



EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO 2018

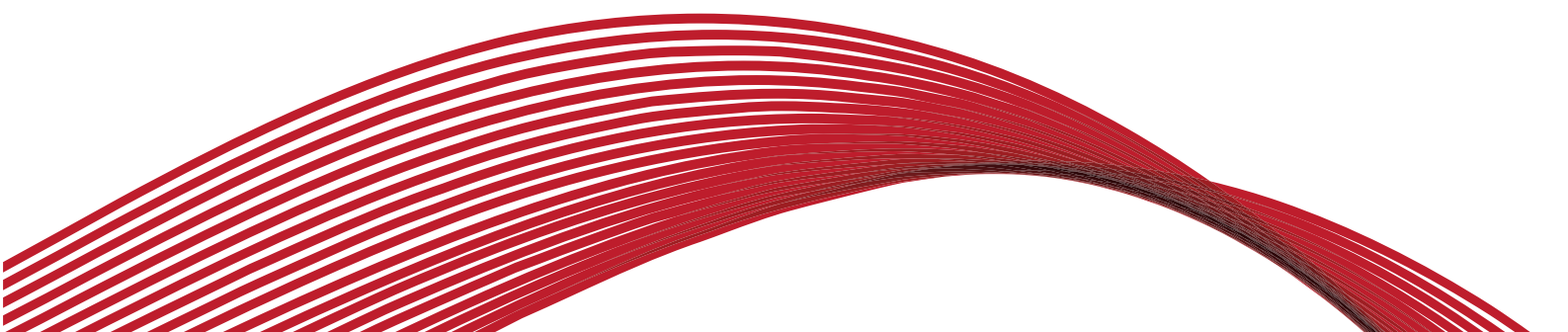
PROYECTO 4 (BECAS)

ESTUDIO

BECAS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal





La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF


C./ José Abascal, 2, 2.ª planta
28003 Madrid
Tel. +34 910 100 599
Email: info@airef.es
Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

ÍNDICE

Página

CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN	5
1. RESUMEN DE LA EVALUACIÓN	9
1.1. Antecedentes.....	9
1.2. Visión general	10
1.3. Conclusiones sobre hallazgos y lecciones aprendidas	14
1.4. Medidas propuestas por la AIReF	21
2. INFORME DE LA EVALUACIÓN.....	25
2.1. Evaluación de las becas universitarias: objeto, objetivos y alcance	25
2.2. Contexto general en España y comparación con otros países	27
2.2.1. La educación superior.....	27
2.2.2. Las becas universitarias	38
2.3. Evaluación de estrategia.....	44
2.3.1. Contexto normativo del sistema estatal de becas	44
2.3.2. Necesidades de los estudiantes.....	48
2.3.3. Pertinencia	61
2.3.4. Coherencia.....	70
2.4. Evaluación de procedimiento.....	75
2.4.1. Etapas del procedimiento	76
2.4.2. Casos particulares: País Vasco y Cataluña.....	80
2.4.3. Casos internacionales: Francia, Australia y Austria.....	84
2.4.4. Retos identificados.....	85
2.5. Evaluación de eficacia	89
2.5.1. Base de datos extraída del Sistema Integrado de Información Universitaria.....	91
2.5.2. Eficacia de las becas: instrumento para garantizar la igualdad de oportunidades.....	93



2.6. Relación entre sistema estatal de becas universitarias, sistema universitario y mercado laboral	115
2.6.1. Encaje de la inserción laboral y nivel de estudios	116
2.6.2. Relación entre el sistema universitario y el mercado laboral	118
2.7. Propuestas.....	123
2.7.1. Estrategia y complementariedad.....	123
2.7.2. Cobertura y la generosidad	127
2.7.3. Procedimiento	130
ANEXO 1. GLOSARIO DE TÉRMINOS	135
ANEXO 2. DETALLE METODOLÓGICO	137
ANEXO 3. OTRA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN AIREF.....	143

CONCLUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

En el marco del *Spending Review* llevado a cabo en España en 2018 por la AIREF, se ha evaluado un elemento clave de la política educativa como es el sistema de becas universitarias del Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) y del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU). El objetivo de estas becas es garantizar la igualdad de oportunidades, es decir, que aquellos estudiantes que quieren estudiar y que carecen de los medios económicos necesarios puedan hacerlo.

El Estado gastó en becas universitarias para garantizar la igualdad de oportunidades cerca de 816 millones de euros en el curso 2016-2017, aproximadamente un 25% del total del presupuesto del MEFP. El análisis de esta partida de gasto se ha hecho considerando tres aspectos; la estrategia, el procedimiento y la eficacia, con el objetivo de ofrecer propuestas que mejoren desde esa triple óptica la eficiencia del sistema estatal de becas universitarias y promover, con ello, el mejor uso del dinero público.

En el siguiente cuadro se resumen los objetivos planteados en la evaluación, las fuentes de información utilizadas y los principales hallazgos detectados.

CUADRO 1. OBJETIVOS, FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS Y PRINCIPALES HALLAZGOS

1	2	3
ESTRATEGIA	IMPLEMENTACIÓN	EFICACIA
<p>Analizar el sistema de becas universitarias en aspectos como: cobertura y generosidad, pertinencia, y coherencia.</p> <p>Fuentes de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encuestas a estudiantes universitarios. • Revisión documental. • Entrevistas: <ul style="list-style-type: none"> • MEFP y MCIU. • Consejerías de Educación de las CC.AA. • Unidades de trámite de becas de las universidades y la Agencia de gestión de becas y ayudas en Cataluña (AGAUR). • Comparación y búsqueda de ejemplos de buenas prácticas. <p>Hallazgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de información y orientación sobre becas universitarias tanto en la etapa preuniversitaria como universitaria. • La cuantía media de la beca no cubre las necesidades de los estudiantes que viven fuera del domicilio familiar. • No se han actualizado los umbrales de renta desde el curso 2010-2011. 	<p>Analizar el proceso de tramitación de las becas; y el control y seguimiento.</p> <p>Fuentes de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). <p>Hallazgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mayor parte de los becarios reciben la beca en el segundo cuatrimestre. • Ausencia de un portal web que contenga todas las becas universitarias, incluidas las de CC.AA. y universidades. • Se detecta cierta discrecionalidad en algunas unidades de becas en la aplicación de algunos criterios de concesión en las unidades de trámite. 	<p>Analizar en qué medida ha contribuido la beca universitaria en la continuidad en el sistema universitario, en la consecución del título y, en el rendimiento académico.</p> <p>Fuentes de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). <p>Hallazgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El coste potencialmente improductivo de los becados (que iniciaron sus estudios en el curso 2010-2011) que abandonan o siguen en la universidad sin graduarse tras seis años ronda los 1.800 millones de euros. • El efecto de la beca sobre el rendimiento académico es positivo pero modesto. • El efecto de la beca para obtener el título universitario es positivo excepto en el caso de que se reciba solo el primer año.

Fuente: AIReF.

Es importante destacar, entre otros, tres elementos diferenciales de este estudio: 1) es la primera vez que se utilizan los registros del MEFP para analizar la eficacia de las becas universitarias y en qué medida promueven la igualdad de oportunidades; 2) se ha realizado una encuesta dirigida a todos los estudiantes universitarios de España con el objetivo de enriquecer y complementar el estudio; y 3) se han identificado

las mejores prácticas nacionales e internacionales y los aspectos clave que conviene analizar con más profundidad para mejorar el funcionamiento del sistema de becas en España.

El sistema actual de becas universitarias ha contribuido a garantizar la igualdad de oportunidades. Las encuestas realizadas por la AIReF a estudiantes universitarios indican que un 22% no podría continuar en la universidad sin la beca y un 70% tendría que buscar un trabajo o pedir ayuda para costearse los estudios.

No obstante, el análisis realizado por la AIReF, sistematizado en 25 hallazgos, pone de manifiesto que hay distintos factores que limitan la igualdad de oportunidades del sistema estatal de becas universitarias. Dentro de estos factores son especialmente destacados los siguientes: 1) se detecta una importante falta de información y orientación sobre las becas universitarias; 2) las becas se reciben ya iniciado el curso académico, más del 70% de los becados del MEFP la reciben durante el segundo cuatrimestre, con lo que los estudiantes con menos recursos pueden no contar con los medios necesarios para poder afrontar el inicio del curso; 3) la cuantía de la beca de residencia no cubre las necesidades económicas del estudiante por vivir fuera del domicilio familiar durante el curso académico (estimadas en 2.700 euros); 4) no se han actualizado los umbrales de renta que se utilizan para seleccionar a los solicitantes de becas desde 2010 y; 5) se detecta cierta discrecionalidad en algunas unidades de becas en la aplicación de algunos criterios de concesión.

Estas limitaciones pueden disuadir a los estudiantes más vulnerables económicamente de continuar estudiando en la universidad. Es necesario, por ello, que todos los estudiantes: 1) conozcan la existencia de becas y ayudas universitarias y su dotación económica; 2) que estas sean suficientes para afrontar los costes económicos de estudiar en la universidad (entre otros, de matrícula, transporte, comida, material y residencia); y 3) que reciban las becas al inicio del curso académico. Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando las mejores prácticas en otros países de nuestro entorno económico, la AIReF realiza 13 propuestas, entre las que destacan:

1. Adelantar la convocatoria al mes de enero para que las becas estén resueltas antes de comenzar el curso académico y así reducir la incertidumbre de los estudiantes en relación con los medios económicos con los que podrían contar para comenzar sus estudios en la universidad. Para ello: a) se debería comunicar la preconcesión basada en requisitos económicos, condicionada a cumplir los requisitos académicos y, b) se utilizaría para comprobar los requisitos económicos la declaración de renta del último ejercicio económico disponible.
2. Revisar los criterios económicos de la concesión de las becas para garantizar que fomenten la igualdad de oportunidades. En concreto, actualizar los umbrales de renta familiar, evitar las actuales discontinuidades en las cuantías de beca a recibir según renta y eliminar los requisitos de patrimonio que generen distorsiones en la asignación de las becas.

3. Aumentar la cuantía de la beca de residencia (actualmente, 1.500 euros) hasta los 2.700 euros para así cubrir las necesidades económicas del estudiante que vive fuera del domicilio familiar para estudiar en la universidad.
4. Crear centros de atención al estudiante y un portal de solicitud única para todas las becas universitarias (estatales y autonómicas). De esta forma mejoraría la atención e información de los estudiantes especialmente los de rentas más bajas que puedan disuadirlo para prolongar su desarrollo educativo.
5. Introducir mejoras en el procedimiento de tramitación de las solicitudes con unidades de trámite que aglutinen la gestión de las solicitudes de varias universidades.
6. Mejorar la estructura y el contenido del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) para garantizar la explotación estadística y la consiguiente evaluación de las políticas educativas.

1

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN

1.1. Antecedentes

La Constitución española establece en los apartados 1 y 5 del artículo 27 que “todos tienen el derecho a la educación” y que “los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes”. De esta manera, para hacer efectivo este derecho, el Estado ha venido estableciendo, con cargo de sus Presupuestos Generales un sistema general de becas y ayudas al estudio, para que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten en las mismas condiciones del derecho a la educación. El sistema estatal de becas universitarias es un elemento clave de la política universitaria que tiene como objetivo la igualdad de oportunidades para aquellos estudiantes que quieren estudiar y que carecen de los medios económicos necesarios para hacerlo.

El objetivo de este estudio, en el marco del *Spending Review* llevado a cabo en España en 2018 por la AIReF, es analizar el sistema estatal de becas universitarias del Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP). En concreto, se estudia su estrategia y definición, el procedimiento de gestión y tramitación de las becas, así como su impacto respecto a los objetivos que persigue: el acceso a la universidad y la consecución del título universitario. Además, se analiza su fortaleza como instrumento de estímulo para incentivar el rendimiento académico.

El estudio realizado por la AIReF tiene los siguientes elementos diferenciales:

- Uso de la información de los registros del MEFP. Es la primera vez que se utilizan con este fin los micro datos del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) que contienen información de todos los estudiantes matriculados en las universidades españolas para cada curso académico, información sociodemográfica, de rendimiento académico, de solicitud de becas, de movilidad, etc.

Esta información se ha utilizado para analizar la eficacia de las becas universitarias y en qué medida promueven la igualdad de oportunidades.

- Encuesta dirigida a los estudiantes universitarios de toda España. Se ha enriquecido el análisis con la elaboración de una encuesta dirigida a todos los estudiantes universitarios de grado y máster de las universidades públicas y privadas españolas. El objetivo de las encuestas es conocer las necesidades que tienen los estudiantes para estudiar en la universidad y detectar oportunidades de mejora en el diseño del sistema actual de becas. La AIReF ha contado con la colaboración de 73 universidades y alrededor de 22.000¹ estudiantes han cumplimentado el cuestionario web.
- Comparativa internacional. Se han identificado las mejores prácticas nacionales e internacionales y los aspectos clave que conviene analizar con más profundidad para mejorar el funcionamiento del sistema de becas en España.

Además se ha obtenido información adicional mediante entrevistas a: 1) responsables de la Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio y Promoción Educativa perteneciente al Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2) responsables del Sistema Integrado de Información Universitaria, de la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 3) personal de unidades de tramitación de las becas del MEFP de 15 universidades españolas, 4) responsables de la gestión y tramitación de las becas universitarias de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias (AGAUR), de la Generalitat de Cataluña, 5) responsables de becas y ayudas de ocho consejerías de Educación de las comunidades autónomas y 6) responsables de becas y ayudas de las fundaciones Rafael del Pino y La Caixa.

La AIReF ha contado con la colaboración de McKinsey & Company para la realización de este proyecto y con el asesoramiento académico FEDEA, concretamente de José Emilio Boscá, Javier Ferri y Mauro Mediavilla. En todo caso, el contenido final del informe es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

1.2. Visión general

En el marco del mandato constitucional se publicó el Real Decreto 1721/2007, con el objetivo de lograr un sistema de becas y ayudas al estudio que garantice la igualdad en el acceso en todo el territorio, es decir, que garantice la igualdad de oportunidades para aquellos que quieren estudiar y que carecen de los medios económicos necesarios para poder hacerlo.

¹ Aproximadamente 14.000 respuestas son válidas.

Las becas universitarias del MEFP se conceden de forma directa en concurrencia no competitiva, es decir, no se fija un número determinado de beneficiarios. La renta de la unidad familiar y el desempeño académico del estudiante son los dos factores que se tienen en cuenta a la hora de conceder las becas. Los tipos de becas a las que puede acceder un estudiante son: matrícula (exención de pago, que equivale aproximadamente a 1.300 euros) y las becas económicas, que son: cuantía fija ligada a la renta (1.500 euros), cuantía fija ligada a la residencia del estudiante durante el curso (1.500 euros), cuantía variable² (en media 1.100 euros) y la beca de excelencia a partir del curso 2018-2019 (entre 50 y 125 euros).

Un 35% de los estudiantes universitarios solicita beca, alrededor de 450.000³ estudiantes, de los cuales un 63% resulta ser beneficiario, lo que equivale a un 22% del total de estudiantes. Un 20% de los becados recibe solamente la beca matrícula y el 80% recibe la beca económica además de la beca matrícula.

El gasto público total en becas universitarias en el año 2016 fue de 979 millones de euros⁴. El 91% del gasto corresponde al MEFP, el 7% a las comunidades autónomas, un 2% a las universidades y menos de un 1% a las entidades locales. Además, existen instituciones privadas y fundaciones que ofrecen becas dentro de sus programas sociales. Las becas universitarias (matrícula, residencia, renta y variable) que son objeto de este estudio rondan los 816 millones de euros para el curso 2016-2017, que representa aproximadamente un 25% del presupuesto del MEFP.

España cuenta con diferentes organismos que realizan estudios y análisis de aspectos relacionados con el sistema estatal de becas universitarias. El más importante es el Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico que, entre otras funciones, debe evaluar los indicadores y variables que le permitan analizar la equidad, la eficiencia, la eficacia y la transparencia del sistema de becas universitario español. Además, uno de los principales objetivos del Observatorio es ser el punto de encuentro de todos los agentes afectados por el sistema de becas. Este Observatorio estuvo inactivo prácticamente desde su creación⁵ hasta octubre de 2018, que volvió a reunirse para abordar la reforma del sistema de becas.

El análisis realizado en relación con las necesidades de los estudiantes y la pertinencia de la estrategia del sistema estatal de becas universitarias ha identificado que la necesidad más importante que tienen los estudiantes universitarios para afrontar

2 Cuantía del presupuesto de becas universitarias que queda al conceder todo el importe de las becas de cuantías fijas y que se distribuye entre los solicitantes en función de la renta familiar y el rendimiento académico. La cuantía mínima son 60 euros. La cuantía media es 1.100 euros.

3 Dato del curso 2017-2018.

4 Este importe incluye todos los tipos de becas universitarias (por ejemplo, Erasmus, colaboración, idiomas, etc.).

5 Se creó en el Real Decreto 1220/2010, de 1 de octubre.

la etapa universitaria es disponer de información y orientación sobre becas y gastos universitarios.

En cuanto a la pertinencia del sistema de becas, se han identificado dos factores importantes que reducen la capacidad del sistema de becas como instrumento para favorecer a los estudiantes de las familias con mayores necesidades económicas y que estos puedan acceder o continuar, si así lo desean, en la universidad. Estos factores son:

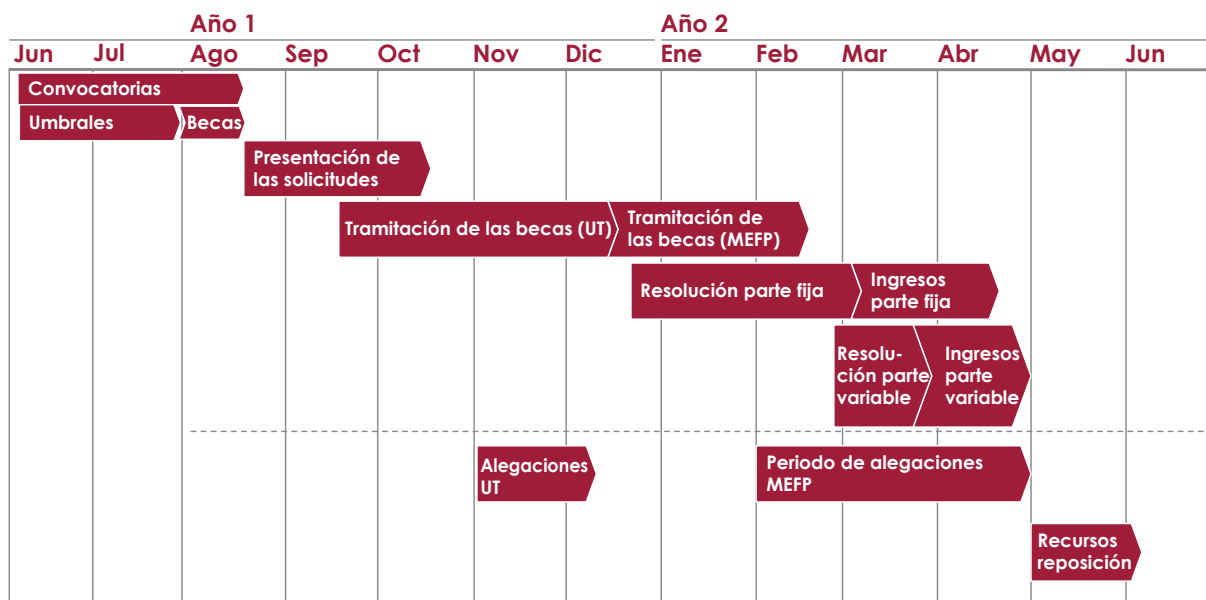
- Cuantía insuficiente. Los estudiantes becados que viven fuera del domicilio familiar reciben una cuantía media que no cubre las necesidades financieras que tienen que hacer frente por estudiar en la universidad.
- La no revisión y actualización de los umbrales de renta familiar.

En cuanto al análisis de coherencia del sistema estatal de becas universitarias, en España hay varios oferentes (principalmente comunidades autónomas y entidades locales), siendo las comunidades autónomas las más importantes por volumen de gasto en becas (aproximadamente el 7%) después del Estado (aproximadamente el 91%). Se observa que las comunidades autónomas presentan diferentes estrategias que complementan en cuanto a cobertura y generosidad al sistema de becas del MEFP y lo hacen coherente en cuanto al objetivo de igualdad de oportunidades. Estas estrategias se pueden agrupar en tres grandes bloques: universalidad, complementar la cuantía de las becas del MEFP y cubrir a estudiantes que han sido excluidos por no cumplir con los requisitos económicos o académicos de las becas del MEFP.

En cuanto al análisis del procedimiento de tramitación de las becas universitarias del MEFP se han detectado algunas deficiencias que limitan la capacidad del sistema de becas como instrumento para garantizar el derecho de acceso a la educación en igualdad de oportunidades.

En primer lugar, la incapacidad del sistema para permitir que el estudiante decida estudiar al no conocer con certeza los recursos económicos con los que cuenta.

GRÁFICO 1. CALENDARIO DE LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN DE LAS BECAS



Fuente: AIReF.

El calendario del procedimiento actual de concesión de becas y ayudas al estudio se agrupa en tres etapas (ver gráfico 1):

1. Aprobación de la regulación específica (meses junio-agosto).
2. Periodo de solicitud por parte del interesado (meses agosto-octubre).
3. Resolución por parte de la Administración (meses octubre-abril).

En segundo lugar, se detecta en el procedimiento un riesgo importante derivado de la coexistencia de diferentes criterios y la no estandarización de los procedimientos en su conjunto. Debido al elevado número de agentes que intervienen en la tramitación de las becas (unidades de becas de cada una de las universidades y el MEFP), se produce una alta heterogeneidad de interpretaciones de algunos conceptos (por ejemplo, en los criterios aplicados para la concesión de la beca residencia) lo que puede limitar la igualdad de oportunidades.

El análisis de impacto de las becas universitarias permite analizar el efecto de las becas en ciertas variables objetivo (continuidad en el sistema universitario⁶, consecu-

⁶ Por las limitaciones encontradas en las bases de datos no se ha realizado el análisis relativo al acceso. Para intentar paliar esta limitación se ha estudiado la continuidad de los estudiantes de primer a segundo curso.

ción del título, rendimiento académico y continuación a estudios de máster) mediante técnicas tradicionales de evaluación de impacto. Estas técnicas tratan de crear un grupo de control que sea similar al grupo de tratamiento (los estudiantes que reciben beca) excepto que este grupo no recibe beca. Los resultados de ambos grupos se comparan para determinar el efecto diferencial de la beca sobre las variables objetivo. Los resultados obtenidos muestran que:

- La beca no tiene efectos en la continuidad del primer al segundo año y unos efectos muy modestos en el rendimiento académico en ese primer año.
- La recurrencia de la beca tiene, en general, efectos positivos en la consecución del título. En cuanto al impacto de la beca en la nota final obtenida en el grado, se observan resultados muy modestos. Por último, recibir beca en el último año antes de graduarse incrementa la probabilidad de que el estudiante se matricule posteriormente en los estudios de máster.

Las mejores prácticas identificadas en países de nuestro entorno económico y en las comunidades autónomas ofrecen algunos ejemplos que podrían extenderse para mitigar los problemas de incertidumbre a los que se enfrentan los estudiantes de nuestro país. Es de interés considerar el modelo francés para reducir los plazos de tramitación y concesión de las becas, el modelo australiano (mediante la creación de centros especializados) y, en el caso español, el de la comunidad autónoma de Cataluña (mediante la creación de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación, AGAUR) para corregir las ineficiencias y la falta de coordinación entre los diferentes agentes que participan en el proceso y el modelo austriaco para la renovación automática de la beca.

1.3. Conclusiones sobre hallazgos y lecciones aprendidas

Estrategia

- I. El sistema de becas universitarias no se enmarca en una estrategia y, por tanto, no fija unos objetivos cuantificables, ni actuaciones concretas, ni indicadores para monitorizar su seguimiento y evaluación. Por tanto, no se controla la eficacia y eficiencia de los recursos destinados a las becas y ayudas.
- II. España cuenta con información de educación universitaria de diferentes organismos para detectar las necesidades de los estudiantes, pero el más importante es el Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, que fue creado en 2010 para analizar sistemáticamente los diferentes aspectos del sistema de becas y, entre ellos, las necesidades que tienen los estudiantes para acceder y continuar en el sistema universitario no se han reunido desde 2011 hasta octubre de 2018.

Francia centraliza en un comité la información y la subsiguiente definición de la estrategia nacional para la educación universitaria, que se aplica luego al sistema de becas.

Australia cuenta con un organismo independiente que define los objetivos que debe seguir el sistema de becas y cómo deben materializarse, tras lo cual son directamente debatidos por el Parlamento.

- III. Según las encuestas, un 22% no podría continuar en la universidad sin la beca y un 70% tendría que buscar un trabajo o pedir ayuda para costearse los estudios. Los estudiantes universitarios tienen unas necesidades financieras y no financieras para poder afrontar los costes que genera estudiar en la universidad. Los estudiantes priorizan las necesidades del siguiente modo: información y orientación sobre becas, gastos universitarios, coste de la matrícula, transporte, material, alojamiento y manutención.
- IV. Solo el 13% de los estudiantes universitarios encuestados recibieron información u orientación en el colegio, instituto, centro de Formación Profesional, o similar, sobre los gastos que tiene que afrontar por estudiar un grado universitario y sobre becas y ayudas. Esta falta de información provoca que alrededor de un 17% de los estudiantes elegibles para las becas no la soliciten al no recibir información sobre su existencia.
- V. Se han detectado dos factores importantes que pueden hacer que las familias que necesitan las becas para acceder y continuar, si así lo desean, en la universidad, no puedan hacerlo, de forma que no se cumple con el objetivo de igualdad de oportunidades que tienen las becas. Estos factores son:
 - Los umbrales de renta familiar.
 - i. La no actualización de las cuantías de las rentas familiares que definen los tres umbrales desde el curso 2010-2011.
 - ii. Se han producido cambios importantes en la distribución de la renta en España y ante esa realidad se hace necesario estudiar los umbrales de renta.
 - iii. Otros países contemplan en la definición de sus umbrales la existencia de más situaciones familiares y consideran con mayor precisión las diferencias entre los estudiantes sujetos a potencial cobertura.
 - La falta de información y orientación sobre las becas.
- VI. La generosidad de la beca (cuantía media) y cobertura (% estudiantes becados) es muy diferente entre países. España es uno de los países con mayor porcentaje de estudiantes universitarios becados, aunque la cuantía media es de las más bajas.

- VII. La estimación del coste medio de las necesidades financieras de los estudiantes por estudiar un curso de grado universitario es:
- Si reside en el hogar familiar: 3.964 euros.
 - Si reside fuera del hogar familiar: 6.664 euros.
- VIII. La cuantía media de la beca no cubre íntegramente las necesidades de los estudiantes que viven fuera del domicilio familiar para cursar los estudios universitarios. Se estima que no cubre el gasto medio de residencia (2.700 euros). Actualmente se reciben 1.500 euros, por lo que cubre un 55% del gasto estimado.
- Según la encuesta, los estudiantes estiman que, en media, las becas han permitido cubrir el 60% de las necesidades indicadas, y las de menor cobertura son las de transporte y material.
 - Además, un 22% de los beneficiarios de beca no cambió de residencia porque no se lo pudo permitir económicamente.
- IX. Se establecen tres umbrales de renta que condicionan qué tipos de becas puede recibir el estudiante. El reducido número de umbrales hace que no se tengan en cuenta adecuadamente las necesidades económicas de las familias con rentas similares en el entorno de los puntos de discontinuidad.
- X. Las comunidades autónomas presentan diferentes estrategias que complementan al sistema de becas del MEFP. Se pueden agrupar en tres grandes bloques: (1) universalidad; (2) complementar la cuantía de las becas del MEFP; (3) ampliar la cobertura de estudiantes que no cumplen los requisitos de las becas del Estado (como caso particular, Cataluña presenta las becas *Equitat* que consisten en una minoración del precio de la matrícula según la renta familiar).

Procedimiento

- I. La convocatoria de becas universitarias se publica anualmente en el mes agosto y el cierre de plazo es en octubre. Más del 70%⁷ de los becados del MEFP reciben la beca entre enero y mayo, durante el segundo cuatrimestre del curso académico.
- En Francia la convocatoria de becas es a comienzos de año, utilizando para comprobar el requisito económico la declaración de la renta del año $t-2$ ⁸ (última disponible). Además, permite utilizar la renta de años más recientes para los casos en los que haya una disminución drástica de los ingresos del núcleo

⁷ Estimación con datos del MEFP.

⁸ El año t es el de la publicación de la convocatoria de becas.

familiar y que los dejaría injustamente sin beca. En España, para la concesión de determinadas subvenciones (por ejemplo, la renta mínima) se comprueba el requisito económico con la última declaración de la renta disponible.

- II. Elevado número de agentes (unidades de becas de las universidades) involucrados en el procedimiento, pudiendo dar lugar a diferentes interpretaciones (por ejemplo, la concesión de la beca residencia depende del criterio aplicado por cada unida de trámite⁹), lo que puede limitar la igualdad de acceso dependiendo de los criterios empleados, especialmente en la fase de alegaciones¹⁰. Australia centraliza el servicio de tramitación de las becas en unidades especializadas lo que permite maximizar la especialización en los procesos y asegura una gestión homogénea para todas sus universidades.
- III. Carencias en los perfiles encargados de la tramitación:
 - Del personal de las unidades de trámite de las universidades en temas fiscales y tributarios para la fase de alegaciones.
 - Del personal temporal que el MEFP envía como apoyo a las unidades de trámite de las universidades que en su mayoría no tienen experiencia suficiente.
- IV. No todas las unidades de trámite utilizan la plataforma de gestión de becas que facilita el MEFP. Se observa que las universidades que utilizan sus propias herramientas (normalmente las universidades con más recursos), están expuestas a mayores demoras en el proceso de gestión. Por el contrario, los procesos en los que las universidades utilizan la herramienta del MEFP parecen más eficientes y generan menos errores¹¹.
- V. Los estudiantes con menor renta tienen más dificultades para completar el procedimiento de solicitud de becas¹². Austria tiene un proceso de renovación automática de becas para aquellos becados que siguen en la universidad. Permite que el proceso sea simple y rápido para el estudiante que solo tiene que actualizar si se ha producido algún cambio con respecto al curso anterior.

9 El criterio establecido en la convocatoria de becas para el curso 2018-2019 es "que el solicitante acredite la necesidad de residir fuera del domicilio familiar durante todo el curso escolar, por razón de la distancia entre el mismo y el centro docente, los medios de comunicación existentes y los horarios lectivos".

10 Es la denominada fase R que corresponde a la fase de alegaciones y es la universidad la que las resuelve.

11 Información obtenida a partir de entrevistas.

12 La correlación extraída de las respuestas de las encuestas muestra cómo, entre los segmentos con menor renta, la dificultad del proceso afecta al 26%, mientras en los segmentos con mayor renta solo afecta al 18%.

- VI. Falta de información clave para comprobar requisitos para la concesión de la beca.
- Información de requisitos de carácter personal, por ejemplo, la composición familiar del solicitante, especialmente en los supuestos de parejas de hecho, padres separados o divorciados o padres de los solicitantes no casados. También es complejo el supuesto de estudiantes independientes económicamente.
La inclusión del padrón podría ayudar a agilizar las comprobaciones de los requisitos de carácter personal; datos fiables sobre arrendamientos de viviendas o estancias en residencias o colegios mayores en el supuesto de que se obtenga la beca residencia.
 - Información de carácter económico para actividades económicas, como, por ejemplo, el Impuesto de Sociedades.
- VII. Ausencia de un portal común que contenga todas las becas universitarias, incluidas las becas complementarias de comunidades autónomas y universidades. El 17% de los estudiantes encuestados que cumplían los criterios para recibir beca no la solicitó por falta de información.

Impacto

- I. Es importante tener en cuenta que estos resultados tienen ciertas limitaciones derivadas de la falta de información disponible en la base de datos que dificultan el análisis. Entre las más importantes:
- No tener información de estudiantes en etapas preuniversitarias hace que no se pueda evaluar el impacto de las becas en el acceso en sentido estricto.
 - Falta de información en variables relevantes que hacen que se pierdan matices importantes en la evaluación, entre otras, la renta familiar del solicitante, la nota media del curso y si el estudiante es beneficiario de alguna otra beca universitaria.
 - Dada la reciente creación del SIU, el año 2010, disponemos de los cursos 2010-2011 hasta el curso 2015-2016, por lo que únicamente se ha podido estudiar de inicio a fin de su carrera universitaria la cohorte que inicia sus estudios en el curso 2010-2011. Además, las conclusiones de los análisis se circunscriben a un periodo con características singulares (el impacto de la crisis financiera se empezó a sentir en 2007/2008).

CUADRO 2. EFECTOS CAUSAL DE LA BECA UNIVERSITARIA EN SUS DIFERENTES OBJETIVOS

Objetivos analizados	Tratamiento	Impacto	Métodos utilizados
Abandono prematuro del sistema universitario (estudiantes de primero que no se matriculan al siguiente año)	Recibe beca el primer año de universidad	No tiene impacto	Técnicas de emparejamiento (<i>Mahalanobis</i> , Propensity Score), Estimadores de impacto (A-I, regresión, estratificación, IPTW)
Probabilidad de obtener el título	Solo recibe beca el primer año (frente a no recibir beca)	-0,40	Modelo <i>logit</i>
	Recibe beca solo después del primer año	0,30	
	Recibe beca en primero y posteriores	0,26	
Rendimiento académico al obtener el título	Solo recibe beca el primer año (frente a no recibir beca)	-0,35	Modelo <i>logit</i>
	Recibe beca solo después del primer año	0,12	
	Recibe beca en primero y posteriores	0,09	
Rendimiento académico en el primer curso de grado	Recibe beca el primer año de universidad	Aumenta entre 3 y 4 puntos porcentuales (% créditos aprobados respecto a los matriculados)	Técnicas de emparejamiento (<i>Mahalanobis</i> , Propensity Score), Estimadores de impacto (A-I, regresión, estratificación, IPTW)
Continuación a estudios de máster	Recibe beca el último curso antes de titularse	Aumenta entre 2,5 y 3,7 puntos porcentuales	Técnicas de emparejamiento (<i>Mahalanobis</i> , Propensity Score), Estimadores de impacto (A-I, regresión, estratificación, IPTW)

Fuente: AIReF.

- II. El coste potencialmente improductivo en estudiantes becados de una cohorte¹³ que abandonan o siguen en la universidad tras seis¹⁴ años sin graduarse se ha estimado que ronda los 1.800 millones de euros (157 millones de euros en becas + 1.688 millones de euros en gasto en estudios universitarios¹⁵).
- III. No se puede afirmar que recibir beca el primer año académico favorezca continuar en el segundo año y su impacto sobre el rendimiento académico es muy limitado.
- IV. Por el contrario, recibir alguna beca a partir de segundo año tiene un impacto positivo. Así, favorece la consecución del título académico y mejora, modestamente, el rendimiento académico.
- V. Introducir requisitos académicos de las becas (2013-2014) aumentó el rendimiento medio de los estudiantes becados. El efecto de la beca fue aumentar en aproximadamente 3,3% los créditos aprobados.

Relación con el mercado laboral

- I. El sistema estatal de becas universitarias no cuenta entre sus objetivos directos con el fomento de la inserción laboral ni con el desarrollo de objetivos estratégicos en España; su función es garantizar el acceso a la universidad a todos los estudiantes con independencia de su nivel de renta.
- II. Algunos sistemas de becas regionales sí cumplen con esta función. Por ejemplo, en el caso de Aragón se observa cómo se pueden dirigir becas a sectores específicos que son de interés estratégico para la región.
- III. Existen mecanismos en manos de las comunidades autónomas para alinear la enseñanza universitaria con el mercado laboral. Sin embargo, estas herramientas no se están utilizando plenamente, produciéndose un desajuste claro entre la oferta y la demanda de graduados universitarios en el mercado laboral. Esto tiene un impacto negativo en la alta tasa de sobrecualificación entre los graduados universitarios que es de un 37%, la más alta de Europa, y en la baja ren-

13 Se ha estimado con la cohorte del curso 2010-2011.

14 En la base de datos del SIU solamente se pueden analizar seis años de los estudiantes que iniciaron sus estudios en el curso 2010-2011.

15 Se ha estimado que el coste de los estudios universitarios por estudiante ronda los 7.000 euros. Estimación realizada al dividir el gasto total en educación universitaria (9.840 millones de euros) entre el número de alumnos en la universidad (aproximadamente 1.400.000 estudiantes).

tabilidad financiera neta¹⁶ de los estudios, situada entre 150.000 y 190.000 euros, cuando la media europea está entre 180.000 y 260.000 euros. Ambos indicadores pueden repercutir en la decisión de acceso a la universidad.

1.4. Medidas propuestas por la AIReF

A partir de los hallazgos descritos en el apartado anterior que afectan y limitan la igualdad de oportunidades, y la eficiencia y eficacia del sistema estatal de becas universitarias, se realizan una serie de propuestas dirigidas, en menor o mayor grado, a aumentar la eficiencia y eficacia del sistema de becas y, por tanto, también a disminuir el coste implícito de los becados que no terminan¹⁷.

PROPUESTAS RELATIVAS A LA ESTRATEGIA Y COMPLEMENTARIEDAD

- **Definición de una estrategia del sistema de becas universitario.** Crear un grupo de trabajo en el que participen los miembros del Observatorio de Becas y Ayudas (MEFP, MCIU, comunidades autónomas, universidades, agentes sociales y de los estudiantes, y el Consejo Escolar del Estado) para el diseño de los ejes estratégicos, objetivos generales y específicos, medidas y actuaciones para mejorar el sistema de becas. Diseñar un sistema completo de indicadores de gestión, seguimiento y resultados.
- **Clarificación de responsabilidades de las administraciones.** Redefinir las responsabilidades de cada administración y asegurar que estén alineadas con los objetivos del sistema universitario de becas y no se producen incoherencias en la complementariedad y objetivos de este.
- **Seguridad jurídica para los estudiantes.** Garantizar las condiciones y criterios en el momento de acceso a lo largo de todo el ciclo universitario, de tal forma que el estudiante no quede expuesto a cambios de criterio en las convocatorias anuales y se le garanticen las condiciones más favorables.
- **Asegurar la reactivación y funcionamiento del Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico:** Reforzar su estructura operativa y el alcance y efectividad de sus recomendaciones.

¹⁶ Diferencia entre los valores actuales de los ingresos obtenidos por los rendimientos de un trabajo con y sin titulación universitaria a lo largo de toda la vida laboral.

¹⁷ Han abandonado o continúan estudiando el grado al cabo de seis años (son los años disponibles en la base de datos).

- **Mejorar la estructura y el contenido del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIU).** Incrementar la cobertura y calidad de la información en el SIU para garantizar la fiabilidad de las conclusiones que se deriven de su explotación estadística. Definir las responsabilidades de cada agente implicado en la gestión de datos del SIU (tiempo, forma y contenido) y garantizar los recursos para el desarrollo de sus funciones.

PROPUESTAS RELATIVAS A LAS NECESIDADES, COBERTURA Y GENEROSIDAD

- **Actualizar y reconsiderar los umbrales de renta utilizados en la concesión.** Analizar los umbrales de renta considerados en la convocatoria de becas para garantizar que esta fomenta la igualdad de oportunidades. Evitar las actuales discontinuidades en las cuantías a recibir de beca, por ejemplo, con una función continua según la renta familiar.
- **Replantearse la posibilidad de eliminar los requisitos de patrimonio que generen distorsiones en la asignación de las becas.** Las competencias de control deben recaer en aquellos organismos que las puedan revisar de forma más eficiente. Los requisitos actuales de patrimonio procedentes de datos del impuesto sobre la renta pueden generar distorsiones en la asignación de becas.
- **Aumento de la cuantía de la beca de residencia.** Aumentar la cuantía de la beca de residencia hasta 2.700 euros (1.200 euros adicionales a la cuantía actual de 1.500 euros).
- **Cobertura de necesidades no económicas.** Crear centros de atención al estudiante, tanto físicos como digitales, donde se ofrezca toda la información relativa a becas universitarias y se traslade también a los estudiantes de educación secundaria la información sobre las becas universitarias disponibles.

PROPUESTAS RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO

- **Adelantamiento de la convocatoria.** Iniciar la convocatoria general el mes de enero para que las becas estén resueltas en julio. Comunicar la preconcesión basada en requisitos económicos, condicionada a cumplir los requisitos académicos. Utilizar para comprobar los requisitos económicos la declaración de renta del último ejercicio económico disponible.
- **Portal de solicitud única para todas las becas.** Crear una herramienta informática que permita servir como punto único de acceso al sistema de becas universitarias de las diferentes administraciones (MEFP, comunidades autónomas y entidades locales) involucradas en su concesión para simplificar la tramitación.

- **Predictibilidad y automatización de la renovación de las becas.** Creación de procedimientos automáticos que permitan al estudiante conocer su elegibilidad. Proceder a la renovación automática de la solicitud para los estudiantes que la hayan recibido previamente.
- **Crear unidades centralizadas de gestión y trámite de becas universitarias en las comunidades autónomas con más de una universidad pública.** Introducir mejoras en el procedimiento de tramitación de las solicitudes. Crear un foro general de dudas de tramitación de las unidades de trámites y una plataforma de integración y colaboración interadministrativa para comprobar los requisitos económicos y personales.

2

INFORME DE LA EVALUACIÓN

2.1. Evaluación de las becas universitarias: objeto, objetivos y alcance

El objeto de análisis es el sistema estatal de becas universitarias. El marco del sistema de becas, el Real Decreto 1721/2007, establece la siguiente definición de beca: "se entiende por beca la cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas conducentes a la obtención de un título o certificado de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante".

El objetivo de la evaluación es conocer la pertinencia de su diseño actual, su cobertura y generosidad, cómo funciona el procedimiento de tramitación y, finalmente, cuantificar el impacto de estas becas en relación con los objetivos¹⁸ que persiguen. Para ello, se llevarán a cabo tres evaluaciones:

Evaluación de estrategia: el sistema de becas será pertinente si su diseño permite responder adecuadamente a los objetivos que persigue. Para ello, es preciso identificar las necesidades que tienen los estudiantes para estudiar en la universidad. Si las necesidades reales son diferentes a las identificadas, el sistema de becas universitarias no será pertinente, ya que no irá dirigido a los problemas/necesidades que la motivaron. Además, se estudiará la coherencia de las becas universitarias estatales con otras becas universitarias¹⁹.

¹⁸ Permitir el acceso a los estudios superiores, la continuidad en el sistema universitario, y la consecución del título universitario.

¹⁹ Becas universitarias financiadas por las comunidades autónomas o por las universidades.

Evaluación de procedimiento: se evaluará la implementación de la política de becas, es decir, se analizará la eficacia del funcionamiento de tramitación. Es decir, se detectarán los principales aspectos de la tramitación que pueden generar problemas y, por tanto, limitar la eficiencia y eficacia de los objetivos de la política.

Evaluación de eficacia: se cuantificará el efecto causal que produce la beca en los objetivos que persigue el sistema, como son el acceso a los estudios superiores, la continuidad en el sistema universitario y la consecución del título universitario.

Como análisis adicional se ha estudiado la relación entre el sistema estatal de becas universitarias y el mercado laboral.

