Francia. Las becas son la suma de distintos componentes, tal y como explica el MEFP para el curso 2023-24. Hay una base fija que se compone de:

- La beca de matrícula (que comprende el importe de los créditos en los que el estudiante se matricula por primera vez)
- El añadido por renta familiar, cuando ésta es baja (1.700€)
- El componente por residencia en un lugar distinto al familiar durante el curso (2.500€)
- Un *plus* por excelencia académica (50-125 euros)

Cada año se asigna esta cuantía fija a quien, entre los solicitantes, haya cumplido con los requisitos correspondientes: una serie de mínimos generales, pero especialmente criterios socioeconómicos

⁴ Ver Lassibille y Gómez (2011) y datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

⁵ Ministerio de Universidades (2022).

condicionados al tamaño del hogar (renta, patrimonio familiar, etc.) para becas de matrícula y añadido por renta familiar; la distancia respecto al domicilio familiar de la universidad de destino para el componente correspondiente; y criterios de excelencia académica para las becas de matrícula y *plus* por excelencia.

Estas becas van a cargo de los PGE, que reservan una cantidad determinada a tal efecto. Una vez se han asignado las cuantías correspondientes a todas las personas solicitantes que cumplan con los requisitos, el importe que queda desde la suma de todo ese gasto hasta el total presupuestado se reparte entre los beneficiarios para ampliar la beca con un componente adicional variable. Este componente depende de una fórmula que pondera renta per cápita familiar y nota media.

Sin embargo, más allá de sus parámetros más o menos estándar, el programa español es una anomalía mundial en cuanto a que contiene un fallo de diseño fundamental: la concesión y el pago de las becas se produce cerca del final del curso académico (en media, después del primer cuatrimestre). Esta anomalía perjudica de manera grave el acceso a la educación superior de los estudiantes de rentas bajas, dado que la beca que se concede con el objetivo de ayudarles a ingresar en la universidad llega mucho después de haber accedido a ella.

Desde 2017, varios organismos como Airef, ONGs como *Save the Children*, asociaciones de estudiantes como CANAE, unidades de becas, e investigadores en artículos publicados por la Fundación Ramón Areces o periódicos como *El País* o *El Mundo*, coinciden en que el problema más grave de nuestro sistema de becas es que se pagan demasiado tarde⁶. Desde entonces, se han propuesto soluciones de cómo se debería proceder para paliar este problema: una serie de cambios que se engloban en dos tipos de medidas. Por un lado, medidas destinadas a agilizar el proceso para que todas las solicitudes que cumplan los requisitos puedan estar finalmente concedidas al comienzo del año académico; por otro, asegurar que el presupuesto de becas esté disponible para ingresar todas las becas al principio del año académico. Todas estas ideas pueden resumirse en cuatro propuestas.

Agilizar el proceso de solicitud y concesión

Propuesta 1 · Adelantar y unificar los calendarios académicos de las universidades. Todavía quedan universidades, aunque pocas, que tienen convocatorias extraordinarias en septiembre, y periodos de matrícula ya comenzado el curso, y esto hace que el plazo de solicitud se retrase para todas. La propuesta ideada por Juan José Avila (jefe de sección del servicio de becas de la Universidad de Granada), que consiste en el adelanto y unificación de los calendarios académicos en todas las universidades de modo que tanto la finalización del curso como la matriculación del curso siguiente esté resuelta antes del verano, ayudaría a resolver este problema⁷. Al menos, debería existir un sistema de penalización para esas universidades, o una manera en la que los becarios matriculados en la mayoría de las universidades que cumplen con el Plan Bolonia puedan comenzar con el proceso administrativo de concesión.

6 Montalbán (2017), *Save the Children* (2018), Airef (2019), CANAE, Fundación Ramón Areces (Montalbán, 2020), Sanmartín (2020), Ávila (2023).

7 Ávila (2023).

Propuesta 2 · Modificar el criterio de renta al ingreso fiscal de dos años antes (en lugar de uno). Las becas se conceden en base al ingreso fiscal el año anterior a la solicitud. La campaña de la declaración de la renta termina a finales de junio (a lo que hay que sumar las reclamaciones). Por tanto, no hay tiempo material para que el calendario se desarrolle con éxito. Se propone adelantar un año más el ingreso fiscal computable para la beca de tal manera que se tenga en cuenta el ingreso fiscal de dos años antes (en vez del año anterior), por lo que no haría falta esperar a que acabe la campaña de renta para resolver solicitudes. Esto ya se hace desde hace años en países de nuestro entorno como Francia o Países Bajos, y como apuntan *Save the Children* y CANAE, para las becas de comedor en muchas CCAA⁸.

