

XVI ENCUENTRO ESTATAL DE DEFENSORES UNIVERSITARIOS
UNIVERSIDAD DE SEVILLA Y UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE

6-8 de noviembre de 2013

MESA DE TRABAJO C

**Derechos y Políticas Sociales: Las defensorías universitarias ante la crisis
y los recortes. Nueva política de becas: profundizando en el
desmantelamiento de los derechos sociales.**

Coordinadores

Marta Elena Alonso de la Varga

Defensora de la Comunidad Universitaria de la Universidad de León

José Manuel Palazón Espinosa

Defensor de la Comunidad Universitaria de la Universidad de Murcia

1. Algunas reflexiones.

El sistema de becas es una pieza básica del Estado Social y de Derecho en el que hemos vivido desde 1978 y que está en fase de derrumbe con las políticas de recortes o de privatización de los servicios públicos. Antes de las modificaciones introducidas por el actual Gobierno, las becas estaban reguladas por el RD 1721//2007 que pretende adaptar el sistema a la nueva situación generada por los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas y a los cambios legislativos derivados de la aprobación de la LOU y de la Ley de Educación. Antes de 2007 las becas estaban reguladas por el RD 2298/1983.

Según el RD 1721/2007, una beca es la cantidad o beneficio económico que se concede para iniciar o proseguir enseñanzas de carácter oficial, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante. El objetivo de la beca es hacer posible que los estudiantes que proceden de familias cuyas rentas no les permitirían costearles los estudios puedan ejercer el derecho constitucional al estudio, siempre que tengan un rendimiento académico adecuado. Es, por tanto, una herramienta de redistribución

de la renta que permite garantizar derechos tan básicos como los de igualdad de oportunidades o de acceso al estudio.

Al tratarse de una herramienta de redistribución, se sustenta en las declaraciones de IRPF que son las que determinan la capacidad económica de la familia o del alumno, si está emancipado. El primer problema asociado al uso de las declaraciones de la renta, es que partimos de una situación de fraude fiscal que hace poco creíble cualquier política de ayudas que utilice como referencia el IRPF. En España trabajadores y pensionistas declaran año tras años más ingresos a Hacienda que los empresarios, de modo que la brecha fiscal entre ambos colectivos se ha multiplicado por seis en los últimos 16 años, según la III edición del Informe de la Lucha Contra el Fraude Fiscal en la Agencia Tributaria, elaborado por los técnicos de Hacienda (Gestha) a partir de la última estadística del IRPF-2009.

El estudio de Gestha revela que el primer colectivo declaró al fisco 19.359 euros de media en 2010, lo que supone un 75% más que en el caso de los pequeños empresarios y los profesionales liberales, que obtuvieron unos rendimientos medios de 11.036 euros. De este modo, la diferencia media anual entre ambos colectivos se sitúa en 8.300 euros, y asciende a 8.500 euros más si se compara con los microempresarios. Los ingresos declarados en por los microempresarios se movieron por debajo del mileurismo, situándose en una media de 10.832 euros. Gestha se extraña de que esta circunstancia se adecue a la realidad y lo califican de fraude "masivo y estructural : "No es creíble que durante los últimos 16 años, década de expansión económica incluida, un empleado o pensionista gane de media más que un pequeño empresario, notario, arquitecto, médico o abogado por citar algunas profesiones liberales bien remuneradas. De ser esta la realidad, ¿quién emprendería un negocio para aspirar a ser mileurista?". Sin embargo, no parece que haya mucha voluntad política de afrontar ese problema.

Al margen del fraude, otro problema relacionado con el uso del IRPF para medir la situación económica de los peticionarios de beca es el posible desfase entre la situación económica durante el año correspondiente a la declaración de la renta y la situación real en el momento en que se pide la beca o en el que se van a realizar los estudios. Así, nos podemos encontrar con situaciones en las que un estudiante que no puede pedir beca por superar los umbrales de renta o de patrimonio ha visto como la situación económica personal o familiar ha empeorado y no puede hacer frente al pago de los estudios.

