



Generalitat de Catalunya
Departament d'Empresa i Coneixement
Secretaria d'Universitats i Recerca

Impacte de la política de preus per renda de la Generalitat de Catalunya, beques i desigualtats socioeconòmiques en el sistema universitari de Catalunya

GENER 2020



ÍNDEX

Introducció	5
1.- La política de preus públics a la universitat i de beques i ajuts a la matrícula	6
1.1 El punt de partida	6
i. La crisi de les finances públiques. La reducció de la despesa pública i l'impacte a les universitats	6
ii. El model de beques del Ministeri d'Educació, la no transferència de la política de beques a les comunitats autònomes i la flexibilització del model de preus (amb el límit del 25 % del cost total dels estudis)	7
1.2 El model de preus per renda o de tarifació social aplicat a les universitat públiques per al curs 2012-2013	10
b. Decret de preus per al curs 2012-2013	10
Modificacions al model	11
Beca Equitat	12
Exempcions de preus	15

ÍNDEX

c. Avaluació de l'impacte sobre el finançament de les universitats i la matrícula	17
Evolució dels principals ingressos de les universitats públiques	17
Disminució eventual dels preus públics	19
Evolució comparada de pressupostos de despesa amb la resta de comunitats autònomes	19
Millora de la liquiditat de les universitats	21
Cobertura del conjunt de beques	22
Evolució de la matrícula universitària en relació amb la població jove	23
Preus públics, població jove i matrícula universitària	26
Evolució de l'abandonament i del rendiment acadèmic universitari	28
2. El sistema de beques, ajuts econòmics directes a l'estudiant	29
2.1. El sistema de beques en l'actualitat	29
Beca del Ministeri d'Educació	29

ÍNDEX

L'infrafinançament de les beques de l'Estat a Catalunya	31
Cost de la vida a Catalunya	33
2.2. L'impacte sobre les desigualtats socioeconòmiques	35
Llindars de renda i patrimoni a la beca Equitat	35
Evolució dels indicadors de la beca Equitat: nombre d'estudiants de famílies amb llindars de renda més baixos	37
L'equitat en la continuació dels estudis	40
L'equitat en l'obtenció de títols amb elevats retorns salarials	41
3. Conclusions	42

Introducció

El curs 2012-2013 es va posar en marxa un nou model de preus públics a les universitats públiques catalanes, el model de preus per renda o tarifació social, que, dins dels límits establerts per la normativa base estatal, establia sis llinars de renda i patrimoni diferents als quals corresponien sis preus públics diferents. També implicava un canvi molt important en el model que fins aleshores s'havia aplicat, el d'un preu únic a cada coeficient d'experimentalitat, sense atendre el nivell de renda de les famílies, i únicament amb la beca de matrícula del Ministeri d'Educació per als estudiants en el llinar de renda més baix. El model de preus per renda comportava un increment del preu de la matrícula als estudiants de rendes més altes, que finançava les beques dels estudiants de rendes més baixes i alhora generava uns ingressos més elevats a les universitats en un moment de reduccions de les finances públiques i de les seves transferències.

L'altra política d'ajut a l'estudi universitari és la que es configura amb tota la política de beques d'ajut econòmic directe als estudiants universitaris. El sistema de beques, malgrat les sentències del Tribunal Constitucional que n'exigeixen el traspàs, segueix en mans de l'Estat, que no l'ha transferit. Els ajuts directes a l'estudiant són l'instrument públic que permet remoure obstacles de caràcter econòmic, per ajudar directament els estudiants de nivells de renda familiar més baixos, per tal que puguin seguir i culminar estudis universitaris.

El Parlament de Catalunya va aprovar, en la Moció 48/XII, de 2018, l'elaboració d'un estudi sobre l'impacte que aquesta política de tarifació social havia tingut en els preus públics de les universitats, les beques i les desigualtats socials.

Des de la Secretaria d'Universitats i Recerca (SUR) s'ha elaborat aquest informe, que avalua el funcionament de la política de preus públics per renda a les universitats públiques (o de tarifació social) i el funcionament del sistema d'ajuts econòmics directes a l'estudiant (beques) per seguir estudis universitaris, així com el seu impacte sobre les desigualtats socials.

Per fer aquest informe d'avaluació s'ha treballat amb les dades de sis cursos complets d'aplicació de la política de preus per renda i del funcionament de les beques d'ajuts econòmics directes als estudiants universitaris des de la perspectiva del seu impacte sobre les desigualtats socials. Aquest informe dona continuïtat a l'informe encarregat al seu dia pel Parlament de Catalunya i pel Consell Interuniversitari de Catalunya, elaborat pel catedràtic d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra José García Montalvo, que es va presentar al mes de gener del 2017 i que va ser mereixedor del Premi Catalunya d'Economia, i alhora amplia el seu abast amb l'avaluació de tota la política de beques des de la perspectiva d'ajuts econòmics directes als estudiants universitaris.

Les fonts d'informació han estat el sistema UNEIX d'informació interuniversitària de la SUR de la Generalitat de Catalunya i dades sobre beques de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR), del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) del Ministeri d'Educació, de l'Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) i de l'Institut Nacional d'Estadística (INE).

1. La política de preus públics a la universitat i de beques i ajuts a la matrícula

1.1. El punt de partida

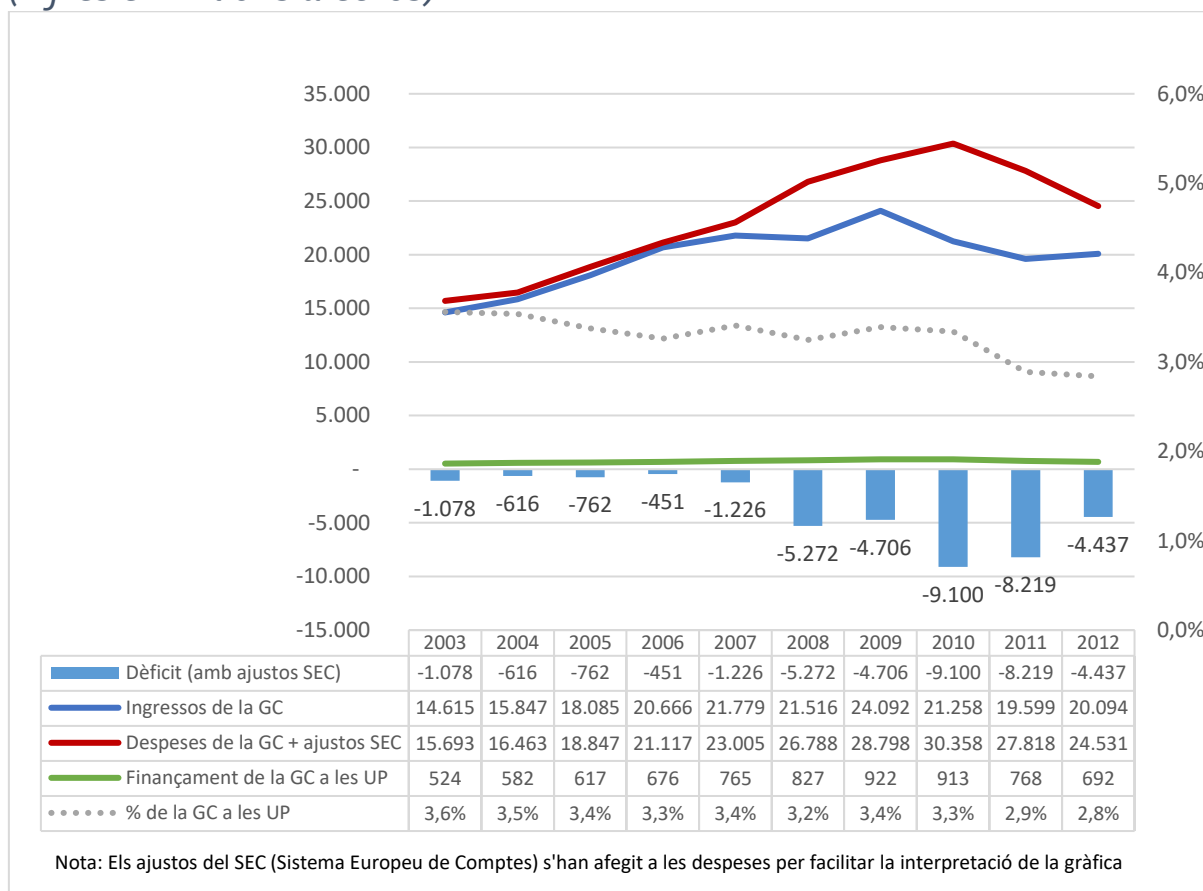
La crisi de les finances públiques. La reducció de la despesa pública i l'impacte a les universitats

L'any 2010 l'agudització de la crisi econòmica que estava sacsejant les economies i les societats occidentals va obligar el Govern de l'Estat a decretar retallades importants en la despesa pública, concentrades, per una banda, en les remuneracions dels treballadors públics i, per l'altra, en la despesa social (sanitat, educació, inversió...). A partir d'aquí, totes les administracions, tant l'estatal com les autonòmiques i les locals, es veurien obligades a reduir la seva despesa i a limitar el seu endeutament.

El 2008 es va produir la primera fase de la crisi. La crisi financera internacional precipita l'esclat de la bombolla immobiliària, fa incrementar l'atur i agreuja els problemes financers a la banca. A conseqüència d'això el PIB espanyol creix només un 1 % el 2008 i cau un 3,6 % el 2009. Ja el 2008 es generen els primers dèficits a les finances de la Generalitat, que s'expliquen pel fort increment de la despesa. El 2009 la reforma del finançament autonòmic fa repuntar els ingressos de la Generalitat, però l'increment en les despeses manté el dèficit per damunt dels 3.000 milions d'euros, que són 4.706 milions d'euros de dèficit quan s'apliquen els ajustos del Sistema Europeu de Comptes (SEC).

El 2010 el dèficit pressupostari, amb els ajustaments SEC de tot el sector públic de la Generalitat, assoleix els 9.100 milions d'euros. Això provoca que la Generalitat hagi d'assumir ajustaments pressupostaris severs, tant per la impossibilitat de fer front al deute —i als pagaments— com també, en part, obligats per les mesures preses per l'Estat.

Gràfic 1. Pressupost de la Generalitat i finançament universitari (xifres en milions d'euros)



En aquesta situació les transferències de la Generalitat de Catalunya a les universitats públiques segueixen una evolució semblant a la despesa global de la Generalitat, encara que amb una disminució percentualment superior.

Entre el 2003 i el 2009 les transferències a la universitat van créixer a un ritme mitjà del 9,9 % anual, un ritme important però inferior al creixement de la despesa pública del conjunt de la Generalitat, que en el mateix període creix un 11 % anual de mitjana.

El 2010, les transferències a les universitats es mantenen amb una lleugera reducció: 913 milions d'euros el 2010 contra els 922 milions d'euros del 2009. I el 2011 es produeix la primera reducció important a les universitats, d'un 16 %, que són 145 milions d'euros menys. Aquesta reducció és superior a la del conjunt de la Generalitat, que redueix les despeses un 3 %.

El model de beques del Ministeri d'Educació, la no transferència de la política de beques a les comunitats autònomes i la flexibilització del model de preus (amb el límit del 25 % del cost total dels estudis)

El segon element clau per entendre les característiques de la política de preus per renda i les beques Equitat deriva de la titularitat estatal del sistema de beques universitàries i la reserva legislativa de l'establiment del topall de preus públics universitaris.

Són tres les sentències del Tribunal Constitucional que insten el Govern de l'Estat a transferir a la Generalitat de Catalunya les beques universitàries, però aquesta transferència ara per ara no s'ha produït.

El primer canvi significatiu de la normativa estatal, amb afectació a totes les comunitats autònomes, també a Catalunya, és el nou disseny de la beca general.¹ S'incrementen de manera intensa els requisits acadèmics per gaudir de la beca i a partir del 2013-2014 s'estableix un sistema de beca salari en funció de la renda i el rendiment que, a efectes pràctics, disminueix l'import atorgat als estudiants. Era també una conseqüència de la crisi: per tal de reduir la despesa en beques, es van endurir els requisits per obtenir-la i poder-la mantenir, tant pel que fa a la beca de matrícula com a les quanties abonades als estudiants.

En la taula següent es mostren els criteris acadèmics de la beca del Ministeri d'Educació. El rendiment és la relació entre els crèdits superats i els crèdits a què s'han matriculat els estudiants. En general la beca del Ministeri exigeix estudiar un curs complet. En els graus això són uns 60 crèdits; un rendiment del 90 % implica superar doncs 54 crèdits; per tant, es pot suspendre com a molt una assignatura de 6 crèdits —aquesta és la mida més habitual d'una assignatura però no l'única.

Taula 1. Nous criteris acadèmics de la beca general

CRITERIS ACADÈMICS PER ALS ESTUDIANTS DE PRIMER CURS		
	Beca complementària	Beca de matrícula
Tots els àmbits	6,5 de nota d'accés	5,5 de nota d'accés

CRITERIS ACADÈMICS PER ALS ESTUDIANTS DE SEGON CURS I POSTERIORIS		
	Beca complementària	Beca de matrícula
Arts i humanitats	100 % de rendiment o bé 90 % amb més d'un 6,5 de nota mitjana	90 % de rendiment
Ciències	100 % de rendiment o bé 80 % amb més d'un 6 de nota mitjana	65 % de rendiment
Ciències de la salut	100 % de rendiment o bé 80 % amb més d'un 6,5 de nota mitjana	80 % de rendiment
Ciències socials i jurídiques	100 % de rendiment o bé 90 % amb més d'un 6,5 de nota mitjana	90 % de rendiment
Enginyeria i arquitectura	85 % de rendiment o bé 65 % amb més d'un 6 de nota mitjana	65 % de rendiment

L'enduriment afecta de ple les famílies amb rendes més baixes, una situació que incrementa la inequitat del sistema, ja que els joves de les famílies del quintil inferior de renda són els que menys accedeixen a la universitat. Aquestes mesures representen un retrocés en la capacitat del sistema d'articular polítiques que trenquin les barreres d'accés i continuïtat en els estudis universitaris als estudiants de rendes més baixes.

En política de preus l'any 2012 també es produeix un canvi molt significatiu en la legislació de l'Estat. Amb el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, per primer cop l'Estat deixa de definir la forquilla en la qual poden variar els preus anualment i

¹ Reial decret 1000/2012, de 29 de juny, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i ajudes a l'estudi per al curs 2012-2013 i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i ajudes a l'estudi personalitzades.

estableix que els preus es definiran a partir del cost de la prestació del servei: els preus públics que estableixi la comunitat autònoma han de cobrir entre el 15 per 100 i el 25 per 100 dels costos en primera matrícula.

Així mateix, s'estableix que fins que totes les universitats no implantin sistemes de comptabilitat analítica i, com a màxim, fins al curs universitari 2015-2016, la part del component de matrícula que es finança amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat serà el preu públic vigent per a cada titulació en el moment d'entrada en vigor del Reial decret llei.

El canvi legal permet a la Generalitat implementar la política de preus per renda. La nova forquilla de preus permet incrementar el cost nominal del crèdit fins a un 66 %. I el fet de poder comptar amb l'AGAUR permet potenciar el sistema de beques Equitat i facilitar un sistema de preus de caràcter progressiu que, finalment, determina el preu en funció de la renda.

El 15 % coincidia amb el càlcul que la SUR estimava internament. La informació de la Conferència de Rectors de les Universitats Espanyoles (CRUE) que va utilitzar el Govern de l'Estat per fer les estimacions era inferior (10,91 %).² Alguns càlculs, per exemple els fets per l'Observatori del Sistema Universitari, obtenen percentatges superiors, però normalment sorgeixen de dividir tot el capítol de taxes entre una proporció de la despesa total que es classifica com a docència. La diferència principal, però no la única, d'aquests càlculs és que imputa tot el capítol de taxes com a aportació dels estudiants quan en realitat una part molt important d'aquest capítol ha estat abonada en forma de beques de matrícula als estudiants.

Tanmateix, l'any 2014 una sentència³ del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va avalar la manera de calcular la contribució de l'alumne al cost dels estudis que efectuava la SUR de la Generalitat de Catalunya, i va desestimar el recurs en contra d'aquest càlcul interposat per una associació d'estudiants.

² CRUE. La universidad española en cifras. Madrid: CRUE, 2010, p. 138, quadre V.1.1.

³ Sentència 498/2014, de 5 de juny, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Sala Contenciosa Administrativa, Secció Primera.

1.2. El model de preus per renda o de tarifació social aplicat a les universitats públiques

Decret de preus per al curs 2012-2013

En aquest context la Generalitat impulsa un canvi en el model de preus fins aleshores vigent a Catalunya, que era un sistema pla (un mateix preu per a tothom) en el qual els preus dels crèdits únicament variaven en funció del nivell d'experimentalitat dels estudis i no de la renda dels estudiants.

Els objectius que perseguia aquesta nova política eren:

- Contribuir a evitar el desequilibri financer de les universitats, que podia comportar la disminució de la transferència pública directa que efectuava la Generalitat (la qual es va reduir per sobre de la mitjana), com a conseqüència de la crisi financera i econòmica que castigava el sector públic, amb un increment de la recaptació apujant el preu de la matrícula als estudiants amb rendes més altes.
- Garantir i incrementar l'equitat del model universitari de Catalunya, afavorint prioritàriament els estudiants de rendes més baixes en la millora del seu accés a la universitat pública.
- Fer-ho sense afectar el percentatge d'estudiants amb educació superior, en la perspectiva dels objectius de l'Horitzó 2020.
- Fer-ho mitjançant un mecanisme que, tant financerament com pel que fa a gestió de tresoreria, afavorís les universitats.

