

Presentació FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# Les beques a examen

## Repensar el sistema d'ajudes a l'estudi

Xavier Martínez-Celorrio, professor de sociologia  
de l'educació a la UB

MAIG 2015

FUNDACIÓ  
Fundació  
JAUME  
Jaume  
BOFILL  
Bofill

# LES BEQUES, PILAR CLAU DE LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS

El sistema espanyol de beques s'ha reformat al 2007 i 2013 però mantenint la matriu dissenyada al 1983.

El segon govern Zapatero va fer un intent d'avaluació del sistema (ANEVAL, 2009) per orientar-ho a prevenir l'abandó i el fracàs escolar, sense concretar una nova matriu.

***Tenim un sistema de beques per respondre a les necessitats del 2020 generador de més oportunitats i de més equitat en un context de crisi?***

La Fundació Jaume Bofill vol contribuir a fer una revisió:

- Informe breu ***Les beques a examen***: estat de la qüestió
- Projecte ***#AlterBeques***: mapeig d'alternatives i models

***És pensable una matriu diferent en la manera de concebre les beques com a instrument d'equitat i excel·lència?***

# LES BEQUES A EXAMEN

Principals dimensions analitzades en l'estat de la qüestió:

1. INVERSIÓ PÚBLICA EN BEQUES
2. RETORN SOCIAL, COBERTURA I EQUITAT
3. MODEL COMPETENCIAL I TRANSPARÈNCIA DE DADES

**És el punt de partida** d'un debat i una avaluació que la societat catalana ha de plantejar-se si vol potenciar la igualtat real d'oportunitats

**#AlterBeques** neix per impulsar un debat informat, contrastar experiències innovadores i fer canviar el paradigma vigent

# LES BEQUES COM A FINANÇAMENT

Les beques cobreixen **els costos directes** (matrícula i materials), **indirectes** (mobilitat, transport i residència) i **els costos d'oportunitat** (salaris deixats de percebre per estar estudiant).

| Forma de finançament                              | Modalitats  |
|---|---|
| <i>1. Dimensió social i/o compensatòria</i>       |   |
| Finançament via oferta                            | <b>SUBVENCIÓ DE MATRÍCULA</b>   |
| Finançament via demanda                           | <b>SUBVENCIÓ DE LLIBRES DE TEXT</b>   |
|   | <b>SISTEMA DE BEQUES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Per necessitat econòmica</i></li> <li>• <i>Per excel·lència i mèrit</i></li> <li>• <i>Per mobilitat acadèmica</i></li> </ul> |
|   | <b>DESGRAVACIONS FISCALS</b>  |
|   | <b>PRESTACIONS FAMILIARS</b>  |
|   | <b>VALS o XECS ESCOLARS</b>   |
| <i>2. Concepció préstec o fons capitalitzable</i> |   |
| Finançament amb recuperació de costos             | <b>CRÈDITS EDUCATIUS HIPOTECARIS</b>  |
|   | <b>PRÉSTEC-RENDA o BECA-SALARI</b>  |
|   | <b>IMPOST AL TITULAT</b>  |
| Finançament al llarg de la vida                   | <b>COMPTES INDIVIDUALS DE FORMACIÓ</b>  |