Otra cuestión diferente son los premios a la excelencia académica que pueden, o no, estar relacionados con las condiciones socioeconómicas de los solicitantes y que ya se contemplaban en el RD 1721//2007 como un aumento del dinero de la beca para los mejores estudiantes (componente de excelencia). En mi opinión, uno de los problemas que plantea la reforma auspiciada por el Ministro Wert, cuando establece los requisitos para acceder a una beca en el próximo curso, es que confunde las becas con los premios a la excelencia y aprovecha para endurecer los requisitos académicos de acceso a una beca con el fin económico de conseguir un ahorro presupuestario y con la consecuencia, no sé si también con el objetivo, de expulsar a miles de estudiantes del sistema universitario al no poder hacer frente al pago de las matrículas que ya se encargó de subir el mismo Ministro. Por otra parte, mi impresión es que el Gobierno espera compensar el más que previsible aumento de demandantes de beca que cumplirán los requisitos económicos, como consecuencia de la disminución general de las rentas de las familias, con la expulsión de alumnos que no cumplirán los nuevos requisitos académicos.

Quiero destacar también la demagogia, utilizada por el Ministro y un sector importante de la prensa, en los argumentos utilizados para convencer a la opinión pública de la bondad de los cambios introducidos en el sistema de becas. La idea que se ha querido transmitir es que el Estado no puede despilfarrar los recursos públicos en que puedan estudiar los pobres sin exigirles un esfuerzo como contrapartida: no debe bastar con ser pobre para acceder a una beca. Se ha engañado a la sociedad transmitiendo la idea de que las becas se regalaban y no se exigía un rendimiento como contrapartida, cuando se estaba exigiendo superar al menos el 80% de los créditos.

Tanto la subida de los precios de matrícula como el endurecimiento de las becas nos devolverán a una universidad a la que sólo puedan acceder los hijos de las familias que puedan hacer frente al coste de los estudios o los alumnos más excelentes, aunque procedan de las clases populares, que se constituirán en ejemplo de la posibilidad de progresar en la escala social. De hecho, se ha optado por elevar exageradamente el coste de las segundas y sucesivas matrículas, lo que no va a disuadir de seguir estudiando a los alumnos con alto poder adquisitivo, en lugar de optar por utilizar exclusivamente las normas de permanencia y progreso como herramienta, a mi juicio mucho más justa, que permita evitar el mal uso de los recursos públicos puestos al servicio de la enseñanza universitaria.

Otra de las características que debe tener un sistema de becas es la continuidad de los criterios de concesión, para que los estudiantes puedan planificar si están en condiciones de iniciar unos estudios, sabiendo las exigencias que van a tener que superar para seguir contando con la beca para terminarlos. Esa continuidad, 1983-2007 y 2007-2012, ha sido la tónica general del sistema de becas, incluso con alternancia política, hasta que el ministro Wert decidió modificar dos veces en dos años y con la oposición de partidos, sindicatos, estudiantes y rectores, los criterios para conceder las becas.

En definitiva, como afirma la CRUE, la reducción general de cuantías y de componentes, la reducción de umbrales económicos y el endurecimiento de requisitos académicos impiden el acceso a la beca de muchos estudiantes y producirán un número importante de abandonos de estudiantes próximos a finalizar sus estudios, al exigir más rendimiento a los que tienen menos recursos y posibilidades.

