

La política de becas y precios públicos en el sistema universitario español, ¿es realmente eficaz?

Grants programme and tuition fees policy in the Spanish public university system: is it really effective?

<https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2022-398-555>

Mónica Martí Sempere

<https://orcid.org/0000-0001-6750-6530>

Carmen Ródenas Calatayud

<https://orcid.org/0000-0001-6134-5705>

Universidad de Alicante

Resumen

La política universitaria juega un papel fundamental en la reducción de las desigualdades sociales. El propósito de este trabajo es evaluar si la estrategia de expansión geográfica de la oferta educativa, la política de becas y ayudas y el sistema de precios públicos en España garantizan que las personas con recursos económicos insuficientes puedan acceder y culminar los estudios universitarios. Para ello, se analiza la proximidad territorial de la oferta al lugar de residencia de los estudiantes potenciales de acuerdo con la distribución de la población y se comparan los umbrales de ingresos para acceder al sistema de becas estatal con la mediana y la línea de pobreza de la distribución de la renta entre los hogares a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida*. El análisis revela que el amplio despliegue geográfico de *campus* públicos facilita el acceso a la educación superior a un porcentaje notable de la población joven. Sin embargo, el estudio muestra que, mientras que de la beca de exención de matrícula pueden beneficiarse desde los estudiantes que residen en hogares vulnerables hasta aquellos con rentas cercanas a la mediana, el resto de ayudas, imprescindibles para evitar el abandono, no alcanza siquiera a todos los hogares

en riesgo de pobreza, y su importe medio es insuficiente para compensar el coste de oportunidad de estudiar. Este resultado contrasta con una política de precios públicos que subvenciona la matrícula a todos los estudiantes, incluidos los que residen en hogares con rentas medias y altas. Una subvención que, además, presenta notables diferencias por comunidad autónoma que no se justifican por las divergencias en los niveles de renta de los hogares de la región. Se concluye señalando la conveniencia de una revisión conjunta del actual sistema de becas y precios públicos.

Palabras clave: política universitaria, becas universitarias, tasas universitarias, desigualdades sociales, pobreza

Abstract:

University policy plays a fundamental role in reducing social inequalities. The purpose of this paper is to assess whether the strategy of geographical expansion of universities, in addition to the financial aid and tuition fees policy in Spain guarantee that people with insufficient economic resources can access and complete university studies. To do this, we analysed the territorial proximity of the university offer to the place of residence of potential students, using the Population Register, and compared the income thresholds for access to the state grants programme with the median and poverty line of the household income distribution, using the *Statistic on Income and Living Conditions*. The analysis reveals that the wide geographical spread of public university *campuses* facilitates access to higher education for a significant percentage of young people. However, the study also shows that while the tuition fee exemption grant is available to students from any household ranging from vulnerable to those with incomes close to the median, other grants, which are essential to avoid student dropout, do not even reach all households at risk of poverty. Moreover, their average amount is insufficient to compensate for the opportunity cost of studying. This result contrasts with a tuition fees policy that subsidises the enrolment for all students, including those living in middle- and high-income households. This subsidy also presents notable differences between autonomous regions that are not justified by the divergences in the income levels of households in the region. The paper concludes by pointing out the advisability of a joint review of the current grants programme and tuition fees policy.

Key words: University policy, university grants, tuition fees, social inequalities, poverty

Introducción

Son numerosos los estudios que avalan los beneficios de la educación universitaria en la reducción de las desigualdades sociales. Por una parte, porque la formación universitaria amplía las oportunidades de obtener mejores salarios y condiciones laborales (Bartscher, Kuhn & Schularick, 2020). Además, el esfuerzo y el logro personal de alcanzar un título universitario neutraliza los efectos discriminatorios del origen social que, sin embargo, influyen en el resto de la población (Fachelli, Torrents y Navarro-Cendejas, 2014). Por otra parte, la educación superior reduce las probabilidades de movilidad descendente en la escala social, especialmente en contextos económicos adversos. Para los individuos con formación universitaria es más fácil resistir en esos periodos, pues habitualmente perciben rentas más altas y acumulan mayor riqueza (Pastor y Pérez, 2019; Cantó & Ruiz, 2015). De hecho, los universitarios suelen situarse en la parte más alta de la distribución de la renta (Pastor y Pérez, 2019). También, su presencia en el desempleo es más baja pues, en general, disfrutan de mejores condiciones laborales, índices de precariedad menores y periodos medios en paro también inferiores, al desarrollar una mejor estrategia de búsqueda de empleo y contar con mayores oportunidades por su cualificación (Goerlich & Miñano, 2018). La formación superior se presenta, pues, como un factor de resiliencia frente a la adversidad, disminuyendo el riesgo de pobreza y de exclusión social.

La mejora de la formación tiene también efectos muy positivos en otras facetas del bienestar (Münich & Psacharopoulos, 2018; Pastor y Pérez, 2019) y, a través del mecanismo intergeneracional, amplía sus efectos en el tiempo, como apuntan Pastor y Pérez (2019, p.209) y la OCDE (2018, p.14), pues los descendientes de padres con educación superior, *ceteris paribus*, tienen más probabilidad de alcanzar también este nivel. Así, cuantos más universitarios tenga una sociedad, mayor será la proporción de personas que logre este nivel educativo en generaciones futuras.

Sobre esta base, es razonable que la OCDE (2018) señale como la primera política clave para reducir las desigualdades la adopción de medidas en el ámbito educativo, y en particular en la educación superior. Medidas que aseguren tanto la igualdad de oportunidades en el acceso como la reducción del riesgo de abandono por causas económicas. Así, por ejemplo, una red amplia de *campus* universitarios puede servir para aproximar geográficamente la oferta educativa a la población. También, una política adecuada de precios de las enseñanzas de grado combinada

con un sistema efectivo de becas puede aliviar el coste de la matrícula. Y, finalmente, un sistema de ayudas adicionales para financiar los gastos derivados del seguimiento de los estudios (transporte, alojamiento, manutención o material de estudio) o para compensar la potencial falta de contribución a la economía familiar al dedicar el tiempo a los estudios, evitaría el abandono de los mismos (Hernández y Pérez, 2019).

A pesar del consenso sobre la conveniencia de estas medidas, no hay muchas investigaciones que cuantifiquen si las políticas adoptadas son suficientes, si provocan algún efecto indeseado y, mucho menos, si son más o menos eficientes frente a otras. Al respecto, cabe destacar el trabajo de AIRef (2019), donde se evalúa la efectividad del sistema de becas para la igualdad de oportunidades utilizando los datos del Sistema Integrado de Información Universitaria. La investigación de Valdés (2018), que además de sintetizar los resultados de estudios españoles sobre el impacto de las becas en la matriculación y rendimiento académico, analiza el origen social de los estudiantes a la luz de las rentas familiares medias y los umbrales de renta para percibir una beca. Y, finalmente, el trabajo de Pérez-Esparrells y Jodar (2017) en el que se aborda el análisis espacial de las diferencias de precios de matrícula entre las regiones españolas.

