AUTOR. RAMIREZ CASAS, DÍDAC

TÍTOL. LA REFORMA DE LES TAXES I ELS AJUTS PÚBLICS L' IMPACTE EN L'EDUCACIÓSUPERIOR

TREBALL DE FI DE GRAU

TUTOR. DR. ESTEVE OROVAL

CURS. 2013-2014
**SUMARI**

**INTRODUCCIÓ** .................................................................................................................. 3

**OBJECTIUS DEL FINANÇAMENT UNIVERSITARI** ................................................................. 5

**SUFICIÈNCIA** ....................................................................................................................... 5

Fonts de finançament .................................................................................................................. 6

**EFICIÈNCIA** ........................................................................................................................ 5

¡Error! Marcador no definido.

Costos ...................................................................................................................................... 8

Beneficis ................................................................................................................................... 10

**EQUITAT** ................................................................................................................................ 11

**TAXES I AJUTS. DESCRIPCIÓ** ............................................................................................ 14

**TAXES DE MATRÍCULA** ....................................................................................................... 14

Origen normatiu ......................................................................................................................... 14

Quantia econòmica i evolució .................................................................................................... 14

**BEQUES I AJUTS** ............................................................................................................... 17

Origen normatiu ......................................................................................................................... 17

Components i quantia de la beca ............................................................................................... 20

Requisits acadèmics ................................................................................................................... 23

Requisits econòmics .................................................................................................................. 25

**TAXES I AJUTS. ANÀLISI** .................................................................................................. 28

**EN BASE A LA SUFICIÈNCIA** ............................................................................................ 28

**EN BASE A L’EFICIÈNCIA** ................................................................................................ 29

**EN BASE A L’EQUITAT** ....................................................................................................... 32

**POSSIBILITATS DE SOLUCIÓ** .......................................................................................... 37

**PEL QUE FA A LES TAXES** ............................................................................................... 37

**PEL QUE FA A LES BEQUES** ........................................................................................... 37

**DEL SISTEMA EN CONJUNT** .............................................................................................. 38

**CONCLUSIONS** ................................................................................................................... 40

**BIBLIOGRAFIA I FONTS** .................................................................................................... 43

**MONOGRAFIES, ARTICLES, INFORMES I PUBLICACIONS PERIÒDIQUES** .................... 43
PREMSA ............................................................................................................ 45
LEGISLACIÓ ........................................................................................................ 45
Estatal .................................................................................................................. 45
Autonòmica ........................................................................................................... ¡Error! Marcador no definido.
ANNEX I .............................................................................................................. 48
CRÍTICA AL COMUNICAT DEL MINISTERI D’EDUCACIÓ .................................. 48
Wert estima que el número de becarios universitarios suba este curso casi un 9% hasta las 322.318.

Aquest titular correspon a una notícia de l’Economista del dia 17 de març del 2014, i ens va sorprendre fortament.

Des de les ultimes eleccions generals, amb la proclamació del senyor Wert com a ministre d’Educació, Cultura i Esports, els estudiants estem notant canvis importants en el sistema universitari, canvis que en alguns casos ens afecten de manera directa, com els que s’han dut a terme amb els preus de les matrículas universitàries i amb les beques i altres tipus d’ajuts públics. Canvis que a primera vista ens semblaven que perjudicaven la nostra situació, fent-nos més difícil pertànyer a la comunitat universitària.

Aquesta notícia ens va sorprendre perquè semblava contradir el que ens deia el nostre sentit comú, que un enduriment de requisits acadèmics en les beques les faria més difícils d’aconseguir, així que vam creure oportú enfocar el treball de fi de grau a aquest tema. I no sols a les beques sinó també a les taxes, ja que també ens afecten de manera directa.

La nostra idea inicial és que aquests canvis en el finançament universitari havien afectat negativament els estudiants i el sistema universitari públic, i és el que mirarem de comprovar.

Per fer-ho primer buscarem els objectius del finançament universitari. La intenció és buscar-los en la literatura i un cop clars analitzar la situació d’aquests objectius a l’Estat espanyol abans dels canvis en base a dades objectives.

Al mateix temps, en base a les normatives reguladores dels preus públics de les matrículies universitàries i dels ajuts universitaris, analitzarem l’evolució d’ambdós

---

1 Europa Press. Wert estima que el número de becarios universitarios suba este curso casi un 9% hasta las 322.318. El Economista. 17/03/2014.
posant especial atenció als canvis efectuats a partir del curs 12-13, en què es vancomençar a aplicar les reformes del nou govern.

Seguidament ho posarem en comú per avaluar l'impacte de les reformes en elsobjectius, i per tant en el sistema universitari públic i, en cas de trobar que l'impactesigui negatiu, mirarem de proposar actuacions que permetin pal·liar aquests efectes enpropers cursos.

Fet tot això concloure'm el treball indicant-ne les idees principals que se'n podenextreure i confirmant o desmentint la nostra hipòtesi inicial: que aquests canvis erennegatius.
OBJECTIUS DEL FINANÇAMENT UNIVERSITARI

Un model de finançament universitari ha de perseguir tres objectius, en paraules d'Emilio Martin Vallespín:

1. Proporcionar a les institucions els recursos suficients i sostenibles per a dur a terme les seves activitats d'acord a uns objectius de qualitat definits. És a dir SUFICIÈNCIA
2. Optimitzar la distribucions dels recursos amb l'objectiu de donar-los un ús eficient. És a dir EFICIÈNCIA.
3. Establir un repartiment just dels costos mitjançant la introducció de polítiques que fomentin l’equitat a l’accés de l’educació superior per a estudiants procedents de diversos grups socials. És a dir EQUITAT

El compliment en major o menor mesura d’aquests tres objectius ens permetrà dir si un model de finançament universitari és bo per al sistema al qual subministra recursos, i ens permetrà valorar polítiques o actuacions d’acord amb si els milloren o empitjoren.

SUFICIÈNCIA

La suficiència financera apareix en l’ordenament regulador del sistema universitari espanyol, concretament a l’article 79.1 de la Llei orgànica d’universitats, que garanteix que les universitats disposin dels recursos suficients per a dur a terme les seves activitats.

Enllaçant-ho amb l’anterior definició de suficiència, ens trobem que els objectius de qualitat abans esmentats no apareixen regulats, perquè la llei es limita a mencionar-los sense entrar-hi.

Per determinar, doncs, si l’objectiu de suficiència es compleix s’han de buscar indicadors externs que, a manca d’una definició pròpia de “qualitat suficient”, ens

---

2 Emilio Martín VALLESPIÑ. El papel de la financiación en el Proceso de Bolonia: un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de financiación universitaria en Europa. Pàgina 123.
3 Las universidades públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad.
permetin comparar-nos amb els estats del nostre entorn. El mateix Emilio Vallespín⁴, així com l'expresident de la CRUE, Juan A. Vázquez⁵, ens n'indiquen dos: el del percentatge del PIB destinat a l'educació superior i de la despesa per alumne.

Pel que fa al primer indicador, Espanya va destinar a l'any 2010 un 1,3% del seu PIB a l'educació terciària, per sota de la mitjana de la Unió Europea, amb un 1,4 %, i encara més per sota de la mitjana de l'OCDE, amb un 1,6%⁶. Tenint en compte que ens trobem per sota de les dues mitjanes que ens serveixen per comparar-nos amb el nostre entorn immediat i que, com recorden els experts consultats pel Ministeri d'Educació en el seu informe, existeix un objectiu a nivell europeu de destinar un 3% del PIB a l'educació superior⁷, sembla que ens trobem a una certa distància del que seria recomanable si fem cas a aquest indicador.

Si passem al cost per alumne, a l'any 2010, Espanya destinava una mitjana anual de 14.702 dòlars per alumne, per sobre de l'OCDE, amb 13.528, i la UE21, amb 12.586⁸. Sembla, per tant, que no estem tant malament, però hem de tenir en compte una cosa, i és que aquestes dades no inclouen els recursos destinats en forma de beques o ajuts, i hem de tenir en compte que dins l'OCDE hi ha països que destinen una gran quantitat a aquests conceptes, de fet com veurem l'Estat espanyol és un dels que hi destinen menys, així que aquestes dades podrien variar.

**Fonts de finançament**

Vista la totalitat de recursos, ara hem de mirar el seu origen, doncs segons assenyalen diversos autors, la diversificació de recursos influeix en la suficiència del sistema⁹.

A l'Estat Espanyol, al 2010, els recursos públics representaven un 1,08 del PIB, mentre que els d'origens privats sumaven un 0,27 del PIB¹⁰. Tenim per tant un model

---

⁴ VALLESPIN. Pàgina 123-124.
⁵ Juan A. VÁZQUEZ. «Una financiación para el cambio universitario». Pàg.31.
⁶ Ministeri d'Educació Cultura i Esports. «Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE. Informe Español». Pàg. 35. Gràfic 3.5b.
⁷ Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Universitario Español. *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. Pàg. 56.
⁹ En aquesta línia VÁZQUEZ. Pàgina 33-34 o Vallespín. Pàg. 127.
de finançament on predominen clarament els recursos d’origen públic per sobre dels d’origen privat.

Aquest model típicament continental europeu\textsuperscript{11} s’ha vist trastornat per la crisi econòmica, víctima de la situació, de l’interès de les mateixes universitats de diversificar les fonts d’ingressos, i de l’interès de les administracions d’alliberar recursos per destinar-los a altres partides.

Quan parlem de la situació fem referència a un fet incontestable, la crisi econòmica ha comportat una reducció de les inversions en tots els serveis públics, no sols l’educatiu ni molt menys l’universitari. En el cas del sector universitari, un bon exemple d’això és la variació en el capítol de transferències corrents dels pressupostos de les universitats, transferències provinents en la seva major part de les administracions; concretament des de l’any 2009 aquest capítol s’ha reduït en 1.102 milions d’euros\textsuperscript{12}. En l’àmbit català, un altre exemple és la diferència de gairebé cent milions d’euros entre el finançament universitari previst l’any 2006, precisi, per l’any 2012 i el finançament real del 2012\textsuperscript{13}.

Tenint això en compte, les universitats han engegat diversos programes per tal de pal·liar aquest descens de les transferències del sector públic, des de petits mecenatges fins a augmentar els preus dels títols i màsters propis, buscant tenir una major suficiència financera per si mateixes.

Per últim, l’interès de les mateixes administracions respon a la situació de crisi que dèiem abans, però ja no amb una idea conjuntural, sinó amb la previsió de mantenir aquesta desinversió publica al llarg del temps. Serveixen com a exemple d’això, les advertències de diversos responsables universitaris o les mateixes exposicions dels motius dels reglaments que n’han permès l’augment, i els que han fet efectiu aquest augment de les taxes universitàries.

\textsuperscript{11} Santiago GUERRERO BONED. «Financiación y gobierno de las universidades públicas». Pàg.4 i 23. Vallespín. Pàg.126.

\textsuperscript{12} Comissions Obreres; Federació d’Ensenyament. «Evolución de los Presupuestos de las Universidades Públicas 2009-2013». Pàg. 22.