2. Resumen de las modificaciones.

RD 1000/2012

La primera batería de cambios la introduce el RD 1000/2012, de 29 de junio, que modifica el RD 1721/2007 en los siguientes términos:

- Se endurece el requisito de rendimiento académico para acceder a beca en los estudios de Máster: “Los estudiantes de primer curso de Másteres que habilitan para el ejercicio de una profesión regulada deberán acreditar una nota media de **6,50** puntos en los estudios previos que les dan acceso al máster. En los restantes estudios de máster dicha nota media será de **7,00** puntos. A estos efectos, las notas medias procedentes de estudios de enseñanzas técnicas se multiplicarán por el coeficiente 1,17”. Los estudiantes de **segundo curso** de Másteres que habilitan para el ejercicio de una profesión regulada deberán acreditar una nota media de **6,50** puntos en primer curso. En los restantes estudios de máster dicha nota media será de **7,00** puntos”. *El RD 1721/2007 no distingue entre esos tipos de Máster, ni entre primero y segundo, y exige un **6,00**.*
- Se endurece el requisito de rendimiento académico para los que inicien estudios universitarios: “Quienes se matriculen por primera vez de primer curso de estudios de Grado deberán acreditar una nota de acceso a la Universidad de **5,50** puntos, con exclusión de la calificación obtenida en la fase específica, en el caso de que accedan a través de la prueba de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado para quienes se encuentren en posesión del título de Bachiller o equivalente,

o una nota de **5,50** puntos en la prueba o en la enseñanza que les permita el acceso a la Universidad en otro caso”. *No se exigía nota mínima de acceso en el RD 1721/2007.*

- También se endurecen las exigencias para los estudiantes de segundo curso y posteriores, excepto en Ciencias y en Ciencias de la Salud: “Los solicitantes de segundos y posteriores cursos deberán haber superado en los últimos estudios cursados los siguientes porcentajes de los créditos matriculados:

Rama de conocimiento	Porcentaje de créditos a superar
Artes y Humanidades	90 % (80%)*
Ciencias	80 % (80%)*
Ciencias Sociales y Jurídicas	90 % (80%)*
Ciencias de la Salud	80 % (80%)*
Enseñanzas Técnicas	65 % (60%)*

* () los % del RD 1721/2007

- Se modifica cualitativamente el criterio para determinar si se ha hecho un uso adecuado del dinero de la beca y se contempla la obligación del becario de “Destinar la beca o ayuda a la finalidad para la que se concede, entendiéndose por tal la matriculación, asistencia a clase, presentación a exámenes, abono, en su caso, de los gastos para los que se hubiere concedido, así como la prestación del servicio o realización de la práctica que hayan motivado su concesión. Los beneficiarios de dichas becas, **deberán, además, superar como mínimo el 50 por 100 de los créditos o asignaturas en que se hubieren matriculado. El incumplimiento de esta última obligación comportará el reintegro de todos los componentes de la beca con excepción de la beca de matrícula**”. *En este caso, el RD 1721/2012 no establece ninguna exigencia concreta, pero las órdenes de convocatoria, p.e. EDU/2098/2011, establecían la devolución de la beca cuando el alumno anule la matrícula o **no se presentase a examen** en más de 2/3 de los créditos matriculados.*
- Por último, se anuncian los requisitos académicos se van a exigir en el curso 2013/2014:

“A partir del curso 2013-2014, para la obtención de cualquier componente de beca, quienes se matriculen por primera vez en primer curso de estudios de Grado deberán acreditar una nota de acceso a la Universidad de **6,50** puntos, con exclusión de la calificación obtenida en la fase específica.

Los solicitantes de segundos y posteriores cursos de enseñanzas universitarias deberán haber superado en los últimos estudios cursados los siguientes porcentajes de los créditos matriculados:

Rama de conocimiento	Porcentaje de créditos a superar
Artes y Humanidades	100 %
Ciencias	100 %
Ciencias Sociales y Jurídicas	100 %
Ciencias de la Salud	100 %
Enseñanzas Técnicas	85 %

Alternativamente, los solicitantes de segundos y posteriores cursos que no superen el porcentaje de créditos establecido en el párrafo anterior deberán haber superado, en los últimos estudios cursados, los siguientes porcentajes de créditos y haber alcanzado las siguientes notas medias de las asignaturas superadas:

Rama de conocimiento	Porcentaje de créditos a superar	Nota media en las asignaturas superadas
Artes y Humanidades	90 %	6,50 puntos.
Ciencias	80 %	6,50 puntos.
Ciencias Sociales y Jurídicas	90 %	6,50 puntos.
Ciencias de la Salud	80 %	6,50 puntos.
Enseñanzas Técnicas	65 %	6,00 puntos.