Nuestro objetivo es verificar si las medidas encaminadas a promover la formación universitaria en España garantizan que las personas con recursos económicos insuficientes puedan acceder y finalizar estos estudios. Ello requiere analizar el Sistema Universitario Público Español ya que los precios de la oferta privada universitaria resultan, lógicamente, disuasorios para los potenciales estudiantes con rentas más bajas. Para ello, se intenta responder a tres cuestiones principales. Primero, averiguar si hay una relación entre los perceptores de becas y el nivel de renta del hogar. Segundo, se analiza el papel de la extensión geográfica de la red pública de *campus* universitarios para evaluar la equidad geográfica en el acceso a la educación superior. Y, por último, el estudio se detiene en la política de precios públicos y el sistema de becas estatal, con el fin de valorar la adecuación, tanto de los primeros, como de los umbrales de renta máxima para acceder a las becas, dada la actual distribución de la renta en España.

Un examen exhaustivo exigiría revisar también las convocatorias de becas de las distintas comunidades autónomas (CC.AA.) y universidades, pero eso nos llevaría más allá del propósito inicial. Además, la mayoría de estas instituciones desarrollan una estrategia bastante similar y los importes destinados a ella son muy modestos en relación con el sistema de becas estatal. Por ello, sólo nos detendremos en la convocatoria de

becas de la Administración General del Estado (AGE)¹ y, puntualmente, se hará referencia a alguna de las medidas que desarrollan las regiones para complementar el plan nacional.

Respecto de anteriores investigaciones, contribuimos a conocer la conexión entre perceptores de becas y nivel de renta familiar utilizando la información procedente de una única fuente estadística, la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE). También a partir de esta fuente establecemos las condiciones para comparar adecuadamente la renta de hogar con los umbrales de pobreza y para ser beneficiario del sistema de becas. Y, asimismo, estimamos el porcentaje de jóvenes que tienen acceso geográfico a la educación superior a partir de su distribución por áreas metropolitanas según el *Padrón Continuo*. Desde la perspectiva espacial, además, analizamos la relación entre el coste medio de la matrícula y la renta regional.

La estructura del trabajo es la siguiente. Tras esta introducción, en la primera sección se expone la metodología empleada. La segunda se destina a la presentación de los resultados alcanzados para dar respuesta a las tres cuestiones planteadas. Y, finalmente, el trabajo se cierra con la discusión de los resultados y las reflexiones finales.

Metodología

Datos

La principal fuente estadística utilizada en el trabajo es la ECV. En esta encuesta, la información sobre los ingresos disponibles del hogar se obtiene combinando la información proporcionada por el encuestado con los ficheros de la Agencia Tributaria, que también es la fuente que utiliza la AGE para la resolución de las becas y ayudas. El periodo de referencia de esta variable es el año anterior a la entrevista. La encuesta disponible más reciente en el momento de la elaboración del estudio era la ECV-2020, por lo que el análisis se ha realizado para el curso académico 2020/21. En dicho curso, el periodo de renta utilizado para la resolución de las becas es el mismo que el proporcionado por la ECV-2020, esto es, 2019.

¹ Común a toda España, excepto en el País Vasco que elabora su propia convocatoria.

Puntualmente, se ha utilizado también información del *Padrón Continuo de Habitantes* a fecha 1 de enero de 2020. De ahí se han extraído los datos de población a nivel municipal para poder calcular la población por áreas metropolitanas y evaluar la equidad geográfica en el acceso a la educación superior.

Procedimiento

El procedimiento seguido para contestar cada una de las preguntas planteadas es el siguiente:

Perceptores de becas y nivel de renta del hogar

Para evaluar esta asociación, se ha analizado gráficamente la distribución de jóvenes universitarios, perceptores de becas e importe de la beca, según el nivel de renta del hogar. El concepto de renta utilizado es el de Renta Disponible del Hogar (RDH) por Unidad de Consumo Equivalente (UCE). Esta es la forma estándar en que EUROSTAT y la OCDE corrigen la presencia de economías de escala derivadas de la composición del hogar. Para obtener la RDH por UCE se ha utilizado la escala de la OCDE modificada que concede un peso de uno al primer adulto, de 0,5 a los demás adultos y de 0,3 a los menores de 14 años.

Extensión de la red de *campus* universitarios públicos

El Sistema Universitario Público Español cuenta con 50 universidades (una no presencial -UNED- y dos especiales -la UIMP y la Universidad Internacional de Andalucía-). La información sobre la oferta formativa y la relación de los diferentes *campus* universitarios se ha extraído de las páginas web de las universidades. Con esta información, primero se ha elaborado un mapa que muestra la ubicación de cada una de ellas, así como los *campus* creados en aquellas provincias que no cuentan con una universidad propia. Segundo, para evaluar la proximidad en términos de población se ha partido de la relación de áreas metropolitanas y capitales

de provincia. Como en España no existe una delimitación oficial de áreas metropolitanas, se han utilizado las áreas estimadas por Feria y Martínez² (2016) a partir de los datos censales 2011 sobre movilidad residencia-trabajo. Se trata de una delimitación coherente con nuestros propósitos al considerar como lugar de trabajo de los estudiantes el *campus* de sus universidades. De esta relación se seleccionaron las áreas metropolitanas y capitales de provincia en las que se ubica, al menos, un *campus* cuya oferta de grados abarca como mínimo tres ramas del saber. La evaluación se ha realizado calculando el porcentaje que representa los jóvenes entre 18 y 24 años que residen en estas áreas sobre el total nacional de acuerdo con el Padrón Continuo.

La política de precios públicos y el sistema de becas estatal

Las denominadas *tasas académicas* tienen la consideración de precios públicos según la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. Esto significa que han de cubrir, como mínimo, el coste originado por la realización de la actividad. No obstante, también se indica en la Ley que cuando existan razones que lo aconsejen, podrán señalarse precios inferiores. De acuerdo con la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, estos precios los fija cada comunidad autónoma, que además establece a su discreción el número de niveles de experimentalidad en los grados, decide bajo su criterio la distribución de las enseñanzas entre los diferentes niveles y determina, finalmente, el incremento de precios entre niveles de experimentalidad y para segundas y sucesivas matrículas. El precio del crédito no depende entonces de la situación económica del estudiante sino de la región en que resida, tipo de estudio y número de veces que se ha matriculado de la misma asignatura. Para facilitar la comparación entre regiones, el análisis de equidad desde el punto de vista geográfico se ha realizado utilizando el precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado calculado por el propio Ministerio de Universidades (ver anexo). El análisis se ha completado con una comparación del esfuerzo que supone para las familias el pago de la matrícula, calculando la proporción que representa

² Agradecemos a los autores la información facilitada sobre la composición municipal de cada área.

ese coste, a partir del precio medio, sobre la mediana de la RDH por UCE en cada región.