Aquest canvi es materialitza en el Decret 77/2012, de 10 de juliol, pel qual es fixen els preus dels serveis acadèmics a les universitats públiques de Catalunya i a la Universitat Oberta de Catalunya per al curs 2012-2013 i en les corresponents resolucions d'AGAUR.

El nou model, de tarifació social, es va dissenyar de manera que, per una banda, afavorís l'accés dels estudiants amb rendes més baixes, que el Ministeri d'Educació exclouïa amb els seus requeriments acadèmics, rebaixant-los el preu de la matrícula i que, per l'altra, l'increment progressiu de preus als estudiants amb rendes més altes millorés la situació pressupostària de les universitats, afectada prèviament per la reducció de la transferència pública.

La beca Equitat estableix una reducció del cost de la matrícula en funció de la renda. Els descomptes van inicialment del 50 % al 10 % del preu, dividits en 5 trams. El primer tram es dissenya per acollir tots els alumnes amb rendes més baixes que no cobreix la beca del Ministeri, que es corresponen amb el col·lectiu més vulnerable dels estudiants universitaris i que són més susceptibles de ser expulsats del sistema universitari en perdre el benefici de la gratuïtat i de les compensacions econòmiques de què podien gaudir amb anterioritat. Els trams següents es configuren d'acord amb la distribució de rendes familiars a Catalunya fins a arribar al tram 6, que ja no té descompte i és el preu que paguen tots aquells estudiants que no tenen beca i que per tant estan per damunt del nivell de renda que l'estableix. Malgrat no tenir beca dins del model de preus per renda, els estudiants del tram 6 paguen el 25 %, com a molt, del cost dels seus estudis.

El disseny inicial situava els nivells de renda perquè cobrissin el 60 % de la població si només es considera la renda. Només es comença a pagar el preu sense descompte, el tram 6, a partir de rendes d'ingressos nets

anuals superiors als 48.349 euros en una família de 4 membres,⁴ que acostumen a ser més de 60.000 euros bruts.

El model de preus per renda incorpora, així, una nova modalitat de beneficis en la matrícula que s'afegeix a un sistema divers d'ajuts totals o parcials a la matrícula, que integra la beca del Ministeri, però també ajuts i exempcions com les de família nombrosa, persones discapacitades, víctimes o fills de víctimes de violència de gènere o d'actes terroristes, etc.

La complementarietat del model, atesa la no transferència estatal, va portar a establir el requeriment d'haver sol·licitat la beca del Ministeri d'Educació en el cas d'estar en condicions d'obtenir-la. La mesura persegueix l'objectiu d'evitar duplicitats i que l'Administració catalana assumeixi el cost de les beques que correspon al Ministeri.

Modificacions al model

En aquest sistema s'han introduït des d'aleshores algunes modificacions. La més important és la que s'estableix el curs 2017-2018, que modifica el tram 1 i el tram 2 de la beca Equitat incrementant un 30 % el descompte als estudiants amb aquestes rendes més baixes, passant del 50 % al 80 % per al tram 1 i del 40 % al 70 % per al tram 2.

En l'extensió de les polítiques d'equitat, la modificació del Decret de preus també va incorporar bonificacions en el preu oficial de la matrícula dels màsters que habiliten per exercir professions regulades, en funció del nivell de renda dels estudiants, amb l'objectiu d'eliminar barreres econòmiques per als estudiants amb rendes més baixes en l'accés a màsters que són necessaris per exercir determinades professions.

La comparació del diferencial de preus per renda actualment vigent amb el model de preu fix vigent anteriorment (el curs 2011-2012) estableix amb claredat les diferències, en funció del nivell de renda familiar dels estudiants, dels preus que paguen en relació amb el model anterior. En els trams 1 i 2 (rendes més baixes), el preu s'ha reduït per a aquests estudiants fins a un 66,7 %. En els trams 3, 4, 5 i 6, els preus s'han incrementat en una forquilla que va del 16,7 % al 66,7 %:

⁴ Vegeu-ne el detall en la secció « Beca *Equitat* ».

Taula 2. Canvi del preu per crèdit la primera vegada

	Preu amb coeficient A		Variació dels preus
	2011-2012	2017-2018	
Beca del Ministeri	- €	- €	0,0 %
Tram 1	15,16 €	5,05 €	-66,7 %
Tram 2	15,16 €	7,58 €	-50,0 %
Tram 3	15,16 €	17,69 €	16,7 %
Tram 4	15,16 €	20,22 €	33,4 %
Tram 5	15,16 €	22,74 €	50,0 %
Sense beca (tram 6)	15,16 €	25,27 €	66,7 %

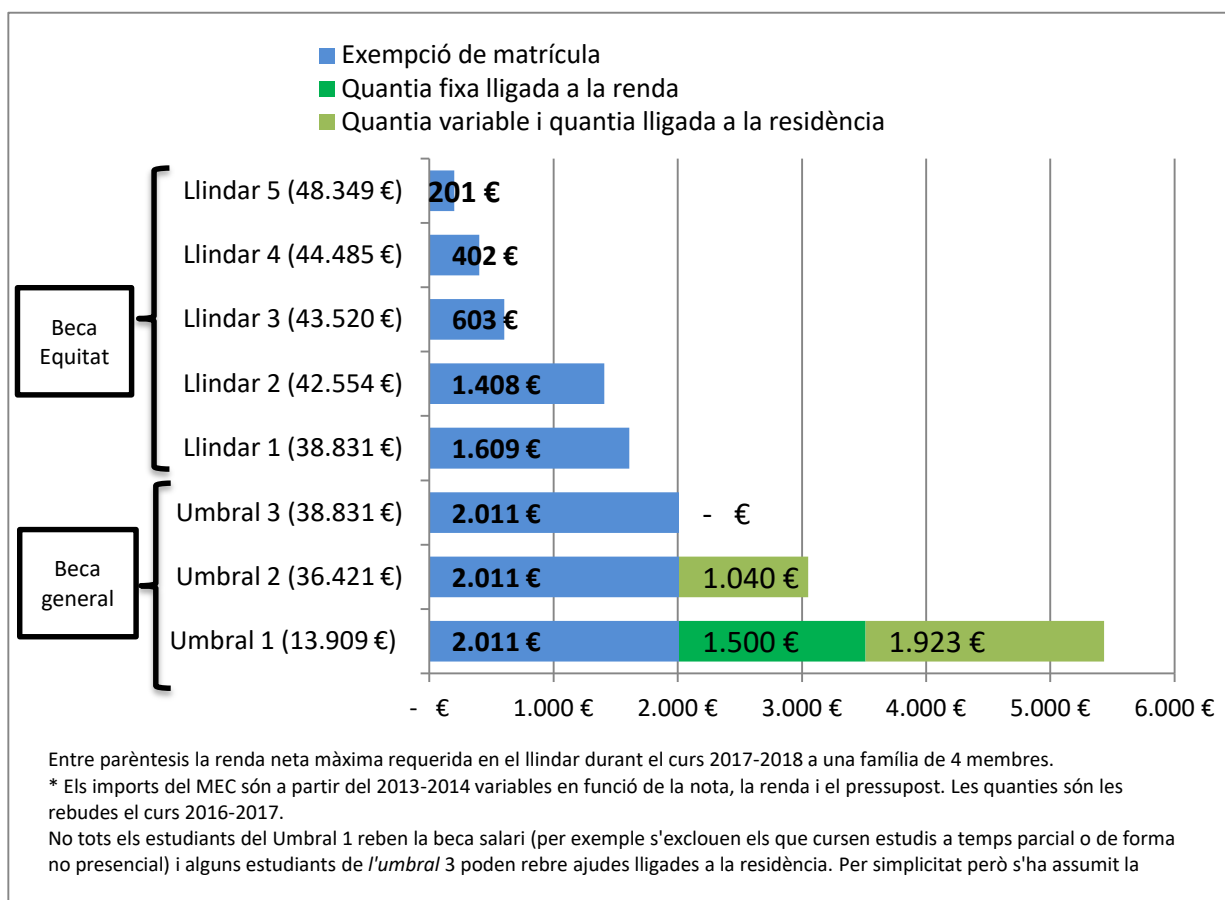
Com es pot veure, els estudiants del tram 1, que es corresponen amb estudiants de famílies amb rendes baixes que no obtenen la beca del Ministeri, han vist disminuït el preu en dos terços, i els del tram 2, que podem considerar que tenen rendes moderades, per exemple famílies de 4 membres que ingressen menys de 42.500 euros nets, han vist disminuït el preu a la meitat. La resta d'estudiants han tingut increments graduals en funció de la renda.

Beca Equitat

La beca Equitat és la principal beca de la SUR si no es consideren els ajuts predoctorals i postdoctorals. S'inicia amb caràcter pilot el curs 2011-2012 en un format molt diferent de l'actual. El curs 2012-2013 es redefeix perquè encaixi en el nou esquema que proposa la SUR en el marc de la política de tarifació social.

En la figura següent es pot observar com es combinen els ajuts de la beca Equitat amb els de la beca general i quines quanties s'abonen a cada llindar o tram:

Gràfic 2. Quantia de l'ajut públic en funció del llindar econòmic de l'estudiant el curs 2017-2018



La beca del Ministeri d'Educació s'explicarà més en detall més endavant, però en el gràfic ja es pot observar que la beca del Ministeri es divideix en 3 llindars. Tots tres atorguen la gratuïtat de la matrícula la primera vegada, però donen dret a diferents nivells de compensació. El llindar 1 de la beca Equitat, que coincideix amb el Umbral 3 de la beca del Ministeri, atorga el 80 % de descompte en la matrícula esmentat més amunt, uns 1.600 euros de mitjana; els llindars següents impliquen menys bonificació. En la figura, entre parèntesis es troba l'exigència econòmica de cada llindar per a una família de 4 membres. Més endavant s'explicarà, també, com funcionen les compensacions directes als estudiants.

Per tal d'evitar becar doblement els estudiants, la definició dels llindars s'havia de fer a partir dels llindars econòmics existents en la beca general. S'anticipava que els nous requisits acadèmics impedirien a molts estudiants obtenir la beca. Per aquesta raó el primer llindar de renda de la beca Equitat (80 % de descompte actualment però 50 % inicialment) correspon a tots aquells estudiants que compleixen els requisits econòmics per obtenir la beca general i que no l'obtenen per motius acadèmics. És important remarcar que s'exigeix haver sol·licitat la beca general i que no l'obtenen per motius acadèmics. És important remarcar que s'exigeix haver sol·licitat la beca general. A partir d'allà es defineixen 4 llindars superiors més, que atorguen 4 nivells de descompte, actualment: 70 % (40 % originàriament), 30 %, 20 % i 10 %.

Per a tota la informació de les rendes i el patrimoni de les famílies dels estudiants se segueix el procediment de la beca del Ministeri de demanar la informació a l'Agència Estatal d'Administració Tributària.

Taula 3. Trams de renda de la beca Equitat

	1	2	3	4	5	6	7	8
	membre	membres	membres	membres	membres	membres	membres	membres
Tram 0	14.112,00	24.089,00	32.697,00	38.831,00	43.402,00	46.853,00	50.267,00	53.665,00
Tram 1	14.112,00	24.089,00	32.697,00	38.831,00	43.402,00	46.853,00	50.267,00	53.665,00
Tram 2	16.065,00	27.572,90	36.186,95	42.554,04	47.449,58	51.145,61	54.802,00	58.441,26
Tram 3	17.017,12	29.345,40	37.354,34	43.520,09	48.415,63	52.111,65	55.768,04	59.407,30
Tram 4	17.968,17	31.118,98	38.522,80	44.485,06	49.380,60	53.076,62	56.733,01	60.372,27
Tram 5	21.774,50	38.211,14	43.194,50	48.349,22	53.244,77	56.944,79	60.597,18	64.236,44
Tram 6	Rendes superiors							

El primer tram (tram 0) és el mateix que el darrer tram de la beca general i està destinat a ajudar tots aquells alumnes que no superin els llindars acadèmics del Ministeri d'Educació.

A causa del fet que no es disposava de dades sobre patrimoni de les famílies catalanes, el primer curs la beca Equitat mantenia els mateixos requisits de patrimoni que el Ministeri d'Educació. Aquests requisits de patrimoni es van ajustar al curs següent perquè es va detectar que moltes famílies catalanes que complien els requisits de renda no complien els requisits de patrimoni. Actualment, els requisits de patrimoni són menys exigents que els que s'apliquen a la beca general i són:

- El valor cadastral de les finques urbanes no pot superar els 42.900 euros, **excloent-ne l'habitatge habitual**.
- El valor cadastral de les finques rústiques no pot superar els 13.130 euros per membre familiar.
- La suma dels rendiments nets reduïts del capital mobiliari més els saldos nets positius de guanys i pèrdues patrimonials de la unitat familiar no pot superar els 1.785 euros.
- Si la suma de les fraccions entre els tres criteris anteriors amb el seu llindar sumen més d'1, es denega la beca.
- Si el volum de negoci de la unitat familiar supera una facturació de 155.500 euros, es denega la beca.

Les dades dels 6 anys d'aplicació de la beca Equitat mostren que el principal motiu de denegació de la beca són els rendiments del capital mobiliari. El valor de 1.758 euros per la suma dels rendiments de capital mobiliari pot semblar elevat, ja que en condicions normals es requeriria un capital de gairebé 90.000 euros a un rendiment del 2 % per obtenir-lo. El problema és que, segons l'AGAUR, s'ha detectat que alguns

productes d'estalvis només s'imputen en el rendiment un cop es liquiden, principalment llibretes d'estalvis per a menors (que es liquiden en arribar als 18 anys) o productes d'estalvi de pensions.

Aquests llinars deixen una estructura de becaris, quan no es considera la beca del Ministeri, com la següent:

Taula 4. Beneficiaris per tram

Llindar	Beneficiaris de la beca Equitat 2018-2019	Distribució
1	6.132	59 %
2	1.997	19 %
3	578	6 %
4	482	5 %
5	1.260	12 %
Total	10.449	100 %

Com es pot observar la beca beneficia a 10.499 persones al 2018-2019. El curs 2017-2018 els beneficiaris van ser 8.146 i el valor de les beques va assolir els 6,6 milions d'euros. Per tant s'espera que el curs 2018-2019 el valor de les beques sigui significativament superior.

Els llinars superiors a 1 estan relativament despoblats. Això es podria deure també al fet que no hi ha prou coneixement dels llinars de renda de la beca Equitat i per costum els estudiants de rendes mitjanes no demanen beca. Però no es pot descartar que els llinars de patrimoni siguin relativament exigents per a certes rendes mitjanes.

Exempcions de preus

En paral·lel al sistema de beques hi ha un sistema d'exempcions en el cost de la matrícula que afecta un nombre elevat d'estudiants. Totes les exempcions es basen en la legislació de l'Estat i es recullen en el decret de preus de la Generalitat.

La llista d'exempcions comprèn:

- Els estudiants membres de famílies nombroses de categoria especial.
- Els estudiants membres de famílies nombroses de categoria general (aquesta exempció en concret cobreix el 50 % del preu de la matrícula).
- Els estudiants amb matrícula d'honor o amb premi extraordinari en el batxillerat.
- Els estudiants amb un grau de discapacitat igual o superior al 33 %.
- Els estudiants víctimes o fills de víctimes d'actes terroristes.
- Els estudiants víctimes o fills de víctimes de violència masclista en l'àmbit de la parella.

La Generalitat compensa a les universitats pels ingressos no rebuts de l'estudiant beneficiari d'exempció a causa de discapacitat, víctimes de violència de gènere i de terrorisme.

L'Estat compensa a les universitats pels ingressos no rebuts de l'estudiant per les famílies de 3 fills. No compensa pels estudiants de famílies nombroses de categoria especial (4 fills o més) ni pels estudiants que no paguen 1r curs per matrícula d'honor del Batxillerat o premi extraordinari.

El curs 2012-2013, en establir-se el pagament per renda, es va substituir l'exempció a les famílies monoparentals (que havia existit durant dos cursos, 2010-11 i 2011-12), per un tractament especial en la beca Equitat orientat a atorgar un tram més beneficiós. És a dir, una família monoparental que tingui la mateixa renda que una família no monoparental gaudirà en general d'un descompte superior en el preu de la matrícula. Es reconeixen d'aquesta manera les dificultats afegides que pot implicar ser una família d'aquest tipus.

No es disposa d'informació de l'exempció a famílies nombroses i de l'exempció associada a les matrícules d'honor. I la informació de les exempcions corresponents a estudiants de famílies nombroses de categoria general (3 fills) es recull amb dos cursos de retard. Per a l'estadística que prepara la SUR es considera que hi ha com a mínim 23.109 estudiants amb exempcions parcials o totals de matrícula.