\textsuperscript{13} GUERRERO. Pàg. 27.
EFICIÈNCIA

El principi d'eficiència apareix regulat al nostre ordenament jurídic en el rang més alt, concretament a l'article 31.2, que estableix que la despesa pública es programarà i executarà en base als criteris d'eficiència i economia\textsuperscript{14}.

Pel que fa a l'eficiència, aquesta es pot definir com "la propietat segons la qual la societat aprofita de la millor manera els recursos escassos"; definició que ens porta a mirar d'esbrinar dues coses, primer què és "la millor manera", quin és l'objectiu d'aquest aprofitament, i segon "els recursos escassos". En definitiva s'han d'analitzar els costos, els recursos que es dediquen a algú concret, i els beneficis que se n'extreuen, que, en ambdós casos són públics i privats.

Com que en aquest treball estem analitzant els preus de matrícula i els ajuts als estudiants, tractarem únicament els costos i beneficis que es deriven dels estudiants, sense entrar a valorar-los en la investigació o altres activitats de la universitat. D'aquesta manera trobarem la resposta a si produir titulats universitaris és o no eficient.

Per fer-ho ens fixarem en l'informe de l'OCDE \textit{Education at Glance}, concretament en els indicadors A5, A6, A7, A8, sense excloure'n algun altre que s'indicaria en el moment.

Costos

Per costos entenem aquells recursos que, independentment del seu origen, es gasten en el sector universitari. Dins d'aquests, n'hi ha de diferents tipus en funció de qui els suporta, sector públic o privat, i de la seva tipologia, costos directes, pèrdues d'ingressos o transferències al sector privat. Mencionarem els més importants.

1. El cost directe: l'OCDE el defineix com \textit{el reflex de la quantitat que, procedent de totes les fonts, es gasta en els estudiants en un any},\textsuperscript{15}, és a dir, el que es gasta per tenir un estudiant a la universitat: salaris de professors, edificis, llibres, etc. Aquest

\textsuperscript{14} Article 31.2 CE: El cost públic realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució respondran als criteris d'eficiència i d'economia.
\textsuperscript{15} OCDE. Pàg.139. Definicions.
cost és finançat principalment pel sector públic, a Espanya concretament dels 47.556 dòlars que l’OCDE estima en concepte de cost directe, el sector públic en cobreix uns 37.000 i el privat, la resta. Val a dir que d’aquests costos, concretament dins dels costos directes privats, s’emmarquen les taxes de matrícula així com els altres costos que suporta directament l’estudiant, el tipus transport, el material, etc., però l’OCDE sols comptabilitza les matrícules. El total d’aquests costos depèn de la duració de l’educació, més llarga més inversió i a la inversa.

2. Ingressos no percebuts: tenen importància sobretot dins del sector privat. Són el cost d’oportunitat de començar uns estudis universitaris, les rendes que es deixen de percebre per no estar al mercat laboral. A Espanya, amb dades del 2009, l’OCDE els xifra en 32.644 dòlars\(^{16}\). Aquest cost d’oportunitat afecta de retruc el sector públic en tant que aquest deixa de percebre uns impostos sobre les rendes que l’estudiant podria haver obtingut d’estar treballant.\(^{17,18}\)

3. Transferències publiques al sector privat: aquest component fa referència a les beques i els ajuds que les institucions públiques donen als estudiants, ajuds que a vegades retornen a la universitat (ajuts per pagar matrícules o préstecs amb el mateix objectiu), i d’altres no (beques de transport o l’antic component salari de l’Estat espanyol). Són un component del cost públic destinat a pal·liar el cost privat de l’educació.

Veiem per tant que els costos directes els suporta majoritàriament el sector públic, mentre que el cost d’oportunitat el suporta el sector privat, però observem també que mentre per al públic el cost d’oportunitat és gairebé marginal, per al privat els costos directes representen prop d’un 20% del total dels mateixos, així que és un cost considerable.

\(^{16}\) OCDE. Pàg. 148. Taula A7.3\(\text{a}\).

\(^{17}\) OCDE. Pàg. 150. Taula A7.4a.

\(^{18}\) Val a dir que des del 2009 fins al moment actual aquest component del cost per força ha d’haver disminuït. El mercat de treball espanyol s’ha vist molt afectat per la crisi econòmica, especialment pel que fa a l’atur, i encara més en el sector universitari típic, el dels joves de 19 a 25 anys, que en el moment actual supera el 50%. Això vol dir que el cost d’oportunitat ha disminuït, ja que les opcions de trobar feina, i per tant de no estudiar per aquest motiu, són força més baixes.
**Beneficis**

Com els costos, els beneficis obtinguts de l’educació poden ser per l’individu, privats, o per la societat. Si bé és difícil assenyalar tots els beneficis que pot aportar l’educació superior, especialment en l’àmbit públic, encara ho és més quantificar-los. En qualsevol cas l’informe *Education at Glance* 2013 n’assenyala alguns i en fa una quantificació, que serà la base del que ara direm.

Pel que fa a beneficis privats, l’estudi n’analitza dos, el beneficis sobre els ingressos bruts i el comportament enfront del mercat laboral\(^\text{19}\). En tots dos casos s’arriba a la conclusió que el graduat universitari obté beneficis en relació als que no han acabat el nivell d’estudis inferior. Concretament en el cas dels homes sumen 188.318 i 41.006 dòlars, i en el cas de les dones 240.593 i 43.061 respectivament.

Així mateix respecte als beneficis públics, l’estudi sols entra a quantificar els que deriven dels ingressos del titulat, limitant-se a senyalar-ne altres com ara una menor propensió a l’obesitat i al tabaquisme però sense fer-ne una valoració econòmica.

Pel que fa als primers, aquests responen a l’impost sobre la renda, a les cotitzacions socials, i al comportament del mercat laboral, i els quantifica en un benefici públic total de 68.472 dòlars en el cas dels homes, i de 82.577 en el cas de les dones\(^\text{20}\).

En referencia als segons, l’informe ens parla del tabaquisme i l’obesitat, concretament a l’indicador A8, com a beneficis socials de l’educació, i arriba a la conclusió que l’educació terciària comporta una disminució del risc d’obesitat i una menor possibilitat d’adoptar l’hàbit del tabaquisme. Aquests beneficis socials no quantificables monetàriament tenen alhora un component econòmic que no per no quantificable deixa d’existir. Ambdós beneficis comporten una millora de la condició sanitària de l’individu, la qual cosa vol dir que farà un ús menor del sistema sanitari, per tant un estalvi públic d’una certa quantitat.

Apart de l’informe de l’OCDE, Cecilia Albert i Jose Manuel Roig ens citen altres beneficis públics no quantificables de l’educació terciària. Citant Baum i Payea\(^\text{21}\) ens diuen que els titulats tenen més probabilitats de ser ciutadans actius, de tenir un estil de vida més saludable i d’involucrar-se més en l’educació dels fills i, per tant, que

\(^{19}\) OCDE. Pàgines 78.129. Indicadors A5 i A6.

\(^{20}\) En els beneficis expressats fins al moment és aplicable el que dèiem anteriorment sobre els costos d’oportunitat. La caiguda del mercat laboral espanyol, especialment entre els joves, i la sobrequalificació que sembla que tenen bona part dels treballadors en el moment actual pot fer que aquests beneficis baixin.

\(^{21}\) Cecilia ALBERT VERDÚ i José Manuel ROIG COTANDA. *La financiación de la Educación Superior*. Pàg. 20-21.
estiguin més ben preparats. Així mateix, citant Rizzo\textsuperscript{22} ens diuen que la societat es beneficia de poder accedir a les activitats organitzades per les universitats o de desenvolupar una ciutadania educada. I a això cal afegir el que ara és el tercer pilar de les universitats, juntament amb la docència i la recerca, la transmissió de coneixement, on la beneficiada, teòricament, és la societat.

En suma veiem que cada estudiant aporta més beneficiis que costos, tant a ell mateix com a la societat a la qual pertany. Per tant l’educació superior era, a data de 2010, eficient per al mateix estudiant i per a la mateixa societat.

**EQUITAT**

Emilio Vallespín ens diu que el principi d’equitat és la capacitat d’afavorir la igualtat d’oportunitats a l’accés al servei de l’educació superior\textsuperscript{23}. Altres ens diuen que aquest principi fa referència a la necessitat d’intervenció publica per tal d’evitar que persones brillants quedin fora de la universitat per motius financers\textsuperscript{24}. Estem d’acord amb ambedues definicions, si bé obviant la paraula brillant de la segona. Però creiem que l’equitat, apart de l’accés a la educació, ha de fer referència a la permanència a la universitat i a la relació entre qui paga l’educació superior i qui se’n beneficia.

Diríem per tant que l’equitat perfecta es dona en el moment en què l’accés, la decisió d’accedir i la permanència a la universitat és independent dels recursos i la situació socioeconòmica de cadascú, i quan els mateixos que es beneficien de l’educació terciària són els qui la financen.

Pel que fa a l’accés, a l’epígraf anterior hem vist com les dades de l’OCDE atribueixen un alt cost d’oportunitat privat a l’educació universitària, cost que s’ha de sumar als costos privats directes. Aquesta combinació pot portar que hi hagi persones que motivades per aquests costos decideixin no entrar a la universitat perquè, encara que l’educació fos gratuïta i sense costos directes, el cost d’oportunitat per a una família necessitada pot ser tan important que fa que no sigui viable l’accés als estudis universitaris.

Aquest efecte es veu agreujat o pal·liat en funció de la política de taxes i beques que es du a terme en cada estat. En el cas de l’Estat espanyol, si ho recordem, ens trobem

\textsuperscript{22}\textit{Ibidem.} Pàg. 21.

\textsuperscript{23}\textit{Vallespín.} Pàg. 131.

\textsuperscript{24}\textit{Albert i Roig.} Pàg. 25.
en un estat caracteritzat per baixes matrículas i baixes ajudes, un estat del model 4 de l'OCDE. Segons la mateixa institució aquest model es caracteritza per no tenir unes taxes superiors als 1.300 dòlars de mitjana i per tenir menys d'un 40% d'estudiants beneficiaris d'ajuts. Una altra dada que ens ajuda a situar-nos en aquest model és el percentatge destinat a ajudes sobre el total dels recursos destinats a l'educació superior, percentatge que en el cas espanyol no arriba al 10%\textsuperscript{25}.

Podem dir, per tant, que a l'hora de buscar l'equitat, l'Estat espanyol, igual que la major part de l'Europa continental, va optar per abaixar les barreres econòmiques d'ingrés en comptes de potenciar les ajudes per pal·liar aquestes barreres. Val a dir, però, que la mateixa OCDE adverteix que aquesta solució no garanteix per si mateixa el cost de matriculació\textsuperscript{26},advertència contrastada si atenem la taxa d'accés a la universitat, xifrada per l'OCDE al 2010 en un 53% a Espanya\textsuperscript{27}, set punts per sota de la mitjana de l'OCDE. A més diversos autors ens diuen que aquest sistema no ha resultat tan útil com es pensava a l'hora de garantir l'equitat\textsuperscript{28}.

Pel que fa a l'equitat en la permanència a la universitat és aplicable tot el que s'ha dit anteriorment.