El alcance, en cuanto a gasto, de las becas objeto de esta evaluación, representan para el curso 2016-2017 un gasto de 816²⁰ millones de euros. Las becas representan un 25%²¹ del presupuesto del MEFP. El gasto (público y privado) en educación universitaria fue de 9.648²² millones de euros. El MEFP gastó en becas universitarias 894²³ millones de euros y las comunidades autónomas 85 millones de euros.

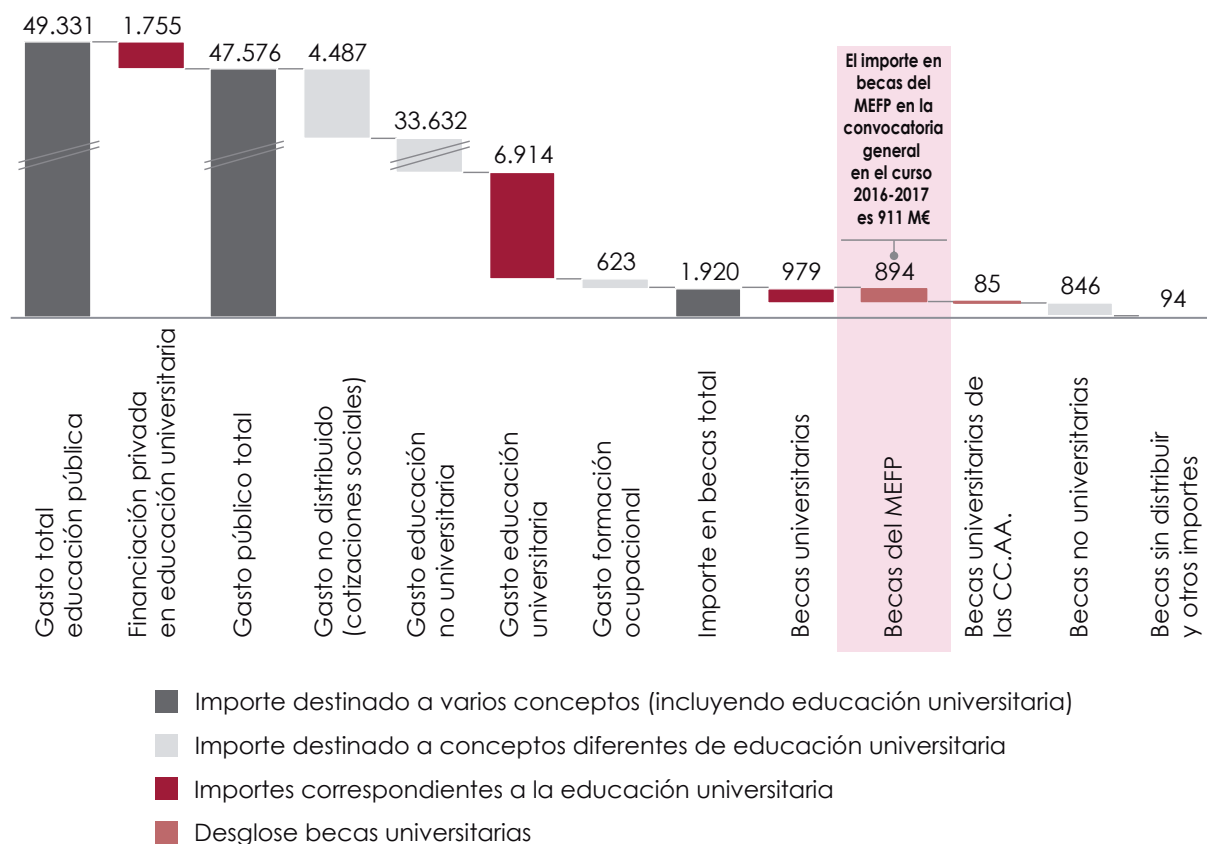
20 Este importe incluye solamente los tipos de becas de la convocatoria general de becas universitarias (matrícula, residencia, renta y variable) que es objeto de esta evaluación.

21 El presupuesto del MEFP en 2016 fue de 3.141.593,19 millones de euros y 3.181.491,63 euros en 2017. Si nos centramos exclusivamente en gasto público en educación del MEFP, las becas de este estudio representan alrededor de un 36%.

22 Suma de la financiación privada en educación universitaria (1.755 millones de euros), gasto en educación universitaria (6.914 millones de euros) y gasto en becas universitarias (979 millones de euros).

23 Este importe incluye todos los tipos de becas universitarias (p.ej., Erasmus, colaboración, idiomas, etc.).

GRÁFICO 2. GASTO EN EDUCACIÓN PÚBLICA,
(MILLONES DE EUROS). AÑO 2016



Fuente: Elaboración propia, a partir de la estadística del gasto público en educación (MEFP), 2016.

Nota: Los 911 millones de euros de la convocatoria general del curso 2016-2017 incluyen becas Erasmus, colaboración, idiomas y otras que no son objeto de esta evaluación.

2.2. Contexto general en España y comparación con otros países

En este apartado se identifican y analizan los aspectos más relevantes de la situación de la educación superior en España y se compara con la de otros países desarrollados. Esta descripción del contexto permite identificar las principales necesidades y problemas actuales que afectan a la Educación Superior, que habrá que tener en cuenta a lo largo de esta evaluación por cómo puede afectar directa o indirectamente al éxito o fracaso del sistema de becas universitarias.

2.2.1. La educación superior

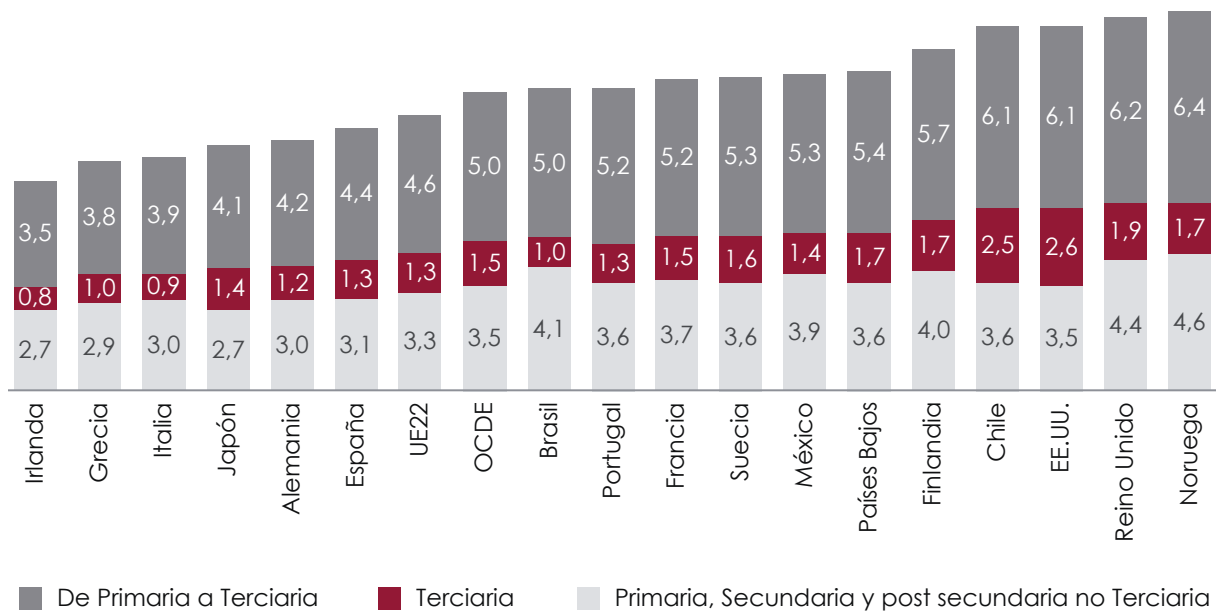
España tuvo 10,7 millones de estudiantes en el curso 2016-2017, de ellos un 14,5% universitarios (alrededor de 1,5 millones de estudiantes). Los estudiantes disponen de 82 universidades para cursar sus estudios, 50 públicas, que ofrecen un total de 2.781 grados.

La mayoría de los estudiantes de grado están matriculados en universidades públicas, un 85%, y un 26% son de nuevo ingreso, aproximadamente 340.000 estudiantes.

Por ramas de estudio, un 46,5% cursó de Ciencias Sociales y Jurídicas, un 18,8% Ingenierías y Arquitectura, un 18,5% Ciencias de la Salud, un 10% Artes y Humanidades, y un 6,2% Ciencias.

En cuanto al gasto en educación, el gasto total universitario representa un 1,3% del PIB y el no universitario un 3,1%. Como muestra el gráfico 3, España se encuentra por debajo del promedio de gasto público en educación no universitaria y universitaria de los países de la OCDE.

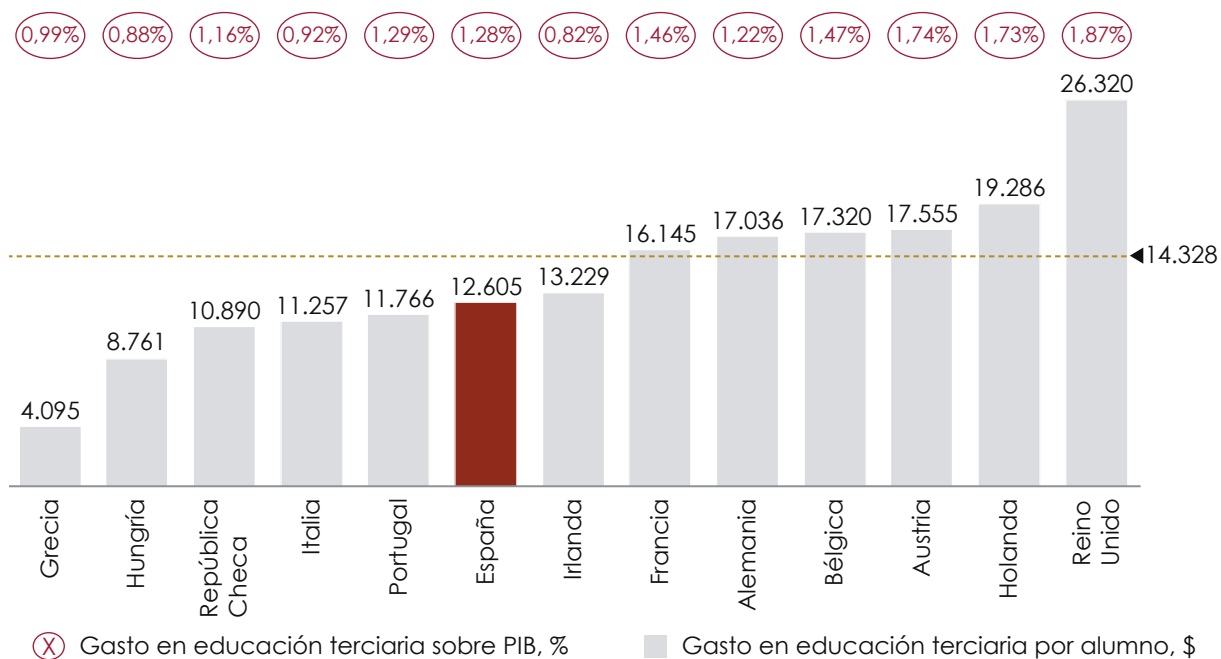
GRÁFICO 3. GASTO EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS COMO PORCENTAJE DEL PIB. DE PRIMARIA A TERCIARIA (AÑO 2015). GASTO PÚBLICO Y PRIVADO



Fuente: Eurostat (2018).

El gasto por alumno en educación terciaria en España es un 12 % inferior a la media de los países europeos comparables (ver gráfico 4). El número de alumnos y el PIB de España hacen que, en términos relativos, el gasto en España fuera igual al de la UE22²⁴ como porcentaje del PIB, pero por debajo del promedio de la OCDE (1,5%).

GRÁFICO 4. GASTO EN EDUCACIÓN (PÚBLICO Y PRIVADO) TERCIARIA POR ALUMNO Y EN RELACIÓN CON EL PIB, USD, %, 2013-2016

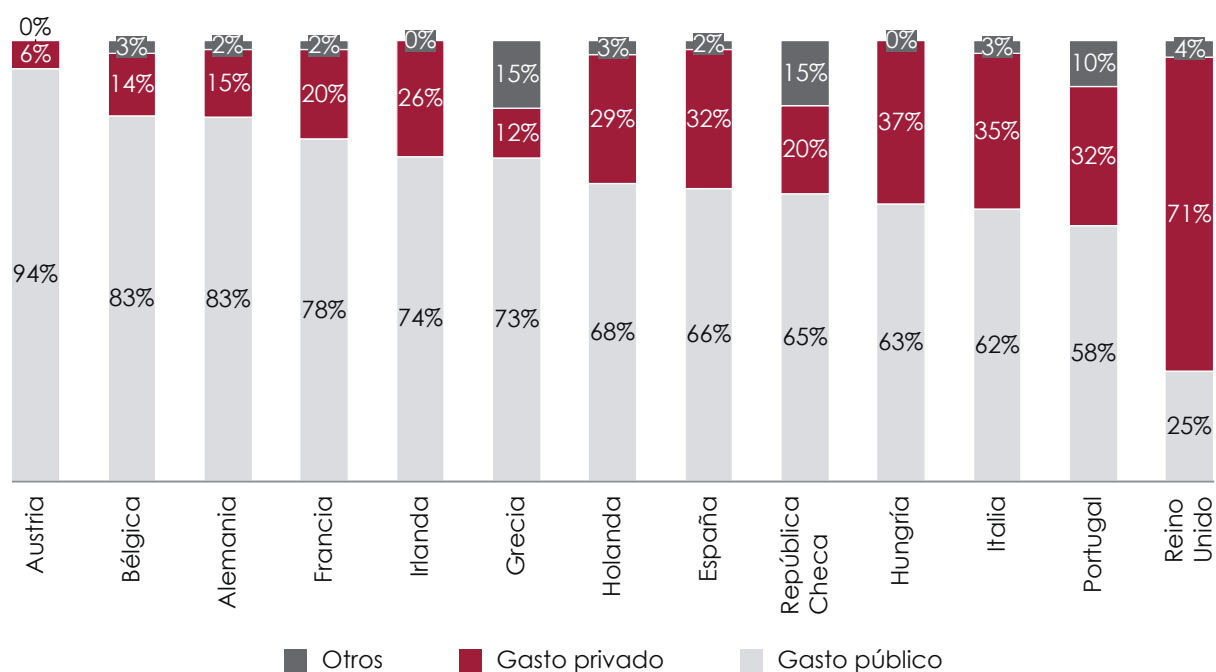


Fuente: *Education at Glance*, OCDE (2018).

24 Los países de la UE22 son aquellos que son miembros tanto de la Unión Europea como de la OCDE. Estos 22 países son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, Suecia, Reino Unido y la República Eslovaca.

Hay una alta variabilidad entre países en el gasto en educación universitaria pública y privada (ver gráfico 5). En los modelos anglosajones es el sector privado el que tiene mayor protagonismo como financiador de la educación terciaria²⁵, mientras que en la mayor parte de los países europeos el papel principal lo asume el sector público.

GRÁFICO 5. PESO DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL EN EDUCACIÓN TERCIARIA, 2013-2016



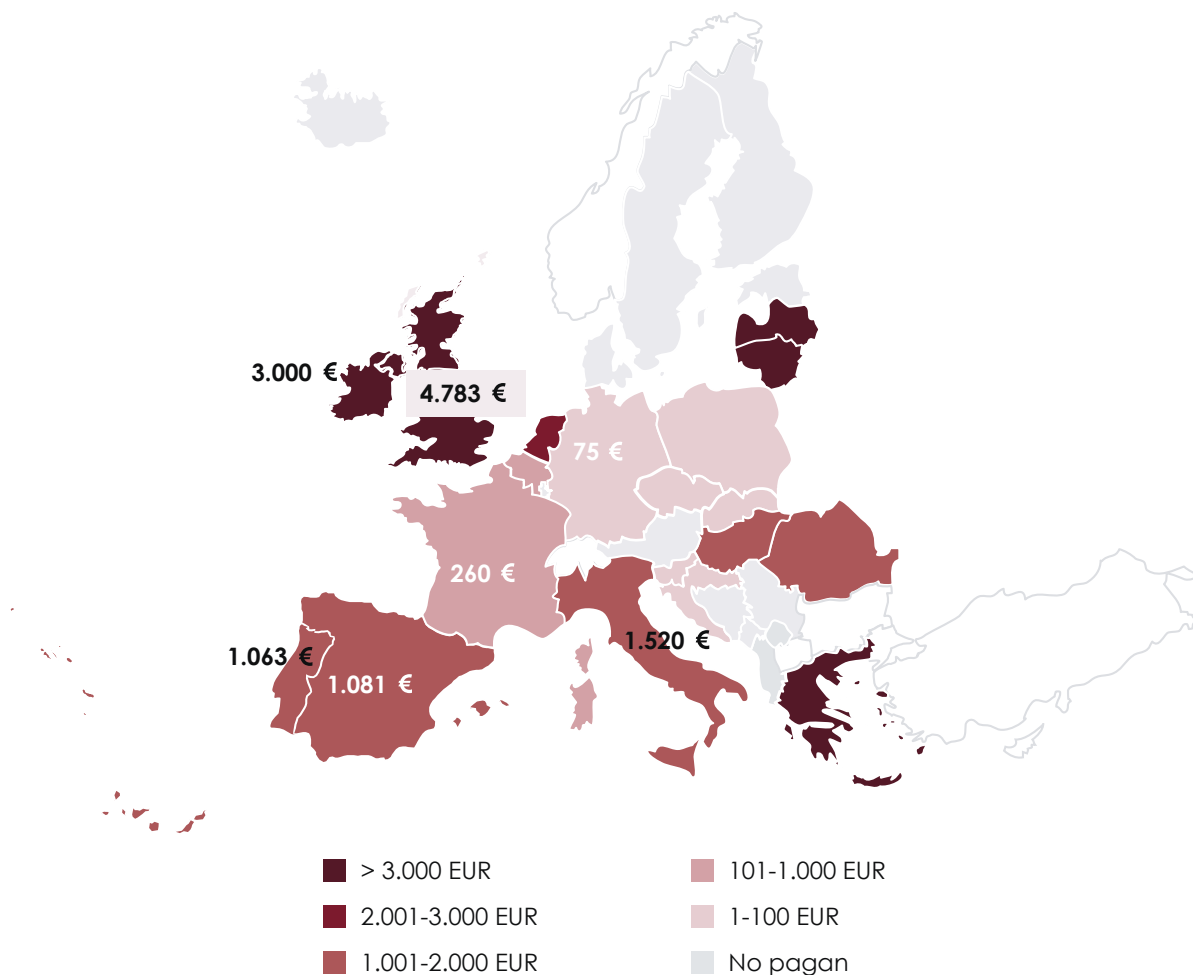
Fuente: *Education at Glance*, OCDE (2018).

En cuanto al coste de un curso académico²⁶, se encuentra una alta variabilidad de precios de matrícula en los países europeos. España tiene unos precios de matrícula intermedios, por encima de países como Francia y Alemania, pero lejanos de otros como Reino Unido. Existen algunos países europeos en los que los estudios de grado son gratuitos, por ejemplo, Austria, Bélgica (comunidad germanófona), Dinamarca, Estonia, Grecia, Finlandia y Suecia (ver gráfico 6).

²⁵ El peso del sector privado en la financiación de EEUU es del 65%, en Australia del 62% y en Canadá del 51%.

²⁶ Coste de un curso académico de 60 créditos.

GRÁFICO 6. **COSTE DE MATRÍCULA DE UN CURSO UNIVERSITARIO EN PAÍSES EUROPEOS**



Fuente: *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/2019*.

Existen países donde solo pagan una parte de los estudiantes por estudiar debido a que cuentan con alguna beca o ayuda, como España (70%), Italia (90%), Francia (68%); países donde pagan todos los estudiantes por estudiar en la universidad, como: Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Portugal y Polonia; y, por último, países donde no pagan por estudiar, como Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca.

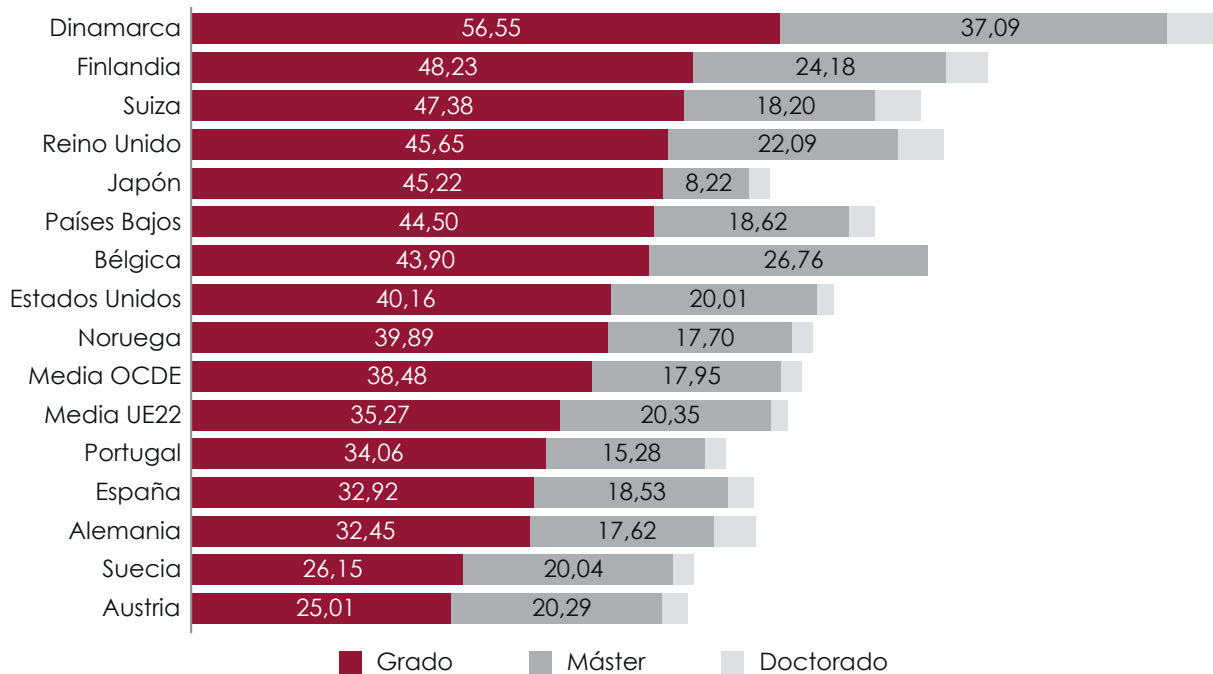
En cuanto al nivel de escolarización en Educación Superior de los jóvenes de 20 a 24 años en España es del 38,5% que es superior a países de la Unión Europea como Reino Unido, Alemania, Italia y Francia. Por el contrario, la probabilidad de obtener una titulación de grado y máster es menor en España que en muchos de los países de nuestro entorno desarrollados (ver gráfico 7 y gráfico 8).

GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL TRAMO DE EDAD DE 20 A 24 AÑOS



Fuente: La Universidad Española en Cifras 2016-2017, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

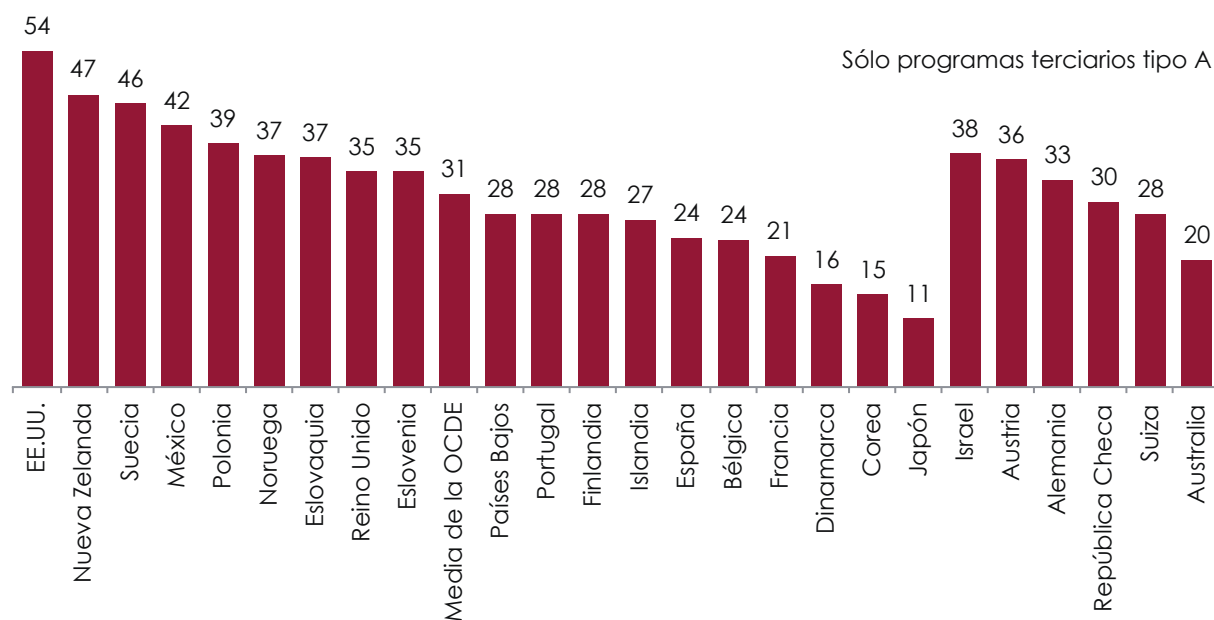
GRÁFICO 8. PORCENTAJE DE JÓVENES DE CADA PAÍS QUE SE ESPERA QUE COMPLETEN LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR NIVELES DE ESTUDIO. AÑO 2016



Fuente: La universidad española en cifras 2016-2017, (CRUE).

En España, el porcentaje de estudiantes que empiezan estudios superiores y abandonan sin obtener el grado es de un 24%, que es menor que la media de la OCDE (31%) como se muestra en el gráfico 9.

GRÁFICO 9. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE EMPIEZAN LOS ESTUDIOS SUPERIORES Y ABANDONAN SIN OBTENER EL GRADO. AÑO 2008



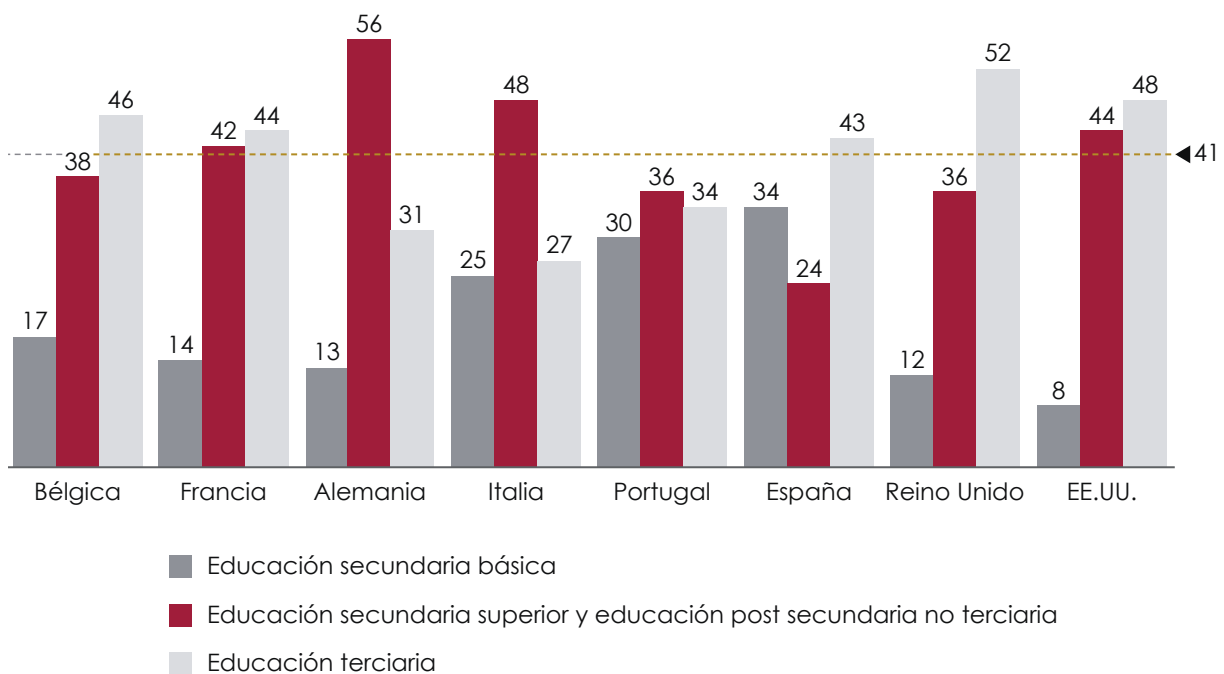
Fuente: Skills, Youth, Skills and Employability OCDE (2015).

En España, el porcentaje de población con nivel de estudios alcanzados de FP (24%) es menor que con nivel de estudios de secundaria e inferior (35%) y nivel de estudios terciario (41%). Se observan diferencias en cuanto al peso que le dan los países a los estudios superiores y a la formación profesional (ver gráfico 10).

- **Países donde se da mucho peso a los estudios superiores, comparado con la formación profesional.** Por ejemplo, Reino Unido y Australia son casos de países donde la economía está centrada en el sector terciario.
- **Países donde se da mucho peso a la Formación Profesional.** Por ejemplo, para Alemania la formación profesional tiene más relevancia que la enseñanza superior, al necesitar más personal para el proceso de producción.

- **Países con un reparto equilibrado entre estudios superiores y deformación profesional.** Francia o Bélgica son algunos de los ejemplos de países avanzados con un gran porcentaje de la población con formación superior y un reparto equilibrado entre formación profesional y educación superior.

GRÁFICO 10. NIVEL DE FORMACIÓN MÁXIMO ALCANZADO POR LA POBLACIÓN ADULTA (25-34 AÑOS) %



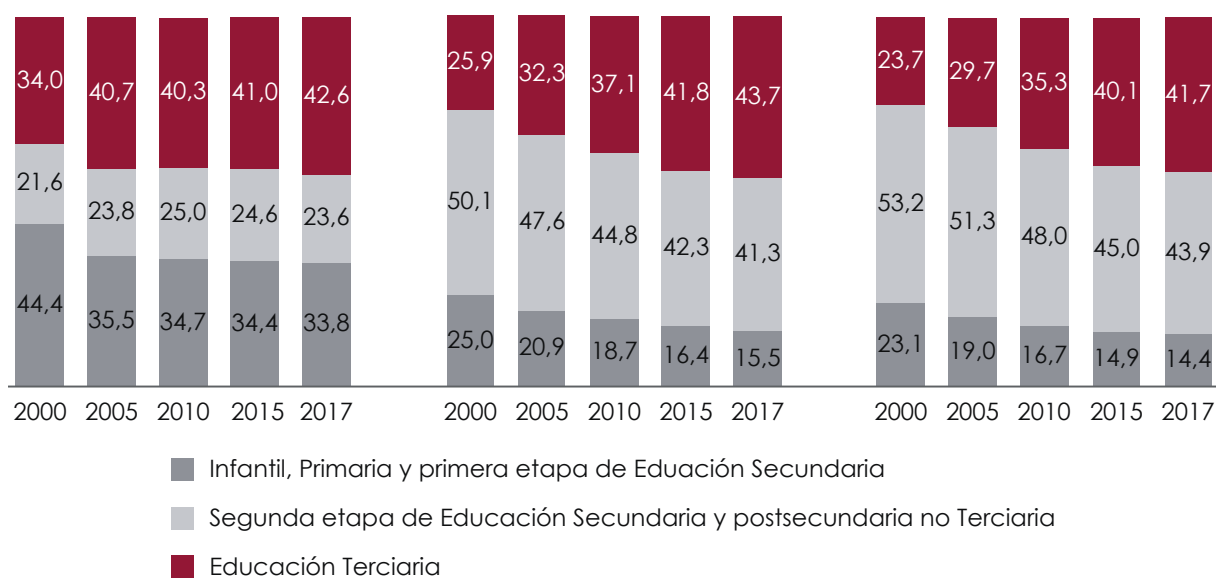
Fuente: *Education at Glance, OCDE (2018)*.

Nota: La educación terciaria incluye los niveles 5, 6, 7 y 8 de la clasificación ISCED; la educación secundaria superior y educación post secundaria no incluye el nivel 3 y 4, y la educación baja o básica incluye el nivel 2.

En cuanto a la relación entre el nivel educativo y el mercado laboral, la tasa de sobrecualificación de titulados universitarios es del 36,9%, frente a la media de la UE del 22,9%. Las tasas más bajas las presentan países como Dinamarca y Países Bajos (alrededor de un 16%).

Cumplimos con el objetivo de la Estrategia Europea 2020 (tener un 40% de universitarios entre 30-34 años). El porcentaje de población adulta universitaria en España asciende al 42,6%, superior a la media de la UE-22 (41,7%), pero ligeramente inferior a la media de la OCDE (43,7%, ver gráfico 11).

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE FORMACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA (25-34 AÑOS) %

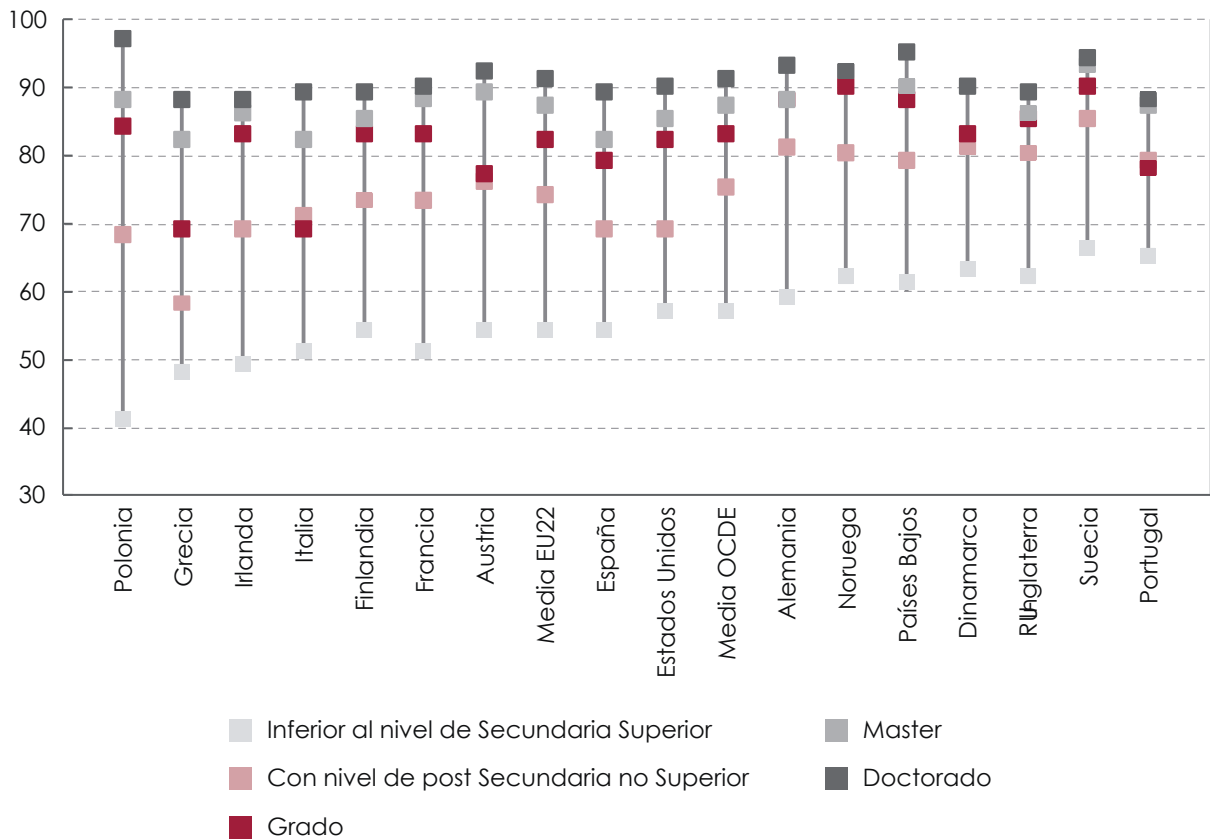


Fuente: *Education at a Glance 2018, OECD.*

El tener estudios universitarios incrementa la probabilidad de obtener un trabajo y de disponer de una mejor renta y, por tanto, ayuda a mejorar las condiciones de vida de las personas, es decir, su progresión social (ver gráfico 12 y gráfico 13).

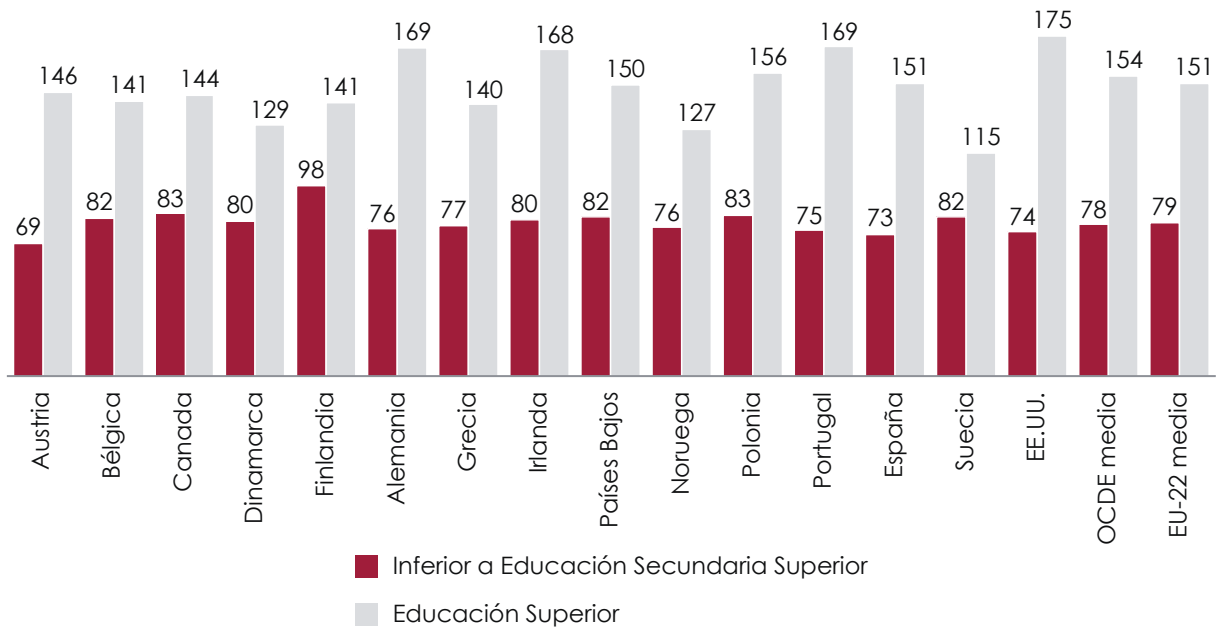
GRÁFICO 12. TASA DE EMPLEO (%) DE 25-64 AÑOS POR NIVEL DE ESTUDIOS. PORCENTAJE DE PERSONAS ENTRE 25 Y 64 AÑOS EMPLEADAS ENTRE TODAS LAS DE 25 A 64 AÑOS

% de empleo



Fuente: *Education at a Glance 2018*, OECD.

GRÁFICO 13. RENTA RELATIVA DE LOS TRABAJADORES, POR NIVEL EDUCATIVO (CONSIDERANDO LA POBLACIÓN EMPLEADA ENTRE 25-64 AÑOS Y LOS INGRESOS POR EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES A TIEMPO COMPLETO Y PARCIAL, RESPECTO AL VALOR DEL NIVEL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA SUPERIOR=100)



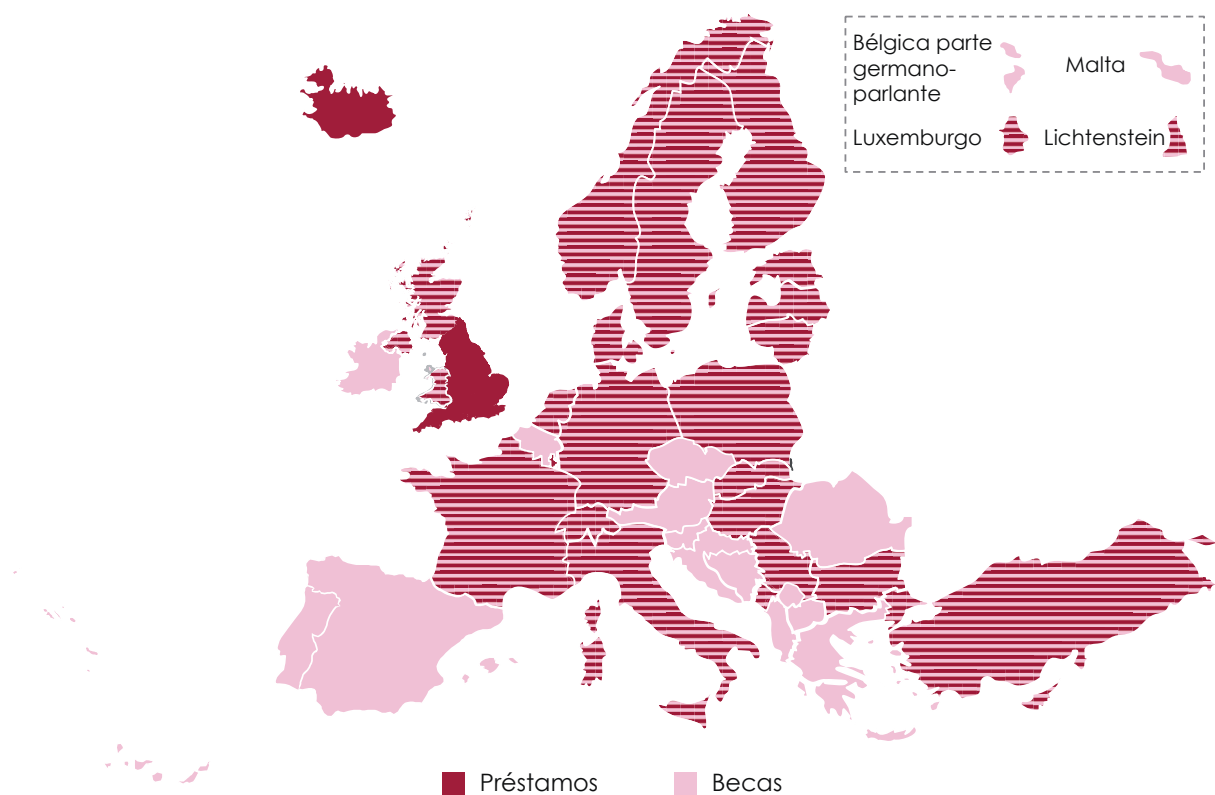
Fuente: *Education at a Glance 2018*, OECD.

2.2.2. Las becas universitarias

Becas y ayudas de los principales sistemas de educación superior en Europa

Todos los países de Europa ofrecen apoyo financiero para cursar los estudios universitarios, ya sea a modo de becas o de préstamos o una combinación de ambos. España ofrece becas universitarias en concurrencia no competitiva basada en requisitos económicos y académicos. Solamente hay dos países donde no existen becas o ayudas como son Islandia y Reino Unido (ver gráfico 14).

