

EL PAPEL DEL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS EN LA TRANSICIÓN ESCUELA-TRABAJO (*)

ESTEBAN OROVAL PLANAS
RAMÓN TORRENT MACAU

Departamento de Economía
Política y Hacienda Pública
Universidad de Barcelona

Palabras clave: Becas, ayudas, incorporación al mercado laboral, inserción profesional.
Nº de clasificación JEL: I22, J24

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Parece imprescindible que unas consideraciones generales precedan y enmarquen lo que propiamente constituirá el objeto específico de este artículo. De no actuar así, se correría el serio peligro de que el análisis del papel de las ayudas económicas en la transición escuela-trabajo se redujera a la presentación de unos datos estadísticos absolutamente falta de perspectiva y de significación. Estas consideraciones previas se refieren, por un lado, al tema general de la dicha transición y, por otro, a las dificultades para abordar, en el caso de España, el estudio que da título a este trabajo.

1.1. La transición escuela-trabajo

La primera consideración a realizar—obvia, pero no por ello menos decisiva—

es que, en un número elevado y creciente de casos, esta transición no es, para muchos ciudadanos, un tránsito de la escuela al trabajo, sino una situación de paro, en ocasiones muy prolongada.

Menos obvia, pero igualmente decisiva, es la consideración de que, en los casos en que esa transición no desemboca en el paro, muchos de los trabajos desempeñados por los jóvenes no se integran en los grandes sectores «clásicos» de la actividad económica (agricultura, minería, industrias básicas y de transformación, administración pública, sector financiero...) o no responden a las categorías tradicionales utilizadas en el análisis del empleo, sino que más bien tienden a integrarse en actividades al margen de aquéllos o a situarse en la frontera entre la ocupación y el paro. Así, se ha ido generalizando la idea de que los jóvenes «quedan arrinconados en un 'mercado secundario' de trabajo» (1), que está muy alejado, de hecho y conceptualmente, del «mercado

(*) Este artículo ha sido publicado en el número 09/1987 de la serie «Documentos de trabajo» de la fundación FIES.

El estudio se inserta en la línea de investigación sobre Economía de la Educación que impulsa el Departamento de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona.

Parte de su contenido es resultado de los análisis efectuados en el marco del estudio «Los becarios de Enseñanza Superior», contratado por el C.I.D.E. con el Departamento en septiembre de 1985, y en el que participan los autores de este artículo juntamente con los profesores Jaime Rodríguez y Gloria Orriols.

(1) Jordi Planas Coll, *La inserció professional i social dels joves. Introducció als programes «Transició de la C.E.E.»* «Papers. Revista de Sociologia», n.º 25, año 1985, p. 94.

Francisco Bosch Font, Javier Díaz Malledo, Miquel Santesmases Mestre, *La transición de la educación al mercado de trabajo: La opinión de los jóvenes de Madrid*. Policopiado, Madrid, mayo 1985.

de trabajo en el que normalmente se piensa cuando se reflexiona sobre problemas de empleo.

En este sentido, un estudio italiano reciente (2) señala que, sobre todo en los primeros años de su actividad profesional, la fuerza de trabajo sigue recorridos extremadamente «tortuosos» y bastante poco lineales. Estudios recientes han evidenciado de hecho la escasa utilidad, desde este punto de vista, de las categorías clásicamente adoptadas para definir las condiciones dentro y fuera del mercado de trabajo como las de ocupado, parado, etc., que, por un lado, no dan cuenta de la presencia creciente de figuras mixtas y, por otro lado, sólo representan una descripción cuantitativa y estática de los fenómenos sin ser explicativas de la dinámica efectiva de la población.

También en este sentido, las cifras que resultan de la encuesta de Bosch, Díaz Malledo y Santesmases sobre los jóvenes de Madrid (3) son significativas y aterradoras: respecto a los jóvenes que trabajan, el 53% tienen un trabajo eventual o a tiempo parcial; la remuneración se sitúa en un 54,3% de casos por debajo de las 300.000 pesetas anuales; el 56% desempeñan trabajos que bien podrían calificarse de «marginales» o, mejor, de «marginados». Y estos datos coinciden casi completamente con los obtenidos para Barcelona(4).

Una segunda consideración ha de ir orientada a hacer desvanecer la idea de que el tránsito escuela-trabajo conlleva un grado elevado de relación de causalidad o de simple correlación en lo que se refiere a los nexos entre tipos distintos de estudios y tipos distintos de trabajos. También aquí los datos aportados por la encuesta citada sobre los jóvenes de Madrid son suficientemente representativos: sólo el

15% de los jóvenes que trabajan consideran que se adecuan en lo esencial los estudios efectuados y el trabajo que realizan. Aun en el caso de los graduados de F. P. que han logrado un empleo, la adecuación entre tipo de estudios y tipo de trabajo es muy escasa (5). Circunstancia, por otra parte, nada sorprendente si, como afirman los autores de la encuesta, se recuerda «la naturaleza de la mayoría de los trabajos que desempeñan estos jóvenes» (6), a la cual nos acabamos de referir.

Parece claro, pues, desde este punto de vista, que, para bien o para mal, la separación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo o, como en ocasiones se ha denominado, la «autonomización» (7) del primero respecto del segundo es muy considerable. Este hecho necesariamente debe enmarcar cualquier reflexión sobre la transición escuela-trabajo y, en concreto, cualquier reflexión sobre el papel de las ayudas económicas en esta transición.

Simplemente a partir de estas consideraciones no debe sorprender que cada vez se cuestione más en profundidad cualquier interpretación convencional de la transición escuela-trabajo. Dos trabajos recientes pueden servir para ilustrar este nuevo enfoque que los hechos imponen para comprender los problemas de la transición.

En el primero de estos trabajos, Giorgio Franchi (8) enfatiza la extensión de lo que él denomina «posiciones mixtas de estudio y trabajo» y la importancia del papel de la «extra-escuela», entendida como el conjunto de instrumentos formativos que aparecen al margen y al lado de la «escuela», concebida como aparato institucional de distribución formal de la instrucción. Así, aun afirmando la «centralidad» del

(2) Rita Ammassari e Lee Battistoni, *La mobilità lavorativa giovanile*, «Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni», 4/1985, p. 25.

(3) Francisco Bosch Font, Javier Díaz Malledo, Miguel Santesmases Mestre, op. cit. nota 1, pp. 48 ss.

(4) Ajuntament de Barcelona, *Projecte jove. Àmbit de treball, atur*, estudio dirigido por Manuel Ludevid, policopiado. Barcelona, 1983. Según este estudio (pp. 27 ss.), los jóvenes que trabajan eventualmente en el ámbito de la economía sumergida o sin remuneración ascienden a un 48,4% del total de jóvenes que «trabajan».

(5) «El 72,5% de los que han estudiado F.P.I. y el 61,1% de los de F.P. II consideran que los estudios realizados y el trabajo desempeñado no se adecuan nada en absoluto», Francisco Bosch, op. cit., nota 1, p. 157.

(6) Francisco Bosch, op. cit., nota 1, pág. 157.

(7) Peter Grottings, *Recerca comparativa internacional sobre el jovent i el treball a Europa*, «Papers. Revista de Sociologia», n.º 25, año 1985, pág. 51.

(8) Giorgio Franchi, *Les noves formes de l'escolaritat de massa*, «Papers, Revista de Sociologia», n.º 25, año 1985.

papel jugado por la escuela, Franchi considera que el cuadro presente de la transición se estructura en torno a tres cuestiones: una reducción cuantitativa de la escuela respecto al conjunto de instrumentos formativos; una reducción cualitativa de la escuela, rodeada y objeto de intensa competencia por parte de intervenciones formativas más modernas (más breves, flexibles e incluso más específicas y apetecibles); una objetiva reducción del papel desarrollado por la instrucción (y especialmente por la escuela) en relación con la posible ocupación. Por otra parte, apunta la necesidad de considerar el tránsito escuela-trabajo como un camino de dos direcciones, en el cual gana o debería ganar peso el «retorno» a la escuela (o a la extra-escuela) paralelamente al incremento de abandonos irregulares de la escuela que acompaña al incremento de alumnos que entran en ella.

En el segundo, Gerard Welbers (9) afirma con toda claridad que, si bien su trabajo excluye «la discusión detallada de las diversas teorías sobre la relación entre el trabajo y la educación, en las cuales los problemas de transición se consideran en general como una relación inadecuada entre los sistemas de educación y de ocupación o como un matrimonio mal avenido entre el mercado de trabajo y el 'producto' de la educación», sí «parece que las teorías generales más importantes en el campo de la economía, la política social, las previsiones de mano de obra y las políticas de ocupación no han sabido predecir los problemas que en un pasado reciente se han hecho evidentes; (y) también parecen incapaces de dar una explicación coherente y comprensiva de la situación que hoy hemos de afrontar» (10). En concreto, Welbers enfatiza unos aspectos que se corresponden con precisión a la situación que hemos esbozado al inicio para el caso de España: no debe entenderse la transición desde la escuela como una transición hacia el trabajo, sino hacia el conjunto de circunstancias que temporalmente vienen

después del período escolar, entre las cuales tampoco tienen un peso desgraciadamente creciente la situación de paro y el trabajo eventual e irregular; la transición no es, paradójicamente, un problema transitorio, entre otras razones porque la consecución del primer o primeros trabajos ni resuelve el problema de la ocupación (por su carácter eventual o irregular) ni da «sentido» a la educación (por su falta de adecuación a los estudios realizados o por su elevado grado de «desqualificación»). Este último aspecto enlaza con una consideración general que Welbers destaca acertadamente: «Parece que la introducción de nuevas tecnologías y de una nueva organización del trabajo tiene como consecuencia la tendencia a una división más acentuada del trabajo en especializado y no especializado. Aparte una cantidad relativamente pequeña de especialistas altamente cualificados, un número creciente de sectores del mundo laboral sólo requieren gente para actividades rutinarias» (11).

Estas consideraciones deberían conducir necesariamente a una reflexión nueva sobre los problemas de la transición escuela-trabajo. De hecho, la última consideración que hemos recogido del trabajo de Welbers es casi suficiente para conducir a esta conclusión: la extensión del grado de desqualificación del trabajo, unida a la paralela expansión del sistema educativo exigida por los ciudadanos como condición de progreso social (en cuanto a número de estudiantes que acceden a sus distintos niveles y en cuanto a duración de los estudios), aparte de conducir a propuestas de transformación social en profundidad provoca, al menos, la necesidad de superar visiones tradicionales respecto a las relaciones entre sistema educativo y ocupación.