Finalment pel que fa a l'equitat en relació entre qui paga i qui se’n beneficia podem dir que Espanya no és un estat gaire equitatiu. Hem vist anteriorment que el component públic finança de manera directa la major part del cost de l’educació terciària i, a més, s'ha fet constatar que el cost privat directe és comparativament baix. Podem dir, doncs, que el principal proveïdor de recursos en l'educació superior és l'Estat i, per tant, la societat a través dels seus impostos. En canvi, quan parlem de qui participa de l’educació superior a Espanya es constata que la condició socioeconòmica de l’individu condiciona l’accés a la universitat. Escardibul i Oroval\textsuperscript{29} basant-se en estudis i mostres anteriors ens indiquen que la condició socioeconòmica o professional, la renda familiar

\textsuperscript{25} OCDE. Pàg.231 i 241. Gràfic i Taula B5.4.
\textsuperscript{26} OCDE. Pàg.234.
\textsuperscript{27} OCDE. Pàg. 303.Taula C3.1a.
\textsuperscript{28} ALBERT I ROIG. Pàg. 29. Basant-se en l'enquesta de població activa dels últims 30 anys (l'estudi és del 2010) indiquen que aquest sistema no ha permès que tots els joves tinguessin les mateixes oportunitats d'accèss a l'educació superior.
\textsuperscript{29} Josep-Oriol ESCARDIBUL i Esteve OROVAL. Anàlisis del sistema actual de preus públics i ajudes al estudi en la universitat espanyola y de su previsible evolución. Pàg. 65 i 66. Quadres 1 i 2.
i el nivell educatiu dels pares influeixen positivament en les taxes de matriculació, mentre que l’atur a la llar familiar ho fa negativament; és a dir, els indicadors propis d’una bona situació socioeconòmica afavoreixen l’accés a la universitat, i els propis d’una mala situació el disminueix. Això ens permet veure que a l’educació superior hi accedeix majoritàriament gent d’un bon estatus social i econòmic.

Tenim per tant un bé pagat per la societat i adquirit pels membres més ben posicionats d’aquesta mateixa societat.
TAXES I AJUTS. DESCRIPCIÓ

TAXES DE MATRÍCULA

Com sabem l'Estat espanyol, el 2010 estava situat entre els països de l'OCDE amb un nivell més baix de taxes de matrícula universitària. Analitzem aquestes taxes.

Origen normatiu
L'article 81.3 de la Llei orgànica d'universitats, la redacció actual del qual correspon a la reforma feta pel Reial decret-lei 14/2012 és la norma bàsica pel que fa als preus públics per serveis acadèmics. Aquesta article estableix uns mínims i màxims per matrícula, tant de grau com de màster30, límits que s'apugen en cas de segones, terceres i quartes. Els límits són percentuals, i es calculen sobre el total del cost del servei.

Establerts aquests límits la LOU indica que la fixació concreta dels preus correspon a les comunitats autònomes.

En el cas català, per exemple, aquest manament s'articula mitjançant la Llei 1/2003 de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya, que, en l'article 117.3 dona la competència de fixar els preus a la Generalitat. És llavors la Generalitat qui, mitjançant un decret, estableix quins són els preus públics aplicables a l'ensenyament superior. Concretament el Decret que regula els preus públics en el curs en què ens trobem és el 192/2013 de 9 de juliol. Un exemple similar seria el cas andalús, que articula els preus públics mitjançant la Llei 4/1988 que estableix que corresponderà al Consell de Govern, mitjançant Decret, establir els preus públics per serveis acadèmics conduents a l'obtenció de títols oficials.

Veiem per tant que la competència per fixar preus està estructurada en dos nivells, un d'estatal que estableix unes forquilles amb rang de llei orgànica, i una d'autonòmica que les concreta amb rang de reglament.

Quantia econòmica i evolució

30 En el cas dels màsters fa una diferenciació entre els que habillen a l'accés d'una professió i els que no.
Sabem que la competència per fixar els preus públics està descentralitzada, i això necessàriament porta que cada comunitat autònoma tingui situacions diferents, ja avancem que la variació és probablement excessiva, però en l’evolució econòmica dels preus públics es pot establir un punt d’inflexió amb la Llei orgànica 14/2012.

Prèviament a aquesta Llei, qui establia la forquilla era la Conferencia General de Política Universitària, que la fixava entre l’IPC del mes d’abril i l’IPC més 4 punts. A partir d’aquí eren les comunitats autonòmiques les que decidien l’increment del preu del crèdit31. Aquesta manera de fixar els preus implicava tres coses:

1) Que la diferència entre el límit mínim i el màxim no era excessivament gran.
2) Que els preus públics no diferirien excessivament d’un any per l’altre, les apujades grans s’havien de fer, per força, de manera gradual.
3) Que els preus s’actualitzaven en funció de l’actualització de la capacitat econòmica de la societat.

Aquest mecanisme de fixació de preus evitava grans diferències entre comunitats autonòmiques que, a l’hora d’establir diferències en el preu del crèdit jugaven amb els graus d’experimentalitat més que amb les apujades generals de preu. En base a un quadre elaborat per Escardibul i Oroval32 veiem que, amb el sistema anterior, la diferència entre el preu del crèdit més baix i el del més alt era, en el cas del grau d’experimentalitat, més baix, de 4,5 € aproximadament (9,51 € a Galícia i 14,09 a Catalunya), i en el cas del grau d’experimentalitat més alt, d’11€ (a Andalusia amb 11,70 i a Aragó amb 22,77).

A partir de la Llei 14/2012, el sistema ha canviat, perquè l’increment del preu ja no es vincula a l’IPC ni al preu anterior, sinó al cost real33 de la titulació. La idea subjacent a aquest canvi és que l’estudiant ha de pagar un percentatge més gran dels costos de l’educació superior, percentatge que la Llei xifra entre un 15% i un 25%, i que correspon a les comunitats autònomes decidir la fixació dels preus.

Les implicacions d’aquest nou sistema són les següents:

32 ESCARDIBUL i OROVAL. Pàg. 68 Quadre 3.
33 La falta d’una comptabilitat analítica a les universitats fa que aquest “cost real” no pugui ser altra cosa que una estimació, estimació que a més pot incloure o no, els costos de la recerca. Sobre aquest tema i els problemes que comporta: Observatori Sistema Universitari (OSU). Informe Quant Paga l’Estudiant. Capítols 4 i 5.
1) Possibilitat de grans pujades en el preu del crèdit d’un any per l’altre\textsuperscript{34}. Comunitats com Catalunya o Madrid, que han acabat adoptant el màxim de la forquilla, van veure com els preus públics creixien molt d’un any per l’altre. En el cas català per exemple.\textsuperscript{35}

Gràfic 1. Preu del crèdit Universitari a Catalunya. 2009-2013

2) Grans diferències entre comunitats autònomes, en funció del punt de la forquilla triada. Si abans parlàvem d’una diferència de 4,5€ en el grau d’experimentalitat més baix ara ens trobem que la diferència en el preu del crèdit puja a 15,4€\textsuperscript{36}.

3) Un fort increment del cost directe a suportar per l’estudiant; haurà de pagar més en concepte de matrícula perquè si no ho vol pagar, haurà de moure’s a una altra comunitat autonòmica amb el que això comporta.

4) Un increment del cost en funció del grau d’experimentalitat molt alt. Els graus tenen un cost real que varia en funció de diversos factors; un, i dels més importants, és la dinàmica del mateix grau: si calen fer experiments, practiques, etc. En general aquests són els que tenen un grau d’experimentalitat més alt, que amb l’anterior sistema podia arribar a suposar una diferència, dins la mateixa comunitat autonòmica, de 10€. Amb el nou sistema, on es computen els costos

\textsuperscript{34}En la mateixa línia OSU. Pàg. 73
\textsuperscript{35}Font pròpia, elaborat en base als Decrets del Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya fixant els preus públics.
\textsuperscript{36}Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS i Jose Antonio PÉREZ GARCÍA. Crisis Fiscal, Finanzas Universitarias y Equidad Contributiva. Una reformulación del modelo de de financiación de los usuarios de los servicios educativos universitarios. Pàg. 13 Esquema 1.
reals aquest increment és de 14€ a Catalunya, augmentant encara més el cost directe de cursar-los.

BEQUES I AJUTS
Els ajuts formen part de les transferències directes al sector privat que fa l'Administració per tal d'afavorir l'accés i la permanència a l'educació superior de famílies que en circumstàncies normals no hi podrien accedir. A l'Estat espanyol aquests ajuts són de dos tipus, els préstecs a universitaris i les beques.

Origen normatiu
L'article 6.3 h) de la Llei orgànica 8/1985 estableix com a dret dels alumnes rebre ajuts per superar problemes personals, culturals, socials, econòmics i familiars. Aquest és el germen dels ajuts a l’estudi que tenim actualment, que es desenvolupa amb la Llei orgànica 6/2001, modificada per la Llei Orgànica 4/2007, que estableix en l'article 45 els principis que formaran les polítiques d'ajuts de l'administració, i per la Llei 37

37 Per la seva importància incloem tot l'article:

Artículo 45. Becas y ayudas al estudio.

1. Para 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, el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso o la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.

A estos efectos, el Gobierno determinará con carácter básico las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio, las condiciones académicas y económicas que hayan de reunir los candidatos, así como los supuestos de incompatibilidad, revocación y reintegro y cuantos requisitos, condiciones socioeconómicas u otros factores sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas.

A los efectos previstos en los párrafos anteriores se tendrá en cuenta la singularidad de los territorios insulares y la distancia al territorio peninsular para favorecer la movilidad y las condiciones de igualdad en el ejercicio de la educación de los estudiantes de dichos territorios.

2. El desarrollo, ejecución y control del sistema general de becas y ayudas al estudio corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia y en colaboración con las universidades, con el fin de facilitar la gestión descentralizada y la atención a las peculiaridades territoriales que la legislación contemple.
organica 2/2006 en l'article 86, que estableix que en els ensenyaments post obligatoris s'haurà de tenir en compte el rendiment dels alumnes.

A partir d'aquí la normativa ja no és la mateixa per a les beques i els préstecs universitaris.

Pel que fa a les beques, el Reial decret 1721/2007 és la peça clau del sistema de beques. S'hi estableix tot el sistema de beques, des de les modalitats fins als requisits acadèmics per accedir-hi. Deixa per a reials decrets posteriors, de periodicitat anual, l'establiment dels llinars de renda per poder accedir a una beca, i de les quanties dels components. Aquests reials decrets són, en els últims quatre anys, el 557/2010 de 7 de maig, el 708/2011 de 20 de maig, el 1000/2012 de 29 de juny i el 609/2013 de 2 d'agost. Tots han modificat el Reial decret 1721/2007, així que no s'han limitat a establir quanties, sinó que cada any l'Executiu del moment ha canviat la normativa reguladora de les beques. Finalment en base a cadascun d'aquests reials decrets, el Ministeri d'Educació fa una resolució en la qual es convoquen les beques; aquest any per exemple la resolució d'agost de 2013 de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats.

Les comunitats autònomes per la seva banda també poden atorgar beques. En el cas català, per exemple, el decret que estableix els preus de les matrícules diu que un 25% del recaptat mitjançant l'increment per sobre de l'IPC anirà destinat a les beques.