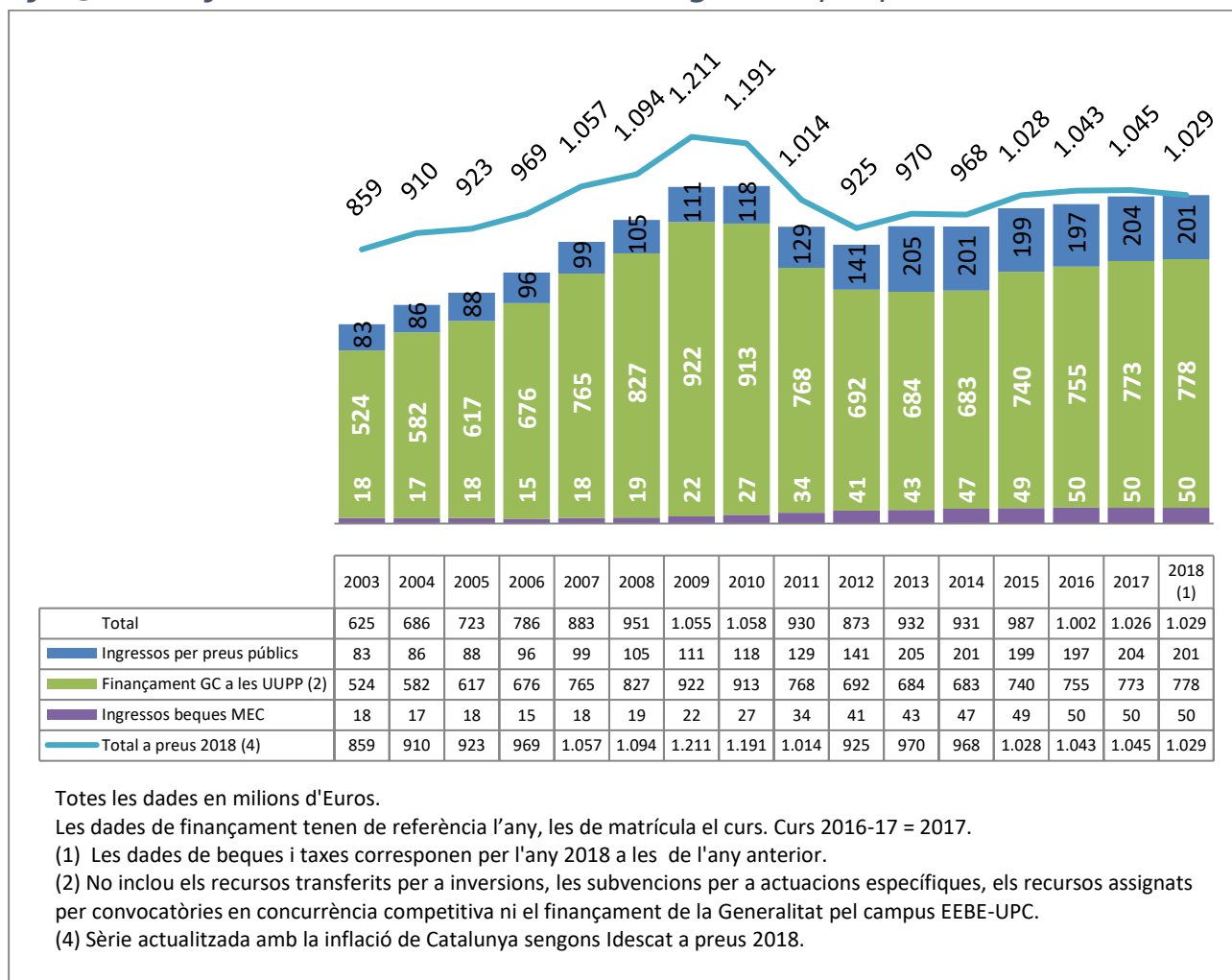
Taula 5. Beneficiaris i quanties de les exempcions de preus

	Nombre d'estudiants	Import suportat pel SUPC	Import suportat pel Ministeri
Estudiants amb discapacitat	3.208	4.078.920 €	
Estudiants víctimes d'actes terroristes	47	58.086 €	
Estudiants víctimes de violència masclista	323	455.343 €	
Famílies nombroses de categoria general el curs 2016-2017	19.531	7.804.090 €	12.006.292 €
Total	23.109	12.396.439 €	12.066.292 €

1.3. Avaluació de l'impacte sobre el finançament de les universitats i la matrícula

Evolució dels principals ingressos de les universitats públiques

Gràfic 3. Transferències a les universitats i ingressos per preus



Durant els anys d'expansió econòmica les transferències de la Generalitat a les universitats creixen fortament i generen l'expectativa d'uns pressupostos creixents. Així, entre el 2008 i el 2010, es caracteritza per un increment molt elevat de la despesa pública, que genera els màxims històrics de transferències.

Aquesta situació, amb els efectes de la crisi, acaba sent, des del punt de vista macroeconòmic, insostenible i els pressupostos de tot el sector públic es contrauen fortament el 2011 i el 2012, cosa que afecta també les transferències de la universitat, que veuen reduïdes les transferències en 145 milions d'euros el 2011 i en 76 milions d'euros el 2012.

La part principal de la reducció de les transferències universitàries és motivada per l'establiment de diverses polítiques de contenció de la despesa aplicades a diferents nivells administratius, de les quals la universitat no podia quedar exempta, com, per exemple, la reducció del 5 % del salari del Reial decret llei 8/2010, aplicada pel Govern de l'Estat, o l'eliminació de la paga extra aplicada en alguna fase pel Govern de l'Estat o pel Govern de la Generalitat.

Taula 6. Impacte de les mesures de contenció de la despesa

	Impacte l'any 2012
Reducció del 5 % del salari (RDL 8/2010)	49,8 M€
Reducció de la paga extraordinària	42,3 M€
Altres mesures sobre despeses de personal ¹	22,1 M€
Total	114,2 M€

¹ Fons d'Acció Social, matrícula gratuïta per a personal, productivitat, etc.

Les polítiques públiques en relació amb el finançament de les universitats es fonamenten, per una banda, en la transferència directa que se'ls efectua i, per l'altra, en la política de preus públics que estableix l'Administració.

L'impacte de la disminució de la transferència des de l'any 2009, que podem situar com l'any amb una transferència econòmica més important de la Generalitat a les universitats públiques, fins a l'any en què aquesta transferència ho va ser menys, el 2014, va implicar passar de 922 milions d'euros a 683 milions d'euros, una reducció de 239 milions d'euros (gairebé 26 % de reducció).

Per altra banda, l'any 2009 les universitats van tenir uns ingressos pels preus públics de 133 milions d'euros (111 milions d'euros directes dels preus públics satisfets pels estudiants i 22 milions d'euros de beques estatals) i l'any 2014 de 248 milions d'euros (201 milions d'euros directes dels estudiants i 47 milions d'euros de beques estatals), és a dir, un increment d'ingressos de 115 milions d'euros.

El resultat final és que la disminució d'ingressos de les universitats públiques catalanes, en l'any de més diferencial, va ser de 125 milions d'euros, dels quals 114 milions corresponen a mesures aplicades per la Generalitat (despeses de personal: salari i pagues extraordinàries).

L'evolució de les dades de la transferència pública, una de les dues potes del finançament de les universitats, ha millorat en els darrers anys fins a situar-se, l'any 2018, en els 778 milions d'euros. Això fa que aquesta sigui, pel que fa al finançament de les universitats, la tercera anualitat més elevada de la història, únicament per darrere de les dels anys 2009 i 2010. En relació amb la del 2009, que, com s'ha vist, va ser la més elevada, el diferencial negatiu és de 144 milions d'euros de transferència. Tanmateix, si considerem l'altra pota del finançament públic, que són els preus públics, el diferencial d'ingressos a les universitats entre el 2009 i el 2018 s'ha aconseguit reduir a 26 milions d'euros.

És a dir, la combinació de la transferència pública i dels ingressos pels preus públics, que són els principals instruments públics de finançament de les universitats, ha estat l'any 2018 el tercer més elevat de la història, només per darrere dels anys 2009 i 2010, amb un diferencial que aquesta política pública ha reduït a 26 milions d'euros l'any 2018 en relació amb el 2009.

Des d'aquest punt de vista, i malgrat els 144 milions d'euros de transferència pública directa que encara no s'ha recuperat en relació amb el moment en què aquesta transferència va ser més elevada, l'altra pota de les polítiques públiques en relació amb els ingressos de les universitats, els preus públics, va garantir part d'aquests ingressos a les universitats. Per tant, es pot veure clarament que la política de preus per renda o de tarifació social ha aconseguit parcialment l'objectiu amb el qual es va plantejar, reduint els menors ingressos en 26 milions d'euros. Al mateix temps que s'ha reduït el preu als estudiants de famílies de rendes més baixes.

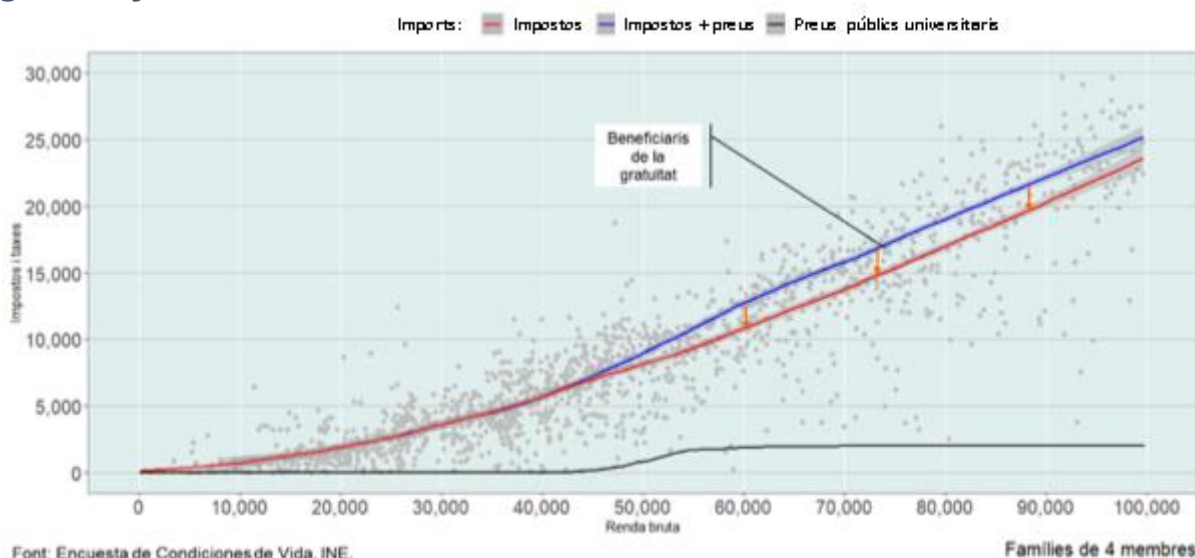
És cert que el finançament amb què estan funcionant les universitats és més baix que el del 2009. Aquests 26 milions d'euros són més si es considera la inflació entre el 2009 i el 2018 la diferència entre aquell any i el 2018 pujaria a 182 milions d'euros (en euros de 2018). Per tant hi ha evidència d'infr finançament pel fet que les universitats no han recuperat el nivell d'ingressos en relació amb els nivells del període de precisi.

Disminució eventual dels preus públics

En els darrers anys s'han discutit públicament diverses modificacions dels preus universitaris. Les que han tingut més suport al Parlament de Catalunya proposen una reducció del 30 %, però també se n'ha discutit la gratuïtat total. Les estimacions de la SUR indiquen que aquestes operacions tenen un cost significatiu. Per exemple, la reducció del 30 % s'ha estimat que té un cost de quasi 60 milions d'euros i la gratuïtat, de gairebé 250 milions d'euros, 200 milions si s'articula de la forma que el Ministeri segueix abonant la beca al preu actual.

Des del punt de vista de l'equitat, els ingressos més elevats generats a les universitats amb la política de preus per renda tenen una dimensió redistributiva evident. Com es pot veure en el Gràfic 4, una rebaixa eventual en el preu dels estudis només tindria incidència directa significativa en els estudiants de famílies amb rendes més altes, que són els que han aportat aquests ingressos més elevats.

Gràfic 4. Imports pagats per les famílies en impostos i per a un curs de grau en funció de la renda



En aquest context econòmic, una rebaixa del preu de la matrícula que només compensés les universitats per la pèrdua d'ingressos no implicaria cap millora en el finançament de les universitats, que, com s'ha vist, encara segueix sent deficitari en relació amb els nivells assolits en el passat.

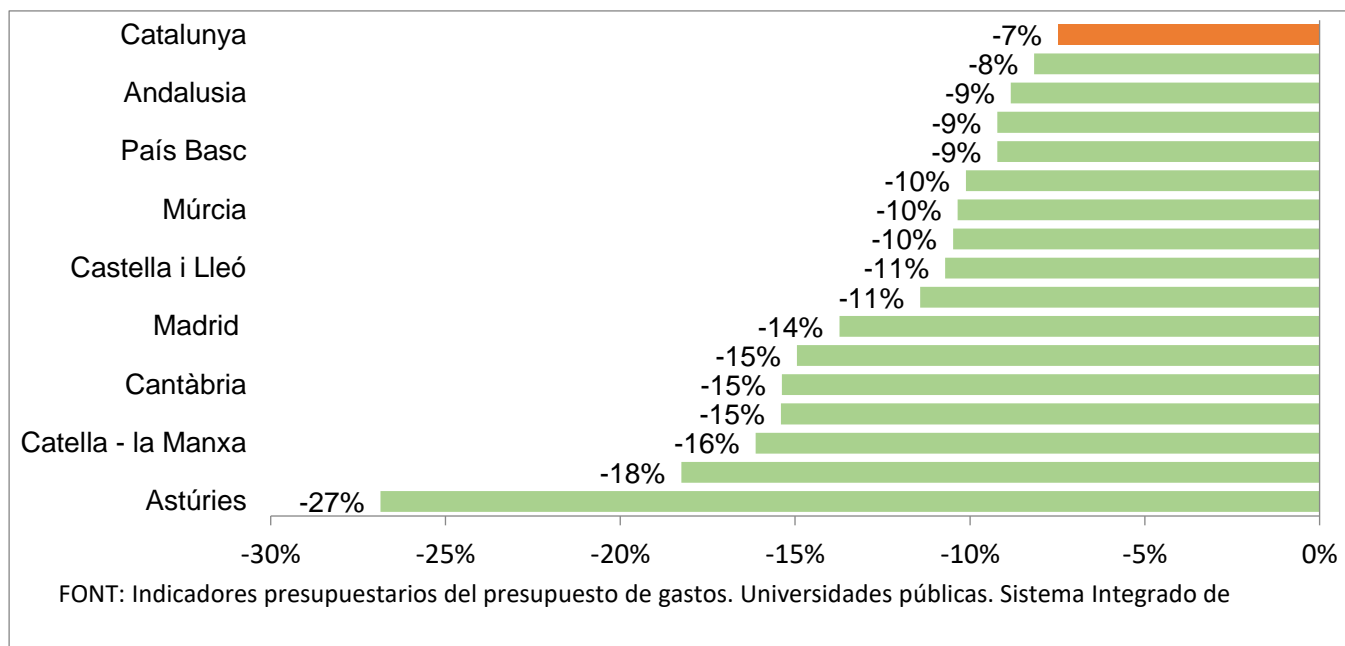
Però, a més, és clarament dubtós que millorés en cap mesura l'accés d'estudiants amb rendes baixes, que o bé no paguen o bé tenen ja una reducció del 80 % en el preu; per tant, tindria un efecte pràcticament nul sobre l'equitat.

Evolució comparada de pressupostos de despesa amb la resta de comunitats autònomes

Una dada que reafirma l'assoliment d'aquest objectiu que perseguia la política pública de preus per renda a les universitats és que Catalunya ha estat, segons les dades del Ministeri, la comunitat autònoma on les universitats han hagut de reduir menys la seva despesa.

Les universitats informen el Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) del Ministeri d'Educació dels seus comptes liquidats. Des del Ministeri agreguen aquesta informació en comunitats autònomes. Com es pot observar en el Gràfic 5, la reducció de la despesa no financera de les universitats públiques catalanes entre el 2009 i el 2016 (últim any amb dades disponibles en el moment de fer aquest informe) ha estat del 7%, en comparació amb el 9% d'Andalusia, el 12% de mitjana i el 14% de la Comunitat de Madrid.

Gràfic 5. Variació de la despesa no financera de les universitats entre el 2009 i el 2016 agrupada per comunitats autònomes



Les universitats públiques catalanes han estat, doncs, les universitats amb la reducció de despesa no financera més baixa —inclou tota la despesa excepte les operacions financeres— entre l'any 2009 i 2016 si es compara de manera agregada amb comunitats autònomes. Això ha estat possible gràcies a la política de tarifació social, que ha permès incrementar els ingressos provinents dels estudiants sense afectar greument la matrícula.

Taula 7. Evolució dels capítols de despesa no financera a les universitats públiques catalanes, període 2009-2016 en percentatge sobre el total de despesa no financera.

Capítol	Capítols pressupostaris de despesa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cap 1	Despeses de personal	61,7 %	60,3 %	62,2 %	62,1 %	63,6 %	65,9 %	65,3 %	67,5 %
Cap. 2	Despeses en béns corrents	15,6 %	16,3 %	15,7 %	16,5 %	16,3 %	16,1 %	15,6 %	15,8 %
Cap. 3	Despeses financeres	0,1 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,4 %	0,6 %	0,3 %	0,2 %
Cap. 4	Transferències corrents	3,6 %	4,0 %	3,8 %	4,8 %	5,3 %	5,6 %	4,5 %	4,4 %
Cap. 6	Inversions reals	18,6 %	18,7 %	17,9 %	16,2 %	13,6 %	11,1 %	13,5 %	10,7 %
Cap. 7	Transferències de capital	0,4 %	0,6 %	0,2 %	0,1 %	0,7 %	0,7 %	0,8 %	1,4 %

Font: Indicadores presupuestarios del presupuesto de gastos. Universidades públicas. Sistema Integrado de Información Universitaria. Secretaría General de Universidades

La principal partida correspon al capítol de personal. El 67,5 % de tota la despesa no financera de l'any 2016 es destina al capítol 1, que no ha sofert cap rebaixa en termes absoluts durant el període esmentat. En termes relatius, és la que més ha augmentat (5,8 %). En canvi, la partida que ha sofert una caiguda més important és la d'inversions, que s'ha reduït en un 46,7 % en termes reals, passant de representar un 18,6 % de la despesa l'any 2009 a un 10,7 % l'any 2016.