Esta necesidad se manifiesta especialmente en el campo del análisis en términos económicos de la transición y, en concreto, del análisis del papel jugado por los factores y condiciones económicas. Sin querer profundizar en una discusión teórica que desborda el marco de este artículo, cabe apuntar la crisis de tres enfoques o ideas que tradicionalmente han guiado el tratamiento de aquella cuestión.

(9) Gerald Welbers, Fer front a la transició de l'educació a la feina. Un problema cada vegada més complex per als joves, «Papers, Revista de Sociologia», n.º 25, año 1985.

(10) Gerald Welbers, art. cit. nota 9, p. 107.

(11) Gerald Welbers, art. cit. nota 9, p. 103.

En primer lugar, la crisis de la aproximación fundamentada en la teoría del «capital humano» (12). A un nivel muy general, la idea —central en esta teoría— de que el gasto en educación debía considerarse un gasto «de inversión» en la formación de capital humano, analizable, pues, en términos de los rendimientos y «productividad» obtenida en el futuro por la utilización del mismo, había sido objeto de crítica como corolario a la crítica teórica del uso de las nociones de «capital» y «productividad» en la teoría neoclásica (13); también había sido objeto de crítica de contenido ideológico desde la posición de quienes consideran que la provisión de servicios educativos por parte del Estado no debe analizarse en términos de «inversión», sino como una actividad cuyo «consumo» colectivo se justifica en sí mismo —al margen de toda idea de «rentabilidad»— por la elevación de los niveles culturales y de conocimientos de los ciudadanos, así como por la promoción de las condiciones de igualdad social entre los mismos. A la vista de las consideraciones apuntadas en los apartados anteriores, quizá no haga falta entrar en estas honduras teóricas o ideológicas para argumentar la crisis de la teoría del «capital humano»: quizá baste con destacar la creciente falta de correspondencia —cuantitativa y cualitativa— entre educación y ocupación (aunque siempre alguien puede argumentar que esta falta de correspondencia se deba a la «intrusión» del Estado en el «mercado» de la educación).

En segundo lugar, el cambio parcial de enfoque que seguramente requiere el tratamiento del tema de los condicionantes económicos del acceso y permanencia de los estudiantes en los distintos niveles educativos.

Tradicionalmente se había considerado que, a partir de una estructura social y de unos niveles y distribución de la renta dados, dichos acceso y permanencia dependían de cuáles fueran para los ciudadanos el coste directo de la enseñanza y los costes indirectos de la misma, así como los ingresos salariales perdidos por causa de la permanencia del estudiante en el sistema educativo (14); se venía a suponer, por tanto, de manera más o menos explícita, que si un estudiante abandonaba el sistema educativo, la obtención de un empleo que ofreciera unos ingresos mínimos estaba más o menos asegurada. Evidentemente, la situación actual exige la revisión de este último supuesto; posiblemente, no para eliminarlo, sino para darle una formulación mucho más compleja (distinguiendo entre las posibilidades de obtener un empleo a corto, medio y largo plazo y relacionándolas con la duración y los nexos de enlace entre los distintos ciclos educativos, introduciendo la idea de la «ocasionalidad» en las posibilidades de consecución de un empleo, que seguramente llevaría a promover una política imaginativa que permitiera el «abandono» de los estudios favoreciendo de manera efectiva el «retorno» a los mismos, etc.).

En tercer lugar, el cambio que seguramente es requerido en ciertos supuestos implícitos con que se ha tendido a abordar el problema de la transición. Posiblemente sea correcto afirmar que, con unos u otros matices, se ha partido de la idea de que la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo suponía un gasto (individual o colectivo: de «consumo» o de «inversión») que gravaba unos niveles de producción e ingresos dados, mientras que la salida de los estudiantes

(12) La referencia clásica es G. S. Becker, *Human Capital*. Columbia University Press, 1964. Para una revisión benevolente, vid. M. Blaug, *Human capital theory: a slightly jaundiced survey*, «*Journal of Economic Literature*», 1976, setembre.

(13) Para encontrar los elementos básicos de esta discusión teórica, sigue siendo útil referirse a G.C. Harcourt, *Teoría del capital* (una controversia entre los dos Cambridge). Oikos-tau, Barcelona, 1975. Un balance de la discusión algo sesgado puede encontrarse en Nl. Blaug, 777e Cambridge *Revolution Success of Failure*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1975.

(14) Sobre el papel de este supuesto implícito en la teoría del capital humano, vid., p. ej., Mark Balug y José Luis Moreno, *Financiación de la Educación Superior en Europa y España*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1984, p. 149. Para un estudio concreto que arranca directamente de los ingresos perdidos por la permanencia en el sistema educativo, vid., p. ej., M. Woodhall, op. cit. nota 23, p. 113.

En relación con todo el tema de los costos indirectos de la enseñanza y el «manque à gagner», son imprescindibles los estudios de B. Millot, F. Orivel y, en general, todos los trabajos del I.R.E.D.U. (Institut de Recherche sur l'économie de l'éducation) de Dijon.

del sistema suponía una incorporación del aparato productivo y, por tanto, la educación venía a conllevar un doble coste, al menos para el presente: el coste de la provisión de servicios educativos y la pérdida de producción e ingresos derivada de la no incorporación de los jóvenes al proceso educativo. Esta idea entra en crisis no sólo ante la realidad del paro juvenil, sino, muy especialmente, ante la realidad de que, aun en el caso de los jóvenes que encuentran empleo, estos empleos se integran de manera creciente en el ámbito de lo que en tiempos se denominó «trabajo improductivo» y que ahora se ha redenominado como ámbito de la «inversión no productiva» (15).

1.2. Las dificultades para abordar el estudio en España

La primera serie de dificultades para abordar el caso español el tema objeto de este artículo deriva de la falta de datos estadísticos y de estudios empíricos. Para poner unos cuantos ejemplos suficientemente representativos referidos al tema de las ayudas: no hay datos precisos sobre número efectivo de becas y ayudas pagadas hasta 1982-83, porque con anterioridad a esta fecha las estadísticas se elaboraban sobre las solicitudes aceptadas que luego, en porcentajes que llegaban al 30% en ocasiones, no eran confirmadas por una u otra razón y que, por tanto, no se convertían en efectivas; la elaboración de un fichero general de becarios que hubiera permitido el seguimiento de los mismos a lo largo del tiempo y de los distintos niveles educativos quedó interrumpida en los últimos años 70.

Esta falta de estudios se agrava aún en lo que se refiere al tema general de las distintas condiciones económicas de los ciudadanos y de sus consecuencias en relación a su acceso a los distintos niveles del sistema educativo, cuestión

decisiva para abordar cualquier problema y política de financiación del mismo. Faltan, por ejemplo, estudios suficientes sobre los costes indirectos de la enseñanza (manutención, transporte, alojamiento, etc.) (16) y sobre la relación entre éstos y la localización de los centros, así como sobre los efectos que provoca la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo más allá de la edad mínima de trabajar en relación a los posibles ingresos salariales perdidos como consecuencia de ello (17). Por otra parte, algunos de los pocos estudios efectuados sobre la transición escuela-trabajo se han orientado quizá en exceso hacia el tema del papel de las actitudes individuales en esta transición o de la influencia de las variables estrictamente educativas (así, por ejemplo, el «fracaso escolar»), sin indagar suficientemente los condicionantes económicos que pueden actuar por debajo o explicar, aunque sea parcialmente, estas actitudes y resultados educativos; y, en concreto, tienden a olvidar casi sistemáticamente el análisis del papel jugado por el actual sistema de becas y ayudas o que podría jugar un sistema de becas reformado y eficaz (18).

Es grave tener que destacar que esta necesidad de elaboración de datos estadísticos y estudios empíricos había sido reclamada repetidamente por los propios servicios técnicos de la Administración, debiéndose, por tanto, imputar su ausencia a los responsables

(15) Parece indispensable, desde este punto de vista, un tratamiento específico de los datos obtenidos a partir de la «Encuesta de Presupuestos Familiares». Este tratamiento está siendo preparado por los autores de este artículo y Jaime Rodríguez Pascual en el marco del trabajo contratado por el C.I.D.E. a que se ha hecho referencia en la nota al título.

(17) Véase, no obstante, la nota 14 y el apartado del texto a que hace referencia.

(18) Así, por ejemplo, la encuesta de Bosch, Dáz Malledo y Santesmases citado o diversas encuestas promovidas por el M.E.C. a estudiantes de C.O.U. y de primeros cursos de E.E.M.M. Con el impulso dado por el Ministerio de Educación a los trabajos sobre la reforma del sistema de becas, se está procurando incorporar a los diversos estudios en curso la cuestión del papel jugado por dicho sistema.

(15) Una revisión relativamente reciente de este tema clásico, en el marco del capitalismo avanzado, puede encontrarse en I. Gough, *The Political Economy on the Welfare State*, Macwillan Press, Londres, 1979.

de la política educativa. En los últimos años se está impulsando desde el propio Ministerio de Educación la realización de trabajos sobre las condiciones y resultados de la política educativa, pero la recuperación del retraso acumulado durante más de un decenio es difícil y exige una movilización de recursos económicos y humanos considerable y creciente.

Otra serie de dificultades provienen de la propia naturaleza del sistema de financiación de la educación (y, concretamente, de la política asistencial). Como se verá en lo que sigue, difícilmente puede afirmarse que haya existido en España una política elaborada y coherente de becas y ayudas al estudio que permita corregir las desigualdades en el acceso al sistema educativo que derivan de la desigualdad existente en las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos. Si hubiera existido una política coherente con objetivos articulados, podría estudiarse hasta qué punto se ha tenido éxito en la consecución de los mismos o qué disfuncionalidades han aparecido en su aplicación; al no existir de hecho dicha política, el análisis queda en buena parte vacío de contenido y más bien ha de tender a confirmar la idea intuitiva de que el sistema de becas y ayudas se caracteriza precisamente por un alto grado de ineficacia respecto a lo que debería ser su objetivo más general (el avance hacia la igualdad real de oportunidades en el acceso al sistema educativo), por una considerable ineficacia en lo que se podría denominar su «rendimiento interno» (es decir, en sus efectos sobre la propia población becaria por lo que se refiere a permitir o facilitar la realización de un ciclo completo de estudios) y, como consecuencia de lo anterior, por una escasa operatividad en la transición escuela-trabajo. Esta situación está experimentando un cambio como consecuencia no tanto del incremento considerable en las dotaciones para becas en estos últimos años, sino del rango prioritario que el Ministerio de Educación está concediendo a la política asistencial dentro de los mecanismos de la política educativa. Pero este cambio sólo será significativo, por lo que se verá a continuación, cuando se proceda a una profunda reforma de toda la estructura del sistema de becas heredada del pasado.

