



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales
Departament d'Economia Aplicada

Vales educativos: el caso de Valencia

Tesis Doctoral

Presentada por Rafael Granell Pérez

Dirigida por Dr. José Manuel Roig Cotanda
Dr. Amadeo Fuenmayor Fernández

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Fecha de Entrada: 13 de Octubre 1999
Fecha de Lectura: 25 Febrero 2000
Calificación: sobresaliente "cum laude"



Vº Bº Directores:

Valencia, octubre de 1999

UMI Number: U607423

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U607423

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
CC. SOCIALS
BIBLIOTECA

Nº Registre 14.065

DATA 13-06-00

SIGNATURA BD.T 2095

Nº LIBIS: 978598 / D. 978591

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN DE ESCUELA.....	4
1.1. LAS ACTUACIONES PÚBLICAS.....	5
1.1.1. Producción pública	5
1.1.2. Provisión pública.....	7
1.1.3. Financiación pública	8
1.1.4. Regulación Pública	9
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN	10
1.2.1. Problemas de eficiencia derivados de fallos del mercado.....	12
1.2.1.1. Información imperfecta.....	12
1.2.1.2. Efectos externos.....	13
1.2.1.3. Monopolios.....	16
1.2.1.4. Insuficiencia de oferta	16
1.2.2. Problemas de equidad.....	17
1.2.2.1. Aspectos asignativos.....	17
1.2.2.2. Aspectos redistributivos.....	18
1.2.3. La educación como necesidad preferente	19
1.2.4. La educación como bien público.....	22
1.2.5. Los valores comunes.....	24
1.2.6. Conclusiones	25
1.3. LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO.....	27
1.4. LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN DE ESCUELA Y LOS CUASIMERCADOS.....	30
1.4.1. La libertad de elección de escuela.....	31
1.4.2. La competencia entre escuelas	32
1.4.3. Los cuasimercados en educación.....	34
1.4.4. Elección pública frente a elección de mercado	36

1.5. LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN PÚBLICA	39
1.5.1. Liberalización de la elección de centros públicos.....	40
1.5.2. Fomento de la competencia entre escuelas públicas.....	41
1.5.3. Promoción de la diversidad y especialización de las escuelas públicas	44
1.6. LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN DE MERCADO	44
1.6.1. Subvenciones dinerarias a los centros	46
1.6.2. Subvenciones en especie a los centros	47
1.6.3. Incentivos fiscales dirigidos a los centros	48
1.6.4. Becas	48
1.6.5. Deducciones y reducciones impositivas.....	49
1.6.6. Subvención en especie a los usuarios: los vales educativos	50
1.7. PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN. SOLUCIONES POSIBLES	50
1.7.1. Problemas de información	51
1.7.2. Problemas de transporte	53
1.7.3. Currículos únicos.....	54
1.7.4. Costes de salida	55
1.7.5. Competencia insuficiente.....	55
1.7.6. Problemas de equidad.....	56
1.7.7. Costes derivados de la competencia	57

2. LOS VALES EDUCATIVOS	58
2.1. CONCEPTO DE VALE EDUCATIVO	58
2.2. OBJETIVOS DE LOS VALES EDUCATIVOS	60
2.3. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS VALES EDUCATIVOS	60
2.4. TIPOLOGÍA DE LOS VALES EDUCATIVOS.....	62
2.4.1. Centros acogidos al sistema de vales.....	63
2.4.1.1. Titularidad de los centros	64
2.4.1.2. Regulación de los centros	64
2.4.1.2.1. Regulación de la calidad del servicio.....	64
2.4.1.2.2. Regulación de la selección del alumnado.....	65
2.4.1.2.3. Regulación de los precios del servicio.....	66
2.4.2. Beneficiarios de los vales	67
2.4.3. Cuantía de los vales	67
2.4.4. Servicios financiados con los vales.....	68
2.4.5. Información sobre el sistema.....	69
2.5. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS	71
2.5.1. Libertad de elección.....	71
2.5.2. Competencia	73
2.5.3. Equidad	74
2.6. LAS PROPUESTAS DE VALES	76
2.6.1. La propuesta inicial de Friedman.....	76
2.6.2. La propuesta de Jencks.....	81
2.6.3. Otras propuestas	84
2.6.3.1. La propuesta de Coons y Sugarman	85
2.6.3.2. La propuesta de Peacock.....	86
2.6.3.3. El Plan de Le Grand	87
2.6.3.4. La propuesta de Chubb y Moe	89
2.6.3.5. La propuesta de Becker y Becker.....	90
2.6.3.6. La nueva propuesta de Friedman.....	90
2.7. EXPERIENCIAS CON VALES EDUCATIVOS	91
2.7.1. El experimento de Alum Rock.....	91
2.7.2. El plan de vales de Milwaukee.....	94
2.7.3. Experimentos en Gran Bretaña	96
2.7.4. Vales educativos en Finlandia	99

3. LA EDUCACIÓN INFANTIL EN VALENCIA.....	102
3.1. LA EDUCACIÓN INFANTIL: CARACTERÍSTICAS Y ETAPAS.....	103
3.1.1. Características de la educación infantil.....	103
3.1.2. Las etapas de la educación infantil.....	110
3.2. LA NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE EDUCACIÓN INFANTIL.....	112
3.2.1. Las competencias del Estado sobre educación infantil.....	112
3.2.2. Las competencias de la Comunidad Valenciana sobre educación infantil	124
3.2.3. Las competencias del Ayuntamiento de Valencia sobre educación infantil	128
3.3. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN VALENCIA	130
3.3.1. Financiación de las escuelas públicas	131
3.3.2. Subvenciones a centros privados	135
3.3.3. Ayudas destinadas a las familias	141
3.3.4. Ayudas al servicio de comedor	144
3.4. LA CONFIGURACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN VALENCIA	147
3.4.1. La demanda de educación infantil en Valencia	148
3.4.2. La oferta de Educación Infantil en Valencia	151
3.4.3. Niños matriculados en educación infantil.....	156
3.4.4. Precios de la educación infantil	162

4. EL CHEQUE ESCOLAR DE VALENCIA.....	167
4.1. ORIGEN DEL CHEQUE ESCOLAR	167
4.1.1. La educación infantil de Valencia antes de la implantación del cheque escolar.....	168
4.1.2. Consecuencias del cheque escolar	171
4.2. OBJETIVOS DEL CHEQUE ESCOLAR.....	173
4.3. CARACTERÍSTICAS DEL CHEQUE ESCOLAR	174
4.3.1. Titularidad de los centros.....	175
4.3.2. Regulación de calidad del servicio.....	176
4.3.3. Regulación de la selección del alumnado	178
4.3.4. Regulación de los precios del servicio	179
4.3.5. Beneficiarios de los cheques	179
4.3.6. Cuantía de los cheques	184
4.3.7. Servicios financiados con los cheques	186
4.3.8. Información sobre el sistema.....	188
4.3.9. Comparación con otros sistemas de vales	190
4.4. DATOS SOBRE EL CHEQUE ESCOLAR	191
4.4.1. Gastos del cheque escolar	191
4.4.2. Beneficiarios del cheque escolar	192
4.4.3. Centros participantes.....	195

5. ANÁLISIS DEL CHEQUE ESCOLAR.....	199
5.1. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	199
5.2. EQUIDAD	201
5.2.1. Barreras económicas en la educación infantil valenciana	202
5.2.2. Distribución de los cheques escolares.....	205
5.2.3. Igualdad de acceso a la educación infantil.....	220
5.3. LIBERTAD DE ELECCIÓN	221
5.3.1. Análisis de las características del cheque escolar	222
5.3.2. Efecto del cheque escolar sobre la elección de centro	230
5.4. OTRAS CONSECUENCIAS DEL CHEQUE ESCOLAR.....	232
5.4.1. Efectos sobre la competencia.....	232
5.4.2. Efectos sobre el trabajo de la mujer	238
5.5. VALORACIÓN DEL CHEQUE ESCOLAR	240
6. CONCLUSIONES	242
ANEXO I.....	246
ANEXO II.....	256
BIBLIOGRAFÍA	268

INTRODUCCIÓN

Tras las elecciones municipales de 1.991 se produjo un cambio de gobierno en el Ayuntamiento de Valencia. A pesar de que ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta en el pleno municipal, la coalición de gobierno formada por el Partido Popular y Unión Valenciana permitió obtener una mayoría con la que poder gobernar la ciudad durante los siguientes cuatro años.

El nuevo gobierno municipal impulsó diversas reformas en cada una de las áreas en que se divide su gestión. En el ámbito del área de cultura y educación el cambio más importante fue la introducción, a partir del curso 1992/93, del denominado “cheque escolar”. Se trataba de un sistema de vales dirigido a financiar la educación infantil de los niños residentes en la ciudad, que continúa utilizándose en la actualidad. Pese a la abundante literatura sobre este mecanismo de financiación, pocas veces se había utilizado en el terreno educativo, siendo la de Valencia la primera experiencia que se ha llevado a cabo en España.

La introducción del cheque escolar trajo consigo la desaparición del anterior sistema de intervención municipal en el ámbito de la educación infantil, basado en la provisión pública y en la financiación a determinados centros sin ánimo de lucro. Estos cambios provocaron innumerables discusiones y enfrentamientos dentro y fuera del ámbito político, cuyas argumentaciones en la mayoría de los casos carecían de rigor científico.

Este trabajo tiene como objetivo primordial dejar a un lado los argumentos políticos e ideológicos para analizar si el cheque escolar ha sido un instrumento útil para alcanzar los objetivos establecidos por el Ayuntamiento de Valencia.

No obstante, antes de proceder a la evaluación de la experiencia será necesario explorar las posibilidades que brindan los vales educativos desde el punto de vista teórico y también situar este mecanismo de financiación en el contexto de la educación infantil valenciana. Para ello, el trabajo se va a dividir en cinco capítulos fundamentales y en un capítulo final dedicado a conclusiones.

El primer capítulo constituye un paso previo antes del desarrollo teórico de los vales educativos. En él se analizarán las posibilidades de intervención del sector público en materia educativa, con especial interés en las políticas que se han desarrollado en los últimos años y que hacen hincapié en la elección de centro por parte de los padres y en el fomento de la competencia en el sector educativo. Los vales no son sino uno de los mecanismos posibles para intentar alcanzar estos dos objetivos.

El segundo capítulo se dedica a describir, clasificar y analizar los vales educativos. Partiendo de la propuesta inicial llevada a cabo por Milton Friedman hace más de 40 años, se repasan las aportaciones posteriores y se analizan sus posibles efectos sobre la competencia, la capacidad de elección de centro por parte de los padres y la equidad del sistema educativo. Por último se describen algunas de las escasas experiencias con vales educativos, con el fin de poder observar sus similitudes y diferencias con el cheque escolar de Valencia.

El tercer capítulo tiene como objetivo situar el cheque escolar en el contexto de la educación infantil valenciana. Para ello se distinguen dos partes claramente diferenciadas. En primer lugar, se detallan las características diferenciales de la educación infantil respecto a otras etapas educativas, destacando su relación con la incorporación de la mujer al mercado laboral. En segundo lugar, se describe el panorama actual de la educación infantil en Valencia, partiendo de su situación normativa y analizando con posterioridad los diferentes mecanismos utilizados por las distintas Administraciones Públicas para financiar esta etapa educativa.

En el cuarto capítulo se pretende describir y caracterizar el cheque escolar de Valencia. Tras analizar la polémica derivada de la introducción de este sistema de financiación, se clasifica éste en función de las características apuntadas en el segundo capítulo. Para finalizar se ofrecen algunos datos sobre

la evolución de esta experiencia que serán de utilidad para su evaluación posterior.

El quinto capítulo se dedica a evaluar desde el punto de vista económico el cheque escolar. Esta evaluación se centra en los dos objetivos fundamentales que el Ayuntamiento de Valencia pretende conseguir con esta medida: igualar las condiciones de acceso a la educación infantil y aumentar las posibilidades de elección de centro por parte de los padres. Además se tratarán los efectos del cheque escolar sobre la competencia y la incorporación de la mujer al mercado laboral y se expondrá la valoración que los padres realizan de este mecanismo de financiación.

1. LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN DE ESCUELA

En círculos no especializados existe una tendencia a la polarización entre dos conceptos que se consideran diametralmente opuestos: educación pública y educación privada. Según este esquema dual, se considera que la educación privada está compuesta por un conjunto de centros de propiedad privada que funcionan únicamente bajo los designios del mercado, sin que sea posible injerencia alguna por parte del sector público. En el polo opuesto se situaría la educación pública, representada por una red de centros educativos de propiedad pública caracterizados por su homogeneidad y porque la producción y la financiación son llevadas a cabo exclusivamente por parte del gobierno.

Si esta visión antagónica se correspondiera con la realidad, trabajos como éste no tendrían sentido, pues tan sólo interesaría analizar cuál de los dos sistemas educativos, público o privado, se ajusta más a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, la realidad supera este panorama excesivamente simplista, existiendo una amplia gama de posibilidades de organizar un sistema educativo que se sitúan a medio camino entre los dos extremos citados.

En este capítulo se pretende explorar estas posibilidades intermedias y, en la medida de lo posible, valorar cuáles son las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas. Tras un repaso de las diferentes posibilidades de actuación por parte del sector público, se analizarán los motivos que llevan a la intervención pública en el sector educativo y también cuál es la actuación pública más adecuada en cada caso. Posteriormente, se analizarán cuáles son las alternativas tradicionales que ha seguido el sector público para organizar el sistema educativo, centrándose en sus posibilidades de intervención mediante la financiación y/o la producción. Este análisis servirá como fundamento para aproximarse a políticas públicas alternativas que se han desarrollado durante

las últimas décadas y que responden a la denominación genérica de “políticas de elección de escuela”. El análisis de estas políticas resulta esencial, ya que constituye la base principal sobre la que se asienta la justificación del instrumento de financiación objeto de este trabajo: el sistema de vales.

1.1. LAS ACTUACIONES PÚBLICAS

La educación, como cualquier otro bien o servicio, podría dejarse únicamente en manos del mercado, para que la acción conjunta de la oferta y de la demanda establecieran aquellos precios y cantidades que satisficieran los equilibrios del sistema. Frente a esta posibilidad, el sector público puede jugar un papel determinante a través de la intervención en dicho mercado. Esta intervención puede adoptar distintas formas que, en la terminología económica, reciben el calificativo de actuaciones públicas. El objetivo de este apartado es clarificar las diferencias entre esas actuaciones, cuestión que servirá más adelante para analizar las distintas posibilidades que tienen las políticas públicas en el terreno educativo.

Pese a la existencia de abundante literatura acerca de las actuaciones públicas, pocas veces se ha intentado realizar una sistematización exhaustiva de éstas. Una descripción ejemplar es la realizada por Olmeda¹, quien distingue las cuatro actuaciones públicas que van a ser desarrolladas a continuación.

1.1.1. Producción pública

Según Olmeda:

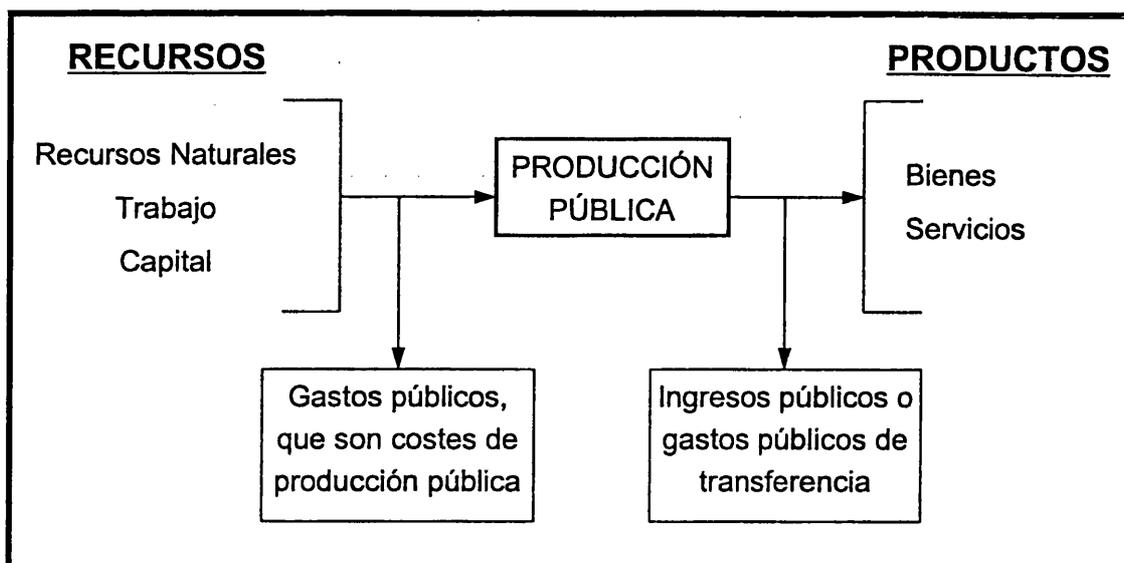
Existirá producción pública siempre que el Estado realiza el proceso productivo del bien o servicio; es decir, siempre que transforme los recursos disponibles en bienes o servicios de orden superior.²

¹ OLMEDA, M. (1990): “Sector público y presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas”, *Palau 14*, núm. 12, págs. 27-30.

² *Ibid.*, pág. 27.

El gráfico 1.1. representa de forma esquemática como se lleva a término esta actuación pública:

Gráfico 1.1 La producción pública de bienes y servicios



La explicación del esquema anterior es la siguiente; el sector público utiliza una serie de recursos, que pueden consistir en trabajo, capital o recursos naturales, que son necesarios en el proceso de producción para conseguir determinados productos, que pueden ser a su vez bienes o servicios.

Los recursos necesarios para el proceso productivo pueden provenir de dos fuentes distintas, por un lado pueden ser adquiridos al sector privado, normalmente mediante el sistema de precios y por otro, pueden ser propiedad del propio sector público, en cuyo caso no será necesaria una contraprestación por la utilización de dichos recursos. En el primer caso se producirán unos gastos públicos que deberán figurar en su correspondiente partida presupuestaria, como costes de la producción pública, mientras que en el segundo caso esta anotación no existe.

Por lo que respecta a los productos del proceso productivo, el sector público tiene también dos alternativas distintas. Puede distribuir los bienes o servicios producidos a través del mercado mediante el sistema de precios o bien hacerlo mediante el mecanismo presupuestario. Si se utiliza el mecanismo de precios, la venta de los productos generará ingresos públicos, o bien gastos públicos de transferencia si el precio público está fijado por debajo del coste.

Es importante reseñar que la producción será pública siempre que sea efectivamente el sector público quién se encargue del proceso productivo, independientemente de cómo adquiriera los recursos o distribuya los productos. Por contra, estaremos ante una producción privada cuando la realización del proceso productivo corresponda al sector privado, independientemente de la adquisición o distribución.

1.1.2. Provisión pública

La provisión consiste en la puesta a disposición de los bienes y servicios en manos de los usuarios. Esta provisión, puede ser también privada o pública. Será privada si los bienes y servicios se ponen a disposición de los usuarios a través del mecanismo del mercado, utilizando un sistema de precios. La provisión pública será, como argumenta Olmeda:

*El suministro de bienes y servicios a los ciudadanos de una comunidad políticamente organizada por parte del sector público a través del mecanismo presupuestario; es decir, sin que exista una relación directa entre prestación y contraprestación, disponibilidad de bienes y/o servicios sin precios en el momento de la utilización.*³

Como puede apreciarse, los contenidos de las dos actuaciones públicas vistas hasta el momento difieren sustancialmente. Pese a estas diferencias conceptuales, existe una marcada tendencia a identificar producción y provisión en la práctica, motivada por la dificultad de disociar ambas actuaciones en ciertos bienes o servicios. Sin embargo, esta separación no resulta imposible, pudiendo distinguirse cuatro tipos de bienes o servicios en función de quién lleve a cabo estas actuaciones. Esta clasificación se expone en el cuadro 1.1., seguida de unos ejemplos que pretenden clarificar los distintos casos posibles.

³ OLMEDA, M. (1990), op. cit., pág. 28.

Cuadro 1.1 Clasificación de los bienes y servicios en función de las actuaciones de provisión y producción.

		PROVISIÓN	
		PÚBLICA	PRIVADA
PRODUCCIÓN	PÚBLICA	1	3
	PRIVADA	2	4

Caso 1. La escolarización en centros públicos de primaria y secundaria en España es un claro exponente de producción y provisión públicas. El gobierno realiza el proceso productivo y pone a disposición el servicio sin contraprestación.

Caso 2. Las carreteras públicas gratuitas construidas por empresas privadas representan un ejemplo de producción privada con provisión pública.

Caso 3. Las ventas realizadas por empresas públicas constituyen un ejemplo contrario al caso anterior. La producción sería pública mientras que la provisión se consideraría privada al utilizarse el mecanismo de precios.

Caso 4. Cualquier bien o servicio producido por una empresa privada y vendido en el mercado se englobaría dentro de este apartado.

1.1.3. Financiación pública

La financiación engloba a aquellas actuaciones que tienen como campo de referencia la liquidez o el poder adquisitivo de la comunidad. La diferencia entre financiación pública y privada es también diáfana; en el primer caso será el sector público quien asuma el coste de los bienes o servicios, mientras que en el segundo caso estos costes correrán a cargo de los usuarios u otros agentes privados. Dentro de la financiación pública es importante distinguir dos tipos de operaciones distintas: las de obtención de liquidez y las de asignación o distribución de la liquidez obtenida.

a) Operaciones de obtención de liquidez:

El sector público puede tomar la decisión de financiar un bien o servicio, pero para ello deberá conseguir los ingresos que le ayuden a sufragar esos gastos. Estos ingresos pueden provenir de diferentes mecanismos, como impuestos, tasas o deuda pública. Además, estos ingresos también se pueden diferenciar según cuáles sean las personas de quién provengan, pudiendo derivarse de los usuarios de los bienes o servicios, de los beneficiarios, de los demandantes, o bien de los contribuyentes.

b) Operaciones de distribución de la liquidez

Dentro de este tipo de actuaciones cabe distinguir también dos objetivos con distinto contenido. Por un lado, interesa decidir si el volumen de liquidez a distribuir va a ser igual, menor o mayor que el obtenido previamente y por otro, dilucidar cómo se va a realizar dicha distribución, es decir, a quiénes y con qué criterios distributivos van a ir dirigidos los recursos obtenidos.

1.1.4. Regulación Pública

Según Olmeda, la regulación pública consiste en:

Las actividades del sector público encaminadas a estimular o desestimular, a prohibir u obligar determinados comportamientos de los ciudadanos.⁴

Estas cuatro posibilidades dependerán de cuál sea el carácter predominante de la actuación de regulación, como se expone en el cuadro 1.2.

⁴ OLMEDA, M. (1990), op. cit., pág. 30.

Cuadro 1.2 Objetivos de la regulación pública en función de su carácter

	CARÁCTER POSITIVO	CARÁCTER NEGATIVO
CARÁCTER COACTIVO	Obligar	Prohibir
CARÁCTER NO COACTIVO	Estimular	Desestimular

Para conseguir estos objetivos se puede emplear un número variado de técnicas de regulación pública, que se expondrán más adelante.

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN

Como ya se ha comentado, la educación podría ser provista únicamente a través de mercados competitivos. Sin embargo, vamos a ver si esta posibilidad es la más acertada, ya que la educación presenta una serie de características que pueden hacer recomendable que el sector público intervenga. Se dedica este apartado a estudiar esas razones y también a analizar cuál es la actuación pública más adecuada en cada caso.

Conviene mencionar que los motivos que van a ser desarrollados a continuación se han utilizado tradicionalmente para justificar la intervención pública tanto en el nivel educativo primario como en el secundario. No obstante, todos ellos se pueden extrapolar a la educación infantil, que presenta razones adicionales para la intervención pública que serán tratadas en profundidad en el capítulo 3. Sin embargo, los motivos que se van a esgrimir no pueden ser aplicados a la educación superior, que presenta unos rasgos diferenciales importantes que merecen un tratamiento separado de los argumentos para la intervención pública⁵.

⁵ Una descripción detallada de los argumentos para la intervención pública en educación superior aparece en CALERO, J. (1993): *Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias*, Universitat de Barcelona, Barcelona, págs. 29-54.

Antes de comenzar a analizar los motivos para la intervención pública, conviene justificar la utilización del término “educación”, frente a otros de uso relativamente frecuente, como puede ser “enseñanza” o “escolarización”. Estos términos a menudo se confunden, ya que la precisión terminológica es escasa. Sin embargo, Olmeda avanza una distinción entre estos conceptos:

El término general es aprendizaje, que puede identificarse con educación en una de sus acepciones. Pero el aprendizaje puede ser: 1) deliberado y 2) no deliberado; y el aprendizaje deliberado puede tener lugar: (a) en el centro escolar y (b) fuera del centro escolar.

Al aprendizaje deliberado en el centro escolar y en los primeros niveles se le denomina siempre escolarización, al aprendizaje deliberado en el centro escolar en el nivel superior y al aprendizaje deliberado fuera del centro escolar, se le llamará enseñanza. La expresión educación puede tener un doble contenido: el general de cualquier tipo de aprendizaje y el aprendizaje específicamente adquirido de forma no deliberada.⁶

En el presente capítulo se va a utilizar de forma general el segundo concepto de educación expuesto arriba. Es decir, el aprendizaje específicamente adquirido de forma no deliberada, sea en un centro dedicado a ello, o en el propio hogar. No obstante, en aquellos casos en que resulte necesario especificar el tipo de educación, se utilizarán los términos escolarización o enseñanza.

Los intentos de justificación de la intervención pública en educación no son recientes, ya que los economistas clásicos estaban a favor de esta intervención basándose en los motivos que West⁷ se ha encargado de sintetizar. Sus argumentos se asentaban en la convicción de que, sin ayuda por parte del gobierno, muchas familias invertirían en la educación de sus hijos cantidades inferiores a las que hubieran sido deseables. Este hecho estaba basado a su vez en dos tipos de observaciones. En primer lugar, muchos padres eran demasiado pobres para poder pagar la educación de sus hijos y, en segundo lugar, otros no

⁶ OLMEDA, M. ET AL (1990): *Incidencia redistributiva de la financiación pública de la enseñanza superior*, Mimeo, págs. 8-9.

⁷ WEST, E.G. (1967): “Tom Paine's voucher scheme for public education”, *Southern Economic Journal*, vol. 33, núm. 3, pág. 378.

valoraban suficientemente dicha educación. Los anteriores razonamientos llevaron a varios autores a solicitar la escolarización obligatoria, que según ellos debería ser potenciada mediante ayudas por parte del gobierno dirigidas a las escuelas. Es decir, la intervención pública debía consistir en dos tipos de actuaciones: regulación y financiación.

Además de estos dos motivos esgrimidos por los economistas clásicos, a lo largo del presente siglo han ido aparecido en la literatura económica otros nuevos. Todos ellos han sido objeto de clasificaciones muy dispares por parte de distintos autores. Esta divergencia es debida a que la mayor parte de los motivos están conectados entre sí, no existiendo una clasificación que logre tratarlos como compartimentos estancos. Por ese motivo, he optado por utilizar la clasificación que puede resultar más útil de cara a posteriores análisis realizados en este trabajo, distinguiendo entre cinco grupos de razonamientos para la intervención pública, a saber:

- 1) Problemas de eficiencia derivados de fallos del mercado
- 2) Problemas de equidad generados por el mercado
- 3) La educación como necesidad preferente
- 4) La educación como bien público
- 5) Presencia de valores comunes

1.2.1. Problemas de eficiencia derivados de fallos del mercado

La provisión de educación en mercados competitivos sería eficiente, desde el punto de vista técnico, si estuviésemos en un marco de competencia perfecta. Sin embargo, se pueden distinguir cuatro fuentes potenciales de fallos del mercado y por tanto de ineficiencias que van a ser tratadas seguidamente:

1.2.1.1. Información imperfecta

Una de las condiciones exigidas para el funcionamiento eficiente del mecanismo de mercado es la presencia de información perfecta, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. En el terreno educativo existen problemas de falta de información, aunque centrados fundamentalmente en el lado de la demanda. Se trata, por tanto, de un servicio caracterizado por una

gran asimetría de información que puede conducir a decisiones equivocadas por parte de los demandantes.

Ante esta falta de información, el sector público puede facilitar la toma de decisiones mediante dos vías: regulando la información que los proveedores privados deben ofrecer a los demandantes o bien encargándose él mismo de llevar a cabo la provisión de dicha información.

1.2.1.2. Efectos externos

A pesar de la existencia de múltiples definiciones del concepto de efecto externo, es usual utilizar la propuesta por Meade por ser una de las más clarificadoras. Según este autor

*Un efecto externo positivo (negativo) es un evento que confiere un beneficio (infringe un daño) apreciable en alguna persona o personas que no son plenamente consentidoras en la toma de decisión o decisiones que lleva, directa o indirectamente al evento en cuestión.*⁸

Partiendo de esta definición, merece la pena señalar que en la educación no universitaria, a diferencia de lo que ocurre con otros bienes o servicios, la decisión no es tomada únicamente por el usuario, sino que en ella también intervienen otros miembros de su familia, en particular sus padres. Por ello, los efectos externos se referirán únicamente a los beneficios o daños causados fuera de ese entorno.

En lo que respecta a efectos externos positivos, es obvio que el aprendizaje de un individuo va a tener influencias positivas sobre un buen número de agentes. Weisbrod⁹ sistematiza esos efectos en función de quienes sean los beneficiarios, distinguiendo entre beneficiarios por razón de vecindad (familia futura del niño, vecinos, etc.) por razón de trabajo (futuros compañeros y empresarios) y la sociedad en general. Dentro de este último

⁸ MEADE, J.E. (1973): *The theory of economic externalities. The control of environmental pollution and similar social costs*, A.W. Sithoff-Leiden, Geneve, pág. 15.

⁹ WEISBROD, B.A. (1972): "Efectos externos de la inversión en educación", en BLAUG, M. (ed.) *Economía de la educación: textos escogidos*, Tecnos, Madrid, págs. 155-162.

grupo de beneficiarios, algunos efectos externos tienen singular importancia, como la influencia positiva sobre el funcionamiento democrático, sobre el crecimiento económico, sobre los impuestos que recaudará el sector público o sobre el progreso cultural y científico.¹⁰

Por otro lado, conviene volver sobre el término aprendizaje, ya que dependiendo del contenido que se dé a esta categoría se van a generar efectos externos en distinto grado. Olmeda distingue tres contenidos :

*1) alguna forma de aprendizaje, que implica transmisión intergeneracional de conocimientos, valores y actitudes en relación con el medio en que el ciudadano se desarrolla. Se trata de un proceso de socialización del individuo, de configuración del esquema preferencial de cada ciudadano; 2) el proceso de desarrollo y de hacer efectivas las potencialidades y capacidades existentes en cada uno de los individuos; 3) el proceso de aprendizaje para el desempeño de específicas tareas sociales con mayor o menor complejidad técnica.*¹¹

El primero de estos contenidos es el que tiene una mayor importancia de cara a justificar la intervención pública, ya que es el que conlleva unos beneficios externos mayores. No obstante, tampoco se pueden descartar los efectos externos derivados del segundo y tercer contenido.

Basándose en estos efectos externos positivos, existen dos razones distintas para justificar la presencia del sector público:

a) Interiorización de los efectos externos.

Como se ha visto, diversos agentes se benefician de la educación de los individuos, por lo que sus costes deberían ser compartidos por todos los beneficiarios de la misma. Esta interiorización es de muy difícil aplicación en el caso de los beneficiarios por razón de vecindad o de trabajo debido a la dificultad existente en identificarlos y en medir sus beneficios, además del problema que entraña el lapso temporal existente en ocasiones entre el

¹⁰ Los beneficios sociales de la educación se analizan con más detalle en LEVIN, H.M. (1987): "Education as a public and private good", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, núm. 4, pág. 630 y en COHN, E. (1979): *The economics of education*, Ballinger, Cambridge, Mass. págs. 260-262.

¹¹ OLMEDA, M. ET AL (1990), op. cit., pág. 8.

momento en que se recibe la educación y el que se producen esos beneficios. Sin embargo, en el caso de los beneficios sociales el sector público es el agente que debe asumir parte de ese coste y por lo tanto financiar parte del servicio. Otra cuestión más compleja será intentar determinar qué parte de financiación debe asumir.

b) Inversión sub-óptima.

Esta justificación está basada principalmente en la teoría del capital humano¹². Según esta teoría se considera a la educación como una inversión, que se demandará siempre y cuando los beneficios monetarios futuros que proporcione, adecuadamente actualizados, sean superiores a los costes monetarios que represente.

Los demandantes del servicio valorarán dichos costes y beneficios para determinar la cantidad de educación que maximice la diferencia entre ambos. En esta valoración los padres tendrán en cuenta los costes privados que supone la educación, que en ausencia de financiación pública serán la mayor parte de los costes monetarios totales. Sin embargo, no valorarán todos los beneficios monetarios, sino únicamente los privados, sin tener en cuenta los que supondrá la educación para el resto de la sociedad. Por este motivo, si se deja la responsabilidad de la financiación en manos únicamente de las familias, éstas demandarán una cantidad de educación inferior a la que sería óptima para la sociedad en su conjunto. Por contra, si el sector público se involucra en la financiación de la educación, los costes privados disminuirán, provocando un aumento en la demanda de los padres, que así se podrá aproximar al óptimo social.

Antes de finalizar con la teoría del capital humano, conviene mencionar que su desarrollo se ha basado fundamentalmente en la enseñanza superior. En lo que se refiere a este nivel educativo, la teoría ha sido sometida a diferentes críticas que quedan fuera del alcance de este trabajo. Además de esas críticas, merece la pena advertir que su aplicación a niveles educativos inferiores no es evidente, ya que la conexión entre cantidad de educación e ingresos futuros va perdiendo relevancia conforme se desciende de nivel educativo. Esta situación provocará que la financiación pública no se traduzca en un aumento

¹² Para una descripción más completa de esta teoría ver CALERO, J. (1993), op. cit., págs. 31-44.

proporcional de la cantidad de educación demandada por los padres. Ello no quiere decir que este argumento para la financiación pública pierda todo su contenido, pero sí indica que no tiene tanta importancia como la interiorización de efectos externos.

La intervención pública también podría venir justificada por la presencia de efectos externos negativos, aunque resulta difícil demostrar que la educación de los individuos provoque algún efecto negativo a otros agentes. Sin embargo, sí que se van a producir efectos externos negativos debidos a la escolarización de los niños. Pese a que su importancia es reducida en comparación con los efectos positivos, existen ejemplos suficientemente ilustrativos de su existencia, como el aumento de ruido provocado por las escuelas o el contagio de determinadas enfermedades. La presencia de estos efectos negativos de importancia tan reducida, no es en mi opinión un motivo suficiente para justificar la intervención pública.

1.2.1.3. Monopolios

Este problema está constituido por el poder monopolístico que pueden ejercer ciertas instituciones educativas, que les permite tener precios superiores y suministrar servicios inferiores al punto de equilibrio que resultaría de un mercado totalmente competitivo. Esta situación no es habitual en el sector escolar, debido a que no suelen existir barreras de entrada difíciles de salvar y a la relativa importancia que tienen las economías de escala, por lo que la intervención pública no será por lo general necesaria.

1.2.1.4. Insuficiencia de oferta

En zonas geográficas poco pobladas cabe la posibilidad de que la demanda no sea suficiente para sufragar los costes que supone la instalación de algún centro educativo. En este caso, los usuarios tienen dos posibilidades: pueden cambiar su lugar de residencia, lo cual agravaría más si cabe el problema de despoblación de dichas zonas o pueden recurrir al transporte a lugares donde sí existan oferentes, pero esta situación supone elevados costes, que pueden repercutir en una infrutilización del servicio escolar. Ante esta situación es conveniente que el sector público intervenga, pudiendo financiar a

los productores privados para que les sea rentable ofrecer el servicio o bien encargarse de la producción del servicio y de la financiación total o parcial de sus costes.

1.2.2. Problemas de equidad

Este argumento es uno de los pilares en los que descansa la justificación de la intervención pública, tanto en educación como en otros servicios sobre personas, pudiéndose desdoblar a su vez en dos tipos diferentes de aspectos, los asignativos y los redistributivos.

1.2.2.1. Aspectos asignativos

Bajo un sistema basado en el mercado, una importante cantidad de familias no dispondrá de los suficientes medios económicos para financiar la educación que desea para sus hijos. Una situación como la descrita provocaría una gran pérdida de recursos humanos potenciales en el futuro, tanto desde el punto de vista individual como social.

Este problema teóricamente se podría solucionar sin la intervención del sector público gracias a la posibilidad de endeudarse que brinda el mercado de capitales¹³, pero en la práctica el endeudamiento está muy limitado por las imperfecciones que presentan estos mercados. Ante estas imperfecciones, el sector público se puede involucrar en el mercado de capitales a través de diferentes métodos: garantizando los préstamos a las instituciones financieras, actuando como prestamista, o bien financiando directamente la educación de esos niños. Las dos primeras alternativas son factibles, pero suponen a su vez un nuevo problema que Cohn¹⁴ denomina “las preferencias temporales y de riesgo”.

Este problema se divide en dos. En primer lugar se debe tener en cuenta que muchos de los beneficios individuales que proporciona la educación

¹³ Ver BARR, N. (1993): *The economics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford, pág. 345.

¹⁴ COHN, E. (1974): *Economics of State aid to education*, Heath and Company, Lexington, pág. 6.

tardan gran cantidad de tiempo en lograrse, especialmente aquellos referidos a las ganancias futuras del individuo. Este lapso temporal puede inducir a muchas familias y estudiantes a invertir cantidades inferiores a las que serían deseables. Por otra parte, no debe olvidarse el riesgo en que incurren los estudiantes de obtener unos beneficios educativos inferiores a los esperados, lo cual puede influir en gran medida en las decisiones privadas sobre la educación, tendiendo a disminuir la demanda educativa. Ante esta situación, la financiación pública se configura como la alternativa más adecuada para resolver los problemas asignativos.

1.2.2.2. Aspectos redistributivos

Los aspectos redistributivos también son de suma importancia a la hora de justificar la intervención pública, debido a que la disminución de diferencias en el nivel de educación de los niños es un medio para garantizar que las distribuciones de renta futuras sean menos desiguales¹⁵. La intervención pública, tomada desde este punto de vista, puede favorecer la educación de los niños con menos recursos y así facilitar la existencia de diferencias más reducidas en su renta futura respecto a los que tienen más medios.

Pese a que la mejora de la distribución de la renta sea un objetivo generalmente aceptado, existen, como explica Cohn¹⁶, distintas posturas en cuanto a cuál es el objetivo específico que se persigue, ya que se puede buscar la igualdad de oportunidades, la igualdad de renta en sí misma o bien la igualdad de bienestar económico. En cualquier caso, la financiación pública de la educación facilitaría la consecución de cualquiera de estos objetivos¹⁷, aunque también es cierto que las políticas redistributivas no se pueden centrar únicamente en la educación.

¹⁵ Existen diversos trabajos empíricos que tratan esta cuestión. Entre ellos cabe destacar PSACHAROPOULOS, G. (1977): "Unequal access to education and income distribution", *De Economist*, núm. 3, págs. 383-392.

¹⁶COHN, E. (1974), op. cit., pág. 7.

¹⁷ En la enseñanza superior la relación entre financiación pública y redistribución de la renta no está generalmente aceptada. En los años 70 se desarrolló un prolijo debate sobre esta cuestión, que encabezaron Hansen, Weisbrod y Pechman.

1.2.3. La educación como necesidad preferente

Durante los años 50 se produjeron avances significativos en el ámbito de la Hacienda Pública. Una de las aportaciones más importantes fue la propuesta de Musgrave¹⁸ sobre las necesidades tutelares, tanto preferentes como condenables. Tras esta aportación inicial, diversos autores han tratado de caracterizar estas necesidades¹⁹. Olmeda²⁰ distingue tres características fundamentales:

- a) Se produce una distorsión o interferencia en las preferencias del individuo por parte del sector público. Esta interferencia en las preferencias individuales puede tener lugar en el proceso de su formación y generación, en el proceso de revelación de las mismas o en la respuesta pública a las preferencias ya formadas y manifestadas.
- b) Esta distorsión se debe a que la utilización de determinados bienes o servicios es considerada socialmente inadecuada por defecto (necesidades preferentes) o por exceso (necesidades condenables).
- c) Las técnicas públicas empleadas para adecuar el nivel de utilización efectiva y deseable de los bienes y servicios son la obligatoriedad o prohibición y la estimulación o desestimulación.

La problemática de las necesidades preferentes tiene especial relevancia en el servicio educativo, debido a que la educación infantil, al igual que la primaria y, en gran medida, la secundaria coincide con edades de los niños inferiores a la mayoría legal. Lo anterior implica que legalmente no se les reconoce la capacidad de tomar decisiones sobre su educación independientemente de sus padres. Ello no significa que la opinión de los

¹⁸ MUSGRAVE, R.A. (1957): "A multiple theory of budget determination", *Finanzarchiv*, vol. 17, núm. 3, págs. 333-343.

¹⁹ Para una revisión de las aportaciones sobre esta materia se pueden consultar: OLMEDA, M. (1995): "La satisfacción pública de las necesidades tutelares: un caso de provisión o regulación públicas", Ponencia presentada en el III Encuentro de Economía Pública, Sevilla, 9 y 10 de febrero y HEAD, J.G. (1990): "On merit wants: reflections on the evolution, normative status and policy relevance of a controversial public finance concept", en BRENNAN, G.; WALSH, C. (ed.) *Rationality, individualism and public policy*, Australian National University, Canberra, págs. 211-256.

²⁰ OLMEDA, M. (1995), op. cit., págs. 6-7.

niños no vaya a tener influencia, pero en principio la decisión última estará en manos de sus padres. Es decir, la figura del usuario del servicio, el niño, no va a coincidir con la del demandante, el padre, madre o tutor.

Uno de los trabajos que aborda de forma detallada esta cuestión es el llevado a cabo por West²¹. Para este autor, el argumento para la intervención pública es la falta de responsabilidad y conocimientos de muchos padres a la hora de tomar decisiones importantes que afecten a sus hijos, entre las que destaca la elección de la cantidad y modalidad de educación que maximice el bienestar presente y futuro de los hijos. La intervención pública se justifica, por tanto, por la supuesta mayor responsabilidad y mejores conocimientos de las autoridades públicas sobre la educación que conviene a los niños.

La argumentación propuesta por West, ha sido compartida y desarrollada por otros autores. Le Grand, Propper y Robinson²² siguen el razonamiento anterior, pero consideran que se puede subdividir a su vez en otros dos. Por un lado, la falta de información de los padres puede tener como consecuencia decisiones que no se adapten a los intereses de sus hijos. Por otro, los padres pueden estar perfectamente informados de los beneficios presentes y futuros que representa la educación, pero no ser capaces de procesarlos adecuadamente para tomar las decisiones más apropiadas.

El propio Le Grand²³ indica un tercer problema relacionado con los dos anteriores, consistente en la posibilidad de que las familias “exploten” a sus propios miembros. Al estar separadas las figuras de demandante y usuario, es posible que los padres demanden conscientemente una cantidad o calidad de educación inferior a la que sería conveniente a los intereses de sus hijos, basándose en la maximización de sus propios beneficios. Esta actitud egoísta vendrá provocada por los costes educativos, tanto monetarios, no monetarios como de oportunidad, que deben asumir los padres si apuestan por la educación que más conviene a sus niños.

²¹ WEST, E.G. (1965): *Education and the State*, Institute of Economic Affairs, London. Citado en COHN, E. (1979), op. cit., págs. 258-259.

²² LE GRAND, J.; PROPPER, C.; ROBINSON, R. (1992): *The economics of social problems*, MacMillan, Houndmills, págs. 72-74.

²³ LE GRAND, J. (1989): “Markets, welfare and equality”, en LE GRAND, J.; ESTRIN, S. (ed.) *Market socialism*, Oxford University Press, Oxford, pág. 197.

El problema de la falta de información constituye sin duda un argumento difícilmente rebatible en favor de la intervención pública. Respecto a los otros dos problemas, la solución consistente en la intervención pública no es compartida por todos. Así, los partidarios de la elección paterna argumentan que si los padres son competentes en decisiones tan importantes como la nutrición, o la sanidad que reciben sus hijos, por qué no lo tienen que ser a la hora de decidir cuál es la educación que deben recibir. Peacock y Wiseman²⁴ también critican la intervención pública desde otro punto de vista, opinando que si bien las autoridades pueden poseer un mejor conocimiento de lo que más conviene a los individuos en cuanto a directrices generales, su información concreta respecto a cada uno de ellos es mucho menor que la que poseen dichos individuos o sus familias.

Las actuaciones públicas más adecuadas para modificar las preferencias de los demandantes van a depender del objetivo que persiga el sector público, pudiendo distinguirse las siguientes:

- a) Si se pretende modificar el proceso de formación y generación de las preferencias, el sector público puede regular la información provista por los oferentes del servicio o bien encargarse de dicha provisión.
- b) Si el sector público pretende estimular la utilización del servicio educativo, puede conseguirlo mediante una política de subvenciones enmarcada dentro de la financiación pública o bien a través de regulación pública no coactiva.
- c) Si el estímulo no es suficiente y las preferencias de los ciudadanos quedan por debajo de la utilización socialmente deseable del servicio, al sector público le resta la vía de obligar a los ciudadanos a dicha utilización mediante la regulación pública coactiva. Esta vía ha sido utilizada universalmente al establecer un tramo de escolarización obligatoria.

Para terminar, merece la pena destacar la relación inversamente proporcional que tienen los tres problemas descritos con el nivel económico o cultural, tanto de la familia como de la sociedad en su conjunto. Así, en sociedades subdesarrolladas o en las que exista una gran desigualdad en el

²⁴ PEACOCK, A.T.; WISEMAN, J. (1964): *Education for democrats: a study of the financing of education in a free society*, Institute of Economic Affairs, London, pág. 20.

acceso a la educación será más necesaria la intervención gubernamental para asegurar estándares mínimos que en otras sociedades en las que los individuos y sus familias estén dispuestos a asumir esos estándares sin necesidad de coacción.

1.2.4. La educación como bien público

La asignación efectuada por el mercado no es válida cuando nos enfrentamos a bienes públicos. En este apartado se pretende analizar si la educación se puede considerar como un bien público. Esta tarea tiene su dificultad, pues la caracterización de este tipo de bienes no es uniforme en la literatura económica, pudiendo distinguirse tres perspectivas distintas:

1) La primera corresponde a Birdsall, quien utiliza la siguiente definición:

*Un bien público es todo bien o servicio provisto de facto o subsidiado por el presupuesto gubernamental.*²⁵

Esta definición ha sido criticada como una posición de repliegue ante la complejidad de un análisis más profundo, ya que aporta muy poco al intentar caracterizar los bienes de este tipo. Por ese motivo, no se va a tener en cuenta como un criterio aplicable a la educación.

2) La segunda perspectiva ha sido la más utilizada en la literatura económica y se debe a la aportación de Samuelson²⁶ en los años 50, quién se basó en las características técnicas de los bienes y servicios para decidir si podían ser considerados como públicos. Estas características son la oferta conjunta y las dificultades de exclusión.

²⁵ BIRDSALL, W.C. (1965): "A study of the demand for public goods", en MUSGRAVE, R.A. (ed.) *Essays in fiscal federalism*, Brookings Institution, Washington, pág. 235.

²⁶ SAMUELSON, P.A. (1954): "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, págs. 387-389. Existe versión en castellano en ARROW, K.S.; SCITOVSKI, T. (1974): *La economía del bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 227-231.
SAMUELSON, P.A. (1955): "Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol. 37, págs. 350-356. Existe versión en castellano en BREIT, W.; HOCHMAN, H.M. (1973): *Microeconomía*, Interamericana, México, págs. 435-441.

En palabras de Olmeda, la oferta conjunta o consumo no rival consiste en:

*que los servicios de un mismo activo sean utilizados por varios sujetos de modo que la utilización por un sujeto no impida el uso del mismo por los demás y con el mismo nivel de calidad.*²⁷

El servicio educativo se caracteriza en muchas ocasiones por presentar unos costes marginales decrecientes, pero no es correcto afirmar que se trata de un servicio no rival para los consumidores, en tanto que al aumentar el número de usuarios del servicio se producirá o bien un incremento en los costes o bien una disminución en la cantidad y/o calidad del servicio.

Los bienes públicos también se caracterizan por las dificultades existentes en excluir a determinados agentes de su consumo. Este no es el caso de la educación, donde resulta relativamente sencillo excluir a aquellos usuarios que no intervengan en la financiación del servicio.

Por tanto, se puede concluir que la educación no puede ser considerada como un bien público según las características que definió Samuelson. Esta conclusión no tiene nada de extraño, ya que estas características eran tan restrictivas que muy pocos bienes se pueden considerar públicos puros o privados puros. En realidad la educación se configuraría, al igual que la mayoría de bienes y servicios, como un bien intermedio, participando de las características tanto de los públicos como de los privados puros.

3) La tercera perspectiva de los bienes públicos no ha gozado de tanto reconocimiento como la samuelsoniana. Sin embargo puede servir de más ayuda a la hora de caracterizar a la educación. Esta perspectiva tiene su origen en el trabajo de Steiner, quien define los bienes públicos a partir de lo que él denomina bienes colectivos. Según este autor:

*Los bienes colectivos surgen siempre que algún segmento del público desea colectivamente, y está dispuesto a pagar por ello, un conjunto de bienes y servicios diferente que el que produciría un mercado sin restricciones.*²⁸

²⁷ OLMEDA, M. (1992): "Los bienes públicos: ¿Un fallo del mercado o del análisis económico?", Mimeo, pág. 5.

Por lo tanto, un bien colectivo requiere:

- a) Una diferencia apreciable en la cantidad o en la calidad entre los bienes ofrecidos por el mercado y los deseados por una parte del público colectivamente.
- b) Una demanda viable de la diferencia; es decir, la conciencia de la necesidad y la disposición al pago.

Los bienes colectivos pueden ser provistos de forma privada o pública. Sin embargo, existe una condición adicional que convierte a algunos de estos bienes colectivos en bienes públicos. El requisito se refiere a que el público recurra al poder del Estado para su producción. Por tanto, para configurar el bien como público es condición necesaria que ese grupo manifieste su preferencia por la producción pública frente a la privada.

Desde esta perspectiva la educación se configura como un bien colectivo, ya que su demanda colectiva supera a la individual y existe una disposición a pagar por esa demanda colectiva. Más complejo resulta su tratamiento como bien público, ya que será necesaria la preferencia del público por la producción por parte del gobierno. Evidentemente, esa preferencia no será común para la sociedad en su conjunto, pero si existe un grupo suficientemente significativo que la prefiere, será motivo suficiente para que el sector público intervenga, encargándose de la producción del servicio.

1.2.5. Los valores comunes

La intervención pública viene justificada en este caso por la necesidad de conseguir que toda la población tenga una serie de valores comunes que le permita integrarse en la sociedad e influir sobre ella. A pesar de que un sistema de educación basado en el mercado puede lograr la asimilación de algunos de

²⁸ STEINER, P.O. (1992): "El sector público y el interés público", en HAVEMAN, R.H.; MARGOLIS, J. (ed.) *Un análisis del gasto y de las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 22. Este trabajo resume un estudio más amplio publicado anteriormente: STEINER, P.O. (1969): *Public expenditure budgeting*, Brookings Institution, Washington.

dichos valores por la población, Cohn²⁹ argumenta que la producción pública puede favorecer en mayor medida la asunción de estos valores.

Este argumento es matizado por Musgrave y Musgrave, quienes opinan que los valores transmitidos por las escuelas públicas son diferentes a los de las privadas:

*En el caso de las escuelas públicas, el contexto de lo que se estudia y los valores que se transmiten serán establecidos por una gran parte de la comunidad como resultado de un proceso político. En el caso de las escuelas privadas, los programas escolares reflejarán los puntos de vista de grupos particulares de la sociedad, limitados por características religiosas, culturales, nacionales y otras.*³⁰

Se produce por tanto una colisión de dos derechos sumamente importantes: por un lado el derecho genérico de todos los niños a recibir una educación uniforme que favorezca la integración social y reduzca las diferencias sociales existentes y, por otro, el derecho de los padres a elegir la educación que más conviene a sus hijos. Dependiendo del peso que cada sociedad dé a cada uno de estos dos derechos, la provisión pública estará más o menos justificada.

1.2.6. Conclusiones

Una vez finalizada la exposición de los motivos por los cuales se puede justificar la intervención pública en materia educativa, conviene recapitular cuáles son las actuaciones públicas más adecuadas para solucionar cada uno de los problemas descritos. El cuadro 1.3. recoge estas actuaciones:

²⁹ COHN, E. (1979), op. cit., págs. 261-262.

³⁰ MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. (1980): *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, New York. Se ha utilizado la versión en castellano de José María Lozano, *Hacienda pública teórica y aplicada (5ª edición)*, McGraw-Hill, Madrid, 1992, pág. 221.