38 Especialment important va ser la modificació duta a terme el 2009, amb la inclusió del component salari, i la del 2013, que s'ha començat a aplicar aquest curs, que ha canviat els requisits acadèmics i les mateixes beques.
Equitat i Excel·lència. Beques que es regulen mitjançant una resolució del Departament d’Economia i Coneixement.

Finalment les mateixes universitats poden establir ajuts propis dins l’àmbit de les seves competències. En són un exemple les beques “finestreta” de la UAB, o els ajuts per circumstàncies sobrevingudes de la UB.

Pel que fa als préstecs a universitaris fins al 2012 estaven regulats per ordres del Ministeri d’Educació, però l’ordre ECD/630/2012 els va derogar. Actualment subsisteixen però no com un ajut de l’Estat pròpiament, sinó com a modalitats de crèdit de les diferents institucions bancàries, sense cap altra regulació que la que tenen fixades com a condicions del crèdit.

Així els préstecs com a ajut de l’Estat ja no existeixen, si bé és cert que alguns bancs donen préstecs especials als universitaris i algunes comunitats autonòmiques han arribat a acords amb aquestes entitats bancaries. A partir d’aquí ens referirem únicament a les beques, concretament a les beques universitàries per excel·lència, l’anteriorment coneguda com a beca general i la de mobilitat.

Val a dir, abans d’acabar aquest apartat dedicat a les normes, que s’observa una certa contradicción entre les intencions del legislador a l’hora de descriure la finalitat dels ajuts públics i la de l’executiu autor de l’últim reial decret. Diem això perquè les úniques mencions que fan les lleis o rgàniques al rendiment acadèmic són, a la 6/2001, que l’estudiant pugui cursar els estudis amb aprofitament, i a la 2/2006 que s’ha de tenir en compte el rendiment. L’executiu interpreta que les beques han de ser un instrument de millora del rendiment acadèmic39.

Creiem que això és tergiversar el sentit de les lleis orgàniques, ja que l’una sols diu que s’han d’aprofitar els estudis, i l’altra que s’ha de tenir en compte el rendiment, i de la seva interpretació conjunta es pot extreure, creiem que amb claredat, que el rendiment que es refereix la segona és el que permet l’aprofitament que menciona la primera, la qual cosa permetria al govern regular uns requisits acadèmics que garantissin aquest aprofitament, però com veurem els que ha acabat imposant més que l’aprofitament persegueixen l’excel·lència, d’aquí la contradicción que esmentem.

39 Pero además de cumplir su función de 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, la política de becas y ayudas al estudio debe ser un instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico de los estudiantes, especialmente de los estudiantes de los niveles superiores del sistema educativo.
Components i quantia de la beca

La beca general consta de diversos components, que s'atorguen en funció de la renda i del rendiment acadèmic, i que han anat variant al llarg del temps. Analitzarem quins eren els que existien fins al curs 2013-2014 i quins són els que tenim en l'actualitat.

El Reial decret 922/2009 establia a l' article 5 que els components de la beca general eren:

1) Components compensatoris. Tenen per objectiu compensar l'absència d'ingressos que té dedicar-se a l'estudi. En aquest cas parlem del component de salari, per a estudiants de grau i dotat amb 2.800 €, i del component “Ajut compensatori”, per a estudiants de màster i amb 2.552 € de dotació.

2) Components per desplaçament. Tenen per objectiu cobrir les despeses de desplaçament entre el centre docent i el domicili familiar de l'estudiant. Es divideixen en el component per desplaçament interurbà, que en funció dels quilòmetres de distància està dotat entre 190 i 928 €, i en el component per transport urbà, que s'atorga quan l'estudiant s'ha de pagar el transport públic per arribar al centre docent tot i viure a la mateixa ciutat. Ambdós components eren tant per a estudiants de grau com de màster i mútuament exclouents.

3) Component de residencia. Pretenia cobrir els costos de viure fora del domicili familiar per raó dels estudis, sempre i quan quedés acreditat que era necessari. La quantia era de 2.531 € i se'n podien beneficiar tant estudiants de grau com de màster.

4) Component de material. Cobria els costos del material d'estudi. Eren 242 € i tant estudiants de grau com de màster en podien ser beneficiaris.

5) Component de matrícula. Cobria els preus públics oficials per serveis acadèmics, tant a grau com a màster.

Aquests components no van variar el curs 2010-2011, tot i que el component salari va passar a constar de 3.500 €, però si ho van fer al curs 2011-12, perquè el component de matrícula va passar de cobrir tots els preus públics per serveis acadèmics, a cobrir sols els preus públics dels crèdits matrículats fins a dues vegades (tres en el cas d'enginyeries). D'altra banda s'hi va afegir el component de rendiment extraordinari, amb requisits acadèmics específics i dotat amb 150 €.

El curs 2012-13, el component matrícula es va tornar a devaluar cobrint sols les primeres matrícules, la resta de components van patir variacions en els requisits acadèmics, però van seguir existint.
És al curs 2013-14 que els components de la beca general pateixen modificacions substancials, ja que el Reial decret 609/2013 estableix que la beca general deixa d’existir, passant a anomenar-se “becas y ayudas al estudio de carácter general”, i inclou únicament quatre components:

1) Quantitat fixa lligada a la renda. Substitueix l’antic component salari. Consta de 1.500 €.
2) Quantitat fixa lligada a la residència. Substitueix el component de residència. Consta de 1.500 €
3) Quantitat variable. Component nou de quantitat indeterminada. Per calcular quan correspon a cada beneficiari es tenen en compte cinc paràmetres. El pressupost sobrant després de pagar els altres components, la nota mitjana de l’estudiant, la nota mitjana de tots els estudiants beneficiaris del component, la renda de l’estudiant, i la renda mitjana de tots els estudiants beneficiaris del component. El mínim que es pot rebre per aquest component són 60 €.
4) Component matrícula.

Pel que fa a la beca de mobilitat, anteriorment al curs 2013-14 s’atorgava als estudiants que marxaven de la seva comunitat autònoma, i en funció de la seva renda s’atorgaven més o menys diners (es coneixien com a mobilitat general, amb menys diners, i mobilitat especial, amb més diners). Al curs 2013-14 aquesta beca ha desaparegut.

Els resultats de tot això es poden veure resumits en els gràfics següents. El primer fa referència als components amb quantitats fixes, i per tant esperables per part de l’estudiant. I el segon es comparen els mínims que un estudiant podia i pot rebre en els diversos components.
Gràfic 2. Evolució dels components econòmics de les principals beques estatals. 2009-2013

Gràfic 3. Diferencia econòmica entre els principals components de les beques generals

La idea subjacent a aquests canvis és, en paraules del govern que la política de becas y ayudas al estudio debe ser un instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico
de los estudiantes, especialmente de los estudiantes de los niveles superiores del sistema educativo. I en base a aquest objectiu retiren recursos dels components vinculats únicament a la renda per incorporar-los a components que tenen molt en compte els requisits acadèmics.

A part d’això val a dir que des del curs 2009-2010, en què va augmentar la beca salari i la resta de components es va actualitzar en un 1%, els components de les beques no s’han actualitzat segons l’IPC, cosa que si han fet els preus públics i privats. Això fa que la quantia econòmica dels components hagi perdut valor al llarg dels anys.

**Requisits acadèmics**

Els requisits acadèmics per a l’obtenció de la beca general i de mobilitat es recullen al Reial decret 1721/2007, que, del 2009 cap aquí ha estat modificat per tots els reials decrets de llindars que han estat publicats cada any. Així mateix s’han de tenir en compte les ordres ministerials anuals destinades a la convocatòria de les beques.

El Reial decret del 2007 estableix com a requisits acadèmics, per optar a la beca, matricular-se a un mínim de 60 crèdits per l’any en què es demana, amb excepcions, i superar un 60% dels crèdits en carreres tècniques i un 80% en la resta. Així mateix estableix una disposició transitòria única que regula els requisits de beques per als estudiants universitaris dels plans anteriors als graus.

El Reial decret del 2009 modifica alguns apartats, pel que fa a requisits de beques de grau, específicament modifica el 22.2, substituint als “majors de vint-i-cinc anys” per “els que optin per la matrícula parcial”. Aquesta modificació té per objectiu que els estudiants de menys de 25 anys puguin compaginar estudis amb altres activitats optant a matrícules parciales, i és que amb el redactat del 2007 no podien fer-ho si pretenien conservar la beca.

El Reial decret del 2010 modifica gairebé tot l’article 22 adaptant-lo a la realitat. Indica que podran ser beneficiaris de beca aquells estudiants que es matriculin entre 30 i 59 crèdits, si bé no podran ser creditors de tots els components de la beca, sinó sols del de la matrícula, el transport urbà, el desplaçament i el material. Així mateix específica

---

40 Los mayores de veinticinco años y quienes cursen los estudios de grado en universidades no presenciales podrán también obtener beca matriculándose, al menos, de 35 créditos que deberán aprobar en su totalidad para mantenerla en el siguiente curso. Los becarios que hagan uso de esta posibilidad y no se matriculen de curso completo podrán obtener únicamente los componentes para matrícula, para gastos de desplazamiento y para material escolar.
que en cas de quedar a l’alumne menys crèdits dels que es diuen en els paràgrafs anteriors per acabar la carrera, durant un any aquests mínims de crèdits no li seran aplicables. En el mateix sentit modifica la disposició transitòria única que regula les beques per als plans anteriors al grau.

El Reial decret del 2011 introdueix un nou component de la beca general i de mobilitat, el de rendiment acadèmic. No s’hi específica quins seran els requisits específics per a aquest component, fora d’un rendiment superior a l’exigit per gaudir de beca.

El Reial decret del 2012, amb un nou govern, incorpora un nou apartat al del 2007, el c) a l’article 9, apartat que, pel que fa als estudiants de grau, consigna la necessitat per als alumnes de nou ingrés d’obtenir un 5,5 de nota d’accés per gaudir de beca el primer curs. Aquest extrem es torna a incloure a l’article 23.1 del Reial decret 2007, també modificat, junt amb els nous requisits per als estudiants de segon curs en endavant, que passen d’haver d’aprovar un 60% en carreres tècniques, i un 80% en la resta, a un 65% en tècniques, un 80% en ciències, i un 90% en humanitats i ciències socials i jurídiques. En les beques per aquest curs acadèmic es detecta una incongruència pel que fa als requisits acadèmics d’un dels components de la beca general, i és que el component salari anteriorment s’atorgava sense altre criteri acadèmic que el general, i atenent com a criteri específic l’econòmic (llindar 1), en aquest curs, però, s’incorpora el requisit d’aprovar un vuitanta per cent de crèdits en les carreres tècniques o arquitectura, i un cent per cent a la resta. Com es pot veure la beca salari queda així solapada, en els estudiants pertanyents al llindar 1, amb el component d’especial rendiment acadèmic. Passa per tant de ser un component que s’atorgava en funció de la renda a ser un component que s’atorga als millors estudiants de la renda més baixa.