2. EL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS EN ESPAÑA

2.1. Introducción

Se ha afirmado en repetidas ocasiones (19) que la política de financiación de la educación no puede ser discutida «centralmente» o como un problema técnico. Los mecanismos alternativos de financiación siempre afectan, de un modo u otro, a los «fines» y «objetivos» de política educativa que pretenden ser alcanzados. Esta consideración es especialmente válida si se aplica a un aspecto concreto de esta política, cual es la concesión de becas y ayudas especializadas, que pretenden por naturaleza modificar las condiciones de acceso a los distintos niveles educativos resultantes de una determinada estructura social y de distribución de ingresos y, por tanto, es, por definición, «no central».

Desde este último punto de vista, la política de becas y ayudas puede ser analizada a partir de criterios de «equidad». Pero, al margen de cualquier consideración de equidad, dicha política puede estudiarse también por los efectos objetivos que tiene o puede tener sobre la articulación entre escuela y mercado de trabajo, los más relevantes de los cuales pueden ser los siguientes:

- La ampliación de los niveles de escolarización y el alargamiento de los períodos de escolaridad (en tanto que aquella política no tiende normalmente a «sustituir» unos posibles estudiantes por otros, sino a incrementar el número de estudiantes que acceden a los distintos ciclos educativos). Esta ampliación y alargamiento puede tener, sobre el mercado de trabajo, unos efectos puramente cuantitativos reduciendo y retrasando la entrada en el mismo de jóvenes que, en ausencia de las becas, abandonarían el sistema educativo por falta de posibilidades

(19) Una discusión de este tema se encuentra en Tomás Molto, Esteban Oroval, op. cit en nota 29, pp. 22 y ss. En el marco de la teoría de los bienes públicos, un tratamiento específico puede encontrarse en L.W. Thurow, *Transferencias en efectivo y transferencias en especie*, «Hacienda Pública Española», n.º 47, 1976.

económicas; o puede tener, además, unos efectos cualitativos en tanto que se modifica, aumentándolo, el nivel de cualificación con que posteriormente los jóvenes se integran en el mismo (20).

- La modificación de la distribución de los estudiantes entre los distintos niveles de estudios o especialidades. Y no nos referimos aquí a que la existencia de un sistema de becas eficaz pueda favorecer la elección de un ciclo largo de estudios (o de un ciclo que induzca la continuidad en otro), efecto posible, pero que, de hecho, queda subsumido en lo que acabamos de apuntar anteriormente, sino más bien a que, si hay una orientación cualitativa en la política de concesión de becas, ésta puede permitir a los poderes públicos, una canalización de los estudiantes hacia aquellos estudios o especialidades que cualifican para empleos o profesiones que se consideren especialmente necesarios desde el punto de vista social o que experimenten una mayor demanda en el mercado de trabajo (21).

En base a estos efectos, la política de becas y ayudas podría constituir un elemento operativo importante en la determinación de las condiciones del mercado y en todo el proceso de transición desde la escuela. Se requeriría para ello, no obstante, que alcanzase unos niveles de eficacia que, como se verá a continuación, faltan en demasía en el caso español.

2.2. Los instrumentos de la política de financiación de la enseñanza y de la política asistencial

Para enmarcar el sistema español de becas y ayudas, resulta útil acudir al conocido estudio de M. Woodhall sobre

(20) No hace falta enfatizar que en muchas ocasiones el alargamiento del período de escolarización es tratado únicamente como un mecanismo de reducción de la población activa.

(21) Este efecto puede ser especialmente intensivo cuando las ayudas, además, van unidas a precontratos de trabajo o a contratos de aprendizaje. Véase, respecto a la primera posibilidad, el estudio de M. Woodhall citado en la nota siguiente.

los distintos sistemas de ayuda a los estudiantes en varios países de la O.C.D.E. (22), que, si bien referido fundamentalmente a la enseñanza superior, contiene una cuidadosa enumeración de la batería de mecanismos de financiación y ayuda utilizados. De acuerdo con su estudio, estos mecanismos pueden clasificarse en los apartados siguientes:.

1. Ayuda financiera a los centros de enseñanza, destinada a cubrir el coste directo de la enseñanza y, en consecuencia, a reducir —o eliminar— los pagos por matriculación y enseñanza a efectuar por los estudiantes.
2. Otorgación de asignaciones por estudios a todos los estudiantes sin condición previa.
3. Ayuda financiera a ciertos estudiantes en forma de becas, subvenciones o asignaciones por estudios, concedidas en función de sus aptitudes intelectuales.
4. Ayuda financiera a ciertos estudiantes según sus recursos económicos, en forma de becas y otras asignaciones, concedidas en función de sus necesidades.
5. Préstamos de fondos públicos concedidos a los estudiantes y reembolsables a tipos de interés nulos o inferiores a los de mercado.
6. Garantías del Gobierno para préstamos concedidos por Bancos y otros organismos privados a tipos de interés inferiores a los de mercado.
7. Retribución de los estudiantes por un trabajo a tiempo parcial en el marco de programas de empleo especiales dirigidos a los estudiantes.
8. Comidas, alojamiento y transportes asegurados a precios inferiores a los de mercado.
9. Deducciones fiscales para los estudiantes y diplomados de enseñanza superior.

(22) Maureen Woodhall, Examen de systèmes d'aide aux étudiants dans certains pays de l'O.C.D.E., OCDE, París, 1978.

10. Deducciones fiscales para los padres de los estudiantes.

Ante esta batería de mecanismos de financiación y ayuda, no cabe decir que el sistema español se caracterice por su complejidad e imaginación. El instrumento básico de financiación es el primero indicado por Woodhall (la cobertura total o parcial del coste directo de la enseñanza en los centros con cargo a fondos públicos) y de todo el resto sólo se utiliza con carácter general una combinación de los enumerados en tercer y cuarto lugar: la concesión de becas y ayudas en función tanto de condiciones económicas como académicas. (El octavo instrumento indicado por Woodhall —la provisión de servicios de comedor, alojamiento y transporte a precios inferiores a los de mercado— sólo se utiliza en el nivel de E.G.B. y, de modo muy residual, en el universitario). Como veremos a continuación, además, este instrumento de la concesión de becas es limitado en su alcance (cuantía pequeña de las becas en relación a los costes indirectos de la enseñanza y relativamente bajo número de estudiantes becados) y, al otorgarse en función tanto de requisitos económicos como académicos, puede resultar de una ineficiencia considerable al entrar en contradicción el doble tipo de requisitos y objetivos.

Para cerrar este apartado, y al destacar la escasa complejidad de los mecanismos de financiación de la educación, conviene posiblemente recordar otra característica del sistema educativo español, aunque sólo sea como elemento de reflexión y aunque en ello el sistema español no se diferencia del de otros países de nuestra área: la ausencia de un sistema «dual» organizado, que combine el aprendizaje en la empresa con la impartición formal de instrucción, al estilo de los implantados en Alemania y Austria.

Vale la pena recordar esta característica, aunque sólo sea porque estamos tan acostumbrados a considerar nuestros males como universales, inevitables y generados por la crisis, que puede ser intelectualmente estimulante señalar que en Austria el 45,9 de los jóvenes de 15 años están integrados en este sistema dual y que, al menos en

parte, como consecuencia de la aplicación de este sistema, la tasa de paro juvenil no supera el 5% (23).

2.3. El sistema de becas y ayudas al estudio en España. Magnitudes globales

Los cuadros n.^{os} 1 y 2 ofrecen un panorama muy general de la evolución del sistema de becas y ayudas al estudio en los distintos niveles educativos.

Por lo que se refiere a la articulación del sistema entre los diferentes niveles educativos, cabe destacar que hasta 1983-84 los créditos destinados a Enseñanzas Medias superaban los destinados a Educación Universitaria. De acuerdo con el estudio de M. Woodhall citado, España constituiría una excepción con Francia respecto a lo que sucedía en los otros países de la O.C.D.E. analizados, donde el volumen de recursos destinados a ayuda a los estudiantes de enseñanza secundaria no superaba en ningún caso el 35% de los destinados a los estudiantes universitarios.

En lo que se refiere al número de estudiantes que disfrutaban de una beca, debe señalarse que, en el nivel universitario, los porcentajes de beneficiarios en el caso español se sitúan muy por debajo de lo que es la tónica general en los países de la O.C.D.E. (24). Esta diferencia, por el contrario, no es igual por lo que respecta a las Enseñanzas Medias, por la tendencia existente en varios países, y acabada de comentar, a centrar en el nivel universitario la política de ayudas, con cierto olvido o desconsideración del nivel secundario (25).

(23) Ilan Knapp, *Document de treball per al taller internacional de noves tecnologies. Els joves, la feina Ha transido de l'Escola al treball*, «Papers. Revista de Sociologia», n.º 25, año 1985.

(24) Según el referido estudio de M. Woodhall, los porcentajes de estudiantes o receptores de uno u otro tipo de ayuda financiera, para años situados entre 1974-75 y 1976-77, son los siguientes: Australia, entre el 58 y el 75%; Canadá, el 25%; Francia, entre el 13 y el 15%; Alemania, el 45%; Japón, el 11%; Holanda, el 38%; Noruega, el 69%; Suecia, el 70%; el Reino Unido, el 90%; E.E.U.U., entre el 10 y el 25%.

(25) Debe señalarse, no obstante, que en Francia, país como España que enfatiza las ayudas en el nivel secundario, el porcentaje de estudiantes que reciben ayudas en este nivel se sitúa entre el 36 y el 63%. Ver M. Woodhall, op. cit. nota 23.