Cuadro 1.3 Actuaciones públicas más adecuadas para la intervención

	Provisión de Información	Producción pública	Financiación pública	Regulación pública
Información imperfecta	X			X
Efectos externos positivos			X	
Insuficiencia de oferta		X	X	
Problemas de equidad			X	
Necesidad preferente	X		X	X
Bien Público		X		
Valores comunes		X		

De este cuadro se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) La regulación se configura como una actuación pública esencial al considerar la educación como una necesidad preferente. De hecho, todos los países pertenecientes a la O.C.D.E. establecen como mínimo un tramo de edad de escolarización obligatoria y unos requisitos en cuanto a seguridad e higiene y en cuanto a contenidos curriculares mínimos. Además de estas cuestiones, la regulación puede referirse a otros contenidos del sistema educativo, aunque ello dependerá tanto del sistema de producción, provisión y financiación elegido como de las características particulares de cada sociedad. Por estas razones, en adelante se va a considerar la necesidad de la regulación pública, independientemente de las posibilidades que presenten tanto la producción como la financiación.

b) Pese a la existencia de cuatro motivos distintos para justificar la financiación pública, dos de ellos tienen en mi opinión una significación especialmente relevante, ya que son problemas que no pueden ser solucionados mediante otra actuación pública; se trata de la presencia de efectos externos positivos y las cuestiones de equidad. La importancia de estas dos cuestiones hace imprescindible que el sector público se involucre en la financiación del sistema educativo.

c) Otra cuestión diferente será la necesidad de producción pública. Los tres motivos que se han descrito para justificarla eran insuficiencia de oferta, bienes públicos y valores comunes. El primero de los motivos se refiere a un caso particular que justificaba la producción únicamente en áreas poco

pobladas, que no va a tenerse en consideración en aras a un análisis más general de la producción. Los otros dos razonamientos favorables a la producción no se pueden utilizar desde una perspectiva positiva, sino que hacen referencia a cuestiones normativas sobre las que el conjunto de la sociedad o bien determinados grupos de ella deberán manifestar sus preferencias. Por un lado, para considerar a la educación como un bien público, era necesario que el público o un grupo del mismo recurriera al Estado para la su producción. Por tanto, si existe algún grupo significativo que ejerce ese recurso al Estado, se justificará la producción pública, pero no de forma general, sino únicamente para sus miembros. La producción pública universal únicamente se justificaría si el grupo estuviera constituido por la mayor parte de la sociedad. Por otro lado, los valores comunes también pueden justificar la producción pública, pero se oponen a la libertad de elección de los padres. La producción pública sólo estará justificada si la sociedad concede más importancia a los valores comunes que a la libertad de elegir la educación de los hijos.

Por estos motivos, en adelante se va a considerar la necesidad de que el sector público intervenga mediante regulación y financiación, mientras que la producción pública va a ser tomada como una posibilidad, que será necesaria en la medida en que la sociedad, o algún grupo significativo de la misma manifieste su preferencia por ella.

1.3. LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO

La configuración del sector educativo de un país va a depender de las características socioeconómicas y culturales del mismo, así como de la actuación de diferentes agentes económicos. Una manera de categorizar estas posibilidades se basa en que las actuaciones de financiación y/o regulación del mismo sean ejercidas por el sector público o por el privado. Estas alternativas, recogidas por Lamdin y Mintrom³¹, se muestran en el cuadro 1.4.

³¹ LAMDIN, D.J.; MINTROM, M. (1997): "School choice in theory and practice: taking stock and looking ahead", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, pág. 213.

Cuadro 1.4 Configuración del sector educativo en función de quién lleve a cabo las actuaciones de financiación y producción.

	PRODUCCIÓN	
FINANCIACIÓN	Privada	Pública
Privada	1	3
Pública	2	4

Los casos 1 y 4 representan los dos polos opuestos, habiéndose conformado tradicionalmente como las dos alternativas más comunes en materia educativa.

El caso 1 (producción y financiación privadas) se refiere a un mercado privado competitivo, que sólo puede verse afectado por la presencia de regulación pública. Esta situación, pese a que es defendida por algunos autores próximos al liberalismo, ha sido ampliamente criticada, ya que en ausencia de financiación pública no se tendrían en cuenta los efectos externos de la educación y, lo que es todavía más grave, llevaría a un acceso muy poco equitativo a la misma.

El caso 4 (producción y financiación públicas) representa la situación opuesta de la anterior. Esta alternativa también ha sido sometida a críticas, centradas en dos aspectos fundamentales:

- * Merma de la capacidad de elección de los demandantes.
- * Posible menor eficiencia de las escuelas públicas respecto a las privadas, causada por la ausencia de competencia.

Ante los problemas derivados de las dos alternativas anteriores, la mayor parte de países han optado por permitir simultáneamente la presencia de ambos tipos de escuelas: por un lado escuelas públicas financiadas por el Estado, que permiten el acceso a la educación infantil, primaria y secundaria a todos los demandantes y por otro lado escuelas privadas, que se financian a través de precios y que estarán disponibles para aquellos demandantes que las prefieran a las públicas y que estén dispuestos a pagar sus precios. Con un sistema mixto como el descrito se consigue paliar algunos de los problemas enumerados, pero no resolverlos en su totalidad:

a) Se pueden solucionar o, al menos disminuir, las consecuencias de los efectos externos positivos. Por un lado, se consigue que toda la población tenga acceso a un nivel educativo mínimo, y así poder evitar situarse muy por debajo del óptimo educativo social. Por supuesto, la distancia existente entre el nivel mínimo y el óptimo social dependerá de cómo se regule ese mínimo. Por otro lado, el sector público estará asumiendo los costes correspondientes a los beneficios que reporta a la sociedad la educación de los individuos, aunque dicha asunción será desigual: en el caso de escuelas públicas estará asumiendo también los costes correspondientes a los beneficios privados y en el caso de escuelas privadas no asumirá ningún coste. Esta desigualdad se justifica por la posibilidad que se brinda a todos los demandantes de poder elegir escuelas públicas.

b) Los problemas de equidad vertical que reportaría un sistema de mercado se alivian significativamente con la escolarización universal pública, pero no desaparecen ya que los demandantes con mayor capacidad económica tendrán siempre una alternativa más: las escuelas privadas. Esta nueva situación representará problemas de equidad cuando el producto de las escuelas públicas sea inferior al de las privadas, pero no cuando lo iguale o supere.

c) El sistema mixto supone una mejora en la capacidad de elección respecto al público puro, aunque estas nuevas posibilidades sólo aparecerán para aquellos demandantes que puedan hacer frente a los precios de los centros privados. Los demandantes con reducida capacidad económica no verán mejorada su capacidad de elección real.

d) Un sistema mixto introduce competencia entre los productores privados. Si la relación positiva entre competencia y eficiencia es cierta, se conseguiría aumentar ésta última, al menos en lo que se refiere a centros privados. No obstante, este supuesto no goza de aceptación universal y será necesario demostrarlo para cada caso concreto.

Como se ha visto, la combinación de los dos casos extremos no termina de solucionar los problemas planteados, sobre todo en lo que a libertad de elección e igualdad de oportunidades se refiere.

El caso 3 (producción pública y financiación privada) supone una nueva alternativa para el sector público. Sin embargo, conjuga todos los problemas

vistos para los dos casos precedentes: la ausencia de financiación pública no resuelve los problemas planteados por los efectos externos ni las cuestiones de equidad y la producción pública continua sin permitir nuevas opciones a la hora de elegir y puede generar pérdidas de eficiencia. Pese a estos inconvenientes no se puede descartar totalmente una política de este tipo, siempre y cuando la financiación privada únicamente se refiera a parte del coste del servicio. De hecho, en muchos países es habitual el cobro de tasas por los servicios educativos públicos.

En los últimos años se han llevado a cabo nuevas propuestas que o bien se sitúan en el caso 2 (producción privada con financiación pública), o bien propugnan mantenerse en el caso 4 (producción y financiación públicas), pero introduciendo modificaciones significativas en las actuaciones de financiación y/o regulación. Estas propuestas, han sido analizadas desde dos perspectivas teóricas distintas. Por un lado, desde la década de los 50 se ha pretendido fomentar la elección paterna de escuela a través de una serie de medidas que se pueden englobar dentro de la denominación genérica de “políticas de elección de escuela”. Por otro lado, en la última década se han introducido y analizado reformas cuyo principal objetivo ha sido la emulación de los mercados competitivos en los servicios correspondientes al estado del bienestar. Estas últimas medidas se conocen como “cuasimercados”

1.4. LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN DE ESCUELA Y LOS CUASIMERCADOS

Las políticas de elección de escuela abarcan un rango muy amplio de posibilidades de actuación del sector público, que van desde la libertad de elección de escuelas públicas hasta la financiación de centros privados. No obstante, todas tienen un denominador común, que consiste en la presencia de financiación pública para lograr dos objetivos distintos: fomentar la libertad de elección de centro por parte de los padres e incrementar el nivel de competencia entre las escuelas. Debido a la importante repercusión que tienen ambos objetivos, en el resto del presente capítulo van a ser tratados de forma separada.

1.4.1. La libertad de elección de escuela

El derecho de los padres a la elección del tipo de educación que van a recibir sus hijos no es reciente. Su origen en la literatura económica se debe a la aportación de J.S. Mill, que en su obra “On liberty”³² se decanta porque las familias elijan la alternativa más adecuada para sus hijos y reclama la financiación del Estado para aquellas que no puedan cubrir los costes de la opción elegida. Este derecho se convierte en fundamental gracias a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en el tercer apartado de su artículo 26 establece: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

Este derecho fundamental se ha plasmado, en los textos constitucionales de todos los países democráticos, así como en numerosos acuerdos internacionales. Sin embargo, su desarrollo no ha revestido una articulación idéntica. La más común ha consistido en la convivencia y en la posibilidad de elección de dos tipos de centros educativos: escuelas públicas y escuelas privadas.

Sin embargo, en opinión de Levin³³, conviene no confundir este derecho fundamental, que hace referencia a la libertad de elegir un tipo de educación acorde a los valores éticos, religiosos y filosóficos de la familia, con el derecho de elegir un centro educativo concreto, que se adapte a las necesidades educativas particulares del niño. A este último derecho, no reconocido de forma universal, es al que se refiere este apartado.

Tradicionalmente las escuelas públicas se han caracterizado, además de ser financiadas por el sector público, por un elevado grado de homogeneidad y por tener una demanda cautiva basada en la asignación según criterios geográficos. Estas características han minado seriamente las posibilidades reales de elección por parte de los consumidores, ya que éstos o bien no tenían derecho a elegir la escuela que más se adaptaba a sus intereses o bien no disponían de alternativas reales debido a la homogeneidad de los centros. Las

³² MILL, J.S. (1859): *On liberty*, Parker, London. Se ha utilizado la versión en castellano de Pablo de Azcárate, *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1997, págs. 192-197.

³³ LEVIN, H.M. (1991): “The economics of educational choice”, *Economics of Education Review*, vol. 10, núm. 2, pág. 178.

escuelas privadas han sido las encargadas de ofrecer alternativas educativas a los centros públicos, pero la ausencia de financiación por parte del Estado ha convertido a dichas alternativas en inviables para muchas familias, especialmente para aquellas con un nivel adquisitivo más reducido.

Ante esta situación, se han llevado a cabo durante los últimos años propuestas para cambiar el balance de poder desde los productores hacia los consumidores, para así posibilitar un mayor rango de oportunidades de elección.

1.4.2. La competencia entre escuelas

En el epígrafe anterior se incidía en la importancia que se ha dado recientemente a la libre elección de escuela por parte de los padres. Este hecho se ha tomado como un objetivo en sí mismo, pero puede también utilizarse como punto de partida para el logro de otro objetivo: el aumento de competencia generado por la elección de los demandantes.

La libertad de elección de centro va a generar una mayor competencia debido a que se produce un cambio sustancial en los mecanismos de control que se establecen sobre el servicio. En aquellos sistemas educativos en los que no existe libertad de elección de centro, la única posibilidad que tienen los padres para adecuar las características del servicio educativo a sus preferencias es a través de lo que Hirschman³⁴ denominó mecanismo de “voz”. Mediante este mecanismo los padres podrán intentar modificar las condiciones del servicio a través de su participación dentro del mismo proceso educativo.

Según Lieberman³⁵, el mecanismo de voz tiene dos limitaciones importantes. En primer lugar, se necesita la colaboración de otros padres para que sea eficaz. Es decir, es más efectivo si se lleva a cabo de forma colectiva que individual. En segundo lugar, aún en el caso de que los padres manifiesten sus preferencias de forma colectiva, existe el riesgo de que las autoridades

³⁴ HIRSCHMAN, A.O. (1970): *Exit, voice and loyalty*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass. Se ha utilizado la versión en castellano de Eduardo L. Suárez, *Salida, voz y lealtad (1ª edición)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

³⁵ LIEBERMAN, M. (1989): *Privatization and educational choice*, St. Martin's Press, New York, págs. 150-151.

educativas no las tengan en consideración. Esta situación se puede alcanzar debido a la ausencia de suficientes instrumentos de presión por parte de los padres.

La presencia de libertad de elección de centro confiere a los padres un nuevo mecanismo de control. Se trata de lo que Hirschman denominó “salida”. Es decir, los padres que no vean atendidas sus preferencias en una escuela determinada tienen la opción de matricular a sus hijos en un nuevo centro que se adapte mejor a las mismas. Gracias a este nuevo mecanismo los centros serán más receptivos a dichas preferencias, ya que así podrán incrementar el número de usuarios o bien no perder aquellos que ya tenían matriculados. Es decir, los centros tendrán que actuar de forma competitiva para asegurarse un número suficiente de clientes.

Pese a que la presencia del mecanismo de “salida” en sistemas competitivos tiene una elevada importancia, no es el único. Los padres también tienen la posibilidad de continuar utilizando la “voz” para que sean atendidas sus preferencias. Además, este último mecanismo será más eficaz porque al ir unido a la “salida” confiere a los padres un mayor poder de presión.

No obstante, conviene señalar que la libertad de elección y la utilización del mecanismo de salida no generarán automáticamente una mayor competencia en el sector educativo. Para que ésta se produzca será necesario instrumentar medidas que relacionen los recursos recibidos por las escuelas con la demanda que consigan atraer, ya que de lo contrario no tendrán ningún incentivo para satisfacer las demandas de los padres.

El origen de la visión competitiva de las escuelas corresponde a Milton Friedman³⁶, quien en 1955 abogó por utilizar mecanismos financieros que aumentasen la capacidad de elección de centro por parte de los padres y que trajesen consigo una mayor competencia entre las escuelas públicas y privadas. Sin embargo, este incremento de competencia no debe considerarse beneficioso por sí mismo, sino que deberá suponer mejoras que afecten al sistema educativo. Según Friedman, la competencia es positiva porque genera

³⁶ FRIEDMAN, M. (1955): “The role of government in education”, en SOLO, R.A. (ed.) *Economics and the public interest*, Rutgers University Press, New Brunswick, págs. 123-144.

una mayor variedad en la oferta educativa y porque introduce una mayor flexibilidad en el entorno educativo.

La idea inicial de Friedman se transforma con el tiempo, hasta la publicación en 1980 del libro "Free to Choose"³⁷. En este libro Milton Friedman, junto con su esposa Rose, insisten en la idea de facilitar la libertad de elección para fomentar la competencia, pero introducen una nueva consecuencia positiva de dicha competencia: una mejora en la eficiencia productiva de las escuelas, que se traduce tanto en un aumento del output educativo como en una disminución de los inputs necesarios.

Tanto la relación entre elección y competencia como la existente entre ésta última y la eficiencia ha sido objeto de numerosos trabajos en las dos últimas décadas³⁸. Sin embargo, ninguno de ellos supone un análisis económico tan completo como el desarrollado a partir de la última década bajo la denominación de cuasimercados, por ese motivo se va a dedicar un epígrafe independiente dedicado a su descripción.

1.4.3. Los cuasimercados en educación

Durante la década de los 80, el gobierno conservador británico llevó a cabo una serie de reformas en el ámbito del estado del bienestar que supusieron cambios fundamentales en la estructuración de servicios tan importantes como la sanidad, la educación, la vivienda o los servicios sociales. Estas reformas han sido analizadas por una serie de investigadores británicos que, a partir de un artículo pionero de Le Grand publicado en 1991³⁹, han utilizado un nuevo término económico para referirse a ellas: cuasimercados. La introducción de reformas de este tipo no se ha circunscrito únicamente al

³⁷ FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. (1980): *Free to choose*, Secker & Warburg, London, págs. 150-188. Existe versión en castellano: *Libertad de elegir*, Editorial Folio, Barcelona, 1997.

³⁸ Se pueden consultar, entre otros, los siguientes trabajos: LEVIN, H.M. (1992): "Market approaches to education: vouchers and school choice", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 279-285; WALFORD, G. (1994): *Choice and equity in education*, Cassell, London y LÓPEZ, F. (1995): *La libertad de elección en educación*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.

³⁹ LE GRAND, J. (1991): "Quasi-markets and social policy", *Economic Journal*, vol. 101, págs. 1.256-1.267. Existe versión en castellano en OROVAL, E. (1996) *Economía de la educación*, Ariel, Barcelona, págs. 257-271.

ámbito británico, sino que otros países han llevado a cabo políticas muy similares.

Los “cuasimercados” tienen como característica principal la sustitución de mecanismos burocráticos de producción, asignación y distribución por la utilización de mecanismos competitivos. Es decir, tratan de emular el funcionamiento de los mercados competitivos. Pese a esta característica común con los mercados, existen diferencias importantes entre ambos, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda, que impiden tratarlos de forma idéntica. Estas diferencias son las siguientes:

a) Respecto al lado de la oferta, en los mercados plenamente competitivos no existe ningún tipo de interferencia por parte del sector público, mientras que en los cuasimercados la financiación y la regulación corresponden al Estado, en tanto que la provisión y producción de los servicios puede llevarse a cabo por oferentes públicos, por privados o por la actuación conjunta de ambos, aunque siempre dentro de un entorno competitivo.

b) Por el lado de la demanda, la diferencia está centrada en el mecanismo utilizado para manifestar las preferencias de los consumidores. En un mercado competitivo, los consumidores utilizarán su disposición al pago del precio para manifestar esas preferencias, mientras que en un cuasimercado la demanda se suele ejercer de dos formas distintas:

* Puede llevarse a cabo por agentes que actúan en nombre de los consumidores finales⁴⁰.

* Puede ejercerse por los propios consumidores, aunque éstos no utilizarán los precios para indicar sus preferencias, sino que elegirán al proveedor en función de sus características y el sector público será el encargado de financiar el servicio.

Como se ha visto, los cuasimercados llevan aparejada la presencia de un entorno competitivo en la provisión del servicio. Además, para que esa

⁴⁰ La presencia de agentes decisores no es un hecho habitual en educación pero sí en otros servicios como en sanidad o servicios sociales, donde el médico general o el asistente social pueden decidir cuál es el oferente que más conviene a cada usuario.

competencia sea posible es necesaria la existencia de proveedores que ofrezcan un producto diferenciado para así posibilitar la elección del consumidor o del agente que actúa en su nombre. Sin embargo, ni la competencia ni la capacidad de elección se pueden considerar en sí mismos como objetivos finales de los cuasimercados, sino medios para lograr el principal objetivo de éstos: la mejora en la eficiencia productiva del servicio. Este énfasis en la eficiencia se debe fundamentalmente a la evolución creciente que han tenido dentro del presupuesto público los gastos destinados a servicios correspondientes al estado del bienestar y que han llevado a los políticos a buscar nuevas fórmulas que reduzcan esos gastos, intentando a la vez que no se reduzca ni la cantidad ni la calidad del servicio prestado.

La consecución de este objetivo puede tener un efecto negativo sobre la igualdad de acceso a los servicios que proporcionan los sistemas burocráticos tradicionales utilizados en los servicios del estado del bienestar. Para evitar esta situación, en el diseño e implantación de los cuasimercados deben tenerse en cuenta estas cuestiones, de forma que al menos su introducción no suponga un retroceso en términos de equidad.

Pese a que las políticas de elección de escuela y los cuasimercados se han introducido dentro de un marco teórico distinto, los mecanismos utilizados en ambos casos son muy similares en el servicio educativo y están destinados a la consecución de dos objetivos prioritarios: favorecer la libertad de elección de escuelas por parte de los padres e incrementar la competencia entre los centros educativos. Por este motivo, en lo que resta de capítulo se va a prescindir de la diferenciación entre políticas de elección y cuasimercados, analizándose únicamente las medidas concretas destinadas a lograr los dos objetivos citados.

1.4.4. Elección pública frente a elección de mercado

Los objetivos expuestos de competencia, libertad de elección y diversidad del sistema educativo, se pueden alcanzar mediante dos tipos de políticas públicas diferentes, que Levin⁴¹ se encargó de clasificar:

⁴¹ LEVIN, H.M. (1987): "Education as a public and private good", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, núm. 4, págs. 628-641.

1) Políticas de elección pública⁴²: estas medidas van a intentar lograr los objetivos descritos sin emplear la privatización de ninguna de las actuaciones públicas. Es decir, se pretende continuar con la producción, la financiación y la regulación públicas, pero llevando a cabo modificaciones en estas actuaciones destinadas a favorecer la elección, la diversidad y la competencia.

2) Políticas de elección de mercado o de elección privada: estas políticas van a suponer una privatización parcial del servicio educativo. Se trata de privatizar la producción, pero no la financiación ni la regulación que continúan en manos del sector público. Es decir, se utilizan los recursos públicos para financiar la producción de educación en centros privados.

Pese a que ambos tipos de políticas van a tener características y objetivos comunes, también es cierto que existe una diferencia fundamental entre ellas: la presencia de privatización. Este hecho ha provocado que las reticencias a aplicar políticas de elección de mercado hayan sido, por lo general, mucho mayores tanto en el terreno de la educación como en cualquier otro servicio prestado por el sector público. Además de esta diferencia de contenido, las medidas concretas utilizadas en ambas alternativas, así como las consecuencias derivadas de ellas no van a ser iguales.

Levin⁴³ distingue cuál de las dos políticas es más adecuada teniendo en cuenta tres tipos de criterios:

a) Los aspectos sociales de la educación

Dentro de este grupo distingue dos propósitos fundamentales de la educación:

- * La presencia de una experiencia educativa común, que es fundamental para proporcionar los valores y conocimientos comunes necesarios para el funcionamiento democrático de una sociedad.

⁴² Pese a la coincidencia terminológica, las políticas de elección pública no están contenidas dentro del enfoque conocido como "public choice".

⁴³ LEVIN, H.M. (1991), op. cit., págs. 151-155.

- * La equidad del sistema educativo, representada tanto por la igualdad en las condiciones de acceso a la educación como por la igualdad de oportunidades de elegir el centro educativo.

Respecto al primero de los propósitos, Levin opina que la elección pública es más adecuada que la de mercado. El argumento que maneja se refiere a que los mecanismos de elección pública parten de la experiencia educativa común y desarrollan el sistema de elección en ese mismo marco, mientras que los mecanismos de elección privada favorecen la diferenciación de la oferta de las escuelas para poder captar un determinado segmento de mercado, lo cual va en contra del logro de una experiencia educativa común.

En cuanto al propósito de la equidad conviene distinguir los efectos que tendrán ambas políticas sobre la igualdad en las condiciones de acceso y sobre la igualdad de oportunidades de elección. El primer objetivo se puede lograr tanto con sistemas de elección pública como de mercado, siempre y cuando la asignación de recursos públicos favorezca de forma prioritaria a los más necesitados. El segundo objetivo es más complicado de alcanzar, independientemente de cuál sea el mecanismo de elección utilizado. Los motivos de esta complejidad son dos. Por un lado, el acceso desigual a la información y por otro las desigualdades geográficas entre los diversos grupos socioeconómicos.

b) Los aspectos privados de la educación

Una segunda categoría para la comparación entre los dos sistemas de elección es la satisfacción de los propósitos privados de la educación. Es decir, cuál proporciona una mayor capacidad de respuesta de los centros a las preferencias de las familias, entre las cuales están las dimensiones filosóficas, académicas, religiosas y políticas. Levin opina que la elección de mercado es más recomendable para satisfacer esas preferencias debido a la mayor flexibilidad y el mayor rango de posibilidades de elección que proporcionan los centros privados.

c) Aspectos relacionados con la eficiencia

Los defensores de la elección de mercado argumentan que ésta proporciona una mayor eficiencia al sistema educativo. Para ello se basan en dos tipos de evidencias empíricas⁴⁴: el menor coste por alumno y el mayor nivel de éxito escolar de las escuelas privadas. Sin embargo, estas evidencias no son irrefutables, ya que muchos de los estudios que alcanzan estas conclusiones han sido criticados⁴⁵ por diversos motivos, entre los cuales cabe destacar la ausencia de algunos costes de las escuelas privadas⁴⁶ o la falta de diferenciación de los costes en función de las características de los niños⁴⁷.

A continuación se procede a analizar las posibilidades que brindan ambos sistemas de elección de forma separada.

1.5. LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN PÚBLICA

Los centros educativos públicos tradicionalmente se han caracterizado por su elevado grado de homogeneidad, por tener a unos usuarios asignados en base a criterios de residencia y por la ausencia total de competencia entre ellos, ya que su financiación no dependía únicamente del número de alumnos

⁴⁴ Entre estos estudios empíricos merece la pena destacar: COLEMAN, J.S.; HOFFER, T.; KILGORE, S. (1982): "Achievement and segregation in secondary schools: a further look at public and private school differences", *Sociology of Education*, vol. 55, págs. 162-182 y HOFFER, T.; GREELEY, A.M.; COLEMAN, J.S. (1985): "Achievement growth in public and catholic high schools", *Sociology of Education*, vol. 58, núm. 1, págs. 74-97.

⁴⁵ Existen diversos trabajos que ponen en duda la supuesta mayor eficiencia de las escuelas privadas. Pueden consultarse MURNANE, R.; NEWSTEAD, S.; OLSEN, R.J. (1985): "Comparing public and private schools: the puzzling role of selectivity bias", *Journal of Business & Economic Statistics*, vol. 3, núm. 1, págs. 23-35 y WITTE, J.F. (1992): "Private school versus public school achievement: are there findings that affect the educational choice debate?", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 371-394.

⁴⁶ En algunos estudios empíricos el coste de los centros privados no tiene en cuenta subvenciones recibidas de entidades privadas. Entre éstas son habituales las que conceden ciertas instituciones religiosas, tanto dinerarias como en especie (entrega de material, cesión de edificios, trabajo no remunerado del profesorado, etc.)

⁴⁷ La política de admisión llevada a cabo por los centros va a ser un factor determinante de los costes. Los centros que seleccionen el alumnado en base a las características de los niños, partirán con una ventaja significativa en sus costes unitarios ya que podrán rechazar a aquellos alumnos con necesidades especiales o con escasa probabilidad de éxito. En general, los centros privados van a tener más posibilidades de llevar a cabo esta selección al estar sujetos a menores regulaciones que los públicos.

matriculados. No es menos cierto que determinados países sí que han intentado desde hace décadas establecer una política diferenciadora de los centros públicos, así como facilitar la elección familiar de la escuela. Sin embargo esta situación no ha sido la más habitual.

Ante estas características claramente opuestas a la libertad de elección de centro, se han desarrollado a partir de los años 60 distintos tipos de políticas, que van a suponer un avance en la capacidad de elección de los demandantes del servicio educativo público. Estas medidas pueden agruparse en tres bloques distintos, siguiendo un informe del Centro para la Investigación e Innovación Educativa de la O.C.D.E.⁴⁸

- 1) Liberalización de la elección de centros públicos.⁴⁹
- 2) Fomento de la competencia entre escuelas públicas.
- 3) Promoción de la diversidad y especialización de las escuelas públicas.

1.5.1. Liberalización de la elección de centros públicos

En la mayor parte de países desarrollados la asignación a las escuelas públicas se realiza teniendo en cuenta criterios de proximidad geográfica. En muchas ocasiones este no es el único criterio utilizado, pero suele ser el que tiene mayor influencia en el proceso de asignación. El primer paso para facilitar la libertad de elección de centro consistirá en eliminar estas restricciones basadas en la residencia, de forma que se pueda elegir cualquier escuela de la comunidad, que puede coincidir con la ciudad, la región, el país o cualquier otro tipo de área geográfica.

No obstante, la desaparición de estas regulaciones no va a tener una repercusión homogénea en la capacidad de elección. Habrá que tener también en consideración otras cuestiones:

- a) La forma en que la elección es presentada: no va a tener el mismo efecto una política liberalizadora que obligue a elegir activamente el centro que se

⁴⁸ O.E.C.D. (1994): *School: a matter of choice*, O.E.C.D., Paris, págs. 17-20.

⁴⁹ A esta liberalización también se la conoce como matriculación abierta o distrito único.

desea que otra en la que los niños sean asignados a una escuela, pudiendo los padres cambiar esta asignación predeterminada.

b) Los límites a la expansión de las escuelas: cuanto mayor sea la facilidad para adaptar el tamaño de las escuelas que tienen exceso de demanda, mayor será el número de familias que se vean recompensadas con la aceptación en las escuelas que han elegido.

c) El método de selección: si existen escuelas cuya demanda es superior a las plazas disponibles, incluso tras intentar adaptar su tamaño a esa demanda, será necesario establecer mecanismos de selección. Existe una variada gama de mecanismos posibles: proximidad del domicilio, renta familiar, hermanos en el mismo centro, necesidades especiales de los niños, etc. Si bien es cierto que al aplicar cualquiera de estos criterios habrá una parte de los demandantes que se mostrará insatisfecha, la asignación según criterios geográficos se muestra, en mi opinión, como una de las que afecta más negativamente a la libertad de elección de los padres, ya que se estará favoreciendo a aquéllos que basen su elección de escuela en criterios que poco o nada tendrán que ver con cuestiones estrictamente educativas.

1.5.2. Fomento de la competencia entre escuelas públicas.

Para aplicar con éxito este tipo de medidas se requiere taxativamente que no existan impedimentos a la libre elección de centro, es decir que se cumpla lo visto en el apartado anterior. Evidentemente, la libertad de elección de centro es un logro significativo para muchas familias; sin embargo, también puede ser utilizada como un medio para conseguir una mayor eficiencia de los centros públicos. Para ello será condición necesaria que se produzca a su vez un aumento de la competencia entre las escuelas, que podrá conseguirse a través de la utilización simultánea de dos vías:

1) Aumentando la autonomía de los centros: las escuelas públicas podrán llevar a cabo sus propias decisiones, que pueden incluir medidas tales como la elaboración de sus propios criterios de contratación, la posibilidad de endeudarse para ampliar su capacidad, etc. Gracias a estas medidas los centros podrán variar aquellas condiciones que no consideren adecuadas y adaptarse así a las preferencias de los consumidores. Si no se produce este aumento de

autonomía, las posibilidades de actuación de los centros quedarán muy limitadas.

2) Vinculando la cantidad de recursos públicos que reciben las escuelas al número de alumnos matriculados. Con este tipo de medidas se consigue que la financiación se destine finalmente a los centros, pero hay que hacer una matización que resulta de gran importancia para este trabajo. La financiación puede ir dirigida directamente a los oferentes del servicio o puede consistir en un vale proporcionado por el sector público a los demandantes, que estos a su vez lo entregarán como contraprestación del servicio recibido. Esta última posibilidad se tratará con detalle cuando se analice el sistema de vales en el siguiente capítulo.

La financiación dirigida a la oferta puede tener efectos muy dispares en función de cómo se articule el enlace entre los recursos recibidos por el centro y el número de alumnos. De esta forma se pueden establecer mecanismos en que la totalidad de la financiación dependa del número de alumnos o bien mecanismos en los que sólo una parte de los recursos se asignen teniendo en cuenta la cantidad de usuarios. Puede utilizarse para financiar únicamente gastos corrientes o incluir también las inversiones en capital. Asimismo, la financiación recibida por el centro puede ser idéntica por cada alumno matriculado o diferenciada en función de las características de los mismos.

Dentro de las amplias posibilidades que brinda la financiación a la oferta en función del número de alumnos, merece la pena destacar un mecanismo novedoso en educación que supone una alternativa a los ya existentes: la subasta⁵⁰. Ésta puede ser de dos tipos:

a) Subasta de primera oferta u holandesa: los oferentes del servicio entregan sus ofertas al subastador, que concede el contrato al oferente que haya presentado un precio mayor por la posibilidad de llevar a cabo este servicio. El subastador comienza con un precio muy alto y va bajando hasta que un oferente acepta y paga el precio que ha ofrecido. Se utiliza fundamentalmente en casos de monopsonio.

⁵⁰ Un análisis más exhaustivo de este mecanismo de financiación se puede encontrar en JOHNES, G. (1993): *The economics of education*, MacMillan, Houndmills, págs. 111-116.

b) Subasta de segunda oferta o inglesa: el subastador comienza con un precio muy bajo y los oferentes van ofreciendo cada vez más, compitiendo entre sí. El precio pagado por el ganador es el precio ofrecido por el último rival que haya permanecido en la puja. Se usa fundamentalmente en casos en que el vendedor sea un monopolista o tenga un producto único.

En el ámbito de la educación, las subastas de primera oferta han sido las únicas utilizadas, aunque su funcionamiento es algo distinto al que se ha descrito anteriormente, pudiendo distinguirse los siguientes pasos:

- 1º Los centros pujan por recibir financiación pública. Para ello, en lugar de pujar según el precio del servicio, lo hacen teniendo en cuenta los costes unitarios de cada plaza. Además, los centros deben indicar cuál es el máximo número de alumnos que puede matricularse en ellos.

- 2º La autoridad educativa ordena estas ofertas y asigna la financiación pública en función de dichos costes, premiando a las instituciones que operen con costes más reducidos. Esta asignación de la financiación se puede llevar a cabo de dos formas: otorgando una financiación por plaza mayor a los centros que oferten costes más bajos o bien estableciendo una financiación unitaria de cuantía idéntica, pero asignando a los alumnos en primer lugar a los centros que hayan pujado con costes inferiores. Si se sigue esta última modalidad, las escuelas con menores costes podrán aprovecharse de las ventajas de las economías de escala.

El objetivo fundamental que se persigue con las subastas es mejorar el nivel de eficiencia productiva de los centros públicos, fundamentalmente a través de la reducción de los costes unitarios. Sin embargo, también son sometidas a críticas, ya que el énfasis en la reducción de costes puede venir acompañado por una disminución en la calidad del servicio.

1.5.3. Promoción de la diversidad y especialización de las escuelas públicas

Las políticas vistas en los apartados anteriores pretenden mejorar la capacidad de elección y la eficiencia de los centros. Sin embargo, su efecto sobre la diversidad puede resultar escaso, debido a que la competencia entre las escuelas puede generar una preocupación por reducir los costes o mejorar el output sin tener en cuenta criterios de diferenciación del servicio. Si el gobierno está interesado en la presencia de diversidad dentro del propio sistema educativo público, será necesario que lleve a cabo medidas destinadas directamente a fomentarla. Para ello puede actuar mediante la regulación, obligando a los centros a disponer de una oferta diferenciada o a través de la financiación, incentivando a las escuelas alternativas. En cuanto al contenido de la diversidad, éste puede ser muy variado: puede referirse a nuevas alternativas pedagógicas, a centrarse en determinadas materias del currículo, a propugnar ciertos valores, etc.

1.6. LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN DE MERCADO

Las políticas de elección pública pretenden promover la libertad de elección y/o estimular la competencia. Sin embargo, estos objetivos también pueden ser perseguidos mediante la incorporación de las escuelas privadas al rango de posibilidades de elección que tienen los padres.

Los partidarios de esta incorporación parten de tres argumentos para justificar esta alternativa frente a la elección pública. En primer lugar, arguyen que los centros privados tienen mayor facilidad que los públicos para entrar en competencia. Además, también suelen argumentar que los centros privados son más eficientes que los públicos y por tanto se podría conseguir una reducción de costes o un incremento del output con medidas de este tipo. Por último, exponen sus preferencias por esta vía fundamentándolas en que se incrementará el número de alternativas de elección y también la diversidad de las mismas. Este último razonamiento tiene especial relevancia en países en los que existe una separación legal entre Iglesia y Estado, ya que las escuelas públicas son obligatoriamente laicas y muchas escuelas privadas se caracterizan por proporcionar alternativas de orientación religiosa.

Para la inclusión de las escuelas privadas dentro de la esfera de posibilidades de elección existen varias vías de actuación por parte del sector público. La menos innovadora consiste en permitir la existencia de escuelas privadas y permitir la elección de las mismas por aquellos demandantes que las prefieran frente a las públicas. Esta alternativa no puede ser rebatida en la actualidad, ya que en todos los países democráticos se admite tanto el derecho de los padres para elegir el tipo de educación que prefieren para sus hijos como el derecho a la creación de centros docentes.

Sin embargo, la mera presencia de alternativas privadas a la educación pública no garantiza de forma efectiva la libertad de elección por parte de todos los demandantes, ya que los centros privados se verán abocados al cobro de precios para prestar sus servicios, lo cual les colocará como una alternativa inaccesible para muchas familias, especialmente para aquellas con menos recursos.

Las políticas de elección de mercado van un paso más allá de la simple autorización de las escuelas privadas. Intentan igualar las condiciones de acceso de los usuarios tanto a escuelas públicas como a privadas. Para lograr este propósito emplean una medida común: financiar con fondos públicos la educación de niños en centros privados. Se trata, por tanto, de financiar públicamente la producción privada del servicio.

Conviene puntualizar que las políticas de elección de mercado también pueden utilizarse en un contexto en el que desaparezcan las escuelas públicas y por tanto la financiación pública vaya dirigida únicamente a centros de titularidad privada. Esta perspectiva es apoyada por Friedman⁵¹, quien argumenta que la privatización total de la producción está basada en una supuesta menor calidad de los centros públicos respecto a los privados. Sin embargo, la opinión de Friedman no es ampliamente compartida, ni siquiera por los defensores más acérrimos de la libertad de elección de centro, debido a que una situación como la propuesta eliminaría de forma drástica una fuente de posibilidades de elección para las familias: la escuela pública.

⁵¹ FRIEDMAN, M. (1997): "Public schools: make them private", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, pág. 343.

Las políticas de elección de mercado pueden instrumentarse de forma totalmente independiente de cómo se organicen y financien las escuelas públicas. Es decir, no es preciso que las políticas de elección pública se apliquen conjuntamente con las de elección de mercado y si esto ocurre ambas políticas pueden perseguir objetivos diferentes o llevarse a cabo de forma distinta. Sin embargo, también es posible que las políticas de elección pública y de mercado se elaboren conjuntamente para así crear un contexto competitivo en términos de igualdad entre ambos tipos de centros. Para conseguir este objetivo será necesario que la financiación de los centros públicos siga los mismos criterios que la dirigida a centros privados y también que las escuelas públicas gocen de la suficiente autonomía para poder entrar en competencia con las privadas.

Los siguientes epígrafes se destinan a describir brevemente cuáles son las principales políticas existentes para financiar la educación en centros de propiedad privada, sin olvidar su posible utilización en centros públicos. Los tres primeros mecanismos se utilizan para financiar directamente a los oferentes del servicio, mientras que los tres últimos constituyen instrumentos para canalizar la financiación hacia la demanda.

1.6.1. Subvenciones dinerarias a los centros

La forma más común de financiar con dinero público la producción privada de la educación es a través de subvenciones dinerarias dirigidas a los oferentes del servicio. Mediante este sistema los centros privados consiguen una fuente de financiación adicional, que se traducirá normalmente en una reducción de los precios cobrados a los padres. No obstante, existe también el riesgo de que los oferentes se apropien esta subvención, o al menos parte de ella, siempre y cuando no efectúen una reducción correlativa en el precio.

Las subvenciones dinerarias pueden establecerse siguiendo diferentes pautas. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

a) Subvenciones idénticas para todos los centros: estas medidas son poco recomendables, ya que favorecen la escisión empresarial en pequeñas unidades.

b) Subvenciones en función de los costes del centro: estas subvenciones pueden operar a su vez de dos formas muy distintas:

- * Subvención directamente proporcional al coste: con estas actuaciones se favorece a aquellos centros que operen a un coste superior, lo cual inducirá a las escuelas a tener altos costes para recibir mayor financiación. Estas medidas no pueden considerarse recomendables ya que favorecen la disminución de eficiencia.
- * Subvención inversamente proporcional al coste: al contrario que las anteriores, estas subvenciones favorecen la disminución de costes de los centros. Esta situación, que en principio parece plausible, también puede conllevar efectos negativos, como la disminución de la calidad del servicio unida a la reducción de costes.

c) Subvenciones en función del número de unidades escolares: consisten en asignar una cuantía idéntica a cada grupo homogéneo de alumnos. Este tipo de métodos se puede justificar en base a que las unidades tienen necesidades de recursos similares, independientemente de cuál sea el número de niños que atiendan.

d) Subvenciones en función del número de niños: con esta clase de medidas las escuelas tenderán a establecer unidades lo más amplias posibles para así reducir costes sin que disminuya la financiación recibida. Dentro de estas políticas se puede distinguir a su vez entre dos modalidades:

- * Subvención idéntica por niño
- * Subvención diferenciada en función de las características de los niños, pudiéndose tener en cuenta la edad, la situación socioeconómica, la existencia de minusvalías, etc.

1.6.2. Subvenciones en especie a los centros

La financiación pública dirigida a la oferta también puede consistir en el pago por parte del sector público de algunos o de todos los inputs que van a ser utilizados por las escuelas privadas para la producción del servicio. Es

decir, en lugar de dar una subvención dineraria a los centros, el gobierno se encarga de pagar los sueldos de los profesores, el mobiliario, el material escolar, etc.

En realidad el sector público tiene a su vez dos posibilidades diferentes. Puede encargarse él mismo de la decisión de compra de esos inputs o bien simplemente pagar aquéllos que hayan sido elegidos por cada centro privado.

Este tipo de políticas suele venir acompañado de regulaciones sobre precios, con el fin de conseguir que la financiación pública de los inputs del proceso productivo se traduzca en una disminución o eliminación de los precios cobrados a los usuarios.

1.6.3. Incentivos fiscales dirigidos a los centros

La financiación pública de los centros privados puede instrumentarse indirectamente a través de beneficios fiscales concedidos a los centros. Estos incentivos pueden afectar a múltiples tributos: impuestos sobre beneficios, sobre el consumo, sobre la propiedad, etc.

Con este tipo de medidas se consigue favorecer al sector educativo respecto a otros sectores de la economía y fomentar la presencia de competidores privados, ya que se están eliminando algunas barreras de entrada en ese sector. Sin embargo, si se pretende utilizar la financiación pública para conseguir una reducción en el precio final pagado por los padres, no parece que estas medidas sean las más adecuadas, ya que el efecto que tendrán estos beneficios fiscales sobre el precio del servicio es incierto.

1.6.4. Becas

Las becas constituyen la forma más habitual de destinar la financiación pública a la demanda. Consisten en subvenciones dinerarias destinadas a cubrir total o parcialmente el precio que tienen que pagar los demandantes por la educación de los niños en centros de titularidad privada.

Como cualquier tipo de financiación a la demanda tienen la ventaja de que se pueden tener en cuenta las condiciones y características de cada usuario a la hora de decidir la cuantía de financiación se le asigna. No obstante, también pueden generar efectos indeseados, como la utilización de la subvención para la compra de bienes o servicios que no estén relacionados con la educación del niño. Si se pretende evitar este inconveniente, será necesario establecer mecanismos de control para asegurarse que la financiación pública se gasta efectivamente en dicha educación.

1.6.5. Deducciones y reducciones impositivas

La financiación dirigida a la demanda también se puede articular a través de incentivos fiscales para los demandantes del servicio. Aunque estos incentivos pueden afectar a diversos impuestos, los que tienen un efecto más importante son las reducciones y las deducciones en el impuesto sobre la renta de los padres. Estas dos medidas tienen diversos puntos de concordancia, pero su concepto es distinto y también lo serán sus repercusiones.

Las reducciones consisten en disminuciones de la base imponible del impuesto sobre la renta. Esta reducción puede consistir en la totalidad del precio pagado por los padres o bien de una parte del mismo. De todas maneras, independientemente de cuál sea el porcentaje de reducción permitido, van a llevar consigo dos consecuencias negativas. Por un lado, la reducción no va a poder compensar totalmente el precio pagado por los padres en los centros privados, ya que el tipo marginal de gravamen nunca va a alcanzar el 100%. Por otro lado, si el impuesto tiene una tarifa progresiva, provocará un ahorro mayor en términos de cuota para los demandantes con una renta superior, lo cual convertirá estas reducciones en regresivas si no se articula ningún mecanismo adicional para evitarlo.

Las deducciones⁵² suponen una disminución en la cuota del impuesto sobre la renta, es decir se descuentan una vez aplicada la tarifa del mismo. Este mecanismo ha sido mucho más utilizado que las reducciones debido a que

⁵² Un análisis exhaustivo de las deducciones en educación se puede encontrar en JAMES, T.; LEVIN, H.M. (1983): *Public dollars for private schools: the case of tuition tax credits*, Temple University Press, Philadelphia.

soluciona los dos problemas descritos en el párrafo anterior. Por un lado, la deducción representa el ahorro en términos de cuota y no de base del impuesto. Ello conlleva que el importe de la deducción coincida con el ahorro real del importe pagado por el servicio, pudiéndose establecer un porcentaje del 100% si se quiere que la recuperación del gasto sea total. Por otro lado, la deducción supondrá el mismo ahorro independientemente de la renta del sujeto pasivo. Es decir, su efecto será proporcional siempre que el porcentaje de deducción sea constante.

Pese a las ventajas descritas de las deducciones frente a las reducciones, ambas tienen en común diversos problemas para su aplicación práctica que pueden afectar a la equidad vertical. Entre ellos figura la posibilidad de que los demandantes con baja renta no realicen la declaración del impuesto y por tanto no se puedan aplicar ninguno de los dos incentivos. También es posible que los padres lleven a cabo dicha declaración pero que no tengan base imponible o cuota suficiente para poder aplicarse enteramente uno u otro incentivo. Por supuesto, ambos problemas pueden tener solución si se considera la existencia de un impuesto negativo con obligación universal de declarar, aunque ningún país ha optado por esta vía.

1.6.6. Subvención en especie a los usuarios: los vales educativos

La subvención dirigida a los usuarios de centros privados puede también instrumentarse en especie. Para ello el sector público concede a cada usuario un vale educativo que éste podrá entregar en la escuela privada como instrumento de pago del precio estipulado. Este mecanismo será analizado en profundidad en el siguiente capítulo.

1.7. PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS DE ELECCIÓN. SOLUCIONES POSIBLES

Como se ha visto en los apartados anteriores, las políticas de elección, ya sean públicas o de mercado tratan de incrementar la libertad de elección, generar competencia y promover una mayor diversidad en el sector educativo. Sin embargo, no siempre pueden alcanzar estos objetivos debido a diversos problemas que van a ser analizados a continuación.

1.7.1. Problemas de información

Los problemas de información pueden estar originados, según Willms y Echols⁵³, bien por la falta de conocimiento de las alternativas disponibles o bien a la incapacidad de los padres de procesar adecuadamente esa información para la toma de decisiones. Estos problemas, que pueden afectar a la toma de decisiones sobre cualquier bien o servicio, se vuelven especialmente relevantes en el caso del servicio educativo, debido a dos razones. Una es la complejidad de este servicio, que convierte la decisión de los padres en una tarea especialmente complicada, ya que los éstos pueden valorar numerosos factores a la hora de tomar esa decisión: métodos pedagógicos, calidad de la docencia, seguridad e higiene, disciplina, y un largo etcétera. La segunda es la variabilidad de las escuelas. Éstas son organizaciones cambiantes, que van a producir modificaciones de un curso respecto al anterior, mientras que las decisiones de los padres van a ser tomadas habitualmente en función del conocimiento que tienen de las mismas referido a cursos anteriores.

Calero⁵⁴ resalta otras dos características de este servicio que puede tener consecuencias no deseadas. La primera se refiere a que la información que poseen los proveedores va a ser superior a aquella de que disponen los demandantes. Este problema de asimetría de información puede llevar a que los proveedores desarrollen estrategias oportunistas como la selección adversa, consistente en ocultar a los usuarios potenciales las características del servicio que puedan afectar de forma negativa a la calidad del mismo. La segunda hace referencia a que los padres toman a menudo sus decisiones en base a criterios no educativos como la raza o la clase social dominante en el alumnado, la presencia de ciertos métodos disciplinarios o la imagen del centro y los alumnos (aspecto de los edificios, obligatoriedad de utilizar uniformes).

⁵³ WILLMS, J.D.; ECHOLS, F. (1992): "Alert and inert clients: the Scottish experience of parental choice of schools", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 341-342.

⁵⁴ CALERO, J. (1998): *Una evaluación de los cuasimercados como instrumentos para la reforma del sector público*, Fundación BBV, Bilbao, págs. 14, 15 y 30.

Todos estos problemas de información conllevan que en ocasiones no se tomen decisiones adecuadas respecto a la elección del centro educativo. Esta situación, que es un problema en sí mismo, también tiene dos repercusiones negativas. Por un lado, los propios centros se percatarán de que las decisiones de los padres pueden ser arbitrarias y no tendrán incentivos para mejorar, ya que el número de usuarios que la elijan no estará relacionado con los esfuerzos destinados a perfeccionar el servicio. Por otro, resulta especialmente preocupante el hecho de que la falta de información se traduzca en un acceso desigual a la misma. Es decir, que aquellas familias con un nivel socioeconómico más bajo sean las que tengan menos información y por tanto menos opciones reales de elegir escuela.

Ante estos problemas de información, el sector público puede llevar a cabo las siguientes medidas destinadas a resolverlos⁵⁵:

- a) Se puede alentar u obligar a las escuelas a que proporcionen más información a sus posibles clientes. Este método tiene un problema: las escuelas competitivas tenderán a dar una imagen excesivamente buena de sí mismas o bien a ofrecer únicamente aquella información que más le beneficie. Por este motivo, parecen más adecuadas medidas como las que aparecen a continuación.
- b) Articular “centros de información a los padres”. Se trata de centros públicos que aunque no pueden ofrecer juicios subjetivos sobre la calidad de cada escuela, sí pueden ofrecer a los padres información apropiada sobre las distintas alternativas y guiarles en su decisión.
- c) Otro tipo de medidas, especialmente utilizadas en países anglosajones, se refiere a la publicación de indicadores sobre el funcionamiento de las escuelas, sobre los resultados académicos medios de los niños, o sobre los informes relativos a inspecciones realizadas en las mismas.

⁵⁵ O.E.C.D. (1994), op. cit., pág. 32.

1.7.2. Problemas de transporte

Con un sistema de libertad de elección de centro aumenta el número de alternativas disponibles respecto a un sistema basado en la asignación geográfica, pero también se incrementa la distancia que los niños deben recorrer para asistir al centro elegido. Esta situación será especialmente grave en áreas poco pobladas del ámbito rural, en las que únicamente exista una escuela pública cercana al domicilio del niño. En áreas urbanas el problema no revestirá tanta importancia, pero también tendrá asociados costes para las familias, que pueden ser costes monetarios cuando se compre ese transporte, costes por el tiempo perdido cuando los padres decidan llevar a sus hijos al colegio o costes asociados al riesgo de trasladar a los niños. Estos costes pueden provocar que algunos padres no elijan realmente la alternativa que consideran más ventajosa en términos estrictamente educativos, sino que opten por llevarlos a la escuela más cercana. Este problema se vuelve especialmente grave cuando las posibilidades de elección se ven limitadas para familias con bajo poder adquisitivo que residen en zonas donde las escuelas se caracterizan por una calidad inferior.

Para evitar estos problemas el sector público puede articular medidas que intenten reducir los costes asociados al transporte. Entre esas medidas se pueden destacar las siguientes:

- a) En áreas rurales se pueden crear más escuelas públicas para ofrecer realmente más de una opción, aunque esto supondrá un elevado coste. También existe la posibilidad de subvencionar fuertemente a los centros privados que se instalen en dichas zonas.
- b) En zonas urbanas se pueden establecer ayudas al transporte escolar que compensen los costes asociados a dicho transporte, o bien establecer una red de transporte público gratuito.
- c) El problema de la elección de los grupos menos favorecidos puede disminuirse situando las escuelas públicas más deseables en esos barrios o comunidades menos privilegiados o bien estableciendo una política activa de ayudas al transporte que se concentre preferentemente sobre estos colectivos.

1.7.3. Currículos únicos

En la mayoría de países desarrollados se establecen currículos únicos para los diferentes niveles educativos. Este hecho provoca que la diversidad de las escuelas, ya sean públicas o privadas, se vea menoscabada. Los currículos homogéneos tienen repercusiones sobre la libertad de elección de los padres, que al ver disminuido el número de alternativas disponibles tendrán que elegir una escuela sin conocer en muchas ocasiones las diferencias reales existentes entre los centros. También tendrán un efecto negativo sobre el nivel de competencia que puedan alcanzar las escuelas, ya que no podrán diferenciarse según las características básicas de su producto.

Si bien es cierto que la uniformidad curricular pone trabas a la diversidad, a las posibilidades de elección y a la competencia, también tiene importantes efectos positivos, al establecer una serie de valores y conocimientos comunes que serán de gran utilidad para el funcionamiento de una sociedad. Según Levin⁵⁶ la solución a este conflicto debe pasar por dos principios. En primer lugar, debe mantenerse un conjunto común de experiencias que prepare a los niños para la participación económica y social y para la vida democrática. Para lograr esto es necesario el establecimiento de currículos únicos. En segundo lugar, deben establecerse opciones para los padres y alumnos que proporcionen posibilidades de elección entre escuelas, programas y filosofías educativas dentro del conjunto común de experiencias.

La solución propuesta por Levin es teóricamente factible pero complicada de diseñar en la práctica debido a la dificultad de encontrar el punto de inflexión entre homogeneidad y libertad de elección. Es decir, resulta complejo establecer unas líneas curriculares que permitan la enseñanza de unos valores comunes sin alterar de forma significativa la diversidad educativa.

⁵⁶ LEVIN, H.M. (1987), op. cit., pág. 637.

1.7.4. Costes de salida

Como expone Lieberman⁵⁷, la libertad de elección del oferente más adecuado también puede verse afectada por los costes de “salida”, que son especialmente relevantes en el terreno educativo. El coste más importante que se deriva del cambio de colegio es la ruptura del proceso pedagógico, aunque pueden destacarse otros como el cambio de rutinas de transporte, horarios, amigos, etc.

