

Las becas y ayudas al estudio en la educación no universitaria en España. Diagnóstico desde la perspectiva regional y propuestas de mejora

Scholarships and study grants in non-tertiary education in Spain. Analysis from the regional perspective and some recommendations

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2014-366-277

Carmen Pérez-Esparrells

Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía y Hacienda Pública. Madrid. España.

Susana Morales Sequera

Instituto de Educación Secundaria Clara del Rey. Comunidad de Madrid. España.

Resumen

El objetivo de la política de becas y ayudas al estudio es garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema educativo; se trata, por tanto, de una política eminentemente de justicia redistributiva. Es, entre otras, por esta razón, por lo que actualmente es una de las políticas educativas menos descentralizadas, y su descentralización con frecuencia plantea controversia en España. Este trabajo evidencia el carácter preminente de la centralización de la política de becas para garantizar la equidad territorial, a la vez que demuestra una mayor presencia e implicación de los Gobiernos regionales para atender mejor a las características demográficas (debido a la mayor concentración de escolares inmigrantes en zonas específicas), territoriales (pues existen amplias zonas rurales en el país en desigualdad de condiciones de acceso a la escolarización) y socioeconómicas (factores determinantes de gran parte de los resultados educativos).

Pese a esta situación, las comunidades autónomas realizan asignaciones complementarias a las del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuya cuantía es significativa, lo que añade aún más diferencias en el panorama regional. Se comprueba la equidad territorial en tasa de cobertura de las becas y ayudas al estudio que realiza dicho ministerio y se constata que su distribución se ajusta a la *renta per capita* de cada comunidad autónoma. No obstante, debería tenderse a un reparto más equitativo entre las personas teniendo en cuenta los diferentes niveles socioeconómicos y el coste de la vida en cada región. Las políticas de becas realizadas por las comunidades autónomas son muy diferentes, pues recogen las prioridades dadas por cada Gobierno autonómico. Mantener el equilibrio adecuado entre la garantía estatal de igualdad de oportunidades y el papel activo de los Gobiernos regionales en la política educativa de su territorio constituye el reto de cualquier estructura descentralizada.

Palabras clave: becas, igualdad de oportunidades, eficiencia, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, comunidades autónomas.

Abstract

Scholarship and study grant policy aims to guarantee equal opportunities in access to and permanence in the educational system and is therefore a policy eminently oriented toward redistributive justice. This is one reason why in Spain the system of scholarship and study grants is currently one of the least-decentralized educational policies, and its decentralization frequently raises domestic controversy. This paper shows how the centralization of scholarship policy is mainly aimed at guaranteeing territorial equity, and it demonstrates that regional governments are becoming more involved in order to cope better with their own demographic characteristics (since some zones have a higher concentration of immigrant enrolment), territorial characteristics (since parts of Spain contain large rural areas where access to schooling is uneven) and socioeconomic characteristics (which largely determine educational outcomes).

Despite this situation, the Spanish regions furnish significant student grants to complement the grants provided by the Ministry of Education, thus adding even more differences to the regional landscape. This study illustrates that there is territorial equity in terms of the coverage rate of Ministry scholarships and study grants and shows that national funds are distributed consistently with the per-capita income of each region. Nevertheless, there should be a tendency to a more-equitable distribution among persons, taking into account the different socioeconomic levels and the cost of living in each region. Regional scholarship and study grant policies differ greatly; each addresses the priorities set by its own regional government. The challenge facing the decentralized structure of education policy in Spain is to maintain the balance between the national guarantee of equal

opportunities and the active role of regional governments in their respective territories.

Key words: grants, equal opportunities, efficiency, Ministry of Education, Culture and Sports, Spanish regions.

Introducción

La educación y la formación de capital humano constituyen las claves para el desarrollo equilibrado y sostenible a largo plazo de las economías y de los sistemas políticos. En este siglo XXI, el valor de la educación se ha incrementado aún más como consecuencia de la creciente globalización de los mercados. La literatura internacional revela que la educación y el aprendizaje del alumno dependen de una multitud de factores personales y ambientales, así como del nivel económico y educativo del individuo y su familia. Este hecho supone que el sistema educativo podría llegar a reproducir las diferencias existentes en la sociedad, lo cual generaría una desigualdad manifiesta entre los ciudadanos en cuanto a las posibilidades reales de educarse y una clara pérdida de eficiencia en la medida que personas capacitadas no puedan acceder a niveles educativos superiores. Por tanto, la intervención pública en el sector educativo se ha fundamentado desde el comienzo en dos principios básicos: la equidad y la eficiencia.

Respecto a la equidad, las becas y ayudas al estudio constituyen una herramienta que permite orientar la actuación pública hacia determinados individuos (y sus familias) para intentar disminuir los desequilibrios de partida y conseguir la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. En el caso español, el sistema de becas y ayudas al estudio tiene como objetivo cubrir los costes asociados a la escolarización, entre otros: los costes directos de la enseñanza (matrícula), los costes indirectos (libros y material escolar, transporte, comedor, residencia) y los costes de oportunidad (salarios dejados de percibir al estar estudiando). Aun así, su cuantía es todavía reducida en España en comparación con los países de nuestro entorno europeo e

incluso con la media de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el año 2012 el gasto en becas no universitarias realizado por todas las administraciones públicas supuso el 1,9% del gasto público educativo y el 0,076% del producto interior bruto (PIB) según los últimos datos de la Estadística de Recursos Económicos destinados a la Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (en adelante, MECD).

En todo caso, como en cualquier sistema educativo, la dimensión de la política de becas y ayudas al estudio (en adelante, becas) debe manifestarse de forma diferenciada en los distintos niveles educativos que conforman la Enseñanza universitaria y no universitaria, ya que la igualdad de oportunidades en el acceso abarca diferentes aspectos en cada una. En este estudio, se ha optado por analizar en profundidad la política de becas en los niveles no universitarios, porque las becas universitarias responden a otro estadio educativo y se relacionan no solo con los niveles socioeconómicos, sino también con el rendimiento académico de los estudiantes.

Pero la política de becas también cumple objetivos de eficiencia. Calero (1993) señala que, si partimos de que las capacidades intelectuales se reparten homogéneamente entre todos los grupos sociales, la desigualdad de oportunidades supondría un desaprovechamiento de las capacidades de los individuos que no pueden permanecer, por razones económicas, en el sistema educativo. Pero, además, una adecuada política de becas que cubra íntegramente el coste de oportunidad de acceder al mercado laboral favorece la eficiencia al promover que no tengan que compaginarse estudios y trabajo, con el consiguiente mayor aprovechamiento de los estudios.

Desde el punto de vista normativo, las becas en España tienen como fundamento el artículo 27 de la Constitución, que establece el derecho fundamental a la educación; la Ley Orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa¹; el Real Decreto 1721/2007 que introduce la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan gestionar el sistema de adjudicación de becas²; y el Real Decreto 609/2013 que modifica el

⁽¹⁾ En su artículo 2.e) cita el «Sistema Estatal de Becas y Ayudas al Estudio, como garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación».