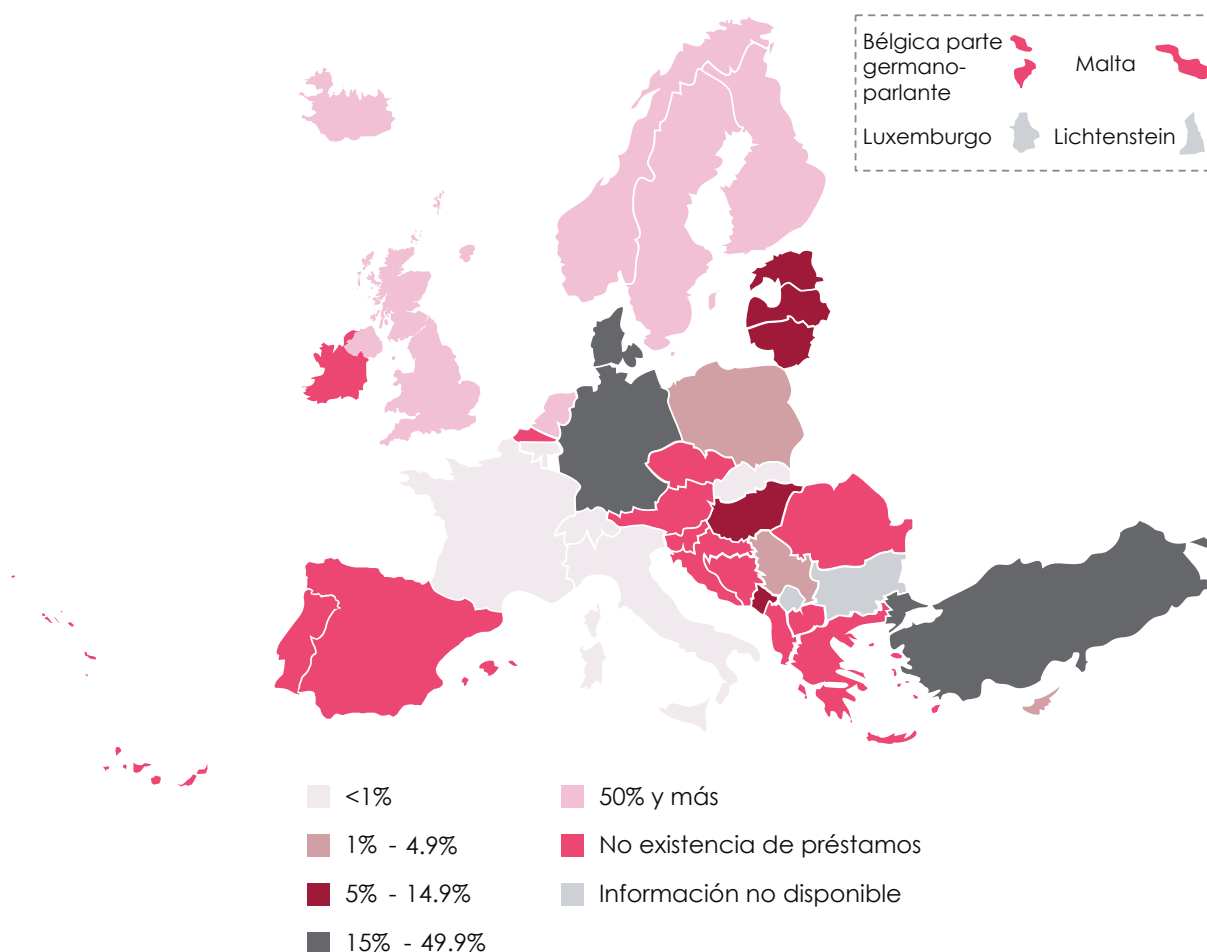
GRÁFICO 14. TIPO DE SOPORTE FINANCIERO PÚBLICO PARA ALUMNOS DE PRIMER CICLO A TIEMPO COMPLETO LOCALES 2018-2019



Fuente: *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/2019*.

En los países donde conviven becas y préstamos, estos últimos no son muy usados por los estudiantes. En varios países con préstamos, la proporción de beneficiarios es pequeña (por ejemplo, un 1 % en la comunidad francesa de Bélgica y en Francia, Italia, Eslovaquia y Suiza; entre el 1 % y el 4.9 % en Chipre, Polonia y Serbia). La mayoría de los países con sistemas de préstamos están situados en la parte norte de Europa. La proporción más alta de beneficiarios de préstamos la presenta Reino Unido-Inglaterra, País de Gales e Irlanda del Norte que presentan los mayores costes de Europa en tasas universitarias (ver gráfico 15).

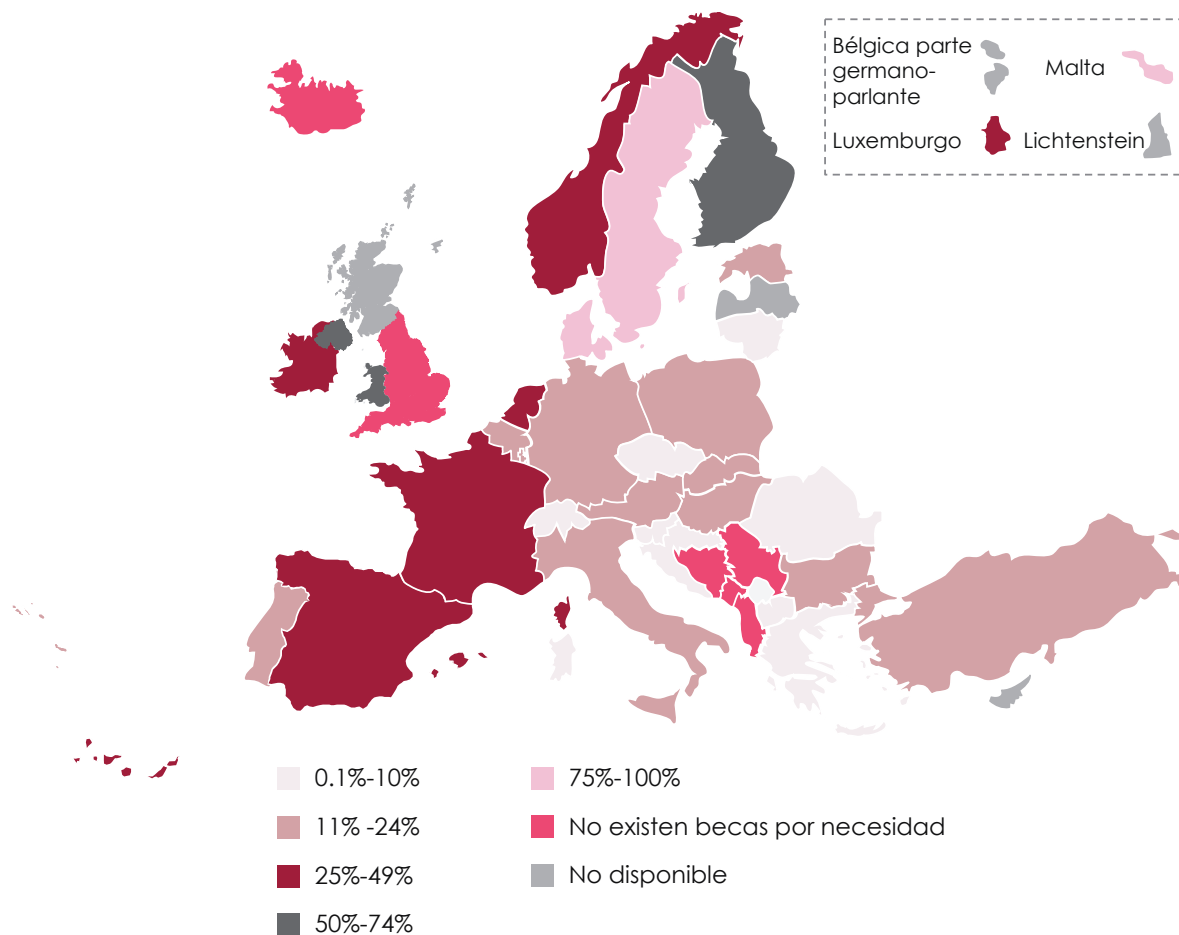
GRÁFICO 15. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE USAN LOS PRÉSTAMOS



Fuente: *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/2019.*

En la mayoría de los países de Europa el porcentaje de estudiantes que reciben beca está por debajo del 50% (véase gráfico 16). Por ejemplo, en Países Bajos la reciben el 32%, en Francia el 33% y en España el 28%.

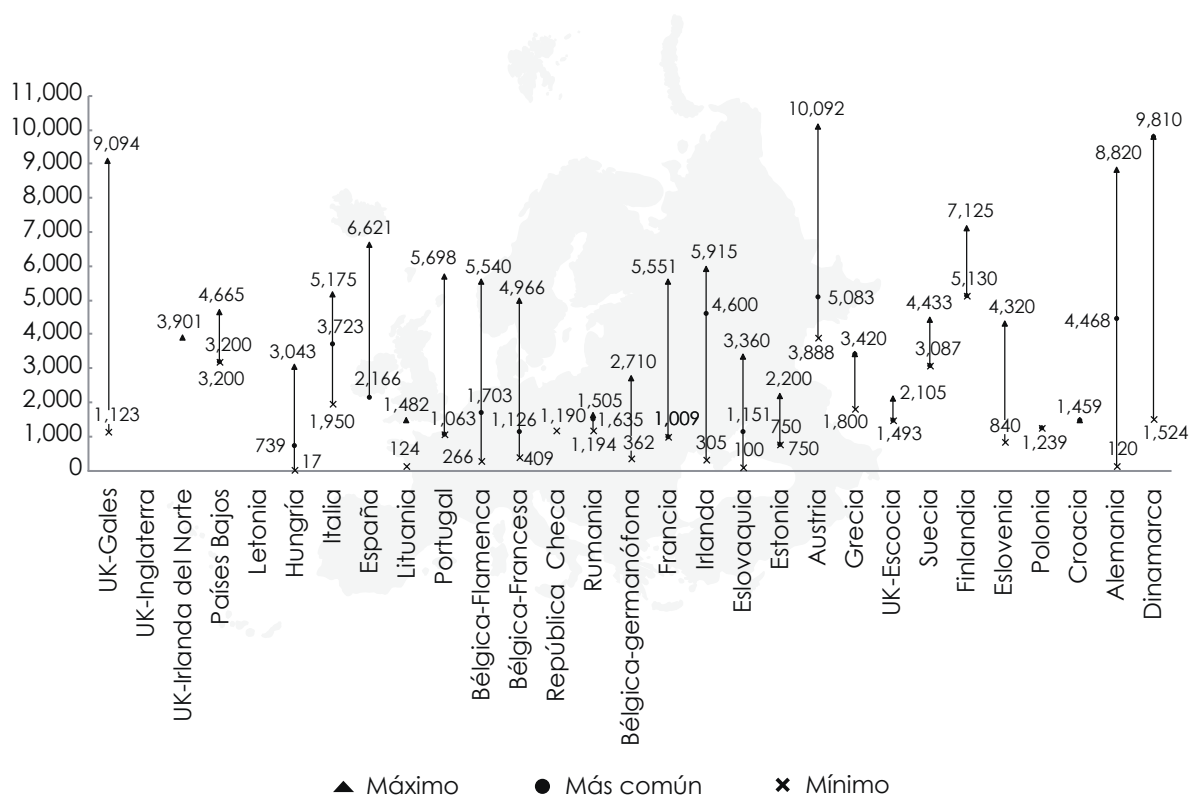
GRÁFICO 16. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE RECIBEN BECA



Fuente: National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/2019.

En cuanto a las cuantías de las becas que reciben los estudiantes por un curso académico hay variabilidad de cuantías según el país. Como muestra el gráfico 17, los países de cuantía más común entre 1.000 y 3.000 euros son, entre otros: España (2.166 euros), Reino Unido-Escocia (1.493 euros), Polonia (1.239 euros), Portugal (1.063 euros) y Francia (1.009 euros). Entre los países con cuantías de más de 3.000 euros se encuentran: Finlandia (5.130 euros), Austria (5.083 euros), Alemania (4.468 euros), Italia (3.723 euros), Grecia (3.420 euros), Países Bajos (3.200 euros).

GRÁFICO 17. CUANTÍAS (MÍNIMA, MÁS COMÚN Y MÁXIMA) DE LAS BECAS



Fuente: National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/2019

El gasto público improductivo destinado a los estudiantes becados que abandonan sus estudios es de 1.800 millones de euros. De los estudiantes que iniciaron sus estudios en el curso 2010-2011²⁷, un 31% de los alumnos que recibe beca algún año no termina sus estudios en los cuatro años siguientes. En los no becados este porcentaje asciende al 42% (véase cuadro 4).

CUADRO 4. ABANDONO DE ESTUDIANTES QUE INICIARON LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS EN EL CURSO 2010-2011 SEGÚN EL NÚMERO DE BECAS RECIBIDAS EN LOS CUATRO AÑOS DEL GRADO

	Inicio de estudios	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	
Estudiantes becados únicamente uno de los cuatro años	100% 33.867	59% 19.852	46% 15.498	39% 13.353	35% 11.898	-65%
Estudiantes becados únicamente dos de cuatro años	100% 14.197	99% 14.094	90% 12.832	85% 12.052	80% 11.342	-20%
Estudiantes becados únicamente tres de cuatro años	100% 14.723	100% 14.671	100% 14.657	96% 14.148	93% 13.627	-7%
Estudiantes becados cuatro de cuatro años	100% 23.148	100% 23.144	100% 23.142	100% 23.141	97% 22.458	-3%
Estudiantes nunca becados	100% 110.985	76% 83.967	66% 73.752	62% 68.567	58% 63.958	-42%
Total estudiantes	100% 196.920	79% 155.728	71% 139.881	67% 131.261	63% 123.283	-37%

100% % de estudiantes que permanecen desde el inicio
 59% % de estudiantes que han abandonado

Fuente: Elaboración propia a partir de SIIU.

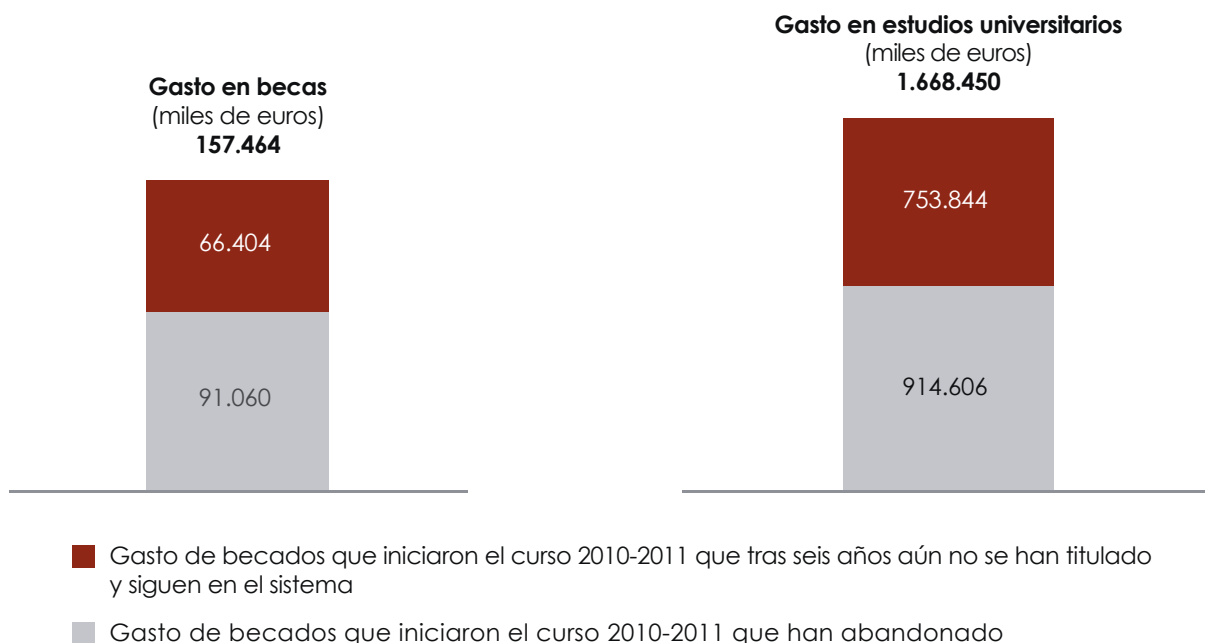
Nota: Se ha realizado con los nuevos estudiantes del curso académico 2010/2011 con titulaciones de 240 créditos. El año 4 incluye estudiantes titulados y matriculados en este curso, así como estudiantes que aún no se puede clasificar como titulado o abandono. El SIIU determina como abandono a los estudiantes que carezcan de registros durante dos años.

²⁷ Se ha obtenido con datos del Sistema integrado de información universitaria (SIIU), concretamente de los estudiantes que iniciaron sus estudios en el curso 2010-2011. El periodo de estudio disponible para estos estudiantes es hasta el año 2015-2016.

El coste implícito de los becados que no terminan sus estudios es de más de 1.800 millones de euros por cohorte de entrada a la universidad (157 millones de euros en becas + 1.688 millones de euros en gasto en estudios universitarios²⁸, ver gráfico 18).

- Los 157 millones de euros es la suma del gasto en becas de los estudiantes que comienzan en el curso 2010-2011 y abandonan la universidad tras cuatro años (91 millones de euros) y el gasto en becas de los estudiantes que iniciaron en el curso 2010-2011 y que tras seis años aún no se han titulado y siguen en el sistema (66 millones de euros).
- Los 1.688 millones de euros es la suma del gasto universitario de los estudiantes que comienzan en el curso 2010-2011 y abandonan o cambian de titulación tras cuatro años en la universidad (914 millones de euros) y los que tras seis años en la titulación aún no se han titulado y siguen en la universidad (754 millones de euros).

GRÁFICO 18. COSTE IMPLÍCITO (EN BECAS Y ESTUDIOS UNIVERSITARIOS) DE LOS BENEFICIARIOS DE BECAS QUE NO SE TITULAN



Fuente: Elaboración propia a partir de SIU.

²⁸ Se ha estimado que el coste de los estudios universitarios por estudiante ronda los 7.000 euros. Estimación realizada al dividir el gasto total en educación universitaria (9.840 millones de euros) entre el número de alumnos en la universidad (aproximadamente 1.400.000 estudiantes).

2.3. Evaluación de estrategia

2.3.1. Contexto normativo del sistema estatal de becas

Según el artículo 27 de la Constitución española²⁹, la Ley Orgánica de Educación³⁰ y la Ley Orgánica de Universidades³¹, es el Estado quien establece con cargo a sus Presupuestos Generales del Estado un sistema general de becas y ayudas con la finalidad de “garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades de acceso a los estudios superiores”, es decir, un sistema general de becas “destinado a remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso a la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.”

Por tanto, es el Gobierno quién determina con carácter básico los parámetros precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las becas y ayudas al estudio, sin competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas. Como excepción, el estatuto de autonomía del País Vasco³² establece que es de su competencia la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía. Además, desde 1985 el Estado³³ transfirió a esta comunidad la regulación y gestión de las convocatorias de becas para estudiantes de enseñanza superior con vecindad administrativa en la misma.

El Real Decreto 1721/2007³⁴, de 21 de diciembre, establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas que tiene un doble objetivo:

29 En España, el artículo 27 de la Constitución española, en los apartados 1 y 5 establece que “todos tienen el derecho a la educación” y que “los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes”.

30 En el artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

31 En el artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril.

32 En el artículo 15 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1979.

33 El Decreto 181/1985, de 2 de julio, por el que se aprueba la publicación del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 25 de marzo de 1985 en materia de Universidades, en los términos establecidos por el Real Decreto 1014/1985, de 25 de mayo, establece en el punto B.2 de su anexo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Universidades, que se transfiere a esta comunidad la regulación y gestión de las convocatorias de becas para estudiantes de enseñanza superior con vecindad administrativa en la misma.

34 Este real decreto modifica el régimen centralizado de gestión de las becas y ayudas al estudio.

- Asegurar la igualdad de oportunidades de todos aquellos que, teniendo vocación y aptitudes para el estudio, carecen de los medios económicos necesarios para emprenderlos o continuarlos.
- Ser un instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico de los estudiantes, especialmente de los que cursan los niveles superiores del sistema educativo.

Este Real Decreto establece, entre otras cosas, los conceptos de becas y ayudas al estudio, las condiciones que tienen que tener los beneficiarios, las modalidades de becas y ayudas al estudio, las cuantías de las becas y ayudas en las enseñanzas postobligatorias, los requisitos económicos y académicos, y los principios y condiciones de revocación y reintegro e incompatibilidades. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones y la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad excluye a las becas del régimen de concesión en concurrencia competitiva.

Anualmente:

- Se aprueba un Real Decreto que especifica, de acuerdo con la consignación presupuestaria, las cuantías y umbrales aplicables en cada curso académico para obtener beca o ayuda al estudio (ver cuadro 4 y cuadro 5).
- Se convocan becas de carácter general para estudiantes que cursan estudios postobligatorios (última publicada el 16 de agosto de 2018).

Descripción de los tipos y cuantías de las becas

Según las definiciones³⁵ establecidas en el capítulo 1 del Real Decreto 1721/2017, a partir de ahora nos referiremos en esta evaluación exclusivamente al concepto de beca³⁶, que atiende a circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante. En cambio, las ayudas al estudio atienden únicamente a las circunstancias socioeconómicas.

Los tipos de becas y sus cuantías dependen de la renta y el rendimiento académico (ver cuadro 5). Los criterios económicos de renta y patrimonio familiar se establecen en unos umbrales (ver cuadro 6 y cuadro 7). Estos umbrales no han variado desde

35 Se establece en el artículo 1 del capítulo 1 del Real Decreto 1721/2007.

36 Se establece en el artículo 1 del capítulo 1 del Real Decreto 1721/2007. Se entiende por beca la cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas conducentes a la obtención de un título o certificado de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante.

el curso 2010-2011. Respecto a los criterios de rendimiento académico, entre 2007 y 2012 las convocatorias de becas no contemplaban criterios académicos para estudiantes de nuevo ingreso, y para estudiantes de cursos sucesivos se les exigía aprobar entre un 60% y un 80% de los créditos, según la rama de estudios.

Existe un cambio relevante en la evolución de los criterios académicos a partir del curso 2012-2013. En ese año, se incorporó para obtener la beca una nota para estudiantes de primer curso (5,5 beca matrícula y 6,5 becas económicas) y se aumentó el porcentaje de créditos aprobados sobre matriculados para cursos superiores (oscila entre el 65% y el 100%, según la titulación y la nota media obtenida). En la última convocatoria, curso 2018-2019, se elimina la nota de 5,5 para acceder a la beca matrícula para los estudiantes de nuevo ingreso.

CUADRO 5. TIPOS DE BECAS. REQUISITOS Y CUANTÍAS

Tipos de becas	Requisitos y cuantías	
Beca de matrícula	<ul style="list-style-type: none"> • Exención de pago • No superar el umbral 3 • Nota mínima de 5,5 (se elimina en la convocatoria del curso 2018/19) 	
Cuantía fija ligada a la renta del estudiante	<ul style="list-style-type: none"> • Créditos matriculados por 1ª vez • 1.500 euros (1.600 a partir de 2018) • No superar el umbral 1 • Matrícula completa 	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen presencial o semipresencial • Nota igual o superior a 6,50
Cuantía fija ligada a la residencia del estudiante durante el curso	<ul style="list-style-type: none"> • 1.500 euros • No superar el umbral 2 • Matrícula completa • Régimen presencial o semipresencial 	<ul style="list-style-type: none"> • Nota igual o superior a 6,50 • Acreditar necesidad de residir fuera del domicilio familiar por la distancia con el centro docente, los medios de comunicación existentes y los horarios lectivos.
Cuantía variable	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuida entre los solicitantes en función de renta familiar y rendimiento académico • No superar el umbral 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Importe mínimo 60 euros • Nota igual o superior a 6,50
Beca de excelencia (desde 2018/19)	<ul style="list-style-type: none"> • Importe entre 50 euros y 125 euros • No superar el umbral 3 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrícula completa • Nota igual o superior a 8

Fuente: Elaboración propia. Convocatoria de carácter general de becas y ayudas (curso 2018-2019).

CUADRO 6. UMBRALES DE RENTA FAMILIAR (EN EUROS)

Umbrales (en euros)	1	2	3
Familias con:			
1 miembro	3.771	13.236	14.112
2 miembros	7.278	22.594	24.089
3 miembros	10.606	30.668	32.697
4 miembros	13.909	36.421	38.891
5 miembros	17.206	40.708	43.402
6 miembros	20.430	43.945	46.853
7 miembros	23.580	47.146	50.267
8 miembros	26.660	50.333	53.665

Fuente: Elaboración propia. Convocatoria de carácter general de becas y ayudas (curso 2018-2019).

CUADRO 7. UMBRALES DE PATRIMONIO

REQUISITOS PATRIMONIALES CONVOCATORIA 2018/2019	
Concepto	Umbral
<ul style="list-style-type: none"> Fincas urbanas (excluida vivienda habitual) 	<ul style="list-style-type: none"> < 42.900 euros
<ul style="list-style-type: none"> Fincas rústicas (excluida vivienda habitual) 	<ul style="list-style-type: none"> < 42.900 euros <13.130 euros por miembro computable
<ul style="list-style-type: none"> Rendimientos netos reducidos del capital mobiliario más el saldo neto positivo de todas las ganancias y pérdidas patrimoniales 	<ul style="list-style-type: none"> <1.700 euros por miembro computable
<ul style="list-style-type: none"> Límite patrimonial conjunto 	<ul style="list-style-type: none"> Se calcula el porcentaje de cada elemento anterior con respecto al umbral y la suma de todos no puede superar el 100%
<ul style="list-style-type: none"> Ingresos de actividades económicas / Ingresos de una participación igual o superior al 50% en actividades económicas sin personalidad jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> < 155.500 euros

Fuente: Elaboración propia. Convocatoria de carácter general de becas y ayudas (curso 2018-2019).

Nota. A efectos del cómputo del valor de los elementos a que se refieren los párrafos anteriores, se deducirá el 50% del valor de los que pertenezcan a cualquier miembro computable de la familia, excluidos los sustentadores principales.

2.3.2. Necesidades de los estudiantes

Herramientas de la AGE para la identificación necesidades

El Estado cuenta con organismos para identificar las necesidades que tienen los estudiantes a la hora de acceder a la universidad o de su continuidad en ella. Aunque se ha detectado que el principal organismo encargado de evaluar el sistema de becas universitarias no ha tenido ninguna reunión desde 2011 hasta octubre de 2018, fecha en la que se reunió de nuevo para iniciar la reforma del sistema de becas. Además, el observatorio se ampliará al ámbito preuniversitario con la participación del Consejo Escolar del Estado.

La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y Eurydice³⁷ elaboran informes en los que se puede analizar las necesidades que tienen los estudiantes en cuanto a coste de matrículas y cómo las están cubriendo (en cuantías) los sistemas de becas y ayudas de los diferentes países, pero no desarrollan otras necesidades que tienen los estudiantes en su vida universitaria³⁸.

Antes de ser aprobado el real decreto³⁹ que establece los umbrales de renta y patrimonio familiar y, las becas y ayudas que se van a convocar para el curso académico se informa a varios agentes, como son la Conferencia Sectorial de Educación, el Consejo Escolar del Estado, el Consejo General de Política Universitaria, el Consejo de Universidades y el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado. Estos cuentan con funciones, de forma directa o indirecta, para la identificación y monitorización de las necesidades de los estudiantes. Se han agrupado según sus funciones (ver gráfico 19):

- **Evaluar el sistema de becas y ayudas: el Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico⁴⁰** se configura como un órgano colegiado en el que participan no solo representantes de los agentes sociales y de los estudiantes, como exige la norma legal, sino también de las comunidades autónomas y de las universidades, con objeto de integrar en un mismo foro a todos los

37 Eurydice, es una red de 42 unidades nacionales con sede en los 38 países del programa Erasmus+. Su tarea es explicar cómo se organizan los sistemas educativos en Europa y cómo funcionan.

38 Los numerosos costes (residencia, transporte, comida, material, etc.) que tienen que asumir los estudiantes en su vida universitaria.

39 Para el curso 2018-2019 es el Real Decreto 951/2018, de 27 de julio. Este Real Decreto es aprobado por el Consejo de Ministros a propuesta conjunta del Ministerio de Educación y Formación Profesional y del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

40 Órgano colegiado creado en el Real Decreto 1220/2010. Lo forman el ministro o la ministra de Educación, la Secretaría General de Universidades y 18 vocales elegidos por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, la Conferencia General de Política Universitaria, el Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado, sindicatos, patronales y consejos sociales de las universidades, el presidente del Observatorio y personal adscrito a la Secretaría General de Universidades con cargo de subdirección general.

intereses concernidos por la política de becas y ayudas al estudio. Entre otras funciones, debe evaluar los indicadores y variables que le permitan analizar la equidad, la eficiencia, la eficacia y la transparencia del sistema de becas universitario español. Además, uno de los principales objetivos que se persigue con el observatorio es que sea el punto de encuentro de todos los agentes afectados por el sistema de becas⁴¹. Desde el año 2011, no consta que se convocara este órgano y por tanto que haya realizado la importante función de revisar y evaluar el sistema de becas.

- **Informan del sistema de becas con regularidad:**

- **Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE)**⁴², este organismo es una asociación sin ánimo de lucro formado por 76 universidades españolas, 50 públicas y 26 privadas. Actúa como interlocutor principal de las universidades con el Gobierno para todos los temas relacionados con el sistema universitario español. Este organismo sistemáticamente elabora y hace públicos informes⁴³ en los que analiza el sistema universitario español. En esos informes se ofrecen recomendaciones para mejorar los problemas y necesidades detectadas para poder mejorar el sistema educativo universitario.
- **Eurydice** es un organismo europeo que realiza estudios⁴⁴ sobre los sistemas educativos europeos.

- **Organismos de colaboración que reúnen a los principales actores en el sistema educativo:**

- **Conferencia Sectorial de Educación**⁴⁵, en la que participan, entre otros, las comunidades autónomas, el Consejo de Universidades, el Consejo Escolar del Estado y el Consejo de Rectores. La Conferencia Sectorial, tal y como expresa el Reglamento de la Conferencia de Educación, tiene como objetivo

41 Como dice el Real Decreto 1220/2010.

42 La CRUE actúa por medio de tres órganos: la asamblea general, compuesta por los 76 rectores, que es la que fija las posiciones y planifica su actividad; el comité permanente, formado por 10 rectores, está encargado de representar a la CRUE e implementar las directrices que fija la asamblea; y las comisiones sectoriales, que asesoran a la asamblea general sobre temas específicos.

43 El último informe data de 12 de diciembre de 2018, *La Universidad Española en Cifras 2016-17*. El informe publica recomendaciones sobre diferentes aspectos del sistema educativo universitario, entre ellos sobre el sistema estatal de becas.

44 Su última publicación es *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/19*, en la que hace una descripción de las principales características (cobertura, generosidad, etc.) de los sistemas de becas y ayudas de los países europeos.

45 La Conferencia Sectorial de 2017-2018 fue consultada acerca del proyecto de Real Decreto 951/2018, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas. No está disponible el debate exacto que se llevó a cabo en dicha conferencia, pero sí consta que se ha hecho la citada consulta, por lo que parece que sí se ha llevado a cabo, con mayor o menor profundidad, un análisis de las necesidades de los alumnos y de las respuestas que les da el Gobierno.

“conseguir la máxima coherencia e integración en cuanto a la aplicación de las decisiones que en el ámbito de la política educativa dicten, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Administración del Estado y las comunidades autónomas, mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas que puedan plantearse y de las actuaciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos”.

- **Consejo Escolar del Estado, es el órgano de participación de los sectores más relacionados con el sistema educativo.** Desarrolla una labor consultiva, de asesoramiento y propuesta al Gobierno en relación con los distintos aspectos del sistema educativo. Entre otros cometidos, está el de elaborar y hacer público un informe⁴⁶ en el que se recogen y valoran los diversos aspectos del sistema, incluyendo la posible situación de violencia ejercida en la comunidad educativa y las medidas que en relación con la prevención de la violencia y fomento de la igualdad entre hombres y mujeres.
 - **Consejo de Universidades⁴⁷, es el órgano de coordinación académica,** así como de cooperación, consulta y propuesta⁴⁸ en materia universitaria.
 - **Consejo de Estudiantes Universitarios del Estado, es el órgano formado por los presidentes de los consejos de estudiantes de las universidades.** Su principal función es de punto de contacto entre el MEFP y los estudiantes universitarios, para conocer su opinión respecto de la legislación sobre educación universitaria.
 - **Conferencia General de Política Universitaria, es el órgano de concertación, coordinación y cooperación de la política general universitaria** y tiene por finalidad asegurar la necesaria coherencia, coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en materia de política universitaria.
- **Informes sobre la juventud: INJUVE, es un organismo público, adscrito al Ministerio de Sanidad,** cuya actividad principal se dirige a promover actuaciones en

46 El pleno del Consejo Escolar del Estado aprobó el Informe 2018, referido al curso escolar 2016-2017, sobre el estado y situación del sistema educativo.

47 Formado por los rectores y rectoras de las universidades, cinco miembros designados por la presidencia del consejo, de los cuales uno lo será a propuesta de la persona titular del Ministerio de Ciencia e Innovación de entre los titulares de los órganos de su departamento con rango mínimo de director general.

48 El Consejo de Universidades, de la mano de la Conferencia General de Política Universitaria, realizó en 2010 el informe documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del sistema universitario español (SUE). En él se hacía un recorrido por todo el sistema universitario, incluyendo el sistema de becas español, analizando qué necesidades tenían los estudiantes y qué becas ofrecía el Estado en ese momento.

beneficio de los jóvenes. Entre otras funciones, persigue promover la igualdad de oportunidades entre los jóvenes e impulsar la colaboración con los restantes departamentos ministeriales y las demás administraciones públicas cuyas actividades inciden sobre este sector de la población. En él se encuentra el Observatorio de la Juventud en España que elabora y difunde regularmente datos estadísticos, encuestas de opinión, estudios e investigaciones sobre la juventud y mantiene un fondo documental especializado que puede ser consultado a través de su web o en su biblioteca.

GRÁFICO 19. AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS



Fuente: Elaboración propia.

Buenas prácticas de detección de necesidades en otros países

Francia cuenta con un sistema similar al español en cuanto a estructura, aunque difiere en la ejecución, mientras Australia tiene un mecanismo de detección autónomo y con más poder.

Francia reformó en 2013 la manera en que define la estrategia nacional del sistema universitario, incluyendo la asignación de becas⁴⁹. El procedimiento es el siguiente: el comité *StraNES*⁵⁰, perteneciente al Ministerio de Educación, inició un periodo de consultas a figuras clave de la universidad (p. ej. representantes de los estudiantes, de los profesores, etc.), del mundo académico y de la sociedad civil. A partir de dichas consultas, el comité definió la estrategia de educación superior de Francia a medio plazo; definió qué espera de la educación superior, qué necesidades tendría Francia y los estudiantes franceses en el futuro e identificó las medidas a tomar para lograrlo, incluyendo los medios necesarios. Las becas son actualmente utilizadas como uno de los medios para lograr dichos objetivos; así, el plan definió una serie de ejes estratégicos:

- **Eje 2.** Se quiere internacionalizar la universidad francesa y enriquecer culturalmente a los estudiantes y para lograrlo el Gobierno ofrece becas de movilidad internacional.
- **Eje 3.** Abrir la educación superior a todos los estratos socioeconómicos, base para otorgar becas de ayuda social a estudiantes con bajos medios económicos.
- **Eje 4.** Se busca premiar el esfuerzo e incentivar la excelencia, germen de becas al mérito para estudiantes de alto rendimiento económico.

El sistema de Australia pone el énfasis de la detección de necesidades en una comisión independiente de estudios fiscales⁵¹. Esta comisión tiene como cometido estudiar la capacidad de gasto de las diferentes administraciones australianas, que derivan en informes acerca del gasto público con recomendaciones sobre su priorización que son llevados directamente a debate en el parlamento. Estos informes también se realizan sobre las becas y cómo asignarlas. En la práctica esto se materializa en que Australia busca alinear sus prioridades nacionales con el sistema de becas, dando mayores facilidades a los estudios de interés estratégico para el país.

49 Se define conjuntamente la estrategia para el sistema universitario y para el sistema de I+D.

50 Stratégie Nationale de L'Enseignement Supérieur.

51 La Australian Government Commonwealth Grants Commission.

Estimación de las necesidades de los estudiantes universitarios

El objetivo de este apartado es detectar y cuantificar esas necesidades. Para ello, se han mantenido entrevistas con responsables de la educación y becas universitarias, como el Ministerio de Educación, algunas consejerías de educación de las comunidades autónomas y unidades de las Universidades encargadas de la tramitación de las becas. Además, se ha realizado una encuesta⁵² a estudiantes universitarios con el objetivo de conocer su opinión sobre diferentes aspectos relacionados con el sistema de becas, y entre ellos, conocer de primera mano, las necesidades que tienen que afrontar durante sus estudios universitarios con el objetivo de graduarse.

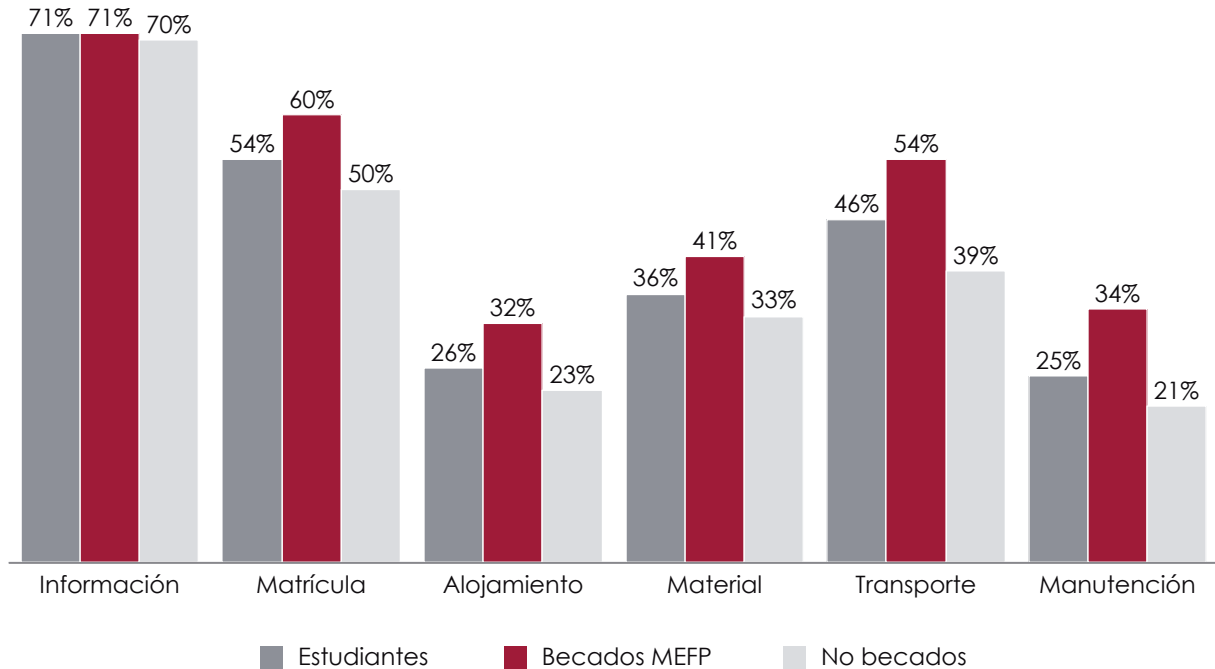
Los estudiantes a la hora de dar el paso de acceder y seguir estudiando en la universidad tienen una serie de necesidades, tanto económicas (principalmente gastos de matrícula, de alojamiento, transporte, material, comida) como no económicas (principalmente relativas a la información, orientación y, planificación).

Según los resultados de la encuesta, el 70% de los encuestados identifica como necesidad el estar informado durante los estudios universitarios (p. ej. informado con relación a requisitos académicos, becas de excelencia, gastos de matrícula, plazos, etc.). Esta necesidad es citada por el mismo porcentaje de estudiantes beneficiarios y no beneficiarios de becas y ayudas. En cambio, como cabría esperar el resto de las necesidades que son económicas son más citadas por los beneficiarios de becas. Si ordenamos las necesidades de los estudiantes respecto a las más citadas, el 59% de los beneficiarios de becas cita los gastos de matrícula (frente al 50% de los no beneficiarios); el 55% de los beneficiarios cita los gastos de transporte (frente al 39% de los no beneficiarios); el 42% de los beneficiarios cita los gastos de material (frente al 34% de los no beneficiarios); el 33% de los beneficiarios cita los gastos de manutención (frente al 20% de los no beneficiarios) y, por último, el 31% de los beneficiarios cita los gastos de alojamiento (frente al 22% de los no beneficiarios; ver gráfico 20).

52 La encuesta se ha realizado a los estudiantes universitarios de las universidades españolas. Han participado más de 70 universidades y la han cumplimentado aproximadamente 14.000 estudiantes. La encuesta contiene: información del perfilado del encuestado y la motivación de los estudios; las necesidades de los estudiantes y su gestión financiera; información sobre el proceso de solicitud y recepción de las becas; información sobre la experiencia y cobertura de la beca para beneficiarios; e información sobre la experiencia universitaria para no beneficiarios de becas.

GRÁFICO 20. NECESIDADES MÁS IMPORTANTES DURANTE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

¿Cuáles han sido las principales necesidades que has tenido durante los estudios universitarios?



Fuente: Elaboración propia, a partir de la encuesta realizada.