Estos costes normalmente serán objeto de consideración por los padres a la hora de decidir un posible cambio de colegio, con la consiguiente limitación de ese proceso de “salida” y por tanto de las posibilidades de elección real de centro una vez el niño ya ha sido matriculado en una escuela concreta. Un inconveniente añadido a estos costes es la dificultad que tiene el sector público para instrumentar medidas que los disminuyan.

1.7.5. Competencia insuficiente

Para que la libertad de elección se traduzca en un aumento de la competencia entre los centros se requiere que exista un número suficiente de oferentes del servicio y que éstos sean capaces de ofrecer un producto diferenciado a los demandantes.

En el terreno de la educación preuniversitaria ambos requisitos se cumplen con asiduidad. Suele existir suficiente presencia de oferentes debido a dos motivos: pocas barreras de entrada y escasa importancia de las economías de escala. Respecto a la diferenciación de producto, ésta va a depender del grado de detalle conferido a los currículos. No obstante, aún en el supuesto de currículos minuciosos, los centros tienen ciertas vías de diferenciación: instalaciones, tipo de profesorado, actividades extraescolares, etc.

Pese a que las limitaciones a la competencia no son a menudo un obstáculo trascendental, sí lo pueden ser en el caso de zonas rurales. En estos

⁵⁷ LIEBERMAN, M. (1989), op. cit., pág. 149.

casos se pueden articular políticas como las que se expusieron anteriormente cuando se analizaron los problemas de transporte.

1.7.6. Problemas de equidad

Los problemas vistos hasta ahora podían afectar a la consecución de los objetivos perseguidos con las políticas de elección. Al margen de alcanzar o no estos objetivos, estas políticas pueden tener efectos negativos sobre la equidad del sistema educativo. Bartlett y Le Grand⁵⁸ exponen dos inconvenientes:

a) Existencia de precios

En los mercados convencionales quién recibe los servicios está determinado en gran parte por la capacidad de pagarlos. Pero como la capacidad de pago no está relacionada necesariamente con la necesidad, las asignaciones del mercado no son equitativas. Con los “cuasimercados” o políticas de elección no surgirá este problema siempre y cuando los consumidores reciban el servicio de forma gratuita en función de criterios de necesidad.

Sin embargo, en la práctica las políticas de elección de mercado pueden instrumentarse con financiación pública parcial del servicio. En esos casos los padres se verán abocados al pago de parte del precio, lo cual lleva inevitablemente a establecer diferencias en las condiciones de acceso. La solución de este problema pasa irremisiblemente por la financiación pública de la totalidad del coste del servicio, tanto si los usuarios utilizan centros públicos como privados.

b) Mecanismos de criba

La criba, selección o utilizando la terminología inglesa “cream skimming” consiste en la discriminación por parte de los proveedores contra los usuarios más costosos o con menores perspectivas de éxito académico. Si los proveedores pueden excluir a este tipo de usuarios, los servicios educativos

⁵⁸ BARTLETT, W.; LE GRAND, J. (1994): “The theory of quasi-markets”, en LE GRAND, J.; BARTLETT, W. (ed.) *Quasi-markets and social policy*, MacMillan, London, págs. 31-33.

no alcanzarán a aquellos que más los necesitan, quedando la equidad del sistema seriamente mermada.

Este problema se puede solucionar o al menos mitigar si la cantidad de recursos públicos recibidos por los oferentes está directamente relacionada con los costes que supone escolarizar a cada tipo de usuario. Otra actuación pública que puede prevenir esta criba es la regulación. Si se establecen públicamente los criterios de selección que deben seguir los centros que reciben financiación pública se podrá disminuir la criba, aunque su eliminación será complicada ya que a los centros les queda la posibilidad de utilizar mecanismos informales para admitir a los alumnos que más les interesan.

1.7.7. Costes derivados de la competencia

Como se vio previamente, el aumento de competencia entre las escuelas era positivo siempre y cuando produjera una mejora en la eficiencia productiva de las mismas. Los partidarios de las políticas de elección argumentan que esta relación entre competencia y eficiencia existe y deriva en unos costes inferiores de las escuelas competitivas.

Sin embargo, al analizar la eficiencia de un sistema competitivo deben tenerse en cuenta también los nuevos costes que llevará consigo dicho sistema y que no existían con un sistema burocrático. Calero⁵⁹ destaca tres de ellos. En primer lugar, los centros se verán obligados a gastar recursos en publicidad, que en muchas ocasiones no irá dirigida a incrementar los niveles de información que poseen los demandantes. Por otro lado, las escuelas también deberán dedicar recursos para ofrecer servicios complementarios que hagan más atractiva la oferta educativa, pero que no mejoran el output del servicio. Por último, la competencia también generará costes de transacción debidos a las necesidades de administración, coordinación y control de los centros que pueden ser superiores a aquéllos existentes en entornos de asignación burocrática. Por estos tres motivos, la posible relación entre competencia y disminución en los costes del servicio no queda demostrada de forma universal, debiendo analizarse en cada caso concreto su existencia.

⁵⁹ CALERO, J. (1998), op. cit., págs. 203-204.

2. LOS VALES EDUCATIVOS

En el capítulo anterior se describieron los distintos medios de que disponía el sector público para aumentar las posibilidades de elección de escuela por parte de los padres. Dentro de las políticas concretas utilizadas, tanto para la elección pública como para la elección de mercado, aparecía un sistema de financiación que va a ser objeto de análisis detallado en el presente capítulo: los vales educativos¹.

2.1. CONCEPTO DE VALE EDUCATIVO

Un vale es un título-valor que puede utilizarse como instrumento de pago para la adquisición de un determinado bien o servicio. Su empleo es habitual en aquellos casos en que el desembolso del precio no se efectúa directamente en el momento de la entrega del bien o de la prestación del servicio, sino anteriormente a través de un intermediario.

Sin restar importancia a la utilidad de los vales como instrumento de pago, éstos también pueden utilizarse como un mecanismo de financiación. Es decir, pueden emplearse por instituciones públicas o privadas para distribuir sus recursos entre los demandantes de un determinado bien o servicio. En el terreno educativo, este segundo cometido ha sido el principal que se ha asignado a los vales y es el que se va a tener en cuenta en adelante.

¹ Este sistema de financiación, denominado "vouchers" en la literatura anglosajona, recibe múltiples apelativos en castellano. Los más habituales son vale, bono y cheque, aunque también se pueden encontrar en la literatura referencias a los términos cupón y certificado. En este capítulo he optado por utilizar el término vale, por ser el más utilizado en la literatura especializada en economía de la educación. Además, he pretendido evitar el uso de la palabra cheque para diferenciar el análisis general de este mecanismo de financiación del sistema concreto que se utiliza en Valencia bajo la denominación de cheque escolar.

Pese a que la utilización de vales para la financiación de la educación no se circunscribe al sector público, su utilización por instituciones privadas ha sido hasta la fecha poco frecuente. No obstante, en los últimos años se han promovido algunas experiencias de este tipo por parte de empresas y fundaciones, como las llevadas a cabo en algunas ciudades estadounidenses², cuyo objetivo primordial ha sido el fomento de la escolarización de estudiantes con pocos recursos en centros privados.

Sin embargo, tanto el desarrollo teórico como la aplicación práctica de los vales educativos se han centrado prioritariamente en el campo de actuación del sector público. Por estos dos motivos y porque la experiencia del cheque escolar de Valencia ha sido promovida y financiada por el ayuntamiento de esta ciudad, en lo que resta de trabajo me referiré a los vales como un instrumento de financiación pública de la educación, dejando de lado su posible aplicación por parte agentes privados.

Las tres características básicas de los vales como instrumento de financiación pública son las siguientes:

- a) Es un mecanismo de financiación dirigido a la demanda. Los recursos no van directamente a los centros, el oferente del servicio, sino a los padres del niño, el demandante.
- b) Se trata de una subvención en especie, ya que la cuantía del vale solamente se puede utilizar para comprar el servicio que pretende ser subvencionado.
- c) El procedimiento de asignación de recursos tiene tres pasos. En primer lugar, la autoridad educativa entrega a los padres los vales, mediante los cuales podrán pagar, en su totalidad o en parte, el precio que cueste la escolarización de sus hijos. Posteriormente, los padres entregan esos vales como instrumento de pago en el centro educativo que elijan. Por último, los centros canjearán esos vales por dinero en la administración correspondiente.

² Estas experiencias se citan en WELLS, A.S. (1993): *Time to choose: America at the crossroads of school choice policy*, Hill and Wang, New York, pág. 165. La primera experiencia fue promovida por el presidente de una compañía de seguros en la ciudad de Indianapolis en 1991. Posteriormente, nuevas empresas y fundaciones han empleado los vales para financiar la escolarización en ciudades como Atlanta, Little Rock o San Antonio.

2.2. OBJETIVOS DE LOS VALES EDUCATIVOS

Los objetivos de los vales educativos van a ser muy diversos y van a depender de la instrumentación concreta que se dé a este sistema de financiación. Sin embargo, pueden distinguirse dos objetivos primordiales que se van a perseguir independientemente de cuales sean las características específicas de cada uno de los planes de vales. Estos son:

- a) Aumentar la capacidad de elección de centro de los demandantes del servicio.
- b) Incrementar la competencia entre los distintos oferentes del servicio.

No merece la pena extenderse más en la explicación de estos dos objetivos, ya que fueron descritos y analizados de forma detallada en el capítulo anterior cuando se trataron las políticas de elección de escuela.

Aunque las propuestas de vales se han centrado en la libertad de elección y en la competencia, tampoco han dejado de lado las consecuencias positivas o negativas que podrían tener éstos sobre la equidad del sistema educativo. En algunos casos, se ha pretendido únicamente mantener el *status quo* existente. Es decir, que los vales no supongan una situación menos equitativa que la precedente. En otros casos, los vales se han diseñado como un instrumento destinado a dotar de mayores oportunidades a los más desfavorecidos. Independientemente de esta diferenciación, la equidad ha sido siempre considerada como una piedra angular en el sistema de vales y por ello va a ser tratada como el tercer objetivo de los vales.

2.3. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS VALES EDUCATIVOS

La utilización de vales ha constituido una práctica habitual desde tiempos remotos, sobre todo para la financiación pública de bienes de primera necesidad en épocas de escasez. Por contra, en el ámbito educativo el interés por este mecanismo ha sido mucho más tardío y no se ha planteado como alternativa de financiación hasta el año 1955, cuando Milton Friedman

propuso este sistema con el objetivo de solucionar los problemas que presentaba la educación norteamericana.

Si bien es cierto que la idea de financiar la educación mediante vales correspondió a Friedman, algunos años después Edwin West³ divulgó las semejanzas del sistema propuesto por Friedman con otro sugerido a finales del siglo XVIII por Thomas Paine, un autor británico que participó activamente tanto en la Revolución Francesa como en la Norteamericana y que publicó diversas obras en favor de los derechos civiles.

La contribución de Paine en el terreno educativo está recogida en su obra "The rights of man"⁴. Su propuesta pretendía la financiación pública de la escolarización destinada a las familias pobres de Inglaterra, dividiéndose en las siguientes proposiciones:

- a) Cada familia cuya renta estuviera por debajo del nivel de pobreza recibiría 4 libras por cada niño en edad de ser escolarizado (hasta los 14 años).
- b) Los padres debían matricular a sus hijos en alguna escuela para que aprendieran a leer, a escribir y tuvieran nociones de aritmética.
- c) Los ministros de cada parroquia se encargarían de certificar que se cumplieran los requisitos anteriores, tanto de matriculación como de aprendizaje.
- d) Las familias ubicadas en áreas rurales recibirían financiación adicional para escolarizar a sus hijos, que consistiría en diez chelines anuales.

Según Cohn⁵, Paine se basaba en cuatro motivos para apoyar su propuesta. En primer lugar, la administración del plan sería sencilla. Además, aseguraría la competencia entre las escuelas, ya que tanto éstas como los maestros tendrían que ser responsables de sus acciones. En tercer lugar,

³ WEST, E.G. (1967): "Tom Paine's voucher scheme for public education", *Southern Economic Journal*, vol. 33, núm. 3, págs. 378-382.

⁴ PAINE, T. (1791): *The rights of man*, Penguin, Harmondsworth. Se ha utilizado la siguiente recopilación de la obra de este autor PAINE, T. (1995): *Rights of man, Common sense and other political writings*, Oxford University Press, Oxford, págs. 293-298.

⁵ COHN, E. (1979): *The economics of education*, Ballinger, Cambridge, Mass., pág. 303.

favorecería un sistema de educación descentralizado, que se opondría al deseo de la aristocracia de mantener su poder a través de la ignorancia del pueblo. Por último, serviría para abolir los efectos perniciosos de la ley de los pobres vigente entonces en Inglaterra.

Como se puede apreciar, la propuesta de Paine no consistía realmente en un sistema de vales, ya que la transferencia del sector público era dineraria en lugar de en especie, no existiendo ningún título-valor que pudiera ser objeto de canje. Pese a estas diferencias de contenido, sus efectos sí eran muy similares, ya que al incluir la escolarización obligatoria y la inspección, los receptores de la subvención pública se veían abocados a gastar la cantidad recibida mediante transferencia pública en la escolarización de sus hijos.

Pese al interés que merece la aportación pionera de Paine, el planteamiento de los vales no se produce hasta la propuesta llevada a cabo por Milton Friedman. Esta propuesta fue recogida inicialmente como un capítulo de un libro editado por Robert Solo⁶, aunque su difusión fue mucho mayor al incluirse en el libro "Capitalism and Freedom", editado por el propio Friedman⁷.

Este autor plantea un sistema que guarda ciertas similitudes al de Paine, pero que tiene una diferencia fundamental con aquél: introduce el vale como instrumento de financiación en especie. Gracias a esta innovación se puede evitar, en gran medida, la necesidad de control que contenía la propuesta de Paine. Al poderse canjear los vales únicamente por la utilización del servicio educativo, no se correrá el riesgo de que los receptores de los fondos públicos los empleen en la adquisición de otros bienes y servicios.

2.4. TIPOLOGÍA DE LOS VALES EDUCATIVOS

Tras la propuesta original efectuada por Friedman han sido numerosos los autores que han abogado por la utilización de vales. Estas propuestas no

⁶ FRIEDMAN, M. (1955): "The role of government in education", en SOLO, R.A. (ed.) *Economics and the public interest*, Rutgers University Press, New Brunswick, págs. 123-144.

⁷ FRIEDMAN, M. (1962): *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, Chicago, págs. 85-107. Existe versión en castellano: *Capitalismo y libertad*, Rialp, Madrid, 1966.

han seguido un patrón común, sino que han planteado vales con características muy diferentes. Por este motivo, no se puede realizar un análisis exhaustivo de los vales sin antes establecer una serie de criterios que permitan su clasificación.

Han sido diversos los intentos de clasificar los vales educativos. Entre ellos, cabe destacar la tipología presentada en un informe llevado a cabo por el “Center for the Study of Public Policy”⁸ en el año 1970. También resulta especialmente clarificadora la aportación realizada por Mark Blaug⁹ en 1985, y la expuesta por Henry Levin¹⁰ seis años después. Pese a que estos tres trabajos aportaron en su día nuevas ideas acerca de la tipología de los vales, en mi opinión ninguno de los tres recoge todas las posibilidades que tiene este mecanismo de financiación. Por ello, he elaborado una nueva clasificación, en la que se pueden distinguir cinco apartados fundamentales:

- 1) Centros acogidos al sistema de vales
- 2) Beneficiarios de los vales
- 3) Cuantía de los vales
- 4) Servicios financiados con los vales
- 5) Información sobre el sistema

2.4.1. Centros acogidos al sistema de vales

Las consecuencias de un sistema de vales van a depender, en primer lugar, de cuáles son los centros que pueden recibirlos como contraprestación de sus servicios. A la hora de decidir las características que deben tener los centros acogidos al sistema, se pueden tener en consideración los siguientes criterios:

⁸ CENTER FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY (1970): *Educational vouchers: a report of financing elementary education by grants to parents*, Center for the Study of Public Policy, Cambridge, Mass.

⁹ BLAUG, M. (1985): “Education vouchers - It all depends on what you mean”, en LE GRAND, J.; ROBINSON, R. (ed.) *Economics of privatisation*, Weidenfeld & Nicolson, London, págs. 161-165.

¹⁰ LEVIN, H.M. (1991): “The economics of educational choice”, *Economics of Education Review*, vol. 10, núm. 2, págs. 142-144.

2.4.1.1. Titularidad de los centros

- 1) Vales dirigidos a centros públicos: se pueden utilizar tan sólo en centros de titularidad pública, quedando los centros privados excluidos de la financiación pública. Esta primera alternativa se sitúa dentro de las políticas de elección pública vistas en el capítulo anterior.
- 2) Vales dirigidos a centros privados: en estos casos los vales únicamente benefician a los centros de titularidad privada. Esta posibilidad puede ser debida a la inexistencia de centros públicos o bien a que éstos reciban financiación pública a través de otros mecanismos al margen del sistema de vales.
- 3) Vales dirigidos a centros públicos y privados: bajo este sistema no se distinguiría la titularidad de los centros que utilizan los vales como mecanismo de financiación. Tanto esta alternativa como la anterior constituyen políticas de elección de mercado, ya que permiten la producción privada con financiación pública.

2.4.1.2. Regulación de los centros

Una vez determinada la titularidad de los centros receptores de financiación pública, hay que distinguir cuáles son los requisitos que se exigen a los centros para recibir los vales. Estas regulaciones pueden abarcar diversos aspectos, siendo de especial relevancia las que se refieren a las condiciones de calidad del servicio, a los mecanismos de selección del alumnado y a los precios del servicio. A continuación se analizan estos tres tipos de regulaciones de forma separada:

2.4.1.2.1. Regulación de la calidad del servicio

- 1) Vales dirigidos a centros autorizados: se requerirá que los centros receptores de financiación pública cumplan una serie de condiciones destinadas a asegurar un nivel adecuado en la calidad del servicio. Estos requisitos se suelen fijar respecto a la cantidad y cualidades de los inputs (*ratio* máxima alumnos/profesor, condiciones higiénicas, cualificación del profesorado) o

bien hacer referencia a las cualidades de las actividades educativas (fijación de currículos homogéneos, criterios de evaluación).

- 2) Vales dirigidos a todos los centros: no será necesario el cumplimiento de estos requisitos para poder beneficiarse de la financiación pública.

Sin embargo, conviene matizar que en la práctica es muy difícil encontrar casos en que se permita la existencia de centros totalmente desregulados. Por tanto, esta diferenciación hay que entenderla más bien como una cuestión de grado, existiendo casos en que el vale se conceda a centros que cumplen unas regulaciones básicas y otros en los que sólo se pueden beneficiar del mismo aquellas escuelas que cumplan requisitos más restrictivos.

2.4.1.2.2. Regulación de la selección del alumnado

- 1) Vales de selección libre: no requieren ningún tipo de regulación pública en cuanto a la selección del alumnado, teniendo los centros educativos completa libertad a la hora de establecer sus propios criterios de admisión del alumnado.

- 2) Vales con regulación de condiciones de acceso: los centros que pretendan recibir financiación pública deberán seleccionar a sus alumnos según los criterios establecidos por el sector público. Estos criterios abarcan una amplia variedad, aunque se pueden destacar las siguientes posibilidades:

- * Selección de todos los solicitantes mientras haya plazas disponibles. Con regulaciones de este tipo se asegura que las escuelas con suficiente capacidad no rechazarán al alumnado en base a criterios discriminatorios. Sin embargo, no se garantiza que las escuelas que tengan exceso de solicitudes actúen de esa forma. Los mecanismos de regulación pública que aparecen a continuación suponen ir un paso más lejos, ya que no sólo obligan a los centros a aceptar a todos los solicitantes cuando tienen capacidad, sino que también regulan la selección del alumnado cuando hay exceso de demanda.
- * Selección en base a criterios geográficos. Se tendrá en cuenta la distancia del domicilio familiar a la escuela a la hora de establecer

preferencias en la selección del alumnado. Normalmente, este mecanismo prima la cercanía del domicilio al centro, aunque también puede establecerse de forma inversa.

- * Selección de hermanos de niños matriculados. Al dar prioridad a estos niños se evitan los costes que supondría para la familia tener a sus hijos matriculados en centros diferentes. No obstante, la utilización de este criterio en ocasiones no será suficiente para discriminar entre todos los solicitantes, debiendo complementarse con algún otro mecanismo de selección.
- * Selección en base a las condiciones socioeconómicas de los solicitantes. Con este sistema las familias con rentas bajas o con problemas de integración social tendrían preferencia a la hora de ser admitidas por los centros. Este mecanismo de selección está justificado para compensar las desventajas que tienen estos grupos en el acceso a la información y en las vías de selección informal que pueden utilizar los centros educativos.
- * Selección en base a cuotas. Este mecanismo tiene como principal objetivo la integración del alumnado, independientemente de sus características. Para ello se requiere a los centros receptores del vale que su alumnado sea representativo de las características de los niños de la zona, permitiendo un determinado grado de desviación. Por ejemplo, si un 30% de los niños de la zona es de determinada raza, o un 20% está por debajo del nivel de pobreza, se puede exigir a las escuelas que su porcentaje de alumnos con estas dos características sea similar a los porcentajes expuestos.
- * Selección aleatoria. Supone utilizar un sistema de lotería para la asignación de algunas o de todas las plazas entre los solicitantes.

2.4.1.2.3. Regulación de los precios del servicio

- 1) Vales con precios libres o vales suplementarios: las escuelas tienen completa libertad en la fijación de precios. Este hecho provocará que en aquellos casos en que dicho precio sea superior a la cuantía del vale, los

padres deberán pagar cantidades adicionales para matricular a sus hijos en dichas escuelas. De ahí la denominación de suplementarios.

- 2) Vales con precios regulados: el sector público se encarga de la regulación de los precios que deben cobrar las escuelas. Esta regulación puede fijar precios mínimos, precios máximos o ambos. Sin embargo, en el caso de los vales es habitual que las regulaciones se efectúen sobre el precio máximo, con el fin de que éste no supere la cuantía del vale. En estos casos estaremos ante vales no suplementarios.

2.4.2. Beneficiarios de los vales

- 1) Vales universales: todos los niños escolarizados tendrán derecho a recibir el vale.
- 2) Vales selectivos: únicamente recibirán el vale aquellos niños que sean seleccionados en base a algún criterio. Los más habituales para llevar a cabo esta selección suelen ser la presencia de necesidades educativas especiales (niños discapacitados, con problemas de integración, etc.) o la condición socioeconómica de la familia. En estos casos los vales tienen como objetivo la mejora de las condiciones de acceso a la educación únicamente de estos colectivos, estableciéndose normalmente otro tipo de políticas de financiación destinadas al resto de usuarios.

2.4.3. Cuantía de los vales

- 1) Vales constantes: todos los beneficiarios del sistema van a recibir un vale de la misma cuantía.
- 2) Vales variables: el importe de los vales va a ser distinto en función de las características de los usuarios. Estos vales permiten discriminar en favor de aquellos usuarios con unas necesidades educativas especiales o bien en favor de aquellos con posibilidades económicas más reducidas. Si la discriminación hace referencia a las necesidades especiales, deberá establecerse una cuantía del vale superior para estos colectivos. Si lo que se

pretende es discriminar en función de la renta, existen dos vías distintas para lograrla:

- * Se puede actuar directamente sobre la cuantía nominal, fijando vales diferenciados de forma inversamente proporcional a la renta familiar.
- * Se pueden otorgar unos vales de una misma cuantía nominal, pero luego incluirlos en la base del impuesto sobre la renta de los padres. Si este impuesto es progresivo, los padres con más renta tendrán una cuota mayor tras incluir el vale, con lo que el saldo final subvención-impuesto será diferente para cada nivel de renta.

2.4.4. Servicios financiados con los vales

Los vales pueden destinarse únicamente a financiar los gastos de enseñanza, pero también existe la posibilidad de destinar cantidades adicionales a otros servicios que, pese a no ser estrictamente educativos, sí van a estar en relación con la enseñanza recibida. Se pueden distinguir, por tanto, dos modalidades distintas de vales:

- 1) Vales dirigidos a enseñanza: se pueden utilizar únicamente para pagar los servicios relacionados directamente con la enseñanza.
- 2) Vales que incluyen actividades accesorias: permiten al demandante comprar, además de la enseñanza, otros bienes o servicios accesorios. Entre éstos, son habituales el servicio de comedor, el material escolar, o las actividades complementarias. Mención especial merecen los gastos de transporte, debido a que la financiación pública de los mismos va a suponer una ampliación significativa de las posibilidades de elección de las familias, al disminuir los costes asociados a llevar a los niños a centros educativos lejanos al domicilio.

Si se decide optar por esta segunda modalidad de vales, la administración tiene a su vez dos alternativas. Puede simplemente permitir la compra de estos servicios con el vale, con lo cual los padres deberán decidir cómo distribuyen la cuantía de éste entre servicios educativos y accesorios o

bien puede establecer vales adicionales que sirvan únicamente para la compra de esos servicios accesorios.

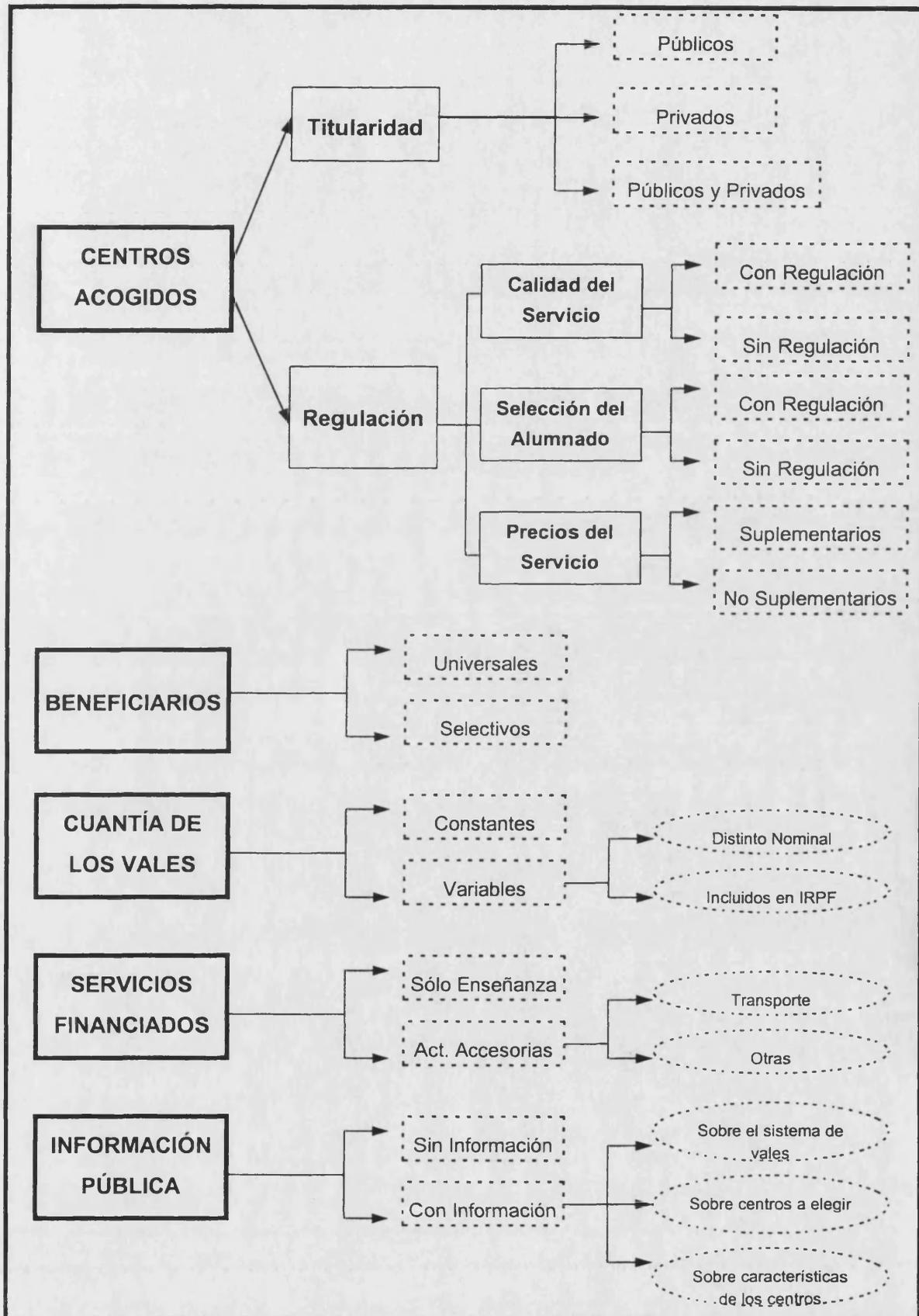
2.4.5. Información sobre el sistema

Para que los vales educativos funcionen de forma eficaz es necesario que tanto los oferentes como los demandantes del servicio dispongan de información suficiente. En función de la intervención pública en la provisión de esta información, pueden distinguirse dos tipos de vales:

- 1) Vales sin información pública: la información sobre el sistema la proporciona únicamente el mercado en el que actúan ambos agentes.
- 2) Vales con información pública: el sector público se encarga de facilitar información adicional a la proporcionada por el mercado. Esta información puede hacer referencia a diversas cuestiones, entre ellas las que se citan a continuación:
 - * Información dirigida a oferentes y demandantes sobre las características y el funcionamiento del sistema de vales.
 - * Información dirigida a los demandantes sobre los centros educativos que puede elegir.
 - * Información dirigida a los demandantes sobre las características de esos centros.

Antes de finalizar este apartado y debido a la variedad de criterios que se han utilizado para clasificar los vales, conviene resumir toda la tipología de vales existente. El gráfico 2.1. recoge estas posibilidades.

Gráfico 2.1 Tipología de los vales educativos



2.5. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

En este apartado se intenta comprobar si los vales van a conseguir el cumplimiento de los tres objetivos que se han citado en el apartado 2.2. La consecución de los mismos va a depender de cómo se diseñen los sistemas de vales en base a los distintos criterios que se expusieron en el apartado 2.4.

2.5.1. Libertad de elección

Con un sistema de vales habrá en principio libertad para elegir centro. Sin embargo, esta libertad puede verse mermada en la práctica por varios motivos. A continuación se analizan los vales que son más propicios para fomentar la libertad de elección.

- 1) Titularidad de los centros. Las posibilidades de elección serán mayores cuanto más abundante sea la tipología de centros que se acojan al sistema. Evidentemente, los vales dirigidos a centros públicos y privados proporcionan unas posibilidades mayores que aquellos que tienen en cuenta sólo un tipo de escuelas.
- 2) Regulación de calidad del servicio. Cuantas más regulaciones se establezcan, menos serán los centros capaces de cumplirlas y, por ende, se verán disminuidas las opciones de elección de los demandantes. No obstante, esta situación no tiene por qué ser negativa, ya que estos centros no serán, al menos en teoría, una buena opción para los demandantes.
- 3) Regulación de la selección del alumnado. Si no se establece ninguna regulación, habrá centros que pese a tener suficiente capacidad no admitan a cierto tipo de alumnos, en base a criterios como la raza, el nivel socioeconómico, las posibilidades de integración, etc. Esto provocará que los niños pertenecientes a estos colectivos vean mermada su capacidad de elección. Por tanto, será más recomendable obligar a los centros a admitir a todos los alumnos mientras tengan capacidad suficiente. Si los centros que tienen una demanda superior a su oferta de plazas, la aplicación de

cualquier mecanismo de selección provocará la misma cantidad de demandantes insatisfechos. Por esta razón, teniendo en cuenta exclusivamente la libertad de elección, ninguno de los mecanismos expuestos en el apartado anterior puede considerarse superior a los demás.

- 4) Regulación de los precios del servicio. La inexistencia de estas regulaciones provocará, por regla general, la presencia de vales suplementarios. Este hecho limitará las opciones de aquellos demandantes que no tengan suficientes recursos para hacer frente al pago de la diferencia entre el precio del servicio y el importe del vale.
- 5) Beneficiarios de los vales. Serán preferibles los vales universales, al permitir la elección de todos los demandantes.
- 6) Cuantía de los vales. En principio, la utilización de vales uniformes o variables no tiene por qué afectar a la capacidad de elección de los padres tomados en su conjunto. Lo importante será que la cuantía que corresponda a cada niño le permita acceder al mayor número posible de centros educativos.
- 7) Servicios financiados con los vales. El servicio de transporte juega un papel fundamental a la hora de abrir las posibilidades de elección de centro. Las escuelas lejanas al domicilio muchas veces no se elegirán por los costes, monetarios y de tiempo, que supone el transporte de los niños. Por este motivo, serán más adecuados los vales que incluyan cantidades adicionales para el transporte.
- 8) Información sobre el sistema. Los padres pueden no conocer las escuelas disponibles o bien no tener información acerca de cuáles son mejores para sus hijos. Por tanto, los vales con información pública ayudarán a conocer y a valorar mejor las alternativas, aumentando por tanto la capacidad de elección.

2.5.2. Competencia

El nivel de competencia que alcance el sistema de vales va a depender también de su diseño:

- 1) Titularidad de los centros. La competencia será mayor cuantos más centros participen, siendo conveniente la presencia de centros tanto públicos como privados.
- 2) Regulación de calidad del servicio. Este tipo de regulaciones dificultará la diferenciación de las escuelas, minando en consecuencia sus posibilidades de competir.
- 3) Regulación de la selección del alumnado. Los centros educativos muchas veces actúan como maximizadores de beneficios a corto plazo. Según esta perspectiva, les interesa captar al mayor número de usuarios posible. Sin embargo, en otros casos, dan más importancia a las características del alumnado que a su cantidad. En estas situaciones, la selección del alumnado es un objetivo perseguido para estos centros. Siguiendo este planteamiento, el establecimiento de regulaciones sobre la selección hará más difícil su diferenciación y por tanto entorpecerá la competencia.
- 4) Regulación de los precios del servicio. Estas regulaciones también impedirán la diferenciación de las escuelas, perjudicando a la competencia.
- 5) Beneficiarios de los vales. Los vales universales permiten la elección de todos los demandantes y por ello estimulan más la competencia que los vales selectivos.
- 6) Cuantía de los vales. Esta característica de los vales, por sí sola, no tiene un efecto significativo sobre la competencia.

- 7) Servicios financiados con los vales. Si los vales incluyen el servicio de transporte, se amplía el espacio geográfico de competencia y por tanto el número de competidores.
- 8) Información sobre el sistema. Cuanta más información tengan oferentes y demandantes, mejor funcionará el sistema competitivo.

2.5.3. Equidad

La crítica más importante que se ha realizado a los vales en particular y las políticas de elección de escuela en general tiene que ver con sus efectos negativos sobre la equidad del sistema educativo. Si bien es cierto que algunos tipos de vales pueden provocar desigualdad y segregación social, no es cierto que todos ellos vayan a tener esta consecuencia. Depende de como se articule el sistema.

- 1) Titularidad de los centros. En principio, esta característica de los centros no interfiere sobre la equidad del sistema.
- 2) Regulación de calidad del servicio. Si no se establecen estas regulaciones las familias más desfavorecidas, que normalmente poseerán menos información, serán las que más acudan a los centros con una calidad inferior. En consecuencia, para aumentar la equidad, será necesario establecer regulaciones sobre calidad del servicio.
- 3) Regulación de la selección del alumnado. Si no se regulan los requisitos de selección algunas escuelas podrán utilizar mecanismos de “criba”. Seleccionarán a los alumnos más inteligentes o de más alto nivel socioeconómico y habrá una gran segregación entre los centros. Si se pretende dar las mismas oportunidades a todos los niños, se deberá obligar a los centros a admitir a todos los niños mientras tengan vacantes y también fijar unos criterios de selección no discriminatorios si existe exceso de demanda.

- 4) Regulación de los precios del servicio. Estas regulaciones son convenientes de cara a la equidad. Los vales no suplementarios permitirán a los niños de familias más desfavorecidas poder elegir cualquier tipo de centro.
- 5) Beneficiarios de los vales. Los vales selectivos se dirigen a aquellos colectivos más necesitados de la financiación pública, siendo en principio más equitativos. No obstante, también es posible la utilización de vales universales con cuantía variable para discriminar en función de la necesidad.
- 6) Cuantía de los vales. Con vales variables los centros tendrán incentivos para seleccionar a los alumnos con necesidades especiales o con pocos recursos, lo cual mejorará la equidad del sistema.
- 7) Servicios financiados con los vales. Si los vales incluyen la financiación del servicio de transporte, se mejora la situación de las familias más desfavorecidas, que suelen tener las mejores escuelas fuera de su barrio. Además, se reduce la segregación por zonas de residencia.
- 8) Información sobre el sistema. Partiendo de que las familias con un nivel socioeconómico bajo son las que tienen más dificultades de acceso a la información, los vales con información pública beneficiarán sobre todo a estos colectivos.

El cuadro 2.1. resume de forma esquemática cómo va a afectar el diseño del sistema de vales a la consecución de sus objetivos. Las conclusiones que aparecen en él van a ser utilizadas para valorar las propuestas y los experimentos de vales educativos que aparecerán en los apartados 2.6. y 2.7.

Cuadro 2.1 Diseño del sistema de vales y consecución de sus objetivos

		LIBERTAD DE ELECCIÓN	COMPETENCIA	EQUIDAD
1	Titularidad Centros	Públicos y Privados	Públicos y Privados	-
2	Regulación Calidad	Sin Regulación	Sin Regulación	Con Regulación
3	Regulación Selección	Con Regulación	Sin Regulación	Con Regulación
4	Regulación Precios	No Suplementarios	Suplementarios	No Suplementarios
5	Beneficiarios	Universales	Universales	Selectivos
6	Cuantía de los Vales	-	-	Variables
7	Otros Servicios	Transporte	Transporte	Transporte
8	Información Pública	Con Información	Con Información	Con Información

2.6. LAS PROPUESTAS DE VALES

En este apartado se pretende, en primer lugar, repasar cuáles han sido las principales propuestas de vales que han ido apareciendo en la literatura económica desde la aportación inicial de Friedman hasta nuestros días. Además, se intentará, en la medida en que lo permita la información disponible, clasificar todas estas propuestas en base a los criterios expuestos en el apartado anterior.

2.6.1. La propuesta inicial de Friedman

Friedman no se limitó a introducir el vale como un nuevo mecanismo de financiación, sino que intentó establecer una serie de reglas básicas para su posible desarrollo en la educación norteamericana. Las principales características del sistema planteado por este autor eran las siguientes:¹¹

a) El sector público se encargaría de financiar la escolarización preuniversitaria mediante la entrega de vales a los padres, que tendrían una cuantía máxima.

¹¹ FRIEDMAN, M. (1962), op. cit., pág. 89.

- b) Las escuelas públicas desaparecerían y el servicio sería provisto por centros privados con o sin ánimo de lucro. Estos centros podrían fijar los precios que consideraran oportunos.
- c) Los padres podrían elegir la escuela privada que quisieran para sus hijos y pagarla mediante la entrega de los vales recibidos del sector público. Cuando la cuantía del vale no fuera suficiente para pagar el precio establecido por la escuela, los padres podrían completar su cuantía con sus propios recursos.
- d) El papel del sector público quedaría limitado a asegurar que los centros educativos cumplieran ciertos requisitos mínimos en cuanto a currículo.

Tras realizar esta primera propuesta, Friedman analiza las posibles consecuencias de su instrumentación práctica, llegando a la conclusión de que la completa privatización de la producción del servicio educativo llevaría aparejados importantes inconvenientes, centrados fundamentalmente en dos motivos: los efectos externos del servicio y el monopolio técnico ejercido por las escuelas en áreas poco pobladas.

Estos dos motivos hacen que Friedman se decante finalmente por un sistema educativo mixto, en el que continúen existiendo tanto escuelas públicas como privadas, pero en el que estos centros reciban financiación pública a través de un sistema de vales como el propuesto inicialmente. La cuantía del vale sería igual al coste por alumno en una escuela pública, aunque podría ser completado con aportaciones de la familia.

Atendiendo a las características descritas y al mecanismo de clasificación de los vales expuesto en el apartado 2.4., el sistema propuesto por Friedman se puede tipificar de la siguiente forma:

- 1) Se trata de un sistema de vales dirigido tanto a centros públicos como privados.
- 2) Los requisitos exigidos a los centros que se quisieran acoger al sistema eran mínimos, incluyendo únicamente regulaciones sobre condiciones básicas de calidad del servicio.

- 3) Los centros tenían completa libertad en sus criterios de selección del alumnado.
- 4) Los precios del servicio eran fijados por las escuelas, por lo que los padres podían completar la cuantía del vale con pagos adicionales.
- 5) Se trataba de un vale universal, ya que se entregaba a todas las familias cuyos hijos estuvieran matriculados en educación primaria o secundaria.
- 6) Eran vales de cuantía constante, sin distinguir las condiciones particulares de los niños.
- 7) Estos vales sólo se podían utilizar en servicios educativos, quedando los servicios accesorios y el transporte al margen de la financiación pública.
- 8) No preveía ningún sistema de información pública.

Según Friedman, su propuesta basada en la convivencia de centros públicos y privados tendría las siguientes ventajas:

- a) Lograría un equilibrio entre dos principios importantes. Por un lado, se garantizaría que los centros educativos públicos transmitieran un conjunto de valores sociales comunes y por otro, se aseguraría el derecho de los padres a poder elegir el centro educativo que más se adaptase a sus valores y creencias.
- b) Favorecería la igualdad de oportunidades educativas, ya que con los vales se permitiría a todos los padres poder elegir el centro más adecuado para sus hijos, independientemente de su lugar de residencia y de su situación económica.

Según Friedman, esta situación no se daba en el sistema educativo estadounidense, debido a su particular configuración. En este país la financiación de las escuelas públicas corresponde a los distritos locales, que dedican a la educación pública cantidades diferentes en función de su capacidad de recaudar impuestos sobre la propiedad. Este hecho provoca que en los distritos con menor nivel económico se recauden menos impuestos y se dediquen a su vez cantidades inferiores a financiar la educación pública. Los residentes en estos distritos sólo tienen, en ausencia de vales, dos opciones

para poder cambiar de centro educativo: mudarse a otro distrito o sufragar el precio total de los centros privados.

c) Solucionaría el problema de doble pago al que tenían que hacer frente los padres que decidían matricular a sus hijos en escuelas privadas. Estas familias debían soportar tanto el pago de impuestos locales sobre la propiedad con los que se financiaba la educación pública como el precio de los centros privados. Con el vale, estas familias pagarían igualmente estos tributos pero se verían recompensadas con la financiación pública de la escolarización en escuelas privadas.

d) Permitiría el desarrollo de la competencia en el sector educativo, que sería positiva por dos razones: porque promovería una mayor variedad de escuelas y porque introduciría un mayor grado de flexibilidad en los sistemas educativos.

Pese a las ventajas teóricas que Friedman atribuyó a su sistema de vales, éste ha sido sometido a numerosas críticas¹², que se han centrado en dos cuestiones: en las consecuencias negativas sobre la equidad del sistema educativo y en la simplicidad y falta de regulación de la propuesta.

Respecto al tema de la equidad, las críticas se han dirigido a tres características del sistema.

En primer lugar, la posibilidad de complementar el vale provoca que únicamente aquellas familias que cuenten con la suficiente capacidad económica puedan pagar esas cantidades, imposibilitando *de facto* la total libertad de elección de centro para las familias con menores recursos. De este hecho se deriva una nueva consecuencia negativa para la equidad, consistente en la más que probable diferenciación económica del alumnado por centros educativos.

En segundo lugar, se ha criticado que la cuantía de los vales sea uniforme. Si los vales fueran variables en función de la capacidad económica

¹² Entre los trabajos críticos con el sistema de Friedman se pueden destacar: WELLS, A.S. (1993), op. cit., págs. 150-151; LAMDIN, D.J.; MINTROM, M. (1997), op. cit., págs. 217-218 y LEVIN, H.M. (1980): "Educational vouchers and social policy", en HASKINS, R.; GALLAGHER, J.J. (ed.) *Care and education of young children in America: policy, politics, and social science*, Ablex, Norwood, págs. 108-113.

de la familia, estos podrían solucionar los problemas originados por la posibilidad de complementar su cuantía, ya que las familias con menos renta recibirían un vale suficiente para poder elegir cualquier centro educativo sin necesidad de financiación adicional.

Por último, se ha puesto en tela de juicio que estos vales no establezcan una regulación de los criterios que utilizan los centros para seleccionar el alumnado. Esta característica puede llevar a situaciones de segregación en función de la raza, el género, las creencias religiosas o las condiciones socioeconómicas de los niños y sus familias.

En cuanto a la simplicidad y falta de regulación de la propuesta, también merece la pena destacar dos cuestiones. Por un lado, estos vales no prevén ningún mecanismo de información para ayudar o aconsejar a las familias a tomar la decisión adecuada respecto a la elección de centro educativo. Por otro, la ausencia de financiación pública de los gastos de transporte limita significativamente la capacidad real de elección de las familias o bien hace que la elección de un centro distante al domicilio suponga un elevado coste para éstas. Estos dos argumentos significan un menoscabo tanto la libertad de elección como la competencia, según se deriva del cuadro 2.1. Además, conviene enlazar estos problemas de regulación con los de equidad, ya que las familias pertenecientes a estratos socioeconómicos más desfavorecidos serán las más perjudicadas por la falta de información y de transporte gratuito.

Si bien las críticas vertidas sobre el sistema original de Friedman estaban más que justificadas, éstas no se pueden extrapolar como norma a todos los sistemas de financiación que utilicen los vales. De hecho, algunas de las propuestas posteriores han pretendido corregir las deficiencias del sistema de Friedman, centrándose en mejorar la equidad del sistema y en establecer un nivel elevado de regulaciones. Sin embargo, la propuesta inicial elaborada por Friedman desde el liberalismo ha marcado de forma significativa la opinión pública respecto a los vales educativos, que han quedado caracterizados como políticas liberales o conservadoras.

2.6.2. La propuesta de Jencks

Como se vio en el apartado anterior, la propuesta de Friedman fue criticada en base a su falta de regulación y a sus posibles consecuencias negativas sobre la equidad del sistema educativo. Como contrapartida a este sistema de vales merece la pena ahondar en una propuesta posterior que propugnaba unos vales con unas características radicalmente distintas y cuyos objetivos también diferían sustancialmente. Esta propuesta fue incluida en un informe llevado a cabo en 1970 por el “Center for the Study of Public Policy” de los Estados Unidos, tras un encargo efectuado por la “Office of Economic Opportunity”. Pese a que en la elaboración del informe colaboraron once investigadores, en la literatura sobre vales es habitual encontrar como referencia el nombre del presidente de aquel centro de investigación y director de la investigación: Christopher Jencks.

El objetivo de este informe era desarrollar un sistema de vales educativos que cumpliera dos condiciones. En primer lugar, mejorar la educación de todos los niños, especialmente la de los más desfavorecidos. En segundo lugar, ofrecer a los padres mayor control sobre el tipo de educación que recibían sus hijos, centrándose sobre todo en el colectivo de padres con menos recursos. Bajo estas premisas, Jencks y sus colaboradores evaluaron la conveniencia de distintos sistemas de vales en función de dos variables: la cuantía de los vales y la posibilidad de obtención de fondos adicionales por parte de las escuelas. Estos sistemas eran los siguientes¹³:

a) Modelo no regulado de mercado: este modelo estaba basado en la propuesta inicial de Friedman y se caracterizaba porque el valor del vale era idéntico para todos los niños y las escuelas podían fijar el precio que estimaran conveniente.

b) Modelo no regulado compensatorio: este modelo estaba basado en una propuesta realizada por Sizer y Whitten¹⁴ dos años antes. Se caracteriza porque

¹³ CENTER FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY (1970), op. cit., págs. 19-58.

¹⁴ SIZER, T.; WHITTEN, P. (1968): “A proposal for a poor children’s bill of rights”, *Psychology Today*. Citado en CENTER FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY (1970), op. cit., pág. 31.

el valor del vale es inversamente proporcional a la renta familiar, aunque mantiene la posibilidad de complementar su importe.

c) Modelo de becas privadas obligatorias: los vales son de la misma cuantía y se pueden complementar. Sin embargo, los centros que cobren precios por encima del importe del vale deben proporcionar financiación a las familias con menor renta, para que éstas dispongan de medios suficientes para poder elegir esas escuelas.

d) El vale de esfuerzo: este modelo, elaborado inicialmente por Coons, Clune y Sugarman¹⁵ establece diferentes niveles de gasto por alumno y permite a las distintas escuelas escoger el que prefieran. Los vales se diseñan de tal forma que el esfuerzo económico de las familias para llevar a sus hijos a un mismo tipo de escuela sea idéntico, independientemente de su renta. Para ello será necesario, en primer lugar, que los vales sean inversamente proporcionales a la renta y, en segundo lugar, que para un mismo nivel de renta familiar la cuantía del vale sea superior cuanto mayor sea el nivel de gasto de la escuela que elijan.

e) Modelo igualitario: está basado en una propuesta de West¹⁶, quien propuso un vale idéntico para cada niño, sin permitir complementar su importe.

f) Modelo de rendimiento: el valor del vale se basa en el progreso que realiza el niño durante el año.

g) Modelo compensatorio regulado: las escuelas no pueden cobrar cantidad alguna a los padres y el importe de los vales es inversamente proporcional a la renta.

El informe dirigido por Jencks llega a la conclusión de que el último de los modelos es el más conveniente para alcanzar los objetivos de calidad de educación y de capacidad de elección que se habían planteado, especialmente en lo referente a los grupos económicamente desfavorecidos. Éste, por tanto,

¹⁵ COONS, J.; CLUNE, W.H.; SUGARMAN, S. (1970): *Private wealth and public education*, Harvard Education Press, Cambridge, Mass. Citado en CENTER FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY (1970), op. cit., pág. 37.

¹⁶ WEST, E.G. (1968): *Economics, education and the politician*, Institute of Economic Affairs, London, págs. 46-47.

será el modelo que tome como referencia para la elaboración de su propuesta de vales que tiene las siguientes características¹⁷:

1) Se trata de un sistema de vales dirigido tanto a centros de titularidad pública como privada.

2) Los requisitos exigidos a los centros que se quisieran acoger al sistema eran los mismos que para cualquier centro privado autorizado.

3) En cuanto a la selección del alumnado, los centros estaban obligados a aceptar a cualquier solicitante mientras tuviesen plazas disponibles. Si la demanda superaba su capacidad, debían seleccionar al menos a la mitad de sus alumnos de forma aleatoria, mientras que tenían libertad para escoger al resto del alumnado siempre y cuando no utilizaran criterios discriminatorios contra las minorías étnicas.

4) Las escuelas no tenían capacidad para fijar precios, ya que no podían cobrar cantidades adicionales al importe del vale.

5) Se trataba de un vale universal.

6) Eran vales de cuantía variable. En principio, se establecía un importe uniforme para el vale “básico”, pero se concedían cantidades adicionales a las familias con rentas inferiores a la media. Estas cantidades tenían como objetivo fomentar que los centros matricularan a estos niños.

7) Las actividades complementarias a la educación quedaban fuera del alcance de la financiación pública. Sin embargo, se proponía asignar una cuantía adicional para aquellas familias que necesitasen incurrir en gastos de transporte.

8) Establecía un detallado sistema de información destinado a facilitar la elección de centro a los demandantes del servicio. La institución encargada de recibir y suministrar la información era una agencia pública de nueva creación, que además era la responsable de la administración del sistema. El sistema de información funcionaba como se expone a continuación:

¹⁷ CENTER FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY (1970), op. cit., págs. 14-17.

- * Las escuelas estaban obligadas a proporcionar a la agencia responsable información sobre sus servicios, profesores, programas y estudiantes matriculados.
- * La agencia debía informar a los padres sobre dos cuestiones. Por un lado, sobre cuáles eran las escuelas que podían elegir y por otro, sobre las condiciones de esos centros.

Si se siguen las condiciones expuestas en el cuadro 2.1., la propuesta del informe Jencks cumplía todos los requisitos necesarios para asegurar la equidad del sistema. Lo mismo puede decirse respecto a la libertad de elección, que era un objetivo básico de este informe. Por contra, esta propuesta no fomentaba excesivamente la competencia entre los oferentes del servicio, debido a las regulaciones que pretendía sobre los criterios de selección del alumnado y sobre los precios. En cualquier caso, conviene resaltar que la búsqueda de un entorno más competitivo nunca fue un objetivo manifestado en este informe, por lo que tampoco debe extrañar su falta de cumplimiento.

La propuesta contenida en este informe no era únicamente teórica. En realidad, la "Office of Economic Opportunity" encargó el informe para tener una base sobre la que realizar posteriormente experimentos prácticos sobre el funcionamiento de los vales. Después de la negativa de muchos distritos, esta propuesta fue finalmente llevada a la práctica en el distrito de Alum Rock, en California. Este experimento, junto con otros realizados hasta la fecha, será tratado detenidamente en el apartado 2.7.

2.6.3. Otras propuestas

El sistema de vales educativos propuesto por Friedman fue el primero que apareció en la literatura económica, mientras que Jencks fue el primero que analizó minuciosamente las distintas posibilidades que ofrecía este mecanismo de financiación. Por estas razones se han expuesto de forma detallada ambas propuestas, pero también porque ambas suponen un contrapunto en el diseño de los vales educativos. El sistema de Friedman basaba su diseño en la consecución de un objetivo fundamental: la competencia del sector educativo. Por contra, la propuesta de Jencks dejaba

aparcado el interés por la competencia y se centraba en la consecución de un entorno educativo en el que se igualaran las oportunidades de los niños.

Tras el informe Jencks, han sido múltiples las aportaciones teóricas al mecanismo de vales. En algunos casos se ha pretendido elaborar sistemas situados a medio camino entre los dos vistos hasta ahora. En otros casos, las propuestas han intentado introducir modificaciones técnicas a los vales que redundaran en una mayor eficacia. En este apartado se describen brevemente las aportaciones que se consideran más significativas¹⁸.