Millora de la liquiditat de les universitats

Quan, el 2012, es va plantejar el nou sistema de preus i beques per al curs 2012-2013, es va acordar amb les universitats que el sistema de beques es financaria amb els ingressos més elevats que es generarien a les universitats derivats de l'increment dels preus als estudiants amb rendes familiars més altes.

El model clàssic de pagament de la beca, que hauria consistit en el fet que la SUR hagués aprovisionat els diners per a beques i els hagués liquidat a les universitats a mesura que aquestes es resolguessin, no satisfia les universitats, que indicaven que patien problemes de tresoreria agreujats per aquest procediment.

El procediment més àgil que es va adoptar consistia en el fet que les universitats reconeixien la beca Equitat i deduïen del cost de la matrícula el percentatge de descompte assignat segons la renda de cada estudiant, a partir de la certificació emesa per l'AGAUR, un cop contrastades les dades amb l'Agència Estatal d'Administració Tributària. Aquest mecanisme no implica que les universitats rebin menys recursos, simplement és més àgil perquè no fa necessari que la SUR aprovisioni els recursos a principi de curs.

Per tal que les universitats amb més becaris no es veiessin perjudicades, es va establir un sistema de compensació que iguala l'esforç de les universitats. Aquest sistema requereix que la SUR aprovisioni 1,2 milions d'euros per compensar les universitats amb més becaris, en comptes dels més de 30 milions⁵ que caldria aprovisionar en un model clàssic en què la Generalitat abonés cada euro de descompte a final de curs.

Aquests 1,2 milions d'euros només compensa a les universitats pel diferencial proporcional de pèrdua d'ingressos no materialitzats. Per exemple, el curs 2014-2015 es calculava que globalment dels majors ingressos associats a la modificació dels preus del curs 2012-2013 el 35 % equivalia al cost de compensació dels ingressos no materialitzat (els més de 30 milions d'euros), però en la universitat amb més becaris aquest percentatge arribava als 37%. En aquests casos d'estar per sobre de la mitjana, es compensava a la universitat els punts de diferència respecte a la mitjana per tal de que el pes dels ingressos no materialitzats en cap universitat sobrepassés el 35% dels majors ingressos. Si totes les universitats tinguessin la mateixa proporció de becaris el mecanisme hauria resultat zero i no hi hauria compensació.

Aquests mecanismes i compensacions s'ha acabat integrant al model de finançament de les universitats, que actualment es planteja que es reformuli. És possible que aquest concepte s'integri o no en el nou model, però l'objectiu principal del mecanisme —evitar una crisi de liquiditat a les universitats— ja s'ha assolit.

El curs 2017-2018 l'esmena als pressupostos que modificava els llinars 1 i 2 i que ampliava la beca Equitat als màsters habilitants especificava concretament que aquest increment dels ajuts s'havia de compensar a les universitats. Per tant, l'ampliació d'Equitat per al curs 2017-2018 ja no formava part del marc de majors

⁵ 25 milions d'euros corresponents a la part no materialitzada de la beca general o del Ministeri d'Educació més els més de 5 milions d'euros de la beca Equitat

ingressos establerts des de 2012-2013 i la Generalitat compensa ad-hoc a les universitats per aquests menors ingressos (a l'entorn de 3M de mitjana en els 3 anys que es porta aplicant).

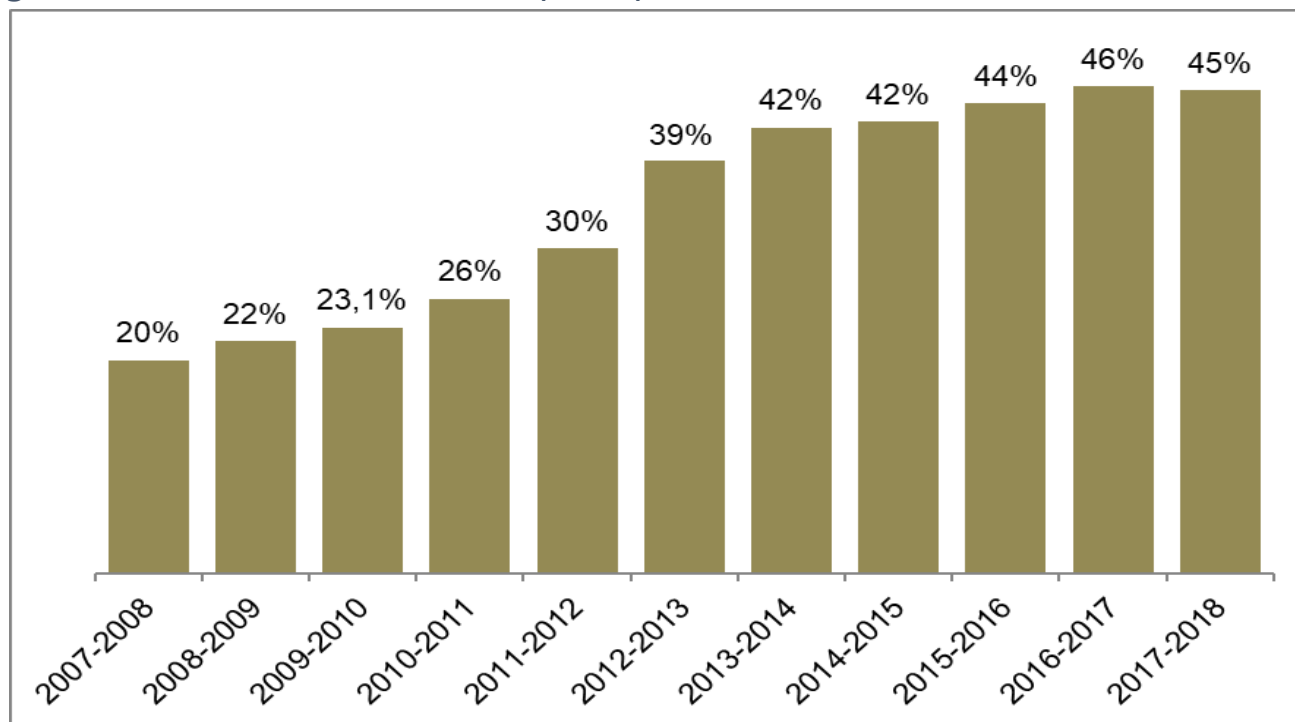
Cobertura del conjunt de beques

Un dels objectius de la política de preus per renda ha estat incrementar els ajuts a la matrícula per als estudiants amb rendes familiars més baixes.

Des d'aquest punt de vista es pot observar com una mitjana de 9.500 estudiants cada any s'han beneficiat de la rebaixa de preus des de la posada en marxa del model de preus per renda, el 70 % dels quals han estat estudiants amb el nivell més baix de renda familiar disponible, als quals l'exigència de criteris acadèmics del Ministeri d'Educació per a la beca de matrícula exclouia.

El curs 2018-2019 hi havia 6.132 estudiants amb rendes baixes o molt baixes, els més vulnerables per tant en la seva continuïtat en els estudis, que no complien els requisits del Ministeri d'Educació i que van obtenir la beca Equitat. Aquests estudiants van gaudir a Catalunya d'un 80 % de descompte o, el que és el mateix, amb una disminució del 66,7 % respecte del preu que haurien d'haver pagat abans de la posada en marxa del model. A la resta de l'estat els estudiants de la mateixa situació econòmica i acadèmica paguen un preu sensiblement superior.

Gràfic 6. Percentatge d'estudiants amb beca o alguna exempció de preus a graus i cicles de les universitats públiques



Cal situar també en aquest punt que la política de tarifació social o de preus per renda forma part d'un conjunt de mesures articulades al voltant de la protecció social, des de diferents perspectives, als estudiants de les universitats públiques. Entre aquestes altres polítiques se situen les relatives a la protecció familiar (famílies nombroses, víctimes de violència de gènere, etc.).

Des de la posada en marxa del model de tarifació social i el reforçament d'aquestes polítiques de protecció dels estudiants més vulnerables del nostre sistema, el percentatge d'alumnes als quals abasta s'ha incrementat 15 punts percentuals. El curs 2011-2012 eren un 30 % els alumnes de les universitats públiques que tenien beca o

ajut a la matrícula, mentre que el curs 2017-2018 eren un 45 % del total d'estudiants matriculats a les universitats públiques.

Un efecte col·lateral del disseny del model de preus per renda ha estat que l'exigència de demanar la beca del Ministeri per poder gaudir de la beca Equitat ha fet incrementar el nombre d'estudiants que en podien gaudir, fet que ha augmentat per tant la cobertura global.

Des d'aquest punt de vista, el model de preus per renda o de tarifació social també ha assolit el segon dels seus grans objectius, que era incrementar la protecció i els ajuts als estudiants amb rendes familiars més baixes i singularment recuperar els estudiants amb nivells de renda més baix que el Ministeri d'Educació exclouia dels seus ajuts per motius acadèmics.

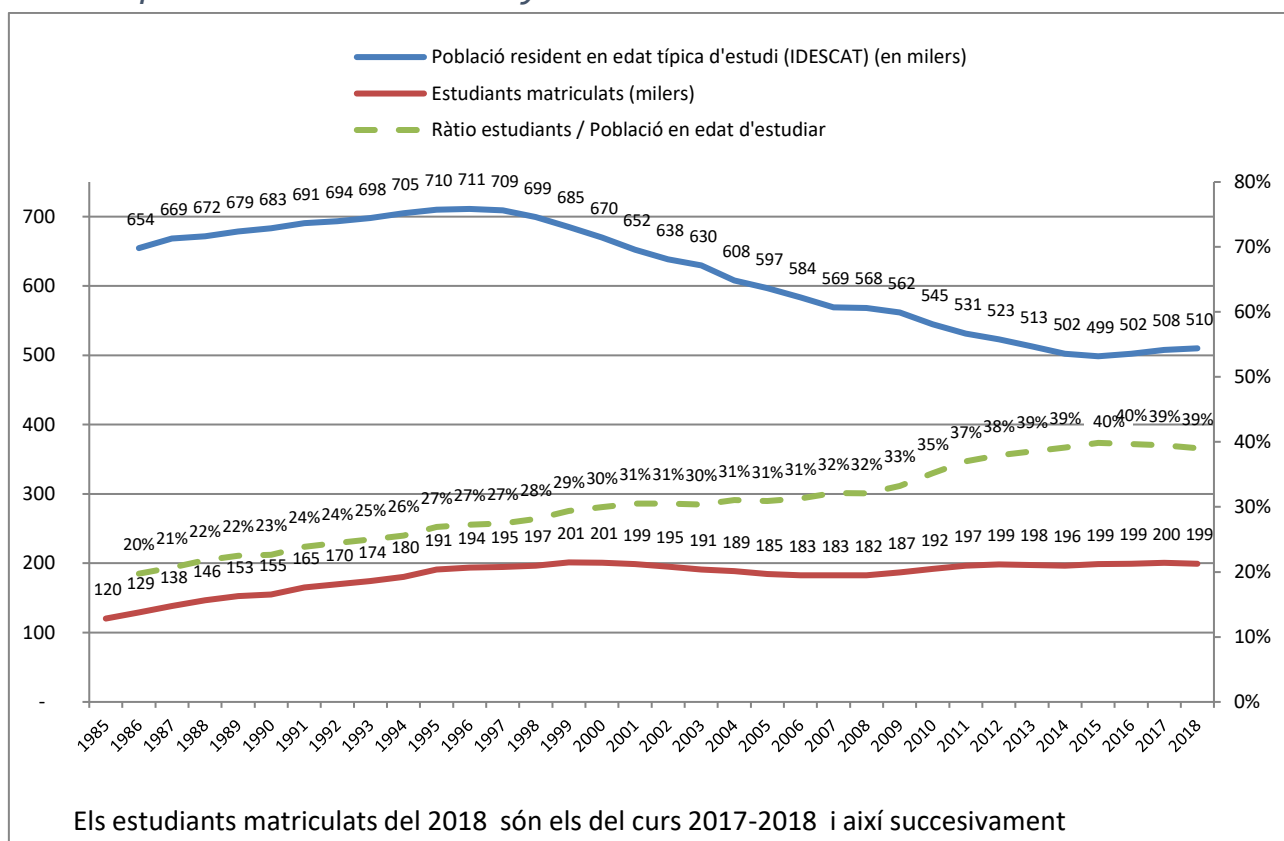
Evolució de la matrícula universitària en relació amb la població jove

En el disseny de la política pública de preus per renda, un altre dels objectius era que la seva configuració permetés seguir l'impuls en l'accés a la universitat que s'havia donat en les darreres dècades.

Si s'observa l'evolució del nombre d'estudiants al sistema universitari de Catalunya, es pot veure com des de finals dels anys noranta hi ha una gran estabilitat. Els anys 1999-2001 el sistema assoleix el seu màxim d'estudiants, amb 201.000 matrícules, i des de llavors ha patit lleugeres oscil·lacions, que tenen en l'any 2009 el seu punt més baix, amb 182.000 estudiants matriculats.

Des de la posada en marxa del model de preus per renda, el curs 2012-2013, el sistema universitari de Catalunya ha mantingut molt estable la seva matrícula, entre els 199.000 i els 200.000 estudiants; per tant, gairebé en els seus màxims històrics.

Gràfic 7. Evolució de la població de 18 a 24 anys i estudiants matriculats en universitats presencials de Catalunya



Hi ha, però, una dada que és indispensable considerar en analitzar l'evolució de la matrícula universitària, i és la de l'evolució de la població jove en edat típica d'estudiar a la universitat (18-24 anys).

Si es mira l'evolució d'aquesta població, es pot veure que Catalunya assoleix el seu màxim a finals dels anys noranta i que des de llavors s'inicia una davallada lenta i constant, que arriba al seu punt més baix l'any 2016. Des de llavors, s'està experimentant una recuperació lleugera.

Així, per a una anàlisi adequada de l'accés a la universitat, des de la perspectiva de si el model facilita o no l'accés de més joves a la universitat, és indispensable posar en relació les dues magnituds: població jove en edat típica d'estudiar a la universitat (18-24 anys) i estudiants matriculats al sistema universitari de Catalunya. En fer-ho es pot veure que l'any 2001, que és un dels de màxima matrícula a les universitats catalanes, aquesta relació entre estudiants matriculats i població jove era del 30 %, mentre que, després de la posada en marxa del model de preus per renda, aquesta relació va passar a ser la més alta de la història, de fins al 40 %, és a dir, 10 punts per damunt. El sistema de tarificació ha coincidit amb la relació entre la matrícula i la població jove més elevada de la història.

Un altre factor que cal tenir en compte en l'anàlisi de la matrícula total universitària és el fet que el desplegament del Pla Bolonya ha permès millorar molt significativament alguns indicadors de rendiment acadèmic, com la durada dels estudis. El curs 2007-2008 una persona titulada d'estudis programats a 4 anys (llicenciatures de 4 anys, 300 crèdits) s'havia estat de mitjana 5,92 anys per cursar-lo; per contra, el curs 2017-2018 el temps per estudis de la mateixa durada (4 anys) s'ha reduït a 4,77 anys. Així, la durada típica en anys dels estudiants que es titulen en estudis de 4 cursos s'ha rebaixat en més d'un any, és a dir, els estudiants s'estan un any menys a la

universitat cursant els seus estudis perquè els finalitzen abans a conseqüència de la millora combinada del rendiment acadèmic i la reducció mitjana de la durada de les titulacions.

Des del punt de vista del nou accés, la dada tampoc no pot deixar d'observar-se d'acord amb l'evolució de la població jove. En aquest cas, en estudiar el nou accés, l'edat típica d'accés són els 18 anys, i també ho és la població de referència.

Taula 8. Població i matrícula de nou accés a les universitats catalanes

Curs	Any (per a població)	Població de 18 anys a 1 de gener	Estudiants de nou accés a les universitats catalanes (UC)	Nou accés a les UC / població de 18 anys	Estudiants de nou accés (UP centres integrats)	Nou accés a les UP / població de 18 anys	Estudiants de nou accés de 18 anys (UP CI)	% dels estudiants de nou accés que tenen 18 anys	Estudiants de 18 anys vs. població de 18 anys (UP CI)
2017-2018*	2018	70.278	53.211	76 %	30.051	42,8 %	18.480	61 %	26,3 %
2016-2017	2017	69.830	52.190	75 %	29.755	42,6 %	17.578	59 %	25,2 %
2015-2016	2016	69.562	51.276	74 %	29.776	42,8 %	17.414	58 %	25,0 %
2014-2015	2015	67.319	47.760	71 %	29.468	43,8 %	16.947	58 %	25,2 %
2013-2014	2014	66.212	48.548	73 %	30.478	46,0 %	16.566	54 %	25,0 %
2012-2013	2013	67.090	49.554	74 %	30.867	46,0 %	16.531	54 %	24,6 %
2011-2012	2012	68.385	52.005	76 %	32.319	47,3 %	16.458	51 %	24,1 %

Variació 2017-2018 / 2011-2012	2,77 %	2,32 %	-0,44 %	-7,02 %	-9,52 %	12,29 %	20,76 %	9,26 %
---------------------------------------	---------------	---------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	---------------

* Dades de població del 2017-2018 corresponents a l'estimació de l'IDESCAT.