El Reial decret del 2013 suposa, com hem vist abans, un trencament total amb el model anterior, i els requisits acadèmics no en són una excepció. Es manté el 5,5 per a estudiants nouvinguts des del batxillerat i s’incorporen nous requisits per als alumnes de segon curs en endavant. D’entrada cal aprovar el cent per cent dels crèdits, excepte en enginyeries, arquitectura o carreres tècniques que amb un vuitanta-cinc per cent és suficient perquè es concedeixin les beques. Així mateix, els percentatges baixen a un vuitanta per cent en ciències i ciències de la salut, a un noranta per cent en humanitats i ciències socials, i a un seixanta-cinc per cent en tècniques arquitectura o enginyeries, amb la condició de treure unes notes determinades, concretament un sis en tècniques i ciències de la salut, i un sis i mig en la resta. Així mateix, es pot
obtenir la beca matrícula si s’assoleixen els mateixos percentatges de crèdits superats però sense arribar a les notes fixades.

Pel que fa a les resolucions de la secretaria d’universitats no donen cap novetat, exceptuant la del 2011-2012 que especificuen com s’obtindrà el component per aprofitament extraordinari, amb un 80% de crèdits superats en carreres tècniques, i un 100% a la resta.

**Requisits econòmics**

Els requisits econòmics per accedir als ajuts i beques per a estudis post obligatoris fan referència als llindars de renda que l’alumne o la seva família tenen. Aquests llindars estan representats per una forquilla amb una renda màxima i una de mínima (la màxima del llindar anterior més 0,01 €, renda a la qual s’apliquen deduccions especials 41 i en què no es tenen en compte els recursos obtinguts per beques anteriors, i han anat variant en nombre al llarg del temps, perquè els fixen els reials decrets de forma anual.

Així, del curs 2009-10 al 2012-13 els llindars de renda eren cinc, tot i que a la pràctica sols en tenien importància quatre ja que el llindar 2 no tenia cap efecte a l’hora de gaudir d’ajuts.

Però al curs 2013-14 això ha canviat. El reial decret d’aquest any ha fixat únicament tres llindars, i ho ha fet de tal manera que a la pràctica l’únic que ha suposat ha estat l’eliminació de l’antic llindar 3.

Així mateix, excepte en el pas del curs 2009-10 al 2010-11 en què es va actualitzar el llindar 1 passant d’un màxim de 13.557 a un de 13.909 euros, la resta d’anys els límits de renda no s’han actualitzat en absolut. Això vol dir que, en no actualitzar-se segons l’IPC, els límits, que en termes purament monetaris s’han quedat igual, en termes de renda real han baixat, doncs el cost de la vida si va augmentar per l’IPC. Concretament en els cinc anys analitzats, la suma de l’IPC ha estat d’un 8,9% 42.

En el gràfic 43 següent podem veure com s’interrelaciona el que s’ha explicat fins ara:

---

41 L’article 10 del Reial decret 609/2013 els indica. En anteriors reials decrets l’article era l’11, però les deduccions no han canviat.

42 2009-2010 1,5%; 10-11 3,2%; 11-12 1,9%; 12-13 2,1%. Encara no hi ha dades del total del curs 2013-2014, però no té importància per al treball perquè aquest increment s’hauria d’aplicar l’any vinent.

43 Gràfic elaborat amb les dades de les resolucions de la secretaria d’Educació que convoquen les beques cada any. S’ha pres com a model els llindars corresponents a les famílies de quatre membres.
Com podem veure entre el llindar 1 i el llindar 3 la diferència era substancial, per tant s'equiparaven situacions econòmiques d'índole molt diversa, perquè la forquilla del llindar 3 era molt àmplia. Però al curs 2013-14 això encara ha augmentat més, perquè la supressió d'un llindar ha fet que aquesta forquilla creixi encara més.

Així mateix veiem com d'haver actualitzat els diferents llindars segons l'IPC, aquests haurien augmentat el seu màxim, que alhora serveix de mínim per al següent, de manera substancial, arribant fins i tot a igualar al curs 2012-13 i superar al 2013-14 el llindar 4 actualitzat al llindar 5 sense actualitzar.

Dit això cal fer dos comentaris més.

El primer és que la normativa permet a les comunitats autònomes, si així ho decideixen, augmentar els màxims de les forquilles pertanyents al llindar 1 i al 5 (actualment al 3) fins a un límit establert pel mateix Ministeri. Aquest augment comportaria que les beques que s’atorguessin als estudiants inclosos en el llindar corresponent a causa de l’augment del màxim es finançarien al 50% entre l’Administració central i l’autonòmica. Cap autonomia de moment ha fet ús d’aquesta clàusula.

El segon és que l’article 15.4 de la resolució de 13 d’agost de 2013 per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs 2013-14 per a estudiants que cursin estudis post obligatoris i estableix que en cas que l’estudiant ’al’legui independència o
emancipació haurà de demostrar fefaentment que disposa de recursos per viure de forma independent. El fons de la norma pretén evitar casos de frau, però l’aplicació pràctica, per culpa de la redacció imprecisa, ha portat a situacions que la premsa ha batejat com “massa pobre per la beca”\textsuperscript{44}. I són les mateixes universitats les que decideixen, aplicant el “sentit comú”, quins són els recursos necessaris per viure. S’ha de tenir en compte que un estudiant del llindar més baix cobraria actualment un mínim de 1.560 € en concepte de beca, diners que no pot al·legar per no ser computables com a renda, i que el concepte “viure de forma independent” i “sentit comú” varien molt d’un individu a un altre. Si veiem, a més, quin és el màxim del llindar 1, que supera per poc els 3.000€, podem veure que aquesta norma pot dur a situacions no desitjades amb una certa facilitat, especialment en moments de crisi com l’actual.

\textsuperscript{44} J. A. AUNIÓN. \textit{Demasiado pobres para la beca}. El País; Sociedad. 18/03/2012
TAXES I AJUTS. ANÀLISI

Hem vist com han evolucionat els preus i ajuts públics al llarg dels últims cinc anys, i anteriorment hem descrit la situació de l'Estat espanyol a data 2010 en base a la, suficiència, l'eficiència, i l'equitat. Ara toca veure si els canvis han estat positius o negatius segons aquests tres ítems.

EN BASE A LA SUFICIÈNCIA

Hem vist que en referència a la suficiència hi ha dues cases d'interès per tractar, la quantia de recursos aportats al sistema i l'origen d'aquests.

Pel que fa a la quantia els canvis analitzats no l'haurien de fer variar ni en un sentit ni en un altre. Pensem que els canvis en les taxes únicament suposaven que part del cost de l'educació que abans assumia l'Estat ara l'assumiria l'estudiant, el cost i els recursos haurien de ser els mateixos. Ara bé, l'augment de les taxes pretenia compensar les retallades que es farien, principalment, en transferències corrents de les comunitats autonòmiques, i aquesta compensació no ha estat\(^45\). Així que la quantia sí s'ha vist afectada, ja que la disminució d'ingressos provinents de les administracions no s'ha vist compensada per l'augment provinent de les matrícules.

Una altra cosa és la font dels recursos, i és que l'augment de les taxes hi ha influït de manera directa, i els canvis de les beques podrien influir-hi en un futur. L'increment dels preus públics com hem dit abans pretenia compensar una davallada, la davallada dels ingressos provinents de l'Administració, i tot i que aquesta pretesa compensació s'ha vist irreal, la davallada dels ingressos i l'augment dels preus sí s'ha dut a terme, així que forçosament l'equilibri anterior ha canviat. Segons un informe de Comissions Obreres, en què analitza els ingressos de les universitats desglossats per capítols, els provinents del capítol corresponent a taxes i preus han augmentat 315.045.863, mentre que els provinents de les transferències corrents ha disminuït 1.102.240.124\(^46\). Aquesta dada confirma aquest canvi en l'equilibri dels ingressos, positiu des del punt de vista de diversificar-los, però confirma també que aquest increment no compensa, negatiu, com dèiem, des del punt de vista dels recursos.

Finalment pel que fa a les fonts dels recursos, la nova política de beques no presenta cap variació, si bé, i això és una opinió purament personal, sí podria incidir en un futur. Es parla molt de diversificar els ingressos, de promoure aportacions del sector privat mitjançant mecenatges i patrocinis. Veiem difícil que algú que s'ha vist perjudicat en la

\(^{45}\) Armenteros i Perés García. Pàg. 14. La xifren en sols un 25%
\(^{46}\) Comissions Obreres. Pàg. 22.
seva etapa universitària per una reducció de les beques pensi aportar alguna cosa al sistema que li va fer la vida difícil, però això no està fundat en cap dada objectiva.

**EN BASE A L’EFICIÈNCIA**

Dèiem abans que l’educació genera més beneficis que costos, tant per l’individu com per la societat en general, és a dir cada persona que acaba l’educació terciària obté uns beneficis privats molt superiors als diners que ha invertit en aquesta educació, i igualment la societat obté beneficis, tan quantificables com no, de cada titulat de les universitats.

Tenint això clar cal veure com han afectat els canvis en la situació de l’individu a l’hora de decidir si realitzar la inversió que suposa entrar al sistema universitari, ja que com més costosa sigui aquesta inversió més probable és que decideixi no entrar-hi, i a menys estudiants menys eficient serà el sistema.

La primera cosa per analitzar són els canvis en els costos directes de l’educació, i és que la reforma del sistema de taxes i preus públics ha portat que aquest varíï de manera substancial. Sabem que amb anterioritat a aquest nou sistema els costos directes eren suportats majoritàriament pel sector públic, i tot i que la situació no ha canviat, el sector públic segueix finançant la major part d’aquests costos, si que és cert que els percentatges que cobreix el sector privat han augmentat, i és que l’increment de les matrícules és un increment directe del cost de l’educació per als estudiants.

Al seu torn els canvis aprovats per al curs 2013-2014 en el sistema de beques han limitat el suport que els estudiants rebien per fer front aquests costos (que recordem que tot i no incloure’ls, l’OCDE en els seus càlculs inclouen llibres, transport, manutenció, etc.), ja que a part d’augmentar els requisits acadèmics per obtenir els component de matrícula i variable de la beca general, i indirectament els econòmics a causa de la no actualització dels llindars de renda segons l’IPC, s’han eliminat components que anaven destinats directament a cobrir aquests costos, com el component de transport públic o el de material, substituint-los per un component variable on el possible beneficiari no pot saber quant rebrà en cas que se li concedeixi.

Així mateix, la combinació de l’augment del preu del crèdit en segones i successives matrícules i l’augment dels requisits acadèmics per obtenir la beca de matrícula porta a una penalització excessiva del suspens. I és que per la raó de suspendre una única
matèria, l’estudiant es pot veure obligat a suportar el total del cost directe de l’any següent juntament amb l’increment del preu del crèdit de la matèria suspesa.\footnote{Un exemple d’això es pot donar en la mateixa UB en una carrera de les ciències socials. Com sabem existeixen matèries de 9 crèdits, suspendre’n una implica que l’any següent s’ha de pagar força més per matricular-la, però a més implica la pèrdua de la beca matrícula per curs vinent, i és que no compliria amb els requisits acadèmics. Aquesta situació podria perfectament excloure algú de la universitat.}

Podem dir, per tant, que pel que fa als costos directes, els canvis han suposat un augment d’aquests per als estudiants i famílies, una major dificultat d’accés als ajuts, un increment de la dificultat a l’hora de preveure si gaudirà d’ajuts per cobrir-los o no i una penalització excessiva del suspens.