2.6.3.1. La propuesta de Coons y Sugarman¹⁹

Coons y Sugarman, dos abogados especializados en financiación de la educación, propusieron un programa para dar a los padres un vale equivalente al 90% del coste del servicio educativo en centros públicos de California. Sus características principales eran:

- 1) Su aplicación se limitaba a centros privados.
- 2) Las regulaciones sobre la calidad del servicio eran las mismas para las escuelas participantes que para el resto de escuelas privadas.
- 3) Se requería a los centros que en sus políticas de admisiones no utilizaran criterios discriminatorios sobre raza y religión, aunque no se decía nada sobre otras vías de discriminación. Si había exceso de demanda, los centros tenían que usar un sistema de lotería.

¹⁸ Además de las propuestas que aparecen en este apartado, se pueden encontrar más referencias en la literatura reciente. Sin embargo, no se van a analizar detenidamente porque las ideas que aportan están recogidas en su mayor parte en las propuestas que se van a exponer. Entre estas nuevas propuestas se pueden destacar las siguientes: LEE, D.R. (1991): "Vouchers-The key to meaningful reform", en GORMLEY, W.T. (ed.) *Privatization and its alternatives*, University of Wisconsin Press, Madison, págs. 39-54; COOKSON JR., P.W. (1994): "Redesigning the financing of American education to raise productivity: the case for a just voucher", en HAKIM, S.; SEIDENSTAT, P.; BOWMAN, G.W. (ed.) *Privatizing education and educational choice: concepts, plans, and experiences*, Praeger Publishers, Westport, págs. 105-120 y HOXBY, C.M. (1996): "Are efficiency and equity in school finance substitutes or complements?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 4, págs. 51-72.

¹⁹ COONS, J.E.; SUGARMAN, S.D. (1978): *Education by choice: the case of family control*, University of California Press, Berkeley. Citado en JAMES, T.; LEVIN, H.M. (1983): *Public dollars for private schools: the case of tuition tax credits*, Temple University Press, Philadelphia, pág. 35.

4) La autoridad estatal podía decidir entregar vales de mayor cuantía para ciertos colectivos (minusválidos, bilingües, razas minoritarias).

5) Las escuelas participantes debían proporcionar transporte gratuito a los niños matriculados e información a los padres sobre sus servicios.

Coons y Sugarman no lograron el medio millón de firmas necesario para que la propuesta fuese considerada por el Parlamento de California.

2.6.3.2. La propuesta de Peacock²⁰

Según Peacock, las propuestas de vales llevadas hasta entonces eran impracticables debido a la oposición por parte de los trabajadores de la educación pública. Para evitar esta situación elabora una propuesta alternativa que pudiera ser aceptada mayoritariamente a corto plazo. La propuesta únicamente serviría para un periodo transitorio. Una vez aceptada por el conjunto de agentes que participan en la educación debía desembocar en un sistema más radical que, sin embargo, Peacock no llega a detallar.

La propuesta transitoria se basa en ofrecer un vale por niño y año que sirva para pagar total o parcialmente el coste de educar al niño en una escuela privada, pero incluyendo ese valor en la base imponible del impuesto sobre el renta de los padres. Las escuelas del sector público, al financiarse directamente por vía presupuestaria no recibirían, inicialmente, financiación mediante vales. De esta propuesta, Peacock expuso dos versiones:

1) En la versión “tímida” era necesaria la solicitud de los vales por parte de los padres. La ausencia de esta solicitud significaba su preferencia por un centro público financiado mediante presupuestos.

2) En la versión “ambiciosa” se requeriría a los padres que manifestaran su negativa a los vales. Todos los demandantes recibirían vales y aquellos que

²⁰ PEACOCK, A.T. (1983): “Education voucher schemes - Strong or weak?”, *Journal of Economic Affairs*, vol. 2, núm. 3, págs. 113-116.

prefiriesen la escolarización en centros públicos deberían devolverlos a la autoridad local.

Según Peacock su propuesta contenía las siguientes ventajas:

- a) Aumentaba la capacidad de elección en comparación con el sistema precedente.
- b) Permitía a padres, profesores y administradores aclimatarse a un sistema en el que se expande la elección para así poder introducir un sistema más radical en el futuro.
- c) No requería que las escuelas del sector público tuvieran ánimo de lucro.

2.6.3.3. El Plan de Le Grand²¹

Este autor británico indica que los vales están excesivamente politizados, relacionándose de forma errónea con políticas neoliberales o conservadoras. Le Grand pretendía romper con esta asociación y propuso un sistema de vales que calificó como “de izquierdas”, atribuyéndole las siguientes características:

- 1) Todas las escuelas pasarían a ser de propiedad y producción pública.
- 2) Los padres recibirían vales no suplementarios.
- 3) Para posibilitar la elección de escuelas lejanas se incluirían vales de transporte.

En opinión de Le Grand, un vale de este tipo conseguiría mejorar tanto la capacidad de respuesta como la eficiencia de los centros y solucionaría los problemas de equidad al no permitir complementar los vales. Sin embargo, Le Grand indica que este tipo de vales también presentaría los problemas siguientes:

²¹ LE GRAND, J. (1989): “Markets, welfare and equality”, en LE GRAND, J.; ESTRIN, S. (ed.) *Market socialism*, Oxford University Press, Oxford, págs. 193-211.

a) Los padres pueden seguir poco informados. Sin embargo, esto hay que considerarlo una lacra del sistema actual.

b) Aunque los padres estén perfectamente informados pueden no tomar las decisiones adecuadas, bien sea porque persiguen su propio interés o porque los intereses del niño no coinciden con los de la sociedad.

Una posible solución a ambos problemas es el establecimiento de un curriculum nacional. Sin embargo si el curriculum está demasiado prefijado no habrá diferencias entre escuelas ni capacidad de elección entre alternativas reales. Es mejor que exista cierta homogeneidad en materias básicas, dejando el resto a elección de las escuelas.

c) Los vales requieren un cuidadoso control de calidad para asegurar que los costes de las escuelas no se disparen.

d) Otro problema es qué hacer con las escuelas que no atraen estudiantes.

e) La principal objeción a este sistema de vales es que el producto sigue sin ser equitativo. El motivo es que los vales fomentan la selectividad, que normalmente beneficia a los más favorecidos económicamente. Si una escuela es buena tendrá mucha demanda y ésta puede emplear mecanismos de selección distintos del precio que favorecerán a los niños de familias de alto nivel socioeconómico, mientras el resto de la población no tendría más remedio que elegir escuelas marginales.

Este último problema puede ser solucionado mediante un vale variable en función de la renta, creándose así un incentivo para que las escuelas elijan a los niños más pobres. El resultado puede ser de dos tipos:

- * Escuelas especializadas en educación de pobres, que contarán con mejores instalaciones, más profesorado, etc.
- * Escuelas con una combinación adecuada de alumnos pertenecientes a todos los niveles económicos.

Una dificultad añadida de los vales variables consiste en seleccionar a las familias pobres para darles el vale de mayor cuantía. Normalmente se utiliza un test de renta, pero Le Grand opina que es mejor utilizar el lugar de residencia como medio de discriminación.

2.6.3.4. La propuesta de Chubb y Moe²²

Tras las primeras propuestas de vales formuladas en Estados Unidos durante los años 60 y 70, el debate sobre este mecanismo de financiación se reactivó en ese país durante los años 90 a partir de la publicación del libro "Politics, markets, and America's schools".

En este libro Chubb y Moe tenían como hipótesis central que el gobierno no había resuelto los problemas educativos porque la burocracia convertía a las escuelas públicas en ineficientes. Por ello propusieron un nuevo sistema que eliminaba las burocracias centralizadas y daba la autoridad directamente a las escuelas, padres y estudiantes.

La propuesta rompía con la clara distinción entre escuela pública y privada, estableciendo unos criterios mínimos que debían cumplir las escuelas para considerarse públicas en el sentido de poder recibir dinero público. Las escuelas serían compensadas por el Estado en función del número de alumnos matriculados. No se permitía el pago de cantidades adicionales por parte de las familias, pero sí por parte de los distritos que tuviesen impuestos más elevados. Si los ingresos del Estado eran suficientes, se podía financiar públicamente el servicio de transporte. Las escuelas serían independientes en su gobierno y en su política de admisión, siempre que ésta no se basara en criterios discriminatorios.

Pese al gran interés que despertó en su día esta propuesta, no se puede considerar realmente como un sistema de vales, ya que la financiación pública se dirigía directamente a los centros educativos y no a los demandantes del servicio.

²² CHUBB, J.E.; MOE, T.M. (1990): *Politics, markets, and America's schools*, Brookings Institution, Washington.

2.6.3.5. La propuesta de Becker y Becker²³

Según estos autores, los vales deben ir dirigidos sólo a las familias con rentas bajas. El motivo es que los niños pertenecientes a estas familias son los que están escolarizados en centros públicos de baja calidad situados en los barrios más pobres y además no tienen la capacidad de elección de otras familias de rentas medias o altas que tienen como alternativas el cambio de barrio de residencia o el pago de escuelas privadas.

Los vales se podrían utilizar tanto en centros públicos como en privados. Para ello, los centros públicos pasarían a cobrar precios iguales a la cuantía nominal del vale, permitiéndoseles, sin embargo, recibir financiación pública adicional por la diferencia entre el coste del servicio y el precio pagado.

Según estos autores, este sistema mejoraría la integración de los colectivos más desfavorecidos y potenciaría la competencia entre centros públicos y privados con el objetivo de incrementar la eficiencia productiva de los primeros.

2.6.3.6. La nueva propuesta de Friedman²⁴

Friedman realiza en los años 90 una nueva propuesta de vales más radical que su versión original. Los vales incluidos en esta propuesta pretenden únicamente ser un mecanismo transitorio que contribuya a alcanzar la privatización total del servicio educativo. Según Friedman, la privatización producirá competencia y forzará a las escuelas públicas a mejorar para conseguir su clientela.

Para este autor, los vales solamente pueden ayudar a una rápida privatización si crean una elevada demanda para las escuelas privadas que constituya un incentivo real para que las empresas entren en el sector. Para ello los vales deben cumplir algunas condiciones:

²³BECKER, G.S.; BECKER, G.N. (1997): *The economics of life*, McGraw-Hill, New York, págs. 82-91.

²⁴FRIEDMAN, M. (1997): "Public schools: make them private", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, págs. 341-344.

- 1) Debe tratarse de vales universales.
- 2) El vale, pese a tener un importe inferior al gasto medio por estudiante en las escuelas públicas, debe ser suficiente para cubrir el coste de una escuela privada que ofrezca una educación de alta calidad.
- 3) El vale se debe poder complementar por las familias que quieran una educación de una calidad todavía mayor. Según Friedman, como ocurre en otros casos, las innovaciones del producto de lujo pronto se trasladan al producto básico.
- 4) No se deben llevar a cabo regulaciones sobre los centros que les impidan experimentar e innovar.

2.7. EXPERIENCIAS CON VALES EDUCATIVOS

Pese a la abundancia de literatura sobre vales educativos, este sistema de financiación se ha llevado a la práctica en contadas ocasiones. Al menos eso indica la escasez de literatura sobre experiencias de este tipo. En este apartado se van a exponer las cuatro experiencias sobre las que existe más información bibliográfica, con el objetivo de poder encontrar un marco de análisis desde el que se pueda evaluar el cheque escolar utilizado actualmente en la ciudad de Valencia.

2.7.1. El experimento de Alum Rock²⁵

Esta experiencia tiene singular importancia porque es la primera que se llevó a cabo después de las aportaciones teóricas de Friedman y Jencks. Tras la propuesta del vale compensatorio regulado realizada por Jencks, la OEO (Office of Economic Opportunity) junto con la ayuda financiera del NIE

²⁵ Entre la abundante literatura sobre esta experiencia, cabe destacar los trabajos que se exponen a continuación. COHEN, D.K.; FARRAR, E. (1977): "Power to parents - The story of education vouchers", *The Public Interest*, núm. 48, págs. 63-79; MAYNARD, A. (1975): *Experiment with choice in education*, Institute of Economic Affairs, London y KIRKPATRICK, D.W. (1990): *Choice in schooling: a case for tuition vouchers*, Loyola University Press, Chicago.

(National Institute of Education) intentaron llevar a cabo un experimento de este tipo en Estados Unidos para contrastar las hipótesis contenidas en la propuesta. La OEO y el NIE pretendieron, sin éxito, la aplicación del sistema de vales en distintas ciudades norteamericanas, encontrando la oposición tanto de políticos locales y estatales como de los trabajadores de la educación pública. Finalmente, consiguieron que un distrito educativo aceptara participar en el experimento. Este distrito fue Alum Rock, situado en la ciudad californiana de San José, que aceptó utilizar los vales debido a su deficitaria situación financiera y a la importante fuente de recursos que suponía participar en el experimento. Este experimento comenzó en el año 1973 y se prolongó durante los cuatro siguientes, aplicándose tanto a la educación primaria como a la secundaria.

En principio, el experimento se diseñó para aplicar estrictamente las directrices del vale compensatorio regulado que contenía el Informe Jencks. Sin embargo, las restricciones impuestas por los profesionales de la educación pública y por otros grupos de poder llevaron a un sistema algo distinto del propuesto inicialmente. Sus características básicas eran las siguientes:

- 1) En principio el vale sólo se podía utilizar en centros públicos, debido a que el Estado de California no permitía la financiación pública de centros privados. Una vez superado este problema legal, las regulaciones establecidas para la participación en el experimento llevaron a que ningún centro privado quisiera utilizar el nuevo sistema, renunciando además muchos centros públicos. Por estos dos motivos, esta experiencia vio limitados significativamente los efectos sobre la libertad de elección de centro y sobre la competencia, debiendo considerarse como un sistema de elección pública y no de mercado.
- 2) Las escuelas públicas participantes en el experimento se vieron obligadas a dividirse en al menos tres mini-escuelas para ofrecer programas educativos diferentes, incrementando de este modo la diversidad de la oferta.
- 3) Las escuelas debían admitir a todos los alumnos mientras tuviesen plazas vacantes. En caso contrario tenían preferencia los niños matriculados anteriormente y los que tenían hermanos en el centro. La mitad de las otras plazas vacantes debía adjudicarse de forma aleatoria.

4) Los vales eran universales, no suplementarios y de cuantía variable, estableciéndose para ello vales de cuantía uniforme y vales compensatorios destinados a los colectivos más desfavorecidos.

5) Para facilitar la elección de escuelas distantes al domicilio, el sector público se encargaba del transporte gratuito de los niños.

6) Se creó un importante sistema de información a los padres, coordinado por una agencia de vales: el Instituto Sequoia.

7) Los profesionales de los centros públicos establecieron ciertas condiciones para asegurar sus puestos de trabajo. Estas condiciones, que minaron seriamente las posibilidades de competencia del sistema eran las siguientes:

- * Los profesores seguían cobrando su sueldo si sus clases se vaciaban.
- * Además, esos profesores tenían prioridad al elegir otra escuela.
- * Los profesores que atraían a más alumnos no eran recompensados.
- * Las escuelas más demandadas no se podían expandir.

Los principales resultados de esta experiencia se resumen a continuación:

a) La libertad de elección de centro se potenció gracias al transporte gratuito. Sin embargo, la falta de alternativas privadas limitó de forma crucial las posibilidades de elección. Los datos disponibles muestran que un 10% de los alumnos eligió una escuela perteneciente a otro barrio durante el primer año del experimento, aumentando este porcentaje al 18% durante el segundo año.

b) El cambio más notorio fue el aumento de diversidad, provocado por la mayor autonomía de los profesores y por la mayor cantidad de programas educativos que supuso la división en mini-escuelas.

c) Los padres estaban, por regla general, más satisfechos con la educación de sus hijos. Este efecto se dejó notar especialmente en familias de bajo nivel adquisitivo, lo cual es un indicador de las mejoras en la equidad.

d) El sistema tenía un coste muy elevado.

e) No existen evidencias de mejora o empeoramiento de los resultados académicos de los niños.

En resumen, esta experiencia sirvió para demostrar los efectos positivos de un sistema de vales sobre la equidad, la diversidad y, en cierta medida, sobre la libertad de elección de centro, todo ello a costa de incrementar de forma significativa los costes del servicio sin garantías de una traducción en la mejora de los resultados académicos.

2.7.2. El plan de vales de Milwaukee

Los resultados del experimento de Alum Rock frenaron de forma radical la utilización de vales educativos durante los años 80. Sin embargo, en la década de los 90 se reactivó el interés por este mecanismo de financiación y diversos estados norteamericanos elaboraron propuestas para su instrumentación. La primera de estas propuestas en ser aprobada comenzó en el año 1990 en la ciudad de Milwaukee, en el estado de Wisconsin. Las características más significativas de esta experiencia son las siguientes²⁶:

- 1) Se trata de un vale que se puede utilizar únicamente en escuelas privadas. Los centros públicos continúan funcionando con un sistema de provisión y financiación pública del servicio.
- 2) Los centros privados admitidos en el sistema tienen que cumplir los mismos requisitos de calidad que el resto de escuelas privadas autorizadas. Sin embargo, no se permite la participación de los centros religiosos ni de aquellos que tengan fines lucrativos.
- 3) Los centros participantes deben admitir a todos los solicitantes mientras tengan plazas disponibles. En caso contrario, deben seleccionar el alumnado de forma aleatoria sin tener en cuenta si los niños disponen o no de vales.

²⁶ Para la caracterización de la experiencia de Milwaukee se han seguido los siguientes trabajos: PETERSON, P.E.; GREENE, J.P.; NOYES, C. (1996): "School choice in Milwaukee", *The Public Interest*, Fall, págs. 38-56; WITTE, J.F. (1993): "The Milwaukee parental choice program", en RASELL, E.; ROTHSTEIN, R. (ed.) *School choice: examining the evidence*, Economic Policy Institute, Washington, págs. 69-109 y WELLS, A.S. (1993), op. cit., págs. 160-164.

4) Se trata de vales no suplementarios. No se pueden cobrar precios adicionales a los padres.

5) Es un sistema de vales selectivos. Sólo se pueden beneficiar del sistema aquellas familias cuya renta no supere el 170% del umbral de pobreza. Además, el sistema introduce otras dos limitaciones. Por un lado, sólo pueden beneficiarse de los vales los niños matriculados anteriormente en escuelas públicas. Por otro lado, el número total de niños subvencionados no puede ser superior al 1% de los matriculados en centros públicos. En el caso de que las solicitudes superen este porcentaje, los beneficiarios se seleccionarían mediante lotería.

6) El vale tiene una cuantía constante, equivalente al 53% del coste medio de una plaza en un centro público.

7) Los niños que participen en el sistema tienen derecho a transporte público gratuito, al igual que ocurre con los niños matriculados en centros públicos.

8) El sistema de información utilizado parece que ha tenido unos resultados bastante desiguales sobre la población. Según Witte²⁷, únicamente el 51% de las familias que tienen a niños matriculados en centros públicos ha oído hablar de los vales en el año 1991. Por contra, el 82% de las familias participantes estaba satisfecha con la cantidad y adecuación de la información facilitada.

Los principales resultados que se han obtenido de esta experiencia hasta la actualidad son los que se exponen seguidamente:

a) Al estar limitada la concesión de los vales a las familias con menos recursos, este sistema tiene un efecto positivo sobre la igualdad de oportunidades educativas.

b) Sin embargo, la libertad de elección de centro se ve seriamente acotada por los numerosos requisitos que se exigen a los centros participantes. Estos requisitos provocan que la mayoría de centros privados no puedan o no quieran participar en el sistema de vales.

²⁷ WITTE, J.F. (1993), op. cit., págs. 77-78.

c) Según Witte²⁸, no existen evidencias de que los niños participantes en el sistema de vales consigan mejorar su rendimiento académico. Sin embargo, otros estudios²⁹ critican la metodología utilizada por Witte, llegando a la conclusión de que a largo plazo se puede constatar una mejora del rendimiento académico de los niños que han cambiado de escuela gracias al plan de vales.

2.7.3. Experimentos en Gran Bretaña

Pese a que la aparición y gestación de los vales educativos proviene de la literatura norteamericana, este mecanismo de financiación ha recibido también la atención por parte de los científicos británicos. Además de las aportaciones teóricas, se pueden encontrar en la literatura británica diversas propuestas de experimentos con vales. Las más significativas fueron las realizadas a principios de los años 80, incluyendo un estudio de viabilidad de los vales en el condado de Kent³⁰. Este estudio reveló que el 72% de los padres eran favorables a la introducción de los vales educativos, pero únicamente el 10% estaba dispuesto a cambiar a sus hijos de colegio. Además, el estudio mostró la ingente cantidad de recursos públicos que sería necesaria para introducir un sistema de este tipo. Este motivo, junto con la oposición de los profesionales de la enseñanza pública, llevaron a desechar la aplicación de vales hasta la década siguiente.

A mediados de los años 90, el debate sobre los vales educativos recobró intensidad en Gran Bretaña con el apoyo del gobierno conservador. Este resurgido interés culminó con un proyecto piloto que se llevó a cabo en cuatro áreas inglesas durante el curso 96-97 (Norfolk, Kensington and Chelsea, Westminster y Wandsworth). Con este proyecto se pretendía realizar una evaluación de los vales para su posible extensión al conjunto de Inglaterra durante el curso siguiente. Pese a que el proyecto piloto se pudo llevar a cabo, el nuevo gobierno laborista se mostró contrario a este sistema, eliminando los vales en el curso 97-98. Estos vales merecen especial atención en este trabajo,

²⁸ WITTE, J.F. (1993), op. cit., págs. 90-97.

²⁹ PETERSON, P.E.; GREENE, J.P.; NOYES, C. (1996), op. cit., págs. 52-56 y ROUSE, C.E. (1997): *Private school vouchers and student achievement: an evaluation of the Milwaukee parental choice program*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5.964, págs. 1-33.

³⁰ Las propuestas y el estudio de viabilidad están expuestos con más detalle en SELDON, A. (1986): *The riddle of the voucher*, Institute of Economic Affairs, London, págs. 45-54.

ya que comparten una característica con el cheque escolar utilizado en Valencia: se utilizaron para financiar la educación infantil (aunque en Inglaterra se dirigieron únicamente a los niños que tenían cuatro años de edad). Sus características más importantes eran³¹:

- 1) Se utilizó tanto en escuelas públicas como en privadas
- 2) Para poder participar en el experimento, las escuelas debían cumplir fuertes requisitos sobre la calidad del servicio.
- 3) No se establecían criterios de admisión obligatorios.
- 4) El vale se podía suplementar en los centros privados. En los centros públicos la entrega del vale suponía el pago del precio del servicio.
- 5) Los beneficiarios eran todos los padres que tuviesen un niño de cuatro años de edad. Por tanto, se trataba de un vale universal.
- 6) Pese a que se planteó la posibilidad de establecer vales variables, esta opción se rechazó. Los vales eran uniformes.
- 7) No se previeron cantidades adicionales para actividades complementarias ni transporte.
- 8) Durante la aplicación del proyecto piloto se facilitó gran cantidad de información individualizada a los padres. La extensión a toda Inglaterra incluía este tipo de información, así como una costosa campaña publicitaria.

El gobierno inglés manifestó la persecución de tres objetivos mediante el mecanismo de vales³². En primer lugar, pretendía dotar a los padres de mayor capacidad de elección. Además, el vale podría servir para estimular la diversidad en el sector educativo infantil. Por último, la utilización del mecanismo de “salida” por los padres insatisfechos, podría servir para asegurar un alto nivel de calidad en la enseñanza.

³¹ Estas características se recogen en DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1996): *Nursery education scheme. The next steps*, Department for Education and Employment, London.

³² DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1996), op. cit., pág. 3.

Sin embargo, la consecución de estos tres objetivos no alcanzó el grado deseado en el proyecto piloto. Al menos eso se deduce de la evaluación llevada a cabo por Sparkes y West³³. A continuación se exponen las razones que, según estas autoras, impidieron el logro los objetivos expuestos:

a) La evidencia obtenida ofrece dudas sobre la capacidad del sistema de proporcionar auténtica elección a los padres, ya que estos actúan aparentemente de forma muy similar a como lo hacían antes de la aparición de los vales. La elección se vio limitada por cuatro factores:

- * Insuficiencia de oferta. Los padres sólo podían cambiar de proveedor si realmente disponían de escuelas alternativas. Sin embargo, en las áreas donde se realizó el proyecto piloto faltaban plazas disponibles para acomodar a todos los niños. Por ello, al menos a corto plazo, la capacidad de elección era una utopía. Además, esta situación pudo llevar a que la elección pasase desde los demandantes a los proveedores, con la selección de candidatos a través del mecanismo de “criba”. Este problema lo intentó solucionar el gobierno obligando a los colegios a publicar su política de selección del alumnado. Pero no existen garantías de que esa política fuese correcta o de que se utilizasen medios encubiertos de selección.
- * Monopolio espacial. La elección también estaba limitada por el poder monopolista ejercido por las escuelas situadas en áreas con escasa densidad de población. Esta situación se agravó al no tenerse en cuenta los costes de transporte.
- * Rigidez del sistema. La libertad de elección se vio mermada por la poca flexibilidad del sistema y por las regulaciones que se establecieron sobre los proveedores.
- * Información insuficiente. Pese a la gran cantidad de recursos que se destinaron a facilitar información a los padres, el trabajo de Sparkes y

³³ SPARKES, J.; WEST, A. (1998): “An evaluation of the English nursery voucher scheme 1996-1997”, *Education Economics*, vol. 6, núm. 2, págs. 171-184.

West muestra que ésta era insuficiente tanto en cantidad como en calidad³⁴.

b) Al intentar fomentar la diversidad, apareció el problema del llamado “comportamiento maximizador del vale” que tenían las escuelas públicas contra el resto de escuelas que participaron en el sistema. Este comportamiento incluyó cambios en la política de admisiones de las escuelas públicas. En Norfolk, por ejemplo, se cambió esta política permitiendo a los niños que todavía no habían cumplido los cinco años de edad³⁵ matricularse en escuelas públicas de educación primaria. Con esto se aseguraban que muchos niños permaneciesen en el centros públicos.

c) No existen evidencias que muestren que el nivel de calidad haya aumentado tras la introducción de los vales. No obstante, tampoco se ha probado lo contrario.

2.7.4. Vales educativos en Finlandia

Desde principios de la década de los 90, se han desarrollado en Finlandia nuevos modelos para la provisión de servicios del bienestar, entre los que destaca la utilización de vales. Para analizar la conveniencia de este mecanismo de financiación, se ha llevado a cabo un experimento entre 1995 y 1997 que se ha aplicado, como en el caso de Valencia, a la educación infantil. El experimento finlandés fue coordinado por el Ministerio de Bienestar y Salud y su evaluación se encargó a una agencia gubernamental denominada “STAKES”³⁶.

La educación infantil en Finlandia es competencia de los municipios. Por esta razón, aunque la iniciativa y la financiación de este experimento partió del gobierno central, su desarrollo corrió a cargo de los municipios que

³⁴ SPARKES, J.; WEST, A. (1998), op. cit., pág. 178.

³⁵ Esta es la edad a partir de la cual comienza la educación primaria en Inglaterra.

³⁶ La descripción y evaluación detalladas de este experimento puede encontrarse en HEIKKILÄ, M.; TÖRMÄ, S.; MATTILA, K. (1997): *Service vouchers for day care of children. Evaluation report from a nation-wide experiment*, STAKES, Helsinki. Los principales resultados de este trabajo pueden consultarse en HEIKKILÄ, M. (1998): “Market in the child care. Testing the voucher theory”, STAKES/PSSRU Workshop, London, 12-13 de marzo.

quisieron participar, que fueron 33 de los 460 existentes en el país. El carácter municipal del experimento provocó que las características de los vales no fuesen uniformes, si bien pueden destacarse algunos aspectos comunes a los vales utilizados en todos los municipios:

- 1) Los vales podían utilizarse únicamente en centros privados. Las escuelas públicas continuaban siendo financiadas totalmente mediante presupuestos.
- 2) A los centros privados participantes en el experimento se les exigió cumplir los mismos requisitos sobre calidad del servicio que a los centros públicos.
- 3) Los vales eran suplementarios en todos los municipios.
- 4) Los centros participantes tenían total libertad en la selección de alumnos.
- 5) Se trataba de vales universales. Lo podían recibir todos los niños que optaran por una escuela infantil privada.

Sin embargo, no existió unanimidad en cuanto a la cuantía de los vales. Dos terceras partes de los municipios optaron por vales variables, mientras que el tercio restante prefirió utilizar vales constantes. La inclusión del servicio de transporte y el sistema de información empleado también estuvo en función de los intereses de cada municipio.

En cuanto a los resultados de esta experiencia, se ha seguido la evaluación llevada a término por el STAKES, destacándose las siguientes conclusiones:

- a) Los vales tuvieron una influencia significativa sobre la demanda de educación infantil. Por un lado, se incrementó el número total de niños escolarizados y por otro existió un importante trasvase desde las escuelas públicas hacia los centros privados.
- b) Los vales también afectaron a la oferta del servicio, duplicándose prácticamente el número de centros educativos. De los nuevos centros, el 28% declaró que los vales eran el principal motivo para su apertura.

c) La alternativa de los vales supuso un coste inferior para el sector público comparado con la financiación de las escuelas públicas mediante presupuestos. Sin embargo, esta situación no se debió a que las escuelas privadas tuvieran unos costes menores, sino a la posibilidad de complementar el vale. Es decir, el coste medio de una plaza en una escuela pública era superior al importe medio del vale pero inferior a la suma del importe medio del vale y la cantidad media que complementaban los padres.

d) Las familias que prefirieron utilizar el sistema de vales y, por tanto, eligieron escuelas privadas tenían una renta media superior a aquellas que optaron por centros públicos.

3. LA EDUCACIÓN INFANTIL EN VALENCIA

En los capítulos precedentes se ha intentado delimitar los vales educativos con el objetivo último de evaluar una experiencia concreta, el cheque escolar del Ayuntamiento de Valencia. Antes de comenzar con la descripción del cheque escolar, que se realizará en el siguiente capítulo, se dedica éste a enmarcar esta experiencia en el contexto de la educación infantil en la ciudad de Valencia. Esta tarea resulta necesaria debido fundamentalmente a tres motivos. En primer lugar, porque la educación infantil posee unos rasgos diferenciales respecto a etapas educativas posteriores que todavía no se han analizado en este trabajo. El segundo motivo es que la educación infantil española y, en particular, la valenciana se encuentra en la actualidad sumida en una etapa transitoria en la que coexisten centros educativos con características muy distintas. Por último, conviene destacar que el cheque escolar no es el único sistema que se está utilizando en Valencia para financiar la educación infantil, sino que se combina y a la vez depende de otros muchos mecanismos de financiación, sin los cuáles su funcionamiento sería muy distinto.

Este capítulo va a dividirse en dos partes claramente diferenciadas. El primer apartado se va a dedicar a exponer cuáles son las características que diferencian a la educación infantil del resto de etapas educativas. En segundo lugar, se analizará la organización y el funcionamiento de la educación infantil en la ciudad Valencia. Esta segunda parte se divide a su vez en tres bloques. El segundo apartado pretende clarificar cuáles son las competencias que las distintas Administraciones Educativas españolas tienen sobre la educación infantil. El tercer apartado se dedica a explorar los diferentes mecanismos de financiación pública que se utilizan en la educación infantil valenciana. Para finalizar, el cuarto apartado tiene como objetivo resumir los aspectos tratados

en los dos anteriores y presentar una imagen clara de la configuración de esta etapa educativa en Valencia.

3.1. LA EDUCACIÓN INFANTIL: CARACTERÍSTICAS Y ETAPAS

Todos los países desarrollados coinciden en establecer un tramo de edad en el que la escolarización de los niños es obligatoria. La edad mínima coincide en la mayor parte de países de la O.C.D.E. con los seis años, aunque algunos países como el Reino Unido u Holanda la adelantan a los cinco años y otros la retrasan hasta que los niños cumplen siete años, como es el caso de los países escandinavos y algunos estados y provincias de Estados Unidos y Canadá.

La escolarización obligatoria comienza con la etapa denominada “primaria” o “básica”, que es gratuita en los centros públicos de todos los países desarrollados. Por contra, los padres que tienen niños con edades inferiores no tienen la obligación de escolarizarlos, aunque en muchos casos deciden hacerlo. A la educación recibida por estos niños se le ha dado diversas denominaciones, las más habituales son “preescolar”, “preprimaria” o “infantil”. En este trabajo se ha optado por seguir la terminología más utilizada en los últimos años: “educación infantil”.

3.1.1. Características de la educación infantil

La educación infantil presenta importantes similitudes con la educación primaria y con la secundaria, por lo que en muchos casos su análisis económico no difiere sustancialmente de estas etapas superiores. No obstante, también presenta tres diferencias que conviene destacar antes de realizar cualquier tipo de análisis que se centre sobre esta etapa educativa.

La primera diferencia deviene de la propia definición que se ha empleado de educación infantil. Se trata de una etapa en que la escolarización no es obligatoria y, por tanto, el número de niños matriculados va a ser inferior que en la primaria. La voluntariedad de la educación infantil también va a

afectar al papel desarrollado por el sector público, que no se sentirá tan obligado a su financiación como en una etapa obligatoria.

La segunda diferencia con otras etapas educativas hace referencia a los outputs de la educación infantil. Los padres que deciden llevar a sus hijos a escuelas infantiles persiguen la consecución de unos objetivos diferentes a los padres de niños matriculados en una etapa obligatoria. Si bien es cierto que el aprendizaje es un motivo suficiente para que algunos padres decidan escolarizar a sus hijos, conviene también tener en consideración la importancia del servicio de guarda y custodia de los niños que prestan los centros de educación infantil. Por tanto, puede considerarse que el output de la educación infantil no es único; habrá que tener en cuenta el aprendizaje del niño, pero también la guarda y custodia del mismo en el centro escolar. Si bien es cierto que este mismo razonamiento podría realizarse respecto de la educación primaria, cuanto mayor es la edad del niño el servicio de custodia va perdiendo relevancia.

La guarda y custodia de los niños, además de considerarse como un output de la escolarización en esta etapa, va a tener consecuencias importantes sobre la familia, ya que los padres podrán destinar el tiempo que dedicaban al cuidado del niño a la realización de otras actividades. Entre estas actividades cabe destacar el trabajo fuera del hogar, especialmente por parte de la mujer.

En tercer lugar, la justificación de la financiación pública en la educación infantil va a presentar algunos rasgos diferentes a los que se vieron en el capítulo 1. A continuación se analizan brevemente los principales motivos que avalan dicha intervención en esta etapa educativa, siguiendo la clasificación que establece Fuenmayor¹:

a) Generación de efectos externos positivos

Como se vio en el capítulo 1, la presencia de efectos externos positivos constituía uno de los elementos fundamentales para justificar la financiación pública de la educación. Esta justificación podrá incluir a la educación infantil siempre y cuando se demuestre que la escolarización en este nivel supone un aprendizaje para los individuos que va a beneficiar al conjunto de la sociedad.

¹ FUENMAYOR, A. (1998): *Educación infantil. Costes y financiación*, Ariel, Barcelona. págs. 108-126.

Algunos autores como June O'Neill² opinan que la educación infantil, a diferencia de otras etapas educativas, no debe financiarse por el sector público. Para fundamentar esta posición argumentan que las subvenciones a esta etapa suponen un subsidio a las madres trabajadoras, sin que ello revierta en beneficios para la sociedad. Este tipo de razonamientos sería válido si partiéramos de la base de que la educación infantil se constituye únicamente como un servicio de guarda y custodia. Sin embargo, no hay que olvidar que el aprendizaje se considera uno de los outputs de este nivel educativo. Además, el aprendizaje llevado a cabo por los niños en la educación infantil se caracteriza por llevar aparejados importantes beneficios para el conjunto de la sociedad. Como se vio en el capítulo 2, Olmeda distinguía tres contenidos dentro del aprendizaje:

- 1) Transmisión intergeneracional de conocimientos, valores y actitudes en relación con el medio en que el ciudadano se desarrolla.
- 2) Proceso de desarrollo y de hacer efectivas las potencialidades y capacidades existentes en cada uno de los individuos.
- 3) Proceso de aprendizaje para el desempeño de específicas tareas sociales con mayor o menor complejidad técnica.

En base a esta clasificación, Fuenmayor destaca la importancia que tiene cada uno de estos tres contenidos en las distintas etapas educativas:

Aunque estos tres contenidos se hallan presentes, en mayor o menor medida, en todas las etapas y formas de aprendizaje, es posible destacar en cada una de ellas uno de éstos. En la educación infantil preferentemente se realiza el primer tipo de aprendizaje, aunque también está presente el segundo, mientras que el tercero es prácticamente inexistente. En la escolarización primaria se hallan presentes los tres contenidos, aunque probablemente el más importante sea el segundo. En la enseñanza superior es de destacar, comparativamente, la importancia del tercero de los contenidos.³

² O'NEILL, J. (1992): "A flexible work force", *Journal of Labor Research*, vol. 13, núm. 1, pág. 70.

³ FUENMAYOR, A. (1998), op. cit., págs. 112-113.

Tras destacar la importancia del primer contenido en la educación infantil, Fuenmayor opina que este contenido es el que produce unos mayores beneficios externos y, por tanto, la educación infantil es la etapa donde más se justifica la financiación pública en base a los beneficios que genera para la sociedad en su conjunto.

Otros autores argumentan que el aprendizaje llevado a cabo en centros de educación infantil también se puede realizar en el hogar cuando la familia se ocupa del cuidado del niño. Sin embargo, existen tres razones por las cuales puede ser preferible la escolarización. Por un lado, las actividades que se realizan en una escuela infantil están planificadas y son dirigidas y llevadas a cabo por personas con cierta experiencia y cualificación. En segundo lugar, los centros de educación infantil están dotados, en general, de una infraestructura y unas instalaciones específicamente diseñadas a la medida del niño y para la realización de actividades que giran en torno a él. Por último, la escolarización permite la interacción del niño con sus iguales, lo que en el caso del cuidado familiar es mucho menos frecuente.

b) La mejora en la igualdad de oportunidades

En el capítulo 1 se destacaba la importancia que tenía la financiación pública de la educación para resolver los problemas de equidad del conjunto de la sociedad. Desde el punto de vista distributivo, la educación de los individuos era un medio para garantizar que las distribuciones de renta futuras fueran menos desiguales. La financiación pública, tomada desde este punto de vista, puede favorecer la educación de los niños con menos recursos y así facilitar la existencia de diferencias más reducidas en su renta futura respecto a los que tienen más medios. Este enfoque supone la existencia de una relación directa entre la educación recibida y la renta futura, que será necesario demostrar en el caso de la educación infantil.

El trabajo de Donovan y Watts⁴ supone un apoyo a la relación anterior. Estos autores, a través de diversos estudios empíricos⁵, llegaron a la

⁴ DONOVAN, S.; WATTS, H. (1990): "What can child care do for human capital?", *Population Research and Policy Review*, vol. 9, núm. 1, pág. 116.

⁵ Entre estos estudios cabe destacar el Perry Preschool Project, realizado en Michigan entre 1962 y 1967.

conclusión de que los niños escolarizados en la etapa infantil tenían muchas más probabilidades de completar niveles educativos superiores con éxito. Esta primera conclusión unida a la relación positiva que se ha constatado entre dichos niveles educativos y la renta futura convierten a la financiación pública de la educación infantil en un instrumento clave para favorecer la igualdad de oportunidades.

c) Estímulo a la inversión en capital humano

La relación demostrada por Donovan y Watts entre educación infantil y renta futura no sólo favorece la igualdad de oportunidades, sino que también supone un incremento en el capital humano disponible en la sociedad. Si la educación infantil aumenta la probabilidad de éxito en futuras etapas educativas y éstas tienen una relación directa con la capacitación profesional de la población, existirá un motivo fundamental para que el sector público dedique parte de sus recursos a financiar este nivel educativo.

d) La rentabilidad fiscal de los gastos en educación infantil

La rentabilidad de la educación, tanto desde el punto de vista privado como social, ha sido uno de los aspectos que más se han estudiado en el marco de la economía de la educación, especialmente en los estudios englobados en la teoría del capital humano. Una tercera perspectiva consiste en calcular el rendimiento fiscal de la educación. Es decir, calcular los costes y beneficios presentes y futuros que supone la educación para el sector público tomado como un agente decisor independiente. En este sentido, el Estado estará interesado en invertir en la educación de sus ciudadanos siempre y cuando dichos beneficios superen a los costes.

Cuando se ha estudiado la rentabilidad fiscal en etapas educativas superiores a la infantil, especialmente en educación superior, los costes se han calculado fundamentalmente mediante la suma de dos conceptos: los gastos públicos empleados directamente en la financiación del servicio y los ingresos sacrificados a través de los diferentes impuestos, bien porque el estudiante no obtiene renta o por la existencia de desgravaciones fiscales al gasto privado en educación. Respecto a los beneficios, su fuente primordial ha sido la mayor cantidad de ingresos futuros que puede recaudar el sector público a través de la

imposición gracias a que los individuos que hayan recibido una mayor educación también dispondrán de una renta superior.

En la etapa infantil la rentabilidad fiscal va a incluir nuevos costes y beneficios que merecen ser destacados. Respecto a los costes, continuará existiendo el gasto destinado a financiar directamente el servicio y las posibles desgravaciones a los gastos privados, pero no se dejarán de percibir ingresos por vía impositiva ya que estos niños no están en condiciones de trabajar y obtener renta. En cuanto a los ingresos, siguiendo las conclusiones de Donovan y Watts, se conseguirá una mayor renta futura que redundará en unos impuestos superiores. Pero además existirán otras dos nuevas fuentes de ingresos. Por un lado, la escolarización supondrá que el familiar que antes se dedicaba al cuidado del niño (normalmente la madre) pueda ahora incorporarse al mercado laboral y, por tanto, obtener renta gravable. Por otro lado, el propio servicio educativo puede generar ingresos públicos a través de la imposición indirecta sobre el consumo o a través de la imposición directa sobre los beneficios empresariales.

e) Las economías de escala en la educación infantil

La presencia de economías de escala no se ha utilizado normalmente como un argumento para justificar la financiación pública de la educación. Sin embargo, en la etapa infantil tienen cierta relevancia. El cuidado de los niños en el hogar es muy costoso, ya que uno de los padres necesita dedicar gran parte de su tiempo a esta actividad, renunciando a la realización de otras actividades como el trabajo de mercado. Por contra, la educación infantil permite el cuidado de un número de niños mayor y por tanto una utilización de recursos más racional.

f) Incorporación de la mujer al mercado laboral

Como se ha comentado anteriormente, la escolarización de los niños en esta etapa permite a los padres aumentar el tiempo disponible para la realización de otras actividades. Entre estas actividades el trabajo remunerado es una de las alternativas más frecuentes y va a afectar especialmente a la mujer. Si el sector público tiene como objetivo aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral, la financiación de la educación infantil puede

resultar una medida efectiva para lograr este propósito, como se va a ver a continuación.

La mujer que tiene un hijo pequeño tiene diversas alternativas para el cuidado del niño. Las más habituales son las siguientes:

- 1) Dedicar gran parte de su tiempo al cuidado del niño, renunciando a incorporarse al mercado laboral.
- 2) Dejar al niño al cuidado no remunerado por parte de algún familiar, lo cual le permite disponer de tiempo para el trabajo fuera del hogar.
- 3) Dejar al niño al cuidado remunerado por parte de otra persona, disponiendo así de tiempo para trabajar.
- 4) Llevar al niño a un centro de educación infantil, pudiendo también incorporarse al mercado laboral.

La decisión entre estas cuatro alternativas dependerá de cómo valore la mujer los costes y beneficios asociados a ellas. No obstante, resulta evidente que la financiación de la educación infantil reducirá los costes privados de la última de las alternativas, lo que provocará que determinadas mujeres que preferían dedicarse al cuidado personal de sus hijos puedan variar su decisión e incorporarse al mercado laboral. Pese a que existen diversos estudios empíricos que demuestran la existencia de esta relación⁶, su magnitud va a depender de otras variables que están fuera del alcance del sector público. Entre estas se pueden destacar las siguientes: la situación preexistente antes de llevar a cabo la financiación pública (cuántas mujeres se dedicaban al cuidado de sus hijos, cuántas encargaban su cuidado a otras personas y cuántas los llevaban a centros educativos), la elasticidad-precio de la educación infantil, la disposición a trabajar de las mujeres que decidan escolarizar a sus hijos o la propia situación del mercado laboral.

⁶ Entre estos trabajos se pueden destacar: HECKMAN, J.J. (1974): "Effects of child-care programs on women's work effort", en SCHULTZ, T.W. (ed.) *Economics of the family*, University of Chicago Press, Chicago, págs. 491-518; BLAU, D.M.; ROBINS, P.K. (1988): "Child care costs and family labor supply", *Review of Economics and Statistics*, vol. 70, núm. 3, págs. 374-381 y CONNELLY, R. (1992): "The effect of child care cost on married women's labor force participation", *Review of Economics and Statistics*, vol. 74, núm. 1, págs. 83-90.

Como resumen de este apartado se puede concluir que aunque la educación infantil no es obligatoria ni gratuita, existen suficientes motivos que justifican su financiación por parte del sector público.

3.1.2. Las etapas de la educación infantil

Las características que se han analizado son comunes a toda la educación infantil. Sin embargo, al definir la educación infantil como el nivel educativo previo al obligatorio se está tratando conjuntamente a un colectivo de niños cuyas necesidades van a variar en función de su edad.

Conforme aumenta la edad del niño su aprendizaje es cualitativamente diferente y por tanto debe variar el tipo de cuidado que reciba, yendo desde el simple cuidado físico hasta el desarrollo educativo y social. Pese a que este proceso es continuo a lo largo del tiempo, se han dedicado diversos trabajos a intentar delimitar dos etapas distintas en la educación infantil⁷, cuya frontera puede establecerse en el momento en que el niño puede valerse por sí mismo: puede andar, comer, empieza a hablar, tiene control sobre sus necesidades fisiológicas, etc. En la primera etapa el aprendizaje del niño se centra en sí mismo, en el control y dominio de su propio cuerpo. Se trata de un aprendizaje básicamente individual, de prueba y error, donde no existe apenas socialización. La atención que requiere el niño se centra exclusivamente en la satisfacción de sus necesidades biológicas y en su protección. En la segunda etapa la necesidad del cuidado físico disminuye, ya que el niño empieza a controlar su propio cuerpo, y su aprendizaje ahora se vuelca hacia el exterior.

Estas diferentes necesidades van a tener influencia sobre la conveniencia de escolarizar al niño en un centro educativo. En la primera etapa el niño necesita la atención permanente de algún adulto, no siendo imprescindible la compañía de otros niños. Este tipo de atención puede llevarse a cabo en el entorno familiar, normalmente por parte de la madre, o en un centro de educación infantil. Respecto a cuál de estas dos posibilidades resulta preferible, la literatura especializada sobre educación infantil no se

⁷ Ver, por ejemplo, LEIBOWITZ, A.; WAITE, L.J.; WITSBERGER, C. (1988): "Child care for preschoolers: differences by child's age", *Demography*, vol. 25, núm. 2, págs. 202-220.

muestra unánime. Si bien es cierto que algunos estudios concluyen que el cuidado de niños de corta edad en centros educativos implica ciertos riesgos para su salud o problemas para su desarrollo y comportamiento⁸, de otros estudios se deriva que la escolarización puede tener efectos beneficiosos, especialmente para aquellos niños pertenecientes a familias de bajo nivel sociocultural⁹. Ante esta falta de unanimidad en este trabajo se va a optar por una situación intermedia, suponiéndose que las dos alternativas son igualmente válidas.

En la segunda etapa de la educación infantil las nuevas necesidades de los niños hacen necesaria la existencia de personal especialmente adiestrado para su aprendizaje y también la relación con otros niños de su edad para su introducción en el entorno social. Para conseguir estos propósitos la escolarización en centros especializados juega un papel fundamental y no es conveniente que se sustituya por el cuidado en el seno familiar.

La distinción entre estas dos etapas va a resultar de utilidad en este trabajo por su influencia sobre las prioridades que deben seguir los mecanismos de financiación de la educación infantil. Si, como se ha visto anteriormente, en la primera etapa resulta poco significativa la diferencia entre educar al niño en un centro o en el entorno familiar, la financiación pública de la educación infantil será especialmente útil en aquellos casos en que los padres no dispongan de tiempo para dedicarse personalmente al cuidado de sus hijos. Es decir, los padres más necesitados de este servicio serán aquellos que no puedan cuidar a sus hijos por estar trabajando, buscando trabajo o estudiando y por tanto deberían ser ellos los primeros destinatarios de la financiación pública. Si esta financiación sigue otros criterios de asignación, como por ejemplo el de igualdad de oportunidades en el acceso, se estará subvencionando una educación que en muchos casos se podría estar llevando a cabo igualmente en el entorno familiar con un coste monetario nulo para el sector público y la familia. No obstante, la escolarización en esta etapa sí

⁸ Entre otros, pueden consultarse JOHANSEN, A.; LEIBOWITZ, A.; WAITE, L.J. (1988): "Child care and children illness", *American Journal of Public Health*, vol. 78, núm. 9, págs. 1.175-1.177 y BELSKY, J.; ROVINE, M. (1988): "Nonmaternal care in the first year of life and infant-parent attachment security", *Child Development*, núm. 49, págs. 929-949.

⁹ Una revisión de los trabajos que muestran los efectos positivos de la asistencia a centros educativos se encuentra en FERBER, M.A.; O'FARREL, B.; LA RUE, A. (1991): *Work and family: Policies for a changing work force*, National Academic Press, Washington.

puede ser beneficiosa para niños pertenecientes a familias de bajo nivel sociocultural, que deberían tener también preferencia en la asignación de los recursos públicos.

Como contraste a esta primera etapa, en la segunda la escolarización del niño es fundamental para su desarrollo y su integración social. En este caso la educación en centros especializados será beneficiosa para todos los niños, por lo que la financiación pública deberá seguir unos criterios de asignación diferentes, sin atender a la disponibilidad de tiempo por parte de los padres.

Mayor dificultad reviste establecer una edad concreta que sirva como punto de inflexión entre estas dos etapas. La mayoría de trabajos especializados sobre educación infantil sitúan esta edad en torno a los dos años. Sin embargo, no existe una opinión generalizada que fije de manera exacta el límite de edad. En España, como veremos con más detalle en el siguiente apartado, la educación infantil también se divide en dos ciclos cuya frontera se fija en torno a los tres años de edad.

3.2. LA NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE EDUCACIÓN INFANTIL

Tras analizar las características y etapas de la educación infantil, el siguiente paso consiste en estudiar la configuración de este nivel educativo en el marco espacial concreto que resulta de interés en este trabajo, es decir en la ciudad de Valencia. Esta tarea comienza por un examen de la normativa más importante que afecta a la educación infantil valenciana, desglosándola en función de la autoridad legislativa de la que emana: estatal, autonómica o local.

3.2.1. Las competencias del Estado sobre educación infantil

La Constitución Española¹⁰, en su artículo 149, establece una serie de materias sobre las que el Estado español tiene competencia exclusiva. Entre ellas, merece la pena destacar las que afectan a la educación en general y por

¹⁰ Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978. (BOE nº 3.111, de 29 de diciembre).

tanto pueden tener significación para la etapa infantil. En concreto, el Estado se reserva la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y también la regulación de las normas básicas que fijen las bases fundamentales en materia educativa. El segundo tipo de competencias va a afectar a la educación infantil de forma mucho más clara y, por tanto, es la que va a ser desarrollada en este apartado. Entre esta normativa estatal, se puede destacar la siguiente:

1. La propia Constitución Española
2. Ley Orgánica Reguladora del derecho a la Educación¹¹
3. Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo¹²
4. Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes¹³

3.2.1.1. La Constitución Española

Nuestra Carta Magna no introduce ninguna referencia particular a la educación infantil. Sin embargo, en su artículo 27, sí establece una serie de derechos y obligaciones que van a afectar a la educación en general y por tanto a la educación infantil. Estos son los siguientes:

- * Derecho universal a la educación.
- * Libertad de enseñanza.
- * Derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que reciban sus hijos.
- * Obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica.
- * Libertad en la creación de centros docentes.
- * Derecho de los profesores, padres y alumnos a la participación en el control y gestión de los centros.
- * Obligación de los poderes públicos de inspeccionar y homologar el sistema educativo.
- * Obligación de los poderes públicos de ayudar a los centros docentes.

¹¹ Ley Orgánica 8/1995, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. (BOE Nº 159, de 4 de julio).

¹² Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. (BOE nº 258, de 4 de octubre).

¹³ Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes. (BOE nº 278, de 21 de noviembre).

3.2.1.2. Ley Orgánica Reguladora del derecho a la Educación (LODE)

Esta Ley Orgánica es la encargada de desarrollar la mayoría de los derechos y obligaciones contenidos en el artículo 27 de la Constitución, aunque en realidad tiene dos objetivos prioritarios. En primer lugar, establece una organización del sistema educativo basada en tres tipos de centros: públicos, privados sostenidos por fondos públicos (denominados centros concertados) y privados no sostenidos con fondos públicos, con el objetivo de favorecer la libertad en la elección por parte de los padres. Por otro lado, se encarga de regular la organización y el funcionamiento tanto de los centros públicos como de los concertados, dejando prácticamente de lado la regulación de los centros privados no concertados.

La LODE afectó de forma importante a los centros de educación primaria y secundaria, así como a los centros públicos de educación infantil¹⁴. Sin embargo, la mayoría de centros privados de educación infantil no se vieron obligados al cumplimiento de los preceptos de esta Ley porque no fueron receptores de fondos públicos. Esta tendencia ha ido variando en los últimos años ya que, como veremos más adelante al estudiar el caso concreto de Valencia, el número de centros privados de educación infantil que reciben fondos públicos y que por tanto deben cumplir esta norma es cada vez superior.