Estimación de las necesidades financieras de los estudiantes

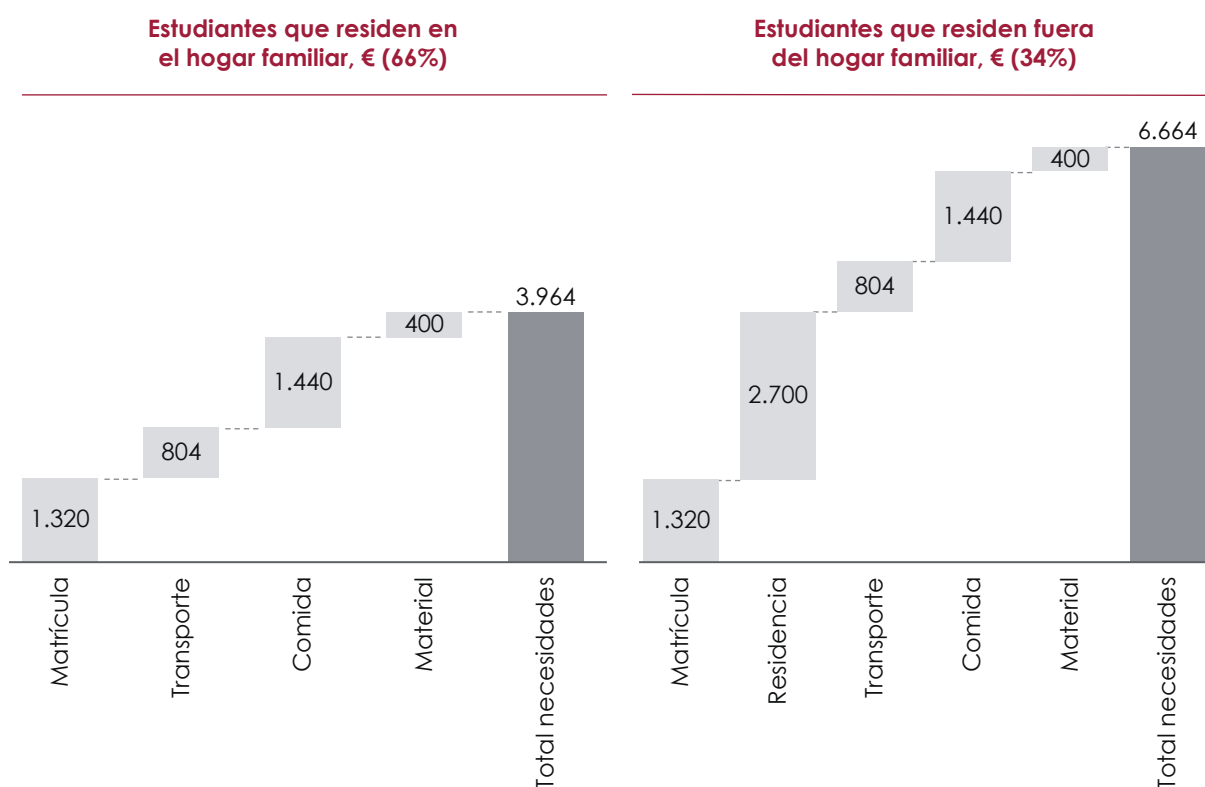
Según la encuesta realizada, la principal barrera de acceso al sistema universitario está relacionada con los diferentes costes que la educación universitaria origina a los estudiantes. Los costes principales que tiene un estudiante están relacionados con los gastos de la matrícula, la residencia, el transporte, y la comida y material. En las encuestas, los estudiantes citan como otras necesidades financieras los gastos de academias de apoyo y de idiomas. Se ha estimado la cuantía de cada una de estas necesidades económicas que tiene que afrontar un estudiante por cursar un año⁵³ de grado universitario. Se distingue entre un estudiante que necesitó cambiar de residencia para cursar sus estudios del que no.

⁵³ Para cuantificar las necesidades económicas se considera que un curso de grado son 9 meses.

El resultado de la estimación⁵⁴ muestra que (ver gráfico 21):

- Si reside en el hogar familiar (el 66% de los encuestados reside en el hogar familiar): 3.964 euros.
- Si reside fuera del hogar familiar (el 34% de los encuestados no reside en el hogar familiar): 6.664 euros.

GRÁFICO 21. PRINCIPALES NECESIDADES DE UN ESTUDIANTE DURANTE UN CURSO (NUEVE MESES)



Fuente: AIReF a partir de estimaciones basadas en: precio medio del crédito universitario (MEFP); coste medio del alquiler (10 €/m²) en España por 30 m²; gasto de comida de Fundación Mapfre (40 € semanales); material escolar estimación y comparación con becas autonómicas que cubren esta necesidad.

54 Para realizar este análisis, se han empleado una serie de supuestos flexibles que forman parte de la metodología usada y que se pueden ajustar en futuras evaluaciones. Por ejemplo, la matrícula media se ha obtenido multiplicando el coste medio ponderado del crédito por 60 créditos anuales: 22 € *60=1320; la residencia se ha calculado multiplicando el coste medio del m² por 30 m² durante nueve meses: 10*30*9=2.700 €; el transporte se ha calculado utilizando la información de las encuestas y multiplicando el precio del bono de transporte interurbano medio, 1,5 €, por el número de trayectos necesarios al año ponderado según las personas que disponen de transporte público, y sumando el coste de recorrer los km medios necesarios para las personas que utilizan transporte privado por número de viajes y precio el precio a efectos tributarios del km, 0,19 €, ponderándolo también: el resultado es 804 €; la comida se ha calculado multiplicando por nueve meses el gasto medio estimado, 40 € por semana (Fundación Mapfre): 160 € *9= 1.440 €; para el material escolar se ha hecho una estimación agregada de los principales gastos necesarios para un curso académico. Los datos se han extraído del MEFP, del INE y de las encuestas.

Estos costes en los que incurre un estudiante al cursar los estudios universitarios dependen de la comunidad autónoma en la que se encuentra la universidad y del nivel socioeconómico dentro de la comunidad autónoma específica (p. ej. zonas urbanas con rurales, etc.).

Precios de matrícula. El análisis realizado muestra que el coste medio de la matrícula se sitúa en torno a los 1.320 euros por curso. Al fijarse en los gastos de matrícula universitaria, se observa una gran variabilidad⁵⁵ entre ellos, p. ej., en Galicia existen titulaciones con un coste de matrícula inferior a los 600 euros mientras en Cataluña existen titulaciones con costes de matrícula superior a los 2.300 euros. Se observa una relación directa de los precios de las matrículas con los costes de vida y la calidad de la universidad, es decir, cuanto más cara es la matrícula más alto es el coste de vida y más alto está la universidad en los rankings⁵⁶ de calidad.

Residencia. El gasto medio en residencia se estima en 2.700 euros por curso académico. Este gasto es el mayor coste que tienen que afrontar los estudiantes universitarios que durante el curso viven en un domicilio diferente al familiar, ya sea por voluntad propia o por necesidad. Según la encuesta, un 31%⁵⁷ de los beneficiarios de beca del MEFP identifican la residencia como una necesidad principal. Este porcentaje aumenta si consideramos los beneficiarios de beca que viven en un domicilio diferente al familiar para estudiar en la universidad, el 75% de estos lo considera como una de las principales necesidades.

Transporte. El gasto medio en transporte es de 804 euros por curso académico. El transporte es la necesidad financiera cuya importancia varía más según la situación personal del estudiante, pudiendo suponer un gasto muy importante en los casos en los que tenga que desplazarse todos los días (p. ej. grandes ciudades; ver gráfico 22).

Según la encuesta, un 54% de los estudiantes beneficiarios de beca la cita como necesidad prioritaria, solo un 39% de los no beneficiarios la consideran como tal.

55 Datos extraídos del Observatorio del Sistema Universitario 2016-2017.

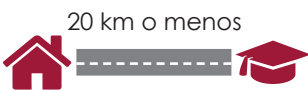
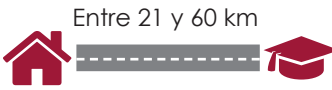



56 *Academic Ranking of World Universities*, ranking de Shanghai.

57 En línea con el porcentaje de estudiantes becados que residen fuera del hogar, 34%.

GRÁFICO 22. DISTANCIA ENTRE EL DOMICILIO FAMILIAR Y LA UNIVERSIDAD

¿Qué distancia en kilómetros existe aproximadamente entre tu residencia previa al inicio de los estudios y tu universidad?

¿Existe algún servicio público de transporte que te permita realizar esta ruta diariamente en un tiempo razonable (hasta 1h 15 m por trayecto)?

Distancia entre el domicilio familiar y la universidad	Distribución, %		Accesibilidad a transporte público, %		Coste medio por año, €
	No becados	Becados	No becados	Becados	
 20 km o menos	62,9%	57,9%	93,2%	92,5%	545 €
 Entre 21 y 60 km	31,0%	36,7%	70,8%	75,5%	1.054 €
 Entre 61 e 100 km	4,4%	4,5%	49,6%	51,6%	2.712 €
 Entre 101 e 200 km	0,8%	0,6%	15,0%	33,3%	—
 Más de 200 km	0,9%	0,4%	29,2%	25,0%	—
					804 €

Fuente: Elaboración propia, a partir de la encuesta realizada.

Nota: Se ha asumido que el coste por día del transporte público son 3 euros y que el coste del transporte privado son 0,19 euros por kilómetro.

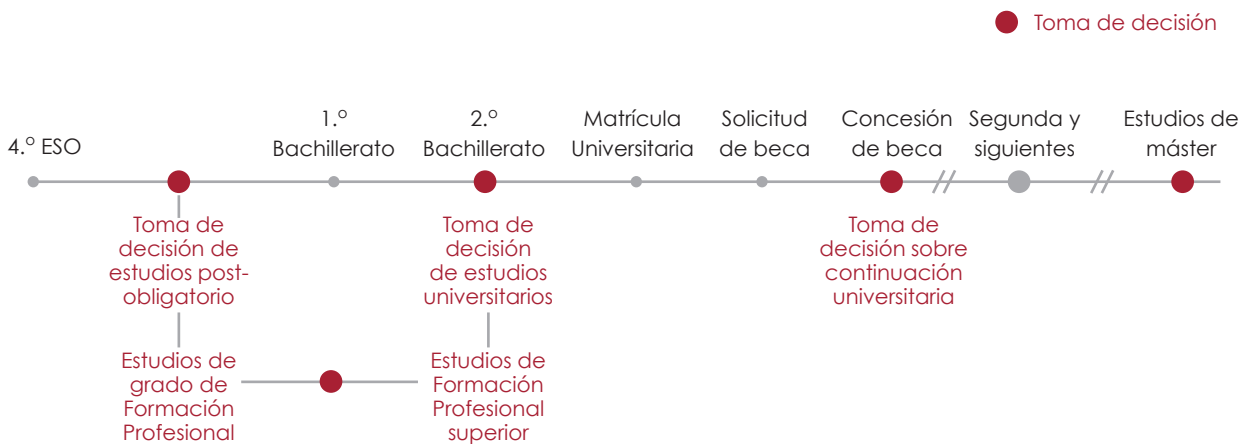
El gasto medio en manutención es de 1.440 € por curso académico, que equivale a un gasto de 40 € semanales durante nueve meses. La manutención es un concepto cuyo importe está muy relacionado con el coste de la vida del lugar donde se encuentra la universidad.

El gasto medio en material es de 400 € por curso académico. El material es otro gasto importante para los estudiantes. El gasto en material depende del grado que se estudie. Por ejemplo, el grado de Odontología requiere un mayor gasto en materiales que el grado de Derecho.

Estimación de las necesidades no financieras de los estudiantes universitarios

La información juega un papel clave que en la toma de decisiones cruciales para el futuro del estudiante. Son varios los momentos en los que la falta de información puede afectar a las decisiones de los estudiantes. Estos momentos clave de información son: al acceder a Bachillerato, al inscribirse para las pruebas de acceso a la universidad (EvAU), al matricularse el primer año y posteriores en la universidad y al hacerlo en el máster. La falta de información sobre las becas y ayudas disponibles puede influir en la decisión de no abordar la EvAU y acceder a la universidad (ver gráfico 23).

GRÁFICO 23. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE UN ESTUDIANTE



Fuente: Se llevó a cabo un ejercicio de *design thinking* a través de la metodología Personas para entender el proceso de toma de decisiones de un estudiante. Esta información se tuvo en consideración a la hora de diseñar las encuestas.

Según la encuesta, solo el 13% de los estudiantes recibió orientación (en el colegio, instituto, centro de Formación Profesional, etc.) sobre los gastos y procesos que tendría que afrontar durante la universidad. De estos estudiantes, un 44% recibió orientación sobre becas y ayudas (ver gráfico 24).

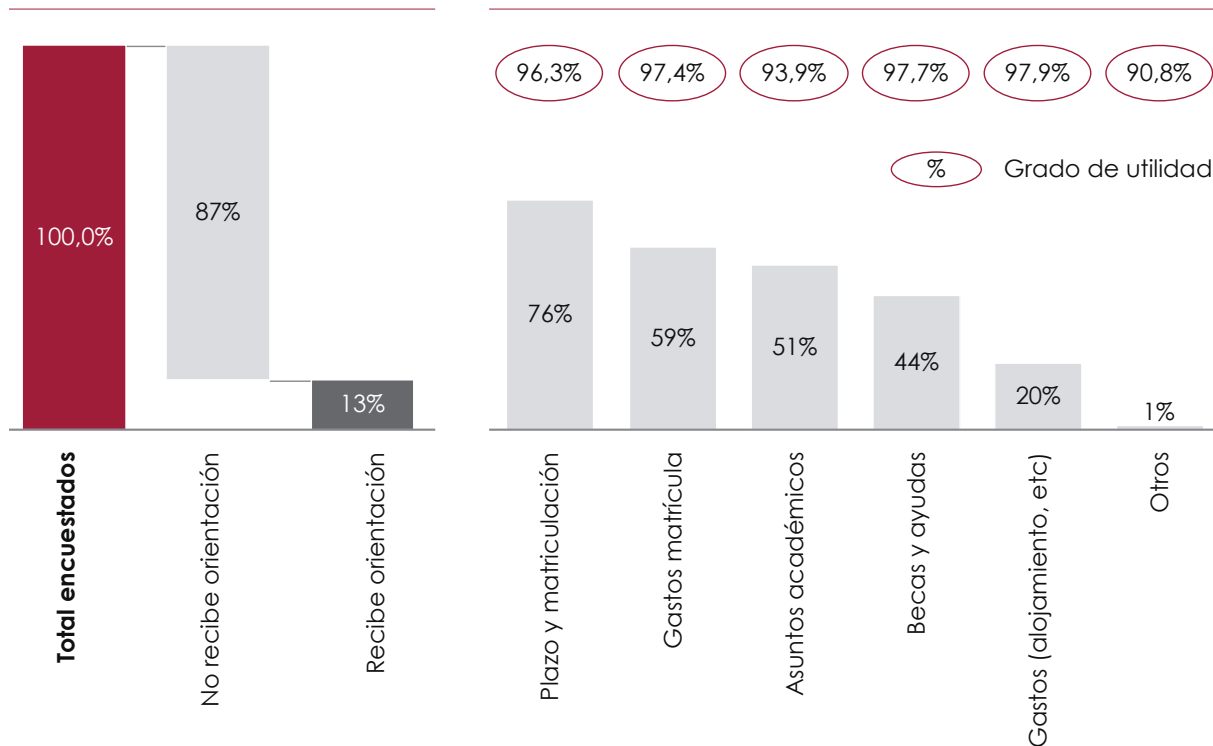
GRÁFICO 24. ORIENTACIÓN RECIBIDA POR LOS ESTUDIANTES

¿Recibiste algún tipo de orientación sobre los gastos que tendrías que afrontar durante la universidad?

¿Cuáles fueron los temas principales que se trataron en la orientación?

Estudiantes que recibieron orientación, %

Tipo de orientación recibida y utilidad, % con respuesta múltiple sobre personas que han recibido orientación



Fuente: Elaboración propia, a partir de la encuesta realizada.

Antes de matricularse en la universidad el estudiante necesita conocer los costes de los estudios universitarios y la existencia de becas y ayudas. Además, necesita la garantía de que las becas y ayudas sean previsibles en sus condiciones para ser beneficiario a lo largo de todo el ciclo universitario. Si no hay certidumbre el estudiante podría optar por abandonar la idea de cursar los estudios universitarios. Actualmente, con una convocatoria anual para todos los estudiantes (p. ej. ya sean o no beneficiarios en otras convocatorias anteriores) no existe tal certidumbre.

Según la encuesta, se puede afirmar que dar orientación sobre las becas y ayudas a los estudiantes potencialmente beneficiarios de beca por cumplir los criterios de renta es un factor que influye positivamente⁵⁸ en realizar o no realizar la solicitud de

⁵⁸ Se ha realizado un contraste de independencia, y se ha obtenido p-valores <0.000.

beca (ver cuadro 8). Sin embargo, la falta de orientación provoca que aproximadamente un 17%⁵⁹ de los estudiantes elegibles para las becas no la soliciten al desconocer sus condiciones. Si bien es cierto que las encuestas muestran que el 66% de los estudiantes conocen los principales costes de los estudios antes de iniciarlos⁶⁰, al ser preguntados por si hubiera sido necesaria más orientación acerca de los costes, el 85% cree que hubiese sido necesario⁶¹ y el 82% cree que hubiera necesitado algún tipo de planificación financiera⁶².

CUADRO 8. PROPENSIÓN DE LOS ESTUDIANTES A SOLICITAR LAS BECAS SEGÚN HAYAN RECIBIDO ORIENTACIÓN, % SOBRE ENCUESTADOS SEGÚN RENTA DEFINIDA ⁶³

¿Cuáles fueron los temas principales que se trataron en la orientación?
c) Aspectos relacionados con becas y/o ayudas

En el curso 2017-2018, ¿solicitaste algún tipo de beca o ayuda para cursar los estudios universitarios y poder cubrir tus necesidades?

		Recibe orientación financiera		No recibe orientación financiera	
		Realiza solicitud de beca	No realiza solicitud de beca	Realiza solicitud de beca	No realiza solicitud de beca
Umbral según renta per cápita	Umbral de renta 1	88%	12%	76%	24%
	Umbral de renta 2	84%	16%	77%	23%
	Umbral de renta 3	71%	29%	61%	39%

Fuente: Elaboración propia, a partir de la encuesta realizada.

59 Se ha obtenido en base a las respuestas de la encuesta realizada (utilizando la renta y la nota media que dijeron tener para definir los umbrales económicos y académicos. Entre quienes los cumplían se estudiaron las respuestas a la pregunta: "¿Cuáles fueron los motivos por los que no solicitaste ninguna beca / ayuda?").

60 "¿Eras consciente de los principales gastos que tendrías que afrontar durante los cursos universitarios (p. ej., matrícula, material, segundas convocatorias...)?".

61 "¿En qué grado consideras que hubieras necesitado algún tipo de orientación sobre los gastos que se tienen que afrontar como consecuencia de tus estudios universitarios?".

62 Para los estudiantes que no realizaron ningún tipo de planificación financiera b2" ¿En qué grado considera que hubiera necesitado algún tipo de planificación financiera sobre los gastos que se tienen que afrontar como consecuencia de tus estudios universitarios?".

63 Se ha estimado, en base a los rangos de renta facilitados en las encuestas, la clasificación de los becarios según umbral.

2.3.3. Pertinencia

Un sistema de becas será pertinente si su diseño permite responder adecuadamente a los objetivos que persigue. Para ello, es preciso identificar las necesidades de los estudiantes. Si las necesidades reales son diferentes a las identificadas, el sistema de becas universitarias no será pertinente, ya que no irá dirigido a las necesidades que la motivaron.

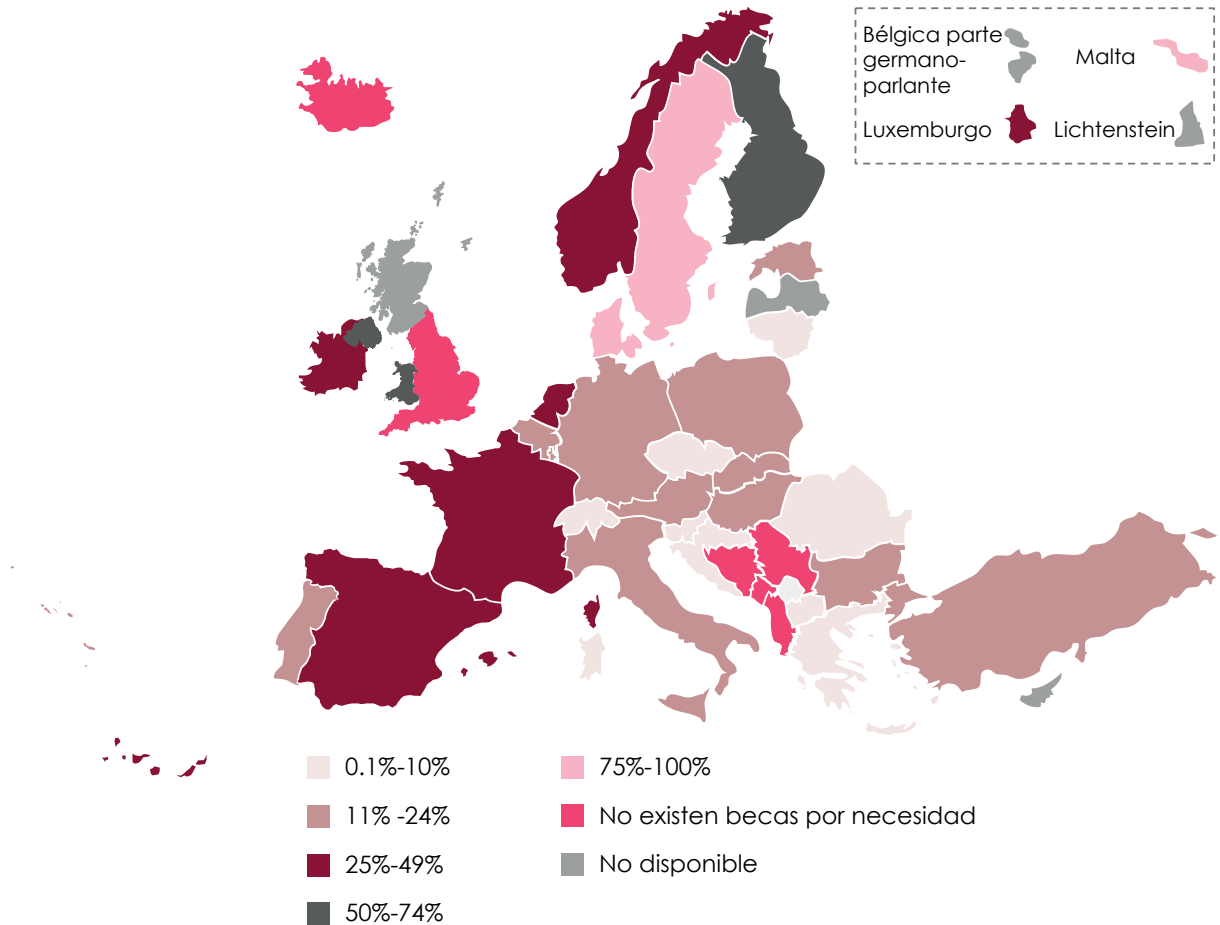
El sistema de becas no tiene una estrategia definida con unos objetivos cuantificables (objetivos de cobertura, generosidad, empleabilidad, etc.) y con unas actuaciones y medidas para cumplirlos. Pese a ello, sí existe un objetivo genérico que aparece en repetidas ocasiones en la legislación: garantizar el acceso a la educación superior en igualdad de condiciones con independencia del nivel de renta del estudiante. Como consecuencia, la pertinencia del sistema de becas debe ser medida en términos de si la cobertura y la generosidad son suficientes. Es decir, ¿alcanza el sistema de becas a todos los estudiantes que lo necesitan?, ¿se cubren todos los conceptos que los estudiantes necesitan?, ¿ofrece el sistema cuantías suficientes para cubrir las necesidades de los estudiantes?

Cobertura

- **Comparativa europea y situación en España**

En la mayoría de los países que ofrecen becas y ayudas la cobertura está por debajo del 50%. Una cobertura relativamente elevada se da en Irlanda (43 %), Francia (33 %), los Países Bajos (32 %) y España (28 %). En 19 países con sistema de becas y ayudas se benefician uno de cada cuatro estudiantes. Solamente Malta, Dinamarca y Suecia tienen una cobertura de aproximadamente del 90%. Por tanto, la cobertura en España es ligeramente superior a la media de los países de la UE (ver gráfico 25).

GRÁFICO 25. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE PRIMER CICLO LOCALES A TIEMPO COMPLETO QUE RECIBEN BECAS



Fuente: *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/2019*.

• **Grado de cobertura del sistema de becas**

El objetivo actual del sistema de becas va dirigido a los estudiantes con altas necesidades económicas que necesitan apoyo para acceder a los estudios universitarios.

Esta población se identifica anualmente mediante la convocatoria general de becas que establece los umbrales económicos, renta y patrimonio, y los requisitos académicos. Estos criterios económicos y académicos establecidos en el Real Decreto 1721/2007 definen la población que será cubierta por el sistema de becas y ayudas de carácter general del MEFP.

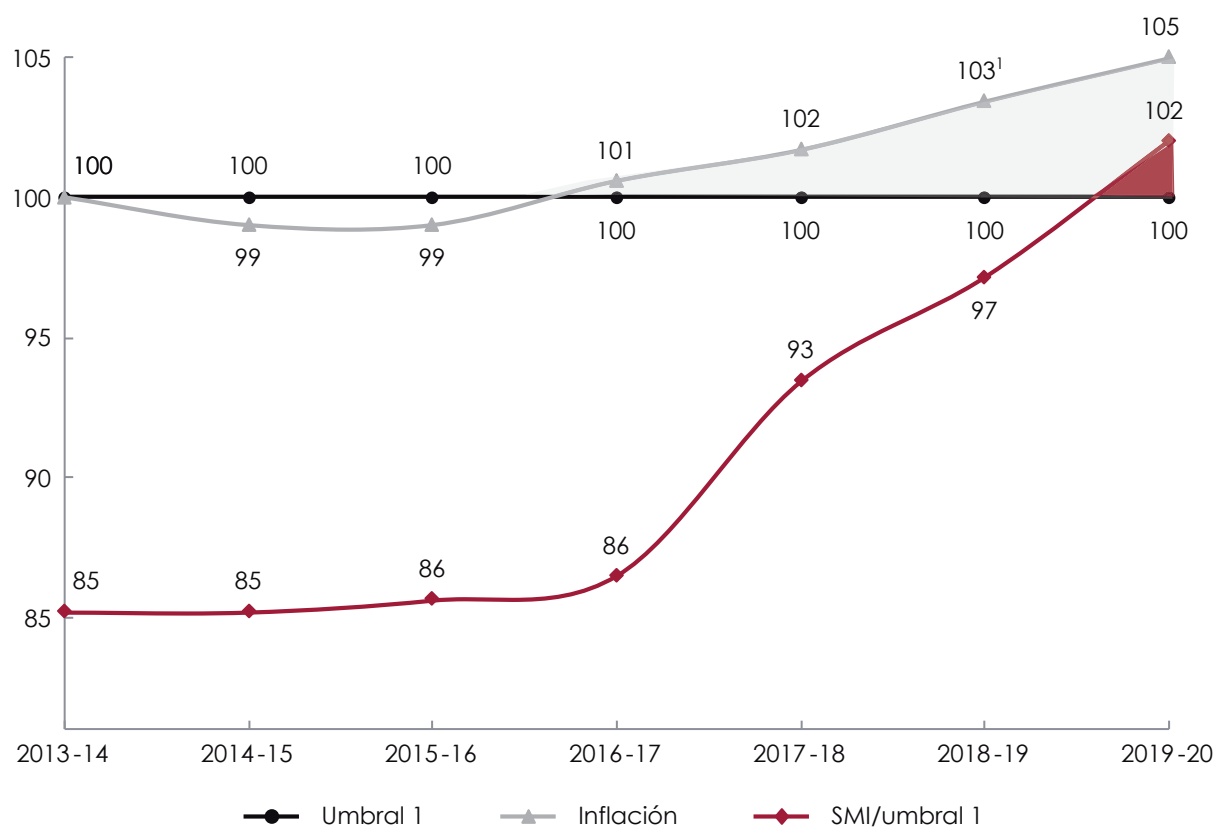
En cuanto a los requisitos de renta familiar existen factores que limitan el acceso. Si analizamos las convocatorias de becas de carácter general donde se encuentran definidos los umbrales económicos se observa que estos llevan desde el curso 2010-

2011 sin actualizarse, lo que unido a otros factores puede impedir a la población objetivo el acceso a las becas. Así, como muestra el gráfico 26:

- **Aumento de la inflación** (3% acumulada en 2018 y 5% esperado en 2019, respecto del año 2013), hace que en términos reales se estén endureciendo los criterios de renta y, por tanto, se limite la población que puede acceder a las becas.
- **Subida del Salario Mínimo Interprofesional (SMI)**⁶⁴ podría hacer que la renta familiar del estudiante pasara a un umbral superior y, por tanto, dejaría de percibir la beca o disminuiría la cuantía total de la beca a recibir.

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DEL UMBRAL 1, LA INFLACIÓN Y EL SMI

(Umbral 1=10.606€=100%; Inflación: Nivel de precios de 2013=100; SMI 2013= 9.034,20€; SMI 2019= 10.819€)



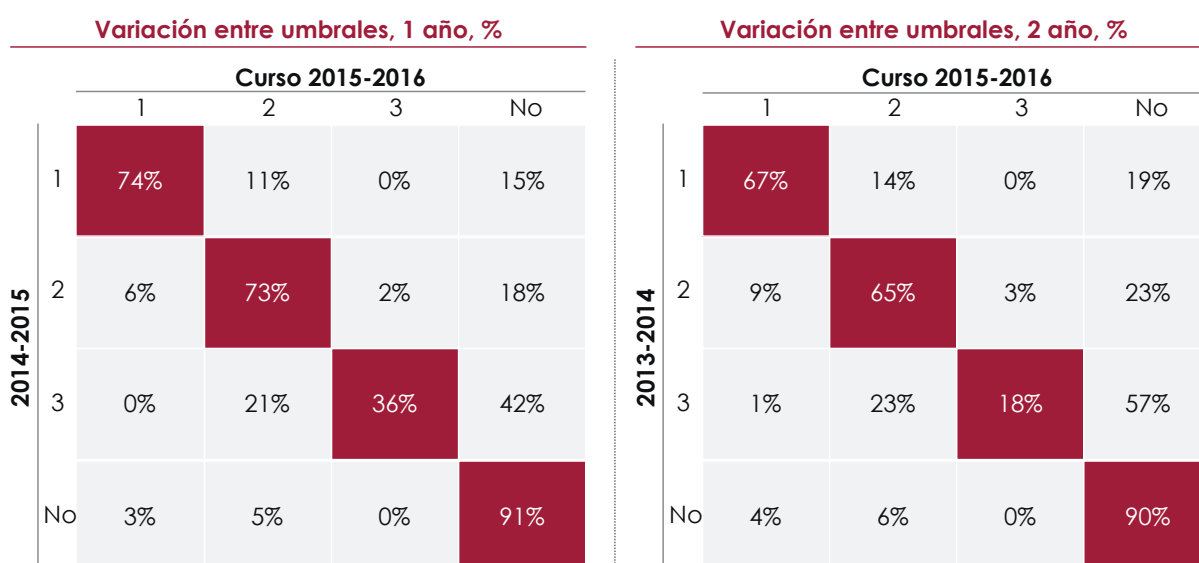
Fuente: INE, Gobierno de España y Real Decreto 951/2018.

Nota: La cifra de estimación de la inflación para el año 2019-2020 es una previsión de consenso de análisis consultados. La cifra del SMI/umbral1 para el año 2019-2020 está sujeto a condiciones >2,5% crecimiento del PIB y >460.000 puestos de trabajo creados.

64 Sujeta a condiciones: crecimiento PIB > 2,5% y creación de al menos 460.000 puestos de trabajo. En caso de cumplirse el pacto del nuevo Gobierno para subir hasta 900 € /mes el SMI, el efecto sería más pronunciado.

Si solo tenemos en cuenta el umbral de renta familiar, se puede afirmar que los estudiantes beneficiarios han mejorado su situación. Es decir, un 33% de los beneficiarios que estaban en el umbral 1 en el curso 2013-2014 después de dos cursos se encuentran en el umbral 2 o 3 (el 67% continua en el mismo umbral). El 26% de los estudiantes que estaban en el umbral 2 en el curso 2013-2014 después de dos cursos están en el umbral 3 o superior. Por último, el 57% de los del umbral 3 no cumple los criterios de renta por estar fuera de los umbrales (ver gráfico 27)⁶⁵.

GRÁFICO 27. TRANSICIÓN ENTRE UMBRALES
(DEL CURSO 2013-2014 AL 2015-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de SIU.

En cuanto a los requisitos académicos, estos suponen una limitación adicional para los estudiantes, lo que puede resultar que el sistema de becas no financie a los estudiantes más desfavorecidos en sus niveles de renta. En los cursos 2012-2013 y 2013-2014 se introducen criterios académicos para estudiantes de nuevo ingreso y se endurecen los ya existentes para los sucesivos cursos, es decir, el factor de desempeño cobra una mayor relevancia. Este hecho, para el curso 2015-2016, ha alterado las expectativas de recibir la beca matrícula de unos 3.000⁶⁶ estudiantes y de recibir

65 Esta conclusión también se ha contrastado con datos de renta de la Agencia Tributaria para hogares con algún miembro en edad universitaria y considerando la renta familiar del año 2015 y 2016.

66 Estudiantes universitarios de nuevo ingreso en el curso 2015-16 son 291.000. Porcentaje de estudiantes de nuevo ingreso con nota inferior a 5,5 en la Prueba de Acceso a la Universidad (PAU): 6,9%. Coeficiente de aceptación de becario: 38,9%. Estimación: 291.000 x 0,0069 x 0,389 = 3.038.

ayudas económicas complementarias de unos aproximadamente 17.000⁶⁷ alumnos.

Según la encuesta, si los becados no hubieran disfrutado de la beca, un 31% no hubiera podido acceder a realizar un grado universitario, solamente un 9% no hubiera tenido problemas en realizarlo y un 30% hubiera abandonado la universidad.

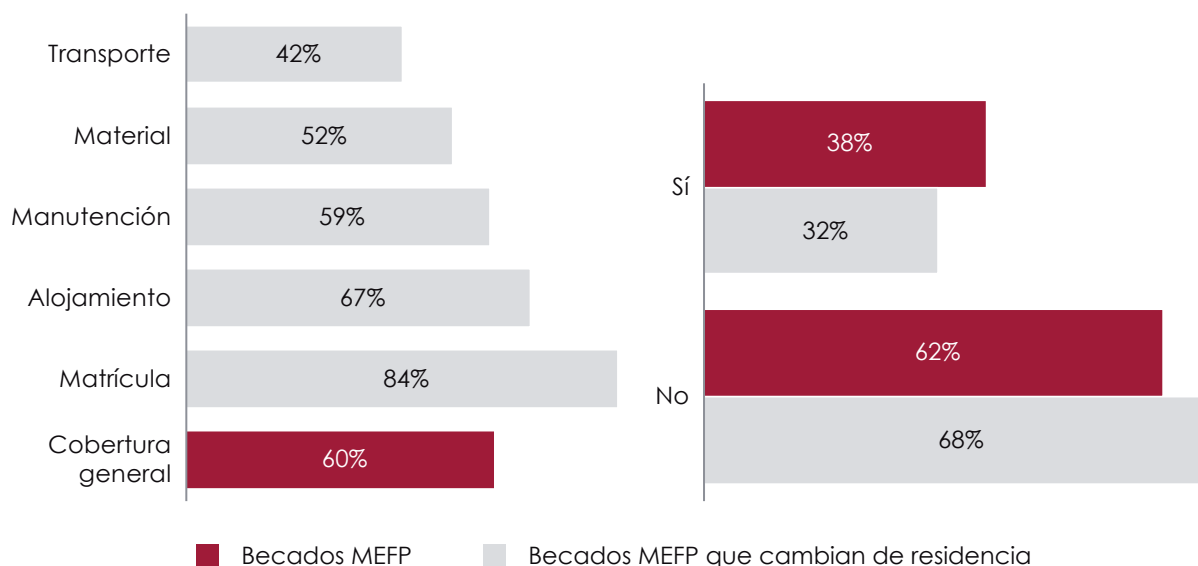
Los estudiantes estiman que, en media, las becas han permitido cubrir el 60% de las necesidades⁶⁸, siendo las de menor cobertura el transporte y el material, conceptos que no están cubiertos directamente. Además, el 68% de los beneficiarios que cambian de residencia para realizar los estudios universitarios consideran que la beca no les ha permitido una vida universitaria plena (ver gráfico 28).

GRÁFICO 28. GRADO DE GENEROSIDAD DE LA BECA SEGÚN NECESIDAD DE LOS ESTUDIANTES

¿En qué grado consideras que la cuantía de beca / ayuda ha sido suficiente para cubrir tus necesidades en la universidad?

¿Qué necesidades consideras que no han estado suficientemente cubiertas por la beca? Selecciona todas las que consideres

Hasta la fecha, ¿la beca / ayuda te ha permitido costear actividades adicionales para poder llevar una vida universitaria plena (p.ej., asistencia a conferencias, formación adicional, acceso a material digital, inclusión social)?



Fuente: Elaboración propia, a partir de la encuesta realizada.

Nota: El 60% de la cobertura general no es la media, es la respuesta a si la beca ha sido suficiente para cubrir las necesidades del estudiante en la universidad.

67 Estudiantes universitarios de nuevo ingreso en el curso 2015-16 son 291.000. Porcentaje de estudiantes de nuevo ingreso con nota entre 5,5 y 6,5 en la PAU: 14,9%. Coeficiente de aceptación de becario: 38,9%. Estimación: $291.000 \times 0,149 \times 0,389 = 16.866$.

68 Las necesidades indicadas anteriormente.

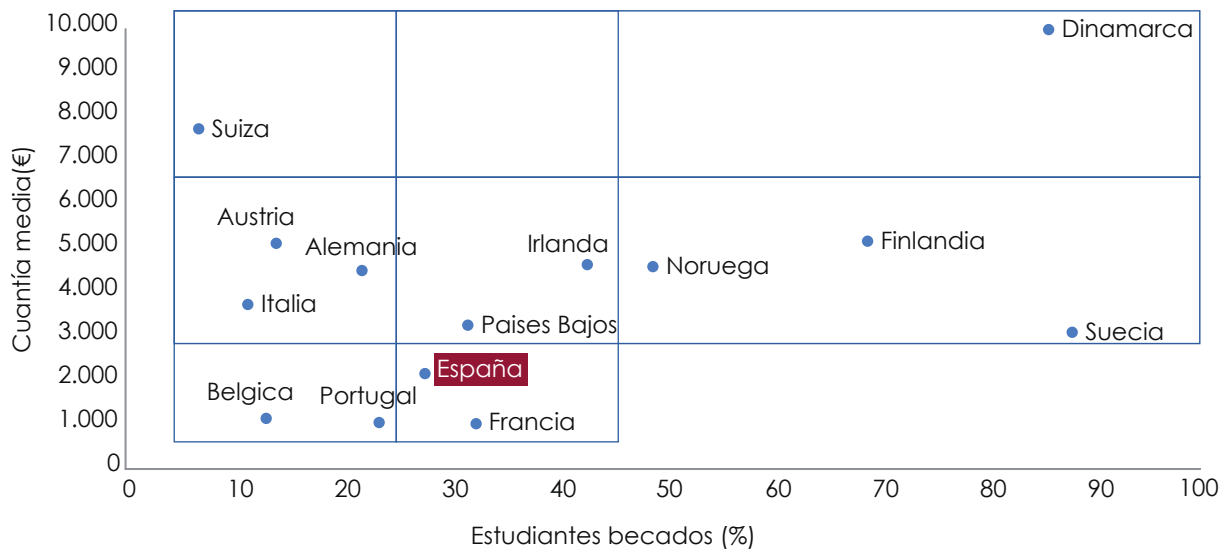
Generosidad

• **Comparativa europea y situación en España**

No hay relación entre el porcentaje de estudiantes de grado que no pagan sus estudios y el importe más común que reciben de beca. Comparando con España, existen países donde se cubre a menos estudiantes, pero con más cuantía de beca, por ejemplo, Alemania, Austria e Italia; Francia cubre más estudiantes, pero con menos cuantía de beca; en otros países se cubren a más estudiantes y con más cuantía media, por ejemplo, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos y Noruega.

En 14 países con sistema de becas, la cuantía anual más común está entre 1.000 y 3.000 euros, en España (2.166 euros). En varios de estos sistemas, la cuantía no excede de 1.300 euros (la comunidad francesa de Bélgica, Francia, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Turquía). En seis países las cuantías están entre 3.001 y 5.000 euros (Irlanda, Grecia, Italia, Países Bajos, Suecia y Noruega). Los países con subvenciones anuales son superiores a 5.000 euros son Dinamarca, Alemania, Austria, Finlandia y Suiza (ver gráfico 29).

GRÁFICO 29. RELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CUBIERTOS POR LA BECA Y LA CUANTÍA MEDIA DE ESTA

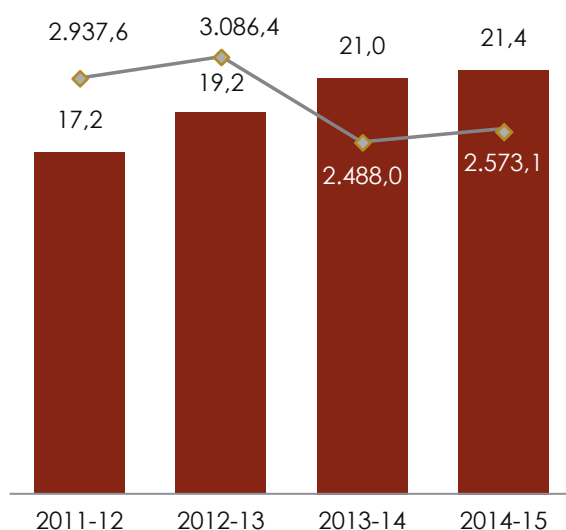


Fuente: National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/2019.

- Grado de generosidad de las becas

La evolución del número de becarios y el importe medio de beca están relacionados negativamente en los últimos años. Se observa en el gráfico 30 como el número de beneficiarios ha aumentado un 4% desde el curso 2011-2012, en cambio el importe medio de beca ha disminuido un 13%. Esta bajada en el importe medio de beca ha mermado la capacidad de los estudiantes para hacer frente a los diversos costes de cursar estudios universitarios.

GRÁFICO 30. PORCENTAJE DE ALUMNOS BECADOS Y CUANTÍA MEDIA DE LA BECA (EN EUROS)



Fuente: Elaboración propia. Estadísticas MEFP.

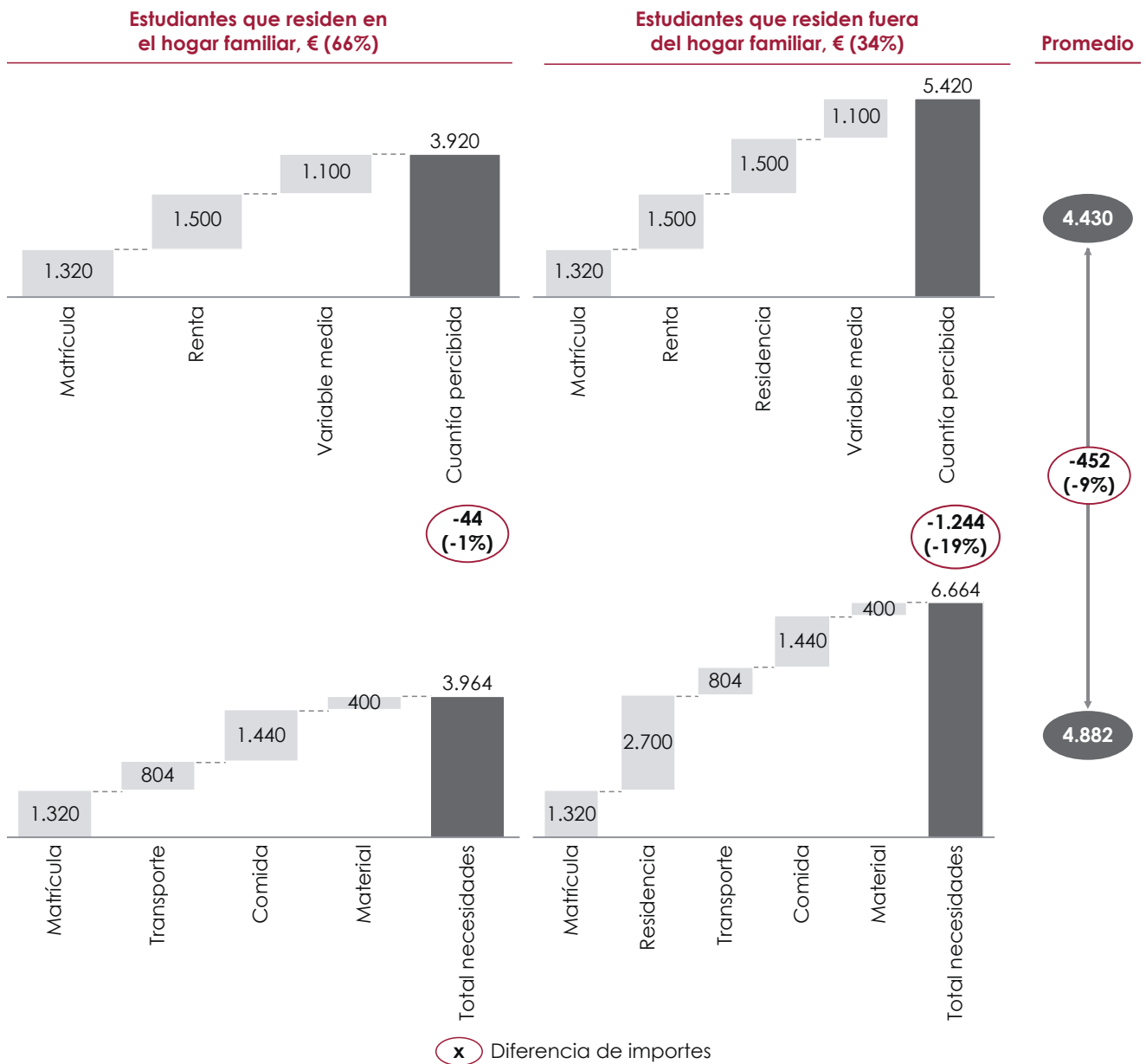
Nota: Se han tenido en cuenta los beneficiarios de grado, primer y segundo ciclo y máster.