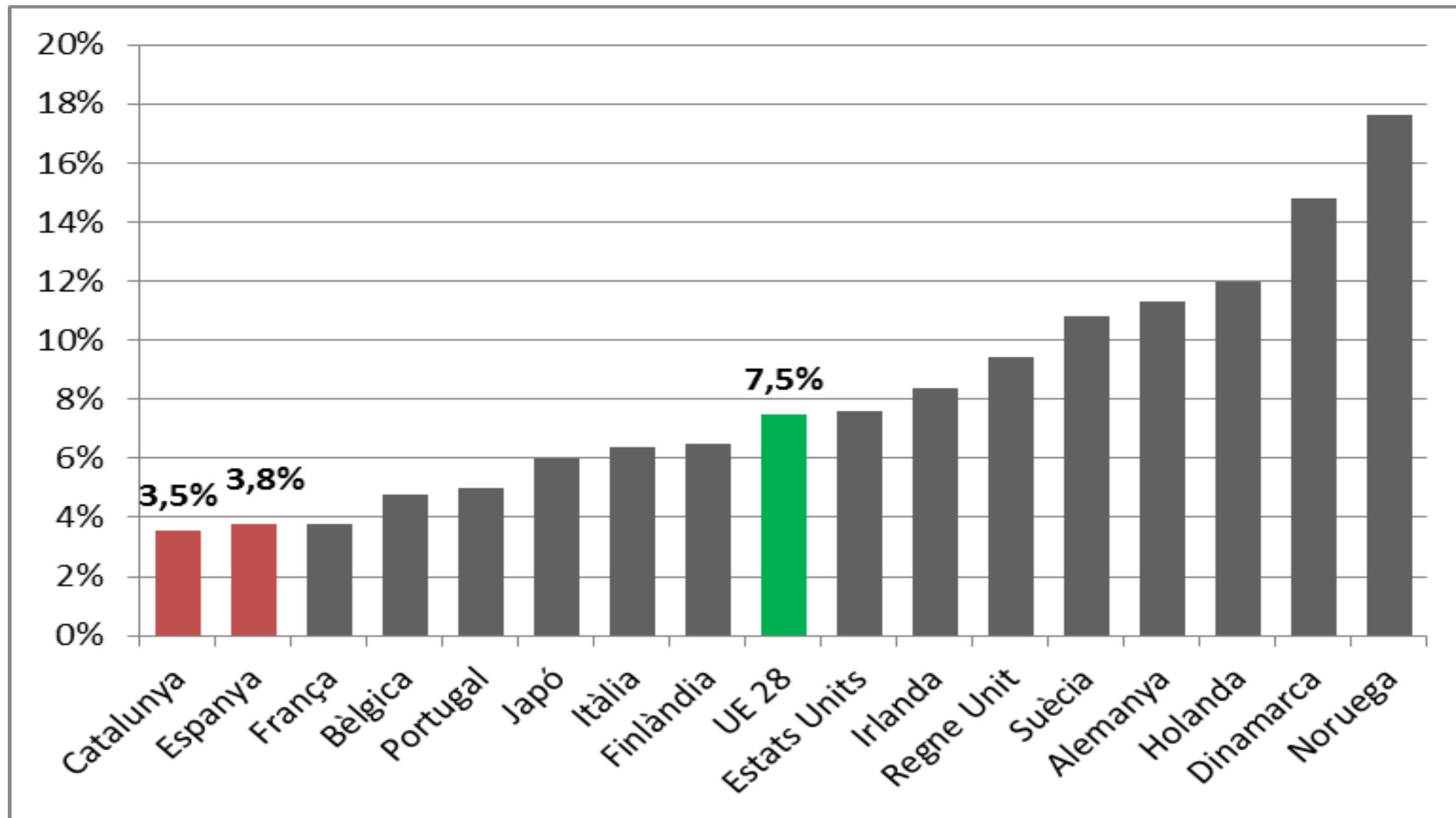
# RESULTATS PRINCIPALS

**Tenim un sistema de beques insuficient pel que fa la cobertura, amb un mal disseny sense qualitat de gestió i inefectiu pel seu baix impacte equitatiu i territorial.**

# 1. INVERSIÓ PÚBLICA EN BEQUES

1. Catalunya i Espanya haurien de duplicar la seva inversió en beques per equiparar-se amb la Unió Europea. Hauria de ser un objectiu pel 2020 en el marc de l'estratègia europea per l'educació i la formació.

**Gràfic 1.** Inversió en beques sobre la despesa educativa total (2011)



Font: Eurostat – EDTR DataBase

**3. Al llarg de la crisi (2009-2015), Espanya ha retallat 575 milions en beques (-28,9%). La partida més ajustada per l'austeritat. Més que el total retallat en educació (-13,6%).**

**Taula 1.** Despesa pública en beques i ajuts a Espanya (2009-2015). Milions €

| Curs escolar | Any fiscal | (1)<br>Pressupost | (2)<br>Despesa pública real | (3)<br>Estadística Beques | (4)<br>Transferència a les llars |
|--------------|------------|-------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| 2009-10      | 2010       | 1.404,1           | <b>1.988,7</b>              | 1.681,7                   | 1.402,6                          |
| 2010-11      | 2011       | 1.599,3           | 1.925,2                     | 1.854,0                   | 1.440,3                          |
| 2011-12      | 2012       | 1.748,4           | 1.753,0                     | 1.547,7                   | 1.284,3                          |
| 2012-13      | 2013       | 1.547,7           | s.d.                        | s.d.                      | 1.252,6                          |
| 2013-14      | 2014       | 1.472,9           | s.d.                        | s.d.                      | 1.465,8                          |
| 2014-15      | 2015       | <b>1.413,5</b>    | s.d.                        | s.d.                      | s.d.                             |