3.2.1.3. Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)

La LOGSE ha supuesto un cambio fundamental en la organización del sistema educativo español. Esta Ley ha modificado toda la estructura de la educación no universitaria en España, desde la educación infantil hasta la secundaria, pasando por la formación profesional, la primaria o las enseñanzas de régimen especial. Sin embargo, en la actualidad no se puede considerar que este proceso de transformación haya llegado a su fin, pues nos encontramos inmersos en un periodo transitorio en el que coexisten centros que continúan

¹⁴ En esta época todavía no se había aprobado la LOGSE por lo que realmente habría que hablar de educación general básica en lugar de primaria y de educación preescolar en lugar de infantil. Sin embargo, se ha preferido mantener la terminología utilizada hasta ahora para no confundir al lector.

impartiendo las enseñanzas fijadas por la Ley General de Educación de 1970¹⁵, con otros que imparten la educación infantil fijada en la LOGSE.

Con el fin de comprender la importancia de las reformas establecidas por la LOGSE, resulta pertinente resumir brevemente la configuración que tenía la etapa infantil con anterioridad a esta Ley y que venía recogida fundamentalmente en la Ley General de Educación de 1970. Esta Ley establecía, en los artículos 13 y 14, los siguientes preceptos relativos a la etapa infantil, que entonces se denominaba preescolar:

1) La educación preescolar tiene como objetivo fundamental el desarrollo armónico de la personalidad del niño.

2) La educación preescolar tiene carácter voluntario, comprende hasta los cinco años de edad y está dividida en dos etapas que se desarrollarán:

* En el jardín de infancia, para niños de dos y tres años. La formación, aunque estará organizada sistemáticamente, tendrá un “carácter semejante a la vida del hogar”.

* En la escuela de párvulos, para niños de cuatro y cinco años. La formación tenderá a promover las “virtualidades” del niño.

3) En los centros estatales la educación preescolar será gratuita y podrá serlo también en los centros no estatales que soliciten voluntariamente el concierto.

4) La educación preescolar comprende juegos, actividades de lenguaje, incluida, en su caso, la lengua nativa, expresión rítmica y plástica, observación de la naturaleza, ejercicios lógicos y prenuméricos, desarrollo del sentido comunitario, principios religiosos y actitudes morales. Los métodos serán predominantemente activos para lograr el desarrollo de la espontaneidad, la creatividad y la responsabilidad.

Además de estos preceptos básicos, los centros educativos tenían que cumplir una serie de requisitos para ser autorizados como tales. Estos

¹⁵ Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE nº 187, de 6 de agosto de 1970).

requisitos estaban recogidos en la propia Ley General de Educación y en una Orden Ministerial de 22 de mayo de 1978¹⁶:

a) Los centros de educación preescolar podían ser jardines de infancia, centros de párvulos o centros comprensivos de ambas etapas.

b) Estos centros debían contar con las siguientes instalaciones:

- * Ubicarse en edificios destinados exclusivamente a fines escolares, aunque se admitía la ubicación en locales comerciales o plantas bajas con entradas independientes.
- * Aulas con un tamaño mínimo de 1,5 m² por alumno y en cualquier caso un mínimo de 30 m².
- * Una sala de profesores de 20 m².
- * Aseos separados para alumnos y alumnas, en la proporción de dos aseos por unidad.
- * Una sala de usos múltiples de 60 m², cuando se trate de centros con más de una unidad.
- * Un patio de recreo con una extensión mínima de 2 m² por alumno.

c) Cada unidad debía contar con un máximo de 40 alumnos.

d) El profesorado debía tener el título de Diplomado Universitario, Ingeniero Técnico o Arquitecto Técnico.

Como se ha comentado antes, la publicación de la LOGSE supuso un cambio radical en la organización de todo el sistema educativo. Los artículos 7 al 11 de esta Ley se dedican a la regulación concreta de la etapa infantil, que pasa a denominarse educación infantil y se caracteriza por lo siguiente:

1) La educación infantil se desarrolla desde el nacimiento del niño hasta los 6 años de edad, contribuyendo al desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños.

¹⁶ Orden de 22 de mayo de 1978 sobre fijación de programas de necesidades de centros docentes no estatales de Educación Preescolar y General Básica (BOE nº 131, de 2 de junio).

2) La educación infantil tiene carácter voluntario. La escolarización no es obligatoria en esta etapa.

3) Las Administraciones Públicas no tienen la obligación de proveer ni financiar el servicio. Sin embargo, sí deben garantizar la existencia de plazas suficientes para escolarizar a toda la población que lo solicite.

4) La educación infantil contribuirá al desarrollo de las siguientes capacidades de los niños:

- * Conocer su propio cuerpo y sus posibilidades de acción.
- * Relacionarse con los demás a través de distintas formas de expresión y comunicación.
- * Observar y explorar su entorno natural, familiar y social.
- * Adquirir progresivamente autonomía en sus actividades habituales.

5) Esta etapa se divide en dos ciclos. El primero va desde el nacimiento hasta los tres años y el segundo desde esta edad hasta los seis años¹⁷. Estos dos ciclos se caracterizan por tener objetivos diferentes que se traducen a su vez en distintas formas de aprendizaje y actividades:

- * En el primer ciclo se atenderá al desarrollo del movimiento, al control corporal, a las primeras manifestaciones de comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de la convivencia y relación social y al descubrimiento del entorno inmediato.
- * En el segundo ciclo se procurará que el niño aprenda a hacer uso del lenguaje, descubra las características físicas y sociales del medio en que vive, elabore una imagen de sí mismo positiva y equilibrada, y adquiera los hábitos básicos de comportamiento que le permitan una elemental autonomía personal.

Como puede apreciarse, la frontera de edad entre los dos ciclos se sitúa por encima de dos años, que era la edad teórica utilizada en la mayoría de trabajos sobre educación infantil. Por este motivo, el aprendizaje realizado en

¹⁷ En la práctica la frontera entre los dos ciclos no es una edad exacta. Los niños en España son agrupados en función del año natural de nacimiento, por lo que comenzarán el segundo ciclo con una edad comprendida entre los 32 meses (2 años y 8 meses) y los 40 meses (3 años y 8 meses).

el primer ciclo de educación infantil incluye, además de los elementos que se vieron en el apartado anterior para la primera etapa, una primera introducción a la comunicación a las relaciones sociales y al descubrimiento del entorno. Pese a estas ligeras diferencias entre las etapas teóricas de la educación infantil y los ciclos concretos establecidos en España, en este trabajo se van a identificar aquéllas con éstos. Por ello, las conclusiones obtenidas en el apartado anterior se van a extrapolar a los dos ciclos en que se divide la educación infantil en nuestro país.

Pese a que la publicación de la LOGSE data de 1990, no puede considerarse que desde entonces se aplica de forma genérica la educación infantil en toda España. Esto es debido a que la Disposición Adicional 1ª de esta ley establece que el Gobierno, previo informe de las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, estableciendo un marco temporal de doce años desde la publicación de la LOGSE, es decir hasta el 5 de octubre del año 2002¹⁸. Este calendario está contenido en el Real Decreto 986/1991¹⁹, que no aclara excesivamente el marco temporal en el que se debe poner en marcha la educación infantil. El Real Decreto únicamente ordena la fijación de las enseñanzas mínimas de educación infantil durante el curso 1990-91, recogidas en el Real Decreto 1.330/1991²⁰, y la implantación gradual del segundo ciclo de la educación infantil a partir del curso 1991-92 y antes de que acabe el plazo de doce años establecido por la LOGSE. Por tanto, en la actualidad seguimos inmersos en el proceso de transición, en el que se pueden encontrar tanto centros de educación infantil como centros que continúan impartiendo educación preescolar.

¹⁸ La redacción original de la Disposición Adicional 1ª de la LOGSE establecía un plazo temporal de diez años, que fue ampliado a doce por la Disposición Adicional 27ª de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE nº 313, de 31 de diciembre).

¹⁹ Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo (BOE nº 151, de 25 de junio). Este Real Decreto ha sufrido importantes modificaciones por los siguientes Reales Decretos: 535/1993, de 12 de abril (BOE nº 106, de 4 de mayo); 1.487/1994, de 1 de julio (BOE nº 179, de 28 de julio); 1.468/1997, de 19 de septiembre (BOE nº 226, de 20 de septiembre) y 173/1999, de 16 de febrero (BOE nº 41, de 17 de febrero de 1998). Todas estas modificaciones se han tenido en consideración para el análisis del Real Decreto 986/1991.

²⁰ Real Decreto 1.330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecen los aspectos básicos del currículo de la Educación Infantil (BOE nº 215, de 7 de septiembre).

Para finalizar con la normativa de desarrollo de la LOGSE, se van a analizar las condiciones que deben cumplir los centros docentes para poder impartir educación infantil y que vienen recogidas los artículos 9 al 18 del Real Decreto 1.004/1991²¹. Estas condiciones son las siguientes:

a) Los centros de educación infantil pueden impartir el primer ciclo, el segundo o ambos.

b) Los centros deben cumplir unos requisitos mínimos en cuanto a sus instalaciones. Estos requisitos van a depender de si el centro imparte sólo el primer ciclo, sólo el segundo, o bien ambos.

* Para impartir el primer ciclo, los centros deben contar con al menos tres unidades y contar con las siguientes instalaciones:

- Ubicarse en locales con acceso independiente desde el exterior.
- Un aula por unidad, con una superficie mínima de 2 m² por puesto escolar y que tendrá como mínimo 30 m².
- Un espacio adecuado para la preparación de alimentos.
- Una sala de usos múltiples de 30 m² que pueda ser utilizada como comedor.
- Un patio de juegos con una superficie de al menos 75 m².
- Un aseo por cada aula con niños de dos a tres años.
- Un aseo destinado al personal.

* Para impartir el segundo ciclo también se exigen tres unidades y los siguientes requisitos sobre instalaciones:

- Ubicarse en locales con acceso independiente desde el exterior.
- Un aula por unidad, con una superficie mínima de 2 m² por puesto escolar y que tendrá como mínimo 30 m².
- Una sala de usos múltiples de 30 m² que pueda ser utilizada como comedor.
- Un patio de juegos con una superficie de al menos 150 m².
- Un aseo por aula.
- Un aseo destinado al personal.

²¹ Real Decreto 1.004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas de régimen general no universitarias (BOE nº 152, de 26 de junio).

- * Los centros que impartan los dos ciclos deben contar con al menos seis unidades y cumplir las condiciones vistas en los dos apartados anteriores respecto a cada uno de los ciclos, aunque permitiendo que el patio de juegos y la sala de usos múltiples puedan ser utilizadas conjuntamente. Además, estos centros tienen que contar con un despacho de dirección, una secretaría y una sala de profesores.

c) Cada unidad escolar debe contar con un número máximo de niños, que varía en función de la edad de los mismos:

- * 8 para niños menores de un año.
- * 13 para niños de uno a dos años.
- * 20 para niños de dos a tres años.
- * 25 para niños mayores de tres años (2º ciclo de educación infantil).

d) El personal de estos centros también dependerá del ciclo que impartan:

- * Los centros que impartan únicamente el primer ciclo, deben contar con una persona por unidad más uno. Respecto a la titulación de este personal se exige que sean Maestros especialistas en Educación Infantil o Técnicos superiores en Educación Infantil²². En cualquier caso debe haber al menos un maestro especialista por cada seis unidades o fracción.
- * Los centros que impartan sólo el segundo ciclo deben contar con un Maestro especialista en Educación Infantil por unidad. En este ciclo no se permite la figura del Técnico especialista en Educación Infantil.
- * Los centros que impartan los dos ciclos deben cumplir los requisitos que se han citado para ambos.

El mero cumplimiento de los requisitos anteriores permite a los centros públicos su funcionamiento y registro como centros de educación infantil. Sin embargo, a los centros privados se les exige además que sean autorizados por la autoridad administrativa correspondiente, que será la Comunidad Autónoma

²² También se admiten titulaciones equivalentes como Profesores de Educación General Básica especialistas en Preescolar o Técnicos especialistas en Jardín de Infancia.

en el caso de tener transferidas competencias sobre enseñanza. Este proceso de autorización está regulado a nivel estatal a través del Real Decreto 332/1992²³, que es de obligado cumplimiento en toda España.

Como puede apreciarse los requisitos establecidos para los centros de educación infantil son más restrictivos que aquellos que se aplicaban anteriormente para la etapa preescolar. Todos los centros que hayan solicitado ser autorizados con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 1.004/1991 están obligados al cumplimiento de los nuevos requisitos. Sin embargo, conviene mencionar que la LOGSE y el Real Decreto 1.004/1991 establecen en sus Disposiciones Transitorias normas de adaptación para los centros que estaban autorizados para impartir educación preescolar. Estas normas se pueden resumir de la siguiente forma:

- 1) Los centros privados autorizados para impartir educación preescolar quedan autorizados para seguir impartíendola hasta la extinción de esta etapa, que tendrá lugar el año 2002. Hasta esa fecha pueden ser autorizados para impartir educación infantil o continuar impartiendo educación preescolar.
- 2) Los centros privados de educación preescolar autorizados con anterioridad a la LOGSE pueden solicitar la autorización para impartir educación infantil si antes del año 2002 cumplen algunos de los requisitos del Real Decreto 1.004/1991. Estos requisitos son: número máximo de puestos escolares, relación profesor/alumnos, titulación y especialización del profesorado y número mínimo de unidades. El resto de requisitos vistos anteriormente sólo son exigibles a los centros que no tenían autorización como centros de educación preescolar.
- 3) Los profesores de educación preescolar con una titulación universitaria de una duración igual o superior a la de maestro podrán continuar prestando sus servicios en la nueva etapa de educación infantil.

Antes de finalizar con el apartado dedicado a la LOGSE, no se puede olvidar la situación de los centros no autorizados. Es decir, de aquellos centros privados que asisten a niños menores de seis años y que no están reconocidos

²³ Real Decreto 332/1992, de 3 de abril, sobre autorizaciones de centros docentes privados para impartir enseñanzas de régimen general no universitarias (BOE nº 86, de 9 de abril).

como centros educativos por la autoridad administrativa. Con anterioridad a la publicación de la LOGSE estos centros no tenían ningún problema en coexistir con los centros de educación preescolar, si bien necesitaban que el municipio donde estaban situados les concediera la licencia de apertura. Estos centros no podían utilizar la denominación de centros de preescolar, por lo que habitualmente adoptaban el apelativo de “guarderías”, calificativo que se va a utilizar en el resto de este trabajo para referirse a ellos.

La LOGSE ha supuesto un cambio radical para las guarderías, pues su Disposición Adicional 5ª modifica el artículo 24 de la LODE, obligando a todos estos centros al cumplimiento del principio de autorización administrativa. Con esta medida se requiere a todas las guarderías que quieran empezar a funcionar con posterioridad a la publicación del Real Decreto 1.004/1991 que sean autorizadas y por tanto que cumplan todos los requisitos fijados por el mismo. El incumplimiento de estos requisitos no debería permitir a ningún gobierno municipal conceder la licencia de apertura a este tipo de centros.

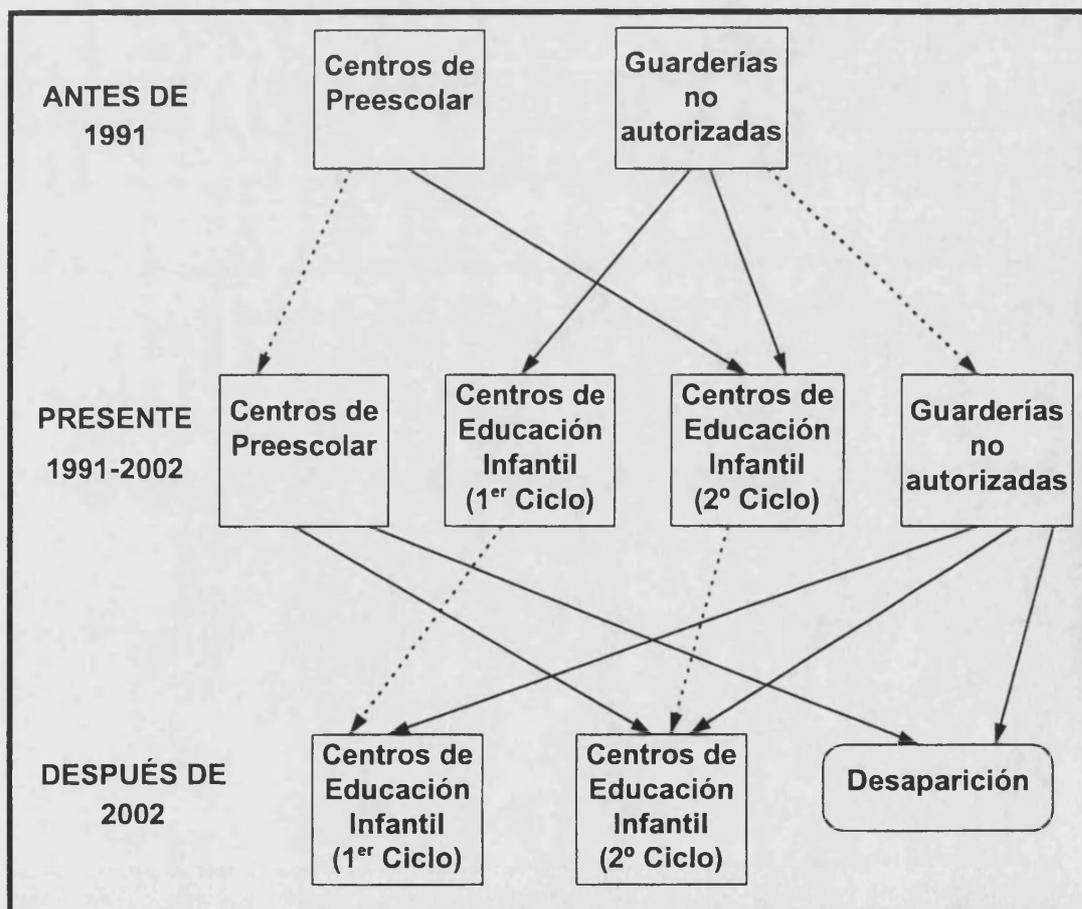
Respecto a las guarderías que ya estaban en funcionamiento con anterioridad a la LOGSE, la Disposición Transitoria 1ª de esta Ley les permite el cumplimiento de estos requisitos en un plazo de doce años. Por tanto, estas guarderías se verán obligadas a cumplir todos los requisitos establecidos por el Real Decreto 1.004/1991 antes del año 2002 o bien a perder su licencia municipal de apertura. No obstante, las Disposiciones Transitorias 8ª y 9ª de este Real Decreto relajan los requisitos que afectan a la titulación de profesorado. A los profesionales que trabajaban en guarderías y que no contaban con la titulación necesaria se les permite obtener dicha titulación en el plazo de doce años que fija el calendario de la LOGSE o a obtener una acreditación administrativa que les habilite para educar a niños de primer ciclo de educación infantil. Aquellos trabajadores que tampoco cumplan estas dos vías pueden continuar ocupando la misma plaza de trabajo, sin poder ser contratados por otra escuela infantil.

Por otro lado, las guarderías no autorizadas también tenían la opción de solicitar su autorización como centros de educación preescolar en el lapso temporal entre la entrada en vigor de la LOGSE y del Real Decreto 1.004/1991, tal y como recoge la Disposición Transitoria 1ª de la LOGSE. En

este caso únicamente debían cumplir los requisitos fijados por la Ley General de Educación y su normativa de desarrollo..

Como puede comprobarse, la situación transitoria en que nos encontramos hace que en la actualidad puedan coexistir diferentes tipos de centros educativos, que a su vez están obligados a cumplir distintos requisitos. Con el fin de resumir estas posibilidades, en el gráfico 3.1. se pretende mostrar cuál era la situación antes de la nueva configuración de la educación infantil introducida tras la LOGSE, cuál será dicha configuración después del año 2002 y, entre ambos extremos, cuál es la situación actual en el periodo transitorio. Las flechas continuas indican las posibilidades de cambio que tienen los centros, mientras que las discontinuas representan que el centro sigue en la misma situación.

Gráfico 3.1 Situación de la educación infantil antes, durante y tras la aplicación de la LOGSE



3.2.1.4. Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCD)

Esta es la última Ley Orgánica promulgada que afecta a la educación preuniversitaria. Aunque no se puede negar su importancia, no se va a tratar su contenido en profundidad porque las regulaciones que establece no tienen un efecto significativo sobre los aspectos fundamentales de este trabajo. La LOPEGCD regula las siguientes cuestiones:

- 1) El Título I trata de la participación en el gobierno de los centros, de la participación en actividades complementarias y extraescolares y de los consejos escolares de ámbito intermedio. Establece también la autonomía de gestión de los centros docentes públicos, la elaboración y publicación de su proyecto educativo y la autonomía en la gestión de los recursos.
- 2) El Título II regula los órganos de gobierno de los centros docentes públicos.
- 3) El Título III se dedica a la evaluación de los centros docentes.
- 4) El Título IV versa sobre la inspección educativa.

3.2.2. Las competencias de la Comunidad Valenciana sobre educación infantil

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana²⁴, en su artículo 34, establece la plena competencia de la Generalitat Valenciana en la regulación y administración de la enseñanza, sin perjuicio de las competencias que reservan para el Estado los artículos 27 y 149 de la Constitución y las Leyes Orgánicas que desarrollan el primero de esos artículos. Es decir, la Generalitat Valenciana tendrá competencia plena en todos aquellos temas que no hayan sido recogidos en la Constitución ni en las tres Leyes Orgánicas vistas en el apartado anterior. A continuación se detallan las competencias concretas asumidas en materia de educación infantil por la Comunidad Valenciana y la normativa donde se plasman.

²⁴ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 74, de 15 de julio).

1) La Generalitat Valenciana es la encargada de la autorización de centros docentes en su ámbito territorial, en virtud del proceso establecido en el Real Decreto 332/1992. Para que los centros de educación infantil reciban la autorización pertinente se les exige, tanto el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Real Decreto 1.004/1991, como nuevas condiciones emanadas del poder legislativo de la Generalitat²⁵. Estas condiciones y requisitos van a variar en función de si los centros estaban antes autorizados para la etapa preescolar:

a) Centros no autorizados previamente: deben cumplir la totalidad de requisitos del Real Decreto 1.004/1991 e impartir el currículo de la educación infantil establecido por la Generalitat Valenciana (ver más adelante). Los centros que soliciten la autorización para impartir el primer ciclo de la educación infantil, están obligados al cumplimiento de todos estos requisitos aunque tuvieran autorización previa para impartir educación preescolar.

b) Centros de preescolar autorizados: si desean impartir el segundo ciclo de educación infantil, deben seguir el currículo establecido por la Generalitat Valenciana y cumplir únicamente algunos preceptos del Real Decreto 1.004/1991. En concreto, aquéllos que hacen referencia al profesorado, al número máximo de niños por aula y al número mínimo de unidades²⁶.

Además, con independencia de si estaban autorizados previamente, los centros públicos y los que reciben financiación pública deben tener un máximo

²⁵ Estas condiciones están recogidas en la Orden de 17 de febrero de 1992, del Conseller de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se determina el calendario de aplicación de la Educación Primaria, se adecúa la denominación de los centros públicos que impartan estas enseñanzas y se fija el número máximo de alumnos por aula en los centros de Educación Preescolar y Educación Primaria sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Valenciana (DOGV nº 1753, de 27 de marzo) y en la Orden de 17 de junio de 1992, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, que regula la implantación gradual del segundo ciclo de la educación infantil en la Comunidad Valenciana (DOGV nº 1827, de 16 de julio).

²⁶ La Orden de 17 de junio de 1992 fija un número mínimo de 3 unidades para impartir el segundo ciclo de educación infantil. Sin embargo, este requisito queda relajado para algunos centros por la Orden de 2 de febrero de 1998, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se establecen los requisitos mínimos de los centros incompletos de educación infantil de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 3.201, de 11 de marzo de 1998).

de 20 alumnos por unidad en el primer curso del 2º ciclo de educación infantil (niños de 3 años).

2) En materia de currículo, la Generalitat Valenciana tiene plenas competencias, siempre y cuando respete las enseñanzas mínimas contenidas en El Real Decreto 1.330/1991. En virtud de estas competencias estableció, en 1992, el currículo de la educación infantil²⁷, para regular ese mismo año la elaboración del proyecto curricular por los centros que impartan el segundo ciclo de esta etapa²⁸. Tanto el cumplimiento del currículo como la elaboración del proyecto curricular son obligatorios para todos los centros de educación infantil, pero no para los centros autorizados de preescolar ni para las guarderías no autorizadas. Ello no impide que estos dos últimos tipos de centros puedan, por voluntad propia, cumplir uno y elaborar el otro.

3) La evaluación del alumnado también es obligatoria en los centros de educación infantil en virtud de una Orden de 3 de mayo de 1993²⁹. Esta orden, además de establecer el proceso de evaluación de los niños, dispone la evaluación de los procesos de enseñanza en relación al proyecto curricular por parte del profesorado.

4) La Generalitat Valenciana también tiene competencias a la hora de regular la admisión del alumnado en los centros educativos, aunque debe respetar los criterios prioritarios que fija la LODE en sus artículos 20 y 53. La regulación por parte de la Generalitat Valenciana ha ido variando a lo largo del tiempo, estando en la actualidad vigentes el Decreto 27/1998 y una Orden que lo desarrolla³⁰. Estas normas sólo se aplican a centros públicos y a centros privados sostenidos con fondos públicos, gozando el resto de centros privados

²⁷ Decreto 19/1992, de 17 de febrero, del Gobierno Valenciano, por el que se establece el currículo de educación infantil en la Comunidad Valenciana. (DOGV nº 1.727, de 19 de febrero).

²⁸ Orden de 14 de septiembre de 1992, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que regula la elaboración del proyecto curricular y el horario del segundo ciclo de la Educación Infantil. (DOGV nº 1.894, de 2 de noviembre).

²⁹ Orden de 3 de mayo de 1993, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, sobre evaluación en Educación Infantil (DOGV nº 2.031, de 25 de mayo).

³⁰ Decreto 27/1998, de 10 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana sostenidos con fondos públicos (DOGV nº 3.211, de 26 de marzo), desarrollado por la Orden de 3 de abril de 1998, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria de la Comunidad Valenciana, sostenidos con fondos públicos (DOGV nº 3.220, de 8 de abril).

de libertad en la selección de su alumnado. Las dos normas citadas establecen la libertad de elección de centro por parte de los padres y la prohibición de que los centros seleccionen a su alumnado en base a criterios discriminatorios. El proceso de admisión se lleva a cabo por los centros el primer año que el niño accede a un nivel educativo sostenido con fondos públicos y, si es admitido, tendrá derecho a seguir en ese centro hasta la finalización de todos los niveles educativos que imparta dicho centro. Los centros no pueden rechazar a ningún niño si la oferta de plazas es superior a la demanda. En caso contrario, cada centro está obligado a seguir y valorar los criterios de admisión siguientes:

a) Criterios prioritarios:

- * Rentas anuales de la unidad familiar:
 - Si no superan el salario mínimo interprofesional: 2 puntos.
 - Si están entre dicho salario y el doble del mismo: 1 punto.
- * Proximidad del domicilio:
 - Si el domicilio está en el mismo distrito: 4 puntos.
 - Si está en un distrito limítrofe: 2 puntos.
 - Si está en la misma localidad: 1 punto.
- * Existencia de hermanos matriculados en el centro:
 - 4 puntos por el primer hermano.
 - 2 puntos por los siguientes.

b) Criterios complementarios (su suma no puede superar los 6 puntos):

- * Minusvalía del alumno o sus familiares: Entre 1,5 y 3 puntos, dependiendo del grado de minusvalía.
- * Condición de familia numerosa: 1,5 puntos.
- * Ambos padres trabajadores en activo: 1,5 puntos.
- * Alumno matriculado previamente en el centro: 1 punto.
- * Desempleo de los dos padres: 1,5 puntos.
- * Otras circunstancias (a voluntad del centro): 1 punto.

5) La Generalitat Valenciana tiene plenas competencias para crear, modificar y suprimir centros públicos de educación infantil, según se deriva del Decreto 233/1997³¹ de la Comunidad Valenciana. Además, este Decreto desarrolla la

³¹ Decreto 233/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria (DOGV nº 3.073, de 8 de septiembre).

LOPEGCD en cuanto a gestión y organización de centros públicos dependientes de la Conselleria de Educación.

6) Las competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía hacen que la Conselleria de Educación sea titular de la gran mayoría de centros públicos situados en su ámbito territorial. Si bien es cierto que hasta hace pocos años existían algunos centros educativos que eran titularidad de organismos estatales como el Ministerio de Defensa o el Ministerio de Trabajo, todos ellos han ido integrándose progresivamente en la red de centros pertenecientes a esta Conselleria. Los únicos centros públicos que coexisten con los de la Conselleria de Educación son los de titularidad de Corporaciones Locales, que se analizarán más adelante cuando se aborden las competencias municipales. La mayoría de los centros pertenecientes a la Conselleria de Educación se caracterizan por englobar dos etapas educativas: educación primaria y educación infantil de segundo ciclo o bien educación preescolar. La única diferencia entre impartir infantil o preescolar radica en si el centro escolariza a niños de 3 años de edad, pues ambos tipos de centros cumplen todos los demás requisitos que establece la LOGSE. La Conselleria también es titular de 31 centros que imparten educación infantil de primer ciclo y en algunos casos el primer curso del segundo ciclo (niños de 3 años). En la ciudad de Valencia sólo existe un centro de este tipo, cuyo funcionamiento es bastante diferente de los centros que imparten segundo ciclo de infantil o preescolar.

3.2.3. Las competencias del Ayuntamiento de Valencia sobre educación infantil

Según la Disposición Adicional 2ª de la LODE, las Corporaciones Locales no se consideran Administraciones Educativas, sino que su papel queda relegado a la cooperación con las Administraciones Educativas en la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes, así como en la vigilancia de la escolaridad obligatoria. No obstante, las Corporaciones Locales pueden ser titulares de centros docentes públicos, cuya creación se realizará por convenio con la Administración Educativa competente (en el caso de Valencia, la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia).

Las competencias establecidas por la LODE se amplían de forma sustancial con la LOGSE, que en su Disposición Adicional 17ª asigna a los municipios la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de todos los edificios destinados a centros públicos de educación infantil de segundo ciclo, de educación primaria y de educación especial. Además, establece que los municipios cooperarán con las Administraciones Educativas en la obtención de solares para la construcción de centros docentes.

El Ayuntamiento de Valencia ha asumido tanto las competencias potestativas que fija la LODE como las obligatorias establecidas por la LOGSE. En la actualidad, el gobierno municipal es responsable de las siguientes materias:

1) El Ayuntamiento de Valencia es titular de seis centros educativos públicos situados en la ciudad. En cinco de estos centros se imparte conjuntamente educación primaria y educación preescolar, mientras que el sexto es un centro de educación infantil de primer ciclo que está pendiente de recibir en breve la autorización por parte de la Conselleria de Educación. A los cinco centros de preescolar asisten niños de cuatro y cinco años de edad, como en los centros de preescolar de la Conselleria de Educación, pero cuatro de ellos también tienen matriculados a niños de tres años, pues están autorizados para impartir los dos ciclos de que consta la etapa preescolar: jardín de infancia (niños de 2 y 3 años) y párvulos (niños de 4 y 5 años).

Los cinco centros municipales autorizados son gestionados por el propio Ayuntamiento y su personal pertenece al cuerpo municipal de funcionarios; sin embargo, son considerados como centros públicos de la red de la Conselleria de Educación y, por tanto, deben cumplir la misma reglamentación que el resto de centros públicos. El centro municipal que imparte educación infantil de primer ciclo, situado en la pedanía de Pinedo, es gestionado totalmente por el Ayuntamiento y su personal, en su mayor parte laboral, contratado por el gobierno municipal. Al no estar todavía autorizado, este centro no está integrado en la red de centros públicos de la Conselleria de Educación y, por tanto, goza de una mayor autonomía.

2) El Ayuntamiento de Valencia se encarga de la conservación, mantenimiento y vigilancia de todos los centros públicos situados en la ciudad, tanto si son de titularidad municipal como de la Conselleria de Educación. Los gastos de

conservación y mantenimiento vienen recogidos en el capítulo 2 del presupuesto del Ayuntamiento. De la vigilancia se encargan los conserjes escolares, funcionarios del Ayuntamiento cuyo gasto aparece en el capítulo 1 del presupuesto municipal.

3) El Ayuntamiento también interviene en la realización de proyectos educativos. Estos proyectos se desarrollan tanto en centros públicos como privados situados en la ciudad.

3.3. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN VALENCIA

La Constitución Española, en su artículo 27, establece la gratuidad de la enseñanza básica. Sin embargo, nada dice sobre la educación infantil. Ante esta situación, las distintas Administraciones Educativas no tienen la obligación constitucional de financiar la educación infantil. No obstante, los distintos niveles de gobierno sí que han decidido financiar esta etapa en Valencia a través de distintos mecanismos, que se pueden agrupar en cuatro bloques:

- 1) Financiación de las escuelas públicas
- 2) Subvenciones a centros privados
- 3) Ayudas destinadas a las familias
- 4) Ayudas al servicio de comedor

Los tres primeros constituyen ayudas al servicio de enseñanza, diferenciándose entre sí en función de quién es el destinatario de los recursos públicos. Las últimas ayudas aparecen en un bloque diferenciado porque van destinadas a financiar un servicio distinto: el servicio de comedor.

Como se podrá comprobar, el sistema de financiación que se va a analizar es bastante complejo, tanto por la variedad de ayudas existente como por las diversas Administraciones Educativas que las prestan. Por este motivo, el análisis se va a ceñir temporalmente al último curso que ha finalizado: 1998/99.

3.3.1. Financiación de las escuelas públicas

Los centros públicos situados en la ciudad de Valencia pueden clasificarse en cuatro tipos, que van a tener diferentes fuentes de financiación. El cuadro 3.1. recoge esta tipología, en función de cuál es el nivel educativo que imparten los centros y de cuál es la Administración Pública titular de los mismos.

Cuadro 3.1 Clasificación de los centros públicos de educación infantil de Valencia

ADMINISTRACIÓN TITULAR	ETAPAS EDUCATIVAS
CONSELLERIA DE EDUCACIÓN	2º CICLO INFANTIL o PREESCOLAR
	1º CICLO INFANTIL
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA	PREESCOLAR
	1º CICLO INFANTIL

3.3.1.1. Centros de la Conselleria de Educación de 2º ciclo de educación infantil y preescolar

La Conselleria de Educación es titular de 86 centros situados en la ciudad de Valencia que durante el curso 1998/99 escolarizaron a 6.408 niños de educación preescolar y segundo ciclo de infantil³². La educación impartida en estos centros se financia directamente por la Generalitat Valenciana y sus gastos están incluidos en el presupuesto de la Conselleria de Educación. En teoría la Generalitat podría cobrar tasas o precios públicos por la prestación de servicios educativos en estos centros, pero la Ley de Tasas de la Generalitat Valenciana³³, en su artículo 151, declara la gratuidad de estos servicios cuando se presten a niños de tres o más años. La conservación, vigilancia y mantenimiento de los centros situados en Valencia es competencia exclusiva del Ayuntamiento de esta ciudad. La suma de los gastos que soportan tanto la

³² Datos facilitados por la Dirección General de Centros Docentes de la Conselleria de Educación.

³³ Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Tasas de la Generalitat Valenciana (DOGV nº 3.151, de 29 de diciembre).

Conselleria de Educación como el Ayuntamiento de Valencia respecto a estas unidades de infantil y preescolar asciende a 1.987.145.000 ptas.³⁴

El servicio voluntario de comedor prestado por muchos de estos centros es financiado completamente por las propias familias, quienes pagan un precio público que no puede superar las 487 ptas. diarias³⁵. No obstante, el Ayuntamiento de Valencia establece unas becas de comedor destinadas a familias con escasos recursos que serán analizadas más adelante.

3.3.1.2. Centros de la Conselleria de Educación de 1^{er} ciclo de educación infantil

La educación recibida en estos 31 centros tiene una financiación mixta. La Conselleria de Educación incluye en una partida presupuestaria los gastos de estas escuelas, pero las familias también deben hacer frente a una tasa fijada por la Ley de Tasas de la Comunidad Valenciana. La cuantía de esta tasa se establece en función de la renta y del número de hijos de la unidad familiar, tal y como aparece en la tabla 3.1.

Tabla 3.1 Tasa mensual por el servicio de enseñanza en el primer ciclo de educación infantil para el curso 1998/99 (en pesetas)

Renta de la unidad familiar	Número de hijos de la unidad familiar			
	UNO	DOS	TRES	MÁS
Hasta el SMI*	0	0	0	0
SMI < Renta ≤ 2 x SMI	3.943	3.191	2.401	1.728
2 x SMI < Renta ≤ 3 x SMI	7.886	6.758	5.639	4.357
3 x SMI < Renta ≤ 4 x SMI	11.310	10.669	9.466	8.342
Superior a 4 x SMI	12.768	12.768	12.768	12.768

* SMI: Salario Mínimo Interprofesional

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de Tasas de la Generalitat Valenciana.

³⁴ El cálculo de estos gastos se detalla en el Anexo I.

³⁵ Esta cantidad viene recogida en unas instrucciones de la Dirección General de Centros Docentes de la Conselleria de Educación.

Los gastos de mantenimiento, conservación y vigilancia de estos centros curiosamente corren a cargo de la propia Conselleria de Educación, a diferencia de los otros centros en que la autoridad local es la responsable. El gasto derivado del servicio de comedor, que se presta en la mayoría de estos centros, está también recogido en los presupuestos de la Conselleria de Educación, aunque su financiación es compartida por las familias, que deben pagar un precio público idéntico al del servicio de enseñanza³⁶ (ver tabla 3.1.).

En la ciudad de Valencia únicamente existe una escuela de este tipo, que durante el curso 1998/99 contaba con 104 niños matriculados y no prestaba servicio de comedor. Los gastos de este centro para dicho curso han sido estimados en 40.352.957 ptas.³⁷, mientras que los padres han pagado unas tasas por enseñanza de 2.519.090 ptas³⁸.

3.3.1.3. Centros del Ayuntamiento de Valencia de educación preescolar

La educación recibida por los 313 niños que asisten a la etapa preescolar en estos cinco colegios es gratuita, pues los niños tienen una edad igual o superior a tres años y la Ley de Tasas exime a sus padres del pago de cantidad alguna. El Ayuntamiento debería ser el encargado de hacer frente, por vía presupuestaria, a los gastos educativos en estos centros. Sin embargo, en la práctica la financiación es compartida con la Conselleria de Educación, que subvenciona a los centros municipales a través de un convenio firmado entre las dos instituciones públicas. El importe recibido de la Conselleria figura en el presupuesto del Ayuntamiento como transferencias corrientes, y en lo que hace

³⁶ Desde su origen el precio público por el servicio de comedor se fijaba conjuntamente y coincidía en su importe con el del servicio de enseñanza. Sin embargo, la Ley de Tasas estableció que a partir de 1998 el pago del servicio de enseñanza se efectuará mediante una tasa. Desde ese momento el precio público de comedor pasa a regularse de forma independiente, aunque curiosamente continúa coincidiendo su importe con la tasa de enseñanza. Este precio público viene recogido, para el curso 1998-99, en el Decreto 112/1998, de 1 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el precio público por el servicio de comedor prestado por los centros de enseñanza infantil de la Generalitat Valenciana.

³⁷ La estimación de estos gastos se detalla en el Anexo I.

³⁸ Importe facilitado por el Servicio de Programación Económica y Presupuestos de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.

referencia a la educación preescolar supone una cantidad de 86.040.560 ptas. para el año 1999³⁹.

El mantenimiento, conservación y vigilancia de estos centros corre a cargo del propio Ayuntamiento. Estos colegios también prestan servicio de comedor, que, como en el caso de los centros de la Conselleria, es financiado por los padres, pudiendo éstos recibir becas de comedor del Ayuntamiento.

El funcionamiento de estas unidades de preescolar representó unos gastos totales para las Administraciones Públicas de 110.591.296 ptas. durante el curso 1998/99 ⁴⁰.

3.3.1.4. Centro del Ayuntamiento de Valencia de 1^{er} ciclo de educación infantil

Este centro, situado en la pedanía de Pinedo, escolarizó a 67 niños durante el curso 1998/99. El Ayuntamiento recoge en su presupuesto todos los gastos que origina, pero recibe de los padres un precio público que durante el curso 1998/99 ascendió a 4.530 ptas. mensuales. Los servicios de mantenimiento, conservación y vigilancia también corren a cargo del Ayuntamiento, que dedica un total de 27.473.942 ptas. para el funcionamiento de este centro⁴¹.

El servicio de comedor lo financian directamente las familias a través del pago de un precio público de 700 ptas. diarias u 11.000 ptas. mensuales aunque pueden recibir, como en los otros casos, becas de comedor del Ayuntamiento⁴².

³⁹ Esta cantidad se obtiene multiplicando las 16 unidades de educación infantil que hay en los centros municipales por 5.377.535 ptas., que es el módulo económico para centros concertados fijado por la Ley 11/1998, de 29 de diciembre de 1998, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el ejercicio 1999 (DOGV nº 3.404, de 31 de diciembre).

⁴⁰ El cálculo de estos gastos se detalla en el Anexo I.

⁴¹ El cálculo de estos gastos se detalla en el Anexo I.

⁴² Los precios públicos cobrados por el servicio de enseñanza y de comedor fueron facilitados por la directora de este centro.

3.3.2. Subvenciones a centros privados

La financiación pública dirigida a la oferta es el sistema que ha elegido la Generalitat Valenciana para canalizar las ayudas a la educación infantil en centros privados. Estas ayudas pueden considerarse como un mecanismo de elección de mercado, ya que se utiliza la financiación pública para fomentar la producción privada del servicio educativo.

En concreto, se van a analizar los cuatro tipos de subvenciones que se han utilizado durante el curso 1998/99 y que van a seguir en marcha, al menos, durante el curso siguiente. Estas subvenciones aparecen en el cuadro 3.2. distinguiéndolas en función de la Administración que las presta.

Cuadro 3.2 Subvenciones a centros privados de educación infantil

ADMINISTRACIÓN RESPONSABLE	SUBVENCIONES
CONSELLERIA DE EDUCACIÓN	Ayudas al 2º ciclo de educación infantil y a la educación preescolar
CONSELLERIA DE EDUCACIÓN	Ayudas a instituciones dedicadas a la atención de la población menor de 4 años
CONSELLERIA DE EMPLEO	Ayudas a las guarderías infantiles laborales
CONSELLERIA DE EDUCACIÓN	Conciertos "singulares"

3.3.2.1. Ayudas al segundo ciclo de educación infantil y a la educación preescolar⁴³

Estas ayudas comenzaron en el curso escolar 1996/97, tras el cambio de gobierno de la Comunidad Valenciana derivado de las elecciones autonómicas

⁴³ Reguladas para el curso 1998/99 en la Orden de 9 de marzo de 1998, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se convocan ayudas económicas destinadas a los centros docentes privados autorizados para impartir el segundo ciclo de Educación Infantil y a los centros docentes privados concertados autorizados para impartir la Educación Preescolar en la Comunidad Valenciana, para el curso 1998-99 (DOGV nº 3.213, de 30 de marzo). Su concesión o denegación se establece en una Resolución de 23 de julio de 1998 (DOGV nº 3.322, de 3 de septiembre). Los datos que figuran en este apartado se han obtenido de la Orden y la Resolución citadas.

del año 1995. Las principales características de estas ayudas, para el curso 1998/99, son las que se indican a continuación:

a) Los centros beneficiarios pueden ser de dos tipos:

- * Centros de educación infantil o preescolar autorizados que tengan un concierto para financiar la educación primaria.
- * Centros de educación infantil de segundo ciclo que no tengan educación primaria.

Esta delimitación no permite la financiación pública de centros no autorizados, lo cual parece tener sentido, pero curiosamente tampoco permite participar a los centros autorizados de preescolar que o bien no imparten educación primaria o bien no tienen concierto educativo para ese nivel.

b) El importe global de la subvención para todos los centros de la Comunidad Valenciana ascendió a 877.726.365 ptas. en el curso 1998/99, que se repartieron entre los centros en función de su número de unidades. Ese curso la ayuda se concedió a 965 unidades pertenecientes a 258 escuelas, lo cual redundó en una ayuda de 909.561 ptas. por unidad escolar.

En lo que respecta a la ciudad de Valencia, la ayuda benefició a 52 centros que tenían 210 unidades y 5.231 niños matriculados en las mismas, lo cual supuso una subvención total de 191.007.810 ptas. Esta ayuda se dirigió fundamentalmente a centros que imparten también educación primaria, ya que únicamente 2 centros sin primaria percibieron la subvención.

c) La ayuda percibida por los centros debe ser descontada por éstos en la factura que cobren a los padres. Para ello los centros deben calcular tres magnitudes:

- * Coste mensual del puesto escolar: se obtiene dividiendo 512.374 ptas.⁴⁴ por el número de niños matriculados en cada unidad.
- * Subvención mensual por alumno: se calcula dividiendo la subvención mensual por unidad (90.956 ptas.) por el número de niños matriculados en cada unidad.

⁴⁴ Esta cantidad se obtiene dividiendo por 10 meses el módulo económico para centros de primaria concertados que establece la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana. En otras palabras, a estos centros se les supone los mismos costes que a los centros concertados de primaria.

- * Cuota máxima mensual por alumno: es el resultado de restar las dos cantidades anteriores.

d) Los centros que reciben la subvención deben cumplir diversos requisitos. Los más significativos son:

- * Mantener una *ratio* profesor alumno inferior a 1/11.
- * El precio de los servicios de enseñanza no puede superar la cuota máxima establecida en la convocatoria.
- * Los centros están obligados a desglosar la factura que cobran a las familias por el servicio de enseñanza, reflejando lo siguiente:
 - Coste mensual del puesto escolar
 - Subvención mensual por alumno
 - Cuota máxima mensual por alumno
 - Cuota real a pagar por los padres

e) La percepción de esta subvención va a tener importantes consecuencias sobre estas escuelas, al convertirlas en centros sostenidos con fondos públicos. La más importante es que deben seguir, al igual que los centros concertados, los criterios de admisión del alumnado fijados por el Decreto 27/1998. Como la gran mayoría de los centros subvencionados tienen educación primaria, esto supone un adelanto en la admisión del alumnado, desde el primer curso de primaria hasta el primer curso del segundo ciclo de educación infantil o el primer curso de preescolar.

El adelanto en la admisión del alumnado puede llevar a situaciones poco equitativas. Anteriormente las familias con pocos recursos podían elegir centros privados gratuitos cuando comenzaba la educación primaria, con muchas posibilidades de ser seleccionados. En la actualidad la elección de centro se efectúa en la educación infantil, lo cual teóricamente no debería ir contra los intereses de las familias con bajo nivel económico. Sin embargo, en la etapa infantil los padres continúan financiando gran parte del precio del servicio, por lo que muchas de estas familias no estarán en condiciones de elegir centros privados ni en ese momento ni más adelante cuando los niños comiencen la educación primaria. Se trata por tanto de un caso de demanda cautiva, en el que los padres deben pagar gran parte de la educación infantil de sus hijos para poder beneficiarse después de la educación primaria gratuita.

3.3.2.2. Ayudas a las instituciones dedicadas a la atención de la población menor de cuatro años⁴⁵

Si las ayudas vistas en el apartado anterior estaban destinadas al segundo ciclo de educación infantil o a la educación preescolar, éstas se dirigen a la etapa educativa inferior, es decir a la población menor de cuatro años⁴⁶. Sus características más importantes son las siguientes:

a) Se dirigen directamente a las instituciones dedicadas a la atención de los niños, que pueden ser de dos tipos:

- * Instituciones públicas dependientes de las Corporaciones Locales
- * Entidades sin ánimo de lucro

No se exige que estas instituciones sean centros educativos autorizados, de ahí la nomenclatura utilizada en la convocatoria que en ningún momento emplea los términos educación infantil o preescolar. En definitiva, se trata de una ayuda destinada a centros municipales y entes sin ánimo de lucro que pueden estar autorizados para impartir educación infantil, preescolar o simplemente tener licencia de apertura municipal como guarderías.

b) El importe global de estas ayudas para toda la Comunidad Valenciana ascendió a 148.771.742 ptas. el año 1998. El 70% de esta cantidad se reparte entre las instituciones municipales, mientras que el 30% restante va destinado a entidades sin fin de lucro. El reparto individualizado depende de las necesidades de cada centro, que se exponen en una memoria junto con la solicitud de la ayuda.

⁴⁵ Reguladas para el ejercicio 1998 en la Orden de 3 de marzo de 1998, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se convocan ayudas destinadas al mantenimiento de instituciones dedicadas a la atención de la población menor de cuatro años dependientes de corporaciones locales o entidades sin fin de lucro para el ejercicio 1998 (DOGV nº 3.208 de 23 de marzo). Su concesión o denegación se establece en una Resolución de 18 de septiembre de 1998 (DOGV nº 3.343, de 2 de octubre). Los datos que figuran en este apartado se han obtenido de la Orden y la Resolución citadas.

⁴⁶ Existe un solapamiento de edades entre ambas ayudas, ya que los niños de 3 años en teoría podrían beneficiarse de ambas. Esta situación se podría solucionar si la segunda ayuda se dirigiera solamente al primer ciclo de educación infantil, pero se incurriría en un nuevo problema porque continúan existiendo muchos centros de preescolar que escolarizan a niños a partir de 4 años y ello supondría que un elevado número de niños de 3 años no podría obtener ningún tipo de subvención pública. La solución que se ha adoptado consiste en permitir el solapamiento, pero declarando incompatibles ambas ayudas para las mismas unidades escolares.

En la ciudad de Valencia únicamente existe un centro público municipal que podría ser destinatario de este tipo de ayuda, pero la solicitó fuera de plazo. Por contra, 17 centros sin ánimo de lucro han recibido financiación, lo cual ha supuesto una ayuda global de 15.432.812 ptas. y, por tanto, un importe medio de 907.812 ptas. Estos centros escolarizaban aproximadamente a 967 niños⁴⁷ de esta edad.

c) Este sistema de ayudas, a diferencia del anterior, no tiene por qué tener influencia sobre el precio final pagado por los padres. Su fin es subvencionar las pérdidas en que incurran este tipo de entidades. Por este motivo se exige a las entidades beneficiarias de las ayudas que justifiquen que durante el ejercicio han tenido más gastos que ingresos.

3.3.2.3. Ayudas a las guarderías infantiles laborales⁴⁸

Estas ayudas de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio tienen las siguientes características:

a) Su objetivo consiste en subvencionar a centros educativos que estén registrados como guarderías infantiles laborales. Para ello deben cumplir una serie de condiciones⁴⁹, entre las que se incluyen las siguientes:

- * No deben tener ánimo de lucro.
- * Su finalidad esencial deben ser la custodia y cuidado de los hijos menores de 6 años de mujeres trabajadoras durante la jornada de trabajo. El aprendizaje queda relegado a un segundo plano.

A estos centros no se les exige la autorización para impartir educación infantil ni preescolar, al tener como prioridad el servicio de custodia. No

⁴⁷ No existen datos oficiales del número de niños que asisten a todos estos centros, ya que muchos de ellos no están autorizados. La cantidad reseñada corresponde a un cálculo aproximado basado en una consulta telefónica realizada a dichos centros.

⁴⁸ Recogidas para el año 1998 en la Orden de 30 de diciembre de 1997, de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio, por la que se regulan diversas medidas para el sostenimiento de guarderías infantiles laborales (DOGV nº 3.161, de 14 de enero de 1998).

⁴⁹ Fijadas por la Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de febrero de 1974 por la que se dictan normas regulando las guarderías infantiles laborales (BOE nº 40, de 15 de febrero).

obstante, deben adaptarse a los requisitos del Real Decreto 1.004/1991 como el resto de guarderías.

b) Su importe, para el conjunto de la Comunidad Valenciana fue de 125.950.000 ptas. en el ejercicio 1998. Su distribución entre las guarderías se realiza en función de las características de las mismas: número de niños pertenecientes a familias con pocos ingresos, *ratio* profesor/alumnos, servicio de comedor, etc.

En la ciudad de Valencia únicamente existen cuatro centros que están inscritos como guarderías infantiles laborales, que escolarizaron durante el curso 1998/99 aproximadamente a 337 niños⁵⁰. El importe de la subvención que recibieron estos centros ascendió a 13.423.453 ptas. en 1998⁵¹.

c) Son incompatibles con las ayudas dirigidas a instituciones que atiendan a la población menor de cuatro años, pero no con las subvenciones al segundo ciclo de la educación infantil.

3.3.2.4. Conciertos "singulares"

El artículo 47 de la LOGSE, así como el artículo 1 del Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos⁵², establecen la posibilidad de acogerse a conciertos educativos a los centros privados que impartan educación básica, quedando la educación infantil al margen de esta posibilidad. Ante este hecho, la Conselleria de Educación sólo ha establecido convenios con algunos centros privados por causas excepcionales. A estos convenios se les conoce coloquialmente como conciertos "singulares" y dan derecho a percibir la cantidad que fija la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el sostenimiento de centros concertados (5.377.535 ptas. anuales por unidad escolar). Estos convenios tienen las siguientes características:

⁵⁰ La cantidad de niños fue obtenida a través de consulta telefónica a los centros implicados.

⁵¹ La subvención recibida por estos centros fue facilitada por la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio.