Cuadro n.º 1. **Sistema de becas y ayudas: evolución de créditos concedidos por niveles educativos (*)**

(En miles de pesetas)

AÑO	PREESCOLAR	E.G.B.	F.P.	B.U.P. CO.U.	UNIVERSIDAD
1976-77		145.800	835.462	1.329.219	1.749.999
1977-78	95.643	144.882	1.035.642	1.692.998	2.336.025
1978-79	163.960	93.942	1.244.345	2.648.699	2.158.835
1979-80	377.430	202.347	1.640.068	2.460.377	3.120.568
1980-81	1.299.315	320.334	1.144.405	3.643.690	3.302.511
1981-82	1.112.305	846.995	1.444.275	3.450.100	3.698.300
1982-83(**)	957.510	630.310	1.036.060	2.722.625	3.049.102
1983-84(**)	1.538.798	1.149.063	1.294.974	3.260.561	3.964.894
1984-85(**)	1.036.803	920.466	1.850.805	3.624.706	6.141.431
1985-86(**)	617.232	713.745	3.567.940	5.178.215	8.922.384

(*) El cuadro pretende ofrecer un panorama general en los principales niveles educativos. No se han incluido en el mismo, por tanto, el crédito correspondiente a «otros estudios» (cuya magnitud es poco relevante) ni tampoco los que corresponden a convocatorias de ayudas especiales. Tampoco se incluyen en el cuadro las ayudas de comedor y transporte en E.G.B.

(**) Los datos correspondientes a los años 1976-77 hasta 1981-82 se refieren a «solicitudes aceptadas». A partir de 1982-83, se refieren a «becas efectivamente pagadas». En el texto se explica esta diferencia, que en parte explica la caída en los créditos globales correspondientes a 1982-83.

Fuente: I.N.A.P.E.

De todos modos, lo que posiblemente sea más relevante a efectos de evaluar las magnitudes apuntadas es la cuantía media de las becas. El significado de esta cuantía viene dado por su relación con los costes indirectos de la enseñanza y, aun, con los ingresos dejados de percibir como resultado de la permanencia en el sistema educativo. Aunque falten estudios precisos y generalizados (26), una simple visión intuitiva basta para comprender la relevancia considerablemente escasa de las ayudas en relación a la cobertura de dichos costes indirectos y, por tanto, para corregir las desigualdades en el acceso a los distintos ciclos educativos postobligatorios.

En particular, el estudio de Quintas (27) para la Universidad de Santiago

daba un coste anual de algo menos de 300.000 ptas., en pesetas de 1983, y el de Moltó-Oroval (28), para un estudiante medio de Derecho de Barcelona en el curso 1980-81, un coste de más de 500.000 ptas. Aunque ambos estudios estén referidos al nivel universitario y sean poco completos, dan una idea concreta del desfase entre cuantías medias de las becas y costes indirectos. Por otra parte, referirse al nivel universitario es significativo, ya que la escasez en la cuantía de las becas universitarias juega, sin duda, un papel decisivo, no tanto por favorecer o no el acceso a la Universidad de quienes están en posesión de las condiciones académicas suficientes, sino porque influye en las decisiones previas de los estudiantes y sus familias en los niveles educativos inferiores y refuerza la tendencia a que los sectores sociales de

(26) Véase la nota 16.

(27) J.R. Quintas Seoane, *Sistema de becas e igualdad de oportunidades*, I.C.E. de la Universidad de Santiago. Policopiado, 1981.

(28) Tomás Molto y Esteban Oroval, *Costes y rendimientos en la Enseñanza Superior*, I.C.E. de la Universidad de Barcelona, 1984.

Cuadro n.º 2. Evolución de la cuantía media y del porcentaje de becas sobre el total de alumnos

NIVEL	N.º ESTUDIANTES	N.º AYUDAS	CUANTIA MEDIA	% N.º AYUDAS S/N.º ESTUDIANTES
B.U.P.-C.O.U.				
1977 - 78	877.516	126.963	13.334	14,5
1978 - 79	999.500	175.823	15.030	17,6
1979 - 80	1.055.800	172.639	14.251	16,3
1980 - 81	1.091.197	162.615	22.406	14,9
1981 - 82	1.124.329	138.260	24.953	12,3
1982 - 83 (*)	1.117.600	68.235	39.900	6,1
1983 - 84 (*)	1.142.308	102.292	31.875	8,9
1984 - 85 (*)	1.176.000	110.811	32.502	9,4
1985 - 86 (*)	1.225.587 (**)	166.133	31.169	13,5
F.P.				
1977 - 78	407.812	58.020	17.842	14,2
1978 - 79	455.900	60.387	20.606	13,2
1979 - 80	515.100	81.385	20.151	15,8
1980 - 81	558.808	55.241	20.716	9,9
1981 - 82	619.090	57.560	25.091	9,3
1982 - 83 (*)	650.929	24.597	42.124	3,7
1983 - 84 (*)	695.180	45.116	28.703	6,5
1984 - 85 (*)	729.057	55.225	33.502	7,6
1985 - 86 (*)	733.248 (**)	98.352	36.277	13,4

(*) Al igual que en el cuadro anterior, a partir de 1982-83 los datos se refieren a «becas efectivamente pagadas», mientras que en los años anteriores se refieren a «solicitudes aceptadas». Tener en cuenta esta diferencia es más relevante por lo que respecta al porcentaje de becas que por lo que respecta a la cuantía media.

(**) Cifras provisionales.

Fuente: Elaboración propia, I.N.A.P.E. e I.N.E.

ingresos bajos no consideren (por ejemplo, en el momento de optar entre B.U.P. y F.P.) la posibilidad real de cursar unos estudios universitarios y, por tanto, tiendan a decantarse hacia la F.P.

2.4. Descripción y cambios en el sistema de ayudas

El sistema de becas y ayudas se ha articulado, como hemos dicho anteriormente, sobre un doble criterio: el de necesidad económica y el de suficiencia académica. Así, las convocatorias han establecido un doble juego de requisitos para poder optar a la

concesión de las becas: los requisitos económicos —basados en una determinación «sui generis» de una «renta familiar por persona y año» y el establecimiento de un módulo superior por encima del cual no se puede optar a la concesión— y los requisitos académicos —basados en la determinación de una nota media (superior para la nueva adjudicación que para la renovación) por debajo de la cual no se podía optar a la concesión, así como en la aprobación completa (salvo excepciones) del curso anterior—. Para encajar el importe global de las ayudas concedidas dentro de los créditos

disponibles se han utilizado mecanismos que han tenido en cuenta de modo variable los dos criterios al establecer la prelación entre las solicitudes, enfatizándose últimamente el criterio de necesidad económica.

En relación a las condiciones económicas, debe destacarse esta existencia de un procedimiento «sui generis» de determinación de la «renta familiar disponible por persona y año». Es imposible en este momento descender al detalle de la descripción y de las variaciones experimentadas por este procedimiento, así como de la crítica del mismo; basta apuntar: a) que la existencia de un tal procedimiento «sui generis» de determinación de la renta disponible podía tener un cierto sentido con anterioridad a la reforma y consolidación del I.R.P.F., que en buena parte deja de tener con posterioridad a la misma (¿por qué a efectos de concesión de becas se favorecen, vía deducciones, situaciones que no son favorecidas en el régimen general tributario?; ¿acaso no encarna este último los criterios de equidad y justicia material dominantes en cada momento?); b) que perviven en este procedimiento de determinación criterios valorativos propios del antiguo régimen, que tienden a confundir la equidad con una anticuada «beneficencia»; así, las elevadas deducciones permitidas por enfermedad grave o por viudez, soltería o separación legal de la madre, o bien el tratamiento favorable de las familias numerosas.

En relación a las condiciones académicas, debe destacarse que éstas no se ponderan de ningún modo (salvo muy parcialmente en el caso de los estudiantes de Escuela Técnica Superior) por el nivel medio de calificaciones en los distintos estudios, especialidades de los mismos y centros de enseñanza, con lo que se penaliza a los alumnos de estudios o centros educativos de mayor nivel de exigencia académica.

Este sistema ha experimentado multitud de cambios formales. Así, la denominación de las ayudas vigente en 1978-79 fue variada en 1980-81; otra variación se produjo en 1982-83; otra, en 1983-84 y aun una última en 1984-85. Asimismo, y como hemos ya dicho, se han sucedido variaciones en el procedimiento para establecer un orden

de prelación en las solicitudes. También en lo que se refiere al modelo de solicitud y la documentación a adjuntar al mismo.

Estos cambios no han supuesto en ningún caso una reforma más o menos profunda del sistema, sino que sólo han representado retoques más bien leves en la denominación y condiciones de adjudicación de las ayudas (lo cual no obsta, sin embargo, a que hayan venido a dificultar aún más la elaboración de las series temporales indispensables para el análisis); subyace, pues, a través de los cambios, una misma estructura de ayudas y unas cuantías económicas relativamente semejantes. De hecho, los cambios que podrían resultar más significativos son los que se refieren a una mayor exigencia en la acreditación de los ingresos y el cambio de calendario de tramitación, así como la parcial relajación de los requisitos académicos que se produce en la convocatoria de 1985-86, cuyo efecto en el nivel universitario, especialmente en lo que se refiere al grado de renovaciones, debería analizarse con detalle, si bien puede ya avanzarse que no ha sido relevante.

2.5. La falta de una orientación cualitativa en el sistema de ayudas

Especialmente significativa dentro del sistema es la falta de una orientación cualitativa de la política de ayudas. Como muestran los cuadros n.^{os} 1 y 2, hasta 1984, la relación entre los créditos globales y el número de ayudas en el nivel de F.P. y en el de B.U.P. y C.O.U. se situó por debajo de la relación entre estudiantes de los dos niveles. Que, desde el punto de vista de la política asistencial, haya resultado desfavorecida la F.P. respecto al Bachillerato es cuanto menos sorprendente, si es cierta la idea intuitiva de que el estudiantado de F.P. procede en su conjunto de sectores sociales de ingresos inferiores a los de los sectores que generan estudiantes de B.U.P.; por otra parte, demuestra que, o bien no ha habido ningún interés en potenciar el acceso de los estudiantes a la F.P., o bien que la política educativa no se ha instrumentado de modo coherente y se ha olvidado el papel que podía jugar la política asistencial. (También aquí puede ser significativo

el cambio de tendencia que se opera en 1984).

Si ha faltado una orientación cualitativa en la política de becas y la F.P. ha resultado de hecho desfavorecida, no debe sorprender que también haya faltado aquella orientación por lo que se refiere a las distintas especialidades de F.P., por lo que la distribución de estudiantes entre las mismas ha sido casi exclusivamente función de la política de creación y transformación de centros (es decir, dicho en términos económicos, que la intervención del Estado se ha centrado en este caso en el lado de la oferta renunciando a toda intervención efectiva por el lado de la demanda) (29).