⁽²⁾ Dicho real decreto reconoce a las comunidades autónomas capacidad para desarrollar la normativa básica en materia de becas, convocatoria, gestión, resolución, adjudicación, pago y resolución de recursos.

anterior, en concreto, en los umbrales de renta establecidos, introduciendo medidas de racionalización del gasto³.

La política de becas y ayudas en educación no universitaria es competencia del MECI en todo el territorio a excepción del País Vasco, que tiene asumidas las competencias desde 1980. No obstante, todas las comunidades autónomas realizan en la actualidad convocatorias específicas en su territorio, de forma que esta política de becas autonómica ya supone un 49,85% del importe total, aunque con amplias diferencias entre comunidades, como se verá.

Esta política educativa es, por tanto, una de las menos descentralizadas dentro de los bienes preferentes, y su descentralización es un tema que con frecuencia plantea controversia. La razón de este debate radica en su carácter de política de justicia distributiva, que debe garantizar la igualdad de oportunidades de todos los estudiantes independientemente, también, de su lugar de residencia. En general, se considera que la actuación de los Gobiernos regionales mejora la eficiencia en el sentido de que permite una toma de decisiones más ajustada a las necesidades de los usuarios (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2013). No obstante, existe un amplio consenso en la teoría del federalismo fiscal sobre la necesidad de que las políticas redistributivas, como la de becas, se encuentren centralizadas, para garantizar que no existan claras diferencias entre jurisdicciones, que conlleven una reducción del bienestar social. Las críticas a la descentralización de las políticas redistributivas tienen su base fundamental en que esta implicaría que cada comunidad autónoma pudiera decidir el grado de distribución que desea para sus residentes fijando la cuantía y la cobertura de las becas que financia.

No obstante, a nivel regional las prioridades de la política de becas, al igual que el resto de la financiación pública de la educación⁴, podrían atender mejor a las características demográficas (debido a la mayor concentración de escolares de origen inmigrante en zonas específicas), territoriales (pues existen amplias zonas rurales en desigualdad de

³ Este real decreto introduce cambios sustanciales en la política de becas en todos los niveles educativos a partir del curso 2013-14. Este artículo no ha podido tener en cuenta dichos cambios al no existir, todavía, estadísticas al respecto. Uno de los cambios sustanciales se ha producido en los criterios de asignación de becas y la simplificación de los tipos de becas. Se consideran, básicamente, cuatro tipos de becas: básica, de cuantía fija ligada a renta, de cuantía fija ligada a la residencia y de cuantía variable.

⁴ Pérez-Esparrells y Vaquero (2009) analizan la evolución de los recursos públicos invertidos en los niveles educativos no universitarios desde 2000 y constatan que uno de los factores determinantes en las diferencias por comunidad autónoma son los cambios demográficos y sociales producidos en España por la escolarización de la población inmigrante.

condiciones de acceso a la escolarización) y socioeconómicas (factores determinantes de gran parte de los resultados educativos).

El objetivo de este artículo es doble. Por un lado, pretende comprobar que la política de becas que realiza el MECD se ajusta a un reparto equitativo entre las distintas regiones, entendiendo que una mayor equidad territorial significa que las becas y ayudas son recibidas fundamentalmente por las regiones que se encuentran en una situación económica más desfavorable. De esta forma podría considerarse una política de mínimos que asegura la igualdad de oportunidades independientemente del territorio de residencia.

Por otro lado, se revisará la política de becas realizada por los Gobiernos regionales, para comprobar las diferencias existentes, las prioridades dadas por cada Gobierno regional a una u otra beca y, por lo tanto, si se está produciendo un ajuste a las preferencias o las necesidades de cada comunidad autónoma. A partir de dicho diagnóstico se plantearán propuestas de mejora.

Descripción general y evolución de las becas y ayudas al estudio por comunidades autónomas

En este apartado se formulan los diferentes conceptos e indicadores que se van a utilizar en el artículo, así como la fuente primaria de la información, que será la Estadística de Becas y Ayudas al Estudio (en adelante EBAE), elaborada por el MECD⁵.

Los conceptos de beca y de ayudas al estudio, empleados en este artículo de forma indistinta, serán los recogidos en el artículo 1 del Real Decreto 1721/2007 y definidos igualmente en la metodología de la EBAE. Se considera beca:

La cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas conducentes a la obtención de un título

⁵⁾ En este estudio se analizan los datos ofrecidos por la estadística del MECD desde el curso 1999-2000 hasta el último curso disponible, 2011-12. En dicha estadística los datos aparecen desagregados atendiendo a la Administración pública financiadora de la beca y la comunidad autónoma de destino, es decir en la que está ubicado el centro docente en el que está matriculado el destinatario de la beca.

o certificado nacional de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del estudiante.

Las ayudas al estudio, sin embargo, atienden «únicamente a las circunstancias socioeconómicas del beneficiario»⁶.

En ambos casos, la EBAE destaca la necesidad de que haya una solicitud previa por parte del interesado y de que se cumpla algún tipo de requisito, lo que excluye del concepto de beca o ayuda al estudio lo que la EBAE denomina 'programas de gratuidad de libros texto', que consisten en la concesión de ayudas individualizadas o préstamo de libros a todos los alumnos de alguno o de todos los niveles educativos obligatorios, pero sin necesidad de solicitud previa por parte del estudiante y sin que tenga que cumplir ningún requisito. La importancia cuantitativa de estas gratuidades de libros de texto han hecho necesaria su consideración en este estudio para constatar el esfuerzo económico real que realizan las administraciones públicas, por lo que se analizarán tanto las becas y ayudas como dichas gratuidades.

De acuerdo con estas definiciones, dentro del concepto de becas y ayudas al estudio que utiliza la EBAE, se distinguen una gran variedad de ayudas y becas a estudiantes de enseñanzas no universitarias. Las Tablas I y II⁷ muestran las distintas modalidades de becas convocadas por todas las administraciones públicas en cada una de las etapas educativas no universitarias. Casi la mitad del importe de todas las ayudas que se financian en Educación Infantil y obligatoria corresponde a ayudas para libros de texto o a los programas de gratuidad. Solo la Comunidad de Madrid y el País Vasco destinaban menos del 40% a este tipo de ayudas en el curso académico 2011-12. En el caso del País Vasco se destina a los comedores escolares (68,5%) y en la Comunidad de Madrid se debe a la financiación de la Educación Infantil de primer ciclo en centros privados, que supone un 33,6% del total del importe de las becas de la región para estos niveles educativos. Destaca también el alto porcentaje en becas a

⁶ Así lo resalta Tiana (2008) señalando que, mientras que las ayudas al estudio se conceden exclusivamente por criterios socioeconómicos, las becas tienen en cuenta, además, el rendimiento académico de los estudiantes.