Font: (1) MECD, Datos y cifras; (2) MECD, Estadística del Gasto Público en Educación; (3) MECD, Estadísticas de la educación. Becas y ayudas al Estudio; (4) MECD, Datos y cifras. Nota: s.d. Sense dades

**A Espanya, les retallades en educació entre 2010-2014 sumen 7.257 milions (-13,6%) tenint en compte els pressupostos liquidats i a Catalunya suposen també -13,7% però només entre 2010-2012**



**El curs 2012-13 va ser el punt d'inflexió de major retallada respecte al curs precedent 2011-12. El Consell d'Estat ha reclamat al Ministeri una avaluació d'impacte que no ha tingut resposta.**

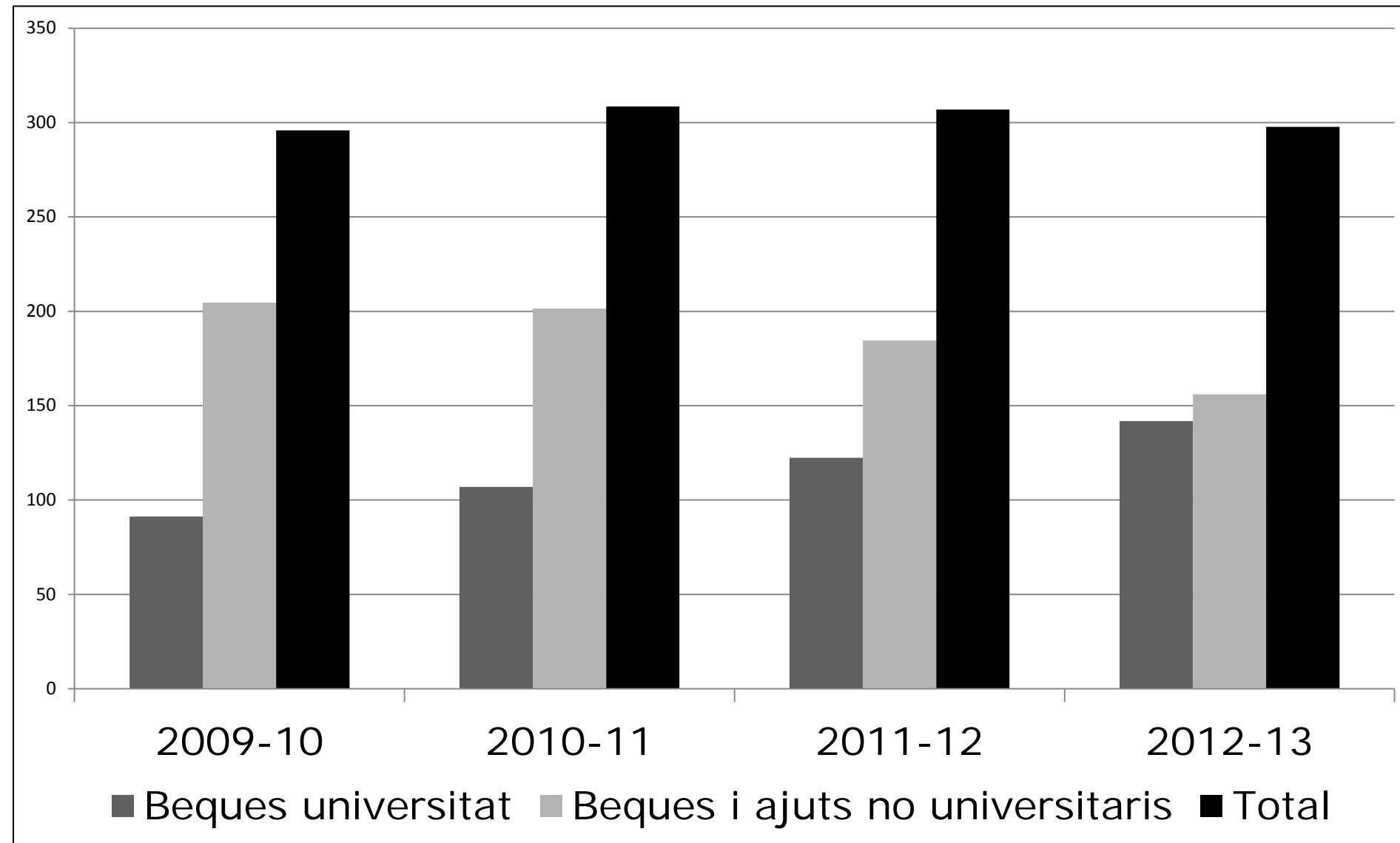
**Taula 2.** Retallada per categories de beques i ajudes per part del Ministeri entre 2011-12 i 2012-13 a Espanya. Milions €