Quizá aún más significativo sea el hecho de que no se haya potenciado a través del sistema de becas el «retorno» a la escuela (sobre todo a la F.P.) de aquellos jóvenes que, habiendo abandonado el sistema educativo, no han encontrado un empleo estable, sino que, por el contrario, los actuales procedimientos de concesión tiendan a expulsarlos. Si las consideraciones que hacíamos al inicio sobre las condiciones del mercado de trabajo juvenil eran correctas, parecería que, en estos momentos, aquél debería ser uno de los objetivos principales de un sistema de ayudas y que, por tanto, su ausencia es especialmente actuable.

2.6. El rendimiento interno del actual sistema de becas

Correspondería a este apartado el estudio «hacia adentro» del funcionamiento del actual sistema de becas, es decir, de sus efectos en relación a la propia población becaria, al margen, por tanto, de toda consideración sobre los criterios de política asistencial, de la aplicación de los cuales resulta una u otra selección de becarios. En este

(29) También podría afirmarse que con esta falta de orientación cualitativa en la política de ayudas se ha perdido un instrumento que hubiera podido corregir, siquiera parcialmente, la distribución por sexos de los estudiantes entre las distintas especialidades de F.P., que tiende actualmente a configurarlas como exclusivamente masculinas o femeninas, con los obvios efectos negativos que ello conlleva.

sentido, la cuestión más decisiva sería la de la eficacia del sistema como instrumento que permite o facilita al becario la realización de un ciclo *completo* de estudios. Para ello, deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos: la continuidad temporal en la concesión y renovación de la beca; los factores de no renovación de la beca distinguiendo entre factores académicos, económicos y derivados de los procedimientos de gestión; los efectos de la falta de renovación de la beca (grado de continuidad en los estudios de los estudiantes que no han renovado la beca; comparación entre abandonos de los estudios de los becarios, de los estudiantes que no han renovado la beca y del conjunto de estudiantes); la obtención de becas una vez iniciados los estudios, distinguiendo según haya existido o no un cambio en las circunstancias socioeconómicas del becario.

La realización de este análisis exige unos datos estadísticos desagregados, una continuidad temporal respecto a los datos de los becarios y unos datos cruzados entre becarios y conjunto de estudiantes con los que no se cuenta en este momento (30). Sin embargo, los simples datos agregados de que se dispone permiten una visión crítica respecto a la eficacia del sistema.

Efectivamente, en el cuadro n.º 3 se ofrece la evolución de la concesión de becas distinguiendo entre renovaciones y nuevas adjudicaciones.

El análisis de estos datos ha de ser forzosamente incompleto mientras no se conozca su desagregación por los diferentes cursos de cada nivel de estudios y no puedan cruzarse los datos individuales de los diferentes años, porque sin ello es imposible determinar con precisión el ritmo y el momento en que se produce la pérdida de la beca a medida que los estudiantes avanzan en cada ciclo de estudios. No obstante, los datos son suficientes para ofrecer una alarmante visión global.

(30) En el marco del trabajo contratado con el C.I.D.E., al que se ha hecho referencia en la nota al título, un informe provisional del cual ha sido ya entregado, este análisis ha sido ya realizado para el nivel universitario.

Cuadro n.º 3. Distribución entre renovaciones y nuevas adjudicaciones de becas

NIVEL	RENOVACIÓN	%	NUEVA ADJUDICACIÓN	%	TOTAL
B.U.P.-C.O.U.					
1978-79	81.756	46,5	94.065	53,5	175.823
1979-80	104.042	60,3	68.597	39,7	172.639
1980-81	94.341	58,0	68.274	42,0	162.615
1981-82	86.152	62,3	52.108	37,7	132.260
1982-83(*)	30.097	35,4	54.980	64,6	85.077
1983-84(*)	38.247	30,6	86.525	69,4	124.772
1984-85(*)	54.606	41,2	78.053	58,8	132.659
F.P.					
1978-79	27.995	46,4	32.392	53,6	60.387
1979-80	37.896	46,5	43.489	53,5	81.385
1980-81	33.238	60,2	22.003	39,8	55.241
1981-82	25.099	43,6	32.461	56,4	57.560
1982-83(*)	10.208	30,0	23.928	70,0	34.136
1983-84(*)	11.649	18,8	50.305	81,2	61.954
1984-85(*)	17.252	33,8	33.756	66,2	67.185

(*) Para estos tres años, el número total de ayudas no coincide con el del cuadro n.º 2. En este cuadro n.º 3, todos los datos se refieren a «solicitudes aceptadas». Ello es obligado no tanto para dar homogeneidad a los datos, sino porque no se conoce la distribución entre renovaciones y nuevas adjudicaciones en las «becas efectivamente pagadas».

Fuente: I.N.A.P.E.

Efectivamente, si supusiéramos un sistema estabilizado (y por lo que se refiere al número de estudiantes el nuestro se aproxima bastante a ello), cuyo rendimiento interno fuera completo (es decir, en el que la concesión de una beca tuviera una absoluta efectividad para permitir o favorecer que el estudiante completara todo un ciclo de estudios), la proporción entre renovaciones y nuevas adjudicaciones debería ser de 2 a 1 para un ciclo de 3 años (B.U.P. o F.P. II, por ejemplo), de 3 a 1 para un ciclo de 4 años (B.U.P. y C.O.U. conjuntamente, por ejemplo) o de 4 a 1 para un ciclo de 5 años (F.P. I y F.P. II conjuntamente, por ejemplo). Es fácil comprobar la distancia abismal que separa este supuesto lógico de la realidad de nuestro sistema y, por tanto, la falta de efectividad y rendimiento de éste. Las cifras demuestran que, en una proporción muy elevada de casos, la beca es perdida por los estudiantes

antes de finalizar los estudios, lo cual sólo puede dar lugar a dos interpretaciones: a) los estudiantes abandonarán los estudios al perder la beca en su transcurso y, por tanto, los fondos destinados al pago de becas a aquéllos han tenido un rendimiento muy escaso (si suponemos que la estructuración en ciclos o niveles diferenciados es coherente y que el rendimiento educativo se obtiene en tanto que se completa un ciclo); b) los estudiantes becados prosiguen los estudios pese a perder la beca en su transcurso y, por tanto, resulta que el pago de las becas era en buena parte necesario para permitir su acceso y permanencia en el sistema educativo. En ambos casos, la falta de eficacia en la asignación de fondos públicos es notoria.

Conviene destacar, por último, que los datos presentados en el cuadro n.º 3 se

refieren a solicitudes aceptadas, que luego, como hemos dicho, no son confirmadas en un porcentaje relativamente considerable. Puede pensarse, a nivel de hipótesis, que buena parte de la falta de confirmaciones se deba a un incumplimiento de los requisitos académicos para la renovación. Si la hipótesis fuera correcta, la situación aún sería más grave, porque aún disminuiría el porcentaje de renovaciones dentro del total de becas efectivamente pagadas.

2.7. La falta de coherencia del sistema de becas: su reflejo en la distribución geográfica

A nivel provincial, podrían analizarse lo que constituyen los supuestos básicos sobre los que actúa el sistema de becas: población en los estratos de edad fundamentalmente afectados por el proceso de escolarización; población escolarizada en cada nivel educativo; nivel medio de ingresos y curva de distribución de los mismos; localización de los distintos centros de enseñanza (31). A partir del análisis de estos supuestos y conocida la distribución provincial de las becas—en número y en créditos—, podría evaluarse el sentido y resultados del mecanismo de gestión y concesión de becas.

Nuevamente aquí, sin embargo, nos encontramos con datos muy poco elaborados, por lo que solamente podrá esbozarse un primer intento de análisis un tanto grosero y de carácter muy impresionista. No obstante, esperamos que del mismo surjan unas conclusiones suficientemente significativas como para al menos sugerir la urgente necesidad de acometer la reforma del sistema.

A falta de estudio más sofisticado, los cuadros n.^{os} 4 y 5 reproducen los datos del I.N.A.P.E. sobre distribución de los créditos para becas en los niveles de F.P., B.U.P. y C.O.U. A ellos se ha

unido el cuadro n.^o 6, que contiene unos datos o indicadores que permitan conocer parcialmente o intuir para cada provincia aquellos supuestos a que nos hemos referido al inicio de este apartado; dicho cuadro sólo pretende ofrecer una visión intuitiva de la situación sobre la que actúa el sistema de becas y, por tanto, facilitar la comprensión del sentido de los medios sobre distribución provincial de créditos. (Así, por ejemplo, hemos preferido incorporar al cuadro un dato sobre población de 15 a 19 años, en vez de complicar la cuestión refiriéndonos a todos los estratos de edad que en grado mayor o menor pueden generar estudiantes de B.U.P. y F.P.).

En una visión impresionista, como hemos dicho, tomaremos como referencia solamente las provincias de Avila, Cuenca y Soria, por un lado; Sevilla y Córdoba, por otro, y Madrid y Barcelona, por un tercero.

Así, si tomamos el cuadro de distribución de créditos en el nivel de B.U.P. y C.O.U. y analizamos los datos hasta el año 1983-84, obtendremos los resultados siguientes:

- 1^o) La evolución temporal de los créditos globales a nivel nacional no se corresponde con su evolución a nivel provincial. Podría casi decirse que esta última es considerablemente errática. Por ejemplo, mientras en el curso 81-82 disminuye en un 5,3% el crédito global, aumenta el crédito correspondiente a Sevilla y Córdoba (muy considerablemente en el caso de esta última) y se reducen casi a la mitad los de Madrid y Barcelona. En el curso siguiente, vuelve a disminuir el crédito global (32), cayendo el crédito correspondiente a Avila, pero reduciéndose a la tercera parte el de Córdoba, mientras aumentan los de Sevilla, Barcelona y Madrid (este último en un 50%).

(31) Los datos que sirven de base al «Mapa escolar» son aún insuficientes al respecto. Por parte del M.E.C. y también de los Departamentos de Enseñanza de las Comunidades Autónomas con competencias educativas se está procediendo a la reelaboración del «Mapa escolar», previsiblemente de estos trabajos resulten datos que permitan solucionar esta carencia.