Pel que fa als costos d’oportunitat aquests han disminuït per efecte de la crisi econòmica. Sabem que la major part d’aquests costos deriven de la decisió de no treballar per tal d’estudiar, per tant l’augment de l’atur, especialment del juvenil, fa que com que baixa la possibilitat de treballar, baixin els costos d’oportunitat d’accedir a l’educació superior.

Al mateix temps, però, la necessitat d’ingressos que tenen les famílies ha augmentat, el 27 de maig de 2014 l’Institut Nacional d’Estadística feia públics els resultats de l’Enquesta de Condicions de Vida corresponents al 2012, resultats que demostren una caiguda d’ingressos i un augment de la pobresa\footnote{Institut Nacional d’Estadística. «Notas de prensa Encuesta de Condiciones de Vida. Resultados definitivos». Pàg.1-10.}. En aquesta situació és plausible que davant de la situació d’estudiar o d’intentar obtenir uns ingressos, per difícil que sigui trobar feina, algunes famílies o persones decideixin buscar feina.

Pel que fa a l’efecte dels canvis, la nova política de beques disminueix la possibilitat de pal·liar aquest cost d’oportunitat per part de les famílies. Ja hem explicat abans que dins el sistema de beques espanyol hi ha un component compensatori, destinat específicament a compensar aquests costos d’oportunitat, component que segons els impulsors de l’antic component salari havia d’arribar als 7.000 € per tal de cobrir els costos d’oportunitat\footnote{Escardibul i Oroval. Pàg. 71.}, component fix, perquè la quantitat no variava d’una persona a una altra, i depenent bàsicament de la renda de l’estudiant. Actualment aquest component consta únicament de 1.500 € fixos i una quantitat variable, ambdós fortament vinculats als resultats acadèmics de l’estudiant.

Podem dir doncs que els costos d’oportunitat han disminuït, fent més atractiva l’educació superior per a aquells que poden passar sense els ingressos extra, però...
l'augment de la pobresa pot fer que les capes més desfavorides de la població es vegin obligades a intentar obtenir aquests ingressos en comptes d'estudiar. Alhora les beques publiques amb objectius compensatoris han disminuït, han augmentat els requisits extra econòmics per accedir-hi i la seva quantia s'ha fet menys previsible. Creiem que això és especialment greu en el moment actual, ja que amb la disminució de l'oferta de treball una bona política compensatòria podria atreure capes desfavorides de la població a l'educació superior, perquè la possibilitat d'obtenir ingressos immediats mitjançant el treball és extremadament baixa, per tant l'oپció d'estudiar i, com confirma l'informe de l'OCDE, accedir amb més possibilitats al mercat de treball i amb majors sous és més atractiva que abans. Però la falta d'aquesta política compensatòria pot fer que la necessitat d'ingressos immediats per les famílies eviti que els més desfavorits es plantegin entrar a la universitat.

En base a tot això veiem que els costos, de manera directa o per falta d'ajuts públics, han augmentat per als estudiants i les famílies. Això ha fet que les matrícules a les universitats hagin disminuït\(^{50}\) i que els estudiants matriculats es matriculin de menys crèdits\(^{51}\).

És evident, doncs, que els canvis afecten negativament tant la decisió de l'individu d'accedir a la universitat com la seva capacitat de permanència dins del sistema universitari, i un efecte d'això han estat els descensos de matrícula i de crèdits matriculats.

Potser, però, la pitjor situació que es pot donar actualment des del punt de vista de l'eficiència és la d'un estudiant que havent cursat part dels seus estudis es vegi obligat a abandonar-los a mig camí, sigui per no poder fer front a una matrícula fruit d'una repetició, o per veure's obligat a treballar, o buscar treball, per sobreviure. Ens trobariem que una persona que ha invertit diners en la seva educació no rep cap contrapartida per no haver pogut completar-la, i encara pitjor, la societat hauria destinat uns recursos a aquesta persona, recordem que l'Estat es gasta uns 14.000 € per estudiant i any, que no es retornarien; és a dir, no sols no hi haurien beneficis sinó que hi haurien costos inútils. Desgraciadament les reformes analitzades semblen promoure aquestes situacions, la penalització excessiva del suspens, i la impossible

\(^{50}\)Europa Press. La Jaume I constata una bajada del 8,69% de matrículas por las tasas. El País; Comunidad Valenciana. 8/10/2013.

\(^{51}\)Ezequiel Moltó. La subida de tasas vacía los campus. El País; Comunidad Valenciana. 3/11/2013
quantificació a priori del component variable i, en alguns casos, dels preus de matrícula del curs següent són terreny abonat per abandonaments a mig camí.

Per tot el que s'ha exposat creiem que la reforma en les taxes i les beques ha transformat el sistema universitari espanyol en un de menys efficient, perquè en augmentar els costos dels estudiants i les famílies i en reduir la capacitat d'aquestes de preveure les quanties de les beques i els costos de les matrícules, ha provocat que hi hagi un nombre menor d'estudiants a les aules, estudiants perduts que no obtingan els beneficis privats de l'educació i que no donaran els beneficis públics o socials de la mateixa, i encara pitjor, pot obligar els estudiants que ja han invertit en la seva educació, i que ja han rebut recursos de la societat, a abandonar els estudis, no sols no generant beneficis sinó generant pèrdues tant privades com socials.

EN BASE A L’EQUITAT

A l’inici del treball hem definit l’equitat “perfecta” com la situació en què qualsevol persona pot accedir a l’educació superior sense importar les seves condicions socioeconòmiques i en què qui obté els beneficis de l’educació és qui es fa càrrec dels seus costos.

És aquesta equitat per la qual ha de treballar l’Administració i la que ha de perseguir l’Estat. Els canvis efectuats no semblen, però, que vagin en aquesta direcció.

El primer dels canvis ha estat la pujada dels preus públics, justificada perquè persegueix l’aproximació del que paguen els estudiants al cost real de les titulacions. Aquest augment de les matrícules pot semblar, a primera vista equitatiu, i és que, com senyalen diversos autors els principals beneficiaris de l’educació són els individus, i per tant té sentit que aquests paguin més del que pagaven fins ara per accedir a l’educació superior, mentre que d’altres assenyalen que els resultats de l’OCDE porten a pensar que apujar preus, si s’apugen beques, fa més equitatiu el sistema perquè fomenta la participació de la població. Igualment l’increment del preu del crèdit en les matrícules següents es justifica atenent al necessari esforç que ha de fer l’estudiant, ja que és la societat la que li finança part dels estudis.

Si ho analitzem més profundament veiem, però, que no té gaire d’equitatiu. El nou sistema estableix que la societat pagarà, en qualsevol cas, entre un 85 i un 75% dels

52 Reial decret-ley 14/2012 de 20 d’abril. L’exposició de motius diu: se fijan umbrales en los precios públicos para aproximar gradualmente su cuantía a los costes de prestación del Servicio.
54 Escardíbul i Oroval. Pàg. 73.
costos de la primera matrícula, és a dir que això ho pagaran tots els ciutadans de l'Estat mitjançant els impostos.; impostos que sigui de manera directa o indirecta es cobren sobre els ingressos dels ciutadans, mentre que la resta ho pagarà el mateix individu. La situació és, per tant, que una persona pot passar de veure's obligada a pagar del 15% al 25% del cost; és a dir, prescindint dels seus ingressos i de la seva renda es veu obligada a pagar més, i per tant, com més baixos siguin els seus ingressos, més gran serà el percentatge d'aquests ingressos que haurà de destinar a cobrir aquests costos. Per tant l'increment dels preus de matrícula sols accentua la desigualtat entre les famílies de diferents orígens socials, perquè com més pobra més important és l'esforç que haurà de destinar a l'educació superior i a la inversa. És pot donar el cas que com més s'aproximi el preu del crèdit al cost real, més gent es pugui veure exclosa del sistema universitari.

El mateix es pot predicar de l'aument del preu del crèdit en segones i successives matrícules, com més s'encareixin més s'accentuarà la desigualtat, i és que amb les normatives de permanència actuals, mentre un estudiant pugui pagar serà molt complicat que deïxi la universitat, en canvi, en una família d'ingressos baixos l'increment del preu del crèdit pot resultar prohibitiu.

El resultat d'això, portat al seu màxim exponent, el podem trobar a països com Japó o Xile, on poca població accedeix als estudis superiors i aquests tenen un marcat caràcter elitista o a països com Regne Unit o Estatus Units, on tot i les altes taxes de matrícula la població sí accedeix al sistema universitari. La diferència entre els dos primers i els dos segons és la política d'ajuts públics, que es la que determinarà si un país amb altes taxes de matrícula pertany al model 3, taxes altes i ajuts baixos, o al model 2, amb taxes altes però un bon sistema d'ajuts, amb alta participació de la població a l'educació superior. De fet, amb aquest augment de taxes i segons l'OCDE, Espanya ja no formaria part del model taxes/ajuts baixos, ja que segons el seu informe en aquest tipus de països les taxes mai superen els 1.300 dòlars\textsuperscript{55}, cosa que sabem que a l'Estat succeeix.

Pel que fa al sistema d'ajuts espanyol aquest té, en principi, per objectiu eliminar els obstacles socioeconòmics que puguin tenir els estudiants en l'accés a l'educació superior, però la reforma en el sistema de beques dota a terme per al curs 2013-14 introduceix un altre objectiu, estimular la millora del rendiment acadèmic dels

\textsuperscript{55} OCDE. Pàg. 234.
estudiants\textsuperscript{56}, buscant donar un millor rendiment als recursos públics destinats a les beques.

Igualment hem descrit abans el sistema d’ajuts espanyol i la seva evolució, evolució que es podria resumir en dos trets bàsics, un enduriment dels requisits acadèmics per accedir a les beques, i una disminució de les quanties directament lligades a la situació econòmica de l’estudiant. És a dir, menys importància a la renda i més al treball de l’estudiant.

L’objectiu perseguit és un objectiu lloable, ningú dubta que la persecució de l’excel·lència acadèmica i la incentivació de l’esforç de l’estudiant per aconseguir-la és una cosa desitjable, però és un objectiu que no s’ha de perseguir mitjançant la política d’ajuts públics, ajuts que el mateix Govern reconeix s’han de destinar perquè tothom pugui accedir a l’educació superior.

Veiem que ara per poder accedir a la beca matrícula, i per tant poder accedir a l’educació superior, els requisits acadèmics han augmentat de forma substancial, obligant els estudiants que la necessiten per poder estudiar a tenir un rendiment superior als que no la necessiten, ja que els requisits acadèmics per accedir a aquest component de beca són molt superiors als requisits acadèmics exigits per entrar i continuar a la universitat.