Para averiguar si los umbrales de renta máxima para acceder a las becas son los apropiados, se ha comparado su nivel con la mediana de la RDH por UCE. Estos umbrales se recogen en la tabla I con las modalidades de becas que les corresponden. Si la renta del hogar se sitúa por debajo del *umbral 3* (máximo) es posible obtener la exención de matrícula y una dotación entre 50 y 125€ ligada a la excelencia académica. Si se sitúa por debajo del *umbral 2* (medio) el solicitante puede percibir, además, una cuantía variable que resulta de la ponderación de la nota media de su expediente y de su renta familiar (mínimo 60€), y en caso de necesitar residir lejos del domicilio familiar se asigna una cuantía fija de 1.600€. Finalmente, si la renta del hogar no alcanza el *umbral 1* (mínimo), la AGE añade a la compensación de matrícula una cuantía fija que en el curso académico 2020/21 es de 1.700€. Sin entrar en más detalles, esta breve descripción del sistema muestra que no se trata de un esquema sencillo.

TABLA I. Becas y ayudas de la AGE en función de la RDH

Umbrales RDH, curso t/t+1	Modalidades de las becas
$RDH_{(año\ t-1)} < \text{Umbral 1 (mínimo)}$	Exención de matrícula Cuantía fija asociada a la renta Cuantía fija asociada a la residencia, en su caso Cuantía variable ligada a la renta y al expediente académico Cuantía ligada a la excelencia académica
$\text{Umbral 1} < RDH_{(año\ t-1)} < \text{Umbral 2 (medio)}$	Exención de matrícula Cuantía fija asociada a la residencia, en su caso Cuantía variable ligada a la renta y al expediente académico Cuantía ligada a la excelencia académica
$\text{Umbral 2} < RDH_{(año\ t-1)} < \text{Umbral 3 (máximo)}$	Exención de matrícula Cuantía ligada a la excelencia académica

Fuente: Real decreto 1721/2017, de 21 de diciembre.

Cada año, la Secretaría de Estado de Educación pública una resolución con los importes aplicables de cada umbral, en función del número de miembros del hogar, actualizados para ese curso. En la Resolución de 31 de julio de 2020 aparecen los umbrales para el curso 2020/21.

Nuestro análisis se ha realizado para los tipos de hogares más frecuentes, entre uno y cuatro miembros (94,1% de los hogares de la encuesta). Asimismo, para poder realizar la comparación, se han expresado los umbrales de renta de la AGE en términos de UCE. Para ello, se ha utilizado de nuevo la escala de equivalencia de la OCDE, suponiendo en esta ocasión que todos los miembros del hogar son mayores de 14 años. De esta manera, la diferencia obtenida entre ambas variables será siempre la mínima posible.

El análisis comienza con la comparación de los *umbrales 3* de renta que dan acceso a la exención de matrícula, seguida de la de los *umbrales 1 y 2* que dan acceso a becas ligadas a la renta del hogar. En este último caso, se comparan también con el límite establecido para considerar un hogar en riesgo de pobreza, esto es, aquel cuya renta es inferior al 60% de la mediana de la RDH por UCE.

Resultados

Perceptores de becas y nivel de renta del hogar

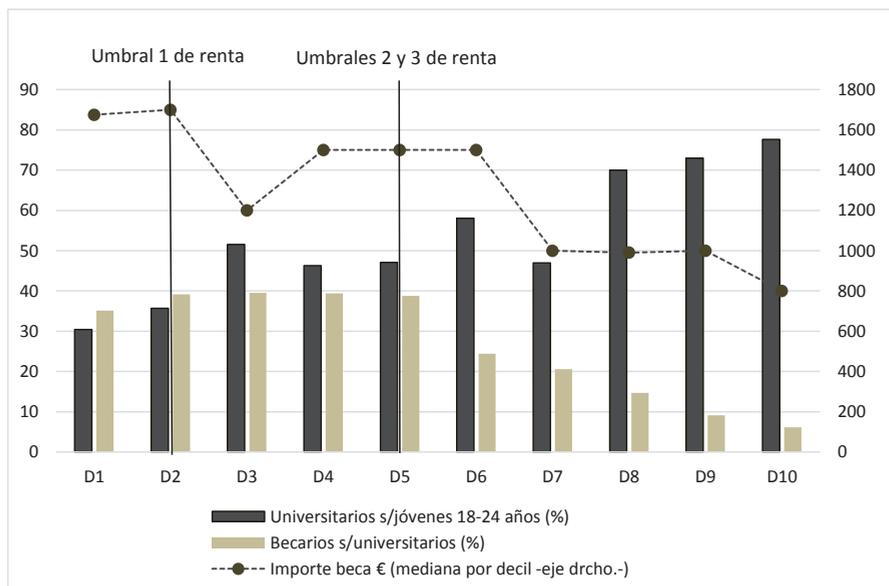
En la figura I se muestra la proporción de estudiantes universitarios sobre el total de jóvenes entre 18 y 24 años, distribuidos por deciles en función del nivel de RDH por UCE. También se recoge la proporción de beneficiarios de becas sobre el total de universitarios de cada decil y, por último, la mediana del importe de la beca. Al margen de los requisitos generales, académicos y de patrimonio para tener derecho a las becas y ayudas de la AGE, la renta del hogar del estudiante no ha de superar los umbrales antes mencionados. En la figura I también se ha indicado el decil al que pertenecen esos umbrales para el curso 2020/21³.

En la figura se aprecia una relación positiva entre la renta y el

³ Como la renta está expresada en términos de UCE, para poder comparar con los umbrales en la figura se han seleccionado los valores límite para los hogares unipersonales (8.422€;13.236€ y 14.112€).

porcentaje de universitarios. Sin embargo, la asociación entre el nivel de renta y la proporción de estudiantes que disfrutaran de una beca es muy limitada, y esta solo aparece a partir del quinto decil. De hecho, precisamente en la parte más baja de la distribución de la renta (deciles uno a tres) no hay una relación clara entre ambas variables. Puede verse también que el que los umbrales de renta se sitúen en el segundo decil (*umbral 1*) o en el quinto (*umbral 2* y *umbral 3*) no parece tener una apreciable corrección en el porcentaje de beneficiarios, ni tampoco en el importe de las becas.

FIGURA I. Proporción de jóvenes universitarios, becarios e importe de la beca por decil de renta



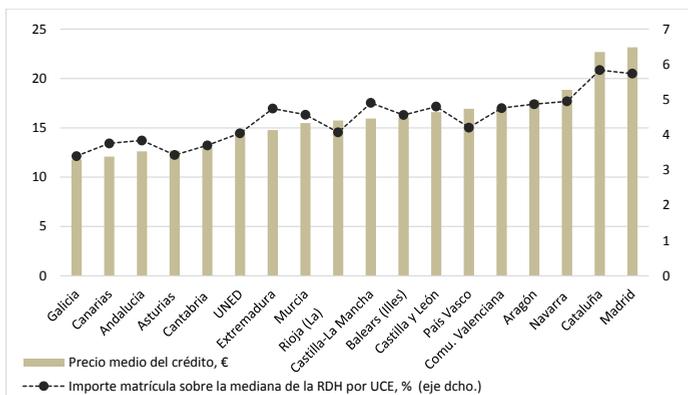
Fuente: ECV microdatos (2020) y elaboración propia.