(32) Recordemos, como ya se indica en los propios cuadros n.^{os} 4 y 5 y en el texto, que a partir de este año los datos son sobre «becas efectivamente pagadas» y no sobre «solicitudes aceptadas», lo cual permitiría explicar, al menos parcialmente, esta caída del crédito global. Sin embargo, ello no afecta a la argumentación del texto que se refiere a la distinta evolución de los créditos para provincias distintas.

Cuadro n.º 4. Evolución de la distribución provincial de créditos concedidos. B.U.P.-C.O.U.

(En miles de pesetas)

PROVINCIAS	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Alava	8.415	7.479	12.772	10.384	22.504	13.205	25.200	35.207	49.157	64.265
Albacete	22.942	23.493	39.963	34.455	37.008	41.950	49.520	55.878	78.595	117.805
Alicante	12.154	16.926	27.831	29.390	47.001	74.255	36.080	48.750	64.382	98.777
Almería	29.409	32.802	62.813	58.399	58.347	80.745	36.050	41.635	41.666	65.951
Ávila	20.008	23.422	36.423	30.138	40.639	40.165	94.355	99.338	128.599	167.094
Badajoz	41.065	49.214	84.726	93.782	107.036	141.980	29.330	26.217	23.171	30.133
Baleares	10.083	13.288	17.789	17.931	37.205	32.360	124.455	203.658	213.311	267.120
Barcelona	28.715	39.840	68.477	67.591	200.523	117.025	60.520	73.691	72.673	96.969
Burgos	38.783	50.165	66.067	52.294	77.213	56.385	51.190	68.592	95.448	121.616
Cáceres	28.457	38.337	65.129	68.084	75.001	65.675	56.520	61.231	74.096	131.411
Cádiz	18.940	27.164	49.241	57.719	78.177	79.255	25.130	32.666	23.788	35.298
Castellón	13.764	15.950	26.335	19.386	23.251	33.080	34.870	39.838	46.899	66.857
Ciudad Real	33.938	49.727	69.615	51.984	44.091	71.860	35.320	38.120	50.611	94.660
Córdoba	25.073	30.951	56.859	49.654	63.393	106.165	74.950	100.050	112.021	170.244
Coruña, La	34.245	50.304	78.504	33.773	121.398	91.995	42.290	49.809	55.520	86.727
Cuenca	27.737	34.199	51.371	37.283	54.018	41.775	21.620	28.945	28.546	32.748
Gerona	5.603	8.834	14.388	5.314	22.061	19.470	109.760	138.148	173.257	280.744
Granada	54.778	69.264	115.753	113.841	126.627	192.305	44.270	61.627	68.995	84.213
Guadalajara	32.541	39.135	53.717	43.198	59.388	32.665	20.440	25.838	36.297	63.867
Guipúzcoa	19.074	24.876	29.222	32.355	88.075	61.480	22.780	31.446	29.413	42.770
Huelva	21.081	26.926	38.203	30.629	33.124	43.965	43.475	53.686	79.330	124.058
Huesca	15.147	21.563	39.507	27.898	30.720	15.600	86.050	96.625	58.382	68.606
Jaén	29.280	37.682	65.123	57.033	57.635	98.150	47.225	46.028	44.567	45.201
León	52.285	55.591	71.890	70.421	80.858	80.860	30.705	38.803	37.109	47.991
Lérida	17.844	24.996	41.222	31.937	53.102	50.040	53.155	61.880	50.926	70.445
La Rioja	14.520	19.697	32.327	23.116	35.251	24.250	336.689	366.554	367.811	513.023
Lugo	38.072	57.220	80.832	76.649	71.425	77.460				
Madrid	86.001	110.162	136.189	196.669	447.950	225.155				

Cuadro n.º 4. Evolución de la distribución provincial de créditos concedidos. B.U.P.-C.O.U. (Continuación)

PROVINCIAS	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Málaga	36.521	51.494	77.182	84.459	91.326	126.040	90.615	116.208	131.480	225.766
Murcia	18.023	23.388	38.864	35.986	42.559	94.600	38.010	50.739	63.586	99.300
Navarra	28.335	40.142	67.786	54.043	86.824	49.675	65.205	85.991	83.849	115.903
Orense	24.210	35.458	53.953	51.673	67.002	61.480	50.690	51.951	61.031	76.457
Asturias	34.726	35.558	56.020	49.127	80.160	73.185	60.850	79.647	89.957	118.973
Palencia	27.113	43.604	50.424	44.138	54.494	40.110	48.835	55.516	55.639	64.736
Palmas, Las	10.321	13.013	24.095	34.454	37.041	72.565	19.595	28.083	40.471	81.225
Pontevedra	14.174	19.757	34.114	39.954	64.174	56.890	41.920	44.931	55.256	88.635
Salamanca	44.121	40.069	48.963	52.806	72.912	67.890	76.335	91.627	96.334	137.640
S. C. Tenerife	18.319	21.068	32.086	44.344	46.298	62.385	27.030	40.370	50.932	76.577
Cantabria	19.217	20.589	32.828	26.736	43.766	37.580	33.030	33.943	37.781	61.302
Segovia	24.680	31.464	40.675	44.236	41.943	49.975	40.875	29.935	33.166	46.886
Sevilla	34.134	36.263	83.117	73.260	117.792	132.490	151.040	121.855	141.462	179.692
Soria	16.424	20.160	32.720	30.163	33.197	25.680	30.565	30.547	31.887	47.925
Tarragona	15.075	19.058	31.303	29.946	42.785	35.765	29.230	43.238	51.771	67.364
Teruel	12.970	18.102	31.250	24.035	31.528	24.995	28.630	31.980	36.184	43.133
Toledo	26.677	38.126	64.855	50.162	57.972	56.900	42.545	54.609	66.336	94.979
Valencia	33.001	43.708	75.208	75.344	109.428	143.860	77.290	107.006	149.056	225.492
Valladolid	31.510	38.176	54.702	43.254	60.148	52.485	47.341	77.077	72.603	93.707
Vizcaya	22.954	25.758	45.677	41.186	94.525	63.230	39.830	60.994	59.598	73.734
Zamora	28.052	40.814	57.399	43.703	55.402	49.340	90.560	104.407	110.073	163.374
Zaragoza	26.871	35.930	65.147	59.138	109.787	70.730	390	890	1.084	2.249
Ceuta	569	598	1.020	721	1.510	1.510	265	477	600	4.573
Melilla	520	520	1.239	1.197	1.096	1.465				
I.M.B.A.D.		974	1.784							
TOTAL	1.329.219	1.692.998	2.642.699	2.460.377	3.643.690	3.450.100	2.722.625	3.260.561	3.624.706	5.178.215

Nota: Como se ha indicado en otros cuadros, los datos a partir de 1982-83, corresponden a «Efectivamente pagados» mientras que los de los años anteriores corresponden a «solicitudes aceptadas».

Fuente: I.N.A.P.E.

Cuadro n.º 5. Evolución de la distribución provincial de créditos concedidos. F.P. 1 y F.P. 2

(En miles de pesetas)

PROVINCIAS	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Alava	10.956	10.893	9.926	22.657	8.039	9.115	11.880	18.120	37.046	70.734
Albacete	5.815	6.949	13.131	17.711	17.979	17.660	14.490	14.798	29.574	60.320
Alicante	7.983	6.349	10.547	16.703	12.759	23.225	20.685	32.120	49.131	86.999
Almería	24.394	30.912	29.046	31.575	28.809	32.005	14.910	15.743	24.728	40.185
Ávila	6.289	6.494	9.918	13.181	13.981	12.445	38.300	39.758	73.145	105.118
Badajoz	28.606	35.496	46.603	64.459	44.980	59.080	1.955	3.556	5.086	11.588
Baleares	2.801	2.833	3.292	4.752	2.796	5.575	9.785	35.517	60.034	111.684
Barcelona	17.993	14.297	20.332	47.803	15.896	47.200	41.765	55.578	52.084	83.131
Burgos	32.794	43.501	44.797	63.331	48.582	35.965	25.420	23.042	37.006	69.726
Cáceres	12.866	24.536	27.391	26.287	24.957	26.315	26.220	32.806	62.584	179.322
Cádiz	28.589	34.757	43.047	50.014	33.235	60.310	9.105	11.576	10.588	23.482
Castellón	2.141	4.030	4.118	8.371	8.692	9.850	33.870	29.929	46.457	95.181
Ciudad Real	26.350	35.462	39.560	48.436	37.388	43.955	26.155	37.267	50.191	97.824
Córdoba	32.387	41.736	51.396	70.179	50.640	58.455	26.985	52.740	63.015	110.762
Coruña, La	22.449	34.436	47.032	304	30.199	34.900	16.155	20.775	27.536	35.557
Cuenca	8.369	9.896	14.113	19.849	16.561	11.650	8.170	11.392	12.800	23.702
Gerona	2.727	3.505	6.128	5.562	7.038	8.475	42.020	58.800	94.728	166.820
Granada	48.428	60.306	72.986	109.285	74.582	86.375	11.670	17.612	25.320	42.055
Gudalajara	7.712	9.587	9.885	14.307	10.513	7.790	20.260	22.357	41.822	71.388
Guipúzcoa	19.835	21.508	18.447	52.614	19.515	28.335	11.710	14.143	18.220	30.749
Huelva	24.910	29.404	30.231	30.121	22.840	25.815	30.795	33.757	65.704	122.750
Huesca	3.853	5.658	8.396	10.044	8.396	5.110	28.755	35.568	20.308	38.405
Jaén	41.804	47.312	46.110	71.042	43.953	70.965	24.270	20.935	26.796	32.629
León	19.281	24.194	23.038	31.476	29.437	28.230	14.455	10.677	14.103	24.229
Lérida	5.343	10.407	16.874	23.389	14.455	17.870	20.360	37.539	38.361	59.085
La Rioja	6.104	8.154	10.064	17.315	12.774	8.750	32.845	69.259	101.294	245.046
Lugo	21.017	26.237	28.193	33.146	32.193	29.480	52.800			
Madrid	60.124	73.153	92.798	77.207	45.451	69.575				

Cuadro n.º 5. Evolución de la distribución provincial de créditos concedidos. F.P.1 y F.P.2 (Continuación)