⁷ Los datos se refieren a la Enseñanza no universitaria e incluyen las Enseñanzas de Régimen Especial como Escuela Oficial de Idiomas (EOI), Enseñanzas Artísticas y Educación de Personas Adultas. Con los datos disponibles, no es posible diferenciar por tipo de beca y enseñanza, por lo que dentro de las tablas se reflejan algunas becas que no corresponden a las Enseñanzas de Régimen General.

alumnos con necesidades educativas especiales de Cataluña y Baleares. Además, las administraciones públicas destinaron a las ayudas o a las gratuidades de libros de texto un 46,4% de todas las ayudas. La mayor parte de las comunidades han optado por una de las dos formas de financiación de los libros de texto. Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco utilizan tanto ayudas para la adquisición de libros como los programas de gratuidad, dependiendo del nivel educativo en el que se encuentran escolarizados los alumnos.

TABLA I. Distribución del importe de las becas por tipo de beca. Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria. Todas las administraciones públicas. Curso 2011-12

Comunidad autónoma	Enseñanza	Transporte	Comedor	Residencia	Libros y material	Gratuidad de libros de texto	Idioma extranjero	Necesidades educativas especiales	Otras ayudas
Andalucía	0,0	2,9	33,0	2,4	0,0	44,3	1,1	6,9	9,4
Aragón	0,0	0,7	15,6	0,0	0,0	72,2	0,5	11,0	0,0
Asturias (Princ. de)	0,0	0,0	0,0	0,0	91,6	0,0	0,5	7,9	0,0
Baleares (Islas)	0,0	1,7	11,1	0,0	8,4	37,6	0,2	41,0	0,0
Canarias	0,0	0,0	37,4	0,0	0,0	40,2	0,3	22,1	0,0
Cantabria	0,0	0,4	25,0	0,0	69,5	0,0	0,4	4,8	0,0
Castilla y León	0,0	0,0	25,1	0,0	68,3	0,0	0,2	6,4	0,0
Castilla-La Mancha	0,0	0,1	51,1	0,0	0,0	42,0	1,0	5,7	0,0
Cataluña	0,0	0,0	0,0	0,0	41,0	13,0	1,7	44,4	0,0
Com.Valenciana	0,0	0,0	37,6	0,0	14,9	39,6	0,1	7,8	0,0
Extremadura	0,0	0,8	0,7	0,0	89,8	0,0	0,5	8,2	0,0
Galicia	0,0	0,0	0,0	0,0	67,6	6,8	0,0	25,6	0,0
Madrid (Com. de)	33,6	0,2	29,2	0,0	29,6	0,0	0,4	7,0	0,0
Murcia (Región de)	0,0	0,3	21,3	0,0	51,7	0,0	0,7	26,1	0,0
Navarra (C. Foral de)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	77,4	2,4	20,2	0,0
País Vasco	2,0	0,1	68,5	0,0	19,5	8,7	1,3	0,0	0,0
Rioja (La)	0,0	0,0	31,6	0,0	0,0	50,8	0,6	16,9	0,1
TOTAL ESPAÑA	6,0	1,0	31,9	0,8	20,4	26,0	0,8	10,2	3,0

Fuente: EBAE y elaboración propia.

Nota: Se incluyen los programas de gratuidad de libros de texto.

Las becas en enseñanzas postobligatorias (no universitarias) suponen un 56% del importe total de las becas financiadas por todas las administraciones y uno de sus objetivos es romper la relación entre el abandono temprano de los estudios y el bajo nivel de renta. Mediavilla (2014) encuentra, a este respecto, que las becas incrementan en más de un 40% las posibilidades de finalizar con éxito el nivel secundario postobligatorio con la edad teórica adecuada. Así pues, las becas pueden tener, por tanto, un efecto muy positivo en la reducción del abandono temprano. Esta circunstancia ayudaría a España a cumplir los objetivos en relación con el abandono escolar fijados en la Estrategia 2020 (Comisión Europea, 2010).

En las enseñanzas postobligatorias la mayor parte de la financiación (59,4%) se destina a las becas compensatorias que intentan cubrir el coste de oportunidad de abandonar los estudios para acceder al mercado de trabajo⁸. El resto del peso de la financiación se distribuye entre las becas de libros y material escolar (12,3%), transporte (9,8%) y residencia (8%). Las becas de enseñanza que cubren el coste de matrícula y escolarización en centros de titularidad privada suponen un 2,3% de la financiación total, con diferencias importantes en el peso que representa este tipo de becas en las distintas comunidades.

⁸ En el estudio realizado por la AEVAL (2009) se concluye que hay un porcentaje significativo de población objetivo que no recibe becas, fundamentalmente en los niveles más bajos de renta. Se señalaba que las causas podían estar en la insuficiencia de las becas –de forma que no cubran totalmente el coste de oportunidad y los costes indirectos, el incumplimiento de los requisitos académicos (entre otras causas, por la necesidad de compatibilizar trabajo y educación).

TABLA II. Distribución del importe de las becas por tipo de beca. Educación postobligatoria. Todas las administraciones públicas. Curso 2011-12

Comunidad autónoma	Enseñanza	Compensatoria	Transporte	Residencia	Libros y material	Idioma extranjero	Movilidad	Otras
Andalucía	1,5	62,2	12,8	8,8	9,2	1,0	0,2	4,3
Aragón	3,1	38,4	9,5	21,9	13,3	2,3	3,8	7,8
Asturias (Princ. de)	4,0	51,1	8,5	8,7	13,5	1,1	2,9	10,3
Baleares (Islas)	1,2	57,7	13,5	4,7	14,4	0,9	0,0	7,5
Canarias	1,2	68,3	8,8	2,7	12,9	0,7	0,0	5,4
Cantabria	3,0	56,1	13,7	3,2	14,8	0,8	0,0	8,3
Castilla y León	3,2	47,5	6,9	19,6	13,7	1,0	0,9	7,1
Castilla-La Mancha	1,3	60,5	6,1	14,9	13,6	1,2	0,3	2,2
Cataluña	2,3	55,9	9,3	3,0	15,1	0,8	1,1	12,6
Comunidad Valenciana	3,7	64,1	7,1	2,6	14,1	1,5	1,0	5,9
Extremadura	1,4	61,9	3,5	18,6	11,4	0,7	0,5	1,9
Galicia	2,5	55,4	13,2	11,1	12,4	0,6	0,0	4,8
Madrid (Com. de)	4,0	54,5	6,2	2,0	15,1	2,8	2,1	13,3
Murcia (Región de)	2,0	67,8	6,1	3,8	13,2	1,2	2,1	3,7
Navarra (C. Foral de)	0,5	34,5	11,9	12,1	13,3	6,7	1,5	19,5
País Vasco	9,1	20,7	13,3	1,1	37,8	10,1	2,3	5,6
Rioja (La)	2,1	41,9	7,3	10,6	12,8	1,1	9,9	14,3
TOTAL ESPAÑA	2,3	59,4	9,8	8,0	12,3	1,3	0,7	6,0

Fuente: EBAE y elaboración propia.