El nou accés a les universitats públiques de totes les edats en relació amb la població de 18 anys ha disminuït del 47,3 % al 42,8 %. Però, la relació dels estudiants de 18 anys amb la població total de la mateixa edat, que és una comparació molt més adequada, s'ha passat del 24,1 % al 26,3 % en el conjunt del sistema universitari. Aquest increment descarta qualsevol incidència del model de preus en el nou accés de la població jove en edat típica d'accedir a la universitat (18 anys).

L'explicació de per què disminueix en un indicador i s'incrementa en els altres dos cal trobar-la sobretot en l'adaptació a l'espai europeu d'educació superior (EEES), on els estudiants d'edats més grans ja no inicien segones carreres (coincidint en el nombre de "nous estudiants") sinó màsters, com es pot veure en la taula següent, amb l'increment d'un 117 % del nou accés d'estudiants de màster en els últims 8 cursos.

Taula 9. Evolució de la matrícula de nou accés a màsters

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Universitats públiques	9.443	9.959	8.988	9.598	12.680	15.101	15.306	15.544
Universitats privades	1.751	1.805	1.955	2.146	2.586	2.716	3.169	3.100
UOC	1.306	1.808	1.974	2.466	2.612	5.163	6.553	8.459
Total	12.500	13.572	12.917	14.210	17.878	22.980	25.028	27.103

Quant a graus, en nombre absolut, del 2011-2012 al 2017-2018 —període de posada en marxa del model de preus per renda— es va passar de 16.458 estudiants de nou accés de 18 anys a 18.480.

I per al conjunt del nou accés de grau en el sistema universitari de Catalunya, s'ha passat d'un nou accés de 52.005 estudiants el 2011-2012 a 53.211 el curs 2017-2018.

En el conjunt de nou accés al sistema, les universitats públiques han vist disminuir el seu percentatge en relació amb les universitats privades, que han incrementat el seu pes. Tenint en compte que els preus de les universitats privades estan en general molt per damunt dels preus de la universitat pública, fins i tot per als estudiants de rendes més altes, la motivació, si n'hi ha, no és la del cost dels estudis.

Preus públics, població jove i matrícula universitària. Correlacions

Més enllà dels impactes de la política de preus públics per renda i de l'evolució de la població en la matrícula universitària a Catalunya, és important una anàlisi comparativa en diferents comunitats autònomes.

En la comparació entre els anys 2012 i 2018 (Taula 10) es pot observar un comportament desigual entre comunitats autònomes pel que fa a variacions de població jove, preus universitaris i estudiants matriculats. Per una banda, en les tres comunitats autònomes on més s'ha incrementat el preu dels graus universitaris, Catalunya (+67% per a les rendes altes) i Madrid (+56%), la variació de la matrícula ha estat lleugerament positiva i superior a la variació de la població jove. A l'altra banda, es veu com a Galícia i Astúries, dues comunitats que han congelat els preus dels graus universitaris, la relació entre la pèrdua d'estudiants matriculats i la pèrdua de població jove és negativa i les pèrdues de matrícula universitària són del 20,6% i del 17,3%.

Taula 10. Evolució de la població, dels preus públics dels graus i de la matrícula universitària a les diverses comunitats autònomes entre el 2012 i el 2018

	Variació de la població de 18-24 anys (2012 vs. 2018)	Variació del preu nominal (2012 vs. 2018)	Variació de la matrícula (2012 vs. 2018)
Cantàbria	-13,0 %	3,3 %	8,6 %
Múrcia	-6,0 %	14,1 %	3,0 %
Comunitat de Madrid	-3,6 %	56,2 %	2,4 %
Navarra	2,3 %	7,7 %	2,1 %
Catalunya	-1,7 %	66,7 % per a les rendes altes	1,1 %
País Basc	-2,7 %	4,9 %	-3,4 %
Aragó	-8,9 %	8,9 %	-8,1 %
Andalusia	-11,0 %	3,4 %	-8,9 %
Castella i Lleó	-15,2 %	54,1 %	-11,9 %
Comunitat Valenciana	-8,6 %	25,3 %	-12,7 %
Illes Balears	-2,5 %	15,2 %	-14,7 %
Castella - la Manxa	-14,3 %	22,5 %	-16,3 %
Galícia	-15,3 %	0,0 %	-17,3 %
Canàries	-4,0 %	31,2 %	-17,4 %
Extremadura	-16,8 %	4,4 %	-18,6 %
Astúries	-15,3 %	0,0 %	-20,6 %
La Rioja	-10,3 %	7,0 %	-23,6 %

Dades de població de l'INE; dades dels preus públics del Ministeri de Ciència, Innovació i Universitats (Índice de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de grado en la experimentalidad mínima), i dades dels estudiants matriculats del SIIU (Matriculados de grados y másteres en universidades presenciales).

Demogràficament, la població jove d'entre 18 i 24 anys s'ha reduït en totes les comunitats autònomes excepte a Navarra (+2 %), si bé des del 2015 s'està revertint la tendència a la baixa. Pel que fa als preus públics dels graus, han augmentat en major o menor mesura en totes les comunitats autònomes, excepte a Astúries i Galícia, on s'han congelat. En aquest context Catalunya és de les poques comunitats que en l'agregat del període ha vist créixer la matrícula.

De fet la població jove és el principal factor explicatiu de l'evolució de la matrícula. La correlació entre les dues variables de la taula és de 0,50 i és relativament significativa. En canvi, la correlació entre la variació del preu del grau i la matrícula que s'observa a la taula es pot considerar nul·la.

Per tant, l'augment dels preus dels graus universitaris a Catalunya per a les rendes altes no explica la variació dels estudiants matriculats. Malgrat la pèrdua de població jove, la variació ha estat més moderada, però sempre lleugerament positiva, que en altres comunitats.

Evolució de l'abandonament i del rendiment acadèmic universitari

Un dels elements crítics amb el canvi de model de preu públic fix per a totes les rendes a preu variable en funció de la renda familiar (model de tarifació social) era el possible impacte sobre el rendiment acadèmic dels estudiants, fonamentalment la possibilitat que incidís en l'abandonament o en la graduació dels estudiants.

Des d'aquest punt de vista el monitoratge de l'abandonament a primer curs oferiria la possibilitat d'una visió permanentment actualitzada d'aquest possible impacte. Tanmateix, aquest seguiment de l'indicador de l'abandonament a primer curs, abans i després de la posada en marxa del model, permet descartar clarament cap mena d'afectació.

L'indicador d'abandonament a primer curs representa aproximadament el 60 % del total de l'abandonament per a cada cohort, però permet una anàlisi més immediata, de manera que als efectes d'aquest estudi constitueix l'indicador òptim per monitorar-ne l'evolució abans i després de la posada en marxa del model. Tal com es recull en la taula adjunta, manté una gran estabilitat al llarg dels cursos, tant abans com després de la posada en marxa del model, en una forquilla que oscil·la entre l'11,3 % del curs 2011-2012 (abans de la posada en marxa del model de preus per renda) i el 8,9 % del curs 2015-2016 (després de la posada en marxa del model).

Igualment, pel que fa al canvi d'estudis dels estudiants de nou accés, l'estabilitat és l'únic destacable, com es pot veure en aquesta taula sobre l'abandonament i el canvi d'estudi a primer curs de les universitats públiques (centres integrats).

Taula 11. Abandonament a primer curs i canvi d'estudi al sistema universitari de Catalunya (SUC)

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Nou accés	32.443	32.319	30.867	30.478	29.468	29.776	29.755
% d'abandonament del SUC	10,5 %	11,3 %	9,0 %	10,2 %	9,5 %	8,9 %	9,3 %
% de canvi d'estudi	8,3 %	8,0 %	8,0 %	7,8 %	8,5 %	8,6 %	8,2 %

Pel que fa a la taxa de graduació de les diferents cohorts, que és, a partir d'una cohort de nou accés en un curs determinat, quants estudiants han finalitzat els seus estudis en el temps previst al pla d'estudis (normalment 4 anys) o un any més, la principal característica és també l'estabilitat de l'indicador al llarg de les diferents cohorts, abans i després de la posada en marxa del model de preus per renda. En les dues cohorts prèvies al model de preus per renda la taxa de graduació ha estat del 56,1 %, mentre que en les dues cohorts ja amb el model de preus per renda aplicant-se ha estat del 57,9 % i del 56,3 %.

Taula 12. Taxa de graduació al sistema universitari de Catalunya (SUC) de diferents cohorts

	Taxa de graduació
Cohort del 2010	56,1 %
Cohort del 2011	56,1 %
Cohort del 2012	57,9 %
Cohort del 2013	56,3 %

2. El sistema de beques, ajuts econòmics directes a l'estudiant

2.1. El sistema de beques en l'actualitat

A la primera part d'aquest informe s'han explicat i avaluat les modificacions de la política de beques del Ministeri d'Educació, singularment la beca de matrícula, i com es va articular la política de tarifació social catalana en els preus públics a la universitat. En aquesta segona part de l'informe s'abordarà el funcionament dels ajuts econòmics directes per a l'estudi a la universitat, que bàsicament és el que es coneix com la beca del Ministeri d'Educació, també coneguda com a beca salari. Conèixer i avaluar els detalls del seu funcionament ajudarà a entendre part dels reptes als quals s'enfronta una política que tingui com a objectiu millorar l'equitat en l'accés a l'educació superior en relació amb les desigualtats socials.

Beca del Ministeri d'Educació

La beca general o del Ministeri d'Educació és la principal beca del sistema universitari. És la més ben dotada econòmicament i la que afecta més estudiants del sistema. Qualsevol estudiant del sistema universitari espanyol hi té dret, la beca és vàlida tant per a graus com per a màsters i tant per a les universitats públiques com per a les universitats privades o no presencials.

Com s'ha comentat, en els darrers anys ha patit dos canvis importants. A partir del curs 2012-2013 es van establir uns requisits acadèmics addicionals que van deixar estudiants amb rendes molt baixes sense cap mena de contraprestació econòmica. De manera resumida s'exigia que:

- Els estudiants de primer de grau havien de tenir com a mínim una nota d'accés de 5,5. Els de màster, una nota mitjana en el grau de 7 o de 6,5 en els habilitants.
- Els estudiants de segon havien de superar entre el 65 % (enginyeries) i el 90 % (ciències socials) dels crèdits.

De cara al curs 2018-2019 el Ministeri va eliminar el criteri de tenir una nota d'accés mínima de 5,5 al grau. Però aquest criteri afectava molt pocs estudiants (el 5 % dels estudiants de nou accés). El manteniment de la resta de criteris va fer que aquesta mesura no tingués cap impacte significatiu en el nombre de becaris del curs 2018-2019

Pel que fa a la prestació, la beca general, tot i garantir la gratuïtat de la matrícula, l'Estat ja no assumeix la compensació a la universitat per tot el cost d'aquesta. Assumeix només el cost equivalent al preu dels estudis de l'any 2011-2012 + 1 %. Aquest valor no s'ha revisat en els anys següents i és un important punt de tensió amb el Govern de l'Estat.

A partir del període 2013-2014 la beca introduïa una nova fórmula de repartiment. Hi ha una part constant que inclou el preu de la matrícula i un mínim per als estudiants amb rendes baixes. La quantia restant es reparteix en funció de la nota de l'expedient i la renda familiar de l'alumne. Aquest sistema impedeix als estudiants anticipar quines són les quanties que finalment rebran.

Intencionadament o no, el sistema va permetre al Ministeri d'Educació estalviar-se 13 milions d'euros en ajudes només a Catalunya l'any de la reforma.

Taula 13. Beneficiaris i quanties de la beca general del Ministeri d'Educació

Beca general	Beneficiaris	En concepte de matrícula		Abonat als estudiants
		Import suportat pel SUPC	Import suportat pel Ministeri	Import suportat pel Ministeri
2009-2010	24.665	0 €		42.167.370 €
2010-2011	29.826	0 €	29.160.462 €	53.934.329 €
2011-2012	34.083	0 €	37.134.599 €	63.889.688 €
2012-2013	37.155	21.082.673 €	38.522.880 €	65.870.517 €
2013-2014	40.358	24.412.877 €	41.670.910 €	52.639.281 €
2014-2015	41.092	24.393.749 €	41.856.056 €	57.568.825 €
2015-2016	42.731	25.140.006 €	44.302.910 €	59.526.114 €
2016-2017	40.895	24.729.331 €	42.558.540 €	58.381.132 €
2017-2018	41.392	25.029.869 €	43.031.211 €	58.400.381 €
2018-2019	41.939	S. d.	43.008.223 €	57.925.797 €

Dades del 2009-2010 al 2011-2012 del SIIU, del 2012-2013 en endavant dades de l'AGAUR. Per als imports abonats als estudiants la font és el SIIU per al 2014-2015 i anteriors, i l'AGAUR per a la resta.

La beca general sumava a Catalunya 41.939 beneficiaris l'any 2018-2019, una dada relativament estable des del curs 2014-2015, però molt més elevada que la del 2009-2010. Això inclou tant els que gestiona l'AGAUR (estudiants catalans) com els que gestiona el Ministeri (estudiants de la resta de l'Estat que venen a Catalunya).

En concepte de matrícula el Ministeri va tenir una despesa de 43 milions d'euros el curs 2018-2019, que a través d'AGAUR es van abonar a les universitats. Aquests imports són abonats directament a les universitats un cop es resol la beca, però el Ministeri segueix pagant a preus del 2011-2012.

La part que el Ministeri no assumeix de la beca general és la part corresponent a l'increment de taxes que hi va haver el curs 2012-2013 i que equival a 25 milions d'euros per al curs 2017-2018, imputats en la columna «Import suportat pel SUPC». Aquesta part no assumida pel Ministeri l'ha d'assumir el sistema universitari català. Aquesta compensació segueix el procediment de compensació de la beca del Ministeri d'Educació explicada en l'apartat «Millora de la liquiditat de les universitats».

El RD 14/2012, que modificava la LOU, va establir que l'Estat finançaria la quantitat que correspon al límit inferior de la forquilla establerta per al preu públic de cada ensenyament i les comunitats autònomes financen íntegrament amb càrrec als seus pressupostos la diferència entre aquest límit inferior i el preu públic que fixin. La Generalitat va interposar un recurs contra aquest precepte i també un conflicte positiu contra el RD de 2013 de l'Indústria i beques per al curs 2013-2014. Les sentències, que estimen parcialment les reclamacions, permeten delimitar l'abast de l'obligació de la Generalitat de compensar a les universitats públiques, servint d'aval a la

política de la Generalitat de majors ingressos de matrícula i reducció de les transferències anuals (STC 26/2016, de 18 de febrer de 2016 i STC de 12 maig de 2016).

La darrera columna de la Taula 13, «Abonat als estudiants», representa les quanties que s'abonen als estudiants pels diversos conceptes que inclou la beca, com pot ser la quantia variable, la quantia compensatòria, l'ajut a la mobilitat, el de material per a llibres (previ a la reforma), etc.

Com s'observa a la taula, el nombre de becaris estava en ple creixement el curs 2011-2012. Aquest creixement no es va veure truncat per l'enduriment dels criteris acadèmics del 2012-2013. L'anàlisi de l'Encuesta de Condicions de Vida (ECV)⁶ indicava que un col·lectiu important d'estudiants que per renda tenien dret a la beca no n'estaven gaudint. Les dades mostren que, mentre que el darrer llinar de la beca del Ministeri se situava (i se situa) en el 40 % de les rendes, només en gaudien el 19 % dels estudiants de grau a les universitats públiques. En aquest context és possible que l'establiment de la beca Equitat portés molts estudiants a rebre la beca del Ministeri en lloc de la beca Equitat. Sigui com sigui, el creixement va seguir fins al curs 2015-2016, a partir del qual s'ha estabilitzat el nombre de becaris.

Els imports abonats als estudiants són els que es van veure més afectats per les noves regulacions del Ministeri. Seguien bàsicament el creixement dels estudiants becats fins que el curs 2013-2014 va haver-hi una reducció important de 13 milions d'euros, que s'ha recuperat parcialment en els cursos següents.

L'infrafinançament de les beques de l'Estat a Catalunya

En l'àmbit de l'educació superior el conflicte més important amb l'Estat és sens dubte la qüestió del traspàs de competències. Part de la necessitat d'aquest traspàs s'origina en certes disfuncions de la beca que perjudiquen els estudiants i les universitats catalanes.

El més recent és la negativa de l'Estat a abonar a les universitats el 100 % de la matrícula al preu vigent. Com s'ha comentat, durant la modificació dels preus l'Estat va determinar que només abonaria el preu del 2011-2012 més un 1 %, la diferència quedaria en mans de la comunitat autònoma. Això implica un cost al sistema universitari sobre el qual aquest no en té control. Però, a més, la no revisió d'aquest import, ni tan sols associant-lo a la inflació, està incrementant el perjudici.