PROVINCIA	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Málaga	37.521	41.392	46.466	54.706	30.237	52.600	30.520	42.670	69.000	127.275
Murcia	8.476	12.483	17.808	24.023	676	48.605	20.515	29.062	45.826	152.822
Navarra	26.550	30.884	37.883	58.812	25.104	23.595	30.610	43.103	41.209	80.717
Orense	9.906	12.979	21.554	28.703	22.755	26.780	23.890	21.833	23.078	41.934
Asturias	10.006	12.239	12.310	10.220	12.459	22.075	17.965	20.344	34.842	65.466
Palencia	6.909	10.322	12.208	19.939	15.291	13.165	13.195	12.869	13.396	36.501
Palmas, Las	1.953	3.488	3.235	7.434	2.831	15.735	8.125	12.119	23.266	69.496
Pontevedra	7.493	8.328	14.616	20.200	20.849	21.675	13.630	17.677	26.985	58.815
Salamanca	18.946	21.291	20.380	37.122	34.695	28.835	37.295	37.487	46.092	78.275
S. C. Tenerife	7.775	8.944	10.042	15.441	13.879	27.690	5.915	14.028	34.525	75.523
Cantabria	12.350	17.033	18.387	23.959	17.648	19.220	15.535	16.040	24.249	46.793
Segovia	7.871	12.712	17.004	23.312	15.158	11.820	16.610	12.847	12.727	24.861
Sevilla	27.301	28.797	41.014	61.951	41.119	62.010	55.535	63.726	102.762	220.435
Soria	3.753	3.749	5.857	11.851	8.784	6.115	7.060	6.525	8.711	18.459
Tarragona	8.461	10.660	13.841	18.465	13.877	15.725	11.600	13.806	18.134	40.910
Teruel	4.638	6.490	10.892	14.616	14.591	10.450	17.855	24.649	19.412	28.522
Toledo	12.717	16.692	25.069	29.999	20.429	21.260	17.100	17.338	21.839	42.983
Valencia	18.799	25.110	37.108	52.174	29.220	52.650	33.315	37.471	73.243	163.612
Valladolid	30.434	36.299	40.649	46.171	31.844	25.035	21.805	33.369	41.618	52.174
Vizcaya	15.075	15.466	17.957	26.779	9.696	23.470	65			
Zamora	8.411	12.209	15.302	22.107	20.477	13.520	14.205	20.562	18.556	28.370
Zaragoza	18.009	23.858	27.124	50.804	26.126	27.520	32.310	42.365	61.704	107.290
Ceuta	168	203	205	115	10	130		122	678	1.872
Melilla	20	12	35	45	10	100	10	48	272	2.050
TOTAL	835.462	1.035.642	1.244.345	1.640.068	1.144.405	1.444.275	1.036.060	1.294.974	1.854.763	3.653.626

Nota: Como se ha indicado en otros cuadros, los datos a partir de 1982-83 corresponden a «Efectivamente pagados» mientras que los de años anteriores corresponden a «solicitudes aceptadas».

Fuente: I.N.A.P.E.

Cuadro n.º 6. Cuadro de indicadores provinciales

PROVINCIAS	(1) POBLA- CIÓN 15-19 AÑOS (a)	(2) % ASALAR. S/EM- PLEO TOTAL (b)	(3) ESTU- DIANTES B.U.P.- C.O.U. (c)	(4) % 3/1	(5) ESTU- DIANTES F.P. (c)	(6) % 5/1	(7) LUGAR EN R.F.D. PER CAPITA (d)
1. Alava	22.044	76,9	8.600	39,0	7.363	33,4	5
2. Albacete	30.407	70,6	8.910	29,3	4.611	15,2	48
3. Alicante	98.828	77,7	29.184	29,5	16.562	16,7	16
4. Almería	38.987	57,6	10.069	25,8	5.324	13,6	25
5. Avila	16.853	56,9	4.471	26,5	1.323	7,8	34
6. Badajoz	63.385	67,6	16.424	25,9	6.794	10,7	49
7. Baleares	51.357	73,2	16.352	31,8	9.025	17,6	1
8. Barcelona	371.238	81,9	132.524	35,7	99.618	26,8	2
9. Burgos	35.733	61,8	10.737	30,0	9.371	26,2	36
10. Cáceres	39.910	63,7	10.333	25,9	4.726	11,8	43
11. Cádiz	100.091	80,0	24.625	24,6	18.054	18,0	37
12. Castellón	33.039	67,4	9.657	29,2	6.160	18,6	26
13. Ciudad Real	45.469	69,4	10.032	22,0	7.973	17,5	44
14. Córdoba	70.567	78,2	19.311	27,3	11.232	15,9	40
15. Coruña, La	85.590	60,4	29.453	34,4	16.450	13,1	22
16. Cuenca	19.394	53,2	4.861	25,0	1.481	7,6	50
17. Gerona	33.717	70,1	11.311	33,5	6.925	20,5	3
18. Granada	77.833	71,2	24.679	31,7	11.783	15,1	46
19. Guadalajara	13.472	66,3	4.775	35,4	2.604	19,3	24
20. Guipúzcoa	61.446	80,3	23.713	38,6	16.989	27,6	9
21. Huelva	34.867	77,0	8.732	25,0	5.753	16,5	47
22. Huesca	19.642	56,0	6.304	32,1	2.551	12,9	23
23. Jaén	67.116	78,6	15.479	23,0	9.489	14,1	38
24. León	45.553	44,2	17.870	39,2	9.169	20,1	21
25. Lérida	28.393	54,5	8.919	31,4	7.030	24,7	10
26. La Rioja	18.999	62,6	6.817	35,8	6.502	34,2	12
27. Lugo	28.537	29,5	7.987	27,9	4.320	15,1	35
28. Madrid	401.196	86,0	192.232	47,9	87.139	21,7	4
29. Málaga	92.406	80,1	29.150	31,5	15.485	16,7	28
30. Murcia	85.514	74,8	28.560	33,4	22.866	26,7	30
31. Navarra	42.936	72,7	15.222	35,4	11.162	25,9	13
32. Orense	29.680	31,1	9.333	31,4	4.244	14,3	41
33. Asturias	83.925	62,3	36.126	43,0	19.321	23,0	11
34. Palencia	16.642	64,7	5.468	32,8	3.222	19,3	29
35. Palmas, Las	75.127	75,2	21.870	29,1	8.763	11,6	20
36. Pontevedra	73.398	51,7	21.285	29,0	12.309	16,7	19
37. Salamanca	32.386	59,3	13.839	42,7	6.128	18,9	33
38. S.C. Tenerife	64.833	68,4	20.019	30,8	10.582	16,3	26
29. Cantabria	43.357	62,7	15.155	34,9	11.283	26,0	14
40. Segovia	14.950	50,8	5.124	34,2	2.219	14,8	31
41. Sevilla	137.629	81,0	40.255	29,2	21.823	15,8	27
42. Soria	8.681	55,2	3.005	34,6	1.042	12,0	45
43. Tarragona	39.658	69,6	11.717	29,5	9.907	24,9	8
44. Teruel	12.107	50,5	3.047	27,1	1.691	13,9	39
45. Toledo	43.950	71,7	9.650	21,9	4.943	11,2	32

Cuadro n.º 6. Cuadro de indicadores provinciales (Continuación)

PROVINCIAS	(1) POBLA- CION 15-19 AÑOS (a)	(2) % ASALAR. S/EM- PLEO TOTAL (b)	(3) ESTU- DIANTES B.U.P.- C.O.U. (c)	(4) % 3/1	(5) ESTU- DIANTES F.P. (c)	(6) % 5/1	(7) LUGAR EN R.F.D. PER CAPITA (d)
46. Valencia	172.071	78,6	57.476	33,4	31.084	18,0	7
47. Valladolid	42.830	74,2	17.424	40,6	11.891	27,7	18
48. Vizcaya	105.575	82,2	43.156	40,8	24.692	23,4	9
49. Zamora	18.472	38,8	5.786	31,3	2.573	13,9	42
50. Zaragoza	60.037	71,4	26.541	40,1	15.774	23,9	6
52. Ceuta	6.332		2.163	34,1	672	10,6	
53. Melilla	5.043		1.868	37,0	770	15,2	
TOTAL	3.270.707		1.117.600	34,0	650.770	19,8	

Notas: Las columnas 4 y 6 deben entenderse solamente como un indicador y no se ajustan al concepto de «tasa de escolarización» porque no se refieren a todos los estratos de edad significativos. No obstante, como indicador coinciden sustancialmente con dichas «tasas de escolarización». Se ha procurado recoger a través de los indicadores la situación en los años centrales del período analizado.

Fuentes: (a) Población 15-19 años. Censo 1981-1.N.E.
 (b) % de asalariados sobre el total de empleos año 1981 (B. Bilbao-Renta Nacional de España. Edición 1983).
 (c) Anuario Estadístico del I.N.E. curso 1982-83.
 (d) B. Bilbao-Renta Nacional de España 1981. Edición 1983.

La caída del de Córdoba se mantiene y consolida en el curso siguiente, a pesar de que el crédito global aumenta, y disminuye en este año el crédito correspondiente a Sevilla. Los ejemplos podrían multiplicarse.

2º) Resulta así que los años en que el crédito concedido por provincias es más elevado, no coincide en los distintos casos. Para Avila, Madrid y Barcelona, esta situación se da en 1980-81 y 1983-84; para Cuenca y Soria, en el curso 1978-79 y 1980-81; para Córdoba, en el 1980-81 y 1981-82; para Sevilla, en el 1981-82 y 1982-83.

3º) De acuerdo con los datos e indicadores adjuntados al cuadro, correspondería a Córdoba del orden de un 50% del crédito

correspondiente a Sevilla. Pues bien, esta relación ha sido a lo largo de los años del 73,4% en 1976-77; del 85,5% en 1977-78; del 68,4% en 1978-79; del 67,8% en 1979-80; del 53,8% en 1980-81; del 79,4% en 1981-82; del 23,4% en 1982-83, y del 31,3% en 1983-84.

También de acuerdo con esos datos e indicadores, la razón entre los créditos correspondientes a Madrid y Barcelona debería situarse en torno al intervalo comprendido entre 1 y 1,5. Pues bien, esta razón ha sido de 2,99 en 1976-77; de 2,7 en 1977-78; de 1,98 en 1978-79; de 2,9 en 1979-80; de 2,2 en 1980-81; de 1,9 en 1981-82; de 2,7 en 1982-83; de 1,8 en 1983-84.

También son erráticas las relaciones que podríamos establecer para Avila, Cuenca y Soria.