Nota: En otras se incluyen los siguientes conceptos: complemento Erasmus, proyecto fin de estudios, comedor; necesidades educativas especiales; exención de precios académicos y otras sin distribuir.

Análisis regional de la tasa de cobertura de las becas y ayudas al estudio

Un primer acercamiento a la evolución de las becas concedidas por todas las administraciones públicas en el período considerado permite observar un aumento sustancial en el importe total de las becas entregadas en los últimos años. En la Tabla III se observa que el monto total se ha incrementado en los 13 cursos en un 331,7% en términos corrientes, aunque el incremento en términos constantes fue de 171,7%. Este aumento en la cuantía del gasto destinado a becas ha ido acompañado de un aumento del número de becas concedidas que, al no ser tan elevado (143,5%), implica que el importe medio de las becas haya ascendido en un 77,3% en términos corrientes y haya llegado a situarse en el curso 2011-12 en 375,6 euros por beca. Sin embargo, el importe medio de las becas en términos constantes se ha incrementado en tan solo un 11,6%. Al mismo tiempo, se ha duplicado el número de estudiantes que están cubiertos por becas (un 26,8% en el año 2011-12, frente al 13,4% del curso 1999-2000), lo que ha supuesto un gran logro en algo más de una década. Asimismo, es importante resaltar que, pese al incremento continuado de todos los indicadores, a partir del curso 2008-09 se produce una ralentización del crecimiento. Esta ralentización se origina tanto en las aportaciones realizadas por el MECED como en las que corren a cargo de las comunidades autónomas, si bien el esfuerzo en el importe de las becas realizado por el MECED ha disminuido menos que el realizado por las comunidades⁹.

Merece la pena destacar que el cambio más significativo en la serie se produce entre los cursos 2006-07 y 2007-08. Entre esos dos años, el importe medio de las becas en términos corrientes se incrementó en tan solo 0,5 euros, lo que provoca que, en términos constantes, se produjera una reducción de 9,9 euros; al mismo tiempo, se generó una reducción de un 8,5% en la tasa de cobertura.

La evolución negativa de los dos indicadores se produce por la confluencia de dos factores, que explicamos a continuación:

En primer lugar, el importe total de las becas concedidas aumentó en tan solo un 2,7% en términos corrientes y se vio reducido, en términos constantes, en un 1,7%. Esta reducción del importe de las becas se explica

⁹⁾ En el curso 2011-12 el importe de las becas financiadas por el ME aumentó en un 5,6%; en cambio, en el curso 2008-09, había aumentado un 39,8%. Por otro lado, el importe de las becas financiadas por las comunidades autónomas en el curso 2011-12 se incrementó en un 1,8% frente al 19,1% del curso 2008-09.

por la expansión, en esos cursos académicos, de los programas de gratuidad de libros de texto que, de acuerdo con la EBAE, no se incluyen en el concepto de becas y, por tanto, no están recogidos en la Tabla III. De esta forma, aunque el importe de las becas se ha reducido, no lo ha hecho el esfuerzo económico realizado por las administraciones para sufragar los costes que la escolarización supone a las familias (costes directos e indirectos, y coste de oportunidad). Así, si se incluyen los programas de gratuidad de libros de texto, el importe de las becas en Enseñanza no universitaria de todas las administraciones públicas durante el curso 2007-08 ascendió a 686.212,9 euros, lo que supuso un incremento del 17,1% con respecto al mismo dato del curso anterior. En términos constantes, el incremento entre los dos últimos cursos escolares fue de un 5,8%¹⁰.

En segundo lugar, el número de becas aumenta en un 2,5% y el número de becarios desciende en un 6,6%. Estos cambios, que en principio pueden parecer contradictorios, se deben al crecimiento de las becas de libros de texto que implica aumentar el número de becas, pero no el de beneficiarios en la misma proporción, ya que muchos de los estudiantes que reciben estas becas ya son becarios del MECED (es una de las condiciones introducidas en muchas de las convocatorias). Estos cambios se materializan en un ligerísimo aumento del importe medio de las becas (que disminuye en términos constantes), pero en una reducción de la tasa de cobertura.

⁽¹⁰⁾ Los datos considerados en esta primera parte del análisis no incluyen los programas de gratuidad de libros de texto, al no considerarse becas o ayudas dentro de los conceptos utilizados por la metodología de la EBAE. No obstante, se realizará un análisis de dichos programas posteriormente.

TABLA III. Evolución de las becas y sus indicadores básicos (becas concedidas por todas las administraciones públicas)¹¹

Indicadores	Curso 1999-2000	Curso 2003-04	Curso 2006-07	Curso 2007-08	Curso 2008-09	Curso 2010-11	Curso 2011-12	% Δ 1999-00 2011-12
Importe total (miles de euros)	230.264,8	403.208,1	561.564,9	576.658,0	748.431,7	955.028,9	994.063,4	331,7
Importe total (miles de euros). Precios constantes (base 2006) ¹²	310.079,2	454.575,1	561.564,9	551.962,3	688.973,3	828.802,3	842.426,6	171,7
N.º de becas concedidas	1.087.097	1.966.880	2.329.870,0	2.388.193	2.433.964	2.554.369	2.646.722	143,5
Beneficiarios de becas	936.273	1.788.174	2.071.182	1.934.172	1.938.780	2.062.236	2.121.416	126,6
Importe medio de las becas (euros)	211,8	205,0	241,0	241,5	307,5	373,9	375,6	77,3
Importe medio de las becas (euros). Precios constantes (base 2006)	285,2	231,1	241,0	231,1	283,1	324,5	318,3	11,6
Tasa de cobertura de las becas (%)	13,4	25,9	29,2	26,7	26,0	26,5	26,8	100

Fuente: EBAE y elaboración propia.

Notas: importe medio de las becas = importe de las becas / número de becas concedidas. Tasa de cobertura de las becas = beneficiarios de becas / alumnos matriculados × 100¹³.

No se incluyen programas de gratuidad de libros de texto.

Una consideración importante a la hora de analizar el impacto regional de la política de becas es atender al ente financiador de las mismas (Tabla IV). El País Vasco, única comunidad autónoma con las competencias transferidas en política de becas, presenta un comportamiento homogéneo a lo largo de todo el período, con un porcentaje de financiación por parte del MECD de aproximadamente un punto, que se redujo durante los cursos 2006-07 y 2007-08, para volver a incrementarse a partir del curso 2008-09.