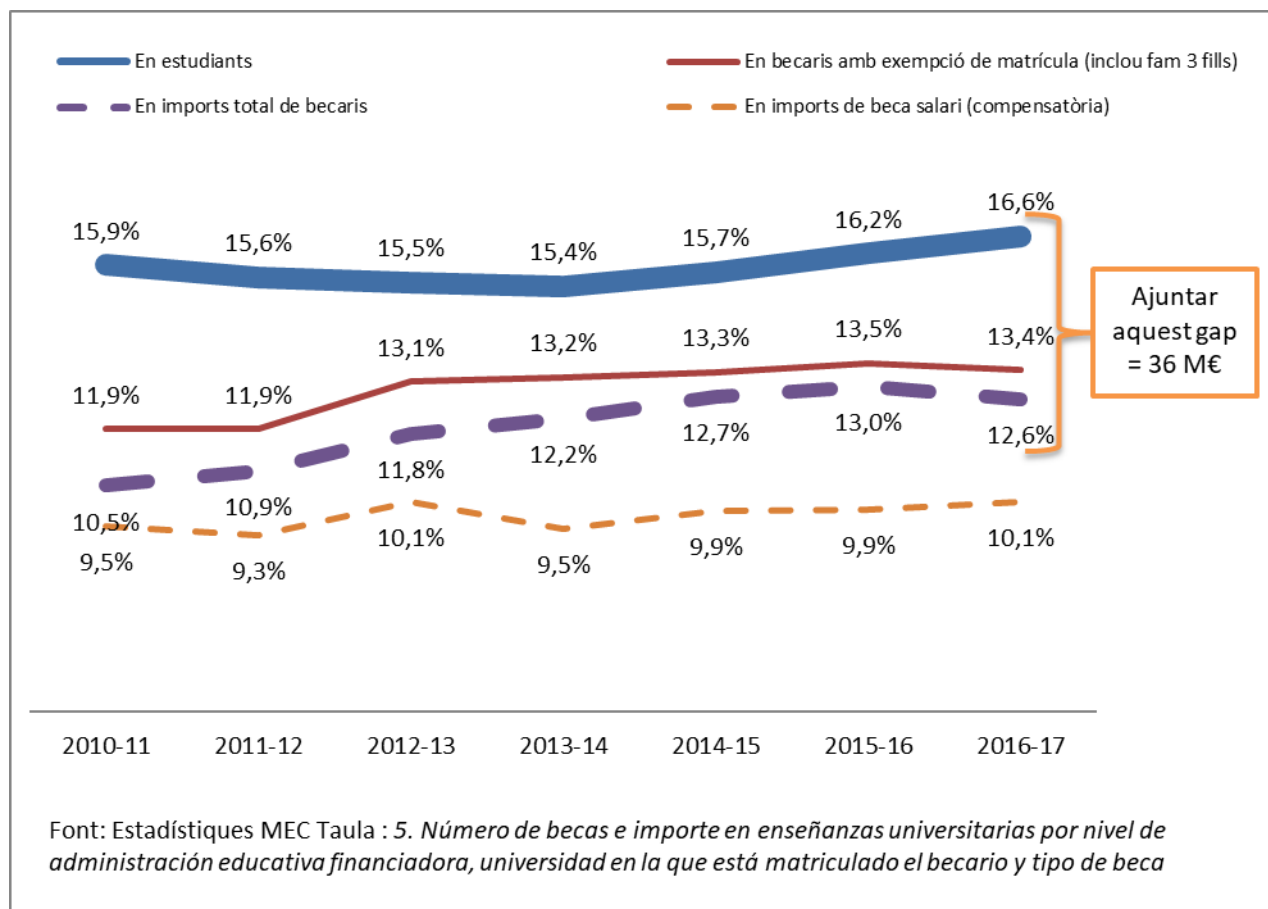
Actualment es calcula que l'Estat no abona 34 milions d'euros corresponents a la diferència entre els preus del 2011-2012 i els actuals, corresponents als 25 milions d'euros de la beca del Ministeri d'Educació (Taula 13) i als 7,8 milions d'euros de les exempcions a famílies nombroses de categoria general (Taula 5).

Un altre dels nombrosos contenciosos oberts en la qüestió de les beques entre l'Administració de l'Estat i la Generalitat és la relativa dificultat que tenen els estudiants catalans per accedir al sistema de beques d'ajut econòmic del Ministeri. Una dificultat generada principalment pel fet que el Ministeri no considera el diferencial del cost de la vida entre comunitats autònomes.

El pes a Catalunya de la beca del Ministeri d'Educació no és el que correspondria per pes en estudiants. Això és més acusat quan es consideren els imports de la beca compensatòria, que és la que es destina a les rendes més baixes.

6 Vegeu l'apartat «Llindars de renda i patrimoni a la beca Equitat».

Gràfic 8. Pes de les beques del Ministeri a Catalunya respecte a l'Estat espanyol



Com es pot observar en el gràfic, Catalunya representa, segons les dades del Ministeri, el 16,6 % dels estudiants matriculats. La beca del Ministeri d'Educació, a diferència de la beca Equitat, també la gaudeixen els estudiants d'universitats privades. Per això en aquest gràfic s'està considerant la matrícula de tot el sistema.

El pes de Catalunya en la matrícula del conjunt de l'Estat s'ha incrementat en els darrers quatre cursos. A l'Estat algunes comunitats han perdut estudiants, principalment per causes demogràfiques, però algunes comunitats autònomes es van veure més afectades per la combinació de pujada de taxes i increments de llindars acadèmics de la beca del Ministeri. Uns efectes que a Catalunya van ser mitigats amb la beca Equitat. En la secció «Preus públics, població jove i matrícula universitària. Correlacions» es pot trobar més detall sobre aquesta qüestió.

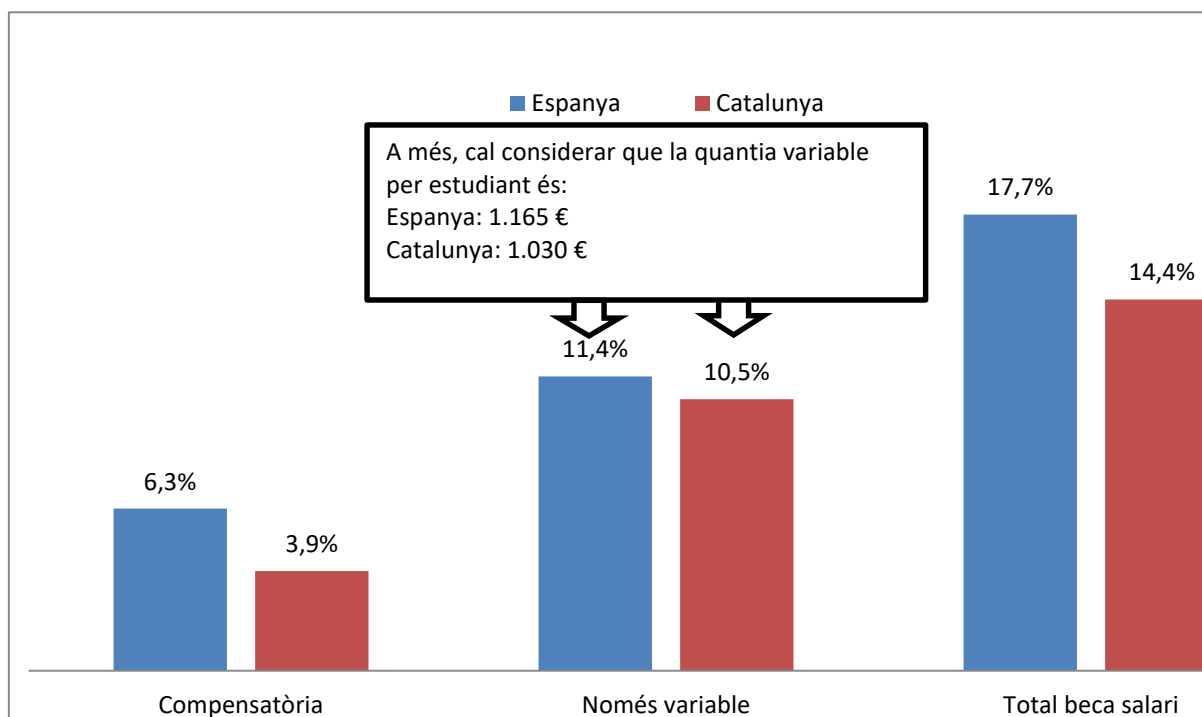
Si Catalunya representa el 16,6 % dels estudiants, només representa el 13,4 % dels becaris del Ministeri d'Educació. Aquest percentatge ha anat millorant amb els anys. En primer lloc, perquè l'any en què s'adopta el nou model de preus i beques a Catalunya s'incrementen les sol·licituds de la beca del Ministeri, ja sigui perquè ara es fa més necessari obtenir-la o perquè l'exigència de sol·licitar-la per gaudir de la beca Equitat porta a demanar-la a gent que pensava que no hi tenia dret.

Mesurant l'import total rebut pels becaris, el percentatge encara és menor, el 12,6 %, ja que els becaris catalans reben de mitjana menys imports que els de la resta de l'Estat. En un cas hipotètic que a Catalunya es rebessin els imports corresponents al percentatge d'estudiants, els becats catalans estarien rebent 36 milions d'euros més.

Potser el valor més important és el poc pes que Catalunya té en beques salari compensatòries que s'atorguen als estudiants. Aquestes representen el 10,1 % del conjunt de l'Estat (Gràfic 8). Cal destacar que els criteris per a l'obtenció d'aquest ajut són realment exigents, només el 5,8 % de les famílies es situen per sota del llindar de renda que dona dret a aquest ajut segons les dades de l'INE (veure més endavant el Gràfic 11). En el cas de Catalunya el biaix s'origina en no considerar-se que el cost de la vida a Catalunya és un 8,5 % més elevat (Gràfic 10), cosa que s'hauria de tenir en compte tant a l'hora de computar el llindar com a l'hora de determinar la quantia de l'ajut.

Si s'analitza amb un grau de detall superior quin percentatge d'estudiants tenen beca salari, s'obté aquesta taula:

Gràfic 9. Comparació d'estudiants amb beca salari a l'Estat i a Catalunya. Curs 2015-2016



Com s'observa, a Catalunya hi ha menys estudiants que reben la compensatòria. Aquesta diferència és significativa, ja que el 3,9 % és el 60 % del 6,3 %, i és més important si es considera que aquest petit percentatge rep les quanties més importants de beca. També hi ha menys estudiants que reben la beca variable i a més, quan ho fan, ho fan per quanties més petites. En conjunt, doncs, mentre que a Catalunya el 14,4 % dels becaris reben una beca salari, a l'Estat la reben un 17,7 %.

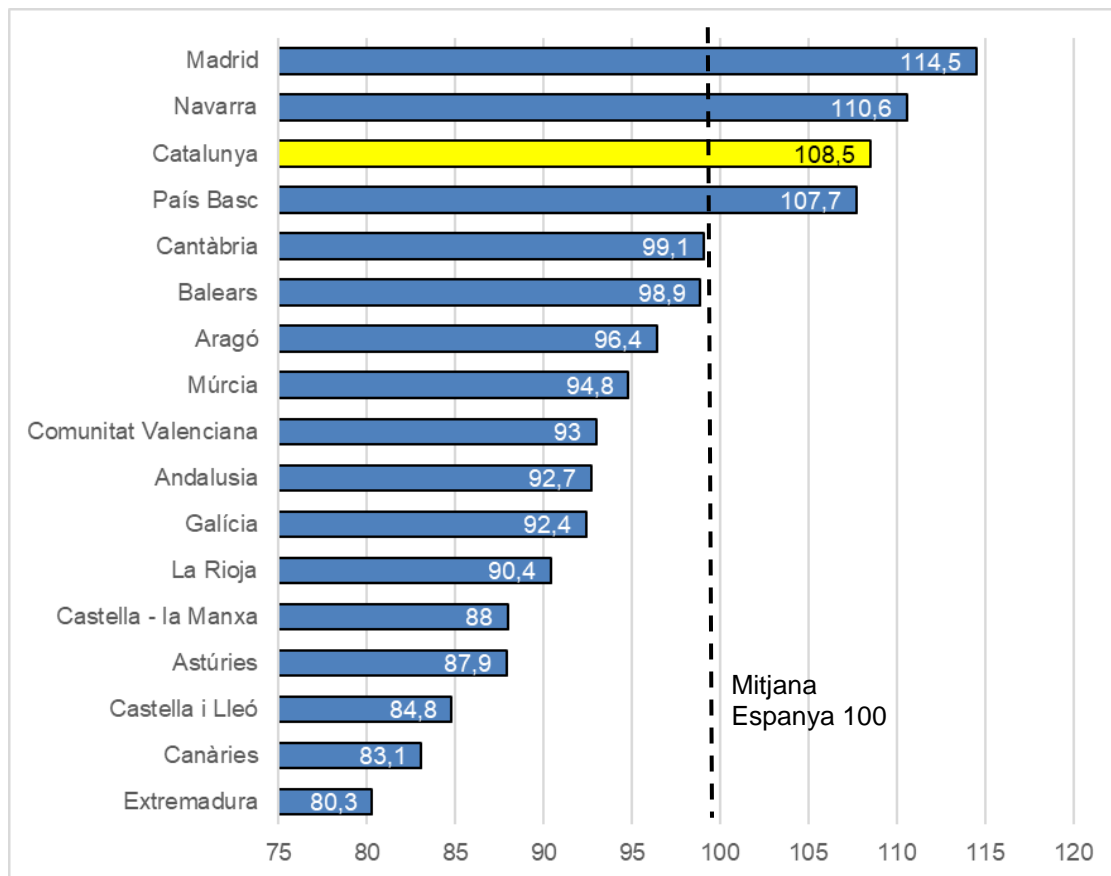
Cost de la vida a Catalunya

Una evidència que el sistema uniforme en les bases i en l'import dels ajuts econòmics de la beca del Ministeri d'Educació que el Ministeri ignora, desestima i no té en compte, és el diferencial del cost de la vida entre comunitats autònomes, cosa que genera desigualtats gens menyspreables i, finalment, inequitat.

A partir d'alguns paràmetres senzills es pot avaluar com evoluciona amb l'índex de preus de consum (IPC).

Donades aquestes circumstàncies, el 2015 un conjunt d'experts van publicar una monografia⁷ que regionalitzava els efectes de l'IPC. A partir de l'evolució de l'IPC a les diferents comunitats autònomes, van calcular un índex que permet equilibrar els indicadors econòmics en paritat de poder adquisitiu.

Gràfic 10. Índex de paritat de poder adquisitiu per comunitat autònoma



Aquest índex permet quantificar els béns i els serveis que es poden obtenir a les diferents comunitats autònomes amb els mateixos recursos. A tall d'exemple, l'import mitjà per becat a Espanya és de 2.754 euros al conjunt de l'Estat. Amb aquesta quantia no es poden obtenir els mateixos recursos a Catalunya que a la resta de l'Estat. El que es pot adquirir a Catalunya amb 2.754 euros a la resta de l'Estat costaria només 2.538 euros. Per contra, el que a la resta de l'Estat es pot adquirir per 2.754 euros a Catalunya costaria 2.988 euros. Aquestes diferències es poden accentuar més si es comparen amb regions en concret i no amb el conjunt de l'Estat.

La paritat de poder adquisitiu no només s'hauria de tenir en compte en les quanties de les beques, sinó també en els llindars de renda que habiliten per obtenir-ne. Amb relació a la mitjana de l'estat, a Catalunya li correspondrien uns llindars superiors que donarien lloc a una proporció més gran d'alumnes becats.

7 Font: J. García et al. (2015). Estimació de les paritats de poder adquisitiu per a les comunitats autònomes espanyoles. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Coneixement. Monografies, 17.

2.2. L'impacte sobre les desigualtats socioeconòmiques

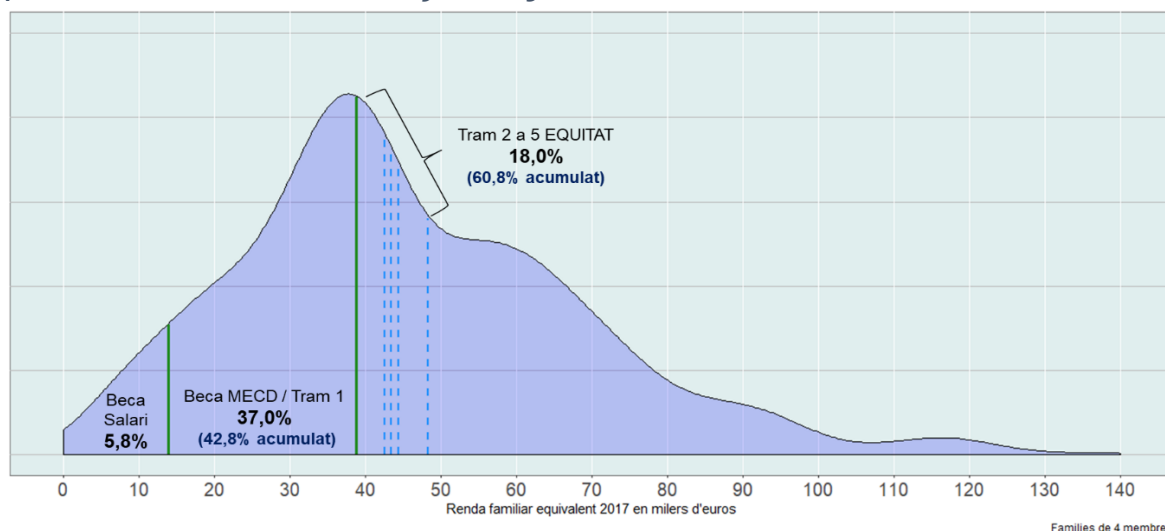
Llindars de renda i patrimoni a la beca Equitat

L'Enquesta de Condicions de Vida (ECV) de l'INE és un instrument d'anàlisi que permet inferir el nivell de renda de les famílies catalanes. La informació d'aquesta enquesta va facilitar les dades que van permetre l'elaboració dels primers llindars de renda del model i el seu seguiment posterior.

El principal valor de l'enquesta és que informa sobre la renda familiar després d'impostos a partir de les dades disponibles a Hisenda. Atès que l'origen de la informació econòmica que s'usa per concedir la beca és la mateixa Agència Estatal d'Administració Tributària, els imports són directament comparables.