| Categoria                       | Retallades      |
|---------------------------------|-----------------|
| <i>Costos directes</i>          |                 |
| - Educació bàsica               | - 170,8 M       |
| - Ensenyaments post-obligatoris | - 6,8 M         |
| - Ensenyaments universitaris    | - 36,5 M        |
| <i>Costos indirectes</i>        |                 |
| - Ensenyaments post-obligatoris | - 9,2 M         |
| - Ensenyaments universitaris    | - 56,6 M        |
| <i>Costos d'oportunitat</i>     |                 |
| - Ensenyaments post-obligatoris | - 34,4 M        |
| - Ensenyaments universitaris    | + 4,2 M         |
| <b>Total Ministeri</b>          | <b>-310,1 M</b> |

Font: elaboració pròpia a partir de MECD, Estadísticas de la educación. Becas y ayudas al Estudio

### 3. En canvi, a Catalunya s'ha estabilitzat la inversió en beques i ajuts en torn als 300 milions (2009-2013), malgrat s'ha reduït la inversió en els ensenyaments no universitaris

**Gràfic 2.** Inversió total en beques i ajuts a Catalunya (2009-2013): en milions €

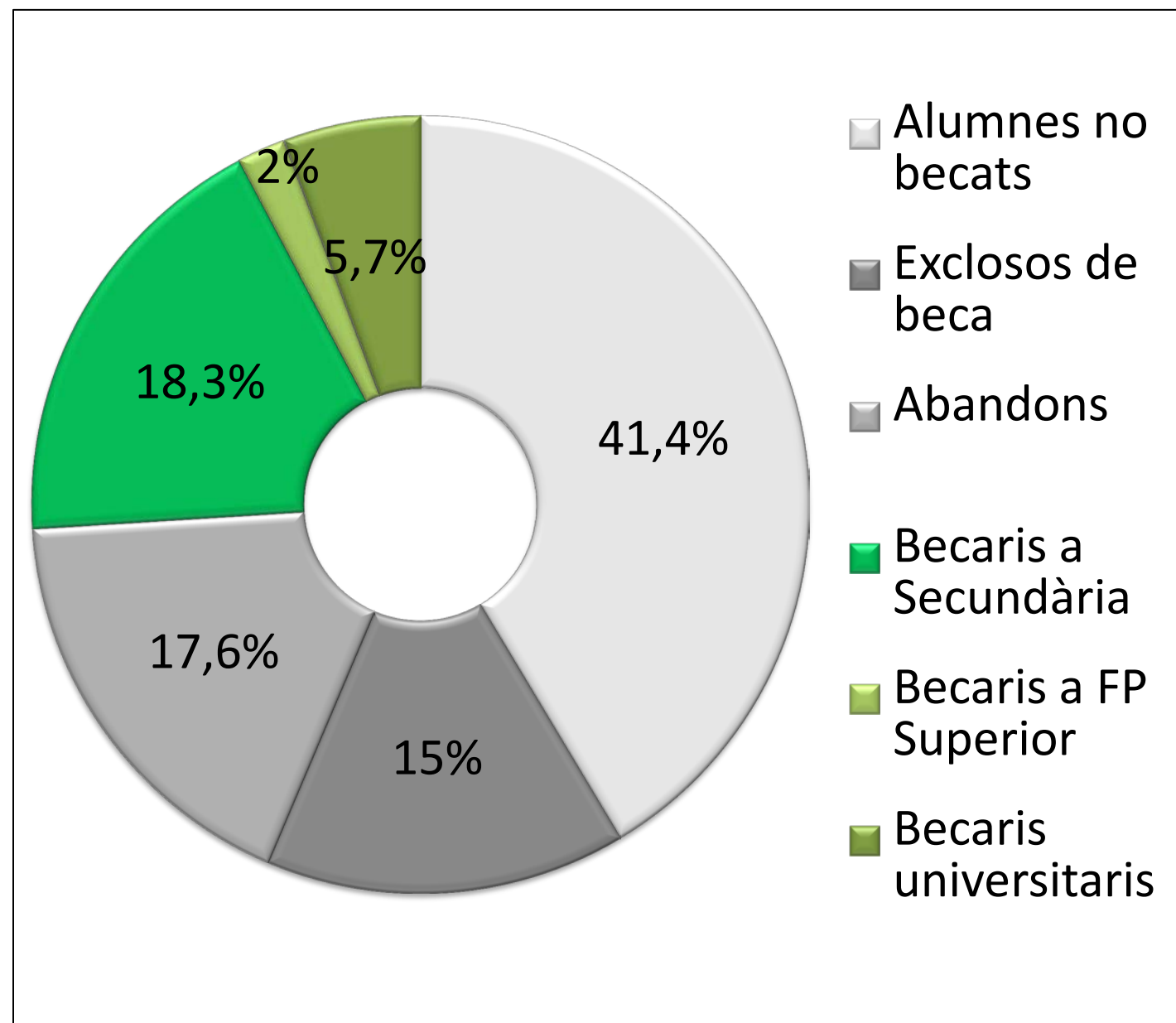


Font: Generalitat de Catalunya: Memòries del Departament d'Ensenyament i AGAUR; *MECD, Estadísticas de la educación. Becas y ayudas al Estudio.*

## 2. RETORN SOCIAL, COBERTURA I EQUITAT

## 4. El sistema de beques no està plantejat per prevenir el fracàs i l'abandonament prematur: exclou al 32% dels estudiants entre 12-24 anys.

**Gràfic 2.** Distribució dels estudiants entre 12-24 anys a Espanya (curs 2011-12)



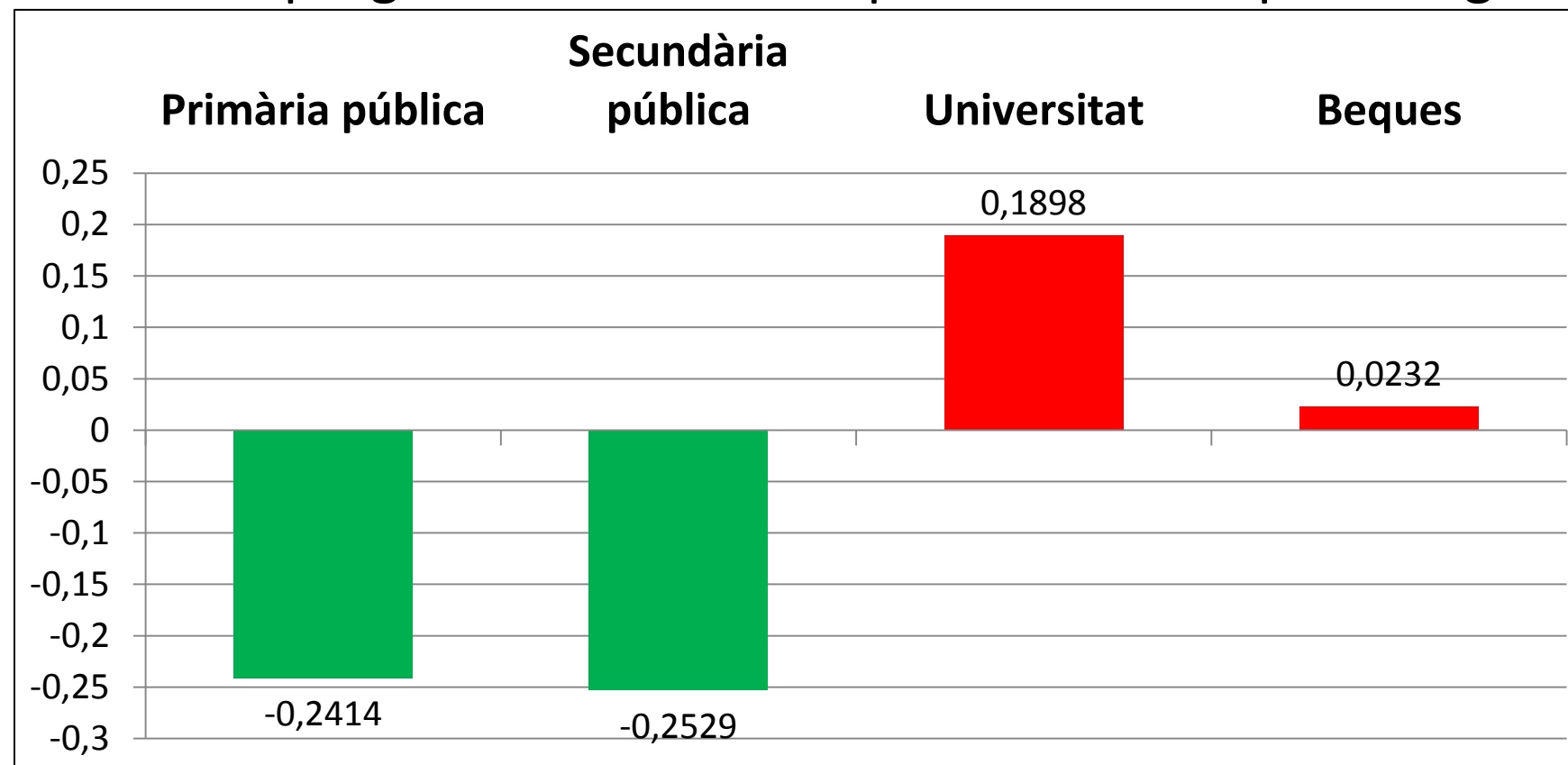
**Efecte de “doble distorsió” donat que un mecanisme pensat per compensar la desigualtat d'oportunitats també exclou als qui més la pateixen:**