⁽¹¹⁾ En todos los datos empleados solo se han considerado las becas concedidas a las comunidades autónomas. No se incluyen las concedidas a Ceuta y Melilla, ni las consideradas 'sin especificar'.

⁽¹²⁾ Se ha utilizado el Índice de Precios al Consumo (IPC) de la enseñanza con base 2006.

⁽¹³⁾ Un mayor detalle del cálculo y uso de estos indicadores puede consultarse en Morales (2011).

Este porcentaje se corresponde, fundamentalmente, con la financiación del MECED de becas compensatorias y ayudas por idiomas extranjeros para alumnos de educación postobligatoria. Asimismo, el País Vasco es la única región que financia becas concedidas en otras regiones, aunque estas becas solo supusieron un 0,1% del importe total financiado por dicha comunidad autónoma y se centran en estudios postobligatorios no universitarios.

TABLA IV. Porcentaje financiado por el MECED del importe total de las becas financiadas por todas las administraciones públicas

Comunidad autónoma	Curso 1999-2000	Curso 2003-04	Curso 2005-06	Curso 2006-07	Curso 2007-2008	Curso 2008-2009	Curso 2009-10	Curso 2010-11	Curso 2011-12
Andalucía	100,0	90,0	68,8	63,3	58,9	58,1	56,7	55,3	55,2
Aragón	93,3	59,4	54,8	69,5	72,2	71,0	75,2	78,6	81,1
Asturias (Princ. de)	100,0	100,0	100,0	57,4	58,2	61,4	62,4	80,0	81,3
Baleares (Islas)	100,0	54,2	100,0	70,6	74,9	76,6	86,9	88,0	90,9
Canarias	100,0	60,0	67,1	64,7	64,6	73,5	76,1	80,1	81,1
Cantabria	100,0	100,0	65,2	44,6	54,4	73,7	67,4	56,7	58,9
Castilla y León	100,0	53,6	60,8	64,3	53,5	55,2	56,9	60,4	63,3
Castilla-La Mancha	100,0	72,8	60,4	56,0	60,3	64,3	67,8	74,7	72,0
Cataluña	49,7	45,6	41,8	40,8	95,8	97,5	95,5	97,3	97,2
Comunidad Valenciana	51,9	41,1	39,5	44,8	42,6	50,9	51,9	64,4	66,6
Extremadura	88,3	84,7	82,8	91,8	88,9	82,2	83,6	84,7	85,4
Galicia	100,0	78,6	60,2	88,4	89,4	91,7	87,0	86,7	82,2
Madrid (Com. de)	34,7	28,9	21,5	20,1	20,7	27,6	31,7	35,6	38,0
Murcia (Región de)	100,0	84,4	80,3	75,2	78,5	80,9	83,6	86,4	89,3
Navarra (C. Foral de)	77,0	54,5	57,0	58,1	51,1	63,9	68,9	76,5	80,8
País Vasco	0,0	0,7	1,0	0,1	0,4	1,2	1,2	1,2	1,0
Rioja (La)	47,2	58,6	49,6	64,1	61,9	71,4	67,4	72,6	74,9
TOTAL ESPAÑA	72,3	59,7	51,7	49,5	51,5	55,5	56,7	59,8	60,7

Fuente: EBAE. Series por comunidades autónomas (MECD) y elaboración propia.

Nota: No se incluyen los programas de gratuidad de libros de texto.

En el curso 1999-2000, el MECED era responsable de un 72,3% de todas las becas concedidas a las comunidades autónomas. Entre estas, se percibían grandes diferencias, pues algunas de ellas no realizaban ninguna aportación extra al sistema de becas concedido por el Estado (Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Murcia). En cambio, en la Comunidad de Madrid, La Rioja y Cataluña¹⁴ –las regiones con una menor participación del MECED–, la aportación regional ascendía a un 65,3%, un 62,8% y un 50,3% respectivamente. Luego, las regiones comenzaron a realizar diferentes aportaciones, de forma que en el curso 2006-07 todas las regiones sumaban recursos adicionales a los ya aportados por el MECED, hecho que reduce la aportación de este al 49,5%. Sin embargo, este curso constituye un punto de inflexión, pues a partir de este momento la proporción de becas financiadas por el MECED se incrementa constantemente hasta el curso 2011-12, en el que el porcentaje de financiación del MECED vuelve a los niveles del curso 2003-04.

Durante el curso 2011-12 un 26,8% de los alumnos matriculados en enseñanzas no universitarias han sido beneficiarios de alguna beca¹⁵. Se aprecia un aumento muy importante en el alcance de las becas durante los años analizados, de forma que la tasa de cobertura de todas las administraciones públicas se ha incrementado en torno a un 100%, aunque continúa bastante alejado del 40% de cobertura de las becas en la Unión Europea, cifra a la que el Consejo Escolar del Estado ya en 2010 insta a alcanzar a las administraciones públicas. Este aumento de la tasa de cobertura es especialmente significativo hasta el curso 2005-06, curso en el que alcanza al 33,2% de los alumnos matriculados. A partir de entonces, comienza un descenso lento e irregular hasta situarse, en los últimos cursos, alrededor del 26,5%. Destaca Castilla y León, donde la cobertura de las becas alcanza al 52,7% de los estudiantes. En el extremo opuesto, solo están cubiertos con becas el 4,8% de los estudiantes de Navarra (Tabla v).

⁽¹⁴⁾ Destaca la anómala evolución de la comunidad catalana. Cabrera (2010) señala que se debe a la desaparición en la estadística de las becas de comedor y transporte para los alumnos de enseñanza obligatoria, Infantil y Especial (las de transporte en los niveles postobligatorios las financia casi exclusivamente el ME). Estas becas las gestionan desde 1996 los Consells Comarcals, que las distribuyen entre los ayuntamientos, aunque las financia el Departamento de Educación. Cabrera señala: «probablemente no se han recogido en la EBAE, ya que solo contempla a las consejerías y departamentos educativos como fuente de gasto».

⁽¹⁵⁾ El indicador se ha calculado utilizando el número de beneficiarios y no el número de becas, por lo que un mismo beneficiario puede haber recibido más de una beca por distintos conceptos.