La mateixa situació, per agreujada, es dóna amb el component compensatori actual, que s’ha vist reduït econòmicament i endurit acadèmicament. Ja hem vist abans la gran importància que té el cost d'oportunitat que aquest component venia a compensar, l'exigència de resultats acadèmics que s’apropon a l’excel·lència, perquè es corresponen amb els que anteriorment es necessitaven per accedir al component “d’excepcional rendiment acadèmic”, per obtenir un component que no compensa gairebé res. Només cal mirar la diferència entre els costos d'opportunitat que quantifica l'OCDE i els 1.500 € multiplicats pels 4 anys de carrera, no sols pot excloure gent de la universitat per no haver accedit a aquest component, sinó que la pot excloure per no resultar aquest suficient per complir amb el seu objectiu.

Tot i així la pitjor reforma des del punt de vista de l’equitat possiblement sigui la introducció del component variable, i és que la distracció de recursos del component compensatori, per atorgar-los a un component que a més de la renda premia els bons resultats acadèmics, esdevé injust, perquè destina recursos orientats a la igualtat

\textsuperscript{56}Reial decret 609/2013, de 2 d’agost. Exposició de motius: la política de becas y ayudas al estudio debe ser un instrumento de estimulo a la mejora del rendimiento académico de los estudiantes.
d'oportunitats a incentivar el rendiment acadèmic, objectiu que com hem dit abans és, o hauria de ser, alè a les beques. Hi hem de sumar que aquest component comporta una enorme incertesa per al becari, que es tradueix en una falta d'informació sobre els recursos de què disposarà. I finalment sabem que aquest component es basa en el sobrant del pressupost destinat a beques, un cop s'ha entregat la resta de component, cosa que en un moment d'empobriment de la població és preocupant, ja que si es preveu que cada cop més estudiants puguin accedir a beques a causa de les seves rendes, aquest sobrant podria disminuir si el pressupost total es manté i el nombre de becaris augmenta, la qual cosa provocaria que els becaris tinguessin encara menys recursos.

Per tant el sistema d'ajuts universitaris de l'any 2013-14, igual que ja feia el del 2012-13, deixa de perseguir la igualtat d'oportunitats, objectiu reconegut de les beques, i passa a perseguir també el rendiment acadèmic, tergiversant el sentit de les lleis orgàniques 6/2001 i 2/2006.

La combinació d'això amb el que dèiem abans sobre la reforma de les taxes ens porta a situar el sistema espanyol en un nivell d’equitat sensiblement inferior al que tenia fins ara. L’augment de les taxes de matrícula i la disminució dels ajuts destinats a pal·liar-les, i per tant vinculats a les rendes, porta a establir barreres d'entrada econòmiques supletòries de les que ja existeixen a nivell acadèmic, amb la diferència que mentre les segones depenen de l'individu, les primeres no poden ser resoltes per ell mateix amb el pur esforç individual, i per tant disminueix la igualtat d'oportunitats entre estudiants de classes socioeconòmiques diferents. A això, hi hem d’afegir que l’augment de les matrícules no suposa en cap cas que la societat deïxsi de finançar la universitat, ja que aquesta seguirà pagant un mínim del 75% del cost de les titulacions, situació que fa encara en més inequitativa la situació, perquè les classes socials més desfavorides, excloses de l’educació per les barreres d’entrada econòmiques, seguiran pagant a través dels seus impostos l’educació dels qui s’han pogut accedir-hi, i a més els recursos de la societat destinats a la possibilitat que tothom tingui accés a l'educació aniran a parar només als millors estudiants, finançant per tant l’excel·lència i no la igualtat d'oportunitats. En conclusió, Espanya es dirigeix cap al grup de països del model 3.

No voldríem acabar sense mencionar les enormes diferències de preus públics entre comunitats autònomes, diferència permesa per l’Estat amb la gran forquilla que ha establint, cosa que lesiona la igualtat d'oportunitats, perquè es paga en funció d’on es viu, i amb la pràctica desaparició dels ajuts a la mobilitat i la residència no és una opció
moure’s de l’entorn on un viu, a part de, a la llarga, obligar totes les comunitats autonòmiques a unificar els preus si no volen allò que algun autor ha enunciat com “un allau d’estudients” en busca de les taxes més baixes.
POSSIBILITATS DE SOLUCIÓ

Fins ara hem vist els canvis i com aquests han afectat el sistema universitari, afectació majoritàriament negativa. Proposarem ara diverses actuacions que creiem evitarien aquests efectes negatius.

PEL QUE FA A LES TAXES

Limitar la diferència dels preus de matrícula entre comunitats autònomes, ja que crea un gran greuge comparatiu entre ciutadans d’una o altra comunitat. La solució a aquesta qüestió s’ha d’estructurar en dos temps, primer millorar la comptabilitat de les universitats per poder establir quin és el cost de les titulacions, alhora cal que des del Ministeri es clarifiqui si el cost de la investigació s’inclou dins aquests costos o no57. La segona és apropar més els extrems de la forquilla, perquè si bé és recomanable que cada Administració pugui fixar uns costos en funció de les seves necessitats, no ho és tant que aquests costos gairebé es puguin triplicar dins un mateix estat. Reduint la forquilla i aclarint quins són els costos reals, i què es consideren com a tals, limitem aquestes diferències mentre respectem l’autonomia de les comunitats autonòmiques, evitem que algunes comunitats puguin recaptar més que d’altres a l’incloure com a cost de la titulació els costos d’investigació, i evitem aquell allau d’estudients.

PEL QUE FA A LES BEQUES

S’haurien de reduir els requisits acadèmics per tenir una beca de matrícula als requisits acadèmics de permanència a la universitat. Alhora s’haurien d’augmentar els requisits de permanència a la universitat, no pot ser que cobrint la societat un percentatge força alt dels estudis ens trobem que la mitjana del temps que triguen els no becaris per acabar els estudis sigui de 7,4 anys, mentre que els becaris l’acaben en 5,2. La beca de matrícula persegueix que tothom pugui accedir a la universitat, aquesta sembla l’única forma de garantir-ho, i alhora és la forma d’exigir a tots, becaris o no, el mateix esforç. Pel que fa a la nota mínima quan s’accedeix des del batxillerat hauria de desaparèixer.

Rebaixar els requisits acadèmics pel component compensatori, adopti el nom que adopti. Una idea seria que la fórmula per establir quins requisits acadèmics es requereixen tingués en compte la mitjana de crèdits superats en la titulació matriculada, o de la branca de ciències on s’inclou la titulació, per part de tots els

57 La importància d’això s’explica a l’informe de l’Observatori del Sistema Universitari capítols 4 i 5.
alumnes. Es pretén compensar els estudiants pels costos d’oportunitat, però no anar pagant a alumnes que van allargant la universitat. Agafar aquesta mitjana com a criteri ens permet becar els estudiants “normals”, i no als excel·lents\textsuperscript{58}.

Eliminar la quantia variable i destinar els recursos al component compensatori. Ja hem explicat per què aquest component és incompatible amb el concepte de beca, i hauria de desaparèixer.

Incloure dins el component matrícula una única matèria matriculada per segona vegada. Abans parlàvem que l’increment del preu del crèdit en successives convocatòries és perillós perquè penalitza excessivament la repetició. La inclusió que diem ens permet no penalitzar l’error però alhora assegurar-nos que no estem destinant recursos a un estudiant que no se’ls mereix\textsuperscript{59}.

Recuperar els antics components de transport urbà, mobilitat, etc. Responen a costos que per a moltes famílies poden resultar tant o més importants que la mateixa matrícula, ens sembla que el millor seria recuperar-los.

**DEL SISTEMA EN CONJUNT**

Vincular d’aquí en endavant qualsevol pujada de preus amb la partida dels pressupostos públics destinada a beques, és a dir, si s’incrementen els preus la major part d’aquests guanys han d’anar a fons de beques\textsuperscript{60}. Aquesta és l’úника manera d’evitar que les pujades de taxes esdevinguin un atac a la igualtat d’oportunitats.

Pujar encara més les taxes. Pot sonar contradictori amb tot el que s’ha dit en aquest treball, però creiem que un augment de les taxes, sempre i quan vagi acompanyat de la vinculació amb els ajuts abans esmentats, pot ajudar a guanyar recursos per fomentar la igualtat d’oportunitats, a diversificar les fonts d’ingressos de les universitats, i a fer més equitatiu el repartiment de costos i beneficis de l’educació. Aquest increment hauria d’anar lligat a la renda de l’estudiant; a més renda, major percentatge del cost de la titulació es paga com a matrícula, elaborant un sistema de llindars semblant al que hi ha ara per a les beques.

\textsuperscript{58} Exemple: un estudiant de la carrera de Dret ha aprovat 48 crèdits. Si la mitjana de crèdits superats a la seva carrera en tot l’Estat fos de 48 o menys s’enduriria la beca, igual que si és entre 48 i 54.

\textsuperscript{59} Com hem vist la llei determina que els ajuts han de ser per a aquells que poden aprofitar els estudis, art. 45 LO 6/2001. Creiem que la mesura proposada ajudaria a aconseguir-ho.

\textsuperscript{60} En la línia del que ha fet la Generalitat amb la dotació de les beques equitat, perquè un 25% del que s’obté amb les pujades del preu de les matrícules es destina a aquestes beques.
Reimplantar els préstecs a universitaris per part del Govern. Actualment els únics ajuts que hi ha a l'Estat són les beques, però tal com estan plantejades la major part de becaris sols cobra el component matrícula, quedant desatesos per tant els seus costos d'oportunitat. Si bé és comprensible que només s'assignin recursos de manera directa als més desfavorits, ens sembla que aquest col·lectiu amb rendes baixes, però no extremadament baixes, no ha de ser tampoc desatès. Reimplantar els préstecs universitaris amb un període de carència equivalent al dels estudis, amb un interès equivalent al del Govern (ja que aquest no ha de guanyar ni perdre res amb aquests préstecs), i vinculats als ingressos futurs podria ajudar que molts estudiants poguessin suportar millor els costos d'oportunitat i i per tant accedir a l'educació superior.

Afegir un interval de renda més entre l'actual interval 1 i l'interval 2, perquè com hem vist l'actual líldar 2 inclou situacions econòmiques molt diferents, situacions que a l'hora d'atorgar ajuts haurien de diferenciar-se.
CONCLUSIONS

Començàvem aquest treball mencionant una notícia que ens sorprenia i ens feia plantejar si el que a primera vista ens semblava evident no ho era tant. Hem volgut analitzar doncs el sistema i els canvis que s’hi han produït en els últims anys per confirmar o desmentir el que creiem.

Hem començat buscant uns criteris objectius que ens permetessin avaluar el sistema universitari i els efectes dels canvis, entenent que els de suficiència, eficiència, i equitat eren els més adequats per analitzar la política de taxes i ajuts als estudiants del nostre país. En base a diversos autors i a l’informe de l’OCDE Education at Glance 2013, corresponent a l’any 2010, hem pogut extreure la situació de l'Estat espanyol pel que fa als tres criteris abans de la reforma.

Pel que fa a la suficiència ens trobàvem per sota del cost en funció del PIB de l’OCDE i de la UE21, mentre que en el cost per estudiants estàvem per sobre, tot i no incloure en aquest cost per estudiant els recursos destinats a ajuts.

Pel que fa a l’eficiència es demostrava que cada estudiant que acabava els estudis donava més beneficis que costos que s’hi havia invertit, beneficis majoritàriament privats, perquè ell n’és el beneficiari, però també socials, i beneficis quantificables, com impostos, o inquantificables, com la salut. Per tant podíem dir que com més estudiants entressin a la universitat i acabessin els estudis millor, tant per a ells com per a la societat.