Los estudiantes más necesitados económicamente⁶⁹ se estima que reciben una cuantía media, 4.430 euros, un 9% inferior al coste medio de sus necesidades, 4.882 euros (matrícula, transporte, comida y material). Si el estudiante no reside en el hogar familiar es un 19% inferior (5.420 euros es la cuantía media y 6.664 los costes económicos) y si reside en el hogar familiar es un 1% inferior (3.920 euros es la cuantía media y 3.964 euros los costes económicos). Fundamentalmente, la razón principal es que la cuantía fija ligada a la residencia es de 1.500 euros y no cubre el coste medio estimado (2.700 euros). Además, según la encuesta, para el 57% de becados

⁶⁹ Estudiantes con renta familiar perteneciente al umbral 1.

el transporte no está suficientemente cubierto y un 22% afirman que no cambiaron de residencia porque no se lo podían permitir frente a un 15% de los no beneficiarios (ver gráfico 31).

GRÁFICO 31. DIFERENCIAS ENTRE LA CUANTÍA DE LA BECA Y EL COSTE DE LAS NECESIDADES (ESTUDIANTES DEL UMBRAL 1, IMPORTES CURSO 2017-2018)



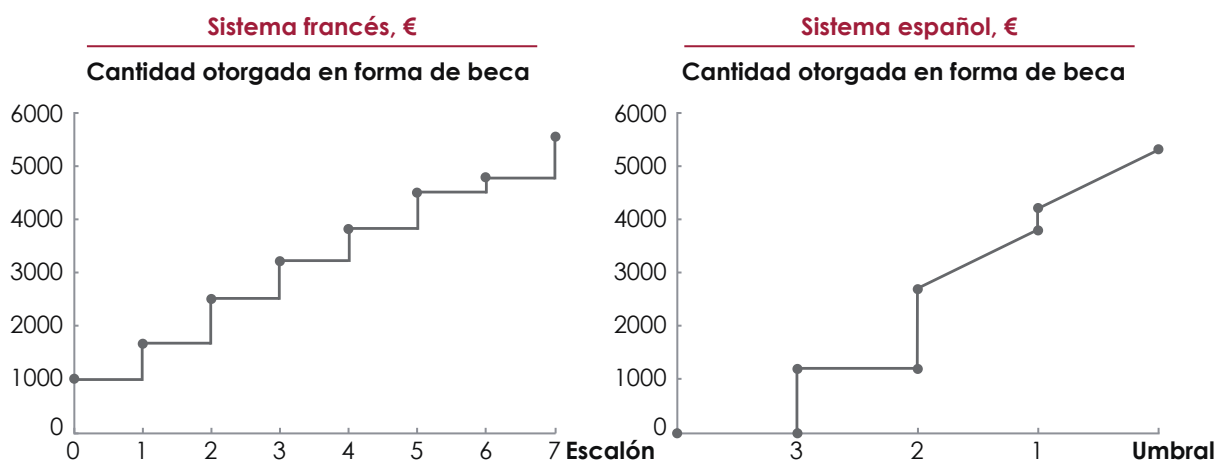
Fuente: AIReF a partir de encuesta, Fundación Mapfre y estimaciones en base a: precio medio del crédito universitario (MEFP); coste medio del alquiler (10 €/m²) en España por 30 m²; gasto de comida de Fundación Mapfre (40 € semanales); material escolar estimación y comparación con becas autonómicas que cubren esta necesidad.

- **Umbrales de renta familiar**

El sistema de becas actual establece tres umbrales que presentan una gran discontinuidad en cuanto a cuantía de beca entre ellos, que hace que familias con renta muy parecida en el entorno del punto de discontinuidad reciban cantidades muy diferentes.

Resulta de interés comparar los requisitos de acceso del sistema español con los del sistema francés, un ejemplo cercano con prioridades y políticas nacionales similares. Para establecer los requisitos de acceso a las ayudas, Francia utiliza únicamente criterios de renta y de situación económica (a modo de la evaluación de la carga económica familiar). Los criterios utilizados son: renta declarada⁷⁰, número de hermanos, número de hermanos en educación superior y distancia al centro de estudios. Los criterios económicos utilizados establecen siete umbrales diferentes, dando lugar a ocho escalones de cobertura. En general, se observa que el sistema francés contempla la existencia de un mayor número de situaciones familiares en el sistema de acceso a becas, recogiendo con mayor precisión las diferencias entre los estudiantes sujetos a potencial cobertura (ver gráfico 32).

GRÁFICO 32. **COMPARACIÓN ENTRE CRITERIOS DE RENTA Y CANTIDADES DEL SISTEMA FRANCÉS Y ESPAÑOL (CURSO 2017-2018)**



Fuente: AIReF a partir de CROUS y Real Decreto 951/2018.

⁷⁰ La renta utilizada se corresponde a la de dos años previa al año que se solicita la beca (p. ej., para el acceso a las becas de 2018-2019, la renta utilizada se corresponde con la del año 2016).

2.3.4. Coherencia

En España, existen varios agentes públicos y privados que convocan y financian becas y ayudas a los estudiantes universitarios. El principal oferente según gasto dedicado a becas y ayudas universitarias es la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Educación y Formación Profesional. En el año 2016, su gasto en becas y ayudas fue de un 91% respecto del gasto público total en becas universitarias en ese año. A las comunidades autónomas, a través de las consejerías y las universidades les corresponde el 9% de gasto restante. Además, existen becas y ayudas dentro de programas sociales de instituciones privadas y fundaciones.

Los objetivos, los medios utilizados y la población objetivo que cada agente establece con su sistema de becas y ayudas varían entre ellos. En general, los diferentes sistemas de becas son coherentes en la medida en que se articulan y definen teniendo en cuenta las becas de la AGE que son el grueso del sistema. El MEFP establece⁷¹ para sus becas claras incompatibilidades para evitar el solapamiento y la ineficiencia de los recursos públicos disponibles. Aun así, algunas comunidades autónomas han definido ayudas complementarias⁷² a las becas del MEFP que persiguen el mismo objetivo de garantizar el acceso a los estudiantes con falta de recursos económicos. Por otro lado, otras han perseguido objetivos más amplios como la excelencia o la cobertura de las necesidades socioeconómicas de la región.

Comunidades autónomas

Debido a la transferencia de competencias en materia de educación en el año 2000, las comunidades presentan estrategias complementarias a las del ministerio en conceptos, población objetivo y cuantías cubiertas. Son varias las estrategias de las comunidades autónomas que conviven con el objetivo del MEFP en relación con las becas universitarias. Se pueden agrupar en (ver cuadro 12):

- **Universalidad.** Ofrecer la beca a todos los estudiantes que estudien en la universidad mediante la bonificación del precio del crédito superado.

71 Artículo 55. I. Compatibilidades de las becas. Ningún estudiante podrá percibir más de una beca, aunque realice simultáneamente otros estudios. Las becas convocadas por esta resolución son incompatibles con cualesquiera otros beneficios de la misma finalidad que puedan recibirse de otras entidades o personas públicas o privadas. En el caso de que las normas reguladoras de aquéllos proclamaran su compatibilidad con las becas del Ministerio de Educación y Formación Profesional, para que dicha compatibilidad sea efectiva deberá ser solicitada por el estudiante o por la entidad convocante, en cada caso, a la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa.

72 El MEFP contempla que las comunidades autónomas aumenten la cobertura de los estudiantes que pueden ser becados mediante una fórmula en la que los costes del aumento se reparten a partes iguales entre el MEFP y las comunidades autónomas.

- **Complementar la generosidad de las becas del MEFP**
 - Becas de excelencia. Complementan las becas del MEFP mediante ayudas para estudiantes con alto rendimiento académico.
 - Becas de movilidad. Ofrecen ayudas complementarias para hacer frente a los gastos de movilidad interurbana según los kilómetros entre la residencia del estudiante y la universidad.
 - Becas destinadas a realizar un máster.
 - Becas que amplían cuantía de las becas MEFP.

- **Cubrir a estudiantes excluidos de las becas del MEFP**
 - El MEFP contempla en la convocatoria de umbrales la posibilidad de que las comunidades autónomas amplíen el rango en los umbrales 1 y 3. Esto implica que la comunidad autónoma financia el 50% de la beca (ver cuadro 9).
 - Estudiantes excluidos de las becas del MEFP por motivos académicos.
 - Descuentos en las matrículas según el nivel de renta del estudiante (becas *Equitat*⁷³ en Cataluña que complementarias a las del MEFP, ver cuadro 10).

CUADRO 9. RANGOS DE LOS UMBRALES DE RENTA DEL MEFP, 2018-2019

Miembros del núcleo familiar	Umbral 1	Umbral 2	Umbral 3
1	3.771-3.962	13.236	14.112-14.826
2	7.278-7.646	22.594	24.089-25.308
3	10.606-11.143	30.668	32.697-34.352
4	13.909-14.613	36.421	38.831-40.796
5	17.2016-18.076	40.708	43.402-45.598
6	20.430-21.463	43.945	46.853-49.224
7	23.580-24.773	47.146	50.267-52.810
8	26.660-28.009	50.333	53.665-56.380

Fuente: Real Decreto 951/2018.

⁷³ Las becas *Equitat* surgen tras la política de precios iniciada el curso 2012-2013 en la que las comunidades podían actuar sobre los precios públicos de las universidades mientras los precios de las tasas y matrículas estuvieran comprendidas entre el 15% y 25% de los costes totales del servicio. De esta forma, el Gobierno catalán estableció una serie de descuentos en la matrícula en función del nivel de renta del estudiante; se fijaron cinco tramos, mayores de los del MEFP. Como ejemplo, un alumno con un núcleo familiar de tres personas y una renta de 35.000 euros, que no podría acceder a las becas del MEFP, tendría derecho a una reducción del 70% en el precio de la matrícula. Parte del incremento de los ingresos recaudados por las universidades catalanas se destina a estas becas.

CUADRO 10. BECAS EQUITAT, CONVOCATORIA 2018-2019

	Número de miembros de la unidad familiar								Porcentaje de minoración en el precio de los créditos ordinarios matriculados por primera vez según estudios		
	1	2	3	4	5	6	7	8	Grado	Grado en la Universidad Obeta de Catalunya	Máster
Tramo 0	14.112€	24.089€	32.697€	38.831€	43.402€	46.853	50.267€	53.665€	Beca MEFP	Beca MEFP	Beca MEFP
Tramo 1	14.112€	24.089€	32.697€	38.831€	43.402€	46.853	50.267€	53.665€	80%	50%	25%
Tramo 2	16.065€	27.573€	36.187€	42.554€	47.450€	51.146€	54.802€	58.441€	70%	40%	20%
Tramo 3	17.017€	29,345€	37.354€	43.520€	48.416€	52.112€	55.768€	59.407	30%	30%	15%
Tramo 4	17.968€	31.119€	38.523€	44.485€	49.381€	53.077€	56.733€	60.372€	20%	20%	10%
Tramo 5	21.775€	38.211€	43.195€	48.349€	53.245€	56.945€	60.597€	64.236€	10%	10%	5%

Fuente: Generalitat de Catalunya.

El País Vasco tiene las transferencias de becas completamente transferidas, es decir, publican su propia convocatoria. Su sistema de becas funciona de manera paralela al del Estado. En el cuadro 11 se ofrece una comparativa entre el sistema estatal de becas y el sistema estatal del País Vasco.

CUADRO 11. COMPARACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS DE BECAS DEL MEFP Y DEL PAÍS VASCO, 2018-2019 Y 2017-2018, RESPECTIVAMENTE

		Becas MEFP			Becas País Vasco		
Requisitos académicos	Las becas incorporan requisitos adicionales (p. ej., desempeño económico) que dificultan el acceso a algunos estudiantes, en contra del objetivo de equidad e igualdad de oportunidades perseguido				Las becas del País Vasco contemplan el % de créditos aprobados como criterio de desempeño para la asignación de las becas, pero a diferencia del MEFP, con criterio muy inferior y sin notas mínimas		
Umbrales económicos	Miembros de la familia	Umbral 1	Umbral 2	Umbral 3	Umbral 1	Umbral 2	Umbral 3
Renta	Familias 1 miembro	3.771	13.236	14.112	3.962	11.937	14.826
	Familias 2 miembros	7.278	22.594	24.089	7.646	19.444	25.308
	Familias 3 miembros	10.606	30.668	32.697	11.143	25.534	34.352
	Familias 4 miembros	13.909	36.421	38.831	14.613	30.287	40.796
	Familias 5 miembros	17.206	40.708	43.402	18.076	34.370	45.598
	Familias 6 miembros	20.430	43.945	46.853	21.463	38.313	49.224
	Familias 7 miembros	23.580	47.146	50.267	24.773	42.041	52.810
	Familias 8 miembros	26.660	50.333	53.665	28.009	45.744	56.380
Patrimonio	Valor catastral de las fincas en propiedad inferior a 13.130				Valor catastral de las fincas en propiedad inferior a 13.300		
Ingresos actividades económicas	Ingresos de las actividades económicas inferior a 155.500				Ingresos de las actividades económicas inferior a 169.470		
Procedimiento	Procedimiento largo (9-14 meses) con cargas administrativas significativas para la unidad de trámite y repetición del proceso de validación (a nivel de trámite y MEFP). Convenios de tramitación anuales con Cataluña y Andalucía empeoran aún más los plazos				Procedimiento largo (11-12 meses) con certeza sobre periodo de notificación y concesión (julio). Alta involucración de las universidades y proceso más lineal que MEFP en la concesión ¹		
Conceptos e importes	Las becas del MEFP ofrecen becas para la matrícula (60ECTS de la matrícula), renta (1.500 €) residencia ² (1.500 €) y una cuantía variable de importe mínimo de 60 € (hasta 2500 € en casos extremos de necesidades económicas y rendimiento excelente)				Las becas del PV conceden becas a más conceptos que el MEFP: matrícula (60ECTS), material didáctico (380-239 €), desplazamiento (993-192 €), residencia (3.722-2.400 €), aprovechamiento académico (400-200 €), extraordinario (1.500 €) y de excelencia (1.000 €)		

Fuente: Elaboración propia a partir del Real Decreto 951/2018 y Orden de 28 de junio de 2017 de la Consejería del Gobierno vasco.

CUADRO 12. COMPLEMENTARIEDADES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ÚLTIMA CONVOCATORIA DISPONIBLE 31/07/2018

	Complementariedad		
	Conceptos	Población objetivos	Cuantías
Andalucía	Bonificación créditos (99%) y acreditación en idiomas	Todos los estudiantes que hayan cursado un curso en Andalucía	30 Mn €
Aragón	Movilidad y máster estratégico	Estudiantes de Aragón que cumple los umbrales y estudios concretos	2 Mn €
Asturias	Ayudas para máster	Estudiantes de máster en Asturias o en la UNED	0 Mn €
Canarias	Equivalentes a las becas generales del MEFP	Canarios excluidos de las becas del MEFP por criterios académicos	11 Mn €
Cantabria	Matrícula	Matriculados en Cantabria que no hayan podido acceder a becas MEFP	11 Mn €
Castilla - La Mancha	Becas de excelencia	Nuevos estudiantes y estudiantes universitarios con más de 3 años viviendo en la comunidad	0 Mn €
Castilla y León	Ayudas para nuevos ingresados y al estudio	Estudiantes de CyL que no cumplan con requisitos académicos MEFP	4 Mn €
Cataluña	Minoración de los precios de la matrícula universitaria	Estudiantes con ingresos superiores al ministerio pero inferiores a convocatoria	25 Mn €
Comunidad Valenciana	Matrícula y matrícula completa en Universidad privada para veterinaria	Estudiantes de la comunidad en primeras y segundas matrículas	25 Mn €
Extremadura	Renta y residencia	Estudiantes con acceso a beca matrícula MEFP pero no complementas por rendimiento académico	1 Mn €
Galicia	Becas matrícula	Estudiantes gallegos de nuevo ingreso o que hayan perdido la condición de becario del MEFP por rendimientos académicos	0 Mn €
Islas Baleares	N. D.	N. D.	N. D.
La Rioja	Compensación becas matrícula	Estudiantes de la Universidad de La Rioja	0 Mn €
Comunidad de Madrid	Becas de excelencia	Estudiantes matriculados en la Comunidad de Madrid, complementaria al MEFP	7 Mn €
Navarra	Becas de matrícula, transporte, comedor, residencia, renta y excelencia	Estudiantes en Navarra o que justifiquen la incapacidad de realizar los estudios en la comunidad autónoma, complementaria al MEFP	4 Mn €
País Vasco	Becas de matrícula, material didáctico, desplazamiento, aprovechamiento académico residencia	Estudiantes con empadronamiento en el País Vasco con ingresos bajo umbrales del País Vasco	26 Mn €
Región de Murcia	N. D.	N. D.	N. D.

Fuente: Elaboración propia a partir de las convocatorias de las comunidades autónomas en el portal de subvenciones del Ministerio de Hacienda.

Universidades

Las universidades mediante sus convocatorias de becas financiadas por las comunidades autónomas complementan el sistema de becas del Estado y de las comunidades autónomas. Las ayudas convocadas por las universidades persiguen diferentes colectivos de estudiantes, por ejemplo: estudiantes con altas necesidades para poder seguir estudiando, estudiantes con desempeño académico o deportivo excelente, etc. Los conceptos más comunes son:

- **Becas complementarias al MEFP:** pago de segundas y terceras matrículas u otro tipo de gastos universitarios no cubiertos por el MEFP.
- **Becas para estudiantes con altas necesidades económicas:** situaciones de exclusión social o situaciones sobrevenidas; Becas de excelencia: destinadas a premiar a los estudiantes con rendimientos académicos sobresalientes.

2.4. Evaluación de procedimiento

El procedimiento por el que se tramitan y adjudican las becas y ayudas del MEFP viene definido en el Real Decreto 1721/2007, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. Este se modifica parcialmente cada año con el real decreto que fija los umbrales de renta y patrimonio y con la resolución que convoca las becas⁷⁴. Adicionalmente, la Ley General Presupuestaria, de 26 de noviembre de 2003, que rige la aprobación de los presupuestos y el pago de las partidas presupuestarias, afecta al procedimiento general.

A través de la regulación citada se establece un reparto competencial general, del que quedan excluidos el País Vasco⁷⁵ y Cataluña⁷⁶, que, en mayor o menor medida, cuentan con autonomía regulatoria (si bien, la normativa básica corresponde exclusivamente al Estado). En este apartado se especificarán las principales diferencias entre el procedimiento general y los procedimientos específicos de Cataluña y País Vasco.

En el reparto general⁷⁷, el peso del procedimiento recae en el MEFP y en las unidades de trámite de las universidades. Las comunidades autónomas tienen una presencia

74 Para 2018: Real Decreto 951/2018 y por la Resolución de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2018-2019, para estudiantes que cursen estudios posobligatorios.

75 El procedimiento del País Vasco no está regulado por esta normativa, al tener la competencia en materia de becas transferida y, por tanto, un procedimiento propio.

76 La Generalitat de Cataluña cuenta con un convenio para la gestión de las becas y ayudas al estudio, que rige la gestión de las becas para los estudiantes de universidades catalanas.

77 Quedan excluidos el País Vasco y Cataluña.

limitada, participando en las comisiones de becas de las unidades de trámite⁷⁸ y ejecutando el pago de los importes de las becas para los casos en los que la comunidad autónoma haya escogido unos umbrales que no sean los mínimos del rango establecido por el MEFP (por ejemplo, Canarias). Por lo general, se observa que las comunidades autónomas están desconectadas de todo el proceso de implementación y gestión de las becas del MEFP, si bien algunas comunidades autónomas cuentan con programas propios de becas complementarios a los del MEFP y mantienen una relación muy estrecha con las universidades para asuntos relacionados con becas universitarias.

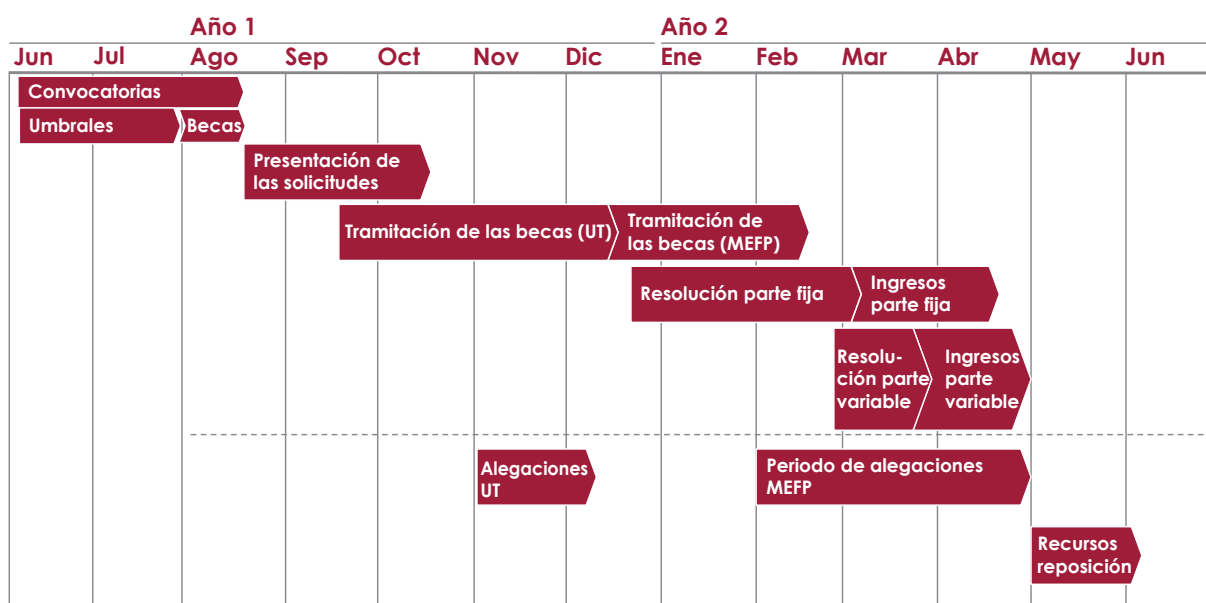
2.4.1. Etapas del procedimiento

El procedimiento de la gestión y tramitación de las becas universitarias se divide en dos fases: tramitación de las becas y su control y seguimiento.

Fase 1. Tramitación de las becas

A continuación, se detallan cada una de las etapas de la tramitación de las becas (ver gráfico 33).

GRÁFICO 33. CALENDARIO DE LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCESO ACTUAL DE LA TRAMITACIÓN DE LAS BECAS



Fuente: Elaboración propia con entrevistas MEFP y unidades de trámite de las universidades.

⁷⁸ Las unidades de trámite (generalmente una por universidad) son, junto al MEFP, los órganos encargados de estudiar y tramitar las becas. Las comunidades autónomas participan en dichas unidades por medio de un representante.

Aprobación de la regulación específica por parte del MEFP entre los meses de junio y agosto. Anualmente, durante los meses de junio o julio, el MEFP publica un real decreto⁷⁹ que especifica los umbrales de renta y patrimonio familiar, así como las cuantías de las becas y ayudas al estudio en cada curso académico. Posteriormente, en la primera quincena de agosto, la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional publica la resolución de convocatoria de becas y las reglas de procedimiento, y el MEFP cuenta con un periodo máximo de seis meses para resolverlas a partir del 28 de diciembre⁸⁰.

Periodo de solicitud por parte del interesado entre los meses de agosto y octubre. La resolución de la convocatoria de becas establece el plazo final para la entrega de solicitudes, que desde hace varios años tiene lugar en octubre⁸¹. Este proceso depende directamente de la campaña de la declaración de la renta, que finaliza en junio, por la necesidad de poder acreditar la renta del año anterior para confirmar el cumplimiento de los requisitos económicos. Cabe destacar que algunas universidades (por ejemplo, la UNED) aún mantienen la convocatoria extraordinaria de septiembre, lo cual es un factor clave a tener en cuenta para la validación de requisitos de desempeño académico.

En cuanto al momento en que se realizan las solicitudes, según las encuestas, el 54,8% lo hizo antes de empezar la universidad, el 37,7% al hacerlo y el 7,5% después. Existen excepciones al plazo general de presentación de solicitudes, concretamente en los casos en los que la situación económica familiar se agrave de forma sobrevenida ya sea por fallecimiento o jubilación forzosa del sustentador principal⁸² y por situación económica gravemente afectada por causa de fuerza mayor. En estos casos las solicitudes se presentan directamente ante las universidades o las comunidades autónomas.

Resolución por parte de la Administración (MEFP y unidades de gestión de becas de las universidades) entre los meses de diciembre y abril. Una vez que el interesado realiza la solicitud, a través de la página web del MEFP, donde puede adjuntar la mayor parte de la documentación⁸³, la unidad de trámite de cada universidad descarga estas solicitudes⁸⁴ y comprueba, además de que se encuentre matriculado en dicha universidad, el cumplimiento del resto de requisitos generales y académicos de cada

79 En 2018-2019 fue el Real Decreto 951/2018.

80 Art. 51 (puntos 4 y 6) y Art. 52 (punto 7) de la convocatoria de becas de carácter general para el curso 2018-2019.

81 El plazo de cierre para la remisión de solicitudes de la convocatoria 2018-2019 es el 15 de octubre de 2018.

82 No se entiende como jubilación forzosa llegar a la edad reglamentaria.

83 El resto debe de ser presentado ante la unidad de trámite de la universidad donde cursa los estudios sobre los cuales solicita la beca.

84 Es posible la descarga por lotes antes de la finalización del periodo de solicitud, pero las universidades prefieren esperar, puesto que podría haber modificaciones a la solicitud dentro del plazo.

solicitante. Este proceso tiene lugar a partir del mes de octubre, cuando el MEFP pone a disposición de las unidades de trámite personal de apoyo subcontratado para esa labor específica.

- En caso de ausencia de documentación o necesidad de subsanar errores, es la propia unidad de trámite la que solicita la documentación necesaria al estudiante por medios telemáticos. Una vez validada la información, y hecha la subsanación de errores si hubiera sido necesaria, se carga la información y se envía al MEFP.
- Existe una plataforma virtual que el MEFP pone a disposición de las universidades para facilitar la organización y transmisión de la información de los solicitantes con las propuestas de aceptación o denegación de la beca. En la práctica no todas las unidades de trámite utilizan esta herramienta⁸⁵.

Tras la carga, se comprueban de forma semiautomatizada los criterios económicos y el resto de las validaciones necesarias para determinar qué solicitantes serán los beneficiarios de las ayudas. Esta validación se realiza a través de servicios web con el resto de los ministerios o agencias implicadas como, por ejemplo, con la Agencia Tributaria (AEAT) para la información económica en que se utiliza una plataforma virtual ofrecida por esta última. El MEFP solicita la información y dicha plataforma devuelve los datos económicos; a partir de ahí la aplicación del MEFP realiza las operaciones internas necesarias para determinar si corresponde o no otorgar la beca y, en su caso, los componentes y cuantías.

Una vez verificados los lotes de solicitudes, se procede a la notificación y al pago de las cuantías fijas desde el MEFP. Las notificaciones se realizan a los estudiantes en un plazo de cinco días a través de la sede electrónica. Durante estos días, la Subdirección General de Becas, Ayudas al Estudio y Promoción Educativa (MEFP) y las universidades revisan si se ha producido algún error o problema no detectado con anterioridad. El procedimiento precisa de la autorización por parte de la intervención delegada en el MEFP y la firma de la resolución correspondiente, y su duración media es de una semana. Por otro lado, el tesoro público es el encargado de efectuar el pago material en un plazo de 20 días.

En caso de no cumplirse los requisitos económicos y/o resto de validaciones, se notifica al interesado, quien tiene un plazo de entre 10 a 15 días hábiles para presentar alegaciones. En caso de que existan alegaciones, comienza la denominada Fase R, en la que será la unidad de trámite de la universidad la que, en base a unas instrucciones generales, proceda a la revisión de las alegaciones, comprobando manualmente para cada solicitante el cumplimiento de los requisitos tanto académicos

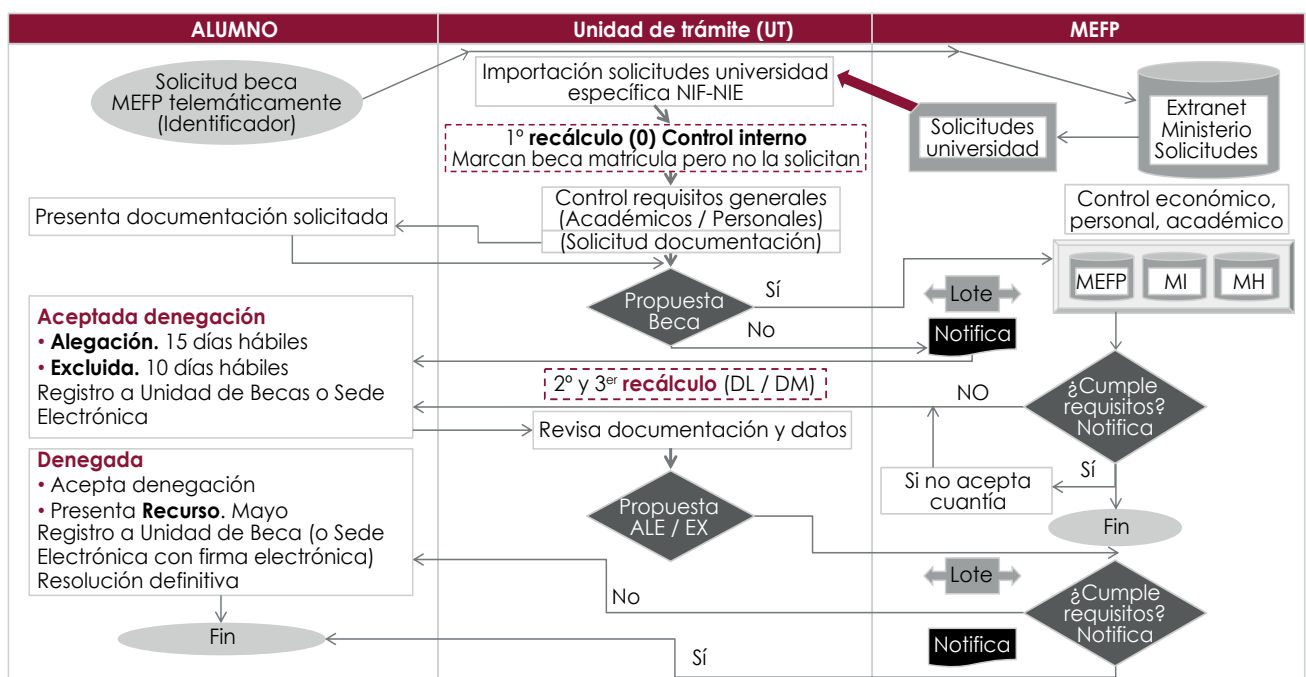
85 Información obtenida en entrevistas.

como económicos y la que realice la propuesta al MEFP para que conceda o deniegue la beca.

Tras la tramitación de todas las solicitudes, y una vez concedidas las becas y libradas las cuantías fijas, el MEFP procede a la distribución de la cuantía variable entre todos los beneficiarios con derecho a ella.

El gráfico 34 ilustra el proceso íntegro con las fases e intervinientes descritos anteriormente.

GRÁFICO 34. DIAGRAMA DE TRAMITACIÓN DE LAS BECAS UNIVERSITARIAS



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a diferentes unidades de becas y completada con entrevistas.

Una vez resuelta la convocatoria, esta pondrá fin a la vía administrativa, por lo que solo podrá ser recurrida mediante recurso de reposición, en el plazo de un mes desde el día siguiente a su publicación.

Fase 2. Control y seguimiento de las becas

El marco normativo donde se establecen los procesos de control y seguimiento es el Real Decreto 1721/2007. En su artículo 37, desarrolla los procesos de verificación y comprobación que aseguren la correcta inversión de los recursos presupuestarios

destinados a becas y ayudas. Por otro lado, el capítulo VI de la convocatoria de becas de carácter general incluye el control del cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, el control riguroso que asegure la correcta inversión de los recursos presupuestarios destinados a las becas. Los mecanismos de control que establece la convocatoria son la verificación de becas concedidas y el cumplimiento de requisitos académicos.

En cuanto a la verificación de becas concedidas, las unidades de trámite verifican al menos el 5% de las becas concedidas⁸⁶. El objetivo es verificar la información dada por los beneficiarios e identificar incompatibilidades con otras becas y ayudas, y comprobar el cumplimiento de los criterios de concesión.

En cuanto al cumplimiento de requisitos académicos, el criterio para comprobar que la beca se ha destinado a la finalidad para la que fue concedida consiste en superar el 50% de los créditos matriculados⁸⁷ (40% en Ciencias y Enseñanzas técnicas).

Si estos mecanismos detectan irregularidades en los beneficiarios de las becas, se inicia el procedimiento de reintegro del importe recibido⁸⁸. Este procedimiento de reintegro es iniciado por las unidades de trámite, que a su vez envían una notificación a los becarios que hayan incurrido en una de las citadas causas, requiriendo la devolución del importe recibido al tesoro público⁸⁹. De no realizarse la devolución, las unidades de trámite incoarán el expediente de reintegro. En este paso, el becario puede realizar alegaciones defendiendo la procedencia de la beca y, de ser aceptadas, se cerraría el expediente. Si, por el contrario, no se aceptan las alegaciones, se traslada el caso al MEFP, que comunicará el caso al Ministerio de Hacienda para que ejecute el reintegro.

2.4.2. Casos particulares: País Vasco y Cataluña

País Vasco

En el caso del País Vasco, su estatuto de autonomía⁹⁰ reconoce la educación como una competencia propia. Dicha competencia general se extendió a las becas en

86 En las entrevistas algunas unidades de becas revelan llegan a verificar el 100% de las becas concedidas.

87 Asimismo, se considera que la beca no se ha destinado al fin estipulado cuando se anule la matrícula o se abandonen los estudios, o si se ha obtenido la beca únicamente para realizar el proyecto de fin de carrera y no se presente en los dos años siguientes a la concesión de la beca.

88 En el caso de no cumplir con el requisito académico se procederá al reintegro de todos los componentes de la beca con excepción de la beca matrícula.

89 También se devolvería a la comunidad autónoma en los casos en los que esta fija unos umbrales que no son los mínimos del rango y el becario al que se le exige el reintegro está entre ambos umbrales.

90 Ley Orgánica 3/1979.

1985⁹¹, cuando se transfirió la gestión total del sistema de becas. Desde ese momento, el País Vasco cuenta con un sistema de becas propio y, consecuentemente, con un procedimiento propio.

La estructura de dicho procedimiento es similar a la seguida en el procedimiento general del MEFP, de forma que el análisis se centrará en identificar las principales diferencias:

- **Inicio del procedimiento es más temprano.** Tanto la fijación de umbrales y requisitos como la convocatoria se realizan en un mismo momento. Para el curso 2017-2018, la orden por la que se fijan ambos se firmó el 3 de julio y se publicó el 10 del mismo mes⁹².
- **Entre los requisitos destacan como principales diferencias la vecindad del solicitante y el umbral 2.** Los solicitantes deben tener vecindad administrativa en el País Vasco, independientemente de que la universidad a la que van a acudir esté en otro lugar, y además, el umbral 2 está fuera de los rangos fijados por el MEFP⁹³.
- **El periodo de solicitud por parte del interesado es más largo que el del marco general,** los estudiantes deben realizar la solicitud por medio de la web del Gobierno vasco. El periodo para presentar las solicitudes se inicia tras la publicación de la orden, el 11 de julio este año y se cierra en la primera quincena de octubre⁹⁴.
- **La resolución por parte de la Administración la asume el Gobierno vasco.** En la convocatoria fijan como plazo máximo para resolver la convocatoria seis meses desde el cierre del plazo de presentación de solicitudes. El papel de las unidades de trámite, o jurados de selección, se mantiene, aunque su composición cambia levemente: aumenta la presencia de la comunidad autónoma. Una vez las unidades de trámite tienen preparadas las propuestas de resolución, siguiendo el proceso explicado en el anterior apartado, estas se vuelcan en el medio informático facilitado por el Departamento de Educación⁹⁵. Una vez resuelta la beca, el Gobierno Vasco tiene un plazo de un mes para realizar el

91 Real Decreto 1014/1985, de 25 de mayo.

92 Orden de 3 de julio de 2018, de la Consejera de Educación, por la que se convocan becas para realizar estudios universitarios y otros estudios superiores en el año académico 2018-2019, ayudas destinadas a sufragar los gastos de transporte de estudiantes con especiales dificultades de movilidad, y becas de excelencia académica para reconocer y premiar al alumnado universitario de alto rendimiento.

93 Motivo por el cual el Gobierno central ha recurrido la convocatoria de becas del País Vasco.

94 Para el curso 2018-2019, cerró el 1 de octubre, si la universidad está en el País Vasco, o el 15 de octubre, si está en otro lugar del Estado.

95 Las universidades vascas utilizan la herramienta del MEFP y la del Gobierno vasco.

pago del importe de las becas⁹⁶. Respecto del pago a las universidades de las matrículas becadadas, este se realiza cuando dichas universidades presentan el certificado de los precios públicos. Además, se ha detectado⁹⁷ que el País Vasco no financia la diferencia entre el precio público calculado y el precio real de la matrícula, por lo que es el estudiante el que debe hacer frente a ese pago.

- **En el control y seguimiento no se establecen umbrales de créditos aprobados por debajo de los cuales se considera que el importe de la beca no se dedicó al fin para el que se concedió.** Adicionalmente, en el artículo 40 se establece una colaboración muy cercana entre las diferentes consejerías para evitar que haya fraude y puedan utilizarse todos los recursos e información de las que dispone la administración autonómica.

Cataluña

La particularidad de Cataluña reside en que desde hace años se firma un convenio de colaboración⁹⁸ que atribuye a la Generalitat, representada en este caso por la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación (AGAUR), la competencia para adjudicar becas que en el resto de los casos pertenece al MEFP. AGAUR, junto a las unidades de trámite⁹⁹, selecciona a los estudiantes que van a recibir beca y, con esos datos, el MEFP transfiere el importe necesario a la Generalitat. De esta forma, está cedida la gestión del sistema de becas, pero no hay una transferencia de competencias *stricto sensu*, como la del País Vasco.

AGAUR, concretamente, es responsable de tramitación, adjudicación provisional y definitiva y pago de las becas y ayudas al estudio, así como de la inspección, verificación, control y resolución de los recursos administrativos que pueda haber. Es AGAUR, y no las unidades de trámite, la que comprueba los requisitos de los estudiantes que realizan alegaciones, para, posteriormente, resolverlas.

96 Sin tener en cuenta la exención de pagos.

97 Orden de 3 de julio de 2018, de la Consejera de Educación, por la que se convocan becas para realizar estudios universitarios y otros estudios superiores en el año académico 2018-2019, ayudas destinadas a sufragar los gastos de transporte de estudiantes con especiales dificultades de movilidad, y becas de excelencia académica para reconocer y premiar al alumnado universitario de alto rendimiento.

98 Convenio interadministrativo de colaboración entre el Ministerio de Educación Cultura y Deporte y la Administración de la Generalitat de Cataluña, mediante el Departamento de Enseñanza y el Departamento de Empresa y Conocimiento, para la gestión de las becas y ayudas al estudio correspondientes al curso académico 2017-2018.

99 El papel de las unidades pierde peso; las unidades solamente comprueban los requisitos académicos y vuelcan los datos en la plataforma de AGAUR.

Adicionalmente, se han encontrado¹⁰⁰ una serie de diferencias significativas entre los procedimientos del MEFP y de AGAUR que cabe señalar:

- **AGAUR sirve de unificador de criterios** para las 12 universidades de la región.
- **El proceso de identificación de alertas ex ante es muy exhaustivo, ágil y automatizado**, pues existe conexión directa con las diferentes administraciones.
- **En el momento de la matrícula, AGAUR comunica a las universidades si el solicitante está dentro de la lista que se configura sobre si se espera que este reciba la beca para la exención del pago de la matrícula.** Esta lista se realiza según la renta t-2¹⁰¹ pero no tiene ninguna implicación posterior (si luego no se cumplen los requisitos, no se recibe la beca).

En cuanto al pago, principal interacción entre MEFP y AGAUR, este se hace en dos fases. En una primera se pagan las cuantías fijas ligadas a la renta y a la residencia y las cuantías variables mínimas. En una segunda, una vez la Generalitat vuelca toda la información con el cálculo de la distribución provisional de la cuantía variable, el MEFP libera el resto del importe.

El MEFP hace un seguimiento de todo el procedimiento llevado a cabo por AGAUR, que tiene la obligación de remitir toda la información necesaria para ello. El convenio establece la creación de una comisión mixta formada por el MEFP y la Generalitat, cuya función es resolver las desavenencias que puedan surgir durante la aplicación del convenio.

En el caso de Cataluña la tramitación y posterior adjudicación de las becas se retrasa debido a que la firma del convenio para la gestión de las becas entre el Estado y la Generalitat se produce con posterioridad al cierre del periodo de solicitudes¹⁰².

100 Información obtenida por medio de entrevistas.

101 El año t es el año de la convocatoria de becas.

102 El 2017 se publicó el convenio para el curso 2017-2018 el 22 de noviembre.

2.4.3. Casos internacionales: Francia, Australia y Austria

Modelo francés en relación con los plazos

La principal ventaja de este modelo reside en el plazo del procedimiento y el momento de pago de las becas.

Francia utiliza la declaración de la renta de dos años fiscales antes (por ejemplo, renta del 2016 para la convocatoria 2018-2019) como criterios para evaluar las necesidades económicas de las familias y su cumplimiento con los requisitos económicos en la asignación de las ayudas en forma de becas para los estudios universitarios.