En la figura següent es representa la distribució de les rendes familiars netes per a aquelles famílies de 4 membres en què almenys un dels seus membres es troba en l'edat típica per estudiar (18-24 anys). Aquest és un bon referent perquè el 80 % dels estudiants universitaris es troben en aquesta edat i el 42 % es troben en famílies de 4 membres.⁸ En el mateix gràfic s'han marcat els diversos llindars de la beca del Ministeri i la beca Equitat.

Gràfic 11. Distribució de les famílies de 4 membres amb un fill en edat típica d'estudiar (18-24 anys) en funció de la renda



Així, per exemple, l'enquesta detecta que el 5,8 % de les famílies catalanes de 4 membres viuen per sota del llindar de la beca del Ministeri que dona dret a la beca salari completa i que se situa en els 13.909 euros nets després d'impostos. En la mateixa enquesta s'obté que el llindar que dona dret a la beca salari cobreix al 13 % de les famílies de la resta de l'Estat. S'observa, doncs, que el llindar de la beca salari (o compensatòria) del Ministeri d'Educació és per a Catalunya baix i si bé una part es pot justificar per la relativa riquesa de Catalunya una part important es deriva del diferencial del cost de la vida.

Un 37 % addicional té dret a la beca del Ministeri o al tram 1 de la beca Equitat. Si l'estudiant té dret a la beca del Ministeri, pot gaudir o no de la quantia variable que reparteix uns 1.000 euros de mitjana en funció del rendiment acadèmic. Si li és denegada per motius acadèmics, l'estudiant té dret a la beca Equitat, sempre que hagi sol·licitat la beca al Ministeri.

⁸ Per simplificar no es mostra l'explicació, però el gràfic no mostra diferències importants per a les famílies de 3 o 5 membres.

Així doncs, a priori un 42,8 % tindria dret a la gratuïtat o al 80 % de descompte del tram 1. Un 18 % adicional de les famílies, fins a arribar al 60,8 % de la població i als 48.349 euros de renda neta, té diversos llindars de descomptes que, com ja s'ha comentat, van del 70 % de descompte del tram 2 al 10 % del tram 5.

Aquesta és una figura esquemàtica que marca el límit superior al qual podria arribar el sistema de beques si no hi hagués altres condicionants. Permet mostrar que un increment dels llindars de renda no beneficiaria les rendes baixes, que, segons la taula, es troben per davall dels 48.349 euros nets.

Diversos elements impedeixen que la cobertura real de beques arribi al 60,8 % mostrat aquí. El primer és que les famílies amb renda baixa tenen més dificultats perquè els seus membres puguin accedir a l'educació superior, tal com es mostrarà més endavant.

El segon és que no tothom qui hi té dret sol·licita la beca. Es desconeix quants estudiants que hi tindrien dret simplement no la demanen, però sí que es pot constatar que hi ha estudiants que tenint denegada la beca del Ministeri simplement no obtenen la beca Equitat perquè no l'han sol·licitada.

El tercer motiu és que hi ha uns requisits de patrimoni. Els requisits de patrimoni són importants i necessaris en qualsevol sistema d'ajuts públics basats en la renda de les persones. El principal motiu és que, de manera totalment justificada de cara a Hisenda, hi ha famílies de classe alta i mitjana-alta que reporten rendes baixes i fins i tot negatives. Segons Hisenda, la major part de rendes disponibles negatives tenen el seu origen en les pèrdues d'empresaris individuals, autònoms en estimació directa o per les entitats en regim d'atribució de rendes, que són aquelles que, en no tributar en l'impost sobre la renda de societats, tributen en l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) dels seus membres (fons de pensió, grups de societats, societats agràries, etc.). A la pràctica els sol·licitants de beca que reporten aquest tipus de renda familiar tenen la beca denegada per motius de patrimoni. Per tant, si s'entén la renda com la capacitat per fer front a les despeses corrents, no s'està davant, en general, de famílies amb pocs recursos.

Per tant, els llindars de patrimoni són imprescindibles i la seva utilització no és opcional. Però és discutible quins indicadors de patrimoni s'han d'utilitzar i quin nivell han de tenir. Part del problema rau en el fet que és difícil obtenir indicadors de patrimoni a partir de les enquestes i que, per tant, només se sap com afecten els estudiants que han sol·licitat la beca.

En un inici, per a la beca Equitat es van utilitzar els mateixos criteris de patrimoni que a la beca general, però es va incrementar lleument el llindar de rendiment del capital mobiliari el 2014.

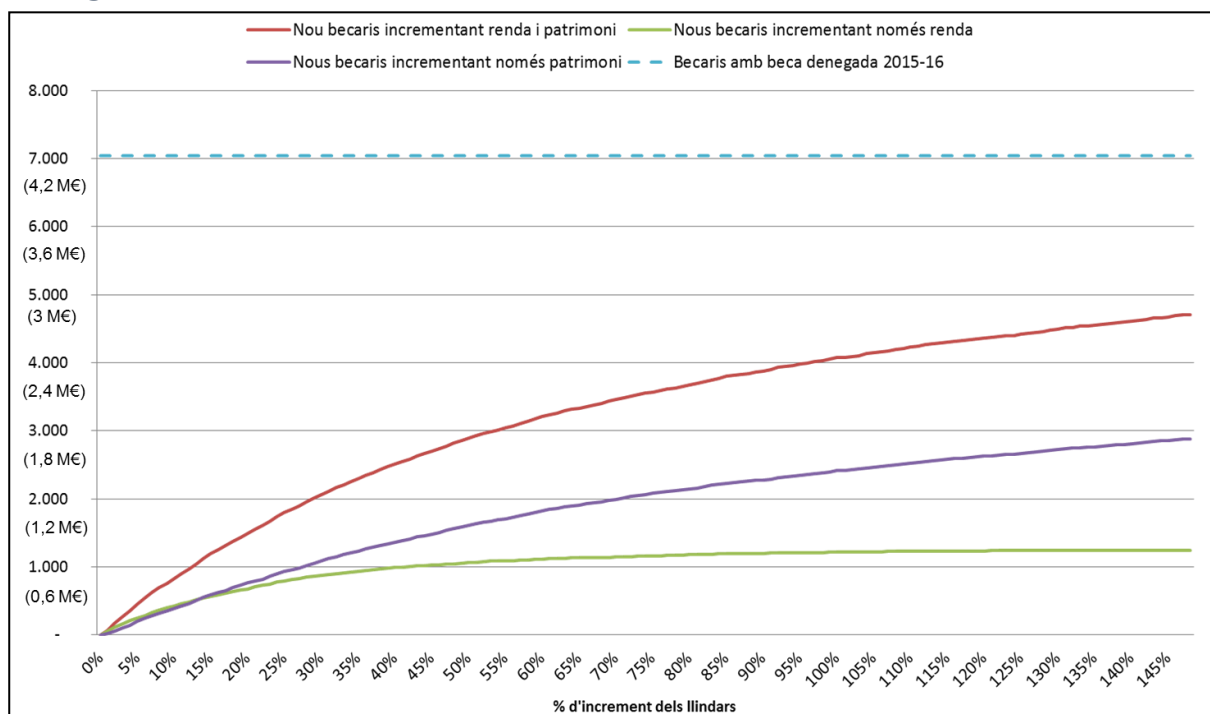
Taula 14. Anàlisi de les denegacions de la beca Equitat

Anàlisi de les denegacions de la beca Equitat				
		2016-2017	2017-2018	Variació
Motiu de patrimoni	Recòmpte	3.915	2.513	-1.402
	Pes en %	59 %	53 %	-6 %
Motiu de renda	Recòmpte	1.524	1.286	-238
	Pes en %	23 %	27 %	4 %
Ambdós motius	Recòmpte	1.177	925	-252
	Pes en %	18 %	20 %	2 %
Total del tram 6		6.616	4.724	-1.892

El curs 2017-2018 els motius de patrimoni són causa del 73 % dels motius de denegació de la beca (53 % + 20 %), mentre que el 47 % no compleix els requisits de renda (27 % + 20 %, en suma són 120 % perquè un 20 % no compleix ni els de renda ni els de patrimoni).

El curs 2015-2016 es va fer una simulació de quants sol·licitants obtindrien la beca si s'incrementessin els llindars. Es va observar que incrementar només els llindars de renda tindria poc impacte en les sol·licituds dels becaris del 2015-2016, i que es feia necessari analitzar els llindars de patrimoni si es volia que la beca Equitat arribés a més gent.

Gràfic 12. Simulació de les beques aprovades en funció de l'increment percentual dels llindars per als sol·licitants de la beca Equitat amb beca denegada el curs 2015-2016



Evolució dels indicadors de la beca Equitat: nombre d'estudiants de famílies amb llindars de renda més baixos

L'ECV de l'INE, de periodicitat anual, permet analitzar de manera conjunta el nivell de renda de les famílies i l'accés dels seus membres a l'educació terciària.

Aquesta valuosa informació i la seva evolució en el temps permet una anàlisi detallada de l'accés a la universitat i de les possibles dificultats associades al nivell de renda, formació necessària, etc. Atès que un dels objectius del model de preus per renda era contribuir a remoure obstacles econòmics per als estudiants amb rendes més baixes, a partir del convenciment que són els que més necessiten l'ajut públic, en aquest capítol s'analitzaran totes les qüestions relatives a l'accés a l'educació terciària des del punt de vista de la renda de les famílies amb fills en edat de cursar aquests estudis, i comparar la situació abans i després de l'entrada en funcionament del model de preus per renda o tarifació social.

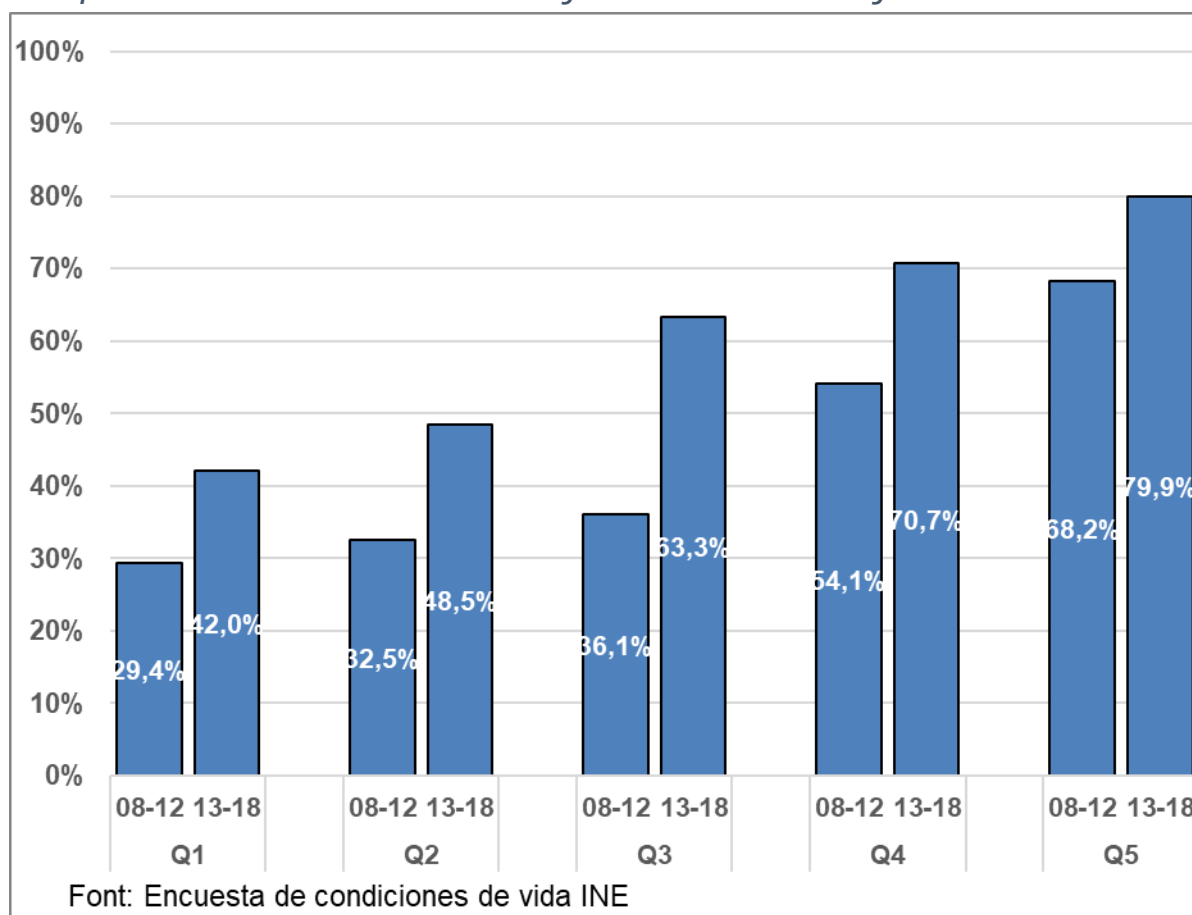
Per a cada any, s'han considerat les famílies amb membres en edat típica de cursar estudis terciaris (18-24 anys), que s'han dividit en cinc grups diferents (quintils) segons el seu nivell de renda. Les diverses mides familiars s'han transformat en una de sola a partir de les unitats de consum seguint la metodologia proposada per l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE).

Cal tenir en compte que en l'educació terciària també s'hi inclouen altres tipus d'estudis a part dels estudis universitaris, com els cicles formatius de grau superior i determinats ensenyaments artístics, eclesiàstics o militars. Tot i això, una gran majoria (el 70 %) és educació universitària.

Metodològicament, per reforçar la representativitat de les dades de Catalunya (cal recordar que és un treball d'àmbit estatal de l'INE), s'han agrupat en un únic període els anys que van del 2008 al 2012 i en un altre període s'han agrupat les enquestes del 2013 al 2018, és a dir, abans i després de la posada en marxa del model de tarifació social a la universitat.

En el gràfic següent es pot observar el percentatge de joves que cursen educació terciària, o que ja l'han completat, en funció de la renda familiar. En tots els grups de renda hi ha diferències significatives entre els dos períodes analitzats, que coincideixen justament amb els d'abans i de després de la introducció dels canvis en la política de preus.

Gràfic 13. Percentatge de joves (18-24 anys) que participen o han completat l'educació terciària en funció de la renda familiar

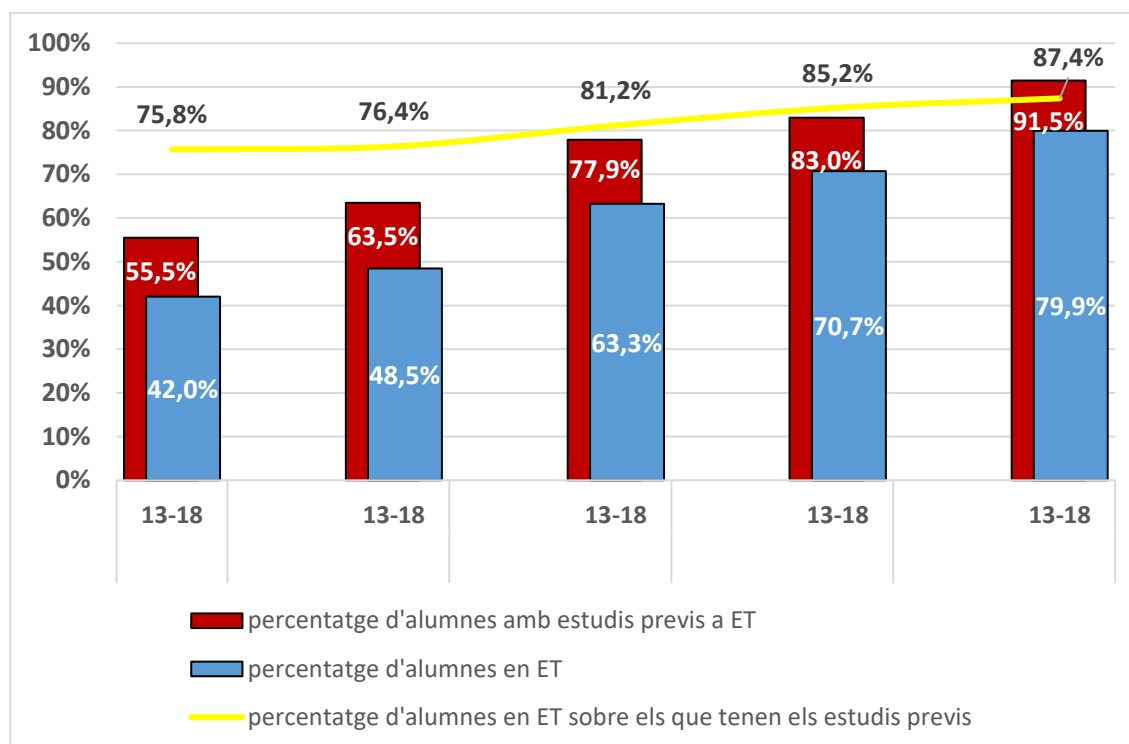


Les dades permeten concloure que la nova política de preus introduïda el curs 2012-2013 no ha fet baixar l'accés a l'educació superior en cap dels grups, sinó tot el contrari. En tots els grups de renda hi ha una pujada de més de 10 punts percentuals entre els dos períodes. En el segment de població de rendes més baixes, que és l'agrupat en el primer quintil Q1, s'ha produït un increment de 12,6 punts en l'accés als estudis terciaris.

La diferència en l'accés a l'educació terciària entre el sector de la població amb rendes més baixes i el sector amb rendes més altes (Q1 vs. Q5) era de 38,8 punts percentuals en el període que va del 2008 al 2012 i de 37,9 punts entre els anys 2013 i 2018. Per tant, es pot afirmar que el canvi en la política de preus no ha incrementat la desigualtat social en l'accés a l'educació terciària.