TABLA V. Tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECD y por las consejerías o los departamentos de las comunidades autónomas

Comunidad autónoma	Curso 1999-2000		Curso 2007-08		Curso 2011-12	
	MECD	Comunidad	MECD	Comunidad	MECD	Comunidad
Andalucía	13,2	0,0	8,7	17,0	7,4	15,8
Aragón	6,8	0,3	1,9	2,0	3,8	2,2
Asturias (Princ. de)	9,0	0,0	15,0	34,7	5,6	26,1
Baleares (Islas)	5,5	0,0	10,8	1,8	3,9	3,6
Canarias	10,4	0,0	9,7	19,7	7,4	19,6
Cantabria	9,6	0,0	13,9	28,6	5,6	39,5
Castilla y León	9,3	0,0	25,6	47,5	6,0	46,7
Castilla-La Mancha	10,6	0,0	3,7	3,5	5,5	3,6
Cataluña	5,6	3,4	9,5	0,2	3,3	10,9
Comunidad Valenciana	7,2	16,6	3,0	24,0	6,7	19,0
Extremadura	12,7	9,2	32,0	23,4	8,5	42,0
Galicia	9,6	0,0	4,9	3,0	7,0	33,0
Madrid (Com. de)	5,7	11,5	7,3	35,6	3,7	39,0
Murcia (Región de)	11,4	0,0	16,0	3,5	6,4	16,3
Navarra (Com. F. de)	6,4	1,4	9,6	16,4	3,0	1,8
País Vasco	0,0	21,0	0,0	32,2	0,2	36,6
Rioja (La)	6,7	3,7	5,4	2,9	3,7	6,2
TOTAL ESPAÑA	8,6	4,9	8,9	17,8	5,3	21,5

Fuente: EBAE. Series por comunidades autónomas (MECD) y elaboración propia.

Nota: No se incluyen programas de gratuidad de libros de texto.

Como ya se ha destacado, la política de becas es un pilar fundamental de la política educativa, por tanto, se hace necesario analizar su impacto regional en la igualdad de oportunidades en el ámbito territorial. Es decir, se trata de averiguar si las regiones con PIB *per capita* inferior reciben una mayor cobertura de las becas financiadas por el MECD. En este sentido, San Segundo (2005) encuentra para los cursos 1996-97 y 2001-02 una clara relación negativa entre el porcentaje de becarios en Bachillerato y Formación Profesional y el PIB *per capita* regional, e indica que esta

relación debería ir en aumento según tienda a generalizarse la educación postobligatoria entre las rentas más bajas. Asimismo, Bonal et ál. (2005) también encuentran una relación negativa, esta vez entre el gasto en becas no universitarias (medido como porcentaje del gasto público educativo) y el PIB *per capita* para el curso 2001-02, y señalan:

Desde un punto de vista del equilibrio o desequilibrio territorial, la 'lista única' que se deriva de la existencia de idénticos criterios de elegibilidad para todas las comunidades autónomas puede tener efectos en principio positivos desde el punto de vista de la equidad territorial¹⁶.

Los resultados del análisis de correlaciones para el curso 2011-12 indican que las becas que se reparten de forma equitativa a nivel regional se corresponden con las financiadas por el MECD. Se observa una correlación negativa, fuerte y altamente significativa, entre la tasa de cobertura de las becas del MECD y el PIB *per capita* regional (Tabla VI). Estos resultados revelan que el reparto de las becas del MECD en estos niveles educativos se realiza de forma que las regiones con menor PIB *per capita* tienen un mayor porcentaje de población beneficiaria de becas y ayudas. Por lo tanto, se favorece a las regiones con renta PIB *per capita* más baja y, por tanto, la igualdad de oportunidades. Esta relación es la esperada, dado que en el reparto de una gran proporción de las becas convocadas por el MECD se tienen en cuenta las condiciones socioeconómicas¹⁷. Sin embargo, como se verá a continuación, esta relación negativa no siempre se ha producido.

¹⁶ A este respecto, el Informe del Consejo Escolar del Estado para el curso 2011-12 señala: «Los umbrales y las cuantías de las becas se establecen homogéneamente para todo el Estado, si bien el coste de la vida difiere notablemente entre unos territorios y otros, lo cual da lugar a desigualdades en el poder adquisitivo de los becarios». Recomienda, por tanto, que se tengan en cuenta, para actualizar los umbrales y las cuantías de las becas, el lugar de origen y el lugar donde cursa estudios el becario para que se mantenga su poder adquisitivo y, por tanto, el impacto compensador de estas ayudas.

¹⁷ No obstante, hay que mencionar el posible riesgo ecológico del análisis cuantitativo realizado al utilizarse un agregado macroeconómico como el PIB regional para valorar la equidad en el reparto de las becas estatales y no de datos de renta familiar disponible o datos de renta personal de familias con hijos en edad escolar, que servirían para analizar a nivel micro los efectos redistributivos territoriales.

TABLA VI. Análisis de correlaciones de la tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECED, las consejerías o departamentos de las comunidades autónomas y todas las administraciones públicas. Curso 2011-2012

		PIB <i>per capita</i> (2011)
Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por el MECED. Curso 2011-12	Correlación de Pearson	-,918*
	Sig. (bilateral)	,000
	N	17
Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por las comunidades autónomas. Curso 2011-12	Correlación de Pearson	-,083
	Sig. (bilateral)	,752
	N	17
Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por todas las administraciones públicas. Curso 2011-12	Correlación de Pearson	-,197
	Sig. (bilateral)	-,448
	N	17

Fuente: Elaboración propia.

(*) La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

La Tabla VII revela que ha sido en los dos últimos años cuando esta distribución se ha ajustado a un reparto más equitativo. El origen de esta mejora en la distribución territorial se debe al cambio en la financiación de las gratuidades de libros de texto realizadas por el MECED y las consejerías o departamentos de las comunidades. En la medida en que más regiones han ido traspasando parte de la financiación del MECED a estos programas de gratuidad, la equidad territorial ha ido aumentando.

TABLA VII. Evolución de la correlación de Pearson de la tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECD y el PIB *per capita*

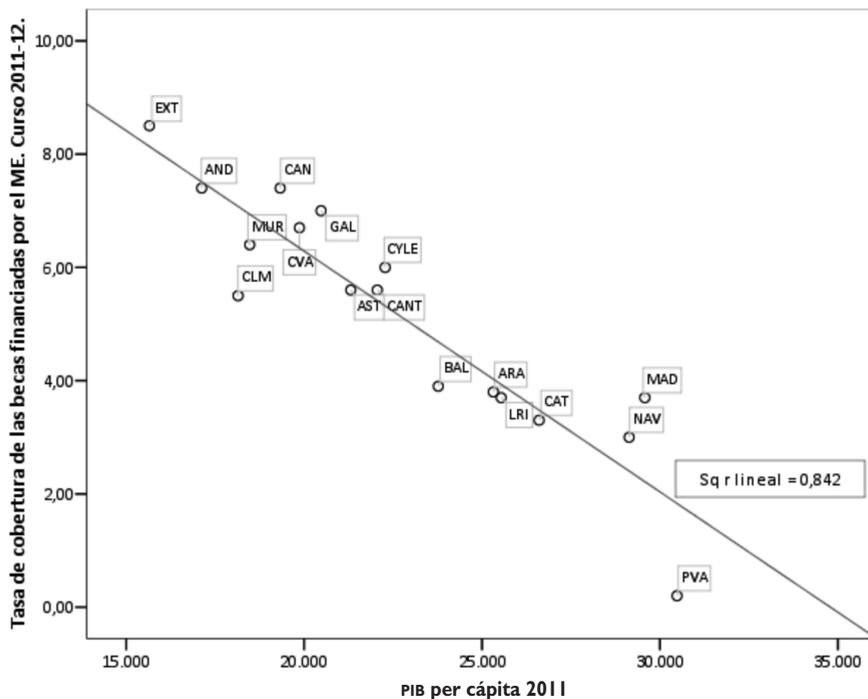
Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por el MECD				
Curso 2007-08	Curso 2008-09	Curso 2009-10	Curso 2010-11	Curso 2011-12
-,418	-,386	-,406	-,898*	-,918*
,095	,126	,106	,000	,000

Fuente: Elaboración propia.