⁵² Real Decreto 2.377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (BOE nº 17, de 20 de enero de 1986).

a) Su origen se deriva de la presencia durante el franquismo de un maestro funcionario en algunos centros privados. Con la llegada de la democracia los funcionarios dejaron de desempeñar este puesto y las unidades en las que impartían su docencia pasaron a ser financiadas por el sector público mediante convenios, mientras que el resto de unidades de esos centros continuaron sin recibir financiación pública. Desde enero de 1999, los convenios se han ampliado a todas las unidades de segundo ciclo de educación infantil y preescolar de estos centros con el fin de evitar agravios comparativos dentro de una misma escuela.

b) En la ciudad de Valencia existen en la actualidad siete escuelas privadas que tienen firmado este tipo de convenio, siendo todos ellos centros autorizados de educación infantil o preescolar que además están concertados para la educación primaria. Estos centros tienen 23 unidades financiadas públicamente a las que asisten 459 niños. Ello supone un gasto para la Conselleria de Educación de 123.683.305 ptas. en el año 1999⁵³.

c) El convenio firmado por estos centros, además de beneficios financieros, les obliga el cumplimiento de ciertos requisitos. Los más significativos son la imposibilidad de cobrar precios a los padres y el sometimiento a los criterios de selección del alumnado. Estos convenios son incompatibles, para las mismas unidades, con los otros tres tipos de ayuda vistos con anterioridad.

3.3.3. Ayudas destinadas a las familias

Si las subvenciones a la oferta eran el medio utilizado por la Generalitat Valenciana para canalizar las ayudas a la educación infantil, el Ministerio de Educación y el Ayuntamiento de Valencia han optado por la vía opuesta, estableciendo ayudas destinadas al usuario del servicio. Como se verá más adelante, las ayudas se dirigen fundamentalmente a niños que asisten a centros privados, por lo que deben considerarse como políticas de elección de

⁵³ Las unidades y los niños que asisten a estos centros fueron facilitadas por la Dirección General de Centros Docentes de la Conselleria de Educación. El importe de las subvenciones se obtuvo multiplicando estas unidades por el módulo económico que figura en la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1999 (5.377.535 ptas.).

mercado. Las dos ayudas que existen en la actualidad aparecen en el cuadro 3.3, que indica también la Administración responsable de su concesión.

Cuadro 3.3 Ayudas destinadas a las familias de niños en educación infantil

ADMINISTRACIÓN RESPONSABLE	AYUDAS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Becas 2º ciclo de educación infantil
AYUNTAMIENTO DE VALENCIA	Cheques escolares

3.3.3.1. Becas del Ministerio de Educación y Cultura ⁵⁴

Este mecanismo de financiación, utilizado en todo el territorio español, se caracteriza por:

a) Se trata de ayudas monetarias destinadas a alumnos de tres, cuatro y cinco años que estén matriculados en centros privados de educación infantil o educación preescolar autorizados. Aunque la ayuda se solicita a través del centro, los beneficiarios son los alumnos que la recibirán con la condición de asistir a la escuela y cumplir los requisitos económicos que se fijan en la convocatoria. Estos requisitos exigen que la renta familiar no supere la cuantía que se indica en la tabla 3.2.

⁵⁴ Reguladas en la Orden de 9 de junio de 1998, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se convocan ayudas para el segundo ciclo de Educación Infantil para el curso 1998-1999 (BOE nº 152, de 26 de junio) y en la Orden de 15 de junio de 1998, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para el curso académico 1998-1999 (BOE nº 157, de 2 de julio).

Tabla 3.2 Umbrales de renta para obtener beca del M.E.C. (Curso 98/99)

	RENTA MÁXIMA (ptas.)
Familias de 1 miembro	960.000
Familias de 2 miembros	1.570.000
Familias de 3 miembros	2.060.000
Familias de 4 miembros	2.442.000
Familias de 5 miembros	2.770.000
Familias de 6 miembros	3.041.000
Familias de 7 miembros	3.308.000
Familias de 8 miembros	3.574.000
Familias de más de 8 miembros	$3.574.000 + 300.000 \times (n^{\circ} \text{ miembros} - 8)$

Fuente: Orden de 15 de junio de 1998, del Ministerio de Educación y Cultura.

b) Su importe ascendió a 75.000 ptas. por niño en el curso 1998/99. En la ciudad de Valencia se presentaron 312 solicitudes de las que sólo 113 fueron concedidas. Si se toma el conjunto de la provincia de Valencia, el número de solicitudes ascendió a 3.628, con 2.666 concesiones⁵⁵. El motivo por el que existen tan pocas becas en la ciudad de Valencia es la coexistencia e incompatibilidad con el cheque escolar. Como se verá más adelante, el cheque escolar normalmente va a suponer una cantidad superior a las becas, siendo preferido por la mayoría de familias.

c) Es compatible con todas las subvenciones a los centros vistas con anterioridad, ya que su destinatario no es el mismo.

3.3.3.2. Cheques escolares del Ayuntamiento de Valencia⁵⁶

Este sistema de financiación es el núcleo central de este trabajo, por lo que será descrito y analizado detalladamente más adelante. No obstante, y con

⁵⁵ Datos facilitados por la Dirección Territorial de Cultura y Educación, perteneciente a la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.

⁵⁶ Las bases reguladoras de la convocatoria de cheques escolares para el curso 1998/99 se publicaron en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia el día 30 de enero de 1998.

el fin de poder completar todo el conjunto de ayudas que existen en la educación infantil valenciana, se van a esbozar sus aspectos más significativos:

a) Pretende financiar el servicio de enseñanza dirigido a niños menores de 6 años a través del mecanismo de vales. Las familias reciben por parte del Ayuntamiento unos cheques que utilizarán como instrumento de pago del servicio de enseñanza en el centro que elijan. Posteriormente, los centros canjearán esos cheques por dinero en el Ayuntamiento.

Los centros participantes pueden ser de cualquier tipo: públicos, privados, autorizados o guarderías. Sin embargo, como en los centros públicos que imparten segundo ciclo de infantil y preescolar el servicio de enseñanza es gratuito, carece de sentido incluirlos dentro de este sistema.

b) Los cheques tienen una cuantía variable que va desde 7.000 hasta 14.500 ptas. mensuales en función de cuatro elementos: renta de la unidad familiar, número de miembros de la misma, minusvalía de alguno de ellos y condición de familia numerosa. El curso 1998/99 se registraron 7.825 solicitudes, de las cuales se concedieron 5.067, lo que supuso un gasto para el Ayuntamiento de 546.135.545 ptas⁵⁷.

c) El cheque escolar es compatible con el resto de ayudas que se han expuesto, excepción hecha de las becas del Ministerio de Educación.

3.3.4. Ayudas al servicio de comedor

Estas ayudas pueden provenir de dos Administraciones Públicas distintas: la Conselleria de Educación y el Ayuntamiento de Valencia. Sin embargo, las ayudas de la Conselleria de Educación se centran, para el curso 1998/99, en alumnos de primaria y de secundaria, por lo que en la etapa infantil únicamente van a existir ayudas por parte del Ayuntamiento.

⁵⁷ Datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

3.3.4.1. Becas de comedor del Ayuntamiento de Valencia⁵⁸

Es un sistema de financiación destinado a fomentar la utilización del servicio de comedor por niños pertenecientes a familias desfavorecidas. Está promovido por el Servicio de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia y tiene las siguientes características:

a) Los destinatarios de las ayudas son los niños de familias desfavorecidas que estén matriculados en centros de educación infantil, primaria o secundaria. Sin embargo, los recursos públicos no se dirigen a los niños o sus familias sino directamente al centro donde están matriculados. El centro, a cambio, no cobra cantidad alguna a estas familias por la prestación del servicio de comedor, tratándose por ello de una subvención en especie para el usuario.

La beca se concede independientemente del tipo de centro al que asiste el niño: público, privado, de educación preescolar, de educación infantil o guarderías no autorizadas por la Conselleria de Educación.

b) En la concesión de estas ayudas se aplica un baremo que tiene en consideración la renta *per capita* de la familia, el número de hijos, la condición de familia monoparental y otras circunstancias sociales. La cantidad que el Ayuntamiento paga a los centros asciende a 424 ptas. diarias. El número de días anuales que se tienen en cuenta para la beca depende de si el centro imparte o no educación primaria. En el primer caso se consideran 144 días y en el segundo 184. Los principales datos de esta ayuda en la etapa infantil, se exponen en la tabla 3.3.

⁵⁸ Las bases para la convocatoria de estas becas para el curso 1998/99 se publicaron en el tablón de anuncios de los Centros Municipales de Servicios Sociales desde el 27 de abril hasta el 12 de junio de 1998.

Tabla 3.3 Becas de comedor en educación infantil (Curso 98/99)

	SOLICITUDES	CONCEDIDAS	%	IMPORTE (ptas.)
Centros públicos de la Conselleria de Educación	698	560	80%	31.673.624
Centros públicos municipales	22	16	73%	976.896
Centros privados con educación primaria	449	340	76%	19.451.000
Escuelas infantiles, preescolar y guarderías	875	686	78%	47.833.136
Centros no clasificados	19	12	63%	720.376
TOTAL	2.063	1.614	78%	100.655.032

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia.

c) Las becas de comedor son compatibles con cualquier otra ayuda a la educación infantil, pues su objeto es un servicio distinto de la educación.

Para finalizar este apartado, se muestra la tabla 3.4. en la que se exponen el número de centros y de niños que se benefician de los distintos sistemas de financiación pública dirigidos a la educación infantil, así como el gasto que estas medidas suponen para las diferentes administraciones públicas. Al representar el número de niños se tiene en cuenta tanto si éstos son los destinatarios directos de la financiación pública como si lo son indirectamente a través de una subvención recibida por los centros. Por contra, el número de centros únicamente se refiere a los que son destinatarios directos de la financiación pública, sin tener en cuenta si los niños matriculados en ellos reciben algún tipo de ayuda.

Tabla 3.4 Resumen de la financiación pública de la educación infantil (Curso 98/99)

	CENTROS	NIÑOS	GASTO (ptas.)
Centros 2º ciclo infantil de la Conselleria	85	6.408	1.987.145.000
Centro 1º ciclo infantil de la Conselleria	1	104	40.352.957
Centros de preescolar del Ayuntamiento	5	313	110.591.296
Centro 1º ciclo infantil del Ayuntamiento	1	67	27.473.942
FINANCIACIÓN CENTROS PÚBLICOS	92	6.898	2.165.563.195
Ayudas 2º ciclo educación infantil	52	5.231	191.007.810
Ayudas instituciones con niños < 4 años	17	967	15.432.812
Guarderías infantiles laborales	4	337	13.423.453
Conciertos singulares	7	459	123.683.305
AYUDAS A CENTROS PRIVADOS	77	6.994	343.547.380
Becas del M.E.C.	-	113	8.475.000
Cheques escolares	-	5.067	546.135.545
AYUDAS A LAS FAMILIAS	-	5.180	554.610.545
TOTAL AYUDAS ENSEÑANZA	169	16.691	3.063.721.120
Becas de comedor	-	1.614	100.655.032
TOTAL AYUDAS COMEDOR	-	1.614	100.655.032
TOTAL FINANCIACIÓN PÚBLICA			3.164.376.152

Nota: Los totales en ocasiones no coinciden con la suma de los datos porque existen centros o alumnos que se benefician de varias ayudas simultáneamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos que figuran en el Anexo I y de la información facilitada por el Ayuntamiento de Valencia, la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio y los propios centros.

3.4. LA CONFIGURACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN VALENCIA

En los dos apartados anteriores se mostraron las competencias que tenían las distintas Administraciones Públicas en la educación infantil valenciana y también los mecanismos que utilizaban para financiarla. Este

apartado pretende ir un paso más allá y ofrecer una imagen lo más clara posible de cómo se configura la educación infantil en esta ciudad. Para ello se va a exponer la situación de la demanda y de la oferta de este servicio, para finalizar con dos epígrafes que muestran la interacción de ambas a través de la presentación del número de niños matriculados y de los precios del servicio. Debido a los cambios constantes que experimenta tanto la oferta como la demanda de educación infantil, se ha optado por acotar el ámbito temporal de este apartado al último curso que ha finalizado: 1998/99.

3.4.1. La demanda de educación infantil en Valencia

Para analizar la educación infantil valenciana será necesario conocer cuál es la demanda potencial de este servicio. Es decir, qué niños pueden acceder a la educación infantil en esta ciudad. Para delimitar esta población habrá que establecer un marco temporal y otro espacial.

Respecto al marco temporal, la educación infantil es un servicio al que puede acceder teóricamente cualquier niño que tenga una edad inferior a 6 años. Es decir, para el curso 1998/99, cualquier niño nacido entre el 1 de enero de 1993 y el 30 de junio de 1999. Sin embargo, dado que la escolarización durante los primeros seis meses de vida se produce únicamente en casos excepcionales y dada la imposibilidad de obtener datos tan recientes, se ha optado por no tener en consideración a los niños nacidos durante 1999.

En la fijación del marco espacial existen dos posibilidades: tener en cuenta a los niños que pueden asistir a escuelas infantiles situadas en Valencia o bien a los niños que residen en esta ciudad. En mi opinión, la segunda posibilidad es más adecuada por los siguientes motivos:

- a) La población objeto de análisis queda perfectamente acotada. Si se tuviese en cuenta la primera posibilidad el ámbito espacial podría ampliarse indefinidamente (área metropolitana de Valencia, comarcas limítrofes, provincia de Valencia, Comunidad Valenciana, España, etc.).
- b) El cheque escolar se dirige únicamente a los niños residentes en la ciudad de Valencia. Al tener en cuenta al mismo colectivo se estará homogeneizando la población objetivo de cara a posteriores análisis.

c) En la práctica, los niños que residen en Valencia van a ser los principales usuarios de los centros educativos situados en la ciudad⁵⁹. Ello se debe a dos razones. Por un lado, la cercanía del centro al domicilio es uno de los criterios más valorados por los padres a la hora de elegir un centro de educación infantil⁶⁰. Además, los criterios de admisión del alumnado en centros docentes, vistos en el apartado 3.2.2., dan también prioridad a los niños que residen cerca de dichos centros.

Por tanto, la demanda potencial de educación infantil estará formada por todos los niños residentes en la ciudad de Valencia que hayan nacido entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1998. La tabla 3.5. muestra el número de usuarios potenciales del servicio en función de su año de nacimiento:

Tabla 3.5 Niños residentes en Valencia según su año de nacimiento

	1993	1994	1995	1996*	1997*	1998**	TOTAL
NIÑOS	6.413	6.007	5.788	6.080	6.066	6.073	36.427

* Número de niños nacidos durante estos 3 años, cuyos padres residían en Valencia. No es posible presentar datos censales de estos años, pues el último censo realizado en la ciudad data de junio de 1996.

** Estimación.

Fuente: Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Valencia.

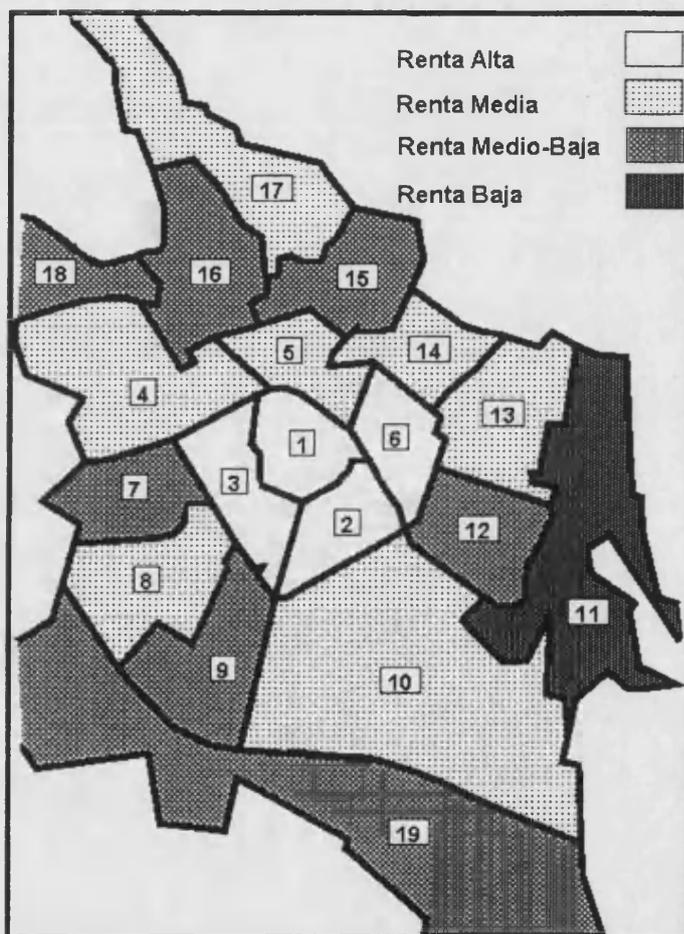
Además de los datos ofrecidos para el conjunto de la ciudad, también es interesante conocer cómo se distribuye esta población entre los 19 distritos municipales que la conforman. El interés por la distribución espacial de los niños está motivado por la coincidencia existente entre los distritos municipales y los distritos que se toman como referencia para la escolarización de los niños. Además, la existencia de un indicador de renta por distritos

⁵⁹ De las 4.870 solicitudes de admisión presentadas para el curso 1999/2000 en centros situados en la ciudad de Valencia, 4.793 corresponden a niños que residen en la ciudad, lo que representa un 98,4%. Las 77 solicitudes restantes se refieren, en su práctica totalidad, a niños residentes en poblaciones limítrofes con Valencia.

⁶⁰ Esta opinión está avalada por los resultados de una encuesta realizada a los padres, que se analizarán con detalle en el capítulo 5.

municipales hace especialmente interesante esta división de cara a posteriores análisis de equidad. En el gráfico 3.2 se muestra la situación geográfica de los 19 distritos de Valencia, así como su nivel de renta⁶¹. La tabla 3.6 ofrece el número de niños que residen en cada uno de estos distritos.

Gráfico 3.2 Distritos Municipales de Valencia por niveles de renta



Nota: En teoría podían existir cinco niveles de renta, pero ningún distrito de la ciudad se sitúa en el intervalo "Renta Medio-Alta".

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Valencia.

⁶¹ El indicador de renta que aparece en el gráfico fue elaborado por la Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Valencia en 1991. Para su obtención se tuvieron en cuenta 5 variables: % de la población con titulación media o superior, % de la población con estudios primarios, % de la población desempleada, turismos por cien habitantes y % de turismos con más de 16 C.V. fiscales. Con el fin de adaptar este indicador a la población actual de los distritos, confeccioné de nuevo el indicador con los últimos datos disponibles de estas variables (1996). El resultado fue exactamente el mismo que el obtenido por el Ayuntamiento en 1991, por lo que es lógico suponer que esta distribución por tramos de renta continuará siendo muy similar para el curso académico 1998/99.

Tabla 3.6 Niños residentes en los distritos municipales de Valencia según su año de nacimiento

DISTRITO	1993	1994	1995	1996*	1997*	1998*	TOTAL
1. Ciutat Vella	147	129	142	154	162	147	881
2. L'eixample	301	294	299	273	307	325	1.799
3. Extramurs	378	312	302	315	345	314	1.966
4. Campanar	217	215	202	190	198	171	1.193
5. La Saldia	402	366	288	381	323	369	2.129
6. El Pla del Real	263	239	236	282	232	230	1.482
7. L'olivereta	378	346	359	368	387	325	2.163
8. Patraix	530	480	495	546	563	547	3.161
9. Jesús	442	433	451	421	415	384	2.546
10. Quatre Carreres	621	537	497	557	521	551	3.284
11. Poblats Marítims	586	515	491	501	545	514	3.152
12. Camins al Grau	449	426	412	439	435	469	2.630
13. Algirós	388	422	347	348	356	325	2.186
14. Benimaclet	269	272	263	271	265	267	1.607
15. Rascanya	365	357	329	388	364	382	2.185
16. Benicalap	358	339	349	343	350	413	2.152
17. Pobles del Nord	45	45	42	50	35	56	273
18. Pobles de L'oest	114	101	117	102	95	102	631
19. Pobles del Sud	160	179	167	151	168	182	1.007
TOTAL VALENCIA	6.413	6.007	5.788	6.080	6.066	6.073	36.427

* Número de niños nacidos durante estos 3 años, cuyos padres residían en estos distritos. No es posible presentar datos censales de estos años, pues el último censo realizado en la ciudad data de junio de 1996.

** Estimación.

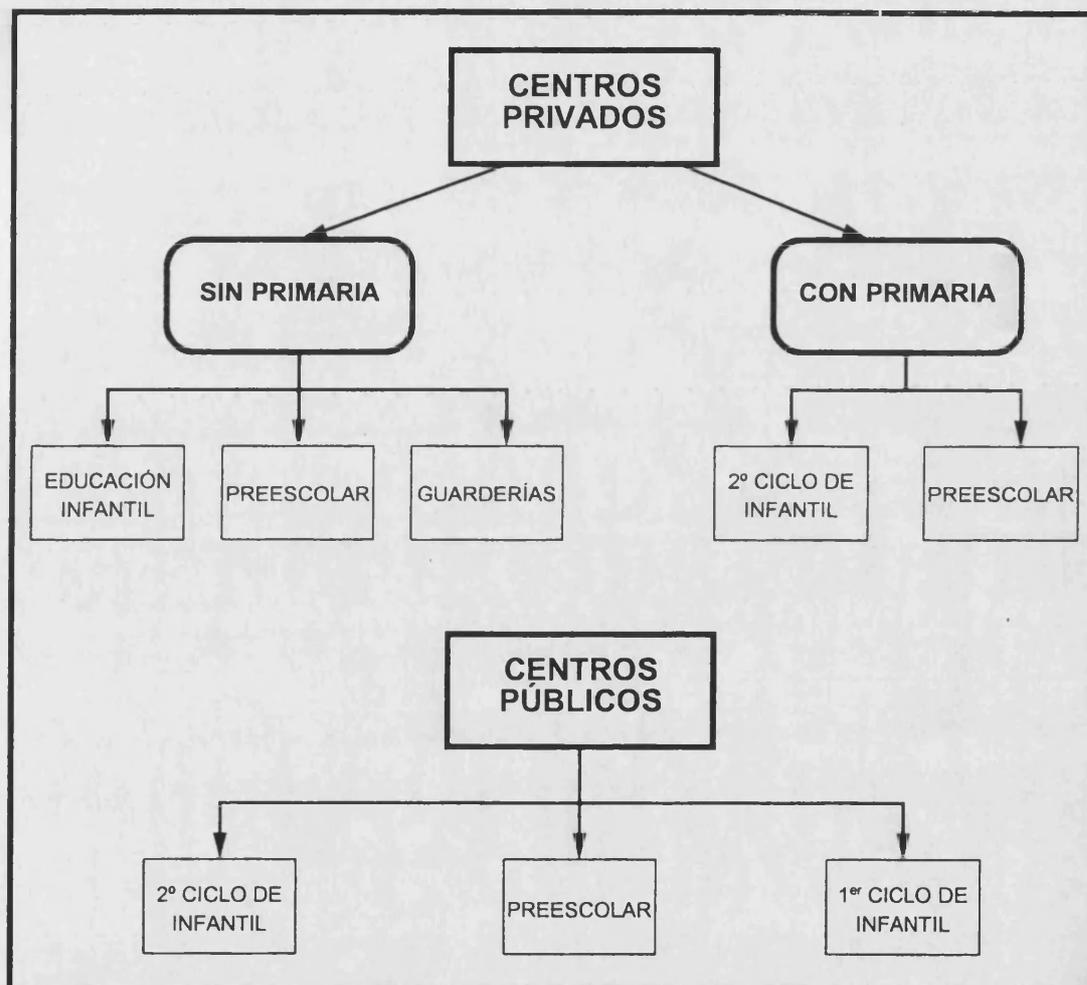
Fuente: Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Valencia.

3.4.2. La oferta de Educación Infantil en Valencia

En la ciudad de Valencia existen en la actualidad (curso 1998/99) 338 centros que escolarizan a niños menores de 6 años. Estos centros son muy heterogéneos: públicos, privados, escuelas infantiles, centros de preescolar, guarderías, colegios con educación primaria, etc. Además, tienen objetivos diferentes y, en ocasiones, atienden a niños con diferentes edades y necesidades. Por este motivo, antes de llevar a cabo cualquier análisis de la educación infantil valenciana será recomendable establecer una clasificación de estos centros, que nos permita tratarlos de forma independiente. Existen muchos criterios que se pueden considerar para establecer una tipología de

centros educativos, pero evidentemente no todos se pueden tener en cuenta. En el gráfico 3.3 aparece la clasificación que, en mi opinión, es más útil de cara a los objetivos de este trabajo.

Gráfico 3.3 Clasificación de los centros de educación infantil de Valencia (Curso 98/99)



Fuente: Elaboración propia.

El primer criterio que se ha adoptado para clasificar a los centros es su titularidad pública o privada. Aunque, las diferencias entre ambos parecen evidentes desde la pura lógica, a continuación se apuntan algunos de los motivos que me han llevado a adoptar este criterio:

a) Los centros públicos son en su mayor parte gratuitos o bien cobran un precio público que está muy por debajo del coste del servicio. Por contra, la

mayor parte de centros privados, a pesar de la percepción de subvenciones públicas, van a establecer sus precios en función de las condiciones fijadas por el mercado.

b) Los centros públicos no necesitan para su subsistencia de una demanda suficiente de alumnos, ya que su financiación no depende de los niños matriculados. Por el contrario, los centros privados deben competir por el alumnado para asegurarse un nivel de ingresos suficiente.

c) Mientras los centros públicos son por definición laicos e independientes, los centros privados tienen libertad para inculcar determinados principios morales, religiosos o ideológicos.

d) Los centros públicos están obligados a seleccionar a sus alumnos según criterios establecidos por la autoridad educativa. Los centros privados o no tienen esa obligación o pueden utilizar mecanismos informales de selección para conseguir el alumnado que más se adapte a sus intereses.

Una vez aplicado el primer criterio, los centros privados se han dividido en dos bloques. Para ello se ha tenido en cuenta si los centros impartían el nivel educativo posterior a la educación infantil: educación primaria. Esta distinción va a ser de utilidad porque los centros con primaria tienen unas características muy distintas al resto. Las más significativas son las siguientes:

a) Se trata de centros que, por lo general, tienen un tamaño muy superior a los que únicamente atienden a niños menores de seis años. Este tamaño les permite disponer de unas instalaciones más completas, aunque deben ser compartidas por un número mayor de alumnos. Además, estas instalaciones están diseñadas para atender a niños de diversas edades, mientras que los centros de infantil están dotados, o deberían estarlo, de unas instalaciones a la medida de niños más pequeños.

b) Su profesorado está constituido en su práctica totalidad por maestros titulados, mientras que en los otros centros se pueden encontrar profesionales con titulaciones muy diversas.

c) Los centros que imparten educación primaria tienen una ventaja sobre el resto: la demanda cautiva. Si los niños no se matriculan en ellos durante la

etapa infantil, después tendrán más dificultades para acceder a la educación primaria.

El último criterio que se ha empleado para clasificar a los centros privados es el nivel educativo que están autorizados a impartir. La razón principal de esta distinción son los diferentes requisitos que deben cumplir. Los centros de educación infantil están obligados al cumplimiento de los requisitos más estrictos, establecidos por el Real Decreto 1.004/1991. Los centros de preescolar están sometidos a unas condiciones menos severas, derivadas de la Ley General de Educación y su normativa de desarrollo⁶². Por último, las guarderías únicamente deben cumplir unas reglas básicas para conservar la licencia de apertura municipal.

La clasificación empleada para los centros públicos es más sencilla, pues su grado de homogeneidad es superior al de los centros privados. La única distinción que se ha realizado tiene que ver con la edad de los niños matriculados. En primer lugar, se han considerado centros de educación infantil de 2º ciclo, que escolarizan a niños cuyas edades van desde los tres hasta los seis años. En segundo lugar aparecen los centros de preescolar, que tienen unas características prácticamente idénticas a los anteriores pero que matriculan únicamente a niños de cuatro y cinco años de edad. El último grupo está constituido por centros de educación infantil de 1º ciclo, que se encargan de niños menores de cuatro años. Como puede observarse, no se han diferenciado los centros municipales de los pertenecientes a la Conselleria de Educación, debido a que su organización y funcionamiento son prácticamente idénticos.

La tabla 3.7 indica el número de centros y unidades que hay en cada tipo de centro educativo, según la clasificación que se ha llevado a cabo.

⁶² Existe un centro autorizado que imparte el plan de estudios alemán, por lo que debería seguir un tratamiento diferenciado. Sin embargo, en aras a la mayor sencillez del análisis, se ha optado por incluirlo junto a los centros autorizados de primaria y preescolar.

Tabla 3.7 Número de centros y unidades de educación infantil en Valencia según el tipo de centro (Curso 98/99)

TIPOS DE CENTROS	CENTROS	UNIDADES
1 Centros privados de infantil sin primaria	4	21
2 Centros privados de preescolar sin primaria	20	48
3 Guarderías no autorizadas	155	536
4 Centros privados de 2º ciclo de infantil y primaria	28	147
5 Centros privados de preescolar y primaria	39	148
TOTAL CENTROS PRIVADOS	246	900
6 Centros públicos de 2º ciclo de infantil	52	220
7 Centros públicos de preescolar	38	114
8 Centros públicos de 1º ciclo de infantil	2	11
TOTAL CENTROS PÚBLICOS	92	345
TOTAL VALENCIA	338	1.245

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia y por los propios centros.

Para finalizar con la descripción de la oferta, resta conocer cómo se distribuye ésta por distritos municipales. La tabla 3.8 muestra el número de centros y unidades de educación infantil en función del distrito municipal donde se encuentran situados⁶³.

⁶³ En esta clasificación se ha tenido en cuenta fundamentalmente la situación física de los centros en los diferentes distritos municipales. Para ello ha sido de gran utilidad la colaboración de la Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Valencia, que gracias a un programa de geocodificación informática ha facilitado el distrito municipal al que pertenece cada uno de los centros. No obstante, existen 10 centros que están situados en el límite territorial de un distrito que escolarizan a niños del distrito colindante. En estos casos se ha optado por utilizar el distrito que se tiene en cuenta para la escolarización y no el distrito municipal.

Tabla 3.8 Centros de educación infantil según tipo y distrito (Curso 98/99)

DISTRITO	CENTROS	UNIDADES
1. Ciutat Vella	5	18
2. L'eixample	23	87
3. Extramurs	21	94
4. Campanar	17	65
5. La Saldia	25	79
6. El Pla del Real	17	59
7. L'olivereta	22	85
8. Patraix	17	71
9. Jesús	25	97
10. Quatre Carreres	25	95
11. Poblats Marítims	30	92
12. Camins al Grau	24	89
13. Algirós	21	84
14. Benimaclet	15	49
15. Rascanya	20	83
16. Benicalap	11	44
17. Pobles del Nord	3	8
18. Pobles de L'oest	4	17
19. Pobles del Sud	13	29
TOTAL VALENCIA	338	1.245

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia y por los propios centros.

3.4.3. Niños matriculados en educación infantil

Como se ha visto en repetidas ocasiones a lo largo de este capítulo, la educación infantil no es un servicio obligatorio en España. Esta voluntariedad va a provocar que la demanda potencial del servicio no coincida con la demanda real y, por tanto, no todos los niños menores de seis años van a acceder al servicio educativo. Este epígrafe tiene por objeto exponer el número de niños matriculados en educación infantil en la ciudad de Valencia y desglosar esta información en función de los tres criterios que se han utilizado hasta ahora: la edad de los niños, los diferentes tipos de centros a los que asisten y los distritos municipales donde se sitúan dichos centros.

Durante el curso 1998/99, 23.429 niños menores de seis años asistieron a alguno de los 338 centros educativos situados en Valencia, lo que representa

una tasa de escolarización del 64,3%⁶⁴. Sin embargo, esta matrícula no es homogénea, dependiendo en gran medida de la edad de los niños, como muestra la tabla 3.9.

Tabla 3.9 Niños matriculados en educación infantil según su año de nacimiento (Curso 98/99)

AÑO NACIMIENTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Niños matriculados en valencia	6.056	5.846	5.228	3.501	2.203	595	23.429
Niños residentes en valencia	6.413	6.007	5.788	6.080	6.066	6.073	36.427
Tasa de escolarización	94,4%	97,3%	90,4%	57,6%	36,3 %	9,8%	64,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 3.5 y de los datos facilitados por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia y por los propios centros.

Como puede apreciarse en esta tabla, la tasa de escolarización de los niños aumenta paulativamente conforme éstos se hacen mayores. Los niños de cuatro y cinco años (nacidos en 1993 y 1994) son los que tienen una mayor tasa de escolarización, cercana al 100%. Los niños de tres años (nacidos en 1995) también asisten en su mayoría a centros educativos, aunque su tasa de escolarización es algo inferior a la de los niños mayores. En mi opinión, este hecho se debe a que la LOGSE no está todavía implantada en su totalidad, por lo que algunos centros con primaria no matriculan a niños de tres años. Por último, los niños menores de tres años presentan una tasa de escolarización mucho más reducida, que va disminuyendo a su vez conforme éstos son más pequeños.

También resulta interesante conocer el número de niños matriculados en los distintos tipos de centros educativos. Esta información se ofrece en la tabla

⁶⁴ La tasa de escolarización se ha obtenido dividiendo el número de niños matriculados en centros de Valencia por el número total de niños que residen en la ciudad. En realidad, estos datos no son totalmente homogéneos, pues algunos niños valencianos asisten a centros situados en otras poblaciones y determinados centros de Valencia escolarizan a niños no residentes en la ciudad. No obstante, y dada la imposibilidad de acceder a estos datos, se ha supuesto estos dos casos son poco representativos, como así lo avala el hecho de que el 98,4% de las solicitudes de admisión en centros de educación infantil de Valencia para el curso 1999/2000 fueron realizadas por familias residentes en la ciudad.

3.10, en la que también se tiene en consideración la edad de los niños. En cada casilla aparece, además del número de niños, un porcentaje que indica la proporción que representan los niños de ese tipo de escuelas sobre todos los niños de esa edad matriculados en cualquier centro.

Tabla 3.10 Niños matriculados en educación infantil en función del tipo de centro y del año de nacimiento (Curso 98/99)

	AÑO NACIMIENTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
TIPO DE CENTRO								
1 Centros privados de infantil sin primaria		24 0,4%	38 0,7%	94 1,8%	92 2,6%	79 3,6%	26 4,4%	353 1,5%
2 Centros privados de preescolar sin primaria		96 1,6%	173 3%	162 3,1%	190 5,4%	99 4,5%	36 6,1%	756 3,2%
3 Guarderías no autorizadas		403 6,7%	693 11,8%	1.748 33,4%	2.935 83,8%	1.931 87,7%	506 85%	8.216 35,1%
4 Centros privados de infantil y primaria		1.176 19,4%	1.108 18,9%	965 18,4%	145 4,1%	46 2,1%	17 2,9%	3.457 14,8%
5 Centros privados de preescolar y primaria		1.477 24,3%	1.288 22%	895 17,1%	71 2%	14 0,6%	10 1,7%	3.755 16%
6 Centros públicos de 2º ciclo de infantil		1.629 26,9%	1.436 24,6%	1.202 23%	0 0%	0 0%	0 0%	4.267 18,2%
7 Centros públicos de preescolar		1.251 20,7%	1.110 19%	93 1,8%	0 0%	0 0%	0 0%	2.454 10,5%
8 Centros públicos de 1º ciclo de infantil		0 0%	0 0%	75 1,4%	62 1,9%	34 1,5%	0 0%	171 0,7%
TOTAL VALENCIA		6.056 100%	5.846 100%	5.234 100%	3.495 100%	2.203 100%	595 100%	23.429 100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia y por los propios centros.

El análisis de la tabla anterior aporta evidencias sobre dos cuestiones diferentes. En primer lugar, sirve para conocer qué tipos de centros son los que tienen una mayor importancia en términos cuantitativos. Es decir, cuáles son los que matriculan a un número mayor de niños. Por otro lado, también ayuda a saber si la oferta de los distintos tipos de centros está diferenciada en función de la edad de los niños.

Respecto a la importancia de los distintos centros en términos cuantitativos, puede avanzarse lo siguiente:

a) Los centros que imparten educación primaria (tipos 4, 5, 6 y 7) tienen matriculados a más niños que las escuelas que se dedican únicamente a los niños menores de 6 años (tipos 1, 2, 3 y 8). Estos porcentajes son del 59,5% y del 40,5%.

b) Los alumnos que asisten a centros que imparten primaria se reparten prácticamente en la misma proporción entre centros privados (tipos 4 y 5) y públicos (tipo 6 y 7). Los porcentajes son del 30,8% y del 28,7% del total. En los centros privados, estos niños asisten prácticamente en la misma proporción a centros con educación infantil (14,8%) y preescolar (16%). Por contra, los centros públicos han avanzado más en la aplicación de la LOGSE, habiendo más niños matriculados en educación infantil (18,2%) que en preescolar (10,5%).

c) Las guarderías no autorizadas (tipo 3) son los centros a los que asisten la mayor parte de niños matriculados en centros sin primaria (35,1 % del total). Por contra los centros privados de infantil (tipo 1), preescolar (tipo 2) y los centros públicos de infantil (tipo 8) apenas representan conjuntamente el 5,4% del total. No obstante, esta situación debe cambiar a medio plazo, pues las guarderías no autorizadas y los centros de preescolar tienen la obligación de convertirse en escuelas infantiles antes del año 2002.

Además del análisis global del conjunto de niños, también resulta interesante conocer si los distintos tipos de centros van a especializarse en niños de determinada edad. Para analizar esta situación se han agrupado los niños en tres bloques en función de su edad: niños de cuatro y cinco años (nacidos en 1994 y 1993), niños de tres años (nacidos en 1995) y niños menores de tres años (nacidos en 1996, 1997 y 1998).

1) Niños de cuatro y cinco años de edad

a) Los centros con educación primaria escolarizan a la gran mayoría de niños de esta edad. Estos porcentajes alcanzan el 91,4% para niños de cinco años y el 84,6% para niños de cuatro.

b) La matrícula se divide de forma bastante similar entre centros privados (52,4% en cinco años y 56,4% en cuatro) y centros públicos (47,6% y 43,6%). Por tanto, en estas edades puede decirse que existe una oferta

diferenciada de centros públicos y privados que permite, en teoría, la elección entre estos dos tipos de centros.

2) Niños de tres años

- a) Estos niños están mucho más repartidos entre los colegios con primaria (60,2%) y las escuelas sin primaria (39,8%). La menor participación de los primeros respecto a los porcentajes vistos para niños mayores se debe fundamentalmente a que muchos de estos centros todavía imparten educación preescolar y no cuentan con unidades de tres años. No obstante, es de suponer que cuando la LOGSE sea de aplicación obligatoria, su participación estará muy próxima a los porcentajes vistos para los niños de 4 y 5 años.
- b) La matrícula en centros privados (73,8%) está bastante por encima de la registrada en centros públicos (26,2%). El motivo principal del descenso en la participación de los centros públicos sigue siendo la implantación gradual de la LOGSE, que provoca que muchos centros públicos no tengan unidades de esta edad. Cuando finalice el calendario de la LOGSE, los porcentajes deben ser similares para todo el segundo ciclo de educación infantil (3, 4 y 5 años). Con estos datos puede decirse que la oferta pública y privada está bastante diferenciada en este tramo de edad, pero que lo estará todavía más cuando finalice la implantación de la LOGSE.

3) Niños menores de tres años

- a) Los centros que no cuentan con unidades de primaria son los que tienen matriculados a la mayoría de estos niños (93,7% de dos años, 97,3% de un año y 95,5% menores de un año). Dentro de este grupo, el peso más importante lo tienen las guarderías no autorizadas (83,8%, 87,8% y 85%).
- b) Los centros privados atienden prácticamente a la totalidad de niños de estas edades (98,1%, 98,5% y 100%). La participación del sector público se reduce a la presencia de dos escuelas, que evidentemente no pueden atender a todas las familias que solicitan la admisión en estos centros. Por tanto, puede concluirse que el primer ciclo de educación

infantil no presenta una oferta suficientemente diferenciada, pues son muy pocas las familias que tienen la opción de llevar a sus hijos a centros públicos.

Para finalizar con el análisis de los niños matriculados en centros de Valencia, la tabla 3.11 muestra cómo se distribuye la escolarización por distritos municipales. En esta tabla también se ofrece la tasa de escolarización de los diferentes distritos.

Tabla 3.11 Niños matriculados en educación infantil por distritos municipales (Curso 98/99)

DISTRITO	Niños matriculados	Niños residentes	Tasa de escolarización
1. Ciutat Vella	351	881	39,8%
2. L'eixample	1.457	1.799	81%
3. Extramurs	1.989	1.966	101,1%
4. Campanar	1.101	1.193	92,3%
5. La Saldia	1.503	2.129	70,6%
6. El Pla del Real	1.197	1.482	80,8%
7. L'olivereta	1.696	2.163	78,4%
8. Patraix	1.354	3.161	42,8%
9. Jesús	1.724	2.546	67,7%
10. Quatre Carreres	1.742	3.284	53%
11. Poblats Marítims	1.827	3.152	58%
12. Camins al Grau	1.771	2.630	67,3%
13. Algirós	1.451	2.186	66,7%
14. Benimaclet	869	1.607	54%
15. Rascanya	1.562	2.185	71,5%
16. Benicalap	852	2.152	39,6%
17. Pobles del Nord	101	273	37%
18. Pobles de L'oest	350	631	55,5%
19. Pobles del Sud	532	1.007	52,8%
TOTAL VALENCIA	23.429	36.427	64,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 3.6 y de los datos facilitados por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia y por los propios centros.

Como puede apreciarse en la tabla 3.11, la tasa de escolarización presenta importantes diferencias entre los 19 distritos de la ciudad, yendo desde el 37% del distrito 17 hasta superar el 100% en el distrito 3. Estas diferencias se deben a dos cuestiones diferentes. Por un lado, a la mayor o menor tasa de escolarización real de los niños residentes en un distrito y por

otro a la escolarización en distritos distintos al de residencia. Desgraciadamente, no ha sido posible contar con datos que permitan desglosar el efecto producido por cada una de ellas.

Los datos ofrecidos en la tabla 3.10 pueden agruparse en función del nivel de renta de los diferentes distritos, para así poder comprobar si la renta es una variable que influye sobre la tasa de escolarización de los niños. Esta agrupación se presenta en la tabla 3.12.

Tabla 3.12 Niños matriculados en educación infantil en función del nivel de renta de los distritos municipales (Curso 98/99)

RENTA DEL DISTRITO	Niños matriculados	Niños residentes	Tasa de escolarización
Renta Alta	4.994	6.128	81,5%
Renta Media	8.121	13.833	58,8%
Renta Medio-Baja	8.487	13.314	63,7%
Renta Baja	1.827	3.152	58%
TOTAL VALENCIA	23.429	36.427	64,3%

Fuente: Elaboración propia a partir del gráfico 3.1 y de la tabla 3.11.

En la tabla anterior se aprecia que el nivel de renta de los distritos no tiene una influencia significativa sobre la tasa de escolarización, excepción hecha de los distritos con renta alta. En estos distritos la escolarización es mucho más elevada que en el resto, aunque no es posible saber si esto se debe a una tasa de escolarización superior de los niños que residen en ellos o bien a la elección de centros situados en estos distritos por padres que viven en otros con un nivel de renta inferior.

3.4.4. Precios de la educación infantil

Los precios que deben pagar los padres por el servicio educativo van a depender de diversas variables. Los precios de los centros públicos se fijan de forma política y por tanto son independientes de la situación de la oferta y la demanda del servicio. Los precios de los centros privados, por contra, sí van a depender fundamentalmente de la interacción de la oferta y de la demanda,

aunque no conviene olvidar que vendrán influidos por las subvenciones que el sector público dedique a la educación infantil.

A la hora de presentar los precios del servicio educativo caben diversas alternativas. Se pueden tener en cuenta las subvenciones públicas recibidas por los centros, sumándolas al precio que deben pagar los padres. También se pueden tener en consideración las ayudas que reciben los padres, restándolas del precio del servicio. Sin embargo, se ha optado por un punto intermedio: el precio del servicio educativo va a ser aquél que aparezca en el recibo que se cobra a los padres; es decir, el precio que fijan los centros después de recibir las subvenciones y que pagan las familias, independientemente de si reciben algún tipo de ayuda para hacer frente a dicho precio. Por otro lado, los precios pueden referirse a distintos periodos temporales: precio diario, mensual, anual, etc. Entre estas alternativas se ha utilizado el precio mensual, ya que la mayoría de centros establecen este periodo para el cobro de los servicios que prestan.

En la tabla 3.13 figuran los precios mensuales de los distintos tipos de centros de educación infantil. Con el objetivo de ofrecer una imagen lo más detallada posible de estos precios se muestran cuatro columnas. La primera hace referencia al precio medio ponderado en función del número de alumnos. En la segunda aparece el precio que cobra el centro más caro. La tercera muestra el precio más bajo y la cuarta la desviación típica del precio de los distintos centros.

La tabla 3.13 muestra las escasas diferencias existentes en el precio medio del servicio educativo entre los distintos tipos de centros privados. Sin embargo, ello no quiere decir que todos los centros del mismo tipo cobren precios similares, como se puede apreciar al observar los precios máximos, los precios mínimos y la desviación típica. Además, la mayor desviación típica de los centros privados con primaria (tipos 4 y 5) indica una mayor variabilidad en los precios respecto a los centros sin primaria.

Tabla 3.13 Precio medio mensual (en pesetas) de la educación infantil en Valencia por tipos de centros (Curso 98/99)

TIPO DE CENTRO	PRECIO MEDIO	PRECIO MÁXIMO	PRECIO MÍNIMO	DESV. TÍPICA
1 Centros privados de infantil sin primaria	16.248	19.900	15.000	1.838
2 Centros privados de preescolar sin primaria	16.677	22.000	9.500	3.199
3 Guarderías no autorizadas	15.765	23.000	0	2.769
4 Centros privados de infantil y primaria	15.735	31.500	0	7.364
5 Centros privados de preescolar y primaria	15.895	42.000	895	5.497
Total Centros Privados	15.840	42.000	0	4.096
6 Centros públicos de 2º ciclo de infantil	0	0	0	0
7 Centros públicos de preescolar	0	0	0	0
8 Centros públicos de 1º ciclo de infantil	3.139	12.768	0	1.119
Total Centros Públicos	81	12.768	0	524
TODOS LOS CENTROS	11.201	0	0	7.552

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia y por los propios centros.

La situación de los centros públicos es muy distinta, ya que la mayor parte son gratuitos (tipos 6 y 7) y los precios públicos de los dos únicos que no son gratuitos (tipo 8) se sitúan muy por debajo de la media de los centros privados.

La distinción de precios en función de la edad de los niños carece de sentido, ya que los centros privados establecen habitualmente el mismo precio para todos los niños.

Siguiendo el orden establecido anteriormente, la tabla 3.14 muestra el precio medio ponderado de los centros privados en función de los distritos municipales donde están situados.

Tabla 3.14 Precio medio mensual (en pesetas) de los centros privados de educación infantil en función del tipo de centro y del distrito municipal (Curso 98/99)

TIPO	1	2	3	4	5	Total
DISTRITO						
1. Ciutat Vella			17.000	15.830	13.594	15.587
2. L'eixample		15.363	16.334	13.682	14.333	15.728
3. Extramurs	19.900	17.667	18.918	17.175	18.207	18.325
4. Campanar	16.146		15.326	28.800	16.368	17.301
5. La Saldia		12.000	15.090	15.924	20.000	16.182
6. El Pla del Real		19.673	17.318	23.504	25.095	21.934
7. L'olivereta		10.000	15.487	12.643	14.632	14.329
8. Patraix		16.669	18.060	16.312		17.274
9. Jesús		19.379	14.705	0	14.426	14.526
10. Quatre Carreres		15.790	14.068	13.618	16.957	15.313
11. Poblats Marítims		15.500	13.677	14.501	14.719	14.166
12. Camins al Grau		13.500	14.835	4.485	13.999	13.274
13. Algirós	15.000		16.221		14.500	16.007
14. Benimaclet			17.254	16.857	3.307	14.555
15. Rascanya			14.662	17.389		15.941
16. Benicalap			15.081	13.500	10.000	14.301
17. Pobles del Nord			13.500			13.500
18. Pobles de L'oest			11.000		14.500	13.488
19. Pobles del Sud		12.000	11.030		14.000	12.300
TOTAL VALENCIA	16.248	16.677	15.765	15.735	15.895	15.840

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia y por los propios centros.

Esta información puede resumirse en función del nivel de renta de los distritos municipales, tal y como muestra la tabla 3.15.

Tabla 3.15 Precio medio mensual (en pesetas) de los centros privados de educación infantil en función del tipo de centro y del nivel de renta del distrito municipal (Curso 98/99)

TIPO	1	2	3	4	5	Total
RENTA DEL DISTRITO						
Renta Alta	19.900	17.804	17.523	17.709	19.854	18.079
Renta Media	15.768	15.892	16.015	16.690	15.808	16.112
Renta Medio-Baja		16.214	14.723	13.176	14.115	14.333
Renta Baja		15.500	13.677	14.501	14.719	14.166
TOTAL VALENCIA	16.248	16.677	15.765	15.735	15.895	15.840

Fuente: Elaboración propia a partir del gráfico 3.1 y de la tabla 3.14.

Como puede apreciarse en esta tabla, cuanto mayor es el nivel de renta del distrito, más alto es el precio medio que deben satisfacer los padres por la educación de sus hijos. No obstante, esta conclusión sólo es válida cuando se tienen en consideración todos los centros privados. Cuando se desglosan los centros en función de su tipología, se dan casos que incumplen la relación directamente proporcional entre renta y precio.

4. EL CHEQUE ESCOLAR DE VALENCIA

Este capítulo tiene por objeto describir una de las escasas experiencias de vales educativos que existen en el panorama internacional y la primera que se ha utilizado en España: el cheque escolar de Valencia. Este mecanismo de financiación cumple con todas las características de los vales educativos descritas en el segundo capítulo y su utilización está limitada a la educación infantil de Valencia, es decir a los niños menores de seis años que residan en esta ciudad.

Para desarrollar esta tarea se ha dividido el capítulo en cuatro apartados. En el primero se analizará el polémico origen de esta medida. En segundo lugar, se describirán los objetivos que persigue el Ayuntamiento de Valencia con este sistema. En el tercer apartado se analizarán las principales características del cheque escolar de acuerdo con la clasificación que se llevó a cabo en el capítulo 2. Por último, el cuarto apartado, tiene por objeto exponer algunos datos sobre esta experiencia.

4.1. ORIGEN DEL CHEQUE ESCOLAR

Tras las elecciones municipales de 1.991 se produjo un cambio de gobierno en el Ayuntamiento de Valencia. A pesar de que ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta en el pleno municipal, la coalición de gobierno formada por el Partido Popular y Unión Valenciana permitió obtener una mayoría absoluta con la que poder gobernar la ciudad durante los siguientes cuatro años.

El nuevo gobierno municipal impulsó diversas reformas en cada una de las áreas en que se divide su gestión. En el ámbito del área de cultura y

educación el cambio más importante fue la introducción, a partir del curso 1992/93, del autodenominado “cheque escolar”. Se trata de un sistema de vales dirigido a financiar la educación infantil de los niños residentes en la ciudad, que continúa utilizándose en la actualidad.

4.1.1. La educación infantil de Valencia antes de la implantación del cheque escolar

Para comprender las repercusiones que generó la introducción del cheque escolar es conveniente exponer cómo se configuraba la financiación municipal la educación infantil con anterioridad a la creación del cheque escolar. El Ayuntamiento de Valencia, dentro de las competencias que tenía atribuidas, financiaba la educación infantil a través de distintos mecanismos:

1) Mantenimiento, conservación y vigilancia de centros públicos

Como se vio en el capítulo anterior, el Ayuntamiento era el responsable de la realización de estos servicios en todos los centros públicos situados en su término municipal, independientemente de cuál fuese la administración titular de los mismos. Estos servicios se siguen manteniendo actualmente.

2) Becas de comedor

El Ayuntamiento de Valencia concedía ayudas a las familias más necesitadas para que sus hijos puedan acceder al servicio de comedor. Estas ayudas, que continúan existiendo en la actualidad, también fueron detalladas en el capítulo precedente.

3) Centros municipales de educación primaria¹ y preescolar

El gobierno municipal era titular de cinco centros públicos que continúan funcionando hoy en día. Aunque el Ayuntamiento recibía una transferencia de la Generalitat Valenciana para hacer frente a los gastos de

¹ En realidad estos centros impartían la extinta Educación General Básica en lugar de la Educación Primaria establecida por la LOGSE. No obstante, se ha preferido utilizar esta última denominación en aras de la homogeneidad terminológica.

estos centros, también participaba en su financiación. El detalle de las características de estos centros se contempló en el capítulo anterior.

4) Centros del Patronato de Escuelas Infantiles de Valencia

El origen de estas escuelas se remonta a finales de la década de los 70, cuando las asociaciones vecinales promovieron la creación de centros destinados a atender a los niños menores de cuatro años, conocidos popularmente como “escoletes”. La aparición de estas escuelas fue paralela a la creación del “Patronato de Escuelas Infantiles de Valencia” que sería la principal fuente de financiación de las mismas. Este patronato se constituyó como una Fundación Pública de Servicio con personalidad jurídica propia, pero dependiente del Ayuntamiento de Valencia y por tanto incluido en el presupuesto general municipal como un Organismo Autónomo. El patronato tenía como finalidad el fomento de escuelas infantiles en el municipio de Valencia y la financiación de las mismas a través del régimen de concierto. Sus ingresos provenían fundamentalmente de transferencias corrientes por parte del Ayuntamiento.

Además de financiar a las “escoletes”, el patronato también estableció una serie de regulaciones que debían cumplir los centros si querían percibir esos recursos². Entre esos requisitos cabe destacar los siguientes:

- * Los centros debían constituirse como cooperativas sin ánimo de lucro.
- * El personal debía contar con titulación acorde con el puesto.
- * Se fijaba una ratio máxima de niños por aula, que era muy similar a la que posteriormente establecería la LOGSE.
- * El precio cobrado por las escuelas a las familias no podía superar una cantidad fijada por el patronato, que en el año 1992 era de 5.000 ptas. mensuales.