Por tanto, ya en el curso 2012/2013 se han introducido modificaciones que endurecen los requisitos académicos para obtener beca, como consecuencia de una visión de las becas como premio a la excelencia: **“Es propósito decidido del Gobierno seguir avanzando por esta vía de búsqueda del esfuerzo académico, la responsabilidad y un mínimo rendimiento académico,** reforzando así la auténtica equidad básica que es la igualdad de oportunidades y consiguiendo que la educación contribuya a la promoción social, garantizando, al mismo tiempo, la mejor eficiencia de los importantes recursos públicos destinados a la política de becas y ayudas al estudio”.

Por otra parte, no parece que las medidas concretas estén muy pensadas. Algunos somos incapaces de entender las razones por las que se considera que, por ejemplo, un estudiante de Ingeniería con un 65% de aprobados y un 6 de media debería tener derecho a beca (alcanza el mínimo rendimiento académico exigido por el Gobierno) y no debería tener ese derecho otro estudiante que hubiese aprobado el 80% de los créditos con un 5.8 de media.

Ese endurecimiento de los requisitos académicos para los aspirantes a beca genera una situación de discriminación efectiva, frente a los estudiantes que no precisan de ayuda económica, al exigir a los becarios mayor rendimiento en la universidad para

continuar con sus estudios de Grado o Máster. También se les exige mayor nota de acceso para iniciar sus estudios universitarios o en el Grado para iniciar los de un Máster no habilitante para ejercer una profesión regulada. Esto es más grave si se considera que los alumnos sin recursos económicos parten de una situación menos favorable, por la falta de medios, para obtener un buen rendimiento académico y, además, pueden dedicar menos tiempo al estudio al tener que compensar la falta de recursos con la realización de trabajos eventuales.

La introducción, por sorpresa, de esas modificaciones, tras muchos años de estabilidad de las reglas de juego, ha generado un grave problema de **inseguridad jurídica** para quienes habían optado por iniciar una carrera universitaria careciendo de medios económicos para costearla pero confiando en poder hacerlo gracias a las becas. Alumnos que se matricularon en el curso 2011/2012 de un número determinado de créditos sabiendo que tenían que aprobar un 80% para continuar con la beca se encontraron, en junio y casi sin posibilidad de reaccionar, con que ahora se les iba a exigir un 90%. Visto con un ejemplo, un alumno matriculado de 60 créditos con una asignatura suspensa de 12 pasaba de poder continuar con la beca a quedar excluido.

RD 100/2012: ANUNCIOS PARA EL CURSO 2013/2014

Además de las modificaciones comentadas, el Decreto anuncia, esta vez con tiempo, la intención del Gobierno de dar otra “vuelta de tuerca” a los requisitos de rendimiento académico en la convocatoria del curso 2013/2014. Esos anuncios son los que han provocado un gran rechazo social y han generado un importante debate social cuando se han introducido en el proyecto de Real Decreto que hemos conocido esta primavera. Ese endurecimiento va a tener, según la CRUE, la consecuencia de expulsar a muchos estudiantes de nuestras universidades y ha generado un rechazo generalizado: CRUE, estudiantes, sindicatos, partidos de la oposición y CCAA (algunas del PP). En un artículo de los profesores Armenteros y Pérez, publicado el 14/9/2012 en el País, se calcula la expulsión de 17.3% de los becarios en 2012 y del 32.7% en 2013.