Propuesta 3 · Agilizar las interconexiones entre los agentes implicados. Los agentes implicados en el sistema de becas son el MEFP, MU, Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP), las unidades de becas de las universidades y el Ministerio del Interior. En especial, se le otorga demasiada carga a las unidades de becas de las universidades, que cuentan con una capacidad de recursos humanos limitada. Para solucionar esto, proponemos que el MEFP envíe las solicitudes primero al MHFP (en lugar de a las universidades) para comprobar los requisitos económicos de los estudiantes. El MHFP tiene un alto poder informático, y debido a que en torno al 30% de las solicitudes (unas 90.000) son denegadas por no cumplir con los requisitos económicos, este filtro aliviaría significativamente la carga de trabajo de las universidades que no cuentan con tantos recursos, y por tanto, agilizaría el proceso.

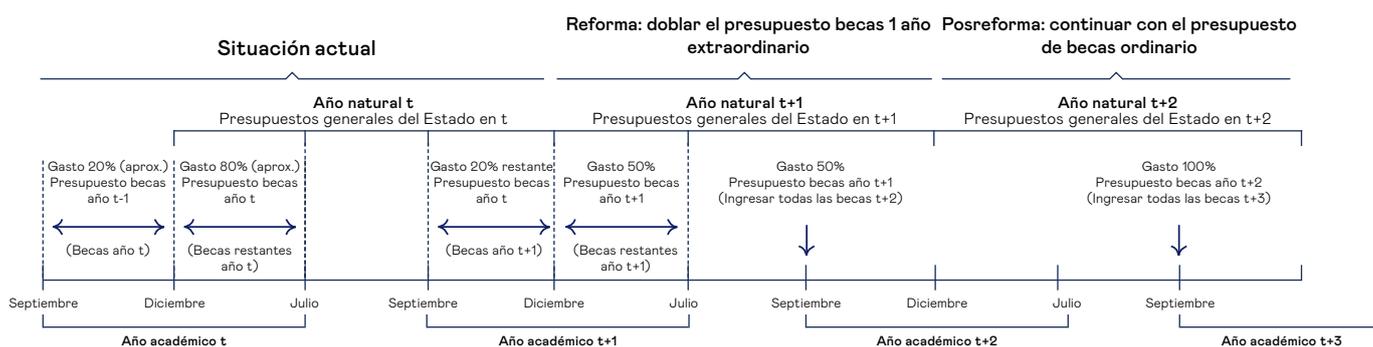
8 Para más detalles, Montalban (2020).

2. El problema del desfase presupuestario, y la alternativa para asegurar la financiación de las becas

Suponiendo que se implementen las tres medidas propuestas anteriormente, el principal obstáculo para que las becas no se paguen a tiempo es que éstas se financian con el dinero de dos ejercicios presupuestarios distintos. Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se aprueban para cada año natural (de enero a diciembre), mientras que el año académico abarca dos años naturales (de septiembre a julio). Las becas se comienzan a pagar cada año académico con el dinero que ha sobrado de los PGE para el final del año natural (de octubre -diciembre), y se termina de pagar con el dinero de PGE del siguiente año natural (a partir de enero). Esto hace que, aunque se corrijan todos los obstáculos que contribuyen a retrasar el proceso, se daría la paradójica situación de que no habría dinero suficiente para ingresar el pago de las becas al principio del curso académico para todos los estudiantes, ya que no habría suficiente dinero disponible en septiembre para pagar todas las becas del nuevo curso: el 80% del presupuesto aproximadamente se habría gastado en pagar el resto de becas del anterior curso académico.

Propuesta 4 · Aumentar el presupuesto de becas de manera extraordinaria únicamente para el próximo ejercicio presupuestario. Estimamos que durante un único año, el de transición, sería necesario doblar el presupuesto de manera extraordinaria: así, la mitad del presupuesto se destinaría a hacer frente a las becas que deben ser ingresadas en el segundo cuatrimestre del anterior sistema (en torno al 80%) a partir de enero, y con la otra mitad, ingresar las becas del nuevo año académico para todos los estudiantes en septiembre. La gran ventaja de esta medida es que cambiaría el ritmo de concesiones y pago para todas las convocatorias de becas futuras, ya que a partir de entonces se financiarían y se tramitarían en el mismo año natural. Por tanto, después de esta medida todos los estudiantes recibirían la beca en septiembre, al comienzo del año académico, volviendo al presupuesto ordinario. La Figura 2 muestra una ilustración gráfica de cuáles serían los pasos desde la situación actual, el año de presupuesto extraordinario, y la vuelta al presupuesto ordinario con las becas ingresadas en septiembre.