El presupuesto del patronato se destinaba prácticamente en su totalidad a financiar a las “escoletes” (94,8% para el año 1992), aunque una pequeña parte se utilizaba para pagar al personal que gestionaba el patronato y para

² Estos requisitos se recogen en unas bases de funcionamiento aplicables a todas las escuelas infantiles que pertenecían al Patronato.

hacer frente a los gastos corrientes y a las inversiones reales³. Las transferencias a las “escoletes” se distribuían entre éstas de la forma siguiente:

- * El patronato se encargaba del pago del arrendamiento de los locales donde estaban situadas estas escuelas.
- * El presupuesto restante se dividía entre las escuelas en función del personal que trabajara en ellas.

Según datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia, la financiación pública de las “escoletes” representaba cerca del 90% de sus gastos totales, mientras que el 10% restante se financiaba gracias a los precios cobrados a los padres.

En la tabla 4.1 se ofrecen los datos más significativos tanto del patronato como de estas escuelas infantiles, referidos al año 1992.

Tabla 4.1 Datos del Patronato de Escuelas Infantiles de Valencia (Año 1992)

PRESUPUESTO DEL PATRONATO	275.000.000 ptas.
Transferencias a las escuelas	260.650.878 ptas.
Gastos de personal	11.399.122 ptas.
Gastos en bienes y servicios	2.250.000 ptas.
Inversiones reales	750.000 ptas.
Número de escuelas	24
Número de unidades escolares	98
Número de profesores	163
Número de niños	1.695
Gasto público anual por niño	162.241 ptas.

Fuente: Elaboración propia a partir del presupuesto del Patronato de Escuelas Infantiles de Valencia para el año 1992.

Antes de finalizar con la descripción de las “escoletes” conviene dejar claro que, aunque no tenían ánimo de lucro, se trataba de escuelas cuya titularidad era privada. Su principal rasgo diferencial con otras escuelas privadas era la separación entre las actuaciones de producción y financiación.

³ Datos obtenidos del presupuesto del Patronato de Escuelas Infantiles de Valencia para el año 1992.

Mientras la producción del servicio era totalmente privada, la financiación corría parcialmente a cargo del patronato, o sea del sector público. Por tanto, la actuación de este patronato se enmarcaría dentro de las políticas de elección de mercado vistas en el primer capítulo. Esta posición no fue compartida por el gobierno municipal de aquella época, que no dudó en calificar a estas escuelas como públicas, equiparándolas a otros centros cuya titularidad sí pertenecía a algún organismo público.

5) Centros públicos de educación infantil

A finales de los años 80 el Ayuntamiento de Valencia decidió la creación de una red de centros públicos municipales destinados a la educación infantil de primer ciclo. Esta red debía contar, en principio, con cinco centros, para extenderse a largo plazo por la mayoría de barrios de la ciudad. De los cinco centros municipales previstos inicialmente, únicamente tres comenzaron su funcionamiento durante el curso 1991/92, mientras que los dos restantes nunca llegaron a funcionar como centros públicos pues, como se verá posteriormente, se arrendaron a agentes privados. Durante el curso 1991/92 un total de 313 niños asistieron a estos tres centros, lo cual supuso un gasto para el Ayuntamiento de 80.000.000 de ptas., o lo que es lo mismo 255.591 ptas. anuales por niño⁴.

4.1.2. Consecuencias del cheque escolar

El curso 1992/93 se instauró el nuevo sistema de financiación conocido como cheque escolar, que modificó significativamente el sistema de financiación municipal que se ha analizado hasta ahora. Los tres centros públicos municipales de reciente creación dejaron de funcionar como tales y sus instalaciones fueron arrendadas a agentes del sector privado. Los fondos necesarios para financiar los cheques escolares provinieron del ahorro conseguido tras dejar de financiar los centros públicos y con los recursos derivados del arrendamiento de los mismos. No obstante, se mantuvo la financiación de las “escoletes” a través del Patronato de Escuelas Infantiles.

⁴ Datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

El curso 1994/95 supuso la desaparición del Patronato de Escuelas Infantiles y, por tanto, de la financiación pública de las “escoletes”, que pasaron a estar en la misma situación financiera que el resto de centros privados. Los fondos antes aplicados a estos centros pasaron también a destinarse a financiar los cheques escolares, manteniéndose desde entonces este sistema de financiación pública. Además, este curso se puso en funcionamiento la única escuela infantil municipal que continúa existiendo en la actualidad: el centro municipal de Pinedo.

El cuadro 4.1 resume la situación de la financiación municipal de la educación infantil durante los últimos años.

Cuadro 4.1 Destino de la financiación municipal de la educación infantil en Valencia

Curso 1991/92	Curso 1992/93 y 1993/94	Curso 1994/95 y posteriores
Conservación y vigilancia de centros públicos	Conservación y vigilancia de centros públicos	Conservación y vigilancia de centros públicos
Becas de comedor	Becas de comedor	Becas de comedor
5 Centros municipales de primaria y preescolar	5 Centros municipales de primaria y preescolar	5 Centros municipales de primaria y preescolar
24 “Escoletes” del Patronato	24 “Escoletes” del Patronato	-
3 Escuelas infantiles municipales	-	Centro municipal de Pinedo
-	Cheques escolares	Cheques escolares

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede comprobar en este cuadro, la introducción del cheque escolar llevó consigo la desaparición de la financiación pública de los 3 centros públicos municipales y de las 24 “escoletes” del patronato. Este hecho provocó en su día innumerables discusiones y enfrentamientos dentro y fuera del ámbito político. Para los partidarios del anterior sistema, el cheque escolar supuso la privatización de la educación infantil en Valencia. Sin embargo, como se verá a continuación, esta afirmación no es completamente cierta.

El arrendamiento de los 3 centros educativos municipales sí que puede considerarse una privatización del servicio, ya que la producción del servicio y

en cierta medida la financiación pasaron a manos privadas. Esta situación supuso, en mi opinión, un serio problema de cara a la libertad de elección de los padres, ya que la oferta de centros públicos en el primer ciclo de la educación infantil se limitó desde el curso 1994/95 a la presencia de dos centros (uno de la Conselleria de Educación y el otro del Ayuntamiento) que son claramente insuficientes para hacer frente a la demanda de una ciudad en la que residen más de 18.000 niños menores de tres años. Evidentemente, la presencia de tres centros adicionales tampoco representaba una solución a este problema, pero constituía un primer paso para crear una red de centros públicos de primer ciclo de educación infantil que sirviera como alternativa de elección a los ciudadanos.

Otra cuestión diferente es la desaparición del Patronato de Escuelas Infantiles y, por tanto, de la financiación pública de las “escoletes”. Pese a que estos centros eran considerados públicos desde diversos ámbitos, eran en realidad centros privados sin ánimo de lucro que recibían financiación pública. La sustitución de dicha financiación por el cheque escolar no puede entenderse como una forma de privatización, ya que con ambos sistemas la producción del servicio era privada y la financiación pública. Es decir, las dos medidas pueden englobarse en las políticas de elección de mercado que se expusieron en el primer capítulo. La principal diferencia entre estos dos sistemas reside en que en el primer caso la financiación se dirigía a los oferentes del servicio, mientras que con el cheque la financiación se traslada hacia los demandantes. Con esta matización sobre el contenido de la privatización no se pretende tomar partido por una u otra forma de financiación, pues ambas pueden ser perfectamente válidas. Además una comparación de este tipo requeriría disponer de información suficiente sobre los centros educativos existentes en aquella época, que no ha sido posible obtener.

4.2. OBJETIVOS DEL CHEQUE ESCOLAR

En el segundo capítulo se vio que los vales educativos pueden perseguir diversos objetivos. En el caso del cheque escolar de Valencia estos objetivos no fueron definidos legalmente cuando se puso en marcha esta medida y únicamente las declaraciones efectuadas por los políticos que propiciaron su existencia podían ofrecer alguna luz acerca de los mismos. Sin embargo, las

bases reguladoras del cheque escolar para el curso 1996/97⁵ fueron más explícitas, justificando este mecanismo de financiación en base a dos objetivos:

a) Hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación previsto en la Constitución Española, garantizando el acceso a la educación de todos los niños que se encuentren en condiciones socioeconómicas desfavorables.

b) Permitir la libertad de elección de centro educativo, que se vería seriamente limitada si no viniera acompañada de financiación pública. Este objetivo cobrará especial relevancia cuando se trate de familias con escasos recursos.

Curiosamente en las bases que regulan el cheque escolar no se cita un tercer objetivo que se ha tenido en consideración en prácticamente todas las propuestas de vales existentes hasta la actualidad: mejorar la eficiencia productiva gracias al aumento de la competencia.

El interés por la libertad de elección y la igualdad de oportunidades, unidas a la escasa importancia que se otorga a los aspectos competitivos hacen que el cheque escolar de Valencia tenga unos objetivos muy similares al sistema propuesto por Jencks a principios de los años 70. Sin embargo, como se verá más adelante, su puesta en práctica difiere sustancialmente de aquella propuesta.

4.3. CARACTERÍSTICAS DEL CHEQUE ESCOLAR

El cheque escolar de Valencia comenzó su andadura en el curso escolar 1992/93 y ha funcionado ininterrumpidamente hasta la actualidad. Su

⁵ Estas bases están publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia nº 43, de 20 de febrero de 1996.

estructura y funcionamiento se encuentran regulados en unas bases⁶ que han ido variando a lo largo de todos estos años. Ante esta situación cambiante, se ha optado por describir las características básicas de este mecanismo de financiación y detallar para cada una de ellas cómo han evolucionado las regulaciones concretas con el transcurso del tiempo. Para esta labor descriptiva se va a seguir como hilo conductor la clasificación de los vales educativos establecida en el segundo capítulo.

4.3.1. Titularidad de los centros

En principio, los niños que reciben cheques escolares pueden elegir cualquier centro educativo, público o privado. Sin embargo, la práctica es muy diferente debido a la particular configuración de la educación infantil valenciana. En el capítulo anterior se vio que la gran mayoría de centros públicos eran financiados por las Administraciones Públicas y, por tanto, gratuitos para los ciudadanos. Únicamente dos centros públicos cobraban precios públicos por la prestación de sus servicios, que se situaban muy por debajo del coste real. Estos dos centros serán los únicos que podrán elegir los beneficiarios del cheque escolar ya que si optan por cualquier otro centro público el cheque carecería de sentido al tener un valor de cero pesetas.

Los dos centros públicos citados únicamente escolarizan a 177 niños, lo cual representa únicamente el 0,8% del total de niños matriculados en centros de educación infantil de toda la ciudad. Además, únicamente 7 de estos niños recibieron el cheque escolar durante el curso 1998/99, cantidad insignificante si se compara con las 5.067 concesiones del conjunto de la ciudad⁷. Por este motivo, puede decirse que el cheque escolar es una política de elección de mercado, que sitúa a los centros públicos al margen de este sistema de financiación.

⁶ Las bases reguladoras de los dos primeros cursos (1992/93 y 1993/94) se aprobaron por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Valencia el 23 de julio de 1992, no siendo publicadas en ningún diario oficial. A partir de entonces las bases se han publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia, cuyos números y fechas se indican a continuación. Cursos 1994/95 y 1995/96: BOPV nº 41, de 18 de febrero de 1994; curso 1996/97: BOPV nº 43, de 20 de febrero de 1996; curso 1997/98: BOPV nº 21, de 25 de enero de 1997; curso 1998/99: BOPV nº 26, de 31 de enero de 1998; curso 1999/2000: BOPV nº 9, de 12 de enero de 1999.

⁷ Datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

4.3.2. Regulación de calidad del servicio

Hasta el año 1996 no se establecía ninguna regulación para los centros que se quisieran beneficiar del cheque escolar. En principio cualquier guardería, incluso sin licencia municipal de apertura, podía beneficiarse indirectamente de la financiación pública. Además, los centros situados fuera del término municipal de Valencia también podían matricular a niños con cheques escolares, siempre y cuando esos niños estuviesen empadronados en el municipio de Valencia.

Desde el curso 1996/97, las bases reguladoras del cheque exigen a las escuelas infantiles el cumplimiento de ciertos requisitos para poder participar en el sistema. Para ese curso los requisitos fueron los siguientes:

- * Tener licencia municipal de apertura.
- * Estar dada de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas y al corriente de las obligaciones fiscales con el Ayuntamiento.
- * Haber sido sometida a una revisión sanitaria.
- * Estar ubicada en el término municipal de Valencia.
- * Aportar a la Delegación de Educación todos los datos requeridos: número de puestos escolares, profesorado, superficie, cuota de enseñanza, etc.
- * Tener a todo el personal legalizado y con la titulación necesaria para ejercer sus funciones.

Estos requisitos se han mantenido durante todos los años siguientes y continúan vigentes en la actualidad, si bien a partir del curso 1997/98 se permite a algunas escuelas situadas fuera del término municipal de Valencia recibir cheques. Para ello se deben cumplir unas condiciones extraordinarias: ser los centros más cercanos al domicilio o al lugar de trabajo de los padres, ser las escuelas más cercanas al centro donde estén matriculados los hermanos o tratarse de niños que por sus condiciones físicas o síquicas necesiten una atención especializada. En cualquier caso, únicamente 26 niños a los que se les concedió cheque escolar asistieron a un centro situado fuera de Valencia durante el curso 1998/99, lo cual representa una proporción muy poco significativa.

Para analizar los requisitos que se exigen a las escuelas, éstos se han agrupado en cuatro bloques:

1) Los tres primeros tienen que ver con la concesión de la licencia municipal de apertura, ya que a cualquier centro que quiera obtener o mantener esa licencia se le exigen tanto una revisión sanitaria como el alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas. En cualquier caso, la obtención de la licencia de apertura también merece un comentario. El Real Decreto 1.004/91 obliga todos los centros que quieran obtener dicha licencia a cumplir todos los requisitos que establece este decreto a partir de su publicación. Sin embargo, en Valencia estos requisitos no se exigieron hasta el año 1995, autorizándose anteriormente la apertura de guarderías que cumplían únicamente la normativa sanitaria y urbanística.

2) La ubicación en el término de Valencia se exige para que no se beneficien de la financiación municipal empresas situadas en otro municipio y que no aportan ingresos al erario municipal. Este requisito no se exigía a los centros con anterioridad al curso 1996/97, por lo que diversos centros situados en otras localidades participaron en el sistema previamente, viéndose excluidos a partir de ese curso escolar.

3) Los datos exigidos a las escuelas sirven para conocer algo mejor las condiciones en las que operan estos centros y, en teoría, para realizar estudios sobre el funcionamiento del cheque en particular o de la educación infantil en general. Estos datos no han sido utilizados para excluir a ningún centro del mecanismo de cheques.

4) Los requisitos sobre el personal pueden dividirse en dos partes. La exigencia de alta laboral impide que estos centros puedan contratar ilegalmente a su personal, lo cual les sitúa en las mismas condiciones que cualquier otra empresa. Respecto a la exigencia de titulación “necesaria para ejercer sus funciones”, las bases del cheque escolar son bastante difusas, pues no se sabe muy bien a qué se refiere esta necesidad. Podría referirse a los requisitos que establece el Real Decreto 1.004/1991 para impartir educación infantil. Sin embargo, muchos de los centros que participan del cheque incumplen estos requisitos respecto al profesorado. Otra posibilidad sería el cumplimiento de los requisitos establecidos para la etapa preescolar por la Ley General de Educación, pero también son incumplidos por parte del personal

que trabaja actualmente en muchas guarderías. Tras consultar esta cuestión con el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia, sus responsables indicaron que este requisito obligaba a cada centro educativo a contar con al menos una persona que tuviese la titulación de maestro, exigiéndose al resto del personal únicamente que su situación contractual estuviese dentro de la legalidad.

Como puede apreciarse, los requisitos exigidos a los centros educativos no son excesivamente severos. De hecho, se permite que la financiación pública se dirija a centros que no pueden considerarse educativos al no estar autorizados por la Conselleria de Educación.

En la práctica, todos los centros situados en la ciudad han participado en la experiencia a lo largo de la breve historia del cheque escolar independientemente de sus instalaciones, profesorado, métodos pedagógicos, ideología o cualquier otro requisito que pudiera haberse establecido. En otras palabras, cualquier centro que esté situado en Valencia y al corriente de sus obligaciones con el Ayuntamiento de la ciudad puede recibir cheques escolares por parte de los niños que tenga matriculados. Si nos centramos en el último curso finalizado (1998/99), de los 246 centros privados situados en la ciudad, 244 recibieron cheques escolares por parte de algún alumno. Los dos centros restantes no es que se vieran excluidos del sistema, sino que no participaron porque a ninguno de los niños que asistían a ellos se le concedió el cheque escolar durante ese curso.

4.3.3. Regulación de la selección del alumnado

Las bases reguladoras del cheque no han establecido ningún tipo de regulación sobre la admisión del alumnado. Los centros participantes pueden escoger libremente a sus alumnos aplicando cualquier criterio en la selección: raza, género, condición socioeconómica, nivel cultural, cercanía del domicilio, etc. Es decir, los centros pueden establecer un mecanismo de criba para seleccionar a los alumnos que más se adapten a sus intereses. Por supuesto, al margen de esta situación están los dos centros públicos que participan en el sistema, que están obligados a seguir los criterios de admisión establecidos por el Decreto 27/1998, que fueron analizados en el capítulo anterior.

Esta situación se ha alterado levemente a partir del curso 1998/99, aunque por circunstancias ajenas al cheque escolar. Como se vio en el capítulo anterior, 52 centros privados de 2º ciclo de educación infantil y preescolar se beneficiaron durante este curso de una subvención por parte de la Conselleria de Educación destinada a reducir el precio del servicio. La percepción de dicha subvención los ha convertido en “centros sostenidos con fondos públicos” y, por tanto, les obliga a seguir los criterios de admisión del alumnado fijados por el Decreto 27/1998 a partir de la etapa infantil o preescolar. No obstante, los restantes centros privados continúan teniendo completa libertad para seleccionar a sus alumnos.

4.3.4. Regulación de los precios del servicio

El cheque escolar de Valencia no introduce ninguna regulación sobre los precios. Los centros pueden cobrar a los padres el precio que consideren oportuno. El cheque escolar es, por tanto, un vale suplementario, en el que las familias se verán obligadas a pagar la diferencia entre el precio del servicio y el importe nominal del cheque cuando éste último sea inferior.

No obstante, el importe del cheque no puede superar nunca el precio establecido por los centros. Es decir, si el centro cobra un precio inferior a la cuantía del cheque que recibe algún niño, esta cuantía se reduce hasta alcanzar el citado precio. Con esta medida se pretende que el cheque no se convierta en una subvención al oferente del servicio.

4.3.5. Beneficiarios de los cheques

Para ser beneficiario del cheque escolar se exige, en principio, el cumplimiento de cuatro requisitos:

a) El niño debe haber nacido antes de que finalice el plazo de solicitudes de la convocatoria y no tener todavía la edad para ser escolarizado en un centro de primaria. Para el curso 1998/99 este rango temporal era el siguiente: haber nacido entre el 1 de enero de 1993 y el 28 de enero de 1998.

b) Tanto el niño como los padres deben estar empadronados en el municipio de Valencia en el momento de formalizar la solicitud.

c) Los beneficiarios deben estar al corriente de sus obligaciones tributarias con el Ayuntamiento de Valencia. Este requisito solamente se exige a partir del curso 1996/97.

d) El niño debe estar escolarizado en un centro de "educación infantil". Entendiéndose éstos como cualquier centro que cumpla las condiciones vistas en los epígrafes anteriores.

El mero cumplimiento de estos cuatro requisitos permite ser beneficiario potencial del cheque escolar. Sin embargo, no todos estos niños se van a beneficiar finalmente de este sistema de financiación pública. La razón principal es que el presupuesto que el Ayuntamiento destina al programa del cheque escolar está por debajo del que sería necesario para atender todas las solicitudes que cumplen esos requisitos.

La insuficiencia de la dotación presupuestaria convierte al cheque escolar en un vale selectivo. Para poder seleccionar a los destinatarios finales, el cheque se instrumenta como una medida graciable, ya que su concesión/denegación no va a depender del cumplimiento de requisitos adicionales, sino del presupuesto asignado anualmente a esta partida. Es decir, las solicitudes se ordenan según un baremo y se conceden hasta llegar al punto en el que se termina la dotación presupuestaria.

Para construir este baremo se han adoptado tres criterios fundamentales, que han permanecido invariables a lo largo del tiempo: renta anual de la unidad familiar, existencia de minusvalías o superdotación y situación familiar. Sin embargo, las variables que se han tenido en cuenta en cada uno de estos criterios, así como la valoración otorgada a cada una de ellas sí se han modificado con el transcurso de los años. A continuación se analiza de forma separada cuál ha sido la evolución de estos tres criterios.

1) Renta anual de la unidad familiar

Sin duda es el criterio que más ha influido en la concesión o denegación de cheques escolares desde que comenzó este sistema. Su mayor importancia

se debe a que la puntuación que puede otorgar este criterio es más elevada que la de los otros dos. El mecanismo de puntuación que se ha aplicado a la renta ha mantenido la constante de beneficiar a aquellas familias con rentas más bajas. Es decir, se trata de un mecanismo inversamente proporcional a la renta familiar. Sin embargo, la puntuación concreta asignada a los solicitantes ha variado con el tiempo, pudiendo distinguirse dos periodos: por un lado los dos primeros cursos (1992/93 y 1993/94) y por otro los cursos siguientes hasta la actualidad (1994/95 hasta 1999/2000), tal y como se muestra en el cuadro 4.2.

Cuadro 4.2 Puntuación otorgada a la renta de la unidad familiar para la concesión del cheque escolar

Cursos 1992/93 y 1993/94	Cursos 1994/95 hasta 1999/2000
Renta < SMI: 5 puntos SMI < Renta < 2xSMI: 4 puntos 2xSMI < Renta < 3xSMI: 3 puntos 3xSMI < Renta < 4xSMI: 2 puntos	$\text{Puntos} = \frac{28 \times \text{SMI mensual}}{\text{Renta} / \text{N}^\circ \text{ miembros}}$

* SMI = Salario mínimo interprofesional.

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases reguladoras del cheque escolar.

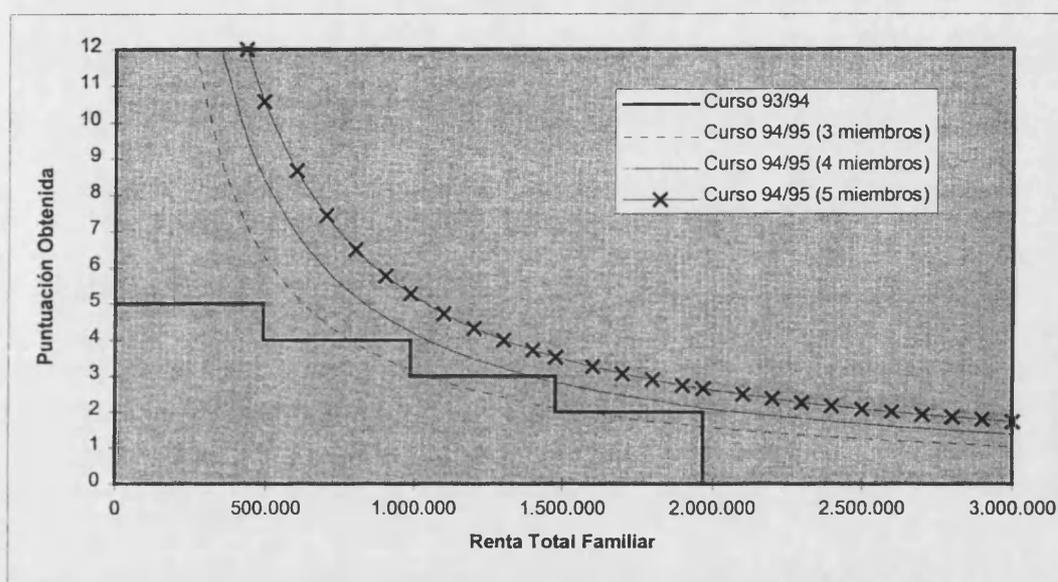
En este cuadro se puede apreciar que, tanto en los dos primeros cursos como en los siguientes, la puntuación se basa en comparar la renta anual de la unidad familiar con el salario mínimo interprofesional. Sobre estas dos magnitudes conviene realizar algunas matizaciones. Para cuantificar la renta de la unidad familiar se utiliza la base imponible de la última declaración conjunta del Impuesto sobre la Renta presentada por la unidad familiar o bien la suma de bases imponibles de las declaraciones individuales de los miembros de dicha unidad familiar. El salario mínimo interprofesional que se toma como referencia es el del año de la última declaración del Impuesto sobre la Renta, si bien durante los dos primeros cursos se utilizaba el salario anual y durante los seis siguientes pasa a considerarse el salario mensual.

En cuanto a las diferencias fundamentales en el mecanismo de puntuación de estos dos periodos pueden citarse las siguientes:

a) A partir del curso 1994/95 se sigue teniendo en cuenta la renta familiar, pero dividiéndola por el número de miembros de la familia. Es decir, la variable a considerar pasa a ser la renta *per capita* de la unidad familiar.

b) Mientras el antiguo mecanismo establece la puntuación en base a tramos de renta, la puntuación aplicable desde el curso 1994/95 se basa en una función continua, evitando así los errores de salto que se producían anteriormente. Este cambio se puede apreciar claramente en el gráfico 4.1, en el que también se ha considerado el número de miembros de la unidad familiar.

Gráfico 4.1 Puntuación obtenida en función de la renta total de la unidad familiar y de los miembros de la familia (Cursos 93/94 y 94/95)



c) Desde el curso 1994/95 se tienen en consideración circunstancias especiales que anteriormente no venían recogidas en las bases del cheque escolar. Las principales son:

* En aquellos casos en que no se haya presentado declaración del IRPF, la base imponible que aparece en la fórmula de cálculo se sustituye por los ingresos percibidos, debidamente justificados.

* En el caso de familias monoparentales, al número de miembros de la unidad familiar se le añade un miembro más, lo cual permite aumentar la puntuación.

Además, a partir del curso 1997/98, en aquellos casos en que la situación económica de la familia haya empeorado notablemente desde la

última declaración del IRPF por causas como el desempleo, la viudedad o la separación, se tendrán en consideración los ingresos que se perciban en el momento de la solicitud del cheque en lugar de la renta declarada anteriormente.

2) Existencia de minusvalías o superdotación

Desde el inicio del cheque escolar, la condición de minusválido o discapacitado del niño se ha tenido siempre en cuenta en el baremo de puntuación. Esta situación también ha sido valorada algunos años cuando se refería a otros miembros de la unidad familiar distintos del usuario. Por último la condición de superdotado del niño fue valorada durante los cursos 1994/95 y 1995/96. La puntuación asignada a estas variables durante los cursos que ha funcionado el cheque escolar se expone en la tabla 4.2.

Tabla 4.2 Puntuación otorgada por minusvalía y superdotación para la concesión del cheque escolar

CURSOS	1992/93 1993/94	1994/95 1995/96	1996/97	1997/98 y siguientes
Minusvalía del alumno	2 puntos	2 puntos	1,5 puntos	
Minusvalía de algún hermano		1 punto	0,5 puntos	
Minusvalía de los padres o algún hermano	1 punto			
Minusvalía de algún miembro (incluido el alumno)				1 punto
Superdotación del alumno		1 punto		

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases reguladoras del cheque escolar.

3) Situación familiar

Con la inclusión de este tercer criterio de valoración en el baremo del cheque escolar se ha pretendido beneficiar a determinados colectivos cuya situación socioeconómica era desfavorable. Las variables que se han utilizado para valorar esta situación se exponen en la tabla 4.3.

Tabla 4.3 Puntuación otorgada a la situación familiar para la concesión del cheque escolar

CURSOS	1992/93 y 1993/94	1994/95 a 1996/97	1997/98 a 1999/2000
Hijos de viudos, separados o madres solteras	1 punto		
Familia numerosa	1 punto	1 punto	1 punto
Desempleo de algún miembro de la familia		1 punto	
Otras situaciones	1 punto		

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases reguladoras del cheque escolar.

Una vez vista la puntuación concedida a los tres criterios que conforman el baremo, es necesario conocer cuál es la puntuación a partir de la cual se concede el cheque a los solicitantes. Como se ha indicado anteriormente, esta puntuación la establece el Servicio de Educación del Ayuntamiento teniendo en cuenta las solicitudes presentadas y la dotación presupuestaria. Por ese motivo, la puntuación ha ido variando a lo largo de los años, como muestra la tabla 4.4.

Tabla 4.4 Puntuación a partir de la que se concede el cheque escolar

CURSO	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
PUNTUACIÓN	0	5	3,75	4,27	3,1	3,1	3,14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

Como resumen de este epígrafe, puede decirse que el cheque escolar es un vale selectivo, que va dirigido a los niños pertenecientes a las familias con menor renta, pero que también tiene en consideración otras circunstancias personales y familiares desfavorables.

4.3.6. Cuantía de los cheques

El cheque escolar comenzó sus primeros años como un vale constante para todos los beneficiarios. Sin embargo, a partir del curso 1996/97 su cuantía

se convirtió en variable. Para delimitar la cuantía final del cheque que corresponde a cada niño se tiene en cuenta, a partir de ese curso, la puntuación obtenida en el baremo que se ha expuesto en el epígrafe anterior. El Servicio de Educación del Ayuntamiento establece, una vez recibidas todas las solicitudes, unos tramos de puntuación a los que se corresponderá un determinado importe. Al igual que ocurría con la concesión o denegación, los solicitantes del cheque pueden conocer la puntuación que les otorga el baremo, pero desconocen la cuantía del cheque que les corresponde hasta que el Servicio de determina cuáles son los tramos de puntuación a tener en cuenta.

Por otro lado, los cheques concedidos anualmente se entregan a los padres en un talonario en el que figuran diez cheques con los que poder pagar la escolarización de los niños durante otras tantas mensualidades. La tabla 4.4 muestra cómo ha ido variando la cuantía mensual del cheque escolar a lo largo de los distintos cursos.

Tabla 4.5 Evolución de la cuantía mensual del cheque escolar

CURSO	CUANTÍA DEL CHEQUE ESCOLAR	
1992/93 1993/94	12.000 ptas. para todos los solicitantes	
1994/95	13.000 ptas. para todos los solicitantes con al menos 3,75 puntos	
1995/96	13.455 ptas. para todos los solicitantes con al menos 4,5 puntos	
1996/97	Entre 3,1 y 3,74 puntos: 5.000 ptas. Entre 3,75 y 3,99 puntos: 6.000 ptas. Entre 4 y 4,49 puntos: 7.000 ptas. Entre 4,5 y 4,99 puntos: 9.200 ptas.	Entre 5 y 5,59 puntos: 10.500 ptas. Entre 6 y 6,99 puntos: 12.000 ptas. Más de 7 puntos: 14.000 ptas.
1997/98	Entre 3,1 y 3,27 puntos: 7.000 ptas. Entre 3,28 y 3,99 puntos: 7.500 ptas. Entre 4 y 4,49 puntos: 9.500 ptas.	Entre 4,5 y 4,99 puntos: 10.500 ptas. Entre 5 y 5,99 puntos: 12.000 ptas. Más de 6 puntos: 14.000 ptas.
1998/99	Entre 3,14 y 4,09 puntos: 7.000 ptas. Entre 4,1 y 4,54 puntos: 9.000 ptas. Entre 4,55 y 4,94 puntos: 10.500 ptas.	Entre 4,95 y 5,99 puntos: 12.000 ptas. Entre 6 y 8,99 puntos: 14.000 ptas. Más de 9 puntos: 14.500 ptas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

Conviene recordar que las cantidades que figuran en este cuadro son importes máximos del cheque. Si un niño asiste a un centro que cobra unos

precios inferiores al importe del cheque, este último se reducirá hasta alcanzar el precio del servicio.

Antes de finalizar este epígrafe, no se puede olvidar una cuestión que se tuvo en cuenta a la hora de clasificar los vales educativos: su posible inclusión en la base imponible del impuesto sobre la renta. Esta cuestión queda sin resolución en las bases de la convocatoria del cheque escolar, por lo que habrá que remitirse a la legislación española sobre este impuesto. En la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas figuran como rentas exentas “las becas públicas percibidas para cursar estudios en todos los niveles y grados del sistema educativo, hasta el de licenciatura o equivalente inclusive”⁸. En mi opinión, pese a las diferencias existentes entre los conceptos de beca y vale, el cheque escolar debe incluirse dentro de estas rentas exentas y, por tanto, no incluirse en la base imponible de este impuesto.

4.3.7. Servicios financiados con los cheques

Las bases reguladoras del cheque escolar limitan la utilización de éstos exclusivamente para el abono de los precios correspondientes al servicio de enseñanza. Además, se prohíbe explícitamente su utilización para el pago de otros bienes y servicios: actividades extraescolares, comedor, horarios especiales, material escolar, matrículas y otros de naturaleza análoga⁹. Aunque el transporte no se cita expresamente como uno de los servicios excluidos de la financiación pública, no puede entenderse como un componente del servicio de enseñanza, quedando también al margen de los servicios financiados por el cheque escolar. En resumen, el cheque escolar no sólo no prevé cantidad adicional alguna para financiar otros servicios distintos de la enseñanza, sino que además prohíbe la utilización del cheque para el pago de esos servicios.

A pesar de esta prohibición, el sector público tiene la posibilidad de financiar estos servicios complementarios a través de otros mecanismos al

⁸ Artículo 9 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE nº 136, de 7 de junio), de aplicación hasta el año 1998. Esta redacción continúa siendo la misma en el artículo 7 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre (BOE nº 295, de 10 de diciembre), aplicable desde el año 1999.

⁹ Estos bienes y servicios excluidos se recogen explícitamente en las bases reguladoras del cheque escolar desde el curso 1997/98.

margen del cheque escolar. A continuación se analizan dos ayudas, que existen en la actualidad en Valencia, y que pretenden favorecer el servicio de transporte y el de comedor:

a) Servicio de transporte:

La Conselleria de Educación de la Generalitat Valenciana establece un servicio público de transporte gratuito en autobús destinado a alumnos de educación primaria, educación especial y educación secundaria que se tengan que desplazar más de tres kilómetros para acceder al centro público más cercano¹⁰. Esta posibilidad también se abre para los niños de educación infantil, siempre y cuando hayan suficientes plazas en el autobús que recorre el trayecto hacia su centro educativo. Sin embargo, en la ciudad de Valencia la oferta pública de centros de educación infantil y preescolar es lo suficientemente elevada para que ningún niño cumpla las condiciones de distancia al centro.

Al no existir ninguna otra ayuda pública destinada al transporte escolar, puede afirmarse que la financiación de este servicio corre totalmente a cargo de las familias en la etapa infantil.

b) Servicio de comedor

Como se vio en el capítulo anterior, el Servicio de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia concede a las familias con escasos recursos unas becas que permiten la utilización gratuita del servicio de comedor tanto en centros públicos como en privados. Por tanto, muchos de los niños que perciben cheque escolar van a ser también destinatarios de estas ayudas¹¹.

¹⁰ La regulación de este servicio aparece en unas instrucciones de la Dirección General de Centros Docentes de la Conselleria de Educación.

¹¹ Tras cruzar los datos de los beneficiarios del cheque escolar y de las becas de comedor, se obtuvo que 648 niños recibieron ambas ayudas durante el curso 1998/99. Para hallar este número, y ante la imposibilidad de tener acceso a los datos personales de los beneficiarios, se cruzó la información proporcionada por el Servicio de Educación y el Servicio de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia, consistente en la fecha de nacimiento de los niños, el código postal de residencia y el tipo de escuela al que asistían.

4.3.8. Información sobre el sistema

El funcionamiento del cheque escolar se centraliza en una agencia perteneciente al Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia, que se denomina “Oficina del Cheque Escolar”. Esta oficina se encarga, entre otras funciones, de entregar y recoger las solicitudes de cheques¹², de valorar estas solicitudes en función del baremo, de elaborar y entregar los cheques escolares, de controlar el funcionamiento del sistema y también de facilitar información a los beneficiarios potenciales de este mecanismo de financiación.

A continuación se analiza el contenido de la información que proporciona esta oficina a los usuarios del sistema, dividiendo la misma en los tres bloques que se expusieron en el capítulo 2:

1) Información sobre las características y el funcionamiento del sistema

Para ser beneficiario del cheque escolar es necesario solicitarlo. Por lo tanto, la primera condición que debe cumplirse para que el cheque funcione correctamente es que los demandantes potenciales conozcan la existencia de este sistema de financiación y los plazos para solicitarlo. Para difundir esta información, la Oficina del Cheque Escolar no se pone en contacto individualmente con los padres de los niños de esta edad, sino que publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia y en los dos diarios locales de mayor difusión la convocatoria y la apertura del plazo para la presentación de solicitudes.

Los padres que hayan tenido acceso a esta información y deseen solicitar el cheque escolar para el curso escolar siguiente, deben dirigirse a la Oficina del Cheque Escolar o a una de las siete Juntas Municipales de Distrito para recibir una solicitud, que viene acompañada de un folleto informativo con instrucciones para rellenarla. En dicho folleto no figuran las características ni el funcionamiento del cheque, que aparecen únicamente en las bases reguladoras del cheque escolar para cada año. Estas bases se publican en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia y son expuestas en el tablón de

¹² Los solicitantes también pueden recoger estas solicitudes en las siete Juntas Municipales de Distrito y entregarlas en una de estas juntas o en los Registros Generales de Entrada del Ayuntamiento de Valencia. Todas estas solicitudes se reúnen en la Oficina del Cheque Escolar.

edictos de la Casa Consistorial, en los tabloneros de anuncios del Servicio de Educación y en las Oficinas de Información y Registro del Ayuntamiento de Valencia.

Además de los mecanismos de información pública descritos en los dos párrafos anteriores, los padres también pueden obtener información mediante otras vías. La fuente más importante la constituyen los propios centros educativos, que estarán interesados en facilitar la información para conseguir una demanda superior. En la práctica, la mayoría de centros educativos privados colocan carteles informando del plazo de las solicitudes del cheque escolar y explican a los padres los pasos que deben seguir para obtener cheques escolares.

2) Información sobre los centros educativos que se pueden elegir

La Oficina del Cheque Escolar no publica ni facilita a los padres un listado en el que se recojan los centros que participan en este sistema de financiación. La única vía que tienen los demandantes de conocer qué centros pueden elegir es la consulta de las bases reguladoras del cheque escolar, donde se indican los requisitos que deben cumplir dichos centros, sin establecer una enumeración de los mismos.

3) Información sobre las características de los centros

Ni la Oficina del Cheque Escolar ni ninguna otra Administración Pública facilita datos a los padres sobre las características de los centros educativos situados en la ciudad. Para obtener esta información los padres sólo tienen la opción de dirigirse a los propios centros y confiar en la fiabilidad de los datos que éstos les puedan o quieran facilitar.

En resumen, la información proporcionada por el sector público se limita a la publicación de las bases reguladoras del cheque y de la convocatoria de solicitudes. Por tanto, el cheque escolar puede considerarse como un vale sin información pública.

4.3.9. Comparación con otros sistemas de vales

Este epígrafe pretende resumir las características del cheque escolar de Valencia que se han expuesto y compararlas con otros sistemas de vales. Para realizar esta comparación se ha decidido tener en consideración las propuestas de Friedman y Jencks descritas en el capítulo 2. Esta elección se basa fundamentalmente en dos motivos: por un lado, son las dos propuestas que han tenido más influencia en la literatura y, por el otro, pueden considerarse como los polos opuestos en las propuestas de vales, ya que sus características son radicalmente distintas. Esta comparación aparece recogida en el cuadro 4.3.

Cuadro 4.3 Características del cheque escolar y comparación con otros sistemas de vales

	PROPUESTA DE FRIEDMAN	CHEQUE ESCOLAR	PROPUESTA DE JENCKS
Titularidad Centros	Públicos y Privados	Privados	Públicos y Privados
Regulación Calidad	Sin Regulación	Sin Regulación	Con Regulación
Regulación Selección	Sin Regulación	Sin Regulación	Con Regulación
Regulación Precios	Suplementarios	Suplementarios	No Suplementarios
Beneficiarios	Universales	Selectivos	Universales
Cuantía de los Vales	Constantes	Variables*	Variables
Otros Servicios	No incluidos	No incluidos	Transporte
Información Pública	Sin Información	Sin Información	Con Información

* Los cheques escolares de Valencia tienen una cuantía variable a partir del curso 1996/97.

En este cuadro se puede comprobar que el cheque escolar de Valencia guarda similitudes y diferencias con estas dos propuestas pioneras. Sin embargo, se asemeja más a la propuesta de Friedman, pues cinco de sus características son idénticas. Por el contrario, el sistema utilizado en Valencia solamente tiene una característica que coincide con la propuesta de Jencks, la variabilidad de la cuantía del vale, que además no se produce hasta el curso 1996/97. Finalmente, existen dos características del cheque que no se daban en ninguna de estas dos propuestas: se trata de un vale dirigido principalmente a centros privados y que además es selectivo, dirigiéndose únicamente a una parte de los usuarios.

Estas características del cheque escolar van a tener una influencia crucial sobre aspectos tales como la libertad de elección, la equidad o la competencia. Estas cuestiones se abordarán con detalle en el capítulo siguiente, dedicado a la evaluación del cheque escolar.

4.4. DATOS SOBRE EL CHEQUE ESCOLAR

Este apartado tiene como objetivo presentar los datos disponibles sobre esta experiencia, dejándose la evaluación de los mismos para el siguiente capítulo. La presentación va a desdoblarse en tres epígrafes: en primer lugar se mostrarán los gastos que ha supuesto este sistema de financiación para el Ayuntamiento de Valencia, posteriormente se expondrán los datos disponibles sobre el número de niños que se han beneficiado del cheque, para finalmente presentar los datos relativos a las escuelas que han participado en el sistema.

4.4.1. Gastos del cheque escolar

Desde el comienzo de su andadura en el curso 1992/93, el Ayuntamiento de Valencia ha destinado una partida presupuestaria para hacer frente a las transferencias dirigidas a las familias que supone este mecanismo de financiación. En la tabla 4.6 figuran las cantidades que el Ayuntamiento ha dedicado al pago de estas transferencias, así como su porcentaje anual de incremento.

Tabla 4.6 Transferencias a las familias derivadas del cheque escolar (en miles de pesetas)

CURSO	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
IMPORTE	154.454	245.289	478.413	489.283	499.011	527.010	546.135
% INCREM.	-	58,8%	95%	2,3%	2%	5,6%	3,6%

Fuente: Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

En esta tabla se puede comprobar como el importe de estas transferencias se incrementó de forma significativa el curso 1993/94, debido a que el primer año fue el único en que no se agotó todo el presupuesto previsto al no presentarse suficientes solicitudes. El aumento más notable se produjo el

curso siguiente, cuando se destinó al cheque escolar el presupuesto que anteriormente se dedicaba a financiar el Patronato de Escuelas Infantiles. A partir del curso 1995/96 el presupuesto ha continuado incrementándose, aunque de forma mucho menos relevante.

Las transferencias a las familias constituyen la única partida del presupuesto municipal que hace referencia al cheque escolar. Sin embargo, la administración del sistema por parte de la Oficina del Cheque Escolar va a necesitar una serie de recursos, que no tienen reflejo de forma separada en el presupuesto. La valoración de estos recursos es compleja, al no existir un estudio de costes que permita desagregar partidas presupuestarias que recogen gastos de diversos programas. No obstante, gracias a la colaboración prestada por la Oficina Económico-Financiera del Ayuntamiento de Valencia, ha sido posible estimar los gastos que tienen una mayor importancia en la administración del sistema: los gastos de personal.

El personal de la Oficina del Cheque Escolar está compuesto por cuatro personas (1 maestro y 3 auxiliares administrativos) que se dedican a la administración del sistema durante todo el año. Además, otras tres personas (auxiliares administrativos) prestan sus servicios en esta oficina durante la época en que es necesario recopilar y valorar las solicitudes, que tiene una duración aproximada de seis meses. El gasto de este personal para el Ayuntamiento de Valencia representa alrededor de 20.900.000 ptas. para el curso 1998/99¹³.

4.4.2. Beneficiarios del cheque escolar

En la tabla 4.7 se ofrecen los datos sobre el número de solicitudes que el Ayuntamiento ha recibido desde que el curso 1992/93 comenzara a funcionar

¹³ Este gasto ha sido calculado teniendo en cuenta la categoría y la antigüedad de todas las personas que prestan sus servicios en esta oficina. Incluyen tanto los salarios como las cotizaciones sociales a cargo del Ayuntamiento.

el cheque escolar. Se indica también cuántas de estas solicitudes fueron concedidas, así como el porcentaje de concesión¹⁴.

Tabla 4.7 Solicitudes y concesiones del cheque escolar

CURSO	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
SOLICITUDES	2.417	11.870	7.907	9.587	8.422	7.823	7.825
CONCESIONES	2.269	2.424	4.222	4.099	5.109	5.047	5.067
% DE CONCESIÓN	93,9%	20,4%	53,4%	42,7%	60,7%	64,5%	64,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

Como puede comprobarse en esta tabla, el número de solicitudes recibidas durante el primer año de la experiencia fue mucho menor que en los cursos posteriores. El motivo fue, según fuentes del Servicio de Educación, la falta de conocimiento por parte de los padres del nuevo mecanismo de financiación. Esta situación provocó que se pudiera hacer frente a todas las solicitudes con el presupuesto asignado, aunque algunas fueron desestimadas por no cumplir los requisitos de la convocatoria (familias residentes fuera de Valencia, niños matriculados en escuelas públicas gratuitas o en educación primaria, etc.).

El curso siguiente (1993/94) el número de solicitudes casi se quintuplicó. Esta situación se debió, según fuentes del Servicio de Educación, al mayor grado de información al que accedieron los padres y a la confianza de éstos en que les fuera concedido un cheque que el curso anterior alcanzó a todos los solicitantes que cumplieron los requisitos. El mayor número de solicitudes no llevó, sin embargo, a un aumento sustancial de los cheques concedidos, pues la dotación presupuestaria no era suficiente para hacer frente a la gran mayoría de éstas.

¹⁴ El número de concesiones que figura en la tabla 4.7 hace referencia a los niños que finalmente recibieron cheques escolares. Esta precisión resulta necesaria, pues para la concesión de cheques se sigue un procedimiento relativamente complejo en el que el número de concesiones puede variar en función de cuál sea el significado que se dé a este término. El procedimiento comienza con la presentación de solicitudes. Tras la baremación de éstas se realiza una primera concesión de cheques, que no será definitiva debido a la renuncia de algunos beneficiarios. Con los recursos ahorrados por estas renunciaciones se realiza una segunda concesión que alcanza a algunos solicitantes que no obtuvieron previamente suficiente puntuación.

Durante los cursos 1994/95 y 1995/96 el número de solicitudes disminuyó, debido al bajo porcentaje de concesión del curso 1993/94. Por contra, las solicitudes concedidas aumentaron de forma considerable al existir una mayor dotación presupuestaria derivada de la desaparición del Patronato de Escuelas Infantiles.

A partir del curso 1996/97 el número de solicitudes no ha sufrido grandes variaciones. Lo mismo se puede decir de las concesiones, que pueden cifrarse en torno a 5.000. Existe por tanto un aumento en el número de concesiones respecto a los dos cursos precedentes, debido sin duda a la variabilidad del cheque que permite atender más solicitudes con la misma dotación presupuestaria. La tabla 4.8 muestra el número de cheques que han utilizado los beneficiarios desglosados en función de su importe¹⁵. Para ello se han establecido 6 tramos, de acuerdo con la información que ha facilitado el Ayuntamiento de Valencia.

Tabla 4.8 Número de cheques escolares en función de su importe

CURSO	1996/97	1997/98	1998/99
Menos de 5.000 ptas.	491	1.353	1.529
Entre 5.000 y 6.999 ptas.	9.164	50	49
Entre 7.000 y 9.999 ptas.	11.819	18.102	16.759
Entre 10.000 y 12.999 ptas.	12.450	13.161	13.142
Entre 13.000 y 14.000 ptas.	15.328	16.354	14.836
Más de 14.000 ptas.	-	-	3.807
TOTAL	49.252	49.020	50.132
IMPORTE MEDIO	10.132	10.751	10.894

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

En esta tabla se comprueba que el número de cheques incluidos en cada tramo ha variado a lo largo de estos tres cursos. Sin embargo, el número total

¹⁵ Teóricamente, el número de cheques debería coincidir con el número de beneficiarios multiplicado por las diez mensualidades que se contemplan en las bases reguladoras. Sin embargo, en estas edades es bastante habitual que los niños abandonen los centros educativos durante el curso, disminuyendo así el número de cheques que el Ayuntamiento tiene que abonar a los centros.

de cheques concedidos, así como el importe medio de los mismos no ha sufrido importantes variaciones.

Para finalizar este epígrafe, la tabla 4.9 presenta el número de niños a los que se ha concedido el cheque escolar en función de su edad. Esta información sólo está disponible para los dos últimos cursos.

Tabla 4.9 Concesiones del cheque escolar en función de la edad de los niños

EDAD / CURSO	1997/98	%	1998/99	%
< 1 AÑO	21	0,4%	22	0,4%
1 AÑO	430	8,5%	461	9,1%
2 AÑOS	1.160	23%	1.219	24,1%
3 AÑOS	1.400	27,7%	1.346	26,6%
4 AÑOS	1.021	20,2%	994	19,6%
5 AÑOS	1.015	20,1%	1.025	20,2%
TOTAL	5.047	100%	5.067	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

En esta tabla se observa, por un lado, que existen pocas diferencias entre los datos de los dos cursos, manteniéndose prácticamente igual la distribución por edades. Por otro lado, los niños que más se benefician de los cheques son los que cuentan con dos y tres años de edad. El número de beneficiarios disminuye ligeramente para niños de cuatro y cinco años, siendo muy inferior para niños de un año y prácticamente inexistente para los más pequeños.

4.4.3. Centros participantes

Cuando se analizaron las características del cheque, se vio que los requisitos exigidos a los centros para poder participar en el sistema eran mínimos. Este hecho ha llevado a que la totalidad de centros privados existentes en la ciudad haya recibido de sus alumnos cheques escolares durante alguno de los cursos en que se ha llevado a cabo esta experiencia. Pese a que sería interesante conocer el número de centros participantes desde el inicio del

cheque escolar, el Servicio de Educación del Ayuntamiento no ha dispone de datos sobre los dos primeros cursos, por lo que este epígrafe se centrará únicamente en los cinco últimos cursos escolares. En la tabla 4.10 aparecen los centros participantes durante estos tres años, indicándose también cuántos estaban situados en la ciudad de Valencia.

Tabla 4.10 Centros participantes en el cheque escolar

	CURSO	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
Centros de Valencia		266	262	261	256	246
Centros de otros municipios		37	34	-	5	10
TOTAL CENTROS		303	296	261	261	256

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

En esta tabla se puede apreciar que el número de centros situados en la ciudad de Valencia ha ido disminuyendo ligeramente con el transcurso de los años. Esta disminución no guarda ninguna relación con el cheque escolar, debiéndose únicamente a la desaparición de algunos centros privados. También se observa que la participación de los centros situados en otros municipios ha sido bastante desigual en el tiempo, a causa de las variaciones que han experimentado las bases reguladoras del cheque escolar. Durante los cursos 1994/95 y 1995/96 la participación de estos centros fue relativamente alta, debido a que las bases permitían la elección de cualquier centro con independencia de su localización geográfica. Durante el curso siguiente ninguno de estos centros pudo recibir cheques al impedirlo expresamente las bases reguladoras. Por último, durante los dos últimos cursos vuelven a participar algunos centros situados fuera de Valencia, aunque en un número menor que los dos primeros años, pues las bases reguladoras sólo lo permiten con carácter excepcional.

La distribución de estos centros por distritos municipales figura en la tabla 4.11, en la que también se indica el número de beneficiarios del cheque que asistieron a ellos.

Tabla 4.11 Número de centros participantes y de beneficiarios del cheque escolar en función del distrito municipal del centro

DISTRITOS	CENTROS PARTICIPANTES					BENEFICIARIOS				
	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
1. Ciutat Vella	8	8	9	5	4	94	86	115	57	56
2. L'eixample	22	21	21	23	21	194	154	217	229	243
3. Extramurs	19	19	18	19	17	189	189	238	240	285
4. Campanar	14	14	13	13	13	187	178	227	229	203
5. La Saldia	19	19	20	22	21	296	302	392	407	428
6. El Pla del Real	15	14	13	12	10	65	69	97	101	92
7. L'olivereta	15	15	15	15	14	322	305	416	428	472
8. Patraix	15	15	15	14	13	227	200	274	258	202
9. Jesús	19	18	16	15	17	366	310	358	406	370
10. Quatre Carreres	17	17	16	17	18	375	390	485	476	482
11. Poblats Marítims	23	25	27	20	20	388	439	556	522	491
12. Camins al Grau	22	21	21	22	20	353	348	477	454	466
13. Algirós	15	15	15	15	14	124	139	169	146	125
14. Benimaclet	11	11	12	13	12	121	132	150	177	181
15. Rascanya	14	14	15	15	15	442	402	489	447	470
16. Benicalap	6	5	6	6	8	239	226	297	295	289
17. Pobles del Nord	2	2	2	1	1	24	17	16	12	6
18. Pobles de L'oest	3	3	2	2	2	57	77	77	86	98
19. Pobles del Sud	7	6	5	7	6	84	57	59	69	82
Fuera de Valencia	37	34	0	5	10	75	79	0	8	26
TOTAL	303	296	261	261	256	4.222	4.099	5.109	5.047	5.067

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

Por último, para los dos últimos cursos finalizados es posible desagregar el número de centros participantes y de niños que han obtenido el cheque en función de los tipos de centros que se expusieron en el capítulo anterior. La tabla 4.12 ofrece estos datos.