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/09/14/actualidad/1347651082_329134.html

La consecuencia de la otra gran modificación, de un claro efecto disuasorio para que un estudiante se decida a solicitar la beca, es la suposición de que quien no aprueba el 50% de los créditos ha hecho un uso fraudulento de la ayuda. Las consecuencias las vamos a ver cuando terminen los periodos de exámenes y los alumnos empiecen a recibir cartas exigiéndoles la devolución de la beca percibida, exceptuando la beca de matrícula. Es difícil de entender que el Ministerio no haya contemplado que el fracaso

académico ligado a no superar la mitad de los créditos no está necesariamente motivado por la ausencia de esfuerzo del estudiante y que puede ser el resultado de una situación familiar complicada, de una enfermedad, de problemas en las relaciones sentimentales que pueden derivar en estados depresivos o de otras situaciones no imputables al estudiante y que inciden notablemente en el rendimiento académico. Otra circunstancia digna de considerar es la dificultad añadida que supone la exigencia de presencialidad de muchas asignaturas en el nuevo marco de Bolonia que puede ser incompatible con la necesidad de trabajar para poder mantenerse.

Tampoco considera la norma que el fracaso, sobretodo en primer curso, se pueda deber a una mala elección de carrera (no es infrecuente que alumnos que fracasan en unos estudios tengan un buen rendimiento en otra carrera. La normativa anterior no les permitía a esos alumnos volver a disfrutar de ayuda para el primer año de los nuevos estudios, pero eso es muy diferente de obligarles a devolver la beca. Me temo que este curso los Defensores vamos a tener bastantes casos de alumnos cuyas familias no tienen recursos para proceder a la devolución de un dinero que ya se ha gastado en manutención, traslados, alojamiento, material,...y que van a quedar con una deuda con Hacienda, que les impide iniciar nuevos estudios hasta que sea satisfecha, y que van a ver como se les anulan las asignaturas que hubiesen superado.

RD 609/2013

Dentro de la nueva costumbre de modificar todos los años la normativa sobre becas, el 2 de agosto de 2013 se aprueba el **RD 609/2013** que confirma los cambios anunciados en el RD 100/2012 e introduce otras novedades.

En primer lugar **se confirma la exigencia de 6.5 en las PAU** aunque, tras el rechazo suscitado, sobretodo el expresado por la CRUE, y el debate público generado, se introduce la posibilidad de obtener sólo el **componente de beca de matrícula** si se alcanzan **5.5** puntos en las PAU. Las consecuencias son evidentes para los alumnos que no residan en las cercanías del Centro Universitario en el que pretendan estudiar y no tengan que asumir gastos de transporte o residencia o para los que precisen de ayuda económica adicional para hacer frente a los gastos de material o mantenimiento.

También **se confirma el endurecimiento de los requisitos académicos pasando, en dos años, de exigir el 80% de aprobados al 100%** (o del 60% al 85% en las carreras técnicas) para continuar con la beca: esto es lo que se exigía antes para el componente de rendimiento académico (100% o 80%) y **supone el aumento del 25% o del 41.6% en las exigencias de rendimiento**. Además, se ofrece la alternativa de superar el 80% o 90% de los créditos pero con una nota media de 6,5 (6 en las técnicas) que es la misma que se exige, como novedad, a los alumnos que aprueben la "selectividad". **Para el**

cálculo de la nota media se consideran también las asignaturas no presentadas, que se califican con un 2.5.

Se introduce una **novedad no anunciada** que puede permitir que algunos alumnos accedan al menos a la **beca de matrícula** si cumplen con los requisitos académicos exigidos para el curso 2012/2013 y dulcificados en el caso de Ciencias: “Para obtener, en las condiciones previstas en este Real Decreto, la beca de matrícula como único componente, los solicitantes de segundos y posteriores cursos deberán acreditar haber superado en los últimos estudios cursados los siguientes porcentajes de los créditos matriculados:

Rama de conocimiento	Porcentaje de créditos a superar
Artes y Humanidades	90
Ciencias	65
Ciencias Sociales y Jurídicas	90
Ciencias de la Salud	80
Enseñanzas Técnicas	65

Me parece contradictorio, o al menos poco estudiado, que se equiparen los estudios de Ciencias y Enseñanzas Técnicas a efectos de la beca de matrícula (se exige el 65% en ambos casos) y se consideren diferentes a efectos del resto de componentes con mayor exigencia para Ciencias (100% vs 85% o 80% con 6.5 vs 65% con 6), equiparando en este caso los estudios de Ciencias con los de Ciencias de la Salud.