La política de precios públicos y el sistema de becas estatal

Los resultados del análisis de equidad de los precios públicos desde el punto de vista geográfico se muestran en la figura III. En ella se recoge el precio medio del crédito matriculado en cada CC.AA. Puede verse que el coste de la matrícula de un curso académico completo (60 créditos) oscila desde los 706,8€ de Galicia, a los 1.390,2€ de la Comunidad de Madrid, lo que significa que estudiar en Madrid cuesta un 97% más que en Galicia.

En la figura se muestra también un indicador del esfuerzo que supone para las familias el pago del importe de la matrícula, aproximado como la proporción que representa sobre la mediana de la RDH por UCE en cada CC.AA.⁴. Para ajustar correctamente la estimación, las medianas no se han calculado sobre la distribución completa de la renta de todos los hogares sino solo entre los hogares que sí han de hacer frente al pago de la matrícula por no tener derecho a la exención; es decir, los hogares con rentas por UCE a partir del *umbral 3*.

FIGURA III. Precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado y esfuerzo sobre la RDH por UCE (mediana) por CC.AA.. Curso 2020/21



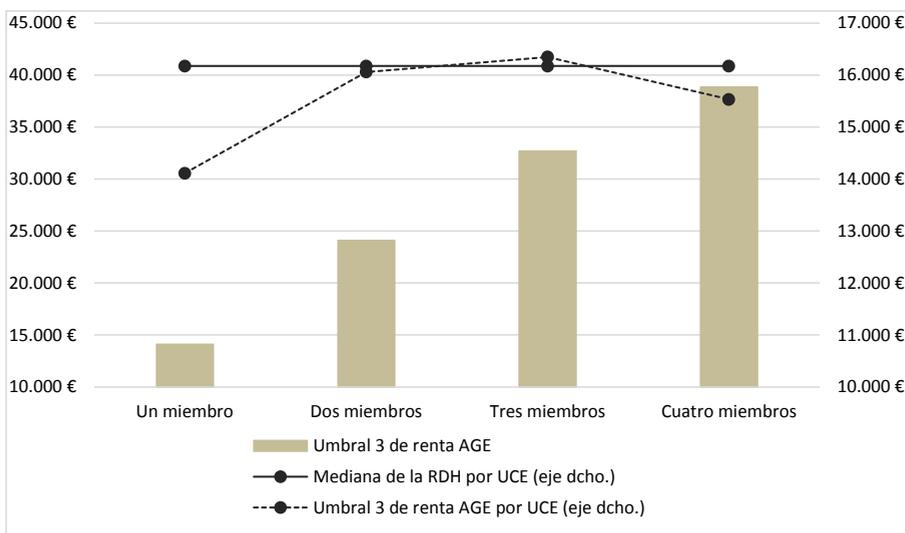
* En el caso de la UNED, el cálculo se realiza sobre la mediana nacional.
Fuente: Ministerio de Universidades, ECV microdatos (2020) y elaboración propia.

⁴ Es adecuado comparar la renta mediana y el coste de la matrícula porque la mayoría del alumnado tiene su residencia habitual en la misma región (según el Ministerio de Universidades, en el curso 2018/19, más del 82%, excepto en Castilla y León, Madrid y La Rioja donde dicho porcentaje es del 72%).

Obviamente, si el coste de la matrícula fuera proporcional a la renta de la región, se esperaría una línea recta en la figura III, lo que no se aprecia y que, además, pone de relieve el valor positivo y significativo del coeficiente de correlación de Pearson calculado entre el precio medio del crédito y la mediana de la RDH por UCE que es del 65%.

Respecto a la adecuación de los umbrales para el acceso a las becas, en la figura IV se muestran los *umbrales 3* de renta para la beca de exención de matrícula establecidos por la AGE en el curso 2020/21 para los hogares entre uno y cuatro miembros, expresados también en términos de UCE. Asimismo, se refleja la renta mediana del hogar por UCE en 2019.

FIGURA IV. Umbrales 3 de renta de la AGE por tamaño de hogar. Curso 2020/21



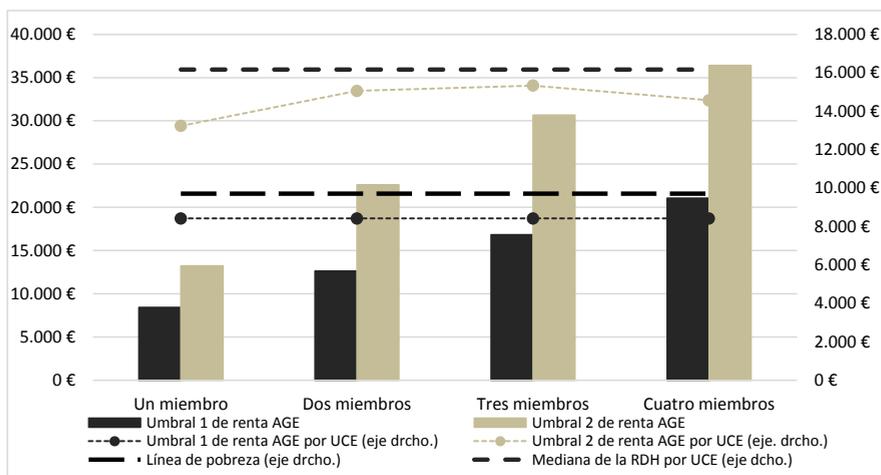
Fuente: Resolución de 31 de julio de 2020 de la Secretaría de Estado de Educación, ECV microdatos (2020) y elaboración propia.

Puede comprobarse que el umbral AGE por UCE no es estable y que para el hogar de un miembro y el de cuatro miembros, se sitúa por debajo de la renta mediana, entre el 14 y el cuatro por ciento, respectivamente.

Los *umbrales 1 y 2* de renta establecidos para percibir las ayudas adicionales aparecen en la figura V por tamaño del hogar y expresados

en UCE. Se aprecia que el *umbral 1* sí es estable esta vez, pero se sitúa siempre por debajo del límite establecido para considerar un hogar en riesgo de pobreza, en concreto, más de un 13%. El *umbral 2*, sin embargo, de nuevo varía. Se sitúa en torno a la renta mediana para los hogares de dos y tres miembros, mientras que para el caso de familias de uno y de cuatro miembros, es un 18% y un 10% más bajo, respectivamente.

FIGURA V. Umbrales 1 y 2 de renta de la AGE por tamaño de hogar. Curso 2020/21



Fuente: Resolución de 31 de julio de 2020 de la Secretaría de Estado de Educación, ECV microdatos (2020) y elaboración propia.