(*) La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

En el Gráfico 1 se observa que las regiones se ajustan bastante a la recta de regresión. Las regiones que se apartan de la recta por la parte superior son aquellas cuyos estudiantes están cubiertos por becas del MECD en una proporción superior a la que les correspondería de acuerdo con su riqueza: Madrid, Galicia y Canarias son los ejemplos más claros de esta 'sobrecobertura'. País Vasco, por sus condiciones competenciales excepcionales, y Castilla-La Mancha se encontrarían en el caso contrario: al recibir sus estudiantes menos cobertura que la correspondiente a su PIB *per capita*, se estarían produciendo situaciones de 'infracobertura' en el ámbito territorial.

GRÁFICO I. Tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECED en relación con el PIB *per capita*



Fuente: Elaboración propia. Nota: No incluye programas de gratuidad de libros de texto.

Los datos recogidos en la Tabla VII no muestran con toda amplitud el esfuerzo económico realizado por las administraciones públicas, puesto que no incluyen los programas de gratuidad de libros de texto que muchas regiones han implantado en los últimos años (principalmente a partir del curso 2006-07) con la cofinanciación del MECED. La tasa de cobertura de las becas varía considerablemente si se incluyen estos programas de gratuidad que, como se ha señalado, sí suponen un esfuerzo en las ayudas a la escolarización obligatoria realizadas regionalmente y, por tanto, pueden estar influyendo en la igualdad de oportunidades. Al incluir los programas de gratuidad, un 55,6% de los alumnos matriculados en todo el territorio español está cubierto por algún tipo de beca aunque, nuevamente, con importantes diferencias regionales. Mientras que en Andalucía el 80% de los alumnos son receptores de alguna beca, en Murcia solo lo son el

22,7%¹⁸. La evolución también ha sido diferente si se comparan los datos de las Tablas VII y VIII. Mientras que en ambos casos la tasa de cobertura de las becas financiadas por las comunidades autónomas se ha incrementado aproximadamente un 21%, la cobertura por parte del MECED ha aumentado gracias a los programas de gratuidad de libros de texto.

TABLA VIII. Tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECED y por las consejerías o departamentos de las comunidades. Se incluyen programas de gratuidad de libros de texto

Comunidad autónoma	Curso 1999-2000		Curso 2007-08		Curso 2011-12	
	MECED	Comunidad	MECED	Comunidad	MECED	Comunidad
Andalucía	13,2	0,0	20,3	44,8	26,4	53,6
Aragón	6,8	0,3	12,1	50,8	21,0	42,3
Asturias (Princ. de)	9,0	0,0	15,0	34,7	5,6	26,1
Baleares (Islas)	5,5	0,0	10,8	1,8	9,0	23,8
Canarias	10,4	0,0	13,7	42,7	26,8	49,5
Cantabria	9,6	0,0	13,9	28,6	5,6	39,5
Castilla y León	9,3	0,0	25,6	47,5	6,0	46,7
Castilla-La Mancha	10,6	0,0	21,7	51,5	41,6	25,5
Cataluña	5,6	3,4	16,0	16,7	3,3	31,9
Comunidad Valenciana	7,2	16,6	5,8	33,8	12,9	46,4
Extremadura	12,7	9,2	32,0	23,4	8,5	42,0
Galicia	9,6	0,0	16,0	50,3	7,0	55,4
Madrid (Com. de)	5,7	11,5	7,3	35,6	3,7	39,0
Murcia (Región de)	11,4	0,0	20,5	15,4	6,4	16,3
Navarra (Com. F. de)	6,4	1,4	9,6	16,4	31,3	35,6
País Vasco	0,0	21,0	0,0	32,2	0,2	58,7
Rioja (La)	6,7	3,7	13,1	29,5	34,9	33,3
TOTAL ESPAÑA	8,6	4,9	14,6	34,5	13,5	42,1

Fuente: EBAE y elaboración propia.

Nota: Se incluyen programas de gratuidad de libros de texto.

⁽¹⁸⁾ La Región de Murcia redujo en un 78,6% la financiación de las becas en el último curso escolar (2011-12). Esta disminución de 12 millones de euros afectó íntegramente al programa de gratuidad de libros de texto que la comunidad murciana tenía establecido hasta el curso 2010-11. Este se cambió por un sistema de ayudas a la compra de libros financiado en un 80% por el ME (Ministerio de Educación, de acuerdo con la notación previa).

Del análisis de correlaciones para comprobar la existencia de equidad territorial en el reparto de estas becas, se deriva que la situación es la contraria a la representada en la Tabla VII. En la Tabla IX se observa que, si se incluyen las becas de gratuidad en el cálculo de la tasa de cobertura, la correlación entre el PIB *per capita* regional y dicha variable ha pasado de ser altamente significativo en el curso 2007-08 a no existir dicha correlación a partir del curso 2010-11, resultado que puede venir explicado por el hecho de que la política de gratuidad de libros de texto no es una política redistributiva, en el sentido de que no se conceden dichas becas en función de la renta u otra variable de capacidad económica, sino que lo que persigue es la gratuidad de la enseñanza. Es importante destacar que la generalización de estos programas se produce precisamente al inicio de la crisis, en el curso académico 2007-08 en el que el número de comunidades que cofinancian estos programas aumenta a diez, lo que se mantiene de forma más o menos homogénea hasta el curso 2011-12¹⁹.

TABLA IX. Evolución de la correlación de Pearson de la tasa de cobertura de las becas concedidas por el MECD y el PIB *per capita*

Tasa de cobertura de las becas y ayudas financiadas por el MECD				
Curso 2007-08	Curso 2008-09	Curso 2009-10	Curso 2010-11	Curso 2011-12
-,740**	-,609**	-,542*	-,477	-,177
,001	,009	,025	,053	,498

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Incluye programas de gratuidad de libros de texto.

(**) La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

⁽¹⁹⁾ Las únicas diferencias entre estos dos cursos académicos son la incorporación a estos programas de Navarra y Baleares en el curso 2008-09 (aunque Baleares deja de cofinanciar estos proyectos en el curso 2010-11) y la Región de Murcia que, como se ha comentado anteriormente, redujo significativamente la financiación de becas en el último curso considerado, reducción que también implicó la desaparición de estos programas de gratuidad.