- 4º) Si comparamos provincias con un mayor grado de heterogeneidad, los resultados siguen siendo sorprendentes. La razón entre los créditos correspondientes a Barcelona y Sevilla es de 1,7 y 1,67 en 1980-81 y 1983-84, pero de 0,8, 0,9, 0,88 y 0,82 en 1978-79, 1979-80, 1981-82 y 1982-83. Madrid duplica en crédito a Córdoba en el 1981-82, pero la decuplica en los dos años siguientes.

Si tomamos el cuadro correspondiente al nivel de F.P., podríamos llegar a resultados igualmente alejados de pautas coherentes. En aras de la brevedad, señalemos solamente el dato siguiente: Barcelona es, con mucha ventaja, la provincia con mayor número de estudiantes de F.P. Pues bien, en términos de créditos de becas de F.P. se sitúa siempre por debajo de Madrid, Sevilla y Córdoba. En el año 1982-83, el crédito correspondiente a Barcelona es la sexta parte del correspondiente a Madrid y a Sevilla, e inferior al correspondiente a Cuenca.

Quizá aún más sorprendentes son los datos que obtenemos si comparamos por provincias los créditos de F.P. y B.U.P. y C.O.U., aun teniendo en cuenta —como hemos dicho antes— la decantación en contra de F.P. de la asignación de créditos globales. Tenemos, por ejemplo:

- 1º) Que, en el caso de Barcelona, la razón entre créditos para becas de B.U.P. y C.O.U. y de F.P. es de 1,6 en 1976-77; 2,8 en 1977-78; 3,4 en 1978-79; 1,4 en 1979-80; 12,7 en 1980-81; 2,5 en 1981-82; 12,7 en 1982-83, y 5,7 en 1983-84 (siendo la razón entre estudiantes de ambos niveles de 1,3 en 1982-83). Con menos exageración, la misma tónica se sigue en el caso de Madrid, mientras que en Sevilla la serie para esos años es de 1,25, 1,28, 2,02, 1,18, 2,9, 2,1, 2,7 y 1,9, siendo la razón entre estudiantes de ambos niveles de 1,87 en 1982-83.
- 2º) Que, siguiendo sustancialmente la misma pauta, el ritmo de

incremento o disminución de los créditos globales en ambos niveles, en Barcelona y en 1981-82, se multiplica por tres respecto al curso anterior el crédito correspondiente a F.P., mientras que el correspondiente a B.U.P. se reduce a la mitad; que, al año siguiente, en cambio, el primero se reduce a la quinta parte, mientras que el segundo aumenta ligeramente. Con menor exageración, ésta es también la pauta seguida en estos dos años en el caso de Madrid; es exactamente la contraria, en cambio, en el caso de Avila, Cuenca y Soria. Córdoba y Sevilla siguen en estos años pautas distintas, entre sí y con el resto.

3. CONCLUSIONES

El análisis esbozado en los apartados anteriores ha de ser considerado insuficiente y, por tanto, debe adoptar un carácter exploratorio, aunque también pueda resultar ilustrativo y sintomático. No obstante, alcanza una mayor significación si el objetivo prioritario no es tanto el estudio del sistema de becas en términos de equidad en la asignación de fondos públicos, sino más bien en términos de su eficacia y operatividad como mecanismo que modifica las condiciones de acceso a los distintos niveles educativos y, al mismo tiempo, las condiciones de integración de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Efectivamente, en los apartados anteriores hemos visto unas *insuficiencias* de nuestro sistema que tienden a restarle operatividad: escasez de la cuantía media de las ayudas en relación a los costes indirectos de la enseñanza; número relativamente escaso de beneficiarios; falta de orientación cualitativa en relación a los distintos niveles de estudios y a las distintas especialidades; escaso rendimiento interno por la elevada proporción de estudiantes que dejan de disfrutar la beca a media realización de un ciclo de estudios.

Ciertamente, estas insuficiencias —o defectos, si se quiere— pueden relativizarse: la escasez en la cuantía de las ayudas y en el número de becarios puede relativizarse en función de la escasez de disponibilidades

presupuestarias y de que la magnitud óptima en una y otros debe ser alcanzada progresivamente; el escaso rendimiento interno del sistema no niega que puedan existir unos efectos apreciables sobre aquellos estudiantes que conservan la beca a lo largo de todo un ciclo de estudios; la falta de orientación cualitativa puede justificarse incluso en función de las propias peculiaridades anteriores en el sentido de que, mientras el sistema tenga un alcance tan limitado en su conjunto no cabe decantarlo más hacia un tipo de estudios sin dejar prácticamente desatendido algún otro.

Pero por mucho que intenten relativizarse, las insuficiencias de nuestro actual sistema son claramente excesivas, especialmente si van aparejadas a una situación aún deficiente en lo que se refiere a centros de enseñanzas medias creados y a su localización, así como a niveles de escolarización alcanzados. Y no parece caber duda respecto a que los poderes públicos en nuestro país puedan al menos corregir en gran medida estas insuficiencias si se considera que ello es suficientemente prioritario.

Y aún podría argumentarse que, en el supuesto de que por criterios de política general no se quisieran aumentar las dotaciones presupuestarias destinadas a la financiación del sistema, siempre cabría la posibilidad de concentrar los esfuerzos en un programa de ayudas que, aun con un ámbito reducido, tuviera efectividad real, en vez de persistir en la ejecución de un programa cuyo nivel de efectividad es, como mínimo, muy discutible.

A las insuficiencias se añade, además, un elemento de profunda *incoherencia*, que hemos podido detectar en el análisis esbozado a partir de los datos provinciales y, sobre todo, de la evolución comparada de los mismos. Y esto sí que es difícilmente relativizable, porque esta incoherencia tiende a cortar de raíz cualquier pretensión de operatividad del sistema en términos de política educativa o de política de empleo: No se trata ya de que haya provincias (y, por tanto, población) más beneficiadas que otras en términos relativos; lo que sucede es que más bien no puede elaborarse una pauta coherente del funcionamiento del sistema: cuando el crédito

correspondiente a unas provincias aumenta, el correspondiente a otras disminuye; unos años a unas provincias les corresponden unos créditos elevados en términos relativos y otros años, a estas mismas provincias les corresponden unos créditos proporcionalmente bajos; los incrementos o decrementos en los créditos globales a nivel nacional pueden tener cualquier efecto —del mismo signo o contrario— cuando descendemos a niveles provinciales concretos.

Así, pues, la imagen del sistema de becas que tiende a generarse se aleja cada vez más de la de un sistema articulado a partir de unos criterios coherentes de política educativa para aproximarse a la de un organismo con vida propia, cuyas pautas de comportamiento y crecimiento desconocemos en un grado elevado. No puede descartarse la posibilidad de que un estudio más detenido logre determinar estas pautas de comportamiento y establezca su coherencia con unos objetivos de política educativa. Pero también parece indudable que dentro de la presente configuración del propio sistema hay, al menos en estado latente, elementos que pueden provocar estas incoherencias.

En este sentido, a todo lo apuntado hasta ahora deben añadirse algunas consideraciones sobre la posible incidencia de los procedimientos de gestión. La primera ha de recoger las argumentaciones del apartado 2.4 sobre los peligros que comporta que el sistema actual cree un procedimiento «sui generis» de determinación de la renta familiar disponible. La segunda ha de conectar estos peligros con los que se derivan de la práctica generalizada del fraude fiscal en nuestra sociedad: un procedimiento «sui generis» de determinación de la renta, que tiene en cuenta pero que no concuerda con la renta a efectos fiscales, combinado con una actitud generalizada de fraude fiscal y de ocultación de ingresos, puede fácilmente tener efectos explosivos. La tercera es acumulativa a las anteriores: nos referimos a la posibilidad de existencia de distintas interpretaciones, distintos grados de «tolerancia» ante el fraude y distintos grados de rigor y control por parte de las distintas oficinas o personas que intervienen en el procedimiento de concesión en trato directo con los solicitantes, ya sea a nivel provincial, ya en las universidades, si

nos refiriéramos a ellas (33). Otra serie de consideraciones deberían referirse a las posibles deficiencias en el grado de publicidad e información ofrecido a los beneficiarios potenciales o, al menos, a las posibles desigualdades en dicho grado, que forzosamente deben generarse en una Administración considerablemente ineficaz como aún es la nuestra.

El grado de insuficiencia del sistema de becas y ayudas, por un lado, y su grado de incoherencia, por otro, obligan a considerarlo, dejando al margen consideraciones de equidad, como un instrumento de intervención de los poderes públicos en la vida social extraordinariamente poco eficaz desde el punto de vista educativo y de la transición escuela-trabajo. De hecho, no es ésta una conclusión nueva o desconocida, como prueba la intensidad creciente que está cobrando, en parte a iniciativa de las propias autoridades, el tema de su *reforma*.

Quizá afortunadamente, en estos momentos, la reforma del sistema no solamente es exigida por su ineficacia, sino por la propia perspectiva de reforma de las Enseñanzas Medias, que transformará en profundidad el contexto

educativo, y se plantea en un momento histórico en que, desde fuera del sistema educativo estricto, las transformaciones en el mercado de trabajo, especialmente juvenil, plantean unos problemas nuevos y enormemente complejos, que requieren la adopción de actitudes y políticas imaginativas y realistas a un tiempo. El ministro de Educación ha insistido reiteradamente en la necesidad de completar y acompañar la reforma de la estructura educativa con una reforma profunda de los esquemas de política asistencial (34). Los resultados presentados en este artículo justifican esta apreciación, pero indican también que la situación de que se parte es tan crítica que difícilmente podrá mejorarse si no es a través de un proyecto de reforma muy profunda que sea asumido no sólo por el Ministerio de Educación, sino por todo el Gobierno en su conjunto. En este sentido, vale la pena recordar que, en los países de nuestra área política, ha sido habitual que las grandes reformas de la política de becas no sólo hayan sido asumidas por el Gobierno en su conjunto, sino por el conjunto de las fuerzas políticas, a través de comisiones parlamentarias que han sentado los criterios de la misma y la han impulsado.

(33) No debe entenderse esta afirmación como una crítica a los servicios administrativos implicados en el procedimiento de concesión y adjudicación de las becas que en su mayoría procuran corregir, a base de buena voluntad, los defectos y disfuncionalidades del sistema, sino como una crítica a estos últimos.

(34) Así, por ejemplo, en su discurso ante el pleno del Consejo de Universidades de septiembre de 1986, en el que hacía una amplia exposición de la política administrativa del Gobierno, especialmente en lo que se refiere al acceso de estudiantes a la Universidad.