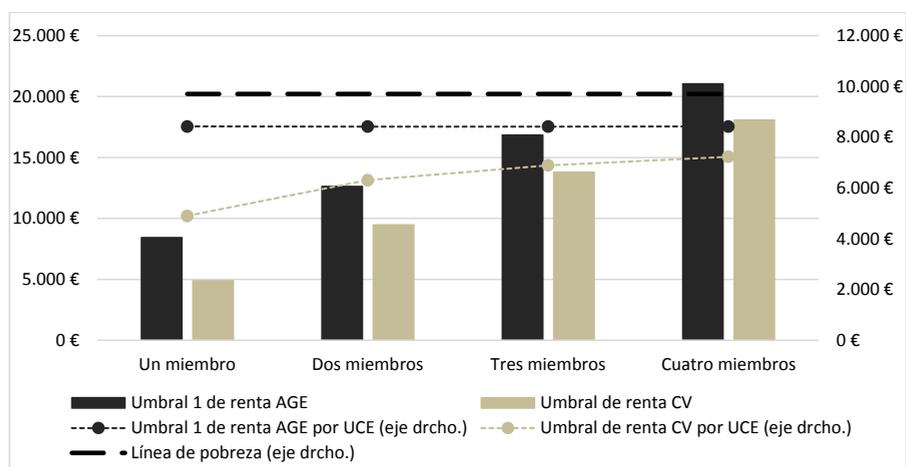
La estrechez de recursos que padecen las familias de los estudiantes universitarios con un nivel de renta por debajo del *umbral 1*, es aliviada en algunas regiones por becas de la propia comunidad autónoma. Entre ellas, destacan por su dotación de 6.000€ anuales las *becas salario* de la Comunidad Valenciana⁵. El objetivo de estas becas es aliviar la situación de los hogares en condiciones más precarias incrementando las cantidades recibidas. Por eso, no es incompatible con la ayuda de cuantía

⁵ Destacan porque revisadas las páginas web de los gobiernos regionales, se ha comprobado que menos de la mitad convocan ayudas ligadas a la renta del hogar, y si lo hacen los importes no rebasan los 3.000€. Ver la Resolución de 9 de septiembre de 2020 de la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital, por la que se convocan estas becas.

fija de la AGE. En el supuesto de que el estudiante sea beneficiario de esa ayuda percibirá como complemento autonómico el importe restante hasta los 6.000€.

Ahora bien, el requisito de renta de estas *becas salario* es más estricto que a nivel nacional, como se puede comprobar en la figura VI. Puede verse también que, en términos de UCE, el umbral establecido para las *becas salario* no es independiente del tamaño del hogar, a diferencia de los *umbrales 1* de la AGE donde siempre es el mismo. Inexplicablemente, el límite de renta en la Comunidad Valenciana es más severo (menor) conforme se reduce el número de miembros del hogar.

FIGURA VI. Umbrales de la AGE y de las becas salario en la Comunidad Valenciana (CV), por tamaño de hogar. Curso 2020/21



Fuente: Resolución de 31 de julio de 2020 de la Secretaría de Estado de Educación, ECV microdatos (2020) y elaboración propia.

Discusión

Perceptores de becas y nivel de renta del hogar

Si las medidas de política universitaria para favorecer la equidad fueran realmente efectivas, el número de estudiantes que cursan y completan la formación universitaria debería ser independiente del nivel económico de sus hogares. Sin embargo, este no es el caso de España, ni siquiera en la actualidad, como muestran recientemente Pastor y Pérez (2019, p.209) con datos del Censo de Población de 2011, el último disponible. Ellos estiman con un modelo probit el grado de dependencia, en particular, respecto del nivel de riqueza del hogar (básicamente, disponer o no de una vivienda en propiedad). Nuestro estudio a partir de la ECV-2020, permite analizar esta relación casi diez años más tarde utilizando la renta disponible del hogar, variable preferible a la riqueza limitada a la posesión de la vivienda. Además, trabajamos con quienes están cursando estudios universitarios en el momento de la encuesta y no, como ellos, con toda la población que los ha finalizado. Por último, sí podemos conocer si son o no becarios.

Aún así, en la figura I se sigue apreciando relación creciente entre la renta y el porcentaje de universitarios. Puede que llame la atención que a partir del quinto decil, desde donde nadie debería percibir becas o ayudas compensatorias por bajos ingresos del hogar, la ECV muestre que sigue habiendo beneficiarios y que, además, la mediana del importe de la beca no se reduzca claramente en los deciles de rentas más altas. Sin embargo, esto se puede explicar porque en la encuesta se han asignado todos los tipos de becas y ayudas al estudio a una única variable. Quiere esto decir que se han incluido también ahí, por ejemplo, las becas Erasmus o las becas de colaboración, cuya concesión es independiente del nivel de renta del hogar.

Así se justificaría la existencia de becarios en la cola derecha de la distribución de la figura I, pero no lo que sucede en la cola izquierda, en los deciles de rentas más bajas. El porcentaje de beneficiarios no aumenta apreciablemente a medida que se reduce la renta, y eso que el volumen de fondos destinados a las becas cuya concesión depende de los ingresos del hogar representa casi la totalidad del conjunto de todos los tipos de becas y ayudas existentes en el sistema español. Con los datos del Ministerio de Universidades para el curso 2018/19, este tipo de

becas supone el 88% de los beneficiarios y casi el 93% del importe total concedido.

Por tanto, las medidas establecidas no están cumpliendo plenamente con el objetivo que se persigue. Y no necesariamente por falta de recursos. España se encuentra con un gasto por estudiante en relación al PIB algo por debajo de la media de la OCDE (1,42%) pero idéntico (1,25%) al de la UE-23 (OCDE, 2020). Hay que dirigir entonces la mirada al diseño de las medidas aplicadas.

Extensión de la red de *campus* universitarios públicos

Los gobiernos regionales españoles tienen la competencia para crear una universidad pública o autorizar la creación de una privada. Fruto de estas decisiones, más políticas que académicas, la expansión geográfica de la formación superior se desarrolló sobre una base marcadamente provincial. Se optó por “llevar las universidades a los estudiantes, en lugar de los estudiantes a las universidades” (Villar, 2020, p.117). Sin entrar a valorar esta opción, en la figura II se ha podido comprobar que se ha alcanzado con ella la aproximación física de la oferta universitaria pública al lugar de residencia de los jóvenes.

Para Hernández y Pérez (2019, p.17) la accesibilidad a los servicios de educación universitaria de la población joven en España está garantizada pues el número de universidades públicas asegura la presencia de una universidad por cada 24.000 estudiantes potenciales, y una pública o privada por cada 15.000. Por eso, para ellos, España tiene una oferta de instituciones universitarias asimilable a la de otros países desarrollados. Sin embargo, este cálculo agregado no mide la proximidad y la accesibilidad a los *campus*.

Sí lo hace la AIRef (2019, p.57) cuando estima que el 62,9% de los no becados (el 57,9% de los becados) residen a menos de 20km de su domicilio familiar. Este resultado parece señalar que la cercanía es una característica de nuestro sistema universitario. Sin embargo, esta aproximación a la distancia entre el domicilio familiar y la universidad, tiene el inconveniente de un posible sesgo, ya que el cálculo se hizo a partir de una encuesta *on-line* a los estudiantes a la que solo respondió el 0,9% de la población objetivo.