El gràfic següent se centra en el període 2013-2018. Mostra el percentatge de població entre 18 i 24 anys que cursa o ha completat estudis terciaris i, addicionalment, el percentatge de la població d'aquesta edat que **estaria en condicions de fer-ho per haver superat les fases educatives prèvies**. En groc, el percentatge que representa el primer grup respecte del segon, és a dir, els que efectivament accedeixen a l'educació superior respecte dels que ho podrien fer.

Gràfic 14. Percentatge de joves (18-24 anys) que participen o han completat l'educació terciària i percentatge de joves que han completat els estudis previs a l'educació terciària en funció de la renda familiar



L'estudi d'aquestes dades que proporciona l'ECV permet fer emergir el que és la principal font d'inequitat de la nostra societat en l'accés dels estudiants amb rendes més baixes a l'educació terciària: la gran diferència que hi ha en el percentatge de joves amb titulació suficient per accedir a la universitat (36 punts de diferència entre el quintil de rendes més altes i el de rendes més baixes).

El gràfic segueix evidenciant una inequitat entre les rendes baixes i les rendes altes, però la diferència entre els dos extrems és d'11,6 punts percentuals i no de 38 com podia semblar en el Gràfic 13. Es conclou, per tant, que la major part de la inequitat del sistema no es produeix a les portes de l'educació superior sinó en les fases educatives prèvies.

També des d'aquest punt de vista, del conjunt de la societat i de l'accés a la universitat, es pot veure clarament que el model de preus per renda ha remogut obstacles en l'accés a l'educació superior per als estudiants amb rendes més baixes, amb una millora de 12,6 punts en els períodes estudiats, abans i després de l'entrada en funcionament del model.

L'equitat en la continuació dels estudis

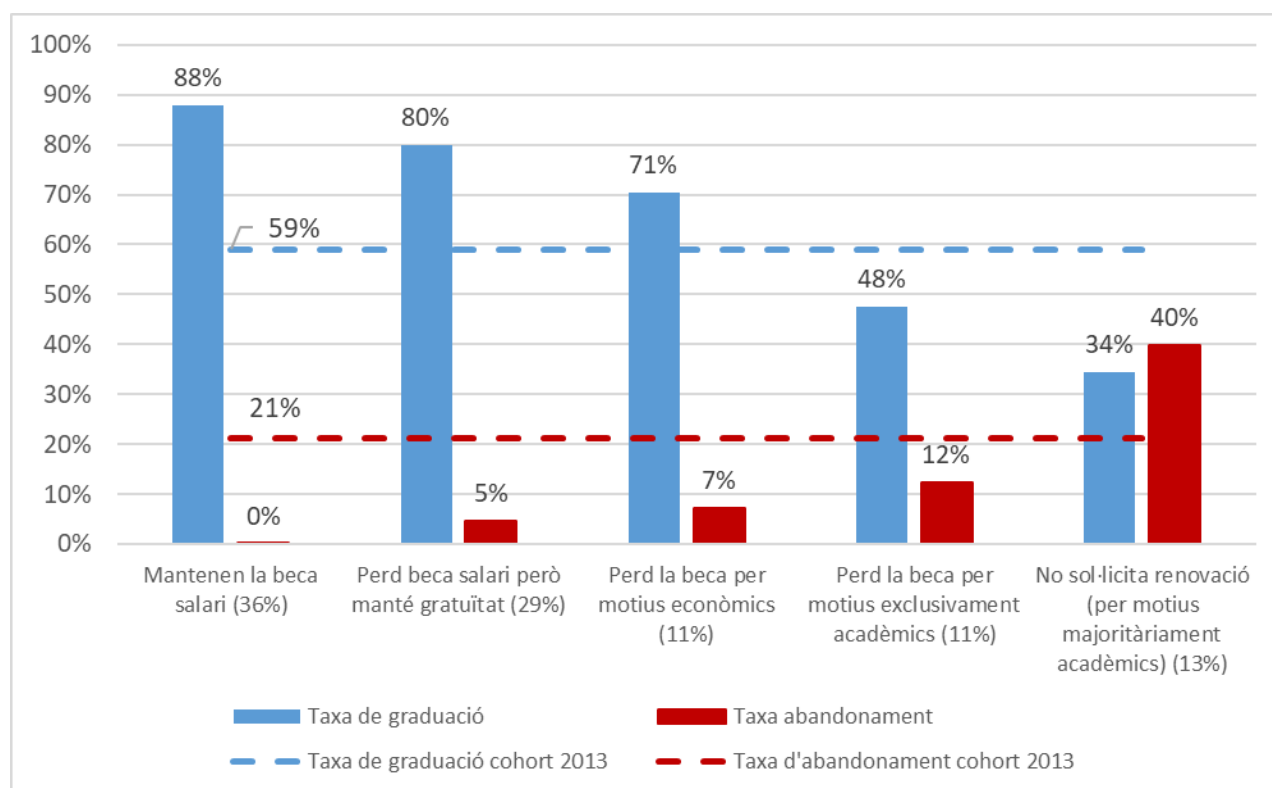
El sistema UNEIX d'informació interuniversitària disposa de totes les dades referents a la matrícula dels estudiants. Aquestes permeten, per exemple, conèixer el trànsit d'un estudiant per la universitat: quin estudi comença, a quin ritme va, si es gradua o abandona, etc. L'AGAUR, per la seva banda, disposa de les dades dels becaris del Ministeri d'Educació.

Aquestes dades s'han creuat per analitzar una qüestió que preocupa. En origen els estudiants amb rendes baixes tenen més dificultats per accedir a estudis superiors. Encara que pot haver-hi un component econòmic, és evident que també hi ha un component acadèmic. Els estudiants de famílies amb estudis tenen més facilitat per superar les fases prèvies i també tenen més facilitat per superar la universitat. Per exemple, la taxa de rendiment de les famílies amb tots dos pares sense estudis és 5 punts percentuals inferior a la mitjana.

En aquest context hi ha la preocupació que els criteris acadèmics del Ministeri, més exigents que per al conjunt d'estudiants, estiguin expulsant de la universitat estudiants amb rendes baixes que sense ser brillants completarien amb èxit estudis terciaris si la família tingués els recursos suficients.

El gràfic següent representa els resultats dels estudiants de la cohort del 2013 que van gaudir del que es defineix com a «beca salari» —entenen com a beca salari aquells estudiants als quals el Ministeri d'Educació va abonar més de 1.500 euros d'ajuts directes a l'estudiant anuals. Representen estudiants de famílies amb rendes molt baixes, per davall del "Umbral 1" del Ministeri, que per a una família de 4 membres se situa en els 13.909 euros anuals nets.

Gràfic 15. Anàlisi el curs 2017-2018 dels 5.015 alumnes de la cohort del 2013 en estudis de quatre anys que van obtenir la beca salari



Aquells estudiants que aconseguen mantenir la beca salari acaben ràpidament la carrera. Aquest resultat no és sorprenent i es deu al simple fet que la beca selecciona estudiants amb rendiment elevat, que poden ser bons estudiants o estudiants d'estudis poc exigents acadèmicament.

També s'observa una elevada continuïtat en qui perd la beca per motius econòmics i en qui aconseguix mantenir la gratuïtat. Però augmenta l'abandonament respecte als que mantenen la beca.

Quan l'estudiant no supera els requisits acadèmics de la beca, es poden donar dues situacions. Que sol·liciti la beca i li sigui denegada; en aquest cas es parla d'estudiants que perden la beca per motius exclusivament acadèmics. També es pot donar el cas en què l'estudiant simplement no sol·licita la renovació. Com és fàcil per a l'estudiant saber si supera o no els criteris acadèmics i és relativament difícil saber si de cop ja no supera els econòmics, es pot assumir que no sol·licita la renovació per motius acadèmics en la majoria dels casos.

Com s'observa al gràfic, aquests dos col·lectius tenen taxes de graduació més baixes i taxes d'abandonament més elevades. Tot i que la causa pot ser que siguin pitjors estudiants, també és possible que no continuïn estudiant per motius econòmics.

La pèrdua de la beca salari per motius acadèmics pot tenir sobre aquests estudiants un efecte negatiu. Recordem que són estudiants d'entorns familiars que poden haver hagut de superar grans dificultats per arribar a la universitat. Un cop allà se'ls exigeix més que a la resta, i en aquest cas la pèrdua de la beca pot abocar a l'abandonament.

L'equitat en l'obtenció de títols amb elevats retorns salarials

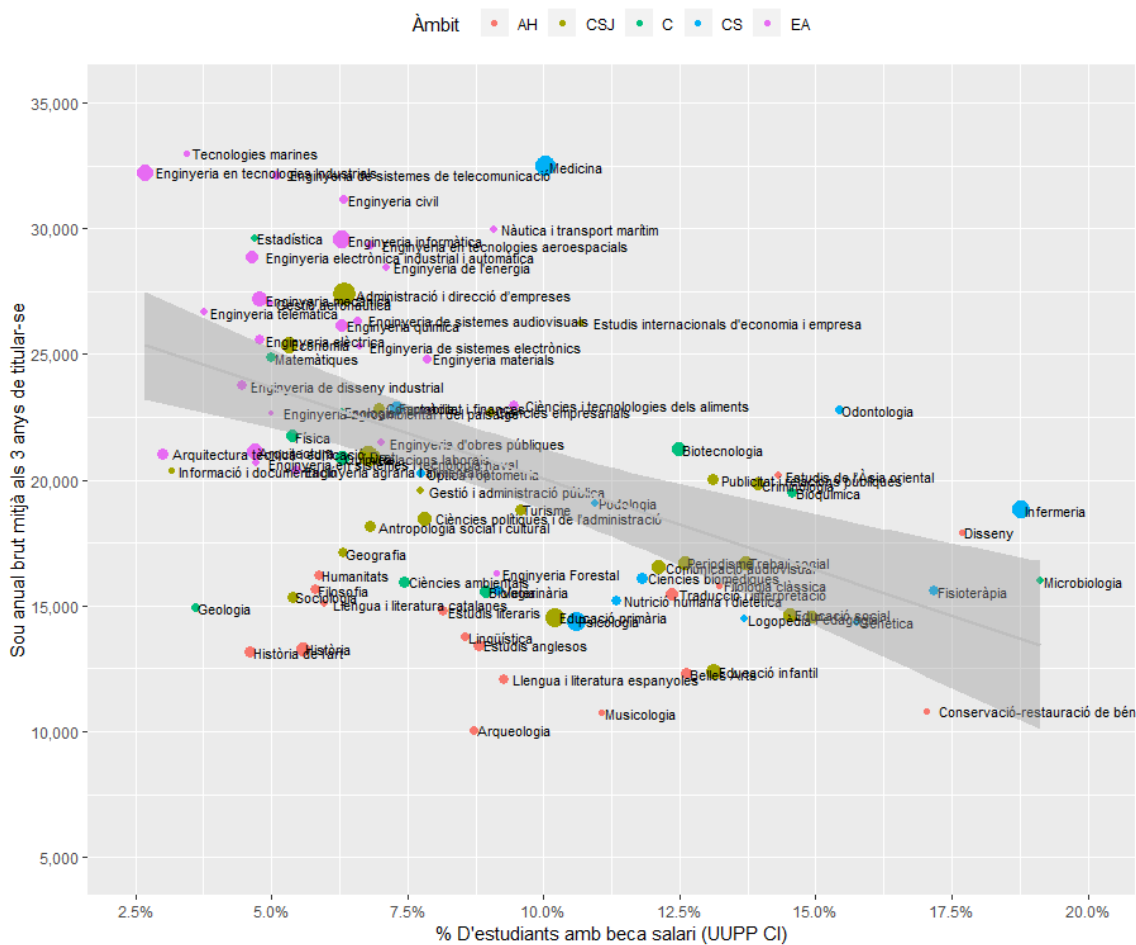
Des d'un punt de vista del retiment de comptes, és raonable exigir criteris acadèmics en els ajuts de beca. En principi tothom estaria d'acord que davant de recursos limitats els millors estudiants han de tenir preferència. Però marcar criteris acadèmics generals no implica seleccionar els millors estudiants. Els estudis tenen dificultats diverses i és possible que el mateix rendiment sigui fàcil d'assolir en un tipus d'estudi i pràcticament impossible d'assolir en un altre.

Es dona la circumstància que alguns dels estudis considerats més difícils tenen una elevada inserció laboral. Si els criteris acadèmics porten a estudiants de famílies amb rendes baixes a triar estudis percebuts com a més fàcils amb una inserció laboral moderada, s'està afectant també l'equitat del sistema.

Com ja s'ha comentat, el Ministeri d'Educació reconeix aquesta qüestió i exigeix diversos rendiments en funció de l'àmbit. Aquestes diferències són aparentment insuficients, ja que, per exemple, els estudiants d'enginyeria representen el 19 % del nou accés però el 13 % de les beques salari.

Quan es comparen els estudis amb més becaris i els estudis amb més sou, s'observa que molts estudis amb sous elevats tenen pocs becaris i que estudis amb molts becaris tenen una inserció laboral baixa.

Gràfic 16. Estudis en funció del percentatge d'estudiants que gaudeixen de la beca salari i el sou brut al cap de tres anys de titular-se



Les explicacions poden ser múltiples i no tenen per què tenir relació exclusivament amb els criteris acadèmics. Però és evident que significaria una millora en l'equitat global del sistema que més estudiants amb rendes molt baixes accedissin a estudis d'enginyeria i a alguns estudis de ciències.

3. Conclusions

1. El sistema de preus per renda o de tarificació social aplicat als preus públics a la universitat ha contribuït a millorar l'equitat en l'accés a la universitat.
 - Ha rebaixat cada curs el preu a més de 6.000 alumnes amb el nivell de renda familiar més baix que el Ministeri d'Educació deixava sense beca de matrícula.
 - Ha incrementat en 12 punts l'accés a la universitat dels estudiants de famílies del quintil de renda més baix, d'acord amb l'ECV de l'INE.

- Ha incrementat fins al 45 % el percentatge d'estudiants amb alguna beca o exempció de preus, percentatge 15 punts superior a l'existent abans de la posada en marxa del model.
2. La matrícula universitària s'ha mantingut plenament estable, en un context de reducció de la població jove entre 18 i 24 anys, fet que ha comportat que la relació entre ambdues magnituds (població jove i població universitària) hagi assolit el seu màxim històric. Abans d'aplicar el model de preus per renda era del 35 % (2010), 4 punts per sota de l'actual.
 3. S'ha reduït l'impacte de la crisi de les finances públiques i de la disminució de la transferència pública a les universitats.
 - La reducció de la transferència pública, que va tenir un màxim de 239 milions d'euros, va aconseguir moderar-se fins a una reducció de 124,5 milions d'euros gràcies als ingressos més elevats de la política de preus per renda.
 - Les universitats públiques catalanes són, d'acord amb les dades del Ministeri, les que menys han hagut de reduir la despesa de tot l'Estat en el període 2009-2016.
 - Malgrat que el total d'ingressos de les polítiques públiques a les universitats s'hagi reduït (del moment de més ingressos a l'actualitat a -26 milions d'euros), el diferencial negatiu de les transferències públiques directes segueix sent de -143,8 milions d'euros des del seu moment més alt fins a l'actualitat (xifra que caldria, a més, actualitzar, com a mínim, amb l'increment de preus que s'ha produït en el període analitzat, que la situaria al voltant dels 182 milions d'euros).
 4. El funcionament del model de preus per renda s'ha mostrat molt eficient en els seus nivells més baixos de renda (trams 1 i 2), però en canvi en els trams 3, 4 i 5 no ha assolit la població inicialment prevista d'acord amb la distribució de la renda al país, segurament per una inadequació dels nivells de renda i l'exigència de criteris de patrimoni que deriva de la normativa del Ministeri d'Educació.
 5. En el període 2013-2018 hi ha hagut una millora de 12,6 punts en relació amb el període 2008-2012 en l'accés a l'ensenyament superior d'estudiants fills de famílies en el quintil inferior de renda, que ha passat del 29,4 % a l'actual 42 %.
 6. En relació amb els preus públics o de matrícula, la introducció de mesures com la rebaixa de preus o fins i tot la gratuïtat únicament beneficiarien a estudiants de famílies situades en els nivells més alts de renda, sense tenir cap efecte positiu —potser tot el contrari— sobre l'equitat del sistema.
 7. En relació amb el finançament de les universitats, l'eventualitat de qualsevol increment de la transferència pública que només vagi destinada a compensar una rebaixa dels preus públics no implicaria cap millora en els ingressos de les universitats, atès que només es canviaria la via per la qual es generen els ingressos (transferència o preus públics).

8. Les persones d'entorns socioeconòmics més desfavorits (primer i segon quintil) representen un 29,7 % dels que accedeixen a l'educació terciària. El model de preus per renda n'ha afavorit la incorporació, fins on pot, atès que la principal barrera en l'accés d'aquests estudiants no és econòmica, sinó que es deu al fet de no assolir el nivell acadèmic previ que els faciliti aquest accés. Això és tan així que fins i tot una política de beques que aconseguís atreure tots els graduats de batxillerat i cicle formatiu de grau mitjà a l'ensenyament superior com a màxim faria que les persones amb els nivells de renda més baixos de la societat representessin el 32 % del total que hi accedeixen. Els motius econòmics només permetrien una millora de 2,5 punts en l'accés d'estudiants de famílies amb aquestes rendes més baixes (Q1 i Q2).
9. Els indicadors de rendiment acadèmic (abandonament i graduació) s'han mantingut plenament estables, sense cap variació negativa, abans i després de l'entrada en funcionament del model.



Generalitat de Catalunya
Departament d'Empresa i Coneixement
Secretaria d'Universitats i Recerca