Figura 2.



Esta solución puede parecer difícil de alcanzar debido a la restricción presupuestaria, pero esta medida es viable debido a al menos dos razones: (i) Esta política no repercutiría al gasto estructural corriente de becas, ya que se tendría que aplicar solamente en un ejercicio presupuestario extraordinario, volviendo al anterior presupuesto en los ejercicios siguientes; (ii) El gasto público en becas universitarias en el último presupuesto ejecutado (2020/21) consta de una dotación de 1.049 millones de euros, lo que significa un 1,8% del presupuesto total de educación (un 3,5% si se incluyen las becas no universitarias)⁹. Por lo tanto, no es un incremento inasumible, sobre todo teniendo en cuenta que el gasto público en educación se ha incrementado en unos 11.000 millones de euros entre 2018 y 2022 (diez veces el incremento en el presupuesto de becas extraordinario propuesto en esta sección).

Una oportunidad de oro para financiar esta propuesta fue la llegada de las inversiones millonarias vía fondos europeos (*EU-Next Generation*), canalizados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado en 2021¹⁰. Esta propuesta habría encajado con las condiciones de dichos fondos, puesto que una de las condiciones es que las inversiones no deben incurrir en costes que sean de naturaleza corriente, y esta propuesta lo cumple, puesto que plantea un gasto extraordinario de un ejercicio presupuestario. Esta oportunidad, no sólo se ha perdido con la asignación aprobada en 2021, sino que el Gobierno ha comprometido 2.549 millones de euros de presupuesto de becas universitarias y no universitarias para 2023, lo que implica un incremento del 18,6% con respecto al último año¹¹. Esto hará más complicado implementar la medida propuesta en este capítulo para futuros gobiernos puesto que la restricción presupuestaria será más severa, al ser este incremento en el presupuesto, un puro aumento del gasto corriente estructural de becas. Quizás una Adenda a los fondos europeos para financiar el incremento del gasto extraordinario en el año de transición pudiera ayudar a reducir la carga en la restricción presupuestaria, aunque, esta propuesta no está exenta de complicaciones debido a varias cuestiones que pertenecen a la economía política.

9 La convocatoria general de la AGE en el ámbito universitario otorgó un total de 1.049 millones de euros de presupuesto ejecutado para el último año disponible (curso 2020-2021), y 1.012 millones de euros si se incluyen las becas y ayudas al estudio en el ámbito no universitario, es decir, un total de 2.061 millones de euros (Ministerio de Universidades, 2022). El gasto público en Educación en 2021 (por comparabilidad del último dato de presupuesto de becas) fue de 59.217 millones de euros (Ministerio de Educación, 2023).

10 El Componente 21 del Plan de Recuperación (2021) incluye algunas medidas sobre becas.

11 Ministerio de Educación (2022).

Conclusiones

Hasta que las becas no se paguen a tiempo, debatir sobre otros temas (tremendamente relevantes por sí mismos) como cuantías, umbrales o cobertura, pasa a un plano secundario: meter a más gente en el sistema o ser más generosos con las transferencias cuenta menos si siguen llegando tarde. Además del fallo al apoyo de la movilidad social y la creación de oportunidades, esta situación implica también una erosión de prosperidad agregada: volumen de talento y retornos laborales que se están perdiendo debido a que el objetivo principal de la beca no se cumple son muy altos.

Es por ello que aquí proponemos estas cuatro ideas específicas, alcanzables, viables y que se pueden poner en marcha sin un esfuerzo presupuestario inasumible ni un coste político evidente (al contrario, son o deberían ser susceptibles de suscitar consenso): unificar los calendarios académicos, pasar a contemplar la renta de dos años anteriores para la concesión de la beca, y modificar ligeramente el flujo de consideración de solicitudes para agilizarlo. En el año de transición, en el que por primera vez se concedan becas a tiempo para los estudiantes, sería necesario además incrementar puntualmente la dotación presupuestaria, para poder así alinear de una vez por todas la financiación de las becas con el curso académico.