Esta debilidad no la presenta nuestro indicador basado en las áreas metropolitanas y los datos padronales. Estrictamente hablando, solo el 27,55% de los jóvenes podría ver incrementado el coste de sus estudios universitarios por residir *lejos* del algún *campus*. Este porcentaje es un máximo, pues tal incremento dependerá de si el estudiante traslada su residencia o no. Decisión que estará supeditada a la red de comunicaciones, al coste del transporte, a la existencia de otros *campus* menores en la provincia que satisfagan los gustos del estudiante o a la preferencia por una formación no presencial, como la UNED. Es decir, no siempre vivir lejos de los principales *campus* supondrá necesariamente un incremento significativo en el coste de los estudios universitarios.

Por tanto, y a la luz de los datos, puede afirmarse que España cuenta con una red lo suficientemente amplia de *campus* de universidades públicas que garantiza, a un porcentaje notable de la población joven, la accesibilidad y la proximidad a los servicios de educación superior.

La política de precios públicos y el sistema de becas estatal

Es razonable pensar que los beneficios de la educación universitaria en la reducción de las desigualdades sociales expuestos en la introducción, podrían justificar que se hayan establecido unos precios públicos muy por debajo del coste del servicio educativo⁶. Y eso, al final consiste en una subvención que beneficia a todo el alumnado de manera lineal, independientemente de su situación económica.

Si este es un primer problema de equidad, ya en particular para los estudiantes que se benefician de las becas de exención de matrícula se presentan cuestiones adicionales. Hemos encontrado (figura IV) que hay una discrecionalidad no justificada en la determinación del *umbral* β según el tamaño del hogar, pudiendo colocarse al nivel o por encima de la renta mediana de los hogares cuando se expresa en términos de UCE. En consecuencia, el pago de matrícula es exigible únicamente a

⁶ Esto es solo una suposición, porque el coste del servicio educativo no se conoce con rigor en las universidades públicas españolas ya que no se ha completado la implantación de un sistema de contabilidad analítica. No obstante, en la medida en que los ingresos por precios públicos en enseñanzas de grado representan, en términos medios, el 15% de los presupuestos universitarios -estimación realizada a partir del anexo estadístico de Hernández y Pérez (2019)-, cabe suponer que estos precios se encuentran muy por debajo del coste real del servicio.

aquellos estudiantes cuya renta del hogar sea igual o superior a la renta mediana en los hogares de dos y tres miembros, mientras que en el resto el límite está por debajo o muy por debajo. Un pago que además estaría subvencionado a través de la política de precios públicos, sin exigir ningún requisito académico o económico al estudiante.

Este resultado, además, contrasta con el de Valdés (2018, p.106-107), para quien la baja tasa de cobertura de estudiantes becados sobre el total de universitarios, no se debe a la presencia de unos umbrales de renta demasiado restrictivos. Lo que deduce del hecho de que para 2013 la renta media de los hogares formados por cuatro miembros se situaba por debajo de la renta *umbral 3*. En nuestra opinión, esa comparación tiene ciertos inconvenientes que hemos intentado evitar. Primero, aquí comparamos las rentas medianas –como lo hace de forma estándar EUROSTAT o la OCDE- y no las medias. Segundo, no tomamos como referencia una composición familiar determinada (Valdés toma una familia de cuatro miembros que tan solo supone el 17,2% de los hogares españoles en 2021, según el INE), sino que los resultados se presentan para los diferentes tamaños del hogar en términos de UCE, el indicador estándar de los organismos antes mencionados.

En nuestro caso, el *umbral 3* de renta por UCE se sitúa por debajo, no por encima, de la mediana para los hogares de cuatro miembros; prácticamente al mismo nivel, no por encima, para las familias de dos y de tres miembros y, por último, se sitúa muy por debajo en el caso de los hogares de un miembro, lo que significa que no es tal la generosidad a la que alude Valdés (2018).

Desde el punto de vista de la equidad geográfica, a resultas del Real Decreto-Ley 14/2012 muchas CC.AA. aprovecharon para modificar sustancialmente al alza sus precios sin que esto respondiera ni al coste de la prestación del servicio ni a la mejora de su calidad, sino a las necesidades de los gobiernos regionales de reducir sus propios gastos recortando la financiación pública a las universidades y compensándolo con un incremento de la aportación de los estudiantes. Recientemente, se ha vuelto a modificar la Ley Orgánica 6/2001⁷ retornándola a su redacción original, al objeto de reducir las diferencias interregionales. Pero, de momento y como se puede comprobar en la figura III, las diferencias siguen siendo sustanciales.

⁷ Disposición final sexta del Real Decreto-Ley 17/2020, de 5 de mayo.

Si bien Pérez-Esparrells y Jódar (2017) cuantifican las diferencias intra e inter CC.AA., nuestra investigación añade a esa perspectiva espacial el análisis de la relación entre el precio medio del crédito matriculado y la renta de los hogares que efectivamente han de hacer frente al pago de la matrícula; es decir, trabajamos con los hogares con rentas por UCE a partir del *umbral 3*. En este sentido, hemos encontrado que las diferencias de precios entre las regiones no se justifican por diferencias en sus niveles de renta. Puede apreciarse en la figura III que, en general, el aumento del precio medio del crédito se asocia a un, también, mayor esfuerzo económico relativo en los hogares. En este sentido, Cataluña lidera el mayor nivel de presión, que supone un 5,8% sobre su renta mediana, seguida de Madrid con un 5,7%. Mientras que, en el extremo opuesto, son las familias gallegas en las que menos pesa la matrícula universitaria en la mediana de su renta, con un porcentaje del 3,4%. No obstante, respecto a Cataluña hay que indicar que desde el curso académico 2012/13, mitiga este esfuerzo a través de las denominadas *becas de equidad*, que se traducen finalmente en aplicar precios diferenciados por nivel de renta del hogar.

De este modo, el sistema de precios públicos además de no favorecer la igualdad interpersonal, también perjudica la equidad interterritorial. El esquema requiere, por tanto, una reflexión coordinada entre las CC.AA. para tratar de garantizar que no se produzcan ambos tipos de desigualdades. Un sistema de precios públicos que varíe en función de la renta del hogar del estudiante, como el de las *becas de equidad* catalanas, es una posibilidad que solo se ha planteado tímida y ocasionalmente a nivel nacional [por ejemplo, en Consejo de Universidades y CGPU (2010, p.42) o en Hernández y Pérez (2019, p.32)]. Como se explica en Gil y Carta (2017), es perfectamente factible diseñar un sistema de este tipo, respetando la autonomía de cada región. Además, la experiencia de las unidades de gestión de becas de las universidades, que pueden disponer de acceso directo a los datos sobre las declaraciones de los impuestos sobre la renta y patrimonio del hogar de los solicitantes, hace viable desde ahora mismo su aplicación.