- **Entre els fills de famílies desafavorides, el 53% han repetit**
- **El 79% dels abandonaments entre 18 i 24 anys viu en llars que arriben a fi de mes amb dificultat o molta dificultat**

Font: elaboració pròpia a partir del Sistema Estatal d'Indicadors de l'Educació-MECD

## 5. L'exclusió del 32% d'estudiants més vulnerables a la secundària i la concentració de la inversió en beques en l'etapa universitària tenen un efecte reproductor de la desigualtat.

**Gràfic 3.** Índex de progressivitat de la despesa educativa per categories (Espanya, 2008)



Nota: Els valors positius indiquen regressivitat (les rendes més altes no queden impactades en favor de les rendes baixes). Els valors negatius indiquen progressivitat (les rendes altes reben impacte negatiu en favor de les rendes baixes)

Font: Calero, J. i Gil Izquierdo, M. (2013)

**El sistema espanyol de beques té un impacte redistributiu molt modest (0,0012 mesurat per l'índex de Reynolds-Smolensky), en contrast amb la despesa pública total en educació que és 30 vegades més redistributiva (0,0354).**

## 6. Les beques tenen un efecte positiu per l'ascens social i la superació d'una baixa herència social i cultural: quantes més etapes educatives becaades, més ascens social.

**Taula 3.** Mobilitat social segons etapes becaades en la trajectòria educativa entre els joves 28-34 anys a Catalunya (2012)

|                       | %          | Ascens      | Herència    | Horitzontal | Descens     | Total      |
|-----------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Cap beca              | 72         | 27,3        | 21,3        | 9,4         | 42,0        | 100        |
| Una etapa becada      | 7          | 25,0        | 23,7        | 13,2        | 38,2        | 100        |
| Dos etapes becaades   | 15         | 52,6        | 14,5        | 11,2        | 21,7        | 100        |
| > Dos etapes becaades | 6          | 53,6        | 10,7        | 10,7        | 25,0        | 100        |
| <i>Total</i>          | <i>100</i> | <i>31,8</i> | <i>18,5</i> | <i>10,8</i> | <i>38,9</i> | <i>100</i> |

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Enquesta a la Joventut de Catalunya, 2012

- **Les beques incrementen un 28% la possibilitat de graduar-se en la secundària post obligatòria quant més baix sigui el nivell cultural i de renda familiar.**
- **Un efecte modest per la insuficient quantia (a Andalusia una mitjana de 816€ i a Catalunya de 355€ curs 2010-11), els requisits exclusors i un disseny que no inclou la tutorització i seguiment.**