Conclusiones

En España, como en otros países de nuestro entorno europeo, la política de becas y ayudas al estudio no está descentralizada, y no lo está porque, al considerarse una política eminentemente redistributiva, se piensa que su descentralización podría llevar a diferencias territoriales que produzcan condiciones diferentes en la gratuidad de la enseñanza obligatoria para los estudiantes dependiendo de su lugar de residencia. Se ha podido comprobar, por tanto, que aunque las comunidades autónomas mantienen una política de becas complementaria a la del MECED, este continúa realizando un reparto eminentemente equitativo entre las regiones. Esto no debería extrañar, ya que el reparto de las becas se realiza atendiendo a criterios socioeconómicos, por lo que las regiones con más número de individuos que cumplan dichos criterios deberían recibir una mayor aportación de las becas del MECED.

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto que, como en la Europa del Sur, las dificultades económicas y presupuestarias han supuesto una reducción del importe medio de las becas, especialmente de todas aquellas que financian las comunidades autónomas. Se observa también, si se analiza el porcentaje de financiación entre el MECED y las comunidades autónomas, que hasta el curso 2006-07 se ha producido un aumento en el porcentaje de financiación de estas últimas y que, a partir de este curso, comienza un descenso, especialmente debido a la implantación paulatina de los programas de gratuidad. Se ha comprobado que ha sido la financiación de becas de las comunidades autónomas la que ha experimentado una mayor reducción en los últimos cursos escolares; aun así las diferencias entre unas y otras regiones han sido considerables.

La gratuidad de libros de texto es una ayuda para compensar el coste de la educación que no tiene un carácter equitativo en tanto en cuanto se reparte independientemente de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes (y sus familias) y dependen de convenios específicos firmados por el MECED y las comunidades autónomas. Desde este punto de vista, los resultados del análisis de correlaciones son los esperados. La distribución de becas que realiza el MECED entre las distintas comunidades ha ido aumentando su equidad si no se consideran las gratuidades. En cambio, si se incluyen estas últimas, la equidad ha ido disminuyendo año a año, lo que constata la escasa redistribución que introducen este tipo de ayudas que se otorgan sin hacerlas depender de las condiciones socioeconómicas del beneficiario.

Asimismo, consideramos que la mayor heterogeneidad en la financiación de las becas se produce en las que financian libros de texto y material didáctico. Como se ha señalado anteriormente, las comunidades autónomas han optado por modelos muy diferentes entre ellas, y también con un elevado grado de diversidad, incluso dentro de cada comunidad en función del nivel educativo al que se dirige la beca. Esta gran diversidad constituye, a nuestro modo de ver, uno de los principales escollos en la consecución de la igualdad de oportunidades en todo el territorio español, puesto que establece elevadas diferencias en el coste de estudiar según la región de residencia. Por un lado, porque la distribución de la financiación del MECED depende de la firma de convenios con las comunidades. Por otro lado, porque 11 regiones han optado por sistemas de gratuidad sin requisitos socioeconómicos, lo que entendemos como una medida que no es específica para conseguir una mayor equidad, sino para garantizar la gratuidad de la enseñanza. En nuestra opinión, se debería incentivar al resto de comunidades a que introduzcan este tipo de actuaciones. No obstante, mantener el equilibrio adecuado entre la garantía estatal de igual de oportunidades y el papel activo de los Gobiernos regionales en la política educativa en su territorio constituye el reto de cualquier estructura descentralizada.

Tras el análisis de la evolución de la política de becas en esta década, desde que se ha completado el proceso de traspaso de algunas competencias en materia educativa, se puede decir que la opción de no descentralizar la mayor parte de las becas y ayudas al estudio y mantenerlas en el Estado ha producido buenos resultados en términos de equidad y cohesión social a través del sistema educativo, al menos en sus distintos niveles no universitarios. Ahora bien, una vez conseguido este objetivo y vistas las distintas políticas de becas y ayudas que llevan tanto la Administración central del Estado como las administraciones educativas autonómicas, se plantean dos orientaciones de reforma. Por un lado, que los Gobiernos autonómicos, más cercanos a los receptores de los servicios públicos, permitan una mayor participación de la sociedad, los centros y las familias en el diseño de las becas para los niveles no universitarios según las necesidades de cada región. Por otro lado, que la política de becas a nivel central tenga en cuenta a la hora de calcular los umbrales de renta y las cuantías de las becas los costes de la vida de los estudiantes (y sus familias). En este caso, se aconsejaría la introducción de parámetros correctores o índices diferenciados por comunidad en función de la

paridad de compra, del nivel de precios o del diferente coste de la vida de cada región, como se efectúa con otras políticas sociales y de lucha contra la pobreza.

Referencias bibliográficas

- AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) (2009). *Evaluación del sistema general de becas educativas. Primera evaluación: Diagnóstico de la situación actual y principales alternativas para mejorar su eficacia*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Albi, E., González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2013). *Economía pública I*. Barcelona: Ariel Economía.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderón, E. y Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las comunidades autónomas*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Cabrera, J. M. (2010). La estructura de la oferta de becas y ayudas al estudio en las Comunidades Autónomas. *XIX Jornadas de la AEDE*, Valencia.
- Calero, J. (1993). *Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias*. Barcelona: Servicio de Publicaciones Universidad de Barcelona.
- Consejo Escolar del Estado (varios años). *Informes sobre el estado y situación del sistema educativo*. Madrid: MEC.
- Comisión Europea (2010). *Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Bruselas: Comisión Europea.
- Mediavilla, M. (2014). ¿Son efectivas las becas en España? Una evaluación de impacto para el nivel secundario postobligatorio. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7 (1), 121-139.
- Mora, J. G. et ál. (Coords.) (2000). *Becas y ayudas a los estudiantes universitarios en Europa*. Barcelona: Servicio de Información, Imagen y Publicaciones de la UPC.
- Morales, S. (2011). *La descentralización de la educación no universitaria en España: efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

- Pérez Esparrells, C. y Vaquero, A. (2009). La financiación de la Enseñanza obligatoria en un contexto de cambios demográficos y sociales. *Papeles de Economía Española*, 119, 228-262.
- San Segundo, M. J. (1998). Igualdad de oportunidades educativas. *Ekonomiaz*, 40, 83-103.
- (2005). Política de becas y ayudas al estudio en los presupuestos del año 2005. *Presupuesto y Gasto Público*, 38, 7-30.
- Tiana, A. (2008). La política de becas del Estado: un balance del período 2004-2008. *Presupuesto y Gasto Público*, 50, 191-200.

Dirección de contacto: Carmen Pérez-Esparrells. Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía y Hacienda Pública. Ciudad Universitaria Cantoblanco, 28049 Madrid. E-mail: Carmen.perez@uam.es