Respecto al resto de ayudas, al trabajar en términos de UCE tenemos la posibilidad de comparar la posición de la línea de pobreza oficial en relación con el *umbral 1* y *2* de renta, que son los niveles en los que el sistema de ayudas es más potente. Esta es la novedad de las figuras V y VI, frente a otros trabajos. Hemos encontrado que el *umbral 1* si bien no

depende del tamaño del hogar se sitúa un 13% por debajo la línea para considerar un hogar en riesgo de pobreza (figura V). Esto significa que la cuantía fija de 1.700€ por curso académico en 2020/21, no alcanza ni siquiera a todos los hogares en peor situación.

De nuevo, el *umbral 2*, como sucedía con el *umbral 3*, depende del tamaño del hogar en términos de UCE, situándose por debajo o muy por debajo de la mediana (hogares de uno o de cuatro miembros), por lo que tampoco se puede concluir con que su nivel sea especialmente generoso. Además, en caso de tener derecho a una cuantía variable por no rebasar el *umbral 2*, esta va a depender también del rendimiento académico del estudiante, de las disponibilidades presupuestarias y de la concurrencia competitiva de los beneficiarios. Quizá, exigir excelencia académica en contextos familiares poco o nada favorables para poder disponer de condiciones para el estudio, convierte este requisito en una dificultad añadida frente al resto de los estudiantes.

De las CC.AA. que establecen ayudas complementarias para los beneficiarios del *umbral 1* de la AGE, destacan por su cuantía las *becas salario* de la Comunidad Valenciana. Pues bien, puede apreciarse en la figura VI que, si las becas AGE no llegan a proteger a todos los hogares en riesgo de pobreza, las *becas salario* de la Comunidad Valenciana solo las podrían percibir estudiantes pertenecientes a hogares aún con menores rentas. De hecho, el umbral autonómico llega a situarse entre un 49% por debajo de la línea de pobreza nacional para los hogares unipersonales y un 25% para los hogares con cuatro miembros. Por tanto, también en el caso de las generosas *becas salario* de la Comunidad Valenciana habría bolsas importantes de hogares en pobreza que no podrían acceder a las mismas.

Finalmente, hay que destacar la insuficiencia de las dotaciones económicas de estas ayudas. De hecho, es difícil que asignaciones medias anuales de 2.550,4€ -*umbral 1*- y de 1.050,4€ -*umbral 2*-, como las efectivamente concedidas en el curso 2017/2018 (Hernández y Pérez, 2019), puedan cubrir todos los costes que conlleva la decisión de continuar estudiando un grado. Dichos importes representan el 29,7% (*umbral 1*) y el 12,2% (*umbral 2*) del salario mínimo interprofesional mensual establecido para el año 2018. No es extraño que con dotaciones tan escasas se fuerce a los becarios a dedicar parte de su tiempo a realizar trabajos remunerados con los que completar sus ingresos, por lo que ya

no se puede hablar de igualdad de condiciones y oportunidades⁸.

Es cierto que la oferta de ayudas para evitar el abandono no acaba aquí, pues tanto las CC.AA. como las propias universidades también pueden brindar a los estudiantes algún tipo de apoyo adicional de forma coyuntural. Sin embargo, la complejidad de la actual estructura de becas en la que pueden participar hasta tres administraciones distintas, es fácil que desmotive su solicitud. Esto está ligado, además, a la incertidumbre sobre la dotación final y el momento de su resolución. Con frecuencia, los plazos se alargan en exceso, al depender la decisión del desenlace de la administración superior, al ser incompatibles entre sí, y es posible que, al final, las becas propias de las universidades terminen por resolverse casi al inicio del siguiente curso académico. Esto puede dar lugar a que la beca acabe por no cubrir las necesidades del estudiante.

Reflexiones finales

A la vista de estos resultados, es deseable una revisión conjunta del sistema de precios públicos y becas universitarias que conduzca a una reducción del peso relativo de la subvención a hogares que no lo necesitan y se incremente la importancia de las ayudas (aumentando su dotación y suavizando los requisitos económicos) dirigidas a los hogares más vulnerables. Y conviene hacer este examen, máxime cuando las últimas crisis han producido cambios importantes en la distribución de la renta que ha conducido a un aumento de la desigualdad. La revisión de precios ha de hacerse reduciendo la injustificable dispersión entre las CC.AA.

En estas condiciones, la revisión de los umbrales de ingresos es imprescindible y debe garantizar, como mínimo, que queden cubiertos todos los hogares con renta por debajo de la línea de pobreza. Además, a partir de la línea de pobreza y hasta la mediana de la renta nacional habría de modularse el importe de la beca inversamente a los ingresos familiares.

⁸ En este mismo sentido se expresa Hernández (2019), cuando estima que el impacto sobre la renta familiar derivado de que uno de sus miembros continúe con los estudios universitarios es de más de 18.000€ para el curso 2018/2019. Representando el coste directo el 8,7% del total, los costes indirectos (transporte, alojamiento y manutención) el 42,5% y el coste de oportunidad el 48,8%.

Cuando la contabilidad analítica de las universidades permita conocer el coste del servicio educativo sería, además, aconsejable ajustar los precios públicos de modo que sean más realistas y, asimismo, permitir su acomodo gradual a los niveles de renta de los hogares que sí tengan que abonarlos.

En todo caso y dado los resultados, sería adecuado evaluar la eficiencia de la ampliación de la red de *campus* universitarios a lo largo del territorio nacional, frente a la alternativa de impulsar un sistema potente de ayudas para financiar los costes de residir lejos del hogar familiar, especialmente en aquellas provincias en las que por el número de habitantes difícilmente pueda justificarse el gasto de un nuevo *campus* o universidad.

Hay que destacar también que es importante mitigar los problemas de incertidumbre y las ineficiencias del sistema de becas. Al respecto, son interesantes las propuestas de la AIREf (2019) para crear una herramienta informática que sea el punto único de acceso al sistema estatal de becas universitarias y ayude a simplificar la tramitación de las solicitudes, coordinar con la Agencia Tributaria la notificación de elegibilidad en la declaración de la renta y, finalmente, establecer un sistema de renovación automática de las becas.

Para finalizar, nuestros resultados tienen algunas limitaciones que ya se han venido indicando más atrás. Por un lado, como la ECV agrega en una sola variable todos los tipos de becas y ayudas -ligadas o no a la renta-, es posible que esto distorsione la relación entre beneficiarios y renta del hogar. Y, por otro lado, sería muy interesante poder salvar la fragmentación de la información sobre las ayudas procedentes de todas las CC.AA. y analizar su impacto.