A nivell d’equitat ens trobàvem en una situació en què la majoria de la societat pagava un bé, la universitat, aprofitat per les capes més benestants de la societat. Amb pocs ajuts a l’estudi però amb uns preus públics força baixos, que es resumien en una taxa d’ingrés a la universitat d’un 53%, per sota de la mitjana de l’OCDE.

Seguidament hem mirat de descriure els canvis tant en els preus públics com en els ajuts en els últims cinc anys, destacant per part dels preus públics l’augment de la forquilla de fixació del preu de la matrícula, amb els efectes d’un augment de la discrecionalitat de les comunitats autonòmiques, d’una gran diferència de preus entre si, i la dificultat de preveure d’un any per l’altre els costos de matrícula.

Pel que fa als ajuts destacava la desaparició dels préstecs a universitaris, passant a ser iniciativa privada, i el canvi en la intencionalitat de les beques, passant de ser un instrument contra les desigualtats a funcionar també com a incentiu del rendiment
acadèmic. Les exposicions dels motius de les normes impulsores de les reformes deixaven ben clar aquest canvi, i l'exemple més paradigmàtic és el component de quantia variable, que atorga més o menys recursos en funció de la renda i de l'expedient acadèmic.

Analitzat tot això a la llum dels tres criteris iniciales hem vist que els canvis han resultat majoritàriament negatius, afectant tant la suficiència del sistema, com l'eficiència i l'equitat.

Han afectat la suficiència perquè els canvis en els preus públics efectuats pel Govern pretenien compensar la davallada d'ingressos provinents de les administracions a les universitats, però, com demostren les dades extretes dels pressupostos de les universitats, aquesta compensació no s’ha produït, deixant les universitats amb menys recursos que abans.

Han afectat l'eficiència perquè han conduït a un descens del nombre d'estudiants matriculats, i a un allargament de les carreres, ja que els que es queden a les universitats es matriculen de menys crèdits, la qual cosa fa que tinguem menys universitaris i que aquests triguin més a acabar les carreres, amb el resultat que d'aquí a uns anys tindrem menys titulats, perdent la societat els beneficis que aquests donen i perdent els mateixos individus els benefici de l’educació superior. Encara pitjor, els canvis poden fer fora de la universitat gent que es troba a mitja carrera, generant un cost irrecuperable tant per a l’estudiant com per a la societat.

I han afectat l’equitat perquè afavoreixen que els estudiants provinents de classes socials menys benestants no puguin entrar a la universitat, disminuint l’equitat entre qui suporta i qui gaudeix de l’educació, perquè han fet que el cost de l’educació variï molt en funció del lloc on es viu, i sobretot perquè obliguen els estudiants provinents d’ambients més pobres a treballar molt més que els provinents d’ambients capaços de pagar-se la universitat per pertànyer al sistema, ja que han augmentat encara més les diferències entre els requisits acadèmics per obtenir una beca, els requisits dels pobres per accedir a l’educació superior, i els requisits acadèmics per seguir a la universitat, els únics que afecten els que tenen una bona capacitat econòmica.

A tot això hem esbossat unes propostes de millora que tant inspirades en altres països, com els préstecs lligats a la renda, en diversos autors o pràctiques normatives que ja es duen a terme, com la vinculació dels augment dels preus públics al pressupost d’ajuts, o directament de l’experiència com a estudiant del qui escriu i de les conclusions a què ha arribat, com els canvis en els criteris d’atorgament del
component compensatori, creiem que poden tant evitar que la situació empitjori, com millorar-la en alguns casos.

Crèiem que els canvis havien afectat negativament el sistema i perjudicaven els estudiants, i un cop acabat aquest treball podem dir que sí, que aquella impressió negativa era totalment certa.
BIBLIOGRAFIA I FONTS

MONOGRAFIES, ARTICLES, INFORMES I PUBLICACIONS PERIÒDIQUES


Martín Vallespín, Emilio. «El papel de la financiación en el Proceso de Bolonia: un análisis de la suficiencia, eficiencia y equidad de los modelos de financiación universitaria en Europa». *Presupuesto y Gasto Público*, 2009, núm. 55, p. 121-139.


PREMESA

Europa Press. «Wert estima que el número de becarios universitarios suba este curso casi un 9% hasta las 322.318». El Economista. 17/03/2014 <http://www.eleconomista.es/espana/noticias/5628919/03/14/Wert-estima-que-el-numero-de-becarios-universitarios-suba-este-curso-casi-un-9-hasta-las-322318.html#.Kku83EZKA7DkRdc>

Europa Press. «La Jaume I constata una bajada del 8,69% de matrículas por las tasas». El País; Comunidad Valenciana. 8/10/2013 <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/10/08/valencia/1381250883_461856.html>


J. A. AUNIÓN. «Demasiado pobres para la beca». El País; Sociedad. 18/03/2012 <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/18/actualidad/1332094901_797745.html>

LEGISLACIÓN

Estatal

Constitución española de 1978

Llei orgànica 8/1985

Llei orgànica 6/2001

Llei orgànica 2/2006

Reial decret-lei 14/2012.


Reial decret 922/2009.


Reial decret 708/2011.

Reial decret 1000/2012.

Reial decret 609/2013.

Ordre EDU/3320/2011.

Ordre ECD/630/2012.


Ordre EDU/2098/2011.


Resolució de 13 d’agost de 2013, de la Secretaria d’Estat d’Educació, Formació Professional i Universitats.

Autonòmica

Llei 1/2003 (catalana)

Llei 4/1988 (andalusa)

Decret 110/2009

Decret 98/2010

Decret 365/2011

Decret 77/2012
Decret 192/2013
ANNEX I

Som consients que l'objectiu dels annexos no és fer una ampliació del treball, però les dates i la importància, creiem, del que segueix ens han obligat adoptar aquesta fórmula, ja que no podíem incloure-ho al cos del treball per falta de temps.

CRÍTICA AL COMUNICAT DEL MINISTERI D’EDUCACIÓ

El 13 de juny de 2014 el Ministeri d’Educació va emetre un comunicat que, en el que interessava al treball, deia.

Conclusiones derivadas de los resultados obtenidos en la convocatoria general de becas del curso 2013-2014

El Gobierno se encuentra firmemente comprometido con la dimensión social de la educación y con una política de becas y ayudas al estudio que garanticie que ningún estudiante abandone los estudios postobligatorios por motivos económicos, asegurando así la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Para ello ha mantenido el esfuerzo financiero pese al estricto marco de contención del gasto público. Pero además de cumplir su función de 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, la política de becas y ayudas al estudio debe ser un instrumento de estímulo a la mejora del rendimiento académico de los estudiantes, especialmente de los estudiantes de los niveles superiores del sistema educativo.

A estos efectos, en el pasado curso 2013-2014 se introdujeron cambios importantes en el sistema de becas que habían sido anunciados con anterioridad y que han mostrado efectos positivos en lo que se refiere al rendimiento académico de los estudiantes en general y de los estudiantes becarios en particular. Constatado este efecto, en especial entre los estudiantes de los niveles superiores del sistema educativo, es propósito decidido del Gobierno mantener esta vía del esfuerzo, la responsabilidad y un mejor rendimiento académico, y potenciar así la equidad y la igualdad de oportunidades para conseguir que la educación contribuya a la promoción social. Se garantiza, al mismo tiempo, la mayor eficiencia de los importantes recursos públicos destinados a la política de becas y ayudas al estudio. En 2014 se incrementó la dotación en el presupuesto de becas en un 21,21%, hasta alcanzar los 1.428 millones de Euros.

a) Becas universitarias

Los resultados de la convocatoria 2013-2014 avalan que se ha iniciado la consecución del objetivo fijado por el Gobierno. La comparación de los resultados académicos de una muestra de más de 100.000 estudiantes universitarios que obtuvieron beca tanto
en el curso 2012-2013 como en el actual curso 2013-2014 evidencia una mejora de 6 décimas en la nota: los expedientes académicos pasan de los 6,8 puntos de nota media obtenida en el curso 2012-2013 a 7,4 puntos del curso 2013-14. Asimismo el porcentaje de créditos superados por los estudiantes becarios también ha mejorado: del 93,0% al 96,4%.

En síntesis:

- **Se ha incrementado el número de estudiantes universitarios que han obtenido beca.**
- **2013-2014 es el curso académico con mayor número de becarios universitarios de la historia.**
- **Mejora el rendimiento académico de los estudiantes becarios.**
- **El rendimiento académico del estudiante tiene consecuencia en el importe de la beca que se concede.**

A causa de les dates en què s’ha emès aquest comunicat, ens resulta impossible d’incloure’l al treball precedent, però considerem important analitzar-lo i relacionar-lo amb les conclusions del treball, ja que es contradiuen.

D'una banda el comunicat diu que s’ha augmentat el fons de beques. Si bé en termes absoluts és cert, més diners al sistema no vol dir major efectivitat del sistema, creiem que en un tema com són les beques i ajuts públics és més procedent observar les dades particulars, no les generals; i les particulars, donades pel mateix Ministeri, ens diuen que de mitjana els becaris han rebut 300 € menys que els anys anteriors. La quantia que reben els estudiants és, per tant, menor.

Ens indica també que ha augmentat el rendiment dels becaris, alhora que ens diu que ha augmentat el nombre de becaris, atribuint ambdues coses a la reforma que va dur a terme el Ministeri.

Pel que fa a l’augment de becaris no té res a veure amb la política del Ministeri, perquè com hem vist aquest no ha relaxat els requisits econòmics, ni molt menys els acadèmics. Té a veure, com demostren les dades de l’Institut Nacional d’Estadística, amb el progressiu empobriment de la societat espanyola, ja que si aquest és l’any amb més becaris de la història, també és l’any, des del 2009 amb un llindar de risc de pobresa més baix, i per tant és l’any en què la societat ha estat més pobre dels últims 5 anys.

Finalment, pel que fa al rendiment, el Ministeri fa el raonament següent, que veurem és incorrecte. La nota mitjana dels becaris, així com els crèdits matriculats, han augmentat. Si a això hi sumem que han augmentat els becaris, vol dir que el seu rendiment ha augmentat.
El raonament és incorrecte perquè no té en compte l’empobriment, no és que hagin entrat més becaris perquè han millorat les notes, n’han entrat més perquè la població és més pobra, no té en compte que l’enduriment dels requisits acadèmics i l’expulsió dels qui no hi arriben, evidentment fa augmentar la mitjana, perquè sols queden les notes més bones. Per tant no és que augmenti el rendiment dels becaris, sinó que només són becaris els que tenen bons rendiments.

En conclusió, el Ministeri prova de justificar les bonances del seu sistema amb dades que, a poc que s’analitzen, no proven res en absolut. I aquesta opinió no sols la té el qui escriu, sinó que és compartida pel Consell d’Estat\textsuperscript{61}.

\textsuperscript{61} Pilar ALVAREZ. El Consejo de Estado cuestiona la equidad del modelo de becas de Wert. El País; Sociedad. 12/06/2014