La convocatoria de becas se publica a comienzos de año y, con la declaración de la renta de un periodo anterior, Francia es capaz de iniciar una evaluación preliminar de la elegibilidad de los candidatos a comienzos de año, lo que resulta en una notificación de elegibilidad provisional, aproximadamente en abril (cuatro meses antes al inicio del curso lectivo). Posteriormente se comprueban los criterios adicionales no relacionados con la renta (es decir, la matriculación en el sistema universitario).

Permite, siempre y cuando sea por alguna de las causas tasadas¹⁰³, que se utilicen los ingresos del año anterior o incluso los del mismo año, una vez tenido en cuenta el efecto del coste de la vida en los umbrales¹⁰⁴ y, en aquellos casos en los que las condiciones de renta de una familia varían significativamente desde la declaración de la renta utilizada.

Modelo australiano en relación con las unidades de trámite

Australia delega la tramitación y asignación de las becas del país en centros especializados, llamados Centros de Admisión para la Educación Terciaria. Cuenta con seis centros, uno por cada territorio (incluyendo Tasmania), para la tramitación de las solicitudes de becas. Estos centros dan cobertura a 43 universidades y alrededor de 1,3 millones de estudiantes. Cabe recordar que España cuenta con más de 75 universidades y alrededor de 1,5 millón de estudiantes.

Cada universidad es libre de definir el grado de interacción con los centros de trámite, pudiendo delegar las solicitudes y admisiones de los estudiantes y los trámites relacionados con la gestión de las becas.

103 Sin ánimo de exhaustividad: enfermedad, muerte, divorcio, jubilación, desempleo, etc.

104 Este sistema lo utiliza también la Comunidad de Madrid para las becas autonómicas de acceso a la escolaridad infantil; la renta utilizada para el curso 2017-2018 es la de 2016, pero si se alega una disminución de renta por causas sobrevenidas podrá utilizarse la del propio 2017.

La centralización de los servicios de tramitación en unidades especializadas permite agregar las capacidades y recursos necesarios en un número controlable de instituciones, maximizando así la especialización en los procesos y asegurando una gestión homogénea para todo el grupo de universidades con las que interactúan. Por el contrario, la agregación de competencias puede restar cercanía y entendimiento en el trato con los alumnos de cada universidad.

Modelo austriaco en relación con la renovación de las becas

Austria tiene un proceso de renovación automática de becas para aquellos becarios que siguen en la universidad (por ejemplo, becario de primer año que pasa a segundo). El sistema de becas solo contacta con el estudiante si falta algún documento o si es necesario actualizar algún tipo de información y tramita de forma automática en caso de que no haya cambios. Por otro lado, el procedimiento de solicitud, tramitación y adjudicación de becas está completamente informatizado y permite reducir el plazo a tres meses.

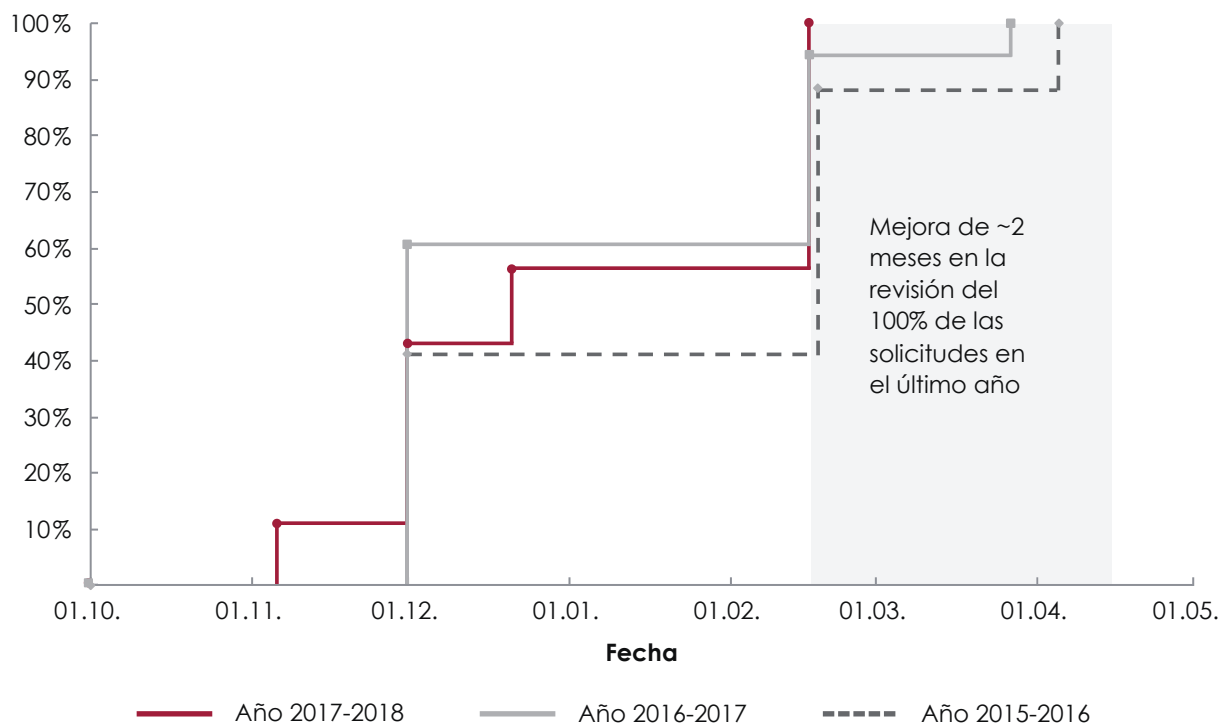
Este modelo tiene como principales ventajas la simplicidad para el estudiante y la rapidez. No tener que realizar el procedimiento cada año facilita su uso y permite una mayor autonomía a la Administración pública en la gestión de tiempos del proceso, sin depender de las solicitudes de los estudiantes. Este sistema implica un menor uso de recursos de la Administración.

2.4.4. Retos identificados

- I. La convocatoria se publica en agosto y el cierre de plazo es en octubre. En Francia la convocatoria es a comienzos de año**, utilizando para comprobar el requisito económico la declaración de la renta del año t-2 (última disponible). Además, permite utilizar la renta de años más recientes para los casos en los que haya una disminución drástica de los ingresos del núcleo familiar y que los dejaría injustamente sin beca. En España, para la concesión de determinadas subvenciones (p. ej., la de renta mínima) se comprueba el requisito económico con la última declaración de la renta disponible.
- II. Más del 70% de los becarios del MEFP reciben la beca entre enero y mayo**, durante el segundo cuatrimestre del curso académico (ver gráfico 35).

GRÁFICO 35. DIAGRAMA DE RESOLUCIÓN DE LAS BECAS UNIVERSITARIAS (CALENDARIO)

Porcentaje de becas tramitadas



Fuente: AIReF y entrevistas realizadas a diferentes unidades de becas de las universidades.
 Nota: 01.10 significa 1 de octubre, 01.11 1 de noviembre y así con el resto.

III. Elevado número de agentes (unidades de becas de las universidades) involucrados en el procedimiento, pudiendo dar diferentes interpretaciones a algunos conceptos (p. ej., la concesión de la beca residencia depende del criterio aplicado por cada unidad de trámite¹⁰⁵), lo que puede limitar la igualdad de acceso dependiendo de los criterios empleados, especialmente en la Fase R. Aunque el MEFP realiza a posteriori auditorías de las concesiones de la Fase R en el procedimiento de becas universitarias, una mayor coordinación en esta fase sería deseable para evitar que existan diferencias de criterio¹⁰⁶ que puedan vulnerar el acceso en igualdad de condiciones.

105 El criterio establecido en la convocatoria de becas para el curso 2018-2019 es “[...] que el solicitante acredite la necesidad de residir fuera del domicilio familiar durante todo el curso escolar, por razón de la distancia entre el mismo y el centro docente, los medios de comunicación existentes y los horarios lectivos”.

106 Las posibles diferencias de criterio pueden aparecer en la composición de las unidades familiares no acreditadas por no tener permiso de residencia; en la renta de personas fuera del sistema de la AEAT; en apreciaciones de criterios como distancia a la universidad para la beca de residencia, etc.

Australia centraliza el servicio de tramitación de las becas en unidades especializadas lo que permite maximizar la especialización en los procesos y asegura una gestión homogénea para todas sus universidades.

IV. Carencias en los perfiles encargados de la tramitación.

- **Personal de las unidades de trámite de las universidades en temas fiscales y tributarios** para la Fase R de alegaciones.
- **Personal temporal que el MEFP envía a las unidades de trámite de las universidades.** El personal contratado para ayudar a las unidades de trámite, por lo general, no está suficientemente cualificado para dicha labor lo que resulta en una dilatación de los plazos y un gasto ineficiente de los recursos públicos.

V. **No todas las unidades de trámite utilizan la plataforma de gestión de becas que facilita el MEFP.** Se observa¹⁰⁷ que las universidades que utilizan sus propias herramientas (normalmente las universidades con más recursos) y no la del MEFP, están expuestas a mayores demoras en el proceso de gestión. Por el contrario, los procesos en los que las universidades utilizan la herramienta del MEFP parecen más eficientes y generan menos errores.

VI. **Los estudiantes tienen dificultad para preparar los documentos necesarios para solicitar las becas.** Por medio de las encuestas se ha detectado que el procedimiento no es excesivamente complejo, ya que solo el 20% de los solicitantes tuvo problemas para reunir los documentos necesarios. No obstante, se ha identificado que los estudiantes con menor renta tienen más dificultades para abordar el procedimiento¹⁰⁸.

Austria tiene un proceso de renovación automática de becas para aquellos becarios que siguen en la universidad. Permite que el proceso sea simple y rápido para el estudiante que solo tiene que actualizar si se ha producido algún cambio con respecto al curso anterior.

107 Información obtenida a partir de entrevistas.

108 La correlación extraída de las respuestas de las encuestas muestra cómo, entre los segmentos con menor renta, la dificultad del proceso afecta al 26%, mientras en los segmentos con mayor renta solo afecta al 18%.

VII. Falta de información clave para comprobar requisitos para la concesión de la beca.

- **Información de requisitos de carácter personal**, por ejemplo, la composición familiar del solicitante, especialmente en los supuestos de parejas de hecho, padres separados o divorciados o padres de los solicitantes no casados. También es complejo el supuesto de los estudiantes independientes económicamente. La inclusión del padrón podría ayudar a agilizar las comprobaciones de los requisitos de carácter personal; datos fiables sobre arrendamientos de viviendas o estancias en residencias o colegios mayores en el supuesto de que se obtenga la beca residencia.
- **Información de carácter económico para actividades económicas**, como, por ejemplo, el impuesto de sociedades.

VIII. Ausencia de un portal común que contenga todas las becas universitarias. La ausencia de una ventanilla única de información y solicitud puede causar que estudiantes se queden fuera, no ya solo de las becas del MEFP, sino de las becas complementarias de comunidades autónomas y universidades. El 17% de los estudiantes encuestados que cumplían los criterios para recibir beca no la solicitó por falta de información.

IX. Firma tardía en el convenio de colaboración con Cataluña, que perjudica a los estudiantes de las universidades catalanas. Este retraso genera un efecto que retrasa todos los plazos del procedimiento.

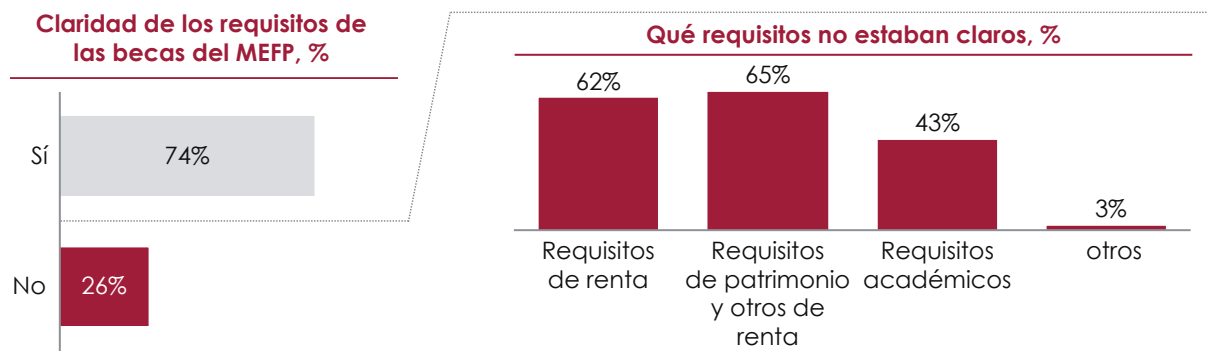
X. Según las encuestas realizadas (ver gráfico 36):

- **El procedimiento resulta complejo para el 25% los solicitantes** y podría resultar molesto para el resto¹⁰⁹.
- **Para el 26% de los solicitantes los requisitos de las becas del MEFP no estaban claros**, especialmente los requisitos económicos.
- **El 55% de los solicitantes realiza la solicitud antes del inicio de la universidad** (generalmente en septiembre).

¹⁰⁹ Información obtenida de encuestas y entrevistas.

GRÁFICO 36. SOLICITANTES QUE NO ENCUENTAN CLAROS LOS REQUISITOS PARA ASPIRAR A LA BECA

¿Los requisitos para poder aspirar a la Beca del Ministerio para Estudios Universitarios eran claros?
 ¿Qué requisitos no estaban claros? Selecciona todos los que apliquen



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada.

2.5. Evaluación de eficacia

Esta evaluación del sistema de becas es la primera que utiliza los microdatos del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) perteneciente al Ministerio de Educación y Formación Profesional.

El interés de este análisis es determinar en qué medida las becas universitarias promueven la igualdad de oportunidades. En concreto, el objetivo de este apartado es analizar la eficacia del sistema de becas universitarias en cuanto a la consecución de los objetivos perseguidos y detectar aspectos para su posible mejora en cuanto al diseño de su política. Por tanto, se trata de analizar el efecto de las becas sobre: el acceso al sistema universitario¹¹⁰, la consecución del título y el rendimiento académico mediante técnicas de evaluación de impacto. Dichas técnicas tratan de estimar el efecto de una determinada actuación o tratamiento (en este caso, recibir la beca del MEFP) sobre los objetivos educativos perseguidos.

El marco ideal para determinar estos efectos es realizar un experimento en el que el tratamiento se aplicara de forma aleatoria a un subconjunto de potenciales receptores. El efecto se mediría comparando los resultados del grupo de individuos tratados y de no tratados. Debido a que los estudiantes que reciben beca no se eligen por un procedimiento aleatorio, sino que son los propios estudiantes los que eligen solicitar

¹¹⁰ Por las limitaciones encontradas en las bases de datos, se ha realizado el análisis relativo al acceso, considerando una definición alternativa. Se entiende acceso como la continuidad de los estudiantes que inician estudios universitarios más allá del primer curso (matriculación en segundo curso).

o no la beca, se podría generar un sesgo de selección que invalide la estimación. El sesgo de selección se produce cuando existen diferencias significativas entre los estudiantes que reciben beca y, asimismo, que tales factores sean responsables de los efectos producidos en las variables objetivo. Por tanto, es necesario obtener un grupo de control formado por estudiantes que tengan características semejantes que las del grupo de tratamiento, es decir, que los que reciben la beca. Una posible solución para determinar este grupo de control son los métodos de emparejamiento junto con los estimadores de impacto. Es decir, el grupo de tratamiento son los estudiantes beneficiarios de las becas MEFP y el grupo de control son estudiantes con características similares al grupo de tratamiento (excepto que no reciben beca) y se construye con métodos de emparejamiento. Los resultados de ambos grupos se comparan mediante los estimadores de impacto para determinar el efecto diferencial de la beca sobre las variables objetivo.

Para garantizar la robustez de los resultados, se ha realizado un análisis de sensibilidad, utilizando diferentes procedimientos de emparejamiento y diferentes estimadores de impacto poder comparar los resultados.

Los métodos de emparejamiento usados son:

- **Distancia de Mahalanobis:** Es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas.
- **Propensity Score (PS):** Mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares.

Asimismo, los estimadores de impacto utilizados son:

- **Abadie & Imbens (A-I):** realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo.
- **Análisis de regresión:** en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento.
- **Estratificación:** en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos.
- **Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW):** en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

2.5.1. Base de datos extraída del Sistema Integrado de Información Universitaria

Los análisis se han realizado con una base de datos extraída por el MEFP del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). El SIIU comienza en 2010 con la participación de las comunidades autónomas, las universidades y el Ministerio de Educación. El SIIU es una herramienta primordial para la obtención de las estadísticas universitarias oficiales recogidas en el Plan Estadístico Nacional. Aúna recursos de todas las instituciones que configuran el sistema universitario español y permite disponer de información homogénea y comparable.

El SIIU contiene información de las diversas dimensiones del sistema universitario¹¹¹ y destaca para este análisis la diferente información sobre los estudiantes, de quienes se obtiene información de sus características sociales, demográficas y curriculares. Además, en el caso de que el estudiante haya solicitado beca universitaria se tiene información sobre la tramitación y la resolución de la beca (si ha sido o no beneficiario, umbral de renta familiar, tipo de beca solicitada, etc.).

Nuestra base de datos cuenta con 1.500.000 estudiantes para cada uno de los cursos académicos, que van desde 2010-11 hasta el 2015-16. Sobre los estudiantes se dispone de información de 57 campos sobre características personales (sexo, edad, nacionalidad y provincia de residencia) y familiares (nivel de estudios y ocupación del padre y de la madre), así como datos de su historial académico. En concreto, el sistema ofrece el número de créditos en los que el estudiante se ha matriculado en cada curso, así como aquellos a los que se ha presentado y los que ha superado, el año y nota de admisión al programa, el año de titulación en su caso y la nota media del expediente, así como las becas de las que ha disfrutado el estudiante en cada curso, distinguiendo entre tipos de ayudas y el umbral de renta para su concesión.

Es relevante destacar las serias limitaciones de los datos utilizados debido a las carencias de información detectadas en el SIIU, aunque se han realizado los análisis de eficacia sobre los objetivos planteados en este apartado,

111 **Área auxiliar:** las universidades, públicas y privadas, con sus centros, unidades y estudios impartidos. **Área académica:** los estudiantes con sus características curriculares, sociales y demográficas; los procesos de Pruebas de Acceso a la Universidad (PAU) y preinscripción. **Área de recursos humanos:** el personal docente e investigador (PDI) y el personal de administración y servicios (PAS) con sus características profesionales, sociales y demográficas. **Área económica:** las cuentas anuales de las universidades: sus liquidaciones presupuestarias y los indicadores financieros. **Área de becas y ayudas al estudio:** las becas concedidas por el Estado, las comunidades autónomas y las universidades, así como información curricular y sociodemográfica de sus beneficiarios. **Área de I+D:** la actividad investigadora e innovadora de las universidades españolas. **Área de inserción laboral:** la entrada y el mantenimiento de los egresados universitarios en el mercado del trabajo.

Limitaciones de información

Las limitaciones de información detectadas en el SIIU hacen que no se pueda medir el impacto de las becas en el acceso al sistema universitario, que es una de las cuestiones de mayor interés, y que se pierdan matices importantes en la evaluación de los demás objetivos planteados al inicio de la evaluación. Las limitaciones principales son:

- **No se tiene información de los estudiantes en etapas preuniversitarias**, por lo tanto, no se puede evaluar uno de los objetivos fundamentales de las becas, que es el impacto de las becas en el acceso al sistema universitario.
- **Se ofrece información sin calidad suficiente para ser explotada** y que no se ha incorporado a la base de datos por su baja cobertura debido principalmente a la diferente exigencia¹¹² requerida en su recogida. Por ejemplo, la condición de solicitante/beneficiario de otro tipo de becas universitarias¹¹³ (comunidades autónomas, universidades), si ha solicitado o no ha solicitado la beca del MEFP en el caso de los no beneficiarios (solo disponible a partir del curso 2014-15), situación laboral del estudiante, municipio y provincia de residencia (antes de 2015, incompleto), nota de admisión (solo disponible a partir del curso 2013-2014, ocupación), estudios de los padres (incompleto antes de 2012-2013), reintegro de la beca por incumplir con su finalidad, causa de la pérdida de la beca, titularidad del colegio o instituto.
- **Información relevante no disponible en el SIIU que hace que se pierdan matices importantes en la evaluación.** Falta información de los estudiantes universitarios en variables relevantes: renta familiar¹¹⁴ del estudiante, nota¹¹⁵ media por asignatura o curso. Fundamentalmente, falta la integración de las variables de gestión y tramitación de las becas.
- **Dada la reciente creación del SIIU, hasta el momento las conclusiones de los análisis realizados se circunscriben a un periodo con características singulares (la crisis financiera que se inicia en 2007/2008).** Esta limitación se podrá superar si el SIIU se consolida como instrumento de gestión que perdure en el tiempo. Además, solamente podemos estudiar una cohorte completa¹¹⁶ de inicio a fin de su carrera universitaria.

112 No toda la información que suministra la universidad al MEFP tiene el mismo grado de obligatoriedad.

113 No identificar a los beneficiarios de otras becas no permite aislar el efecto causal de las becas MEFP.

114 La renta familiar del estudiante nos permitiría determinar de forma más precisa el efecto de las becas sobre variables resultado (muy correlacionadas con situación laboral y educativa familiar).

115 Al no disponer de la nota media por asignatura o curso, no se puede establecer una correspondencia clara entre el periodo de disfrute de la beca y el desempeño del estudiante. Solo se pueden hacer análisis para estudiantes egresados.

116 Curso 2010-2011.

2.5.2. Eficacia de las becas: instrumento para garantizar la igualdad de oportunidades

El objetivo del sistema estatal de becas universitarias es asegurar la igualdad de oportunidades para que aquellos que quieren estudiar y que carecen de los medios económicos necesarios puedan hacerlo. Por ello, se quiere realizar un análisis causal del efecto que produce la beca en el acceso al sistema universitario, la consecución del título de grado y el rendimiento académico. Por último, se pretende analizar el efecto de la beca en el acceso a los estudios de posgrado (es decir, el máster). En el caso del acceso, y ante la imposibilidad de evaluarlo por las limitaciones de información, se ha considerado una definición alternativa. Se entiende acceso como la continuidad de los estudiantes que inician estudios universitarios más allá del primer curso, es decir, aparecer matriculado el segundo año.

Eficacia de las becas en la continuidad en el sistema universitario

Este apartado se ha planteado como alternativa a medir el acceso al sistema universitario. Por lo tanto, el objetivo de este apartado es cuantificar el efecto que produce la beca (efecto causal) en los estudiantes de primer curso (nuevos en el sistema universitario) para continuar en segundo año.

Análisis de inferencia causal

- Información disponible

La base de datos disponible para realizar el análisis contiene a los estudiantes de nuevo ingreso en el sistema universitario español (SUE) de grado y de Programaciones Conjuntas de Estudios Oficiales de Grado en el curso 2014-2015, que acceden en dicho año a la titulación sin reconocer créditos con una edad comprendida entre los 18 y los 26 años.

La variable de interés, si continúa matriculado el segundo año, es una variable dicotómica que toma los valores 0 o 1, donde 0 significa que el estudiante no aparece matriculado en el curso 2015-2016, y 1 el estudiante aparece matriculado de algún crédito al año siguiente.

La variable tratamiento, recibe beca, es una variable dicotómica, 0 no recibe beca MEFP en el curso 2014-2015, y 1 recibe beca MEFP en el curso 2014-2015.

La información que se tiene para cada estudiante, y que será utilizada para crear un grupo de control similar al grupo de tratamiento en las características observables excepto en si recibe o no recibe beca, aporta los siguientes datos: género, nacionalidad, edad en 2014, nota de admisión a la titulación de 2014, créditos matriculados en 2014, rama de la titulación de 2014, nivel de estudio de la madre en 2014, nivel de estudio del padre en 2014, ocupación de la madre en 2014, ocupación del padre en 2014.

- Limitaciones

Además de las ya comentadas, podemos destacar las siguientes:

La renta familiar del estudiante nos permitiría determinar de forma más precisa el efecto de las becas sobre esta variable resultado. Hemos utilizado dos variables muy correlacionadas con ella como son el nivel de estudios y la ocupación de los padres.

No identificar a los beneficiarios de otras becas (comunidades autónomas y universidades) puede contaminar el efecto causal de la beca del MEFP.

Dada la reciente creación del SIIU, existe información del curso 2014-2015 que no existe en cursos anteriores, por lo que solamente se ha podido medir este efecto para los estudiantes que entraron en el sistema universitario en dicho curso.

- Emparejamientos

Se han construido dos grupos de control distintos con dos técnicas de emparejamiento (Mahalanobis y PS). Para ello, se ha utilizado toda la información observable disponible y enumerada anteriormente. Para ver la similitud del grupo de control y el grupo de tratamiento se han realizado los contrastes de diferencias de medias en todas las características observables enumeradas anteriormente y que no cambian en el tiempo ni están afectadas por el tratamiento.

Los resultados muestran que la mayoría de las características del grupo de control (construido utilizando la distancia de Mahalanobis) presentan diferencias significativas, aunque pequeñas, con respecto a las del grupo de tratamiento, por lo tanto, no se ha podido aislar totalmente el efecto de la beca de otros efectos (es decir, efectos provocados por las variables que presentan diferencias significativas). Utilizando el PS se observa que los grupos son más similares en esas mismas características utilizadas.

- Resultados

Diferencia de medias. El porcentaje de estudiantes con beca MEFP que se matricula en segundo es de 93,2% frente al 94,2% que se matriculan en segundo y no tienen beca MEFP. Esta diferencia del 1% a favor de los no becados es estadísticamente significativa con un p-valor de 0,0000.

Estimadores de impacto. Se observan efectos negativos muy pequeños, pero no se puede afirmar que la beca cause un efecto (impacto) estadísticamente significativo en continuar el segundo año. Es decir, el tener beca no aumenta ni disminuye la probabilidad de continuar con el segundo curso en la universidad frente a no tenerla. En cuatro de los seis análisis se obtienen p-valores superiores a 0,05 y, por tanto, resultan estadísticamente no significativos (ver cuadro 13).

CUADRO 13. RESULTADOS DE LA ESTIMACION DEL EFECTO QUE PRODUCE LA BECA EN LA MATRICULACIÓN EN EL SEGUNDO AÑO DE UNIVERSIDAD

Técnica	Estimador	Coefficiente	Error estándar	p-valor	Tratados	Control
Mahalanobis	A-I	-0,0036	0,0013	0,0067 ***	67.739	66.731
Mahalanobis	regresión	-0,0033	0,0014	0,0160 **	67.739	66.731
PS	A-I	-0,0001	0,0014	0,9266	67.739	72.378
PS	regresión	-0,0006	0,0013	0,6704	67.739	72.378
PS	estratificación	-0,0005	0,0013	0,6944	67.739	92.919
PS	IPTW	-0,0011	0,0012	0,3845	67.739	92.919

Las técnicas de emparejamiento utilizadas son la distancia de *Mahalanobis*, que es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas; el Propensity Score (PS): mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares. Los estimadores de impacto utilizados son Abadie & Imbens (A-I): realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo. Análisis de regresión: en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento. Estratificación: en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos. Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW): en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

*** Asociados a los coeficientes de los estimadores de impacto significativos al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Se ha realizado el mismo análisis, pero solamente para los solicitantes de becas en el curso 2014-2015. Al restringir la muestra a solamente solicitantes de becas hace que los estudiantes sean más parecidos entre sí. Los resultados son muy coherentes con el anterior para todos los estudiantes. Entre solicitantes, el impacto es significativo y negativo en todos los estimadores de impacto, pero este es muy pequeño (no llega a un 0,20%; ver cuadro 14).

CUADRO 14. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO QUE PRODUCE LA BECA EN LA MATRICULACIÓN EN EL SEGUNDO AÑO DE UNIVERSIDAD (SOLAMENTE PARA LOS SOLICITANTES DE BECAs EN EL PRIMER AÑO DE GRADO)

Técnica	Estimador	Coficiente	Error estándar	p-valor	Tratados	Control
Mahalanobis	A-I	-0,0087	0,0013	0,0000 ***	67.730	26.876
Mahalanobis	regresión	-0,0093	0,0018	0,0000 ***	67.730	26.876
PS	A-I	-0,0081	0,0013	0,0000 ***	67.730	27.816
PS	regresión	-0,0094	0,0018	0,0000 ***	67.730	27.816
PS	estratificación	-0,0094	0,0018	0,0000 ***	67.730	28.074
PS	IPTW	-0,0085	0,0017	0,0000 ***	67.730	28.074

Las técnicas de emparejamiento utilizadas son la distancia de *Mahalanobis*, que es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas; el Propensity Score (PS): mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares. Los estimadores de impacto utilizados son: Abadie & Imbens (A-I): realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo. Análisis de regresión: en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento. Estratificación: en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos. Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW): en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

*** Asociados a los coeficientes de los estimadores de impacto significativos al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Rendimiento académico (superación de créditos)

Otro de los objetivos recogidos en el Real Decreto 1721/2007 es que el sistema de becas sea un instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico de los estudiantes. Por tanto, en este apartado vamos a estimar el efecto de las becas en el rendimiento académico. Concretamente, vamos a cuantificar el efecto de la beca en la superación de créditos aprobados respecto a los matriculados en primer curso.

El procedimiento de estimación y las limitaciones son las mismas que el apartado anterior, excepto que ahora la variable resultado es la proporción de créditos superados en el curso 2015-2016 respecto de los matriculados en el curso 2014-2015. El emparejamiento vuelve a mostrar las mismas deficiencias que el anterior, con diferencias significativas pequeñas en las variables de emparejamiento del grupo de tratamiento y control.

Diferencia de medias. El porcentaje de créditos superados respecto a los matriculados de los estudiantes de primer curso (2014-2015) con beca MEFP es de 78,40%

frente al 74,40% de los que no tienen beca MEFP. Esta diferencia es estadísticamente significativa con un p-valor de 0,0000.

Estimadores de impacto. Todos los estimadores de impacto sugieren que la beca tiene un impacto positivo en el porcentaje de créditos aprobados durante el primer año, siendo este impacto de entre 3 y 4 puntos porcentuales. En una matrícula media¹¹⁷ supone aprobar aproximadamente 2,5% de créditos adicionales (ver cuadro 15).

CUADRO 15. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO QUE PRODUCE LA BECA EN EL PORCENTAJE DE CRÉDITOS APROBADOS RESPECTO A LOS MATRICULADOS EL PRIMER AÑO DE GRADO

Técnica	Estimador	Coefficiente	Error estándar	p-valor	Tratados	Control
Mahalanobis	A-I	0,0380	0,0015	0,0000 ***	67.739	66.641
Mahalanobis	regresión	0,0316	0,0015	0,0000 ***	67.739	66.641
PS	A-I	0,0374	0,0017	0,0000 ***	67.739	72.401
PS	regresión	0,0344	0,0015	0,0000 ***	67.739	72.401
PS	estratificación	0,0384	0,0016	0,0000 ***	67.739	92.919
PS	IPTW	0,0332	0,0014	0,0000 ***	67.739	92.919

Las técnicas de emparejamiento utilizadas son la distancia de Mahalanobis, que es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas; el Propensity Score (PS): Mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares. Los estimadores de impacto utilizados son: Abadie & Imbens (A-I): realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo. Análisis de regresión: en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento. Estratificación: en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos. Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW): en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

*** Asociados a los coeficientes de los estimadores de impacto significativos al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Eficacia de las becas en la consecución del título universitario

Si bien, el objetivo principal del sistema estatal de becas universitarias es garantizar el acceso a la educación universitaria, su fin último es que los estudiantes becados la completen. Este fin está fuertemente ligado a los principios de eficiencia del gasto público, que se tratarán más adelante y que requieren que el dinero destinado a las

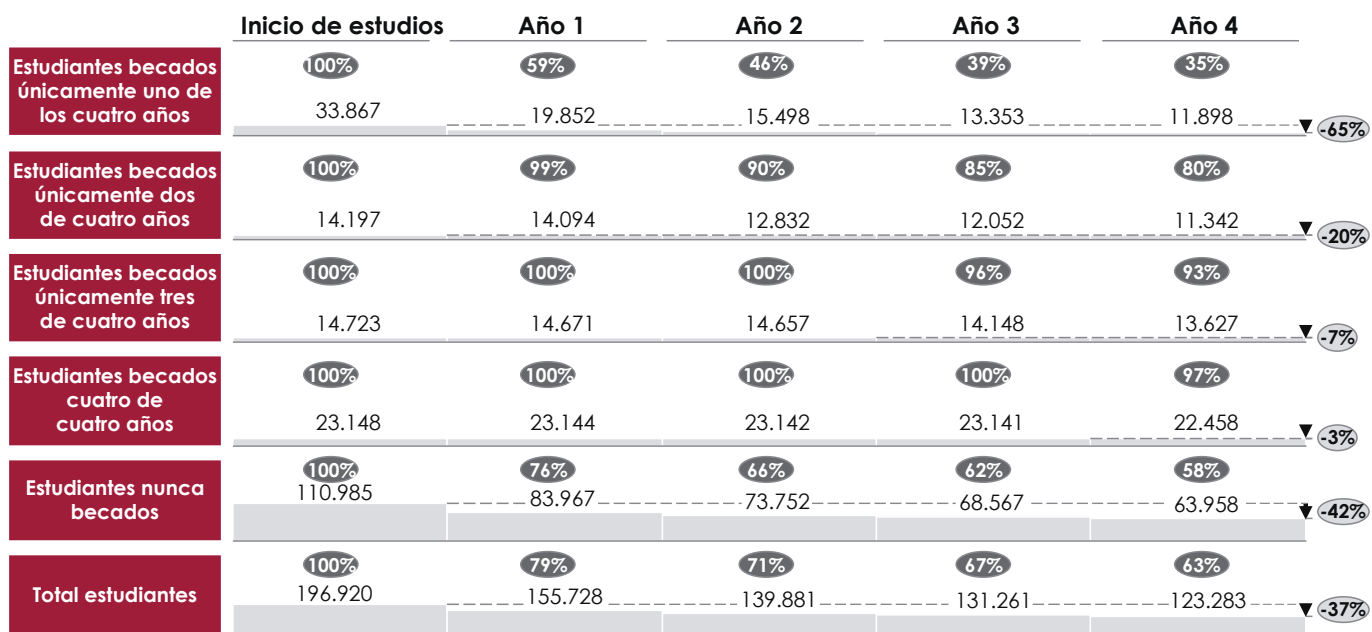
117 Un curso equivale de media a 60 créditos.

becas tenga una utilidad, lo que se puede ser equivalente a la obtención del título universitario. Por ello, se ha realizado un análisis del efecto causal de la beca en la consecución del título universitario.

Análisis descriptivo

Aproximadamente el 40% de los estudiantes que comenzaron los estudios en 2010-2011 abandonaron sus estudios en cuatro años, con más de la mitad abandonando sus estudios entre el primer y segundo año. Los estudiantes becados en solo uno de los cuatro años tienen tasas de abandono mayores a lo largo de la titulación que los estudiantes nunca becados, 64% de abandono frente al 42% de los estudiantes nunca becados. En cambio, los estudiantes becados en más de un curso universitario presentan tasas de abandono significativamente inferiores a la de los estudiantes nunca becados (20%, 7% y 3% respectivamente). La tasa de abandono y cambio de estudios está muy relacionada con la nota de admisión a grado; cuanto mayor nota media menor tasa de abandono (ver gráfico 37).

GRÁFICO 37. ABANDONO DE ESTUDIANTES QUE INICIARON LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS EN EL CURSO 2010-2011 SEGÚN EL NÚMERO DE BECAS RECIBIDAS



100% % de estudiantes que permanecen desde el inicio
 63% % de estudiantes que han abandonado

Fuente: Elaboración propia a partir de SIU.
 Nota: Se ha realizado con los nuevos estudiantes del curso académico 2010/2011 con titulaciones de 240 créditos. El año 4 incluye estudiantes titulados y matriculados en este curso, así como estudiantes que aún no se puede clasificar como titulado o abandono. El SIU determina como abandono a los estudiantes que carezcan de registros durante dos años.

Análisis de inferencia causal

- Información disponible

La base de datos disponible para realizar el análisis contiene a los estudiantes de nuevo ingreso en el SUE de grado y de Programaciones Conjuntas de Estudios Oficiales de Grado en el curso 2010-2011, que acceden en dicho año a la titulación sin reconocer créditos con una edad comprendida entre los 18 y los 26 años. Para evaluar la consecución del título de los estudiantes¹¹⁸ de nuevo ingreso en el curso 2010-2011 se les ha seguido a lo largo de los años disponibles en la base de datos, es decir, hasta el curso 2015-2016.

Para estos análisis se ha utilizado como muestra los estudiantes de nuevo ingreso en el SUE de grado en el año 2010, que acceden en dicho año a la titulación sin reconocer créditos de estudios previos y con una edad comprendida entre los 18 y los 26 años. Para evaluar el paso del estudiante por el sistema universitario, se ha realizado el seguimiento a lo largo de los años disponibles por estudiante y titulación de 240 créditos.

La variable de interés, consigue el título universitario, es una variable dicotómica que toma los valores 0 o 1, donde 0 significa que el estudiante no se titula en alguno de los seis años disponibles en la base de datos, y 1 el estudiante consigue el título universitario.

La variable tratamiento, recibe beca, es una variable dicotómica, 0 no recibe beca MEFP. En este apartado se realizan cuatro análisis del efecto de recibir beca en la probabilidad de titularse. Cada análisis estudia el efecto de recibir un número de becas (de 1 a 4) frente a no recibir ninguna beca.

La información que se tiene para cada estudiante, y que será utilizada para crear un grupo de control similar al grupo tratamiento en las características observables excepto en si recibe o no recibe beca son las siguientes: género, nacionalidad, edad en 2010, créditos matriculados en 2010, rama de titulación y, tipo de universidad (privada/pública).

- Limitaciones

Además de las limitaciones ya descritas, podemos destacar:

La renta familiar del estudiante nos permitiría determinar de forma más precisa el efecto de las becas sobre esta variable resultado.

¹¹⁸ Se ha descartado a los estudiantes europeos no españoles que aparezcan matriculados en 2010 y no en 2011 para evitar sobreestimar abandonos relativos a estudiantes que vinieran de forma temporal.

La no inclusión de determinadas variables en la base de datos -como no identificar a los beneficiarios de otras becas (comunidades autónomas y universidades), no disponer de la nota de acceso a la universidad o desconocer las notas medias por curso (habilidad del estudiante)- puede contaminar el efecto causal de las becas del MEFP.

Dada la reciente creación del SIU, solamente se puede estudiar la consecución del título para los estudiantes que inician la universidad en el curso 2010-2011.

- Emparejamientos

Se han construido dos grupos de control distintos con dos técnicas de emparejamiento (Mahalanobis y PS). Para ello, se ha utilizado toda la información observable disponible y enumerada anteriormente. Para ver la similitud del grupo de control y el grupo de tratamiento se han realizado los contrastes de diferencias de medias en todas las características observables enumeradas anteriormente. Características observables que no cambian en el tiempo ni están afectadas por el tratamiento.

Los resultados muestran que la mayoría de las características del grupo de control (construido utilizando PSM) presentan diferencias significativas, aunque pequeñas, con respecto a las del grupo de tratamiento, por lo tanto, no se ha podido aislar totalmente el efecto de la beca de otros efectos (es decir, efectos provocados por las variables que presentan diferencias significativas). Utilizando la distancia de Mahalanobis se corrigen, en gran medida, estas diferencias.

- Resultados

Diferencia de medias. El porcentaje de estudiantes que han recibido una sola beca del MEFP a lo largo de su vida universitaria y que se gradúan en seis años es de un 21% frente al 51% que se gradúan y no han recibido beca. Esta diferencia de 30 puntos porcentuales es estadísticamente significativa con un p-valor de 0,0000.

Estimadores de impacto.

Con las tablas de resultados por becas recibidas, existe una diferencia estadísticamente significativa entre recibir una beca (ver cuadro 16) y recibir más de una de cara a la consecución del título (ver cuadro 17, cuadro 18 y cuadro 19). Los estudiantes que han recibido únicamente una beca presentan una probabilidad de graduarse inferior a los estudiantes no becados (entre 26 y 27 puntos porcentuales menos). Este fenómeno está relacionado con la naturaleza del sistema de beca; este expulsa a aquellos estudiantes con un desempeño académico pobre por medio de los requisitos académicos de créditos y nota media. Los estudiantes expulsados del sistema de becas son más propensos a abandonar la universidad, ya que el éxito académico temprano es uno de los factores de mayor relevancia para la continuidad universitaria.