Se modifican las cuantías económicas de las becas, los umbrales de renta y los tipos de beca:

- **Desaparece la beca salario** o de compensación que estaba dotada con 3500€.
- **Desaparecen las becas de movilidad para residencia en otra Comunidad Autónoma.** Sólo se contempla el estudiar en una ciudad distinta a la de residencia y no se distingue entre desplazarse a corta o larga distancia.
- **Desaparecen las ayudas para transporte y material.**
- **Desaparecen las becas para Proyecto Fin de Carrera.**
- **Desaparece el componente de rendimiento académico** menos ligado a la renta (bastaba con el umbral 5) y que se establecía como un estímulo adicional.

- **Se establecen cuantías fijas** (1500€ ligados a la renta y 1500€ a la residencia) y **variables** (con un importe mínimo de 60€ y que depende de la nota media y de la renta) para los distintos tipos de beca.
- **Se pasa de 5 (4 reales) a 3 umbrales** de renta y se mantienen los cantidades estipuladas para los umbrales mínimo y máximo.
- El umbral 1 da derecho a la beca de matrícula, general y de residencia, el 2 a la de matrícula y general y el 3 sólo a la de matrícula.

Con esas modificaciones **los solicitantes de beca no pueden saber la cuantía a percibir hasta muy avanzado el curso**. Eso supone un cambio radical al pasar de una situación en la que el estudiante sabía, antes de matricularse, si tenía derecho a beca y la cantidad a percibir, a otra en que la cuantía de la beca está ligada a varios factores y no se puede conocer hasta su concesión. Muchas familias están sufriendo una situación económica que no les permite tomar decisiones con esa incertidumbre, especialmente cuando no hay universidad cerca del domicilio familiar y de la cantidad de la beca, que va a ser menor, depende el poder asumir los costes de transporte, manutención o alojamiento.

Por otra parte, como hemos comentado, se liga la cuantía de la beca al rendimiento académico en la parte variable cambiando la filosofía de considerar la beca como una ayuda económica para garantizar el derecho a la educación y el componente de rendimiento como un premio adicional a la excelencia.

3. Última Reflexión: una Defensora se dirige al Ministro.

El curso pasado nuestra compañera Rosa Galán se dirigió al Ministro expresando su preocupación por los alumnos a los que se ha denegado la beca y no pueden hacer frente al pago de la matrícula:

“Un gran número de alumnos no va a poder hacer frente al pago de las matrículas no becadas, y ello determinará:

1. Que no puedan ser evaluados en asignaturas que ya han superado.
2. Que les quede una deuda por impago con la Universidad, por lo que no podrán volver a matricularse ni solicitar certificados o la expedición de títulos hasta saldar esa deuda.
3. Que si quieren volver a matricularse de las asignaturas anuladas, éstas se consideren de segunda o sucesivas matrículas, con el correspondiente incremento porcentual de su precio. “

Ante esa situación solicita que “se autorice a las Universidades para que puedan articular algún sistema que tenga en cuenta a efectos del cómputo de la segunda y sucesivas matrículas la concurrencia de la existencia de una anulación de oficio de la matrícula formalizada por la falta de concesión de una Beca”.

El ministerio le contesta que “Como usted sabe, por último, son las Universidades, en normativa aprobada por su Consejo de Gobierno, las que establecen las normas que regulan la anulación de matrícula, los plazos y las condiciones para la misma, luego pueden, en el ejercicio de su autonomía universitaria, cambiarlas con el fin de solucionar el problema de los alumnos que estén en situaciones como las descritas”.

De esa contestación se puede desprender la posibilidad de que planteemos en nuestras universidades iniciativas para evitar el doble castigo de tener que pagar segundas matrículas, incluso en asignaturas que han sido aprobadas.