Referencias

- AIRef (2019). Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 4 (BECAS). Estudio. Becas de educación universitaria. Recuperado de <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio4-5SR/P4-PROTEGIDO.pdf>
- Ávila, Juan José (2023, 21 de febrero), “Nueva convocatoria, pocas novedades y el mismo problema”. Blog elbecador.
- Azmat, G., & Simion. (2020). Charging for higher education: Estimating the impact on inequality and student outcomes. *The BE journal of economic analysis & policy*, 21(1), 175-239.
- Bentolila, S., Cabrales, A., & Jansen, M. (2018). El impacto de la FP dual sobre la inserción laboral de los jóvenes: evidencia para la comunidad de Madrid (No. eee2018-20). FEDEA
- Baum, S., Ma, J., & Payea, K. (2013). Education Pays, 2013: The Benefits of Higher Education for Individuals and Society. Trends in Higher Education Series. *College Board*.
- Bowen, William G, Martin A Kurzweil, Eugene M Tobin, and Susanne C Pichler. 2006. Equity and excellence in American higher education. Univ of Virginia Pr.
- Goux, D., Gurgand, M., & Maurin, E. (2017). “Adjusting your dreams? High school plans and dropout behaviour”. *The Economic Journal*, 127(602), 1025-1046.
- Cabrales, A., Güell, M., Madera, R., & Viola, A. (2019). Income contingent university loans: Policy design and an application to Spain. *Economic Policy*, 34(99), 479-521.
- CBD (2021a) “Informe 2021: La FP como clave de desarrollo y sostenibilidad”, Observatorio de la Formación Profesional en España, CaixaBank-Dualiza.
- CBD (2021b) “Conoce la FP Dual: una mirada desde la orientación”, Observatorio de la Formación Profesional en España, CaixaBank-Dualiza.
- CBD (2022) “Informe 2022: Una nueva Ley de FP para unos nuevos tiempos”, Observatorio de la Formación Profesional en España, CaixaBank-Dualiza.
- Cerdà-Navarro, A., Quintana-Murci, E., & Salvà-Mut, F. (2022). Reasons for dropping out of intermediate vocational education and training in Spain: the influence of sociodemographic characteristics and academic background. *Journal of Vocational Education & Training*, 1-25.
- Chisvert-Tarazona, M. J., Moso-Diez, M., Marhuenda-Fluixá, F. (2021). Apprenticeship in dual and non-dual systems: Between tradition and innovation. Peter Lang Verlag.
- CES (2023), “La Formación Dual en España: Situación y Perspectivas” Informe 01/2023, Consejo Económico y Social de España

- Diris, R., y Ooghe, E. (2018). "The economics of financing higher education". *Economic Policy*, 33(94), 265-314
- EUROSTAT (2019). Database. Education and Training Statistics at a regional level. [online] Available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Fernández-Albertos, J., & Manzano, D. (2012). The lack of partisan conflict over the welfare state in Spain. *South European Society and Politics*, 17(3), 427-447.
- OCDE (2019). Education at a Glance 2019. OECD Indicators. OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2022). Education at a Glance 2022. OECD Indicators. OECD Publishing, Paris.
- Plan de Recuperación (2021, 16 de junio). Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0-3 años. Componente 21.
- Lassibille, G., y Gómez, M. L. N. (2011). "How long does it take to earn a higher education degree in Spain?" *Research in Higher Education*, 52(1), 63-80.
- Ministerio de Universidades (2023). Datos y cifras del sistema universitario español 2022/23. https://www.universidades.gob.es/wp-content/uploads/2022/11/Datos_y_Cifras_2021_22.pdf
- Ministerio de Educación (2023). "Series de Gasto Público en Educación". <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/economicas/gasto/series.html>
- Ministerio de Educación (2022, 23 de noviembre). "La inversión por alumno del Ministerio de Educación en 2023 duplicará la de 2018". <https://www.educacionyfp.gob.es/prensa/actualidad/2022/11/20221123-pgecongreso.html>
- Montalbán, José (2017, 18 de septiembre), Becas universitarias, una propuesta de mejora" *El País*. https://elpais.com/elpais/2017/09/14/opinion/1505414824_054230.html
- Montalban, José (2019). Financiación universitaria: desafíos y soluciones potenciales. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (910), 49-64.
- Montalbán, José (2020), "¿Por qué las becas universitarias llegan tarde? Soluciones para España" *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español*. Fundación Ramón Areces.
- Murphy, R., Scott-Clayton, J., & Wyness, G. (2019). The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review*, 71, 7-22.
- Gobierno de España (2021) "Componente 20: Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional", Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Save the Children (2018). Becas para que nadie se quede atrás. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/becas_para_que_nadie_se quede_atras.pdf
- Sanmartín, Olga (2020, 28 de septiembre). "España es el país que más tarda en pagar las becas universitarias". *El Mundo*