CUADRO 16. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO QUE PRODUCE LA BECA EN CONSEGUIR EL TÍTULO UNIVERSITARIO SI HA RECIBIDO LA BECA EXACTAMENTE UNA VEZ, FRENTE A NO HABER SIDO BECADO NUNCA

Técnica	Estimador	Coefficiente	Error estándar	p-valor		Tratados	Control
<i>Mahalanobis</i>	A-I	-0,2633	0,0036	0,0000	***	29.456	59.850
<i>Mahalanobis</i>	regresión	-0,2735	0,0032	0,0000	***	29.456	59.850
PS	A-I	-0,2621	0,0036	0,0000	***	29.456	60.574
PS	regresión	-0,2742	0,0032	0,0000	***	29.456	60.574
PS	estratificación	-0,2765	0,0032	0,0000	***	29.456	91.593
PS	IPTW	-0,2772	0,0031	0,0000	***	29.456	91.593

Las técnicas de emparejamiento utilizadas son la distancia de *Mahalanobis*, que es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas; el Propensity Score (PS): Mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares. Los estimadores de impacto utilizados son: Abadie & Imbens (A-I): realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo. Análisis de regresión: en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento. Estratificación: en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos. Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW): en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

*** Asociados a los coeficientes de los estimadores de impacto significativos al 1%, ** al 5% y * al 10%.

CUADRO 17. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO QUE PRODUCE LA BECA EN CONSEGUIR EL TÍTULO UNIVERSITARIO SI HA RECIBIDO LA BECA EXACTAMENTE DOS VECES, FRENTE A NO HABER SIDO BECADO NUNCA

Técnica	Estimador	Coefficiente	Error estándar	p-valor		Tratados	Control
<i>Mahalanobis</i>	A-I	0,0639	0,0059	0,0000	***	13.107	37.474
<i>Mahalanobis</i>	regresión	0,0622	0,0049	0,0000	***	13.107	37.474
PS	A-I	0,0687	0,0059	0,0000	***	13.107	37.593
PS	regresión	0,0643	0,0049	0,0000	***	13.107	37.593
PS	estratificación	0,0643	0,0048	0,0000	***	13.107	91.180
PS	IPTW	0,0637	0,0045	0,0000	***	13.107	91.180

Las técnicas de emparejamiento utilizadas son la distancia de *Mahalanobis*, que es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas; el Propensity Score (PS): Mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares. Los estimadores de impacto utilizados son: Abadie & Imbens (A-I): realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo. Análisis de regresión: en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento. Estratificación: en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos. Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW): en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

*** Asociados a los coeficientes de los estimadores de impacto significativos al 1%, ** al 5% y * al 10%.

CUADRO 18. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO QUE PRODUCE LA BECA EN CONSEGUIR EL TÍTULO UNIVERSITARIO SI HA RECIBIDO LA BECA EXACTAMENTE TRES VECES, FRENTE A NO HABER SIDO BECADO NUNCA

Técnica	Estimador	Coefficiente	Error estándar	p-valor	Tratados	Control
Mahalanobis	A-I	0,2581	0,0052	0,0000 ***	13.806	38.465
Mahalanobis	regresión	0,2573	0,0045	0,0000 ***	13.806	38.465
PS	A-I	0,2596	0,0053	0,0000 ***	13.806	38.660
PS	regresión	0,2568	0,0045	0,0000 ***	13.806	38.660
PS	estratificación	0,2608	0,0046	0,0000 ***	13.806	91.267
PS	IPTW	0,2609	0,0043	0,0000 ***	13.806	91.267

Las técnicas de emparejamiento utilizadas son la distancia de *Mahalanobis*, que es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas; el Propensity Score (PS): Mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares. Los estimadores de impacto utilizados son: Abadie & Imbens (A-I): realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo. Análisis de regresión: en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento. Estratificación: en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos. Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW): en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

*** Asociados a los coeficientes de los estimadores de impacto significativos al 1%, ** al 5% y * al 10%.

CUADRO 19. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO QUE PRODUCE LA BECA EN CONSEGUIR EL TÍTULO UNIVERSITARIO SI HA RECIBIDO LA BECA EXACTAMENTE CUATRO VECES, FRENTE A NO HABER SIDO BECADO NUNCA

Técnica	Estimador	Coefficiente	Error estándar	p-valor	Tratados	Control
Mahalanobis	A-I	0,3515	0,0037	0,0000 ***	22.119	49.016
Mahalanobis	regresión	0,3561	0,0035	0,0000 ***	22.119	49.016
PS	A-I	0,3530	0,0037	0,0000 ***	22.119	49.237
PS	regresión	0,3588	0,0035	0,0000 ***	22.119	49.237
PS	estratificación	0,3676	0,0038	0,0000 ***	22.119	90.561
PS	IPTW	0,3618	0,0033	0,0000 ***	22.119	90.561

Las técnicas de emparejamiento utilizadas son la distancia de *Mahalanobis*, que es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas; el Propensity Score (PS): Mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares. Los estimadores de impacto utilizados son: Abadie & Imbens (A-I): realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo. Análisis de regresión: en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento. Estratificación: en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos. Inverse probability of treatment weighting (IPTW): en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

*** Asociados a los coeficientes de los estimadores de impacto significativos al 1%, ** al 5% y * al 10%.

De manera similar se ha analizado el impacto de recibir alguna beca en graduarse según la educación y ocupación de los padres del becario. Destaca cómo los progenitores con nivel de estudios “analfabetos” es el único segmento en el que no es posible observar una mejora en la titulación gracias a la beca, si bien el tamaño de la muestra no permite obtener resultados significativos en este segmento. En cambio, en el resto de los niveles de estudio parecen tener una influencia positiva similar, de manera que se puede observar que el efecto de la beca no varía significativamente según el nivel de estudios de los progenitores.

Asimismo, se aprecia una diferencia significativa del efecto de la beca en la consecución del título universitario entre ocupaciones. En las ocupaciones técnicas y profesionales parece que el efecto de las becas es inferior a las ocupaciones con menor renta (por ejemplo, parados, jubilados o incapacitados para trabajar), identificados en rojo en el gráfico 38. De esta manera, podría intuirse la importancia de la renta en la consecución del título universitario, si bien no se dispone de información para validarlo, pero se sitúa en línea con las conclusiones de variedad de estudios e indicaría que las becas tienen un impacto positivo en la facilitación de acceso a estudiantes de menos / bajos ingresos en condiciones de igualdad. Para poder concluir este análisis de manera efectiva sería necesario incorporar en los análisis realizados variables, por el momento no disponibles, de renta familiar y entorno social¹¹⁹.

119 Actualmente no se dispone de información de calidad sobre el municipio de residencia de los estudiantes.

GRÁFICO 38. INCREMENTO DE LA PROBABILIDAD DE TITULARSE EN CUATRO AÑOS GRACIAS A RECIBIR ALGUNA BECA DE LOS ESTUDIANTES DEL CURSO 2012-2013

	Estudios		Ocupación	
	Padre	Madre	Padre	Madre
Analfabeto	0pp	0pp	Incapacitados para trabajar	9pp / 14pp
Sin estudios	9pp	9pp	Operadores de instalaciones, maquinaria y montadores	6pp / 12pp
Estudios primarios	9pp	8pp	Jubilados	10pp / 12pp
Estudios secundarios	8pp	8pp	No consta	9pp / 10pp
Estudios superiores	7pp	7pp	Otras situaciones (p.ej., rentistas...)	10pp / 9pp
No aplica	10pp	11pp	Cualificados en agricultura y pesca	8pp / 9pp
No consta	9pp	10pp	Restauración, personales, protección y vendedores de los comercios	9pp / 9pp
			Trabajadores no cualificados	8pp / 9pp
			Parado	10pp / 8pp
			Directores y gerentes	9pp / 8pp
			Tipo contable y administrativo	7pp / 8pp
			Ocupación militar	8pp / 7pp
			Técnicos y profesionales científicos intelectuales	7pp / 7pp
			Técnicos y profesionales de apoyo	5pp / 6pp

Segmento con impacto superior

Segmento con impacto inferior

Fuente: Elaboración propia a partir de SIU.

- Modelo de regresión logística

Se ha analizado de manera complementaria¹²⁰, mediante una regresión logística, el efecto que tienen las becas en la consecución del título. En este análisis se ha considerado la recurrencia y el momento temporal en el que se recibe la beca. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro 20:

CUADRO 20. RESULTADOS DE LOS EFECTOS MARGINALES SOBRE LA PROBABILIDAD DE CONSEGUIR EL TÍTULO ACADÉMICO

Probabilidad titularse	Si recibe sólo beca en 1º frente a no beca	Si recibe sólo beca después de 1º frente a no beca	Si recibe beca en 1º y después frente a no beca
Total	-0,40	0,31	0,27
Hombre	-0,36	0,35	0,29
Mujer	-0,43	0,28	0,25
Universidad pública	-0,40	0,25	0,20
Universidad privada	-0,40	0,31	0,27

Se ha especificado un modelo *logit* con la variable dependiente *dummy* (toma el valor 1 si el estudiante que inicio en el curso 2010-2011 se titula en los seis años siguientes y 0 si no titula). Se han considerado las variables explicativas: género, nacionalidad, edad en 2010, créditos matriculados en 2010, rama de titulación, tipo de universidad (privada/pública), recibe alguna beca al menos en primer curso, recibe alguna beca al menos en un curso distinto de primero. Cada uno de los valores de las celdas son los efectos marginales sobre la probabilidad de titularse de los que reciben alguna beca frente a los que no reciben ninguna. Se calculan manteniendo los demás valores de las variables constantes (en media de la variable).

El mensaje se mantiene, es decir, los estudiantes únicamente becados una vez presentan una mayor tasa de abandono. Según los años becados se presentan los siguientes resultados:

- Si solo se recibe beca en primero (frente a no recibir beca), la probabilidad de obtener el título es un 40% inferior que si no se recibe beca.
- Si se recibe beca solo después de primero (frente a no recibir beca), la probabilidad de obtener el título es un 30% superior que si no se recibe beca.
- Si se recibe beca en primero y después (frente a no recibir beca), la probabilidad de obtener el título es un 26% superior que si no se recibe beca.

¹²⁰ Con la misma base de datos de este apartado de consecución del título.

- Modelo de regresión múltiple

Asimismo, se ha realizado un modelo de regresión múltiple para cuantificar el efecto causal que produce la beca en el tiempo que se tarda en finalizar el grado. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro 21:

CUADRO 21. RESULTADOS DE LOS EFECTOS MARGINALES SOBRE LA MEDIA DEL TIEMPO EN OBTENER EL TÍTULO UNIVERSITARIO

Media del tiempo (en cursos) de los estudiantes egresados	Si recibe sólo beca en 1º frente a no beca	Si recibe sólo beca después de 1º frente a no beca	Si recibe beca en 1º y después frente a no beca
Total	0,47	-0,08	-0,07
Hombre	0,42	-0,09	-0,09
Mujer	0,50	-0,08	-0,06
Universidad pública	0,18	-0,01	-0,04
Universidad privada	0,51	-0,09	-0,08

Se ha especificado un modelo de regresión con la variable dependiente *tiempo* (en años) que ha tardado en finalizar el grado en los seis años disponibles en la base de datos. Se han considerado las variables explicativas: género, nacionalidad, edad en 2010, créditos matriculados en 2010, rama de titulación, tipo de universidad (privada/pública), recibe alguna beca al menos en primer curso, recibe alguna beca al menos en un curso distinto de primero. Cada uno de los valores de las celdas son los efectos marginales sobre la esperanza de años que tarda en terminar el grado de los que reciben alguna beca frente a no recibir ninguna, manteniendo los demás valores de las variables constantes (en media de la variable).

Considerando recurrencia y momento temporal en el que se reciben las becas, los resultados nos muestran que:

- Si solo se recibe la beca en primer curso (frente a no recibir beca), el tiempo medio en finalizar el grado aumenta en cuatro meses¹²¹.
- Si se recibe beca solo después de primero (frente a no recibir beca), no hay efecto significativo en el tiempo necesario para finalizar los estudios.

121 Se ha considerado que un año académico son nueve meses.

- Si se recibe beca en primero y después (frente a no recibir beca), no hay efecto significativo en el tiempo necesario para finalizar los estudios.

Rendimiento académico (nota media del estudiante egresado)

Como ya comentamos anteriormente el rendimiento académico es otro de los objetivos del sistema de becas recogidos en el Real Decreto 1721/2007. En este apartado vamos a estimar el efecto de las becas en el rendimiento académico del egresado.

Análisis descriptivo

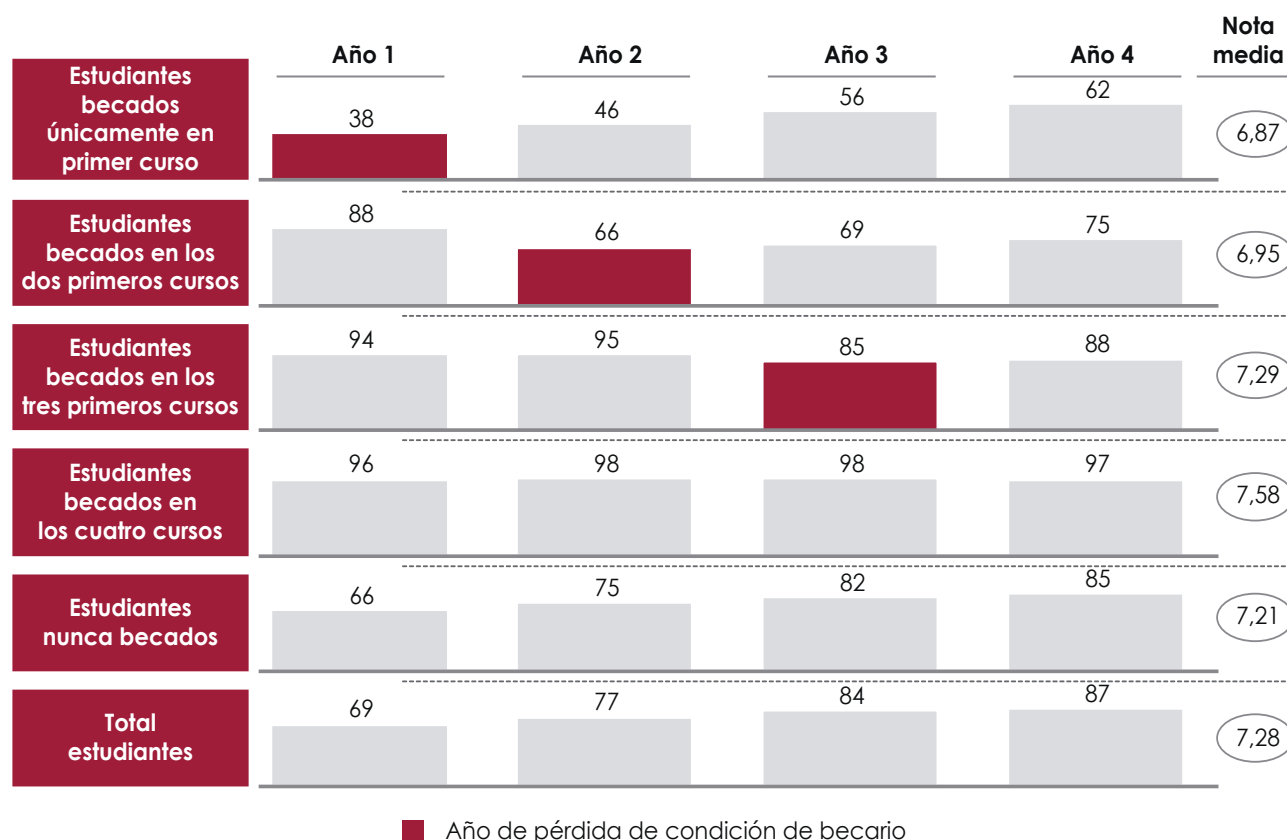
Se ha realizado un análisis de la nota media del estudiante según el número de becas recibidas. Se puede apreciar de manera descriptiva que el número de becas y la nota media obtenida están correlacionadas positivamente¹²². Los estudiantes becados tres o cuatro años presentan un rendimiento académico ligeramente superior a los estudiantes nunca becados, mientras que los estudiantes que son únicamente becados en su primer año o en sus dos primeros años presentan una nota media inferior al finalizar sus estudios (ver gráfico 39).

Se puede observar que el rendimiento de los estudiantes nunca becados es similar al de aquellos becados durante los cursos primero y segundo. Con el desempeño de un estudiante normal, sin las presiones económicas a las que están sometidos los becarios, estos estudiantes no podrían haber superado los requisitos de superación del 85% de créditos matriculados. Esto podría sugerir que los criterios de desempeño dificultan el objetivo de igualdad de oportunidades, al exigir un rendimiento superior a la media para poder disponer de las becas, y por tanto de medios suficientes, para continuar con los estudios universitarios.

122 Cuantos más cursos con beca más nota final media se obtiene.

GRÁFICO 39. DESEMPEÑO DE LOS ESTUDIANTES SEGÚN NÚMERO DE AÑOS BECADO

% créditos superados sobre matriculados por año para estudiantes de nuevo ingreso en el curso 2010-2011 en titulaciones de 240 créditos



Fuente: Elaboración propia a partir de SIU.

Nota: Desempeño medido como el porcentaje de créditos superados sobre matriculados por año para estudiantes de nuevo ingreso en el curso 2010-2011 en titulaciones de 240 créditos.

Análisis de inferencia causal

- Limitaciones

Además de las limitaciones ya descritas, podemos destacar otras.

La renta familiar del estudiante nos permitiría determinar de forma más precisa el efecto de las becas sobre esta variable resultado.

La no inclusión de determinadas variables en la base de datos, como no identificar a los beneficiarios de otras becas (comunidades autónomas y universidades), no disponer de la nota de acceso a la universidad o desconocer las notas medias por curso (habilidad del estudiante), puede contaminar el efecto causal de las becas del MEFP.

Dada la reciente creación del SIU, solamente se puede estudiar la consecución del título para los estudiantes que inician la universidad en el curso 2010-2011.

- Modelo de regresión múltiple

El procedimiento de estimación (modelo de regresión múltiple) y las limitaciones son las mismas que el modelo de regresión del apartado anterior, excepto que ahora la variable resultado es la nota media del expediente académico en el curso 2014-2015. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro 22:

CUADRO 22. RESULTADOS DE LOS EFECTOS MARGINALES SOBRE LA MEDIA DE LA NOTA FINAL DE LOS ESTUDIANTES EGRESADOS

Media de la nota final de los estudiantes egresados	Si recibe sólo beca en 1º frente a no beca	Si recibe sólo beca después de 1º frente a no beca	Si recibe beca en 1º y después frente a no beca
Total	-0,35	0,12	0,09
Hombre	-0,27	0,15	0,14
Mujer	-0,39	0,10	0,06
Universidad pública	-0,01	0,20	0,17
Universidad privada	-0,39	0,11	0,08

Se ha especificado un modelo de regresión con la variable dependiente *tiempo* (en años) que ha tardado en finalizar el grado en los seis años disponibles en la base de datos. Se han considerado las variables explicativas: género, nacionalidad, edad en 2010, créditos matriculados en 2010, rama de titulación, tipo de universidad (privada/pública), recibe alguna beca al menos en primer curso, recibe alguna beca al menos en un curso distinto de primero. Cada uno de los valores de las celdas son los efectos marginales sobre la esperanza de años que tarda en terminar el grado de los que reciben alguna beca frente a no recibir ninguna, manteniendo los demás valores de las variables constantes (en media de la variable).

Considerando recurrencia y momento temporal en el que se reciben las becas, los resultados nos muestran que:

- Si solo se recibe beca en primero (frente a no recibir beca), la nota del expediente es en media 0,35 puntos inferior a los que no reciben beca.
- Si se recibe beca solo después de primero (frente a no recibir beca), la nota del expediente es en media 0,12 puntos superior a los que no reciben beca.
- Si se recibe beca en primero y después (frente a no recibir beca), la nota del expediente es en media 0,09 puntos superior a la de los que no reciben beca.

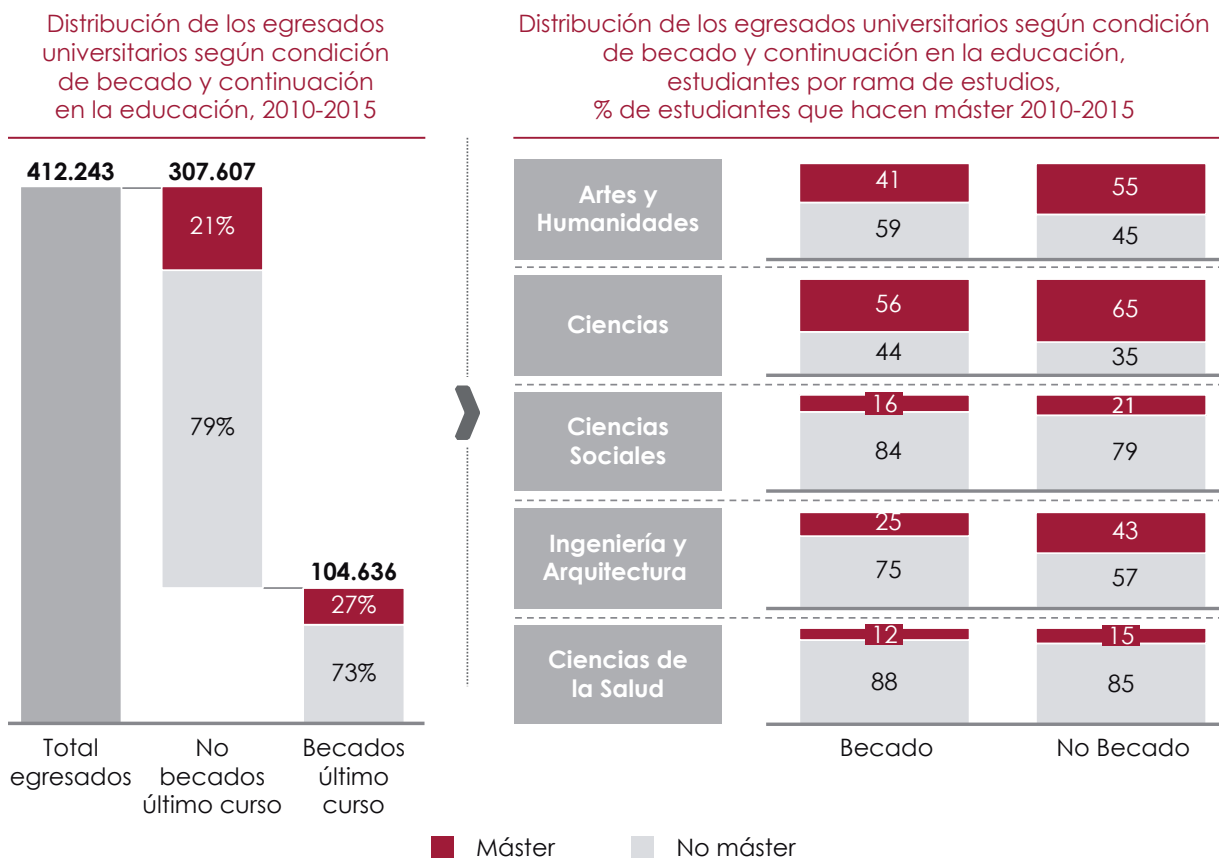
Continuidad a estudios superiores

Para finalizar con la evaluación de eficacia, es relevante determinar el efecto de la beca en la continuación de la educación universitaria hacia los estudios de máster.

Análisis descriptivo

Existe una diferencia de 6 puntos porcentuales en la propensión a realizar estudios de máster entre aquellos estudiantes que han sido becados en el último curso de grado (27%) y aquellos que no lo han sido (21%; ver gráfico 40).

GRÁFICO 40. CONTINUACIÓN HACIA ESTUDIOS DE MÁSTER SEGÚN CONDICIÓN DE BECADOS EN SU ÚLTIMO CURSO DE GRADO



Fuente: Elaboración propia a partir de SIIU.

Nota: En el periodo 2010-2015 coexisten titulaciones de licenciatura y grado. Únicamente los estudiantes de grado requieren de máster para poder ejercer de ingeniero. El número de estudiantes realizando máster podría estar ligeramente en comparación con la actualidad.

Además, se puede observar que la propensión a realizar estudios de máster es superior en todas las ramas, incluyendo aquellas que requieren de estudios de máster para ejercer la profesión (por ejemplo, Derecho o Ingeniería). Esta propensión a realizar estudios de máster, reflejada en la siguiente figura, parece ser similar entre los becarios independientemente del umbral en que hayan estado en su último año de grado (ver gráfico 41).

GRÁFICO 41. ACCESO A ESTUDIOS DE MÁSTER. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE ACCEDEN A ESTUDIOS DE MÁSTER SOBRE EL TOTAL DE ESTUDIANTES POR RAMA DE ESTUDIOS. CURSOS 2013-2014 / 2014-2015

	Umbral 1 en último curso de grado	Umbral 2 en último curso de grado	Umbral 3 en último curso de grado	Sin beca en último curso de grado
Artes y Humanidades	54%	53%	48%	40%
Ciencias	62%	62%	65%	54%
Ciencias Sociales	22%	19%	20%	17%
Ciencias de la salud	17%	15%	14%	13%
Ingeniería y Arquitectura	47%	47%	50%	34%

Fuente: Elaboración propia a partir de SIU.

Nota: El coste anual de estudiar un máster es aproximadamente 1.800 € (máximo 2.843 €, mínimo 728 €).

Análisis de inferencia causal

Información disponible

La base de datos disponible para realizar el análisis contiene a los estudiantes de grado y de Programaciones Conjuntas de Estudios Oficiales de Grado que se han titulado en el curso 2014-2015.

La variable de interés (el estudiante se matricula en un máster al año siguiente (curso 2015-2016)) es una variable dicotómica que toma los valores 0 o 1, donde 0 significa que el estudiante no se matricula de máster en el curso 2015-2016, y 1 si el estudiante aparece matriculado de un máster en el curso 2015-2016.

La información que se tiene para cada estudiante, y que será utilizada para crear un grupo de control similar al grupo de tratamiento en las características observables ex-

cepto en si recibe o no recibe beca, son las siguientes: género, nacionalidad, edad al momento de titularse, rama de titulación del grado, tipo de universidad (pública/privada) y nota del expediente del grado.

La variable tratamiento es una variable dicotómica, 0 no tuvo beca en el último curso de grado (2014-2015), y 1 recibió beca MEFP en el último curso de grado.

- Limitaciones

Las limitaciones son las ya comentadas en apartados anteriores: no disponibilidad de la renta familiar del estudiante, si ha recibido otro tipo de beca diferente a la del MEFP, la habilidad del estudiante, etc.

- Emparejamientos

Se ha construido dos grupos de control distintos con dos técnicas de emparejamiento (Mahalanobis y PS). Para ello, se ha utilizado toda la información observable disponible y enumerada anteriormente. Para ver la similitud del grupo de control y el grupo de tratamiento se han realizado los contrastes de diferencias de medias en todas las características observables enumeradas anteriormente, que no cambian en el tiempo ni están afectadas por el tratamiento.

Los resultados muestran que la mayoría de las características del grupo de control (construido utilizando PSM) presentan diferencias significativas, aunque pequeñas, con respecto a las del grupo de tratamiento, por lo tanto, no se ha podido aislar totalmente el efecto de la beca de otros efectos (es decir, efectos provocados por las variables que presentan diferencias significativas). Utilizando la distancia de Mahalanobis los dos grupos son similares en la información disponible utilizada.

- Resultados

Diferencia de medias. El porcentaje de estudiantes que han recibido una beca MEFP en el curso de graduación (2014-2015) y que se matriculan de un máster (para el curso 2015-2016) es de un 36% frente al 29% que no recibieron beca. Esta diferencia es estadísticamente significativa con un p-valor de 0,0000.

Estimadores de impacto

Los resultados muestran que la beca tiene un leve efecto positivo estadísticamente significativo, de entre 2,5 puntos porcentuales y 3,7 puntos porcentuales, en la propensión a acceder a estudios de máster (ver cuadro 23).

CUADRO 23. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL EFECTO QUE PRODUCE LA BECA EN ACCEDER A LOS ESTUDIOS DE MÁSTER

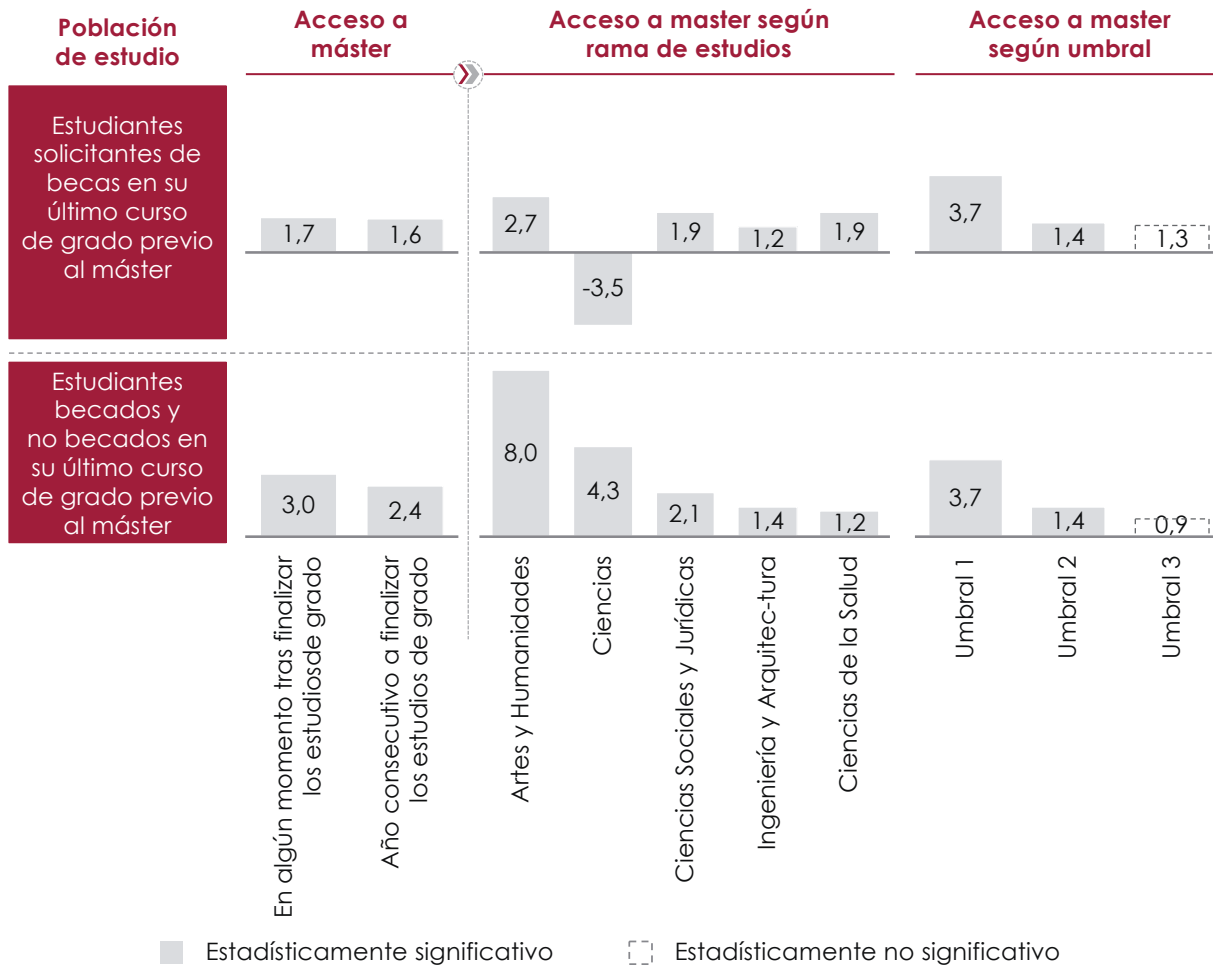
Técnica	Estimador	Coefficiente	Error estándar	p-valor		Tratados	Control
<i>Mahalanobis</i>	A-I	0,0251	0,0018	0,0000 ***		117.866	194.795
<i>Mahalanobis</i>	regresión	0,0264	0,0017	0,0000 ***		117.866	194.795
PS	A-I	0,0370	0,0019	0,0000 ***		117.866	201.620
PS	regresión	0,0290	0,0016	0,0000 ***		117.866	201.620
PS	estratificación	0,0304	0,0018	0,0000 ***		117.866	336.181
PS	IPTW	0,0271	0,0015	0,0000 ***		117.866	336.181

Las técnicas de emparejamiento utilizadas son la distancia de *Mahalanobis*, que es una medida de la distancia geométrica entre pares de individuos observados que utiliza como ponderación la matriz completa de varianzas y covarianzas; el Propensity Score (PS): mediante un modelo *logit* se estima la probabilidad condicionada de que un individuo reciba el tratamiento (o PS), a partir de su información observable, emparejándose individuos con PS similares. Los estimadores de impacto utilizados son Abadie & Imbens (A-I): realiza un ajuste sobre los estimadores estándar del efecto medio del tratamiento que se obtendrían después de emparejar utilizando los PS de cada individuo. Análisis de regresión: en el que el coeficiente de interés se relaciona con el regresor de recibir o no el tratamiento. Estratificación: en el que se agrupan los individuos por estratos con medias de las variables de control similares para estimar el valor medio del efecto por estrato y el valor medio agregado de todos los estratos. Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW): en el que se pondera utilizando el PS como paso previo a la estimación del efecto medio del tratamiento.

*** Asociados a los coeficientes de los estimadores de impacto significativos al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Adicionalmente, se ha realizado el análisis restringiendo primero por rama y segundo restringiendo por umbral a los estudiantes de los cursos 2013 y 2014. Si se compara los becarios con aquellos estudiantes que solicitaron una beca en el último curso, pero no obtuvieron la beca, acotando la población de estudio con mayor similitud entre el grupo de control y el grupo tratado (p. ej., se trata de estudiantes que consideran necesarias las ayudas para sus estudios), el efecto de la beca se ve reducido. Esto podría deberse a que se trata de estudiantes que, pese a sus necesidades, poseen una alta convicción de proseguir con los estudios, con mayor o menor dependencia de la obtención de la beca en último curso de grado. Se ha recogido en el siguiente gráfico 42 las medias de las estimaciones según los diferentes cortes, indicando adicionalmente la significatividad de los análisis.

GRÁFICO 42. EFECTO DE LA BECA EN LA CONTINUIDAD A ESTUDIOS DE MÁSTER (EN PUNTOS PORCENTUALES), ESTUDIANTES 2010-2015 Y SOLICITANTES 2014-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de SIUU.

Si bien se puede afirmar el efecto de la beca en el acceso a los estudios de máster, se puede observar que en las titulaciones de las ramas de Artes y Humanidades y Ciencias es donde se aprecia un mayor efecto positivo, en línea con los análisis descriptivos.

Finalmente, diferenciando el efecto de las becas por segmentos, se puede observar que los estudiantes que en su último año se encontraban en el umbral 1, umbral de menor renta, son los estudiantes en los que la obtención de las becas en su último año tiene un mayor efecto en su continuidad hacia los estudios de máster. Este análisis permite corroborar que las becas tienen un mayor efecto en aquellos estudiantes con situaciones económicas menos favorables.

2.6. Relación entre sistema estatal de becas universitarias, sistema universitario y mercado laboral

El sistema estatal de becas universitarias tiene como objetivo principal garantizar el acceso a los estudios universitarios a todos los estudiantes, independientemente de su nivel de renta. En este objetivo básico no se hace referencia alguna a la alineación del sistema con el mercado laboral, es decir, se busca garantizar el acceso general, no a las titulaciones con mayor inserción laboral o de mayor interés para el país.

Esto se confirma al observar las condiciones con las que se otorgan las becas: el MEFP no tiene en cuenta la titulación que va a cursar el estudiante a la hora de adjudicar las becas. Las únicas diferencias según la titulación aparecen al definir los criterios académicos (es decir, las titulaciones técnicas y de ciencias tienen criterios más laxos para compensar su dificultad). Por ello, mediante el gráfico 44, se puede observar que la distribución de becarios y no becarios es similar (con una desviación de 1-2%) si bien la cobertura es ligeramente superior en aquellas titulaciones de menor empleabilidad (es decir, Artes y Humanidades, y Ciencias). Los estudiantes becados acceden en mayor medida que el total de estudiantes, a los estudios de las ramas de estudios de Ciencias y de Artes y Humanidades, si bien estos estudios no son los de mayor empleabilidad (ver cuadro 24 y cuadro 25).

CUADRO 24. REPRESENTACIÓN DE LOS ESTUDIANTES BECADOS EN CADA RAMA DE ESTUDIOS

	Porcentaje de estudiantes becados sobre total estudiantes en cada rama de estudios, estudiantes de nuevo ingreso, %							Diferencia de la distribución por ramas de becarios y no becarios, estudiantes de nuevo ingreso, %					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Prome-dio	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ciencias	37%	40%	38%	39%	40%	40%	39%	1%	1%	1%	2%	2%	2%
Artes y Humanidades	35%	37%	36%	36%	36%	37%	37%	1%	1%	1%	2%	1%	1%
Ciencias Sociales y Jurídicas	35%	36%	33%	32%	34%	33%	34%	2%	2%	-1%	-2%	0%	-2%
Ciencias de la Salud	31%	33%	33%	34%	33%	34%	33%	-2%	-2%	0%	1%	0%	0%
Ingeniería y Arquitectura	31%	34%	31%	30%	31%	32%	31%	-2%	-2%	-2%	-2%	-2%	-1%

Fuente: Elaboración propia a partir de SIU.

En el caso de las autonomías, se observa, como ejemplo de interés, el caso de Aragón, que utiliza el sistema autonómico de becas como herramienta para adaptar el sistema universitario a los intereses de la región. Esta autonomía ofrece becas para estudiar una serie de másteres tasados que son de interés estratégico para Aragón, algo que podría extenderse a todas las autonomías. No se puede confirmar que estas becas tengan un efecto positivo en la matriculación¹²³, pero, dado que cubren al ~13% de los matriculados en másteres y que la cuantía, compatible con las ayudas del MEFP¹²⁴, asciende hasta 4.770 €, parece que sí puede suponer un alivio importante al coste de oportunidad de cursar estos másteres.

2.6.1. Encaje de la inserción laboral y nivel de estudios

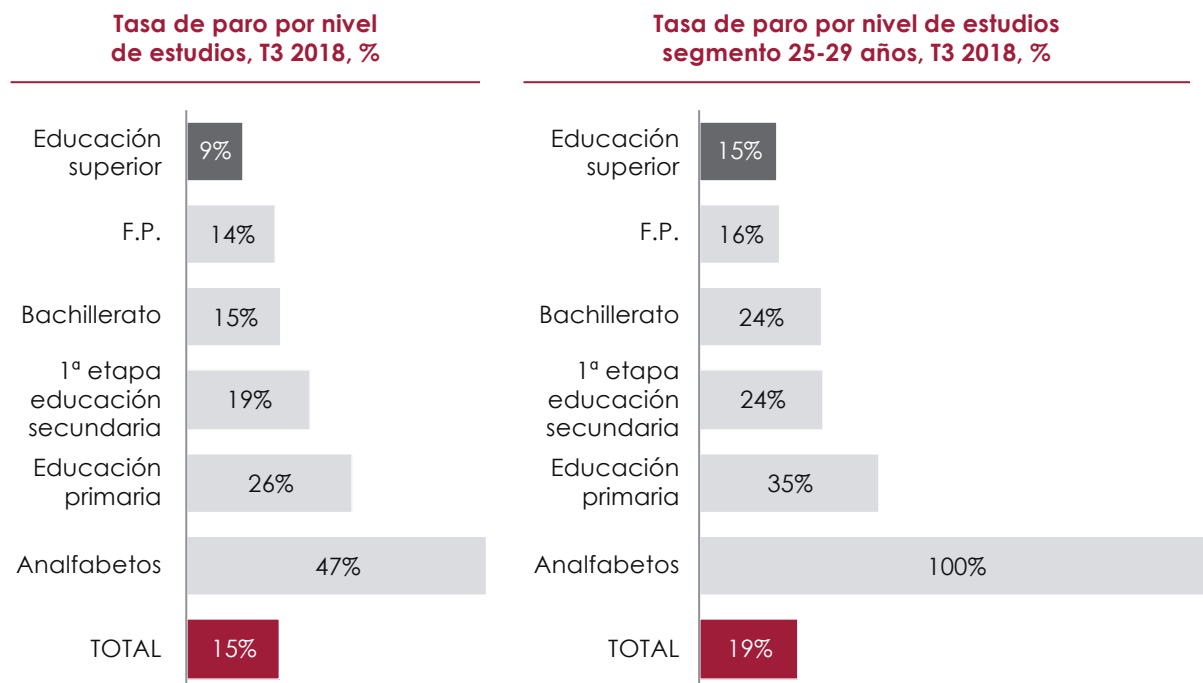
Como primer análisis, se presenta la situación laboral de los egresados universitarios, para así realizar una primera aproximación a cómo es la relación entre el sistema universitario y el mercado laboral.

Los estudios universitarios aumentan la inserción laboral, especialmente cuando se toma como muestra el total de egresados universitarios. Si se pone la atención en el segmento de entre 25 y 29 años, el segmento de población recién graduado, el efecto del título en el acceso al mercado laboral no presenta ventajas sustanciales sobre la Formación Profesional (ver gráfico 43).

123 Las 258 ayudas se distribuyen sin ningún criterio entre 49 másteres, de forma que no se puede monitorizar el efecto de las becas en la matriculación de cada titulación. Si se diese un número determinado de dichas ayudas a cada titulación sí se podría.

124 Es compatible con todos los conceptos del MEFP, menos el de residencia; por lo tanto, un estudiante del umbral 1 puede llegar a recibir de media la beca matrícula y 7.370 euros.

GRÁFICO 43. TASA DE PARO SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS, TRIMESTRE 3, AÑO 2018



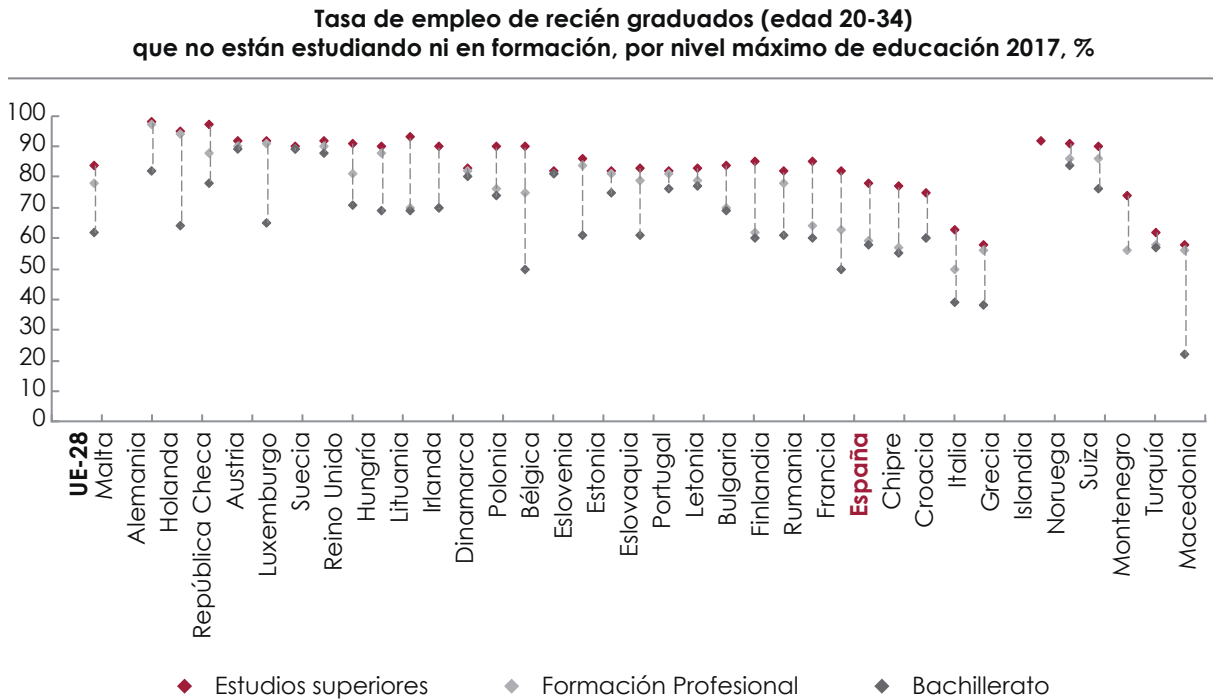
Fuente: INE.

El problema, como ya se mencionó previamente, es que esta inserción laboral no se corresponde con puestos acordes a la preparación recibida; el 36,9% de los ocupados con educación superior realiza una labor que no requiere dicha preparación.

El dato de desalineamiento entre los egresados universitarios y los puestos que desempeñan gana peso si se tiene en cuenta que en España hay en torno a 350.000 ofertas de trabajo no cubiertas por falta de formación específica para ellas (por ejemplo, relacionados con el *big data*). Estos datos son los primeros indicios de que la educación universitaria podría no estar bien alineada con las demandas del mercado laboral.

Si comparamos la inserción laboral de los egresados con otros países de la UE, se observa que la tasa de empleo es de las más bajas y que el efecto de estudiar Formación Profesional es, como ya se adelantaba, casi imperceptible; una muestra de que dichos estudios podrían estar también mal enfocados. Las diferencias en los valores entre ambos gráficos vienen causadas por las diferencias metodológicas y temporales; se utilizan colectivos diferentes y en momentos temporales también diferentes. Pese a ello, la similitud entre la empleabilidad de los graduados en Bachillerato y Formación Profesional (ver gráfico 44 y cuadro 24).

GRÁFICO 44. TASA DE EMPLEO POR NIVEL EDUCATIVO E INSERCIÓN LABORAL, AÑO 2017



Fuente: Eurostat.

2.6.2. Relación entre el sistema universitario y el mercado laboral

Una vez expuesto el marco en el que se encuentran los egresados de estudios superiores en el mercado laboral, se procede a estudiar cómo se relaciona el sistema universitario con el mercado laboral.