# 3. MODEL COMPETENCIAL I TRANSPARÈNCIA DE DADES

## 7. El sistema de beques a Espanya segueix un model centralista, unitari i simètric que ha generat un conflicte històric competencial amb Catalunya

**Dos mesos abans de la transferència plena al País Basc (1985), l'Estat havia transferit les beques a la Generalitat de Catalunya sense incloure la convocatòria. Tot i derivar del mateix precepte legal (Martí i Roca, 2011)**

**Taula 4.** Evolució del conflictes competencials per les beques

|             | <b>Estat</b>  | <b>Generalitat de Catalunya</b>                             |
|-------------|---|---|
| <b>1985</b> | RD 305/1985, de 6 de febrer de traspàs de serveis en Universitats |   |
| <b>1994</b> |   | Recurs 3386/94 al Tribunal Constitucional                   |
| <b>1997</b> |   | Recurs 4710/97 al Tribunal Constitucional                   |
| <b>2001</b> | Sentència del Tribunal Constitucional 188/2001                    |   |
| <b>2008</b> | Real Decret 1721/2007   | Recurs 3321-2008 al Tribunal Constitucional (pendent)       |
| <b>2013</b> | Real Decret 609/2013  | Recurs del 26 Novembre al Tribunal Constitucional (pendent) |

Font: elaboració pròpia



## 8. Un sistema unitari-centralista que és eficaç per transferir renda dels territoris rics als pobres al marge del cost de la vida i la mitjana salarial en cada regió

Bonal i Rambla (2005) demostren la relació inversa entre la despesa pública en beques territorialitzada des del Ministeri i PIB regional per càpita. La correlació entre les dues variables és molt alta (de -0,869).

Això implica que:

- Les més beneficiades amb distància, són Andalusia i Extremadura.
- Andalusia té un PIB per càpita molt proper al de Galícia però amb el doble de beques als ensenyaments no universitaris respecte a Galícia.
- Els més perjudicats són, per ordre, Navarra, Illes Balears, Madrid, La Rioja i Catalunya.

El model unitari-simètric no permet mecanismes de federalització o de subsidiarietat singulars .

**El model centralitzat estableix uns llindars de renda familiar molt baixos que són més abundants en les comunitats autònomes més pobres.**

**Això perjudica i discrimina les *rendes baixes-no extremes* de les regions més pròsperes.**

## 9. La dispersió de les fonts de dades sobre beques, la falta d'harmonització i la no existència d'un registre de becaris, dificulta conèixer l'abast, cobertura i retorn social de la inversió en beques.

L'estadística espanyola de beques és un desastre i un laberint de contradiccions i manca de coherència:

- Les diferents bases de dades del Ministeri no coincideixen entre sí (com l'[Estadística de Becas](#) o l'[Estadística de Gasto Público en Educación](#)),
- tampoc són coherents amb les dades de la [CRUE \(Conferència de Rectors\)](#),
- ni amb les dades que Espanya envia a [Eurostat](#).

**Per complicar encara més la manca de transparència, la Generalitat de Catalunya mai ha comunicat al Ministeri la despesa pública de les beques-menjador i de transport.**

Catalunya ha subestimat oferir un recompte total, integrat i actualitzat de totes les inversions en beques i ajudes.

Part de la nostra recerca en *Les beques a examen* ha consistit en recomptar totes les partides universitàries o no universitàries des de les fonts disperses.

# 4. NOVES PROPOSTES I ORIENTACIONS

## 10. Cal introduir en el debat les modalitats de recuperació de costos com les beques BAFöG d'Alemanya que no són pas crèdits bancaris

A Espanya no s'ha obert un debat seriós sobre la recuperació de costos del titulats superiors ni la seva contribució al finançament de l'educació terciària.

El retorn privat net de ser graduat superior pels homes a Espanya és 4 vegades superior al retorn públic (en forma d'impostos, cotitzacions, etc). Als països del nostre entorn, no hi trobem una taxa tan alta de rentabilitat privada.