Referencias bibliográficas

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>

- Bartscher, A.K., Kuhn, M., & Schularick, M. (2020). The College Wealth Divide: Education and Inequality in America, 1956-2016. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 102(1), 19-49. doi:10.20955/r.102.19-49.
- Cantó, O., & Ruiz, D.O. (2015). The contribution of income mobility to economic insecurity in the US and Spain during the Great Recession. *Research on Economic Inequality*, 23, 109-152. doi: 10.1108/S1049-258520150000023004.
- Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria (2010). *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del SUE*. Recuperado de http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/UGT/noticias/Documento_de_Financiacoïn_26_04_2010.pdf
- Fachelli, S., Torrents, D., y Navarro-Cendejas, J. (2014). ¿La universidad española suaviza las diferencias de clase en la inserción laboral? *Revista de Educación*, 364, 119-144. doi: 10.4438/1988-592X-RE-2014-364-257.
- Feria, J.M., y Martínez, L. (2015). La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011. *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, 48(187), 9-24.
- Goerlich, F.J., & Miñano, A. (2018). Unemployment, spell duration and the burden of unemployment in Spain during the XXI Century. WP-EC 2018-02. IVIE. doi: dx.medra.org/10.12842/WPASEC-2018-02.
- Gil, M., y Carta, F. (2017). Precios públicos universitarios en España: incidencia distributiva y simulación experimental de una estructura progresiva a partir de la experiencia italiana. *Cuadernos de Economía*, 40, 42-55. doi: 10.1016/j.cesjef.2016.01.002.
- Hernández, J. (2019). El efecto sobre la renta de las familias españolas del gasto del alumno universitario. *Blog Universidad*, 25/2/2019. Recuperado de <https://www.universidadsi.es/el-efecto-sobre-la-renta-de-las-familias-espanolas-del-gasto-del-alumno-universitario/>
- Hernández, J., y Pérez, J.A. (2019). *La Universidad Española en Cifras 2017/2018*. CRUE Universidades Españolas.
- INE (2005). *Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología*, revisado en 2019. Recuperado de https://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf
- Münich, D., & Psacharopoulos, G. (2018). *Education Externalities: What They Are and What We Know*. Publications office. doi: 10.2766/309796.

- OCDE (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. Paris. OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264301085-en.
- OCDE (2020). *Education at Glance*. doi: 10.1787/19991487.
- Pastor, J.M., y Pérez, F. (2019). *La contribución socioeconómica de las universidades públicas valencianas*. València. Publicaciones Universitat de València. doi: dx.medra.org/10.12842/SUPV_2019.
- Pérez-Esparrells, C., y Jódar, I. (2017). Análisis de los precios públicos de las matrículas universitarias en España a raíz de la crisis económica. *La cuestión universitaria*, 9, 6-27.
- Valdés Fernández, M. (2018). Hacia un nuevo modelo de ayudas al estudio y financiación universitaria. *Rued@. Revista Universidad, Ética y Derechos*, (2). doi: 10.25267/Rueda.2017.i2.06.
- Villar, A. (2020). Formación superior y mercado laboral: la universidad española frente a la cuarta revolución industrial. *Papeles de economía española*, 166, 105-122.

Información de contacto: Mónica Martí Sempere, Universidad de Alicante, Facultad de

Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Análisis Económico Aplicado. Campus de San Vicente del Raspeig, Apto. correos 99, C.P.,03080, Alicante, España. E-mail: mmarti@ua.es

Anexo

Precio del crédito en primera, segunda, tercera y sucesivas matrículas en titulaciones de Grado por experimentalidad. Curso 2020-2021

Comunidad Autónoma	Andalucía	Aragón	Asturias (Principado de)	Baleares (Illes)	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Com. Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid (Comunidad de)	Murcia (Región de)	Navarra (Comunidad Foral de)	País Vasco	Riña (La)	UNED	
Experimentalidad 1																			
1ª Matrícula	12,62	21,3	15,7	20,82	14,59	15,9	18,87	22,93	27,67	20,0	18,51	13,93	26,14	16,78	22,5	19,84	22,68	21,60 - 20,48	
2ª Matrícula	25,25	35,0	34,93	46,26	26,26	32,13	37,73	45,38	34,17	40,07	37,02	19,3	48,03	33,56	46,1	28,6	47,0	30,6	
3ª Matrícula	54,71	81,13	64,04	100,16	49,49	69,63	81,76	98,32	74,05	85,01	80,21	31,21	98,75	72,71	99,85	44,01	100,85	67,32	
4ª Matrícula y sucesivas	75,75	112,34	89,54	138,79	64,24	96,41	113,2	136,14	102,52	113,34		39,79	136,44	100,68	138,25	60,86	141,02	92,82	
Experimentalidad 2																			
1ª Matrícula	12,62	21,1	12,3	18,5	12,63	14,86	17,64	21,01 - 19,37	25,04	19,27	16,83	9,85	24,55	14,38	15,86	19,19	20,47	15,95 - 14,80 - 13,20	
2ª Matrícula	25,25	33,0	27,37	41,12	22,73	30,03	35,28	41,59 - 38,33	30,93	38,39	33,66	13,62	45,25	28,77	32,5	27,63	42,43	22,95 - 20,89	
3ª Matrícula	54,71	73,86	50,19	89,02	42,84	65,06	76,45	90,10 - 83,04	67,0	81,47	72,93	22,04	92,86	62,32	70,5	42,53	91,93	50,49 - 47,09	
4ª Matrícula y sucesivas	75,75	102,24	70,15	123,35	55,6	90,09	106,85	124,76 - 114,99	92,78	108,62		28,06	128,57	86,30	97,65	58,87	127,28	69,62 - 64,84	
Experimentalidad 3																			
1ª Matrícula	12,62	16,0	8,63	16,21	10,16	12,49	14,58	18,32 - 15,22	17,69	16,41	15,7		21,39			14,39	14,08		
2ª Matrícula	25,25	24,0	21,32	36,02	18,29	25,24	29,16	36,25 - 30,11	21,85	31,07	31,38		40,02			21,03	29,18		
3ª Matrícula	54,71	52,79	35,21	77,97	34,48	54,69	63,18	78,55 - 65,24	47,34	65,92	68,0		82,3			32,37	63,22		
4ª Matrícula y sucesivas	75,75	73,07	49,24	108,05	44,74	75,72	87,47	108,76 - 90,33	65,55	87,89			113,71			44,14	87,54		
Experimentalidad 4																			
1ª Matrícula	12,62	13,5		13,53	9,47	11,02	12,13	14,05		14,96	12,33					14,08		13,30 - 13,00	
2ª Matrícula	25,25	20,0		30,05	17,05	22,27	24,26	27,81		28,35	24,67					20,48		18,97	
3ª Matrícula	50,84	44,28		65,06	32,12	48,25	52,56	60,25		60,12	53,44					31,51		41,74	
4ª Matrícula y sucesivas	67,79	61,31		90,15	41,69	66,8	72,78	83,42		80,16						43,19		57,55	
Experimentalidad 5																			
1ª Matrícula	12,62			11,59		10,17		12,94		13,86	10,31								
2ª Matrícula	25,25			25,77		20,55		25,61		26,26	20,62								
3ª Matrícula	48,13			55,79		44,53		55,49		55,71	44,67								
4ª Matrícula y sucesivas	64,17			77,3		61,65		76,83		74,27									
Precio medio del crédito	12,62	17,79	12,67	16,05	12,08	12,95	15,94	16,59	22,69	17,04	14,78	11,78	23,17	15,49	18,85	16,93	15,74	14,7	

Fuente: Ministerio de Universidades.