El sistema universitario español no cuenta entre sus funciones con una referencia explícita al mercado laboral, pero sí se estipula que la enseñanza superior debe buscar “la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio [...] del desarrollo económico” ¹²⁵. Parece claro, por tanto, que la universidad debe alinear su funcionamiento con las necesidades del sistema productivo, de forma que los egresados puedan incorporarse al mercado laboral.

Dada la importancia de la inserción laboral para los alumnos, se ha detectado que el momento de conexión entre el sistema universitario y el mercado laboral se sitúa en dos puntos: en el momento de fijar la oferta de plazas para estudios académicos, incluyéndose aquí la creación y eliminación de titulaciones; y en el momento de impartir las enseñanzas en cada universidad, lo que explica las grandes diferencias en la inserción laboral según la universidad de que se trate.

¹²⁵ Artículo 1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

La fijación de plazas para las diferentes titulaciones es una competencia de las comunidades autónomas, aunque el Estado, previo acuerdo de la Conferencia General de Política Universitaria¹²⁶, puede fijar un número máximo de plazas para determinadas titulaciones. Esta competencia es el principal mecanismo para poder alinear la oferta universitaria con el mercado laboral¹²⁷.

Las universidades tienen la competencia para, dentro de un marco, impartir las titulaciones de la forma que consideren pertinente. Ello hace que las universidades cuenten con inserciones laborales muy diferentes, como muestran diferentes estudios¹²⁸. En esta línea, el estudio que realiza la Fundación BBVA muestra diferencias claras en las actuaciones que realizan las universidades de cara a favorecer la inserción laboral. Así, mientras la Universidad Autónoma de Barcelona o la Universidad Politécnica de Madrid obtienen las puntuaciones más altas, la UNED obtiene la puntuación más baja.

A continuación, se procede, por un lado, a describir cuál es el procedimiento que siguen las comunidades autónomas para identificar qué sectores han de potenciarse, para así poder adaptar la enseñanza universitaria; por el otro, se describirá cómo está funcionando este procedimiento, es decir, lo efectivo que está siendo.

Procedimiento de adaptación de las plazas universitarias

Para adaptar la enseñanza universitaria, las comunidades autónomas empiezan identificando cuáles son los sectores de interés en su comunidad para, una vez realizado este paso, fijar el número de plazas de sus universidades, como se detalla a continuación:

- **Identificación de las necesidades del mercado laboral y de los sectores estratégicos para la comunidad autónoma.** Como ya se adelantó, este procedimiento se realiza de diversas formas según la región de que se trate; normalmente, las comunidades publican su plan estratégico para los siguientes años. Con el fin de simplificar, se ha escogido como ejemplo un mecanismo de identificación homogéneo para todas las autonomías, el RIS3¹²⁹.

126 Artículo 44 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

127 Desde el punto de vista legislativo, las universidades tienen un papel muy importante a la hora de adaptar sus estudios a las demandas del mercado laboral.

128 F. P. García, *Itinerarios de inserción laboral y factores determinantes de la empleabilidad. Formación universitaria versus entorno*, de la Fundación BBVA. E. Corominas, C. Saurina y E. Villar, *The match between university education and graduate labor market outcomes (education-job match). An analysis of three graduate cohorts in Catalonia*, de la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña.

129 Son estrategias de investigación e innovación nacionales y regionales para la especialización inteligente que consisten en agendas integradas de transformación económica territorial.

- **Las comunidades autónomas fijan qué sectores son prioritarios para cada una de cara a solicitar los fondos de la política de cohesión.** Cada región selecciona los nichos productivos prioritarios, alineándose siempre con el Plan Estratégico Europa 2020. La Unión Europea publicó en marzo de 2014 el informe *Estrategias Nacionales y Regionales para la Especialización Inteligente (RIS3)*, en él se detallan las normas que rigen las inversiones de la política de cohesión de la UE entre 2014 y 2020. Principalmente, se busca aumentar la eficiencia del presupuesto destinado, invirtiendo en cada región en los sectores estratégicos en los que se pueden crear ventajas competitivas. Este identificador de prioridades está más enfocado a sectores muy específicos, por lo que se adapta mejor a los estudios de máster y doctorado que a los de grado (más generales).
- **Una vez las comunidades autónomas han fijado los sectores de interés para la región, se alinea la oferta universitaria.** Para ello, se crean nuevas titulaciones, se eliminan otras titulaciones o se modifica el número de plazas ofertadas, de forma que se consiga adaptar la enseñanza superior a las necesidades del mercado laboral y de la región.

Efectividad de las comunidades autónomas en la alineación de los estudios universitarios con el mercado laboral

Explicado el procedimiento, se procede a analizar cómo se está trasladando este procedimiento a la práctica, a la hora de adaptar las plazas universitarias a las necesidades del mercado laboral y a los intereses de las regiones.

El Ministerio de Economía fijó como prioridad hasta el 2027 la formación en internacionalización, en digitalización y en innovación tecnológica. Si se observa la evolución en términos agregados¹³⁰ se aprecia que la distribución y número de plazas no ha variado entre 2011 y 2017¹³¹. En un primer análisis del reparto de plazas por ramas de estudios y sin analizar en detalle los cambios en las titulaciones impartidas, parece que no se ha adaptado el número de plazas a ninguno de los criterios explicados debido a la poca variación en términos tanto absolutos como relativos de las plazas universitarias ofertadas (ver gráfico 44). Esta percepción de ligera variación gana peso al tener en cuenta que los años analizados se enmarcan en una profunda transformación del sistema productivo español, centrándose esta transformación en la internacionalización de la economía española.

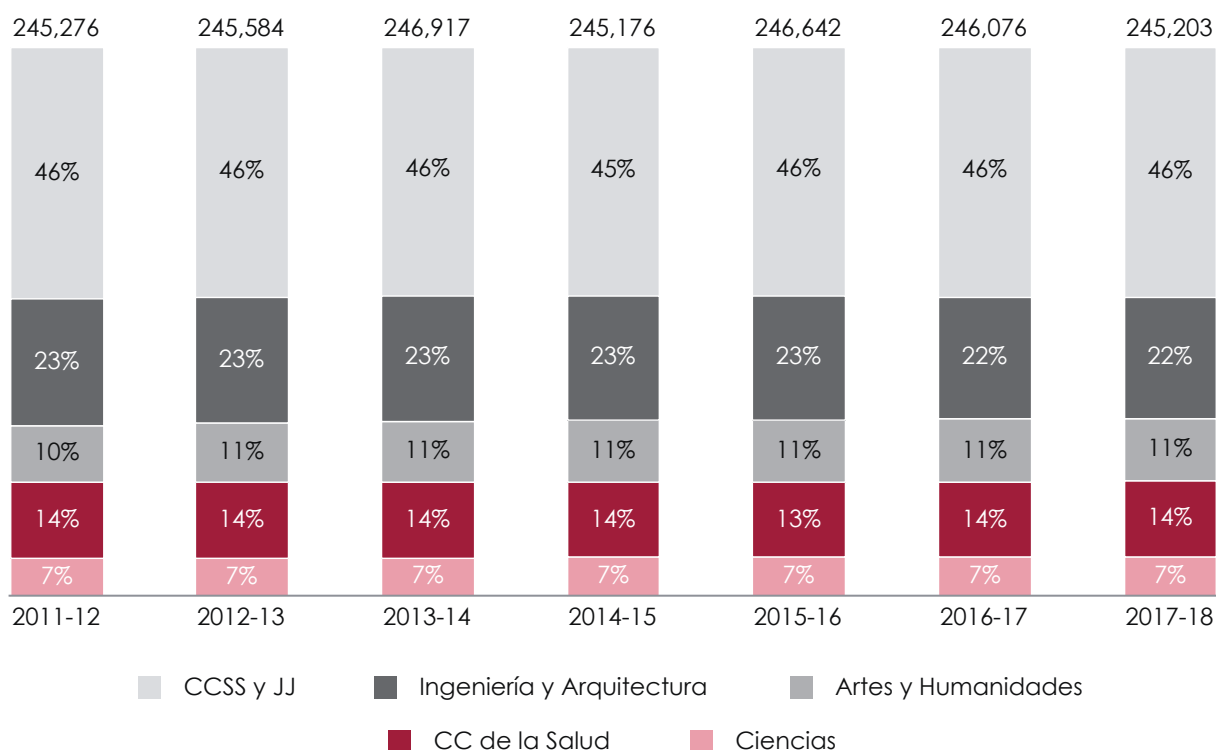
¹³⁰ Para toda España.

¹³¹ Datos extraídos del INE; solo tienen en cuenta universidades públicas presenciales.

No parece que el sistema universitario se haya volcado en la innovación y digitalización dado que los datos muestran que las plazas en Ingeniería y Arquitectura han disminuido, tanto en términos relativos como absolutos. Esta rama es, además, junto a la de Ciencias de la Salud la que más demanda el mercado laboral¹³². Este análisis se reafirma al tener en cuenta las 350.000 ofertas laborales ya citadas que no están siendo cubiertas por falta de formación.

En cambio, el número de plazas disponibles sí guarda cierta coherencia con la empleabilidad de estas, habiendo un número de plazas disponibles mayor en aquellas ramas con una empleabilidad más alta, es decir, en Ciencias Sociales y Jurídicas, Ingeniería y Arquitectura y Ciencias de la Salud (ver gráfico 45 y cuadro 25).

GRÁFICO 45. OFERTA DE PLAZAS UNIVERSITARIAS POR RAMA EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS



Fuente: MEFP.

¹³² Datos del INE extraídos de encuestas para 2014: la tasa de empleo de Ingeniería y Arquitectura es 80,8% frente a la media de todas las titulaciones, que es 75,6%.

CUADRO 25. AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL CUATRO AÑOS DESPUÉS DE EGRESAR

	Tasa de afiliación a la seguridad social 4 años después de egresar, %				
	2011	2012	2013	2014	Promedio
Artes y Humanidades	37%	48%	50%	56%	48%
Ciencias	34%	53%	58%	63%	52%
Ciencias de la Salud	43%	54%	57%	62%	54%
Ingeniería y Arquitectura	47%	60%	62%	68%	59%
Ciencias Sociales y Jurídicas	47%	61%	64%	70%	61%

Fuente: MEFP.

Esta primera impresión puede rebatirse al ser la fijación de plazas una competencia de las comunidades autónomas, por lo que la adaptación puede producirse de forma diferente en las distintas comunidades autónomas. Como consecuencia, se procede a realizar un análisis pormenorizado de las tres comunidades autónomas con más estudiantes universitarios (Madrid, Andalucía y Cataluña) y de Galicia, que desde 2009 ha puesto en marcha un sistema de detección de necesidades en el mercado laboral y alineamiento con la oferta universitaria¹³³.

Eficacia en la alineación del sistema universitario y el mercado laboral

El mecanismo principal por el que se alinea la enseñanza universitaria con el mercado laboral, el número de plazas universitarias, no parece que se esté utilizando de manera dinámica o, en ocasiones, correcta. Las cifras agregadas no muestran cambios en el número de plazas ofertadas según la rama. Al analizar en las comunidades autónomas, los cambios que puede haber en el número de plazas no parecen guardar relación con la definición de sectores prioritarios ni con las demandas del mercado laboral, de forma que se están ofertando muchas plazas en ramas que no tienen alta inserción laboral.

¹³³ Se ha observado por medio de entrevistas que sí realizan un procedimiento específico para adaptar las plazas a las necesidades de la región y del mercado laboral.

En cuanto a la herramienta cualitativa, la creación de grados, sí parece que se están creando nuevas titulaciones según las necesidades del mercado laboral y de la comunidad. Sin embargo, estas titulaciones no siempre se enfocan hacia los sectores que se suponen estratégicos o no siempre se crean en campos con demanda desde el mercado laboral.

El bajo nivel de alineamiento entre sistema universitario y mercado laboral repercute directamente en la inserción laboral, en la tasa de sobrecualificación y en la rentabilidad financiera neta¹³⁴ de los estudios universitarios.

2.7. Propuestas

El diagnóstico realizado a lo largo de esta evaluación ha permitido la identificación de diversos hallazgos que dan lugar a una serie de propuestas.

Estas se agrupan según temática en propuestas enfocadas a la estrategia y complementariedad, la necesidad, cobertura y generosidad, y al procedimiento. La implementación o puesta en marcha de las propuestas pueden dar lugar a ahorros en el presupuesto o a generar unos costes lo que implica que se tenga que recoger en el presupuesto para llevarse a cabo.

Todas las propuestas inciden, en menor o mayor grado, a aumentar la eficiencia y eficacia del sistema de becas y, por tanto, a disminuir el coste implícito de los becados que no terminan.

2.7.1. Estrategia y complementariedad

Estas propuestas tratan de definir una estrategia del sistema estatal de becas universitarias en el que se definan los objetivos cuantificables y medibles, y establecer mecanismos para su evaluación y seguimiento. Asimismo, para algunas de las propuestas se han estimado los costes y ahorros de implementarlas.

- **Definición de una estrategia del sistema de becas universitario**

Definir y elaborar una estrategia integral del sistema de becas y ayudas universitarias con objetivos cuantificables y medidas para alcanzarlos.

¹³⁴ Diferencia entre los valores actuales de los ingresos obtenidos por los rendimientos de un trabajo con y sin titulación universitaria a lo largo de toda la vida laboral.

Actuaciones concretas:

- Crear un grupo de trabajo en el que participen los miembros del Observatorio de Becas y Ayudas (MEFP, MCIU, comunidades autónomas, universidades, agentes sociales y de los estudiantes, y el Consejo Escolar del Estado) para el diseño de la estrategia con ejes estratégicos, objetivos generales y específicos, medidas y actuaciones.
- Las recomendaciones que se derivan de esta evaluación tendrían cabida en esta estrategia.
- Diseñar un sistema completo de indicadores de gestión, seguimiento y resultados.

- **Clarificación de responsabilidades de las administraciones**

Redefinir el reparto de objetivos de las administraciones para evitar futuras incoherencias en la complementariedad del sistema de becas universitarias¹³⁵ **y así fomentar la cobertura completa.**

Actuación propuesta:

Redefinir las responsabilidades de cada administración y asegurar que estén alineadas con los objetivos del sistema universitario de becas.

- **Seguridad jurídica a los estudiantes**

Garantizar las condiciones/criterios en el momento de acceso a lo largo de todo el ciclo universitario, de tal forma que el estudiante no quede expuesto a cambios de criterio en las convocatorias anuales.

Actuaciones propuestas:

- Incluir en la regulación sobre becas y en las convocatorias del MEFP el concepto legal de seguridad jurídica.
- Definir los elementos críticos que permitan una planificación financiera exhaustiva e identificar situaciones en las que se tendría que alterar la seguridad jurídica (por razones excepcionales, como, por ejemplo, una crisis económica).

¹³⁵ En la actualidad no se han detectado fallos del sistema, pero el alineamiento se hace de forma informal, por lo que pueden surgir fallos en el futuro, a excepción de la incompatibilidad de las becas del MEFP.

- Se debería garantizar siempre la aplicación de los criterios más favorables para el estudiante en caso de que convocatorias posteriores tuvieran requisitos más laxos de acceso o mayores cuantías.

- **Asegurar la reactivación del Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico**

Asegurar la reactivación y funcionamiento del Observatorio de Becas con el objetivo de contribuir a la mejora de la equidad, eficiencia, eficacia y transparencia del sistema de becas.

Actuaciones propuestas:

- Definir el ámbito de acción, la estructura y los actores que conformarán el Observatorio de Becas.
- Facilitar al Observatorio de Becas el acceso a la información necesaria para el desarrollo de las tareas que se le encomienden (p. ej., el SIIU).

- **Mejorar la estructura y el contenido del SIIU**

Mejorar el sistema de información para hacerlo más completo y robusto. Dotarlo de medios que permitan evaluar mejor los objetivos del sistema.

Actuaciones propuestas:

- Incluir etapas preuniversitarias (Bachillerato y Formación Profesional) y becas de otras administraciones implicando a las comunidades autónomas y entidades locales.
- Incluir etapas posteriores: predoctoral, postdoctoral y vida laboral.
- Incluir toda la información del proceso de concesión y seguimiento de las becas: reintegros de becas por incumplimiento, fecha de obtención, causas de denegación, etc.
- Establecer mecanismos de control de calidad y mejora en la tramitación de los datos.
- Mejorar la cobertura de la información en el SIIU para garantizar la fiabilidad de las conclusiones que se deriven de su explotación estadística.

- Definir las responsabilidades de cada agente implicado en la gestión de datos del SIU (tiempo, forma y contenido) y garantizar los recursos para el desarrollo de sus funciones.
- Incorporar mejores prácticas de otros sistemas que puedan guardar relación con el SIU (por ejemplo, UNEIX en Cataluña).

Impacto: ahorro y coste

En el siguiente cuadro 26 se pueden ver los costes de implementación de cada una de las propuestas.

CUADRO 26. PROPUESTAS DE ESTRATEGIA Y COMPLEMENTARIEDAD

Propuestas	Impacto (ahorros y costes)	Observaciones
Definición de una estrategia del sistema de becas universitario	Ahorro: entre 183 M€ y 333 M€	Coste estimado improductivo en becas: Entre 914 y 1.700 M€ es el gasto público destinado a los estudiantes que abandonan los estudios o que tras seis años no han terminado el grado. Si fijamos un objetivo razonable de reducir ese gasto en un 20% se genera un ahorro de entre 183 M€ y 333 M€.
Clarificación de responsabilidades de las administraciones	No cuantificable	
Seguridad jurídica a los estudiantes	No cuantificable	El impacto sería variable dependiendo de los cambios de la estrategia futura. Sería importante considerar la irretroactividad de las condiciones no favorables, ya que podrían aplicar así las condiciones más favorables en todo momento para el estudiante.
Asegurar la reactivación y funcionamiento del Observatorio de Becas	Coste: 0 M€	Conforme se indica en el Real Decreto 1220/2010, "El Ministerio de Educación atenderá, con cargo a su presupuesto ordinario, los gastos de funcionamiento, personales y materiales de este órgano. La dotación de personal a la Unidad Técnica y a la Secretaría Permanente del Observatorio Universitario será realizada desde la Subdirección General de Análisis, Estudios y Prospectiva Universitaria. No se solicitará para su funcionamiento ni incremento de puestos de trabajo ni de retribuciones."
Mejorar la estructura y el contenido del sistema integrado de información universitaria (SIU).	Coste: 0,5-1 M€	El coste proviene de la integración del SIU con otras bases de datos (p.ej. Hacienda). La incorporación de variables adicionales y control de calidad del sistema actual no supondrían un gasto adicional al destinado actualmente a la gestión del SIU.

Fuente: AIReF.

2.7.2. Cobertura y la generosidad

Estas propuestas persiguen que las becas alcancen a la población objetivo y se incrementen las cuantías actuales de las becas para lograr una cobertura del 100% de las necesidades, económicas y no económicas, que tienen los estudiantes universitarios para poder estudiar en la universidad.

- **Reconsideración de los umbrales de renta utilizados en la concesión**

Ante la mayor dispersión de rentas que se observa tras la crisis, es necesario analizar los umbrales de rentas considerados en la convocatoria de becas para garantizar que fomente la igualdad de oportunidades al favorecer que los estudiantes con menos recursos puedan acceder a la universidad.

Actuación propuesta:

Realizar un estudio en profundidad de los umbrales de renta familiar. Por ejemplo, estudiar una función continua de las cuantías de la beca según la renta para evitar discontinuidades, estudiar la posibilidad de incluir más tramos en los umbrales de renta para recoger más situaciones económicas de las familias, estudiar los efectos redistributivos, etc.

- **Replantearse la posibilidad de eliminar los requisitos de patrimonio que generen distorsiones en la asignación de las becas**

Los requisitos actuales de patrimonio procedentes de datos del impuesto sobre la renta pueden generar distorsiones en la asignación de becas. Replantearse eliminar los procesos de verificación de patrimonio, impuesto de sociedades, valor de activos mobiliarios, etc., que trascienden y dificultan la tramitación de becas, y reforzar los elementos de control en otras áreas de la Administración. Las competencias de control deben recaer en aquellos organismos que las puedan revisar de forma más eficiente.

Actuaciones propuestas:

- Establecer los mecanismos de control más adecuados y valorar la eliminación de aquellos que generan distorsiones en la asignación de becas.
- Repartir las competencias de control, atribuyendo a cada organismo aquellas en las que pueda ser más efectivo.

- **Aumento de la cuantía de la beca de residencia**

Aumentar la cuantía de la beca de residencia hasta 2.700 euros (1.200 euros adicionales a la cuantía actual de 1.500) y mantener los importes actuales de beca variable.

Actuaciones propuestas:

- Aumentar el presupuesto destinado a becas.
- Informar del incremento de la cuantía de la beca residencia a los estudiantes.
- Realizar un seguimiento anual de que la cuantía es adecuada para el fin.

- **Cobertura de necesidades no económicas**

Crear centros de atención al estudiante, tanto físicos como digitales, donde se ofrezca toda la información relativa a becas universitarias y se traslade también a los estudiantes de educación secundaria la información de las becas disponibles para estudiar en la universidad.

Actuaciones propuestas:

- Identificar los puntos óptimos para la ubicación de estos centros.
- Definir un calendario de actividades y notificaciones, con especial énfasis en los momentos de mayor relevancia (p. ej., apertura de convocatoria, jornada de puertas abiertas).
- Crear y mantener el contenido de la información.
- Estudiar si se puede emplear la estructura de las unidades de trámite

Impacto: ahorro y coste

En el siguiente cuadro 27 se pueden ver los costes de implementación de cada una de las propuestas.

CUADRO 27. PROPUESTAS DE COBERTURA Y GENEROSIDAD

Medidas	Impacto (Ahorros y costes)	Observaciones
Reconsideración de los umbrales de renta utilizados en la concesión	No se ha cuantificado	Se debe de realizar un estudio en profundidad de los umbrales (función continua, efectos redistributivos, etc.)
Replantearse la posibilidad de eliminar los requisitos de patrimonio que generen distorsiones en la asignación de las becas	No cuantificable	
Rediseño de cuantías para cubrir las necesidades económicas: aumento de la beca de residencia	Coste: 98 M €	El incremento de la cuantía de la beca residencia, pasando de 1.500 € a 2.700 €, supondría un incremento de 1,8 veces sobre los 122 M € actuales (121,8M € en base a datos del MEFP 2016-2017). Este incremento supone 98M € adicionales en el presupuesto del MEFP dedicado a becas.
Cobertura de necesidades no económicas	Coste: 3 M €	Apertura de centros de apoyo en cada universidad (~2 empleados por centro). Se ha estimado un sueldo de 20.000 € anuales para el personal dedicado a la atención de los estudiantes en los centros físicos; 20.000 x 84 (universidades) x 2 = 3,3 M €.

Fuente: AIReF.

2.7.3. Procedimiento

Estas propuestas buscan modificar los procedimientos actuales, facilitando la búsqueda y solicitud de las becas universitarias y adelantando el momento de su concesión al inicio del curso académico.

- **Adelantamiento de la convocatoria**

Adelantar la convocatoria general al mes de enero para que las becas estén resueltas en julio.

Actuaciones propuestas:

- Adaptar los plazos en la convocatoria de carácter general de becas y ayudas.
- Comunicar la preconcesión basada en requisitos económicos, condicionada a cumplir los requisitos académicos.
- Utilizar para comprobar los requisitos económicos la declaración de renta del ejercicio económico disponible.
- Adicionalmente, sería necesario garantizar la disponibilidad de los fondos al comenzar el curso en septiembre.
- Permitir el uso de información más reciente, si se dan cambios importantes que hayan empeorado las circunstancias del estudiante.

- **Portal de solicitud única para todas las becas**

Desarrollar un portal único de solicitud para todas las becas universitarias disponibles (MEFP, comunidades autónomas y entidades locales).

Actuaciones propuestas:

- Crear una herramienta informática que permita servir como punto único de acceso al sistema estatal de becas universitarias.
- Coordinar a las diferentes administraciones (MEFP, comunidades autónomas y entidades locales) involucradas en la concesión de las becas universitarias para simplificar la tramitación de las solicitudes.
- La propia Administración identificará la mejor beca disponible para el estudiante.

- **Predictibilidad y automatización de la renovación de las becas**

Facilitar el acceso a las becas mediante la creación de procedimientos automáticos que permitan al estudiante conocer su elegibilidad:

Actuaciones propuestas:

- Coordinar con la AEAT la notificación de elegibilidad en la declaración de la renta.
- Establecer herramientas informáticas que permitan identificar qué declarantes pertenecen a un núcleo familiar elegible para recibir becas (como ocurre en el procedimiento de AGAUR) y la renovación automática de las becas.
- Formar a los empleados de unidades de trámite y MEFP para que sepan utilizar dichas herramientas informáticas.

- **Unidades de gestión y trámite de becas universitarias centralizadas en las comunidades autónomas con más de una universidad pública**

Crear unidades de gestión y trámite de becas universitarias en las comunidades autónomas con más de una universidad pública que tengan acceso a las fuentes de información necesarias para la tramitación y asignación de las becas.

Actuaciones propuestas:

- Establecer una única unidad de trámite de becas y ayudas en las comunidades autónomas con más de una universidad pública.
- *Back Office* de gestión de becas para intercambiar datos con las universidades.
- Foro general de dudas de tramitación de las unidades de trámites y el procedimiento para resolverlas.
- Plataforma de integración y colaboración interadministrativa para comprobar datos económicos, familias numerosas, monoparentales, certificado de convivencia, discapacidad, comprobación del DNI, etc.
- Clarificar el reparto de responsabilidades entre entidades locales, universidades, comunidades autónomas y Estado.
- Asignar un presupuesto y dotar del personal necesario a cada unidad de trámite.

- Rediseñar el procedimiento de tramitación. Crear un mecanismo de coordinación y comunicación de todas las unidades de gestión de becas y el MEFP.
- Aplicar a nivel nacional las mejores prácticas nacionales e internacionales (por ejemplo, el modelo de unidades de trámite agrupadas en Australia y, en el caso español, el de la comunidad autónoma de Cataluña mediante la creación de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación, AGAUR).
- Valorar la potencial agrupación de las unidades de trámite con proximidad geográfica en aquellas comunidades autónomas con una única universidad: Galicia, Cantabria, Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Baleares y Murcia.

Impacto: ahorro y coste

En el siguiente cuadro 28 se pueden ver los costes de implementación de cada una de las propuestas.

CUADRO 28. PROPUESTAS DE PROCEDIMIENTO

Medidas	Impacto (Ahorros y costes)	Observaciones
Adelantamiento de la convocatoria	Ahorro: 2,6 M€	~3 empleados enviados desde el MEFP a las universidades en los momentos de alta carga administrativa, con un sueldo estimado de 10.000 € anuales. Si se extrapola a las 84 universidades, se ha estimado que la reducción de estos trabajadores temporales supone un ahorro de hasta 2,6 M€.
Portal de solicitud única para todas las becas	Ahorro: 1,6 M€	Se ha establecido un ratio de 570 becados por persona en las unidades de trámite de las universidades, por lo que se estima que el personal dedicado a la tramitación es 802 personas, en base a los ~460.000 solicitudes en las 84 universidades, lo que supone una media de 10 personas por universidad. Si se redujera el número de revisiones en base al peso relativo de las solicitudes de las CC.AA. sobre el total de becas, asumiendo un sueldo de 20.000 € anuales para estos profesionales, se estima que podría ahorrarse hasta 2 M€. (Asumiendo el salario de los empleados de AGAUR: $460.000/570=807$; $807 \times 20.000 \times 10\% = 1,6 \text{ M€}$)
Predictibilidad y automatización de la renovación de las becas	Ahorro: 10 M€	Con la solicitud automática se podría reducir ~60% de las solicitudes de los estudiantes ya matriculados y becados en años anteriores. ~75% de los estudiantes becados se mantienen dentro de los mismos umbrales de renta, de manera que el único requisito que podría afectarle sería el académico. Si bien el tiempo dedicado a las tramitaciones de las solicitudes sencillas (es decir, sin casuísticas especiales de renta) es inferior, la existencia de casos complicados con alta dedicación de tiempo reduce el ahorro que puede obtenerse mediante esta recomendación, lo que disminuye el impacto en ~10%. ~80% de estudiantes que continúan en el SUE x 92% de estudiantes en base al SIIU no cambian de umbrales - 10% = 64%; $807 \times 0,64 \times 20.000 = \sim 10 \text{ M€}$.
Crear unidades de gestión y trámite de becas universitarias en las CCAA con más de una universidad pública	Coste: 15 M€ Ahorro: 3 M€	En base a los datos disponibles del coste de funcionamiento de la AGAUR, que incorpora 62 personas con un sueldo medio de 46.000€, y cubre al 14% de solicitudes totales, se estima que el coste total de establecer unidades similares para ofrecer una cobertura del 100% podría costar hasta 15 M€. $(460.000 \times 62 \times 70\%) / 14\% + \text{infraestructura} = 7$ (CCAA con más de una universidad) $\times 1000$ (superficie) $\times 10$ (coste m ²) = 14,3 M€. Adicionalmente, esta medida genera ahorros de ~3 M€ anuales. 28.000 (salario) $\times 807$ (personal en las unidades de trámite) $\times 70\%$ (solicitudes en CCAA con más de una universidad) + 10% (ahorro) = 3 M€.

Fuente: AIReF.

ANEXO 1

GLOSARIO DE TÉRMINOS

- **AGAUR:** Agencia de gestión de becas y ayudas de la Generalitat Catalana.
- **Ayuda al estudio:** tendrá la consideración de ayuda al estudio toda cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas con validez en todo el territorio nacional, atendiendo únicamente a las circunstancias socioeconómicas del beneficiario.
- **Beca:** se entiende por beca la cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas conducentes a la obtención de un título o certificado de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante.
- **CCAA:** Comunidades autónomas.
- **Concurrencia no competitiva:** Las becas universitarias del MEFP se conceden de forma directa en concurrencia no competitiva, es decir, no se fija un número determinado de beneficiarios.
- **CRUE:** Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- **EELL:** Entidades locales.
- **EvAU:** Evaluación para el Acceso a la Universidad.
- **Fase R:** Fase en la que la unidad de trámite de la universidad, según unas instrucciones generales, procede a la revisión de las alegaciones realizadas por los solicitantes, comprobando manualmente para cada solicitante el cumplimiento de los requisitos tanto académicos como económicos y la que realice la propuesta al MEFP para que conceda o deniegue la beca.
- **FEDEA:** Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- **FP:** Formación Profesional.

- **ICO:** Instituto de Crédito Oficial.
- **INE:** Instituto Nacional de Estadística.
- **MEFP:** Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- **MCIU:** Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- **N.D.:** No disponible.
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- **PAU:** Pruebas de Acceso a la Universidad.
- **PIB:** Producto Interior Bruto.
- **RIS3:** Especialización Inteligente en Investigación e Innovación
- **SIIU:** Sistema Integrado de Información Universitaria.
- **SMI:** Salario Mínimo Interprofesional.
- **SUE:** sistema universitario español.
- **UE:** Unión Europea.
- **UNEIX:** una base de datos que recopila los datos facilitados por las universidades bajo unos criterios homogéneos y los revisa para que sean fiables. A partir de esos datos se extraen indicadores, cuya definición y cálculo han sido consensuados con los responsables de las universidades catalanas.
- **USD:** Dólares de Estados Unidos.
- **UK:** Reino Unido.
- **UT:** Unidades de trámite de las universidades.

ANEXO 2

DETALLE METODOLÓGICO

El presente documento resume la metodología utilizada para este proyecto. Se ha construido en torno a los diferentes tipos de análisis, orientados a responder a las preguntas principales del proyecto. Los diferentes tipos de análisis son: revisión documental, cuestionarios, entrevistas, análisis de datos, *benchmarking* y *design thinking*.

REVISIÓN DOCUMENTAL

La **revisión documental** se ha centrado en evaluar resultados de estudios previos, analizar estadísticas agregadas publicadas en años anteriores y entender métodos específicos empleados en el resto del análisis. De forma esquemática, los documentos consultados se encuadran básicamente en cuatro categorías:

- **Bibliografía general:** de diversos autores de prestigio como José G. Montalvo o José Montalbán, o instituciones como la Unión Europea, la CRUE y el Observatorio del Sistema Universitario; estos estudios nos han permitido conocer aspectos genéricos del sistema de becas y aspectos más detallados sobre las diferentes características de dicho sistema y sus consecuencias (p. ej., progresividad, impacto o acceso).
- **Plan Estratégico y disposiciones generales:** publicado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (actual MEFP), incluyen la estrategia general perseguida, la descripción de los programas de becas, los diferentes subprogramas y acciones que los componen y los presupuestos para cada una de las partidas; destaca el Plan Estratégico 2018-2020. Asimismo, dentro de las disposiciones generales publicadas en el Boletín Oficial del Estado, destacan el Real Decreto 726/2017 y el Real Decreto 951/2018, por los que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2017-2018, así como el Real Decreto 1220/2010, por el que se crea el Ob-

servatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, y el Real Decreto 1721/2007, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. También se han consultado los planes estratégicos concretos de diversas comunidades autónomas.

- **Convocatorias y resoluciones de ayudas:** convocatorias de becas y ayudas de las comunidades autónomas y algunas entidades locales, así como leyes específicas de algunas comunidades autónomas. Destaca la Ley 7/2011, de creación de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación.
- **Datos estadísticos:** publicados periódicamente por diferentes organismos, como el MEFP, la OCDE y Eurostat. Destacan los informes Datos y Cifras del sistema universitario español.

ENCUESTA

El objetivo general de la encuesta a estudiantes universitarios es recoger información relativa a aspectos relacionados con sus necesidades y con la cobertura, el procedimiento de solicitud y la resolución de las becas. También profundizar acerca de la experiencia de los estudiantes durante el desarrollo de la carrera universitaria: cómo hicieron frente a su financiación y cuáles fueron las principales razones que les motivaron para elegir sus estudios.

La metodología seguida para realizar las encuestas se ha estructurado en una serie de fases bien diferenciadas:

- **Definición de objetivos y uso final de los datos:** se han fijado unos objetivos claros que sirven como eje para estructurar las preguntas de la encuesta.
- **Definición de grupos objetivo:** el principal grupo objetivo de estas encuestas han sido los estudiantes de las universidades españolas.
- **Estructura y bloques de preguntas:** las encuestas se han estructurado en torno a los objetivos principales que persiguen cada una de las 11 preguntas del proyecto.
- **Definición de preguntas de la encuesta:** se ha desarrollado el contenido para cada bloque de preguntas y se ha escogido el tipo de respuesta que mejor se ajusta a una contestación fiable y con menor efecto de sugestión sobre el encuestado.
- **Validación y ajuste de las preguntas:** se ha realizado a partir de la opinión de expertos y el testeo de las encuestas en un grupo piloto reducido.

- **Universo:** la encuesta se lanzó a todo el universo, es decir, a un total de 84 universidades. Debido a la capacidad de las universidades para dar respuesta han participado en la encuesta 73 universidades. Su colaboración para promover la participación de sus estudiantes ha consistido en colgar las encuestas en sus páginas web y enviar emails a todos sus estudiantes. Por tanto, el universo quedó restringido a 73 universidades, lo que supone 1.482.155 estudiantes que han estado matriculados en algún grado/máster universitario el curso 2017-2018.
- **Periodo de campo:** la encuesta se ha realizado del 15 de septiembre hasta el 5 de octubre de 2018 mediante cuestionario web.
- **Muestra:** participaron aproximadamente 22.000 estudiantes y se consideraron válidas¹³⁶ 13.775.
- **Aleatoriedad:** la muestra puede considerarse aleatoria debido a la no significatividad de la no respuesta ya que al comparar los valores de los estadísticos muestrales y poblacionales se constata una elevada similitud entre la muestra y el universo con diferencias muy pequeñas.
- **Estimaciones:** a la vista de los datos y las diferencias detectadas entre algunas ramas se ha optado por efectuar una explotación estratificada. Esto implica ponderar las muestras separadas de cada rama para obtener las estimaciones globales y sus correspondientes errores de muestreo.

INSTRUMENTO DE LA ENCUESTA: EL CUESTIONARIO

La primera sección del cuestionario, sección A, contiene la información básica del encuestado y su motivación para cursar estudios universitarios.

La segunda sección, sección B, tiene por objeto conocer más de cerca las necesidades que tienen los estudiantes y cómo han llevado estos la gestión financiera asociada a los gastos universitarios. La última pregunta de esta sección determina qué estudiantes siguen con la sección C o por el contrario van directamente a la sección E.

La tercera sección, sección C, solo ha estado disponible para aquellos estudiantes que hayan solicitado alguna beca (última pregunta de la sección B) y comprende el proceso de solicitud y recepción de dicha beca. La última pregunta de esta sección (C.9.a. – Receptor de la beca) determinará qué estudiantes siguen con la sección D o por el contrario van directamente a la sección E.

¹³⁶ Los criterios que se han tomado para considerar respuesta no válida: estudiantes que han contestado más de una vez, cumplimentación del cuestionario en menos de un tiempo fijado y, por último, preguntas de control.

La cuarta sección, sección D, es para aquellos estudiantes que hayan recibido alguna beca y tiene por objeto entender la experiencia universitaria a la que han estado expuestos estos estudiantes y la cobertura de la beca que han recibido.

La quinta sección, sección E, persigue entender el tipo de vida universitaria que han tenido aquellos estudiantes que no han recibido ninguna beca.

La sexta y última sección, sección F, es para todos los estudiantes y trata de conocer las aspiraciones de los estudiantes al acabar los estudios.

ENTREVISTA

Las entrevistas tienen por objetivo obtener un entendimiento más profundo del que se puede obtener a través de las encuestas. Estas entrevistas nos permitirán contactar con diferentes agentes involucrados en la implementación de la estrategia y la gestión de becas universitarias y en el control y seguimiento de estas.

La literatura coincide en que un diseño estructurado de entrevistas tiene un alto impacto positivo en confiabilidad (es decir, criterios de evaluación consistentes entre candidatos). Por ello, las entrevistas estructuradas son altamente recomendadas para procesos de selección u otros procesos en los que se evalúa al candidato frente a los otros. Un ejemplo serían las entrevistas de trabajo.

Sin embargo, en nuestro caso no necesitamos ser tan estrictos con la consistencia de evaluación entre candidatos. El principal objetivo es validar la información analizada en la revisión documental y constatar otros aspectos no cubiertos en esta. Por lo tanto, se empleó una metodología de entrevistas y entrevistas semiestructuradas ofreciendo siempre suficiente flexibilidad para poder abordar problemas o cuestiones que no se contemplaron en el diseño de estas.

Potencialmente, se usaron técnicas de *deep structure interview* en los puntos de la entrevista que se consideren más relevantes para el estudio. Con estas técnicas se empatiza con el entrevistado y se profundiza lo máximo posible en las mentalidades y motivaciones subyacentes, para así entender al máximo la raíz del problema o de la situación. Por su naturaleza desestructurada, estas técnicas se aplicaron de forma no premeditada y según el momento en que las entrevistas lo permitan o requieran.

ANÁLISIS DE DATOS

La metodología de análisis de datos ha tratado de extraer conclusiones y recomendaciones concretas a partir de la información cuantitativa disponible sobre las ayudas. Por una parte, se han utilizado las estadísticas agregadas que han sido publica-

das (por ejemplo, por parte del Ministerio de Educación) para detectar patrones o resultados de especial interés. Por otro lado, se ha utilizado el Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU).

Se han empleado técnicas de inferencia causal (*propensity score matching*, regresión logística y regresión múltiple, entre otras), estudios de correlación y técnicas descriptivas para explotar al máximo la información proporcionada por las bases de datos.

BENCHMARKING

El objetivo del *benchmarking* es la comparación del sistema de becas español con otros casos internacionales, entender cómo se compara la situación de nuestro país con la de otros y, potencialmente, evaluar posibles oportunidades de mejora. La metodología de *benchmarking* seguirá dos enfoques distintos:

- **Comparación de estadísticas generales con países relevantes:** se combinaron los datos obtenidos durante la revisión documental con información adicional a partir de bases de datos públicas y de las fuentes internas de la práctica Educación y Sector Público de McKinsey & Company.
- **Identificación de mejores prácticas internacionales:** con colaboración de nuestra práctica de Educación y Sector Público, se describirán y analizarán casos de éxito de otros países que pueden aplicarse al sistema actual español.

Análogamente, se ha realizado un *benchmarking* interno de las becas españolas, comparando entre sí las diferentes becas estatales, autonómicas, locales y de instituciones privadas. El objetivo ha sido identificar qué regiones o ayudas presentan una mayor coherencia y cobertura, una mejor pertinencia con las estrategias diseñadas y/o unos mejores procedimientos y criterios de adjudicación y tramitación. Este análisis no incluyó un *benchmarking* detallado del impacto de las diferentes ayudas, ya que solo se dispone de los datos del SIIU.

DESIGN THINKING

Con el fin de fomentar la creatividad, se ideó una sesión de *design thinking* interna, basada en la metodología denominada *Persona*. Esta metodología propone la creación de personajes con mucho nivel de detalle para representar una situación relevante al problema a estudiar.

En este estudio se creó el personaje de Jesús, un estudiante que recorre los principales puntos de toma de decisión acerca de qué nivel de estudios cursar. De esta forma, el análisis se inicia en el momento en el que el estudiante finaliza la educación obliga-

toria y debe decidir si cursa o no Bachillerato, y termina con la consecución por parte del estudiante de un máster.

Con este análisis se intenta entender cuáles son los factores críticos a la hora de tomar la decisión de si cursar / continuar cursando estudios universitarios. Los principales puntos críticos discutidos más importantes son:

- **Predictibilidad:** al estudiante le interesa saber si en el futuro podrá contar con ayudas para costear sus estudios.
- **Cuantía:** la cuantía de la beca es un factor fundamental a la hora de tomar la decisión de acceso a estudios superiores; si esta no se adecúa al gasto que debe afrontar el alumno, puede afectar negativamente a dicha decisión.
- **Criterios de elegibilidad:** el criterio de desempeño académico puede negar la beca a personas que, por circunstancias personales, no han podido dedicar todo el tiempo necesario a los estudios.
- **Procedimiento y plazo:** la recepción tardía de la beca, cuando el alumno ya ha tenido que hacer frente a gran parte de los costes, puede expulsar a estudiantes del sistema, además de generarles estrés.
- **Coste de oportunidad:** el estudiante puede decidir no acceder o continuar sus estudios por tener la posibilidad de entrar directamente en el mercado laboral y así ganar dinero.

ANEXO 3

OTRA INFORMACIÓN DISPONIBLE EN AIREF

Relación de documentos adjuntos:

- Documento I-Cuestionario de las encuestas a estudiantes universitarios.
- Documento II- Metodología del análisis de datos.
- Documento III- Análisis de impacto. Tablas de resultados y de balanceo de los análisis.
- Documento IV- Procedimiento de tramitación, alegación y recurso de reposición del procedimiento general del MEFP y del procedimiento en Cataluña con AGAUR.
- Documento V- Se enumeran las principales características en cuanto a las prioridades estratégicas y cómo han adaptado las plazas universitarias de las tres comunidades autónomas con más estudiantes universitarios (Madrid, Andalucía y Cataluña) y de Galicia que desde 2009 ha pues en marcha un sistema de detección de necesidades en el mercado laboral.