**Taula 4.** Retorns privats i públics nets d'un home amb educació terciària

|              | Retorns<br>privats nets<br>(a) | Retorns<br>públics nets<br>(b) | Ratio<br>a/b | Taxa interna<br>de retorn |
|--------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------|---------------------------|
| Estats Units | 383.649                        | 198.729                        | 1,93         | 10,8 %                    |
| Regne Unit   | 248.321                        | 127.919                        | 1,94         | 26,1 %                    |
| Alemanya     | 210.821                        | 196.986                        | 1,07         | 11,9 %                    |
| França       | 200.812                        | 103.723                        | 1,93         | 8,7 %                     |
| OCDE         | 185.284                        | 106.346                        | 1,74         | 11,9 %                    |
| Finlàndia    | 169.019                        | 104.070                        | 1,62         | 8,3 %                     |
| Espanya      | 120.545                        | 28.735                         | 4,19         | 5,6 %                     |

En equivalent a dòlars USA i en comparació amb els retorns de l'educació secundària post-obligatòria  
Font: OCDE (2014)

França assoleix un major retorn públic dels titulats (103.000 dòlars front els 28.000 dòlars a Espanya) pel seu sistema fiscal més progressiu.

Entre altres efectes, això li permet redistribuir més que a Espanya:

- els costos de matrícules que han de pagar alumnes i famílies és inferior a França (6.963 dòlars) en relació a Espanya (8.864 dòlars).
- a Espanya les famílies i els alumnes assumeixen el 24% del cost de matrícula dels estudis terciaris però a França tan sols assumeixen el 12,8%.

En conclusió, **si el debat sobre els preus universitaris ha d'estar relacionat amb els efectes sobre l'equitat, ha d'obrir-se a un plantejament molt més global sobre els costos i beneficis públics.**

Cal debatre la idoneïtat de:

- Introduir ***mecanismes de recuperació de costos*** (com l'esquema BAFöG d'Alemanya) per incrementar el retorn públic: el 50% de la beca BAFöG no es retorna i l'altre 50% és un préstec sense interessos que es comença a pagar 5 anys després d'acabar els estudis.
- Introduir ***preus de matrícula ordinària*** que siguin progressius a la renda familiar amb una part retornable al treballar, un cop titulat, en professions d'acord als estudis realitzats

## Propostes per obrir debat...

**1. L'objectiu de duplicar la inversió en beques per l'any 2020 ha de formar part de l'estratègia catalana dels objectius Europa 2020.** La Generalitat de Catalunya ha de crear un *Comissionat de Promoció Educativa* de caire inter-departamental que desenvolupi l'article 158.2.b de la LEC (Llei d'Educació de Catalunya) que preveu un sistema propi de beques i ajudes a l'estudi.

**2. Cal aprovar la renda garantida per famílies pobres amb menors que integraria totes les prestacions, rendes mínimes i ajudes que avui estan disperses i fraccionades (com les mal anomenades beques-menjador”).** Seria una mesura unificada i gestionada des del Departament de Benestar Social i Família.

**3. La cobertura i les quanties de les beques en els ensenyaments secundaris i universitaris han d'augmentar per cobrir la major demanda potencial que avui queda fòra dels barems tan baixos de renda del decret Wert (RD 609/2013).** Catalunya ha de tenir capacitat per establir els seus propis barems vinculats al cost de la vida i la mitjana salarial amb un esquema de màxima progressivitat.

**4. Cal introduir noves modalitats de beca de reforç i estímul per evitar el fracàs i l'abandonament als ensenyaments secundaris.** Beques per cobrir els costos de capital econòmic dels ensenyaments però també amb tutorització, seguiment i contra-prestacions comunitàries per guanyar capital social i cultural.

**5. Donada la poca equitat en el finançament universitari i el baix retorn públic dels llicenciats a Espanya en relació a la resta de països del nostre entorn, convé introduir mecanismes de recuperació de costos** amb un esquema similar al BAFÖG alemany en les especialitats més cotitzades en el mercat de treball.

**6. Cal crear un *Registre de Becaris* que unifiqui tots els ensenyaments amb un sistema àgil que informi del dret a beca en el mateix moment de les matriculacions.** Implicaria interconnectar les bases de dades per tal d'oferir un servei fàcil de tramitació, registre i recuperació d'alumnes i famílies que no demanen beca malgrat tenir-ne dret.

**Majors quanties, major cobertura preventiva, major estímul a no abandonar, major singularització i més recuperació de costos...**

**... són propostes innovadores a debat d'un futur sistema global de beques per guanyar en equitat i lluitar contra el cercle tancat de les desigualtats i l'herència social.**