Tabla 4.12 Número de centros participantes y de niños beneficiarios del cheque escolar en función del tipo de centro

CURSO	1997/98		1998/99	
	Centros	Niños	Centros	Niños
1 Centros privados de infantil sin primaria	4	81	4	65
2 Centros privados de preescolar sin primaria	20	274	19	243
3 Guarderías no autorizadas	165	2.611	158	2.648
4 Centros privados de infantil y primaria	32	905	33	899
5 Centros privados de preescolar y primaria	38	1.168	40	1.205
8 Centros públicos de 1^{er} ciclo de infantil	2	8	2	7
TOTAL	261	5.047	256	5.067

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

5. ANÁLISIS DEL CHEQUE ESCOLAR

Tras la tarea descriptiva llevada a cabo en el capítulo anterior, el presente tiene como objetivo analizar el funcionamiento de este sistema de financiación utilizado en la ciudad de Valencia. Debido a la dificultad de obtener datos sobre los primeros años de esta experiencia, se ha optado por realizar el análisis en base a la información disponible durante el curso 1998/99, el último que ha finalizado. No obstante, en aquellos casos en que sea necesario retrotraerse a cursos anteriores, se hará mención al periodo utilizado de forma expresa.

Antes de comenzar con el análisis, se dedica un primer apartado a describir cuáles han sido las fuentes de información que se han utilizado. Los dos apartados siguientes tienen por objeto evaluar los cheques en función de los dos objetivos establecidos por las bases reguladoras de esta medida: equidad y libertad de elección. El cuarto apartado pretende analizar cuáles son los efectos del cheque escolar sobre dos aspectos que se han desarrollado a lo largo de este trabajo: la competencia y el trabajo de la mujer. Para finalizar, se dedica un último apartado a conocer cómo valoran los padres este mecanismo de financiación.

5.1. FUENTES DE INFORMACIÓN

En los dos capítulos anteriores se facilitaron numerosos datos sobre la educación infantil en general y sobre el cheque escolar en particular. Estos datos, que van a ser utilizados en el análisis, no van a ser suficientes para conocer las características de los beneficiarios de este sistema de financiación ni del resto de solicitantes. Esta información se ha obtenido gracias a una base

de datos facilitada por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia, en la que figuran los siguientes datos de cada uno de los solicitantes del cheque durante el curso escolar 1998/99:

- * Fecha de nacimiento
- * Código Postal de residencia
- * Número de miembros de la familia
- * Condición de familia numerosa
- * Minusvalía de algún miembro de la familia
- * Base Imponible del IRPF de la unidad familiar
- * Puntuación obtenida en el baremo del cheque
- * Importe mensual del cheque concedido
- * Número de meses que se concede el cheque
- * Renuncias
- * Centro educativo al que asisten

Pese a la utilidad de esta información, no aparecía ningún dato referente al resto de niños escolarizados en Valencia, lo que hacía inviable la comparación entre ambos colectivos. Además, los datos facilitados por el Ayuntamiento no podían ser utilizados para conocer la opinión de los padres sobre el cheque escolar o sobre otros aspectos de la educación infantil. Con el fin de poder solucionar estas deficiencias se optó por realizar una encuesta a los padres que fuese representativa de todo el colectivo de niños escolarizados. La memoria estadística de esta encuesta figura en el anexo II. Sus principales características son las siguientes:

a) Tipo de encuesta

Mediante un cuestionario que los padres han respondido por escrito. Los centros educativos han colaborado en la encuesta, encargándose de entregar y recoger los cuestionarios a los padres.

b) Universo

El universo está formado por los 23.429 niños menores de seis años que están matriculados en alguno de los 338 centros educativos situados en la ciudad de Valencia. Como los niños no son capaces de responder a las preguntas planteadas, se ha elegido como unidad de información a los padres. Con el fin de aumentar la precisión de los resultados y de obtener información

desagregada, el universo se ha dividido en estratos atendiendo a dos criterios: tipo de centro al que asisten los niños y nivel de renta del distrito donde está situado dicho centro.

c) Muestra

La muestra es también estratificada. En cada estrato se ha realizado una selección muestral por conglomerados. Es decir, en cada estrato se seleccionan algunos centros educativos y se pregunta a todos los padres de los niños matriculados en los mismos. La muestra está constituida por 4.191 niños, matriculados en 45 centros educativos. A todos los padres de estos niños se les repartieron los cuestionarios, aunque la falta de respuesta y la depuración de los datos obtenidos, lleva a considerar únicamente 1.994 encuestas.

d) Resultados

Se muestran a lo largo del presente capítulo. Se ha establecido una hipótesis de normalidad y un nivel de confianza del 95%.

5.2. EQUIDAD

La igualdad en el acceso a la educación infantil figura en las bases reguladoras del cheque escolar como uno de los dos objetivos fundamentales de este sistema de ayudas. Para la consecución de este objetivo, el cheque pretende eliminar las barreras económicas que pueden impedir a los niños pertenecientes a familias con pocos recursos el acceso a centros educativos. Este apartado pretende comprobar si el cheque escolar sirve realmente para igualar el acceso a la educación infantil, para lo cual se ha dividido en tres epígrafes. En el primero se pretende dilucidar si existen barreras económicas que impidan el acceso a la educación infantil. En segundo lugar, se abordará la cuestión de si el cheque escolar va destinado a las familias con menor renta. Por último se analizará si el cheque permite a estas familias acceder a la educación infantil.

5.2.1. Barreras económicas en la educación infantil valenciana

Antes de abordar la cuestión de si el cheque escolar es un mecanismo útil para garantizar la igualdad en el acceso, es necesario preguntarse si realmente existen barreras económicas que impiden el acceso a la educación de los niños menores de seis años. Para ello, se ha dividido a esta población en dos grupos en función de su edad.

5.2.1.1. Niños mayores de 3 años

El acceso a la educación de estos niños no está garantizado legalmente. Sin embargo, la Conselleria de Educación y el Ayuntamiento de Valencia han creado una red de centros públicos gratuitos de educación preescolar y segundo ciclo de infantil a los que puede acceder teóricamente cualquier niño de estas edades independientemente de los recursos de su familia.

La existencia de una oferta pública gratuita no supone por sí misma una garantía de acceso para todos los niños. Para conseguir este objetivo será necesario saber si existen suficientes plazas en los centros públicos para atender a toda la demanda del servicio. La tabla 5.1 ofrece información sobre la oferta y la demanda de plazas en estos centros que puede ayudar a dilucidar esta cuestión.

Tabla 5.1 Oferta y demanda de plazas en centros públicos gratuitos de Valencia (Curso 98/99)

		EDAD 3 AÑOS	4 AÑOS	5 AÑOS	TOTAL
OFERTA	Número de centros	55	88	90	90
	Número de plazas	1.572	3.108	3.284	7.964
NIÑOS MATRICULADOS		1.295	2.546	2.880	6.721
EXCESO DE OFERTA	Centros con vacantes	37	61	57	76
	Plazas vacantes	277	562	404	1.243
% DE PLAZAS VACANTES		17,6%	18,1%	12,3%	15,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Dirección General de Centros Docentes de la Conselleria de Educación.

De esta tabla se pueden extraer dos conclusiones. En primer lugar, destaca el hecho de que la oferta pública para los niños de tres años sea claramente inferior a la de los niños de cuatro y cinco años. Esta situación se debe a que en la actualidad estamos situados en el periodo transitorio de aplicación de la LOGSE y muchos centros públicos todavía no ofertan plazas para niños de tres años. No obstante, antes del año 2.002 todos los centros públicos se verán obligados a tener unidades escolares de los tres cursos del segundo ciclo de educación infantil, por lo que es de suponer que el número de plazas ofertadas para los tres cursos vaya tendiendo a igualarse durante los próximos años.

En segundo lugar, de esta tabla se desprende que existen plazas vacantes para todas las edades. Si a esta situación unimos el hecho de que los centros públicos deben seguir unos criterios de admisión del alumnado que obligan a aceptar a todos los solicitantes mientras existan plazas disponibles, se llega a la conclusión de que los niños de estas edades van a poder tener acceso a alguno de estos centros públicos independientemente de su situación económica.

El razonamiento que se ha seguido en el párrafo anterior parte del supuesto que la demanda del servicio en los centros públicos es independiente de la existencia del cheque escolar. En la práctica esto no tiene por qué ser así. Es posible que en ausencia del cheque escolar la demanda de estos centros públicos hubiera crecido hasta el punto de superar a la oferta, no siendo suficientes las plazas disponibles. Para comprobar este efecto sobre la demanda se ha utilizado la pregunta 6.b. de la encuesta realizada a los padres¹:

6.b) Si no le hubieran concedido el cheque:

- Habría matriculado al niño/a en la misma escuela
- Habría matriculado al niño/a en una escuela privada más barata
- Habría matriculado al niño/a en otra escuela pública gratuita
- Habría cuidado al niño/a en casa
- Habría encargado el cuidado del niño/a a otras personas

¹ Sólo se han tenido en cuenta las respuestas de los padres que tienen niños de tres, cuatro y cinco años de edad que reciben el cheque escolar.

Los resultados de la tercera respuesta indican la proporción de padres habrían optado por un centro público gratuito en ausencia del cheque escolar. Esta proporción es del 16,18% ($\epsilon = 3,97\%$)², lo que multiplicado por los 5.067 niños que reciben cheques escolares representa un total de 820 niños. Como se puede apreciar el número de niños que podría asistir a centros públicos es inferior al número total de plazas vacantes, lo cual ratifica que el número de plazas disponibles en los centros públicos gratuitos es suficiente para atender a toda la demanda.

La presencia de plazas suficientes en el conjunto de centros públicos puede no ser suficiente para garantizar el acceso en una ciudad del tamaño de Valencia. Si existen plazas vacantes pero éstas están distribuidas geográficamente de forma desigual, es probable que ciertas familias opten por no escolarizar a sus hijos debido a los elevados costes que les supondría tener que desplazar a los niños a zonas muy alejadas de su lugar de residencia. Para dilucidar si existe realmente esta desigualdad geográfica, la tabla 5.2 muestra el número de plazas vacantes en los 19 distritos municipales de Valencia.

En esta tabla se aprecia que existen plazas vacantes en todos los distritos de la ciudad si se toman conjuntamente los niños de tres, cuatro y cinco años. Si éstos se dividen en función de su edad, únicamente dos distritos no tienen suficientes plazas para niños de tres años y un distrito no cuenta con vacantes para cinco años. La situación excepcional de estos tres distritos no debe afectar excesivamente a las posibilidades de acceso a la educación de los niños con pocos recursos que residan en ellos, debido a dos motivos. En primer lugar, las familias con rentas bajas obtienen una puntuación mayor en el baremo utilizado para la admisión del alumnado, por lo que difícilmente podrán verse rechazadas por algún centro público. En segundo lugar, los tres distritos que no cuentan con plazas suficientes tienen al menos cuatro distritos colindantes con plazas vacantes, lo cual permite a todos los niños asistir a centros relativamente cercanos a su domicilio.

² De aquí en adelante, el error asociado a todas las preguntas de la encuesta se presentará junto al porcentaje estimado. En todos los casos se ha empleado un nivel de confianza del 95%.

Tabla 5.2 Plazas vacantes en centros públicos gratuitos por distritos municipales (Curso 98/99)

DISTRITO / EDAD	3 AÑOS	4 AÑOS	5 AÑOS	TOTAL
1. Ciutat Vella	7	8	0	15
2. L'eixample	4	18	1	23
3. Extramurs	27	5	3	35
4. Campanar	28	59	48	135
5. La Saldia	10	42	36	88
6. El Pla del Real	3	12	10	25
7. L'olivereta	9	73	55	137
8. Patraix	0	8	3	11
9. Jesús	17	48	51	116
10. Quatre Carreres	46	47	30	123
11. Poblats Marítims	47	58	10	115
12. Camins al Grau	8	13	7	28
13. Algirós	11	13	17	41
14. Benimaclet	0	16	11	27
15. Rascanya	13	17	37	67
16. Benicalap	13	43	10	66
17. Pobles del Nord	13	15	5	33
18. Pobles de L'oest	6	16	24	46
19. Pobles del Sud	15	51	46	112
TOTAL VALENCIA	277	562	404	1.243

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Dirección General de Centros Docentes de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.

5.2.1.2. Niños menores de 3 años

La situación de estos niños es muy diferente. Aunque existe una amplia oferta educativa para estas edades, la mayor parte de centros son de titularidad privada y cobran precios por la prestación de sus servicios. La oferta pública se limita a dos centros, que además no son gratuitos. Por tanto, para estos niños sí que van a existir barreras económicas en el acceso a la educación, ya que las familias que no dispongan de recursos no podrán escolarizar a sus hijos.

5.2.2. Distribución de los cheques escolares

Si el cheque escolar pretende igualar el acceso a la educación de todos los niños, será condición necesaria que los beneficiarios de las ayudas sean

aquéllos que puedan ver limitado su acceso por su situación económica. Es decir, que el cheque escolar se dirija a los niños pertenecientes a familias con escasos recursos. Este epígrafe se dedica a comprobar si esta relación se cumple. Para ello, en primer lugar se analizará si las características del cheque escolar favorecen a las familias con menor renta, para posteriormente comparar de forma empírica la renta de los beneficiarios del cheque con la del resto de familias.

5.2.2.1. Análisis de las características del cheque escolar

De las características del cheque escolar que se expusieron en el capítulo anterior, existen dos que teóricamente van a favorecer a las familias con una renta inferior: su carácter selectivo y la variabilidad de su cuantía. A continuación se exponen los efectos positivos que tienen ambas sobre la equidad.

a) Beneficiarios del cheque escolar

Para beneficiarse del cheque escolar es necesario superar la puntuación que el Ayuntamiento establezca de acuerdo con un baremo en el que se tienen en cuenta, desde el curso 1997/98, tres variables: la renta familiar, la minusvalía de algún miembro de la familia y la condición de familia numerosa. De las tres, sin duda alguna la que tiene mayor importancia es la renta familiar, como lo demuestra la puntuación que obtienen los beneficiarios del cheque por cada una de estas tres variables, tal y cómo se expone en la tabla 5.3.

Tabla 5.3 Puntuación obtenida por los beneficiarios del cheque escolar (Curso 98/99)

	Renta Familiar	Minusvalía	Familia Numerosa	TOTAL
Puntos Obtenidos	30.647	239	1.053	31.939
Puntuación Media	6,048	0,047	0,208	6,302
Porcentaje	95,95%	0,75%	3,3%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

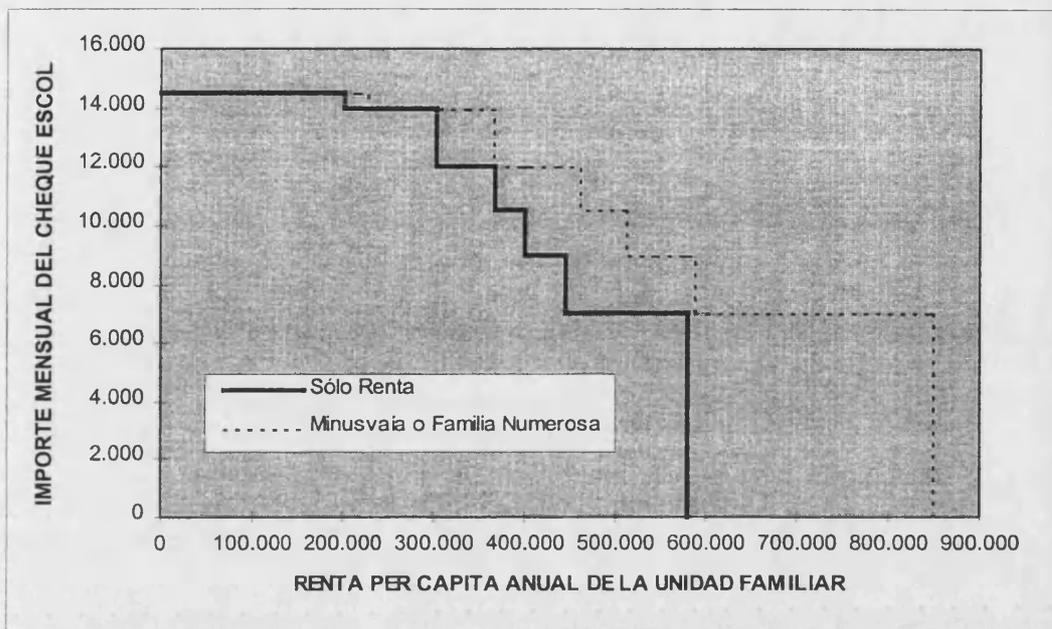
Pese a la poca importancia que en términos relativos tienen la minusvalía y la condición de familia numerosa, van a provocar que 201 solicitantes que atendiendo únicamente a su renta no hubiesen alcanzado la puntuación necesaria, se beneficien del cheque escolar, lo cual representa un 3,97% del total. Sin restar la importancia que merecen estos casos, en términos generales puede afirmarse que la concesión del cheque escolar depende fundamentalmente de la renta familiar.

Otra cuestión diferente es la forma en que se introduce la renta familiar en el baremo. A partir del curso 1994/95 la variable a considerar pasa de ser la renta total a la renta *per capita*. Este hecho va a tener influencia en la concesión/denegación del cheque escolar, beneficiando, *ceteris paribus*, a las familias con un número elevado de miembros, que además disponen de un punto adicional por familia numerosa cuando el número de hijos es igual a 3, o cuando siendo igual a 2 alguno de ellos es minusválido. No obstante, ninguna de estas dos alternativas, renta total y renta *per capita*, parece la más acertada para comparar la capacidad económica de distintos tipos de familias. La literatura especializada se decanta por métodos intermedios que utilizan escalas de equivalencia, como la de Oxford o la de la OCDE³.

b) Cuantía del cheque escolar

Los dos primeros cursos, el cheque escolar tenía una cuantía constante. Sin embargo, desde el curso 1994/95 se convierte en un vale variable en función de la puntuación obtenida en el baremo. Como este baremo depende fundamentalmente de la renta *per capita* familiar, puede afirmarse que la cuantía de los vales va a ser inversamente proporcional a dicha renta. El gráfico 5.1 muestra la relación entre estas dos variables para el curso 1998/99, distinguiendo si además se recibe puntuación adicional por minusvalías o familia numerosa.

³ En la escala de Oxford, al primer adulto se le asigna un valor igual a 1, al segundo 0,7 y a los hijos 0,5. La escala de la OCDE se construye de forma similar, aunque la valoración de los hijos es desigual en función de su edad.

Gráfico 5.1 Importe del cheque escolar en función de la renta familiar

Como se aprecia en este gráfico, la relación inversa entre renta e importe del cheque se cumple, independientemente de si se tienen en consideración la minusvalía y la condición de familia numerosa. Sin embargo, esta relación no va a ser continua, pues la instrumentación por tramos del importe del cheque va a generar errores de salto. Esta situación podría haberse evitado si el importe del cheque se hubiese determinado mediante una función continua, aunque esta solución también podría haber originado algunos problemas en la gestión del sistema.

Por otro lado, el importe real del cheque percibido por los solicitantes no tiene por qué coincidir con el que se establece en el gráfico 5.1. Ello se debe a que el importe real tiene como límite máximo el precio cobrado por cada centro, lo que puede provocar que la distribución de cheques no siga el patrón establecido en este gráfico.

Las dos características que se han visto hasta el momento favorecen que la financiación pública se dirija hacia los solicitantes de cheques escolares que cuentan con menores recursos. Sin embargo, existe el riesgo de que las familias con una renta inferior no lleguen a solicitar el cheque escolar, lo cual invalidaría los efectos equitativos de esta medida. Este riesgo se debe a otras

dos características del cheque escolar: la ausencia de regulación de precios y la falta de información sobre el sistema.

1) Regulación de precios

Como se vio en el capítulo anterior, las bases reguladoras del cheque escolar no establecen ninguna regulación sobre los precios que pueden cobrar los distintos centros. Siempre que los precios superen el importe del cheque recibido por las familias, éstas se verán obligadas a complementar dicho importe. Esta posibilidad puede dejar fuera del sistema a las familias que no tengan suficientes recursos para pagar cantidades adicionales. La magnitud de este problema dependerá de cuántos centros fijen su precio por encima del importe del cheque. La tabla 5.4 ofrece esta información en función de los distintos importes que puede tener el cheque escolar.

Tabla 5.4 Centros que cobran un precio superior al importe del cheque escolar (Curso 98/99)

Importe Mensual Cheque	7.000	9.000	10.500	12.000	14.000	14.500
Centros con Precio Mayor	247	245	239	223	159	138
% sobre Total Centros	96,5%	95,7%	93,4%	87,1%	62,1%	53,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

De esta tabla se desprende que las familias que cuentan con cheques de un importe superior y, por consiguiente, tienen una renta más baja pueden acceder a bastantes centros privados sin aportar cantidad alguna. Por contra, la gran mayoría de beneficiarios que obtengan cheques inferiores a 14.000 ptas. mensuales van a verse obligados a complementar su importe, si bien es cierto que estas familias cuentan también con más recursos.

2) Información sobre el sistema

La información facilitada a los padres por el Ayuntamiento de Valencia se limita a la publicación de las bases reguladoras y de la convocatoria. Ante una situación como ésta, es posible que muchos padres que quisieran escolarizar a sus hijos no lo hagan por desconocer la existencia de este mecanismo de financiación o bien por falta de información sobre su

funcionamiento. Para poder comprobar esta hipótesis sería necesario conocer la opinión de todos los padres que tienen niños menores de seis años y que no han solicitado el cheque escolar. Sin embargo, ante la imposibilidad de obtener información de todo este colectivo, se ha optado por utilizar la encuesta a los padres de los niños escolarizados, que no tendrá en consideración la opinión de los padres que no hayan matriculado a sus hijos en ningún centro educativo.

Para saber el grado de conocimiento que tienen los padres se han utilizado las preguntas 4.a. y 5.f. del cuestionario:

- 4.a) ¿Ha oído hablar del cheque escolar?: SI NO
- 5.f) ¿Por qué no solicitó el cheque escolar?
- Porque no estaba bien informado/a
 - Porque no me lo iban a conceder
 - Porque prefería una escuela pública
 - Por otros motivos

De las contestaciones de los padres a la primera pregunta se desprende que el 96,53% de los mismos había oído hablar del cheque escolar, mientras que el 3,47% desconocía la existencia de este mecanismo de financiación ($\epsilon = 0,88\%$). Pese a conocer esta existencia, algunas familias no han solicitado el cheque escolar por falta de información. La primera contestación de la pregunta 5.f. facilita esta proporción, que es igual al 16,70% ($\epsilon = 2,83\%$). De la interacción de ambas preguntas se desprende que alrededor del 14,7% de los padres de los niños que están escolarizados en Valencia no dispone de la suficiente información para poder beneficiarse de este mecanismo de financiación. Es de esperar que este porcentaje sea superior entre los padres de los niños no escolarizados, ya que los centros educativos constituyen una importante fuente de información sobre el sistema. Sin embargo, no ha podido demostrarse empíricamente.

5.2.2.2. Contrastación empírica

Una vez expuestas las ventajas y limitaciones del cheque escolar de cara a lograr una distribución de los recursos públicos que favorezca a las familias con menor renta, este epígrafe se dedica a comprobar si este objetivo se cumple en la práctica. Para ello, se van a realizar cuatro tipos de análisis:

- 1) Distribución de cheques escolares entre los beneficiarios
- 2) Comparación de la renta entre los beneficiarios y los solicitantes del cheque.
- 3) Comparación de la renta entre los beneficiarios del cheque escolar y todos los niños escolarizados.
- 4) Distribución de cheques escolares entre los distritos municipales.

5.2.2.2.1. Distribución de cheques escolares entre los beneficiarios

El baremo utilizado en la concesión de cheques escolares utiliza la renta *per capita* familiar como criterio principal para modular el importe de éstos. Por este motivo, es de suponer que la distribución de renta disponible de los beneficiarios después de la ayuda será más igualitaria que la distribución de renta previa. Este supuesto puede comprobarse empíricamente al disponer de datos sobre la renta familiar⁴ y sobre el importe de las ayudas para todos los beneficiarios del cheque. La tabla 5.5 muestra la renta media de los beneficiarios del cheque, tras ordenar por tramos la cuantía mensual de éste.

Tabla 5.5 Renta media familiar de los beneficiarios del cheque escolar (Curso 98/99)

IMPORTE MENSUAL DEL CHEQUE (ptas.)	NÚMERO DE BENEFICIARIOS	RENTA MEDIA FAMILIAR (ptas.)	RENTA MEDIA PER CAPITA (ptas.)
Menos de 7.000	1.359	1.985.042	518.637
Entre 7.001 y 9.000	444	1.797.179	445.804
Entre 9.001 y 10.500	477	1.457.267	357.873
Entre 10.501 y 12.000	851	1.379.465	342.941
Entre 12.001 y 14.000	1.555	997.508	250.973
Entre 14.001 y 14.500	381	800.622	164.207
TOTAL	5.067	1.425.069	358.820

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

⁴ La renta familiar que se va a utilizar coincide con la que figura en las solicitudes del cheque escolar, que no es otra que la base imponible declarada en el IRPF. Evidentemente, tomar esta magnitud tiene importantes limitaciones, pero no se ha podido obtener una variable que refleje mejor la renta real de la familia.

En esta tabla se puede comprobar que la renta familiar de los beneficiarios del cheque disminuye conforme aumenta el importe del mismo, tanto si se emplea la renta total como la renta *per capita*⁵. No obstante, con esta información no es posible cuantificar el efecto redistributivo que van a provocar estas ayudas.

Para conocer la magnitud de este efecto, se ha optado por calcular los índices de Gini antes y después de la recepción de cheques escolares. Es decir, se compara cuál es la distribución de la renta total familiar que existía entre los beneficiarios antes de recibir estas ayudas y cuál es la resultante después de sumar a esa renta el importe anual de los cheques escolares⁶:

* Índice de Gini antes del cheque escolar: 0,261116

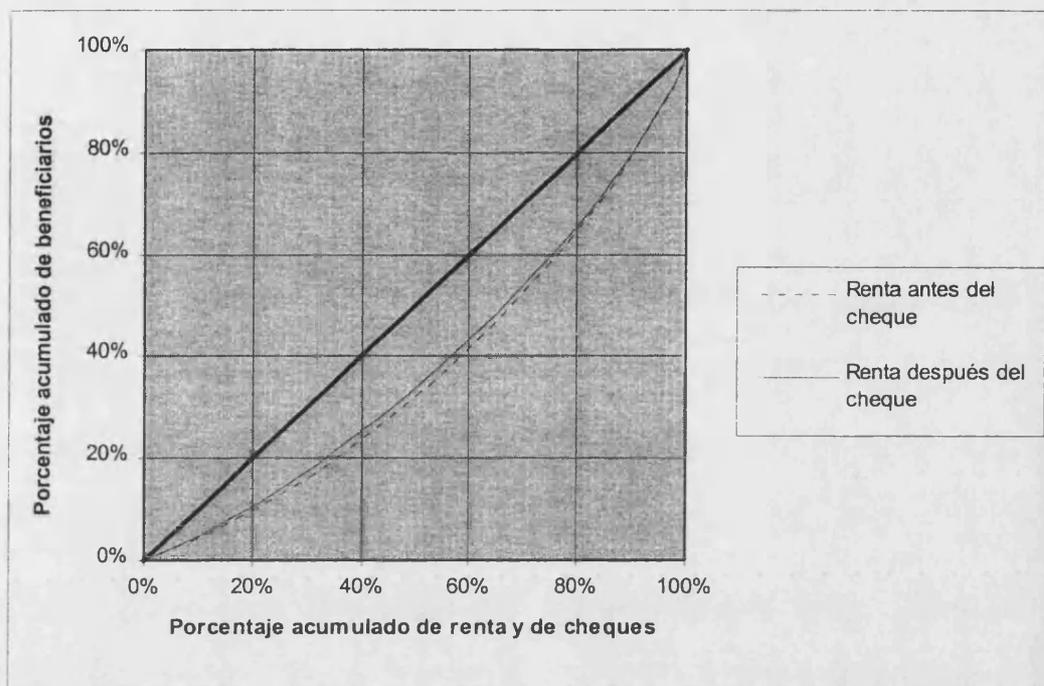
* Índice de Gini después del cheque escolar: 0,236542

La disminución de este índice tras la percepción de las ayudas indica una mejora en la distribución de renta entre los beneficiarios del cheque escolar, que puede apreciarse mediante la representación de curvas de Lorenz en el gráfico 5.2.

⁵ Esta conclusión será igualmente válida si se utilizan mecanismos intermedios como la escala de Oxford o la de la OCDE.

⁶ La renta que figura en las solicitudes del cheque escolar hace referencia al año 1996, mientras que los cheques escolares se utilizaron por los beneficiarios desde septiembre de 1998 hasta junio de 1999. Para homogeneizar estos dos tipos de datos, la renta de 1996 se ha actualizado con un deflactor construido en base a los Índices de Precios de Consumo de la provincia de Valnecia correspondientes a estos dos periodos. Deflactor = $123.079/117.169 = 1,05044$

Gráfico 5.2 Curvas de Lorenz correspondientes a los beneficiarios del cheque escolar (Curso 98/99)



5.2.2.2.2. Comparación de la renta entre los beneficiarios y los solicitantes del cheque

Una vez comprobado que el cheque escolar iguala la renta de los beneficiarios, interesa conocer si las ayudas se destinan a los solicitantes con menos recursos. Para ello, se va a comparar la renta media declarada por los beneficiarios con la del resto de solicitantes que no han obtenido cheques escolares, distinguiendo dentro de éstos últimos en tres grupos en función del motivo por el que no reciben financiación pública:

- * Por no superar la puntuación requerida en el baremo
- * Por renunciar a los cheques que se habían concedido
- * Por defectos formales en las solicitudes (no indicar el centro elegido, falta de documentación, etc.)

Tabla 5.6 Renta de los solicitantes y beneficiarios de cheques escolares (Curso 98/99)

	Beneficiarios	Solicitantes que no reciben cheque			TOTAL
		Por Baremo	Renuncias	Por defectos formales	
Número	5.067	2.140	403	215	2.758
Renta Media	1.425.069	3.001.710	1.346.417	1.287.652	2.626.218
Renta Per Capita	358.820	867.294	346.549	342.831	750.318

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

En esta tabla se aprecia que la renta media de los beneficiarios está muy por debajo de la media del resto de solicitantes. No obstante, si se tienen en cuenta separadamente los tres grupos de solicitantes que no reciben cheques, su situación es muy distinta. Los solicitantes que no han obtenido cheques por no alcanzar la puntuación del baremo son los que tienen una renta media mayor, que llega incluso a duplicar la de los beneficiarios. Por contra, los que renuncian a los cheques o los que no los reciben por defectos en su solicitud van a tener una renta media inferior a la de los beneficiarios.

Tras este análisis diferenciado, se puede concluir que los cheques se destinan a los solicitantes que declaran una renta más baja, aunque algunos van a renunciar a estas ayudas y otros no van a poder obtenerlas por defectos en su solicitud. Aún teniendo en consideración a estos dos últimos grupos, la renta media de los beneficiarios está muy por debajo de la del resto de solicitantes, lo que confirma que el cheque escolar es una medida eficaz para reducir desigualdades entre el colectivo de solicitantes.

5.2.2.2.3. Comparación de la renta entre los beneficiarios del cheque escolar y todos los niños escolarizados

Como se vio anteriormente, el cheque escolar es un vale suplementario en el que la información pública es limitada. Estas dos características, unidas a la presencia de centros públicos gratuitos, van a provocar que determinadas familias no soliciten esta ayuda, aún teniendo rentas bajas. Por otro lado, existen familias que deciden no solicitar cheques escolares porque su renta es

elevada y no tienen posibilidades de obtenerlo. Por todos estos motivos, las características de los solicitantes que no han obtenido cheques no pueden extrapolarse a toda la población escolarizada, dedicándose este epígrafe a analizar si la renta familiar de los beneficiarios del cheque es superior o inferior a la del conjunto de niños escolarizados.

Una posible vía para comparar la renta de ambos colectivos sería la utilización de la base imponible de la declaración o declaraciones del IRPF de la familia, que ya ha sido utilizada en los dos epígrafes anteriores. Sin embargo, no ha sido posible obtener esta variable para el conjunto de la población escolarizada, siendo necesario utilizar otros criterios para la comparación. Los criterios elegidos han sido los ingresos netos mensuales del padre y de la madre de los niños, obtenidos gracias a las preguntas 2.c y 3.c de la encuesta realizada a los padres:

2.c) Ingresos Netos Mensuales del Padre:

3.c) Ingresos Netos Mensuales de la Madre:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Sin Ingresos | <input type="checkbox"/> Entre 150.000 y 250.000 ptas. |
| <input type="checkbox"/> Menos de 75.000 ptas. | <input type="checkbox"/> Entre 250.000 y 500.000 ptas. |
| <input type="checkbox"/> Entre 75.000 y 150.000 ptas. | <input type="checkbox"/> Más de 500.000 ptas. |

Aunque la aproximación a la renta familiar hubiese sido más cercana si se hubiese preguntado la cantidad exacta de ingresos, se corría el riesgo de que hubiese una elevada tasa de no respuesta, así como un alto grado de discrecionalidad, por lo que se decidió agrupar las respuestas por tramos de renta. En la tabla 5.7 se presentan los porcentajes que representan las posibles respuestas a estas dos preguntas, tanto para los beneficiarios del cheque escolar como para el resto de los niños escolarizados.

Tabla 5.7 Porcentaje que representan los tramos de ingresos netos mensuales sobre el total

INGRESOS NETOS MENSUALES (ptas.)	PADRE		MADRE	
	Con cheque	Sin cheque	Con cheque	Sin cheque
Sin ingresos	3,71% (ε =1,99%)	1,20% (ε =0,63%)	63,28% (ε =5,73%)	36,66% (ε =2,93%)
Menos de 75.000	6,69% (ε =3,11%)	1,89% (ε =0,86%)	13,43% (ε =4,17%)	9,34% (ε =1,73%)
Entre 75.000 y 150.000	70,72% (ε =5,28%)	39,48% (ε =3,02%)	19,02% (ε =4,61%)	28,94% (ε =2,89%)
Entre 150.000 y 250.000	14,55% (ε =3,50%)	40,14% (ε =3,09%)	3,58% (ε =2,48%)	21,74% (ε =2,71%)
Entre 250.000 y 500.000	2,25% (ε =1,39%)	15,09% (ε =2,28%)	0,15% (ε =0,27%)	2,63% (ε =1,07%)
Más de 500.000	2,08% (ε =2,38%)	2,20% (ε =1,07%)	0,54% (ε =0,81%)	0,69% (ε =0,72%)

Fuente: Elaboración propia.

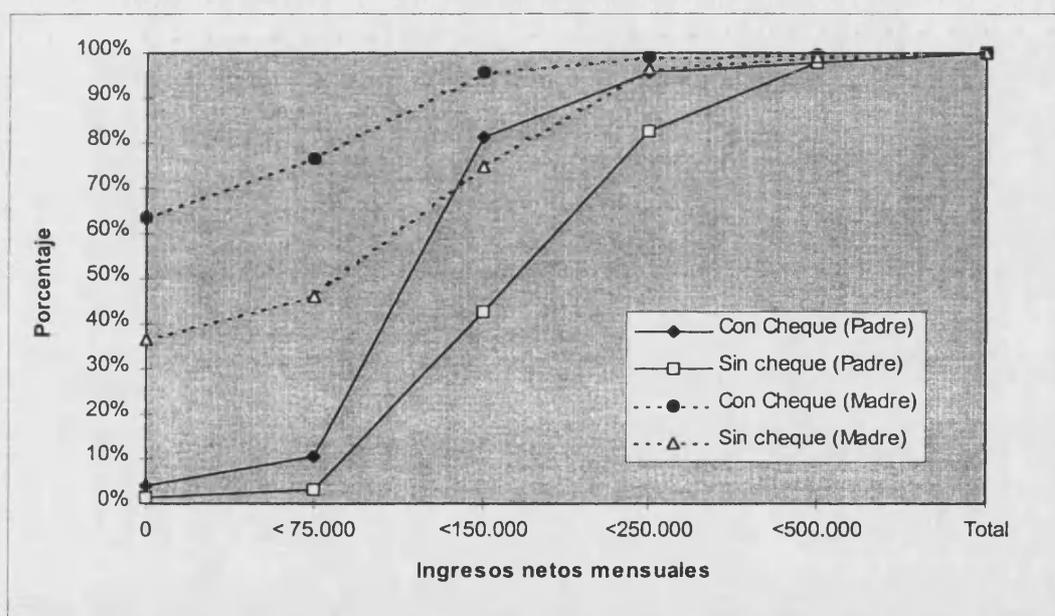
En esta tabla se advierte que entre las familias que reciben cheques escolares existe una mayor proporción de padres y madres que están situados en los niveles de ingresos más bajos, mientras que cuando se tienen en cuenta tramos de ingresos elevados la proporción es superior entre las familias que no reciben cheques. No obstante, esta interpretación es bastante intuitiva. Para poder apreciar más claramente las diferencias de ingresos entre ambos colectivos, se han acumulado los porcentajes presentados en la tabla anterior. Estos nuevos porcentajes, representados en la tabla 5.8 y en el gráfico 5.3, indicarán la proporción de padres y madres que obtienen unos ingresos mensuales por debajo de cada una de las cantidades que se indican.

Tabla 5.8 Acumulación de ingresos netos por tramos

INGRESOS NETOS MENSUALES (ptas.)	PADRE		MADRE	
	Con cheque	Sin cheque	Con cheque	Sin cheque
Sin ingresos	3,71%	1,20%	63,28%	36,66%
Menos de 75.000	10,40%	3,09%	76,71%	46,00%
Menos de 150.000	81,12%	42,57%	95,73%	74,94%
Menos de 250.000	95,67%	82,71%	99,31%	96,68%
Menos de 500.000	97,92%	97,80%	99,46%	99,31%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 5.3 Acumulación de ingresos netos por tramos (Curso 98/99)



Al acumular los porcentajes se puede apreciar que, tanto para el caso del padre como el de la madre, los porcentajes que representan a las familias que reciben cheques escolares están situados siempre por encima del resto. O lo que es lo mismo, sus ingresos acumulados siempre son menores, lo que prueba que el cheque se destina a familias que tienen una renta media inferior a la del conjunto de niños escolarizados.

5.2.2.2.4. Distribución de cheques escolares entre los distritos municipales

Hasta el momento se ha demostrado que los beneficiarios de este sistema de financiación tienen una renta menor que el resto de usuarios de la educación infantil. Sin embargo, existe la posibilidad de que estos usuarios no representen fielmente a todos los demandantes potenciales del servicio, pues los niños que no están escolarizados pueden pertenecer a familias con características muy distintas a las del resto. Es posible, por tanto, que los cheques se dirijan a familias con pocos recursos, pero que a su vez dispongan de una renta superior a la de aquéllas que no escolarizan a sus hijos, lo que dejaría al margen del sistema a aquellas familias que más lo necesitan.

Para comprobar la veracidad de esta posibilidad existen diversas alternativas. La más evidente consistiría en realizar una comparación de la renta familiar de los beneficiarios del cheque escolar con la de todas las familias que tienen hijos menores de seis años. Sin embargo, esta comparación no ha sido posible, al no poder acceder a este tipo de información respecto a los niños que no asisten a ningún centro educativo. Ante estas dificultades, se ha optado por utilizar un método indirecto, consistente en comparar los porcentajes de niños que reciben estas ayudas respecto al total de niños menores de seis años que residen en los distintos distritos municipales de la ciudad. Al disponer de un indicador de renta de los distritos elaborado por el Ayuntamiento de Valencia, puede saberse si la financiación pública va destinada a distritos con renta alta o baja, tal y como se muestra en la tabla 5.9.

Este método indirecto también tiene una limitación, pues no ha sido posible conocer el distrito municipal de residencia de los beneficiarios del cheque escolar, sino únicamente el distrito donde está situado el centro educativo al que asisten. No obstante, para realizar este análisis se va a

suponer que ambos distritos coinciden, pues la gran mayoría de estos niños asisten a centros cercanos a su domicilio⁷.

Tabla 5.9 Porcentaje de niños que reciben cheque escolar en función de la renta del distrito municipal (Curso 98/99)

RENTA DEL DISTRITO	Total Niños	Niños con cheque	%
Renta Alta	6.128	676	11,03%
Renta Media	13.833	1.627	11,76%
Renta Medio-Baja	13.314	2.247	16,88%
Renta Baja	3.152	491	15,58%
TOTAL VALENCIA	36.427	5.041	13,84%

Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas 3.12 y 4.11 y del gráfico 3.2.

En esta tabla se comprueba que los niños residentes en distritos con renta alta y media tienen menos probabilidades de recibir estas ayudas que los residentes en distritos con un nivel de renta inferior. No obstante, también resulta significativo el hecho de que en el distrito de "Poblats Maritims", el único con renta baja según el indicador utilizado, el porcentaje de niños que reciben cheque es ligeramente inferior al conjunto de distritos con un nivel de renta medio-bajo. Esto es debido a que en este distrito la tasa de escolarización es menor, lo que indica que las familias con un nivel de renta más bajo son las que tienen más posibilidades de no escolarizar a sus hijos.

Como resumen de los cuatro análisis efectuados se puede concluir que los cheques escolares se dirigen a niños cuya renta familiar está situada por debajo de la media. Sin embargo, también es cierto que algunos niños con pocos recursos van a quedar fuera del sistema, debido fundamentalmente a tres motivos: falta de información sobre el cheque escolar, preferencia por centros públicos gratuitos y menor tasa de escolarización entre las familias más pobres.

⁷ La preferencia por centros cercanos al domicilio se puede constatar comparando los códigos postales de residencia de los solicitantes del cheque con los del centro educativo en el que están matriculados. Así, durante el curso 1998/99, el 66,3 % de los padres eligieron un centro con el mismo código postal, el 28,1% un centro situado en un distrito postal circundante, mientras que tan sólo el 5,6% restante prefirió un centro alejado de su domicilio.

5.2.3. Igualdad de acceso a la educación infantil

Una vez demostrado que las familias con una renta inferior son las más beneficiadas por este sistema de ayudas, es necesario ir un paso más allá y comprobar si los cheques únicamente son útiles para conseguir una distribución de renta más igualitaria o bien sirven también para igualar el acceso a la educación infantil, que es el objetivo fijado por las bases reguladoras del sistema. Para comprobar el cumplimiento de este objetivo, habrá que analizar si el cheque tiene realmente efectos sobre la escolarización. Es decir, si gracias al cheque escolar ha aumentado la tasa de escolarización de los niños menores de seis años.

Existen diversos métodos mediante los cuales se puede verificar si el cheque ha tenido efectos sobre la tasa de escolarización. Una primera posibilidad consistiría en comparar dicha tasa antes y después de la introducción del cheque escolar. Sin embargo, este método no puede utilizarse pues no existen datos sobre la escolarización de los niños en la etapa infantil⁸. Ante esta falta de información, se ha utilizado otro método consistente en preguntar a los padres de niños que obtienen cheque si abandonarían los centros educativos en ausencia del cheque escolar. Para ello se ha empleado la pregunta 6.b de la encuesta:

6.b) Si no le hubieran concedido el cheque:

- Habría matriculado al niño/a en la misma escuela
- Habría matriculado al niño/a en una escuela privada más barata
- Habría matriculado al niño/a en otra escuela pública gratuita
- Habría cuidado al niño/a en casa
- Habría encargado el cuidado del niño/a a otras personas

Las tres primeras opciones de esta pregunta representan casos en los que la presencia del cheque escolar no supone un aumento de la escolarización de los niños, mientras que las dos últimas respuestas indican un efecto positivo de estas ayudas sobre la escolarización. La tabla 5.10 presenta los porcentajes

⁸ Se pueden encontrar datos de escolarización de esos años referentes a centros autorizados de educación preescolar e infantil, pero no de las guarderías no autorizadas en las que están matriculados una gran proporción de los niños que reciben cheques escolares.

que representan estas dos respuestas, distinguiendo en función de la edad de los niños.

Tabla 5.10 Porcentaje de niños que no hubiesen sido escolarizados en ausencia del cheque escolar

EDAD	< 3 AÑOS	> 3 AÑOS	TOTAL
d) Cuidar al niño en casa	26,88% ($\epsilon = 10,57\%$)	6,54% ($\epsilon = 3,73\%$)	13,11% ($\epsilon = 4,38\%$)
e) Encargar su cuidado a otras personas	5,74% ($\epsilon = 3,67\%$)	0,44% ($\epsilon = 0,56\%$)	2,04% ($\epsilon = 1,39\%$)
d) + e)	32,62%	6,98%	15,15%

Fuente: Elaboración propia.

De esta tabla se pueden extraer dos conclusiones. En primer lugar, si se toman conjuntamente las respuestas sin tener en consideración la edad del niño, puede comprobarse como un 15,15% del total de niños que reciben cheque escolar pueden asistir a la escuela gracias a esta medida, lo que equivale aproximadamente a 768 niños. En segundo lugar, se puede apreciar que los porcentajes son muy distintos en función de la edad de los niños. Para los niños menores de tres años el cheque tiene una influencia mucho más importante sobre el acceso a la educación, lo que sin duda está motivado por la ausencia de escuelas gratuitas en este tramo de edad. Por contra, todos los niños mayores de tres años tienen la posibilidad asistir a escuelas públicas gratuitas, lo que explica la pequeña proporción de abandono en ausencia del cheque. Además, la decisión de no escolarizar a estos niños, que tomarían cerca del 7% de los padres, no puede entenderse como una consecuencia de la falta de financiación pública, sino de las preferencias de estas familias que preferirán cuidar al niño en casa o encargar su cuidado a otras personas antes que matricularlo en un centro público.

5.3. LIBERTAD DE ELECCIÓN

Además de la igualdad en el acceso a la educación, las bases reguladoras del cheque escolar de Valencia establecen como objetivo básico de este sistema la libertad de elección de centro educativo por parte de los padres. Además, este objetivo se conecta con el de equidad, ya que pretende ir

dirigido fundamentalmente a las familias con escasos recursos, es decir a las familias que reciben cheques. A continuación se va a analizar si el cheque escolar logra realmente la consecución de este objetivo. Para ello se va a dividir este apartado en dos partes. En primer lugar, se analizará si el cheque escolar tiene las características idóneas para que los padres puedan elegir libremente el centro educativo. En segundo lugar, y en base a la encuesta de opinión realizada a los padres, se examinarán los efectos que tiene el cheque sobre la libertad de elección de centro.

5.3.1. Análisis de las características del cheque escolar

En el capítulo 2 se expusieron las características que debía tener un sistema de vales para facilitar al máximo la libertad de elección de centro por parte de los padres. En el cuadro 5.1. se comparan estas características ideales con las que cuenta realmente el cheque escolar de Valencia.

Cuadro 5.1 Comparación entre las características que facilitan la libertad de elección y las del cheque escolar de Valencia

		LIBERTAD DE ELECCIÓN	CHEQUE ESCOLAR
1	Titularidad de los Centros	Públicos y Privados	Privados
2	Regulación de Calidad del Servicio	Sin Regulación	Sin Regulación
3	Regulación Selección del Alumnado	Con Regulación	Sin Regulación
4	Regulación Precios	No Suplementarios	Suplementarios
5	Beneficiarios de los Vales	Universales	Selectivos
6	Cuantía de los Vales	-	Variables
7	Otros Servicios	Transporte	No incluidos
8	Información Pública	Con Información	Sin Información

Como puede observarse en este cuadro, el diseño del cheque escolar de Valencia dista bastante del que teóricamente se puede considerar óptimo para facilitar la libertad de elección de los padres. A continuación se analizan de forma separada las características que pueden limitar esta libertad de elección.

1) Titularidad de los centros

En el caso de Valencia, en teoría no se prohíbe la participación en el sistema ni a los centros públicos ni a los privados, pero en la práctica se excluye a la gran mayoría de los centros públicos porque no cobran precios a los niños que superan los tres años de edad. Solamente los dos centros de titularidad pública que imparten educación infantil de primer ciclo participan efectivamente en el sistema, ya que cobran precios por la prestación de sus servicios.

La ausencia de centros públicos de segundo ciclo de educación infantil y preescolar dentro del rango de centros que pueden recibir cheques no constituye realmente una limitación a la libertad de elección de los padres, ya que estos colegios son totalmente gratuitos y pueden ser elegidos por cualquier familia que tenga niños mayores de tres años. Además, la presencia de estos centros públicos en todos los distritos de la ciudad de Valencia, permite a los padres elegir la alternativa pública sin necesidad de desplazarse grandes distancias.

Esta conclusión no es válida respecto a los niños menores de tres años. Ante la presencia de dos únicos centros públicos de primer ciclo de infantil, la mayor parte de las familias tiene una única alternativa para escolarizar a sus hijos: los centros privados. Además, la gran mayoría de estos centros son guarderías no autorizadas en las que no hay ninguna garantía de que se cumplan los requisitos establecidos por la legislación educativa.

En resumen, en el segundo ciclo de educación infantil y preescolar existe una amplia oferta de centros públicos y privados que, al margen de otras limitaciones, permite a los padres la elección de ambas alternativas. Por el contrario, la gran mayoría de familias con niños menores de tres años sólo tienen una alternativa: los centros privados.

2) Regulación de calidad del servicio

La escasez de regulaciones permite a todos los centros privados que existen en Valencia la participación en el sistema, lo que otorga a los padres la posibilidad de elegir cualquiera de estos centros.

No obstante, esto también implica la posibilidad de que los padres elijan centros que no cumplan unos requisitos mínimos en cuanto a instalaciones, profesorado, etc. Evidentemente, esta situación la sufrirán también aquellos padres que no se beneficien del cheque escolar, por lo que puede ser interesante comparar la proporción de niños que asisten a centros no autorizados en función de si reciben o no este tipo de ayudas. Estos datos se muestran en la tabla 5.11.

Tabla 5.11 Número de niños matriculados en centros autorizados y no autorizados en función de si reciben o no cheque escolar (Curso 98/99)

TIPO DE CENTRO	Niños con Cheque	%	Niños sin Cheque	%	Total Niños	%
No Autorizados	2.648	52,3%	5.568	30,3%	8.216	35,1%
Autorizados	2.419	47,7%	12.794	69,7%	15.213	64,9%
TOTAL	5.067	100%	18.362	100%	23.429	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas 5.10 y 6.11.

En esta tabla se puede apreciar como más de la mitad de niños que reciben el cheque escolar acuden a centros no autorizados, porcentaje muy superior al de los niños que no se benefician de estas ayudas. El motivo principal por el que este porcentaje es tan elevado es que el cheque no puede utilizarse en centros públicos de segundo ciclo de educación infantil y preescolar, que están autorizados en su totalidad.

3) Regulación de la selección del alumnado

Las bases reguladoras del cheque escolar no establecen ningún criterio obligatorio de selección del alumnado. Ante esta situación los centros privados pueden seleccionar a sus alumnos en base a los criterios que consideren convenientes, o también rechazar a ciertos alumnos pese a tener suficientes plazas disponibles. Esta libertad de los centros va en contra de los intereses de las familias que pueden ver mermada su capacidad real de elección. Además, esta posibilidad puede ser especialmente preocupante para determinados colectivos como minorías raciales o familias de bajo nivel socio-económico que pueden ser el objetivo de los mecanismos de criba utilizados por determinados centros privados.

Para comprobar la influencia que tienen los mecanismos de selección del alumnado sobre la libertad de elección de centro, se ha utilizado la pregunta 8.c de la encuesta realizada a los padres:

La escuela a la que asiste su hijo/a en la actualidad, ¿fue la que usted eligió en primer lugar?" <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
--

El 12,07% de los padres cuyos hijos percibieron cheques contestaron negativamente a esta pregunta ($\epsilon = 2,97\%$), lo que indica que no todos fueron seleccionados en el centro que representaba su primera opción. Pese a que este resultado puede entenderse como una restricción importante a la libertad de elección, no es tan considerable si se compara con la situación del resto de niños que no reciben cheques, donde este porcentaje alcanza el 19,4% ($\epsilon = 2,43\%$).

4) Regulación de los precios del servicio

Al no existir regulaciones sobre los precios del servicio, los centros pueden cobrar cantidades por encima del importe del cheque escolar. Al darse esta situación, los padres verán condicionada su capacidad real de elección por los precios que cobren los distintos centros. Para averiguar la magnitud del efecto negativo que los precios pueden tener sobre la libertad de elección se ha utilizado la pregunta 6.a de la encuesta realizada a los padres:

6.a) Si hubiera recibido un cheque mayor: <input type="checkbox"/> Habría matriculado al niño/a en la misma escuela <input type="checkbox"/> Habría matriculado al niño/a en otra escuela privada más cara
--

Los resultados de esta pregunta muestran que tan sólo el 4,62% de los padres hubiera matriculado a su hijo en otra escuela de haber percibido un cheque de mayor importe ($\epsilon = 0,78\%$), lo que indica que dicho importe no representa un obstáculo a la libertad de elección para la gran mayoría de padres. No obstante, la existencia de un porcentaje de padres insatisfechos, unida a la menor renta de las familias que reciben cheques respecto del resto de familias, va a provocar que el precio medio ponderado de los centros a los que asisten niños que reciben cheques (14.746 ptas. mensuales) sea inferior al

que cobran los centros situados en la ciudad de Valencia (15.730 ptas. mensuales)⁹.

5) Beneficiarios de los cheques

Es evidente que los vales únicamente van a favorecer la capacidad de elección de las familias que se beneficien de ellos. Por ello, cuanto mayor sea el número de beneficiarios, más serán los padres que podrán elegir el centro educativo que prefieran sin verse limitados por el precio del servicio. En el caso de Valencia, las limitaciones presupuestarias provocan que las ayudas se dirijan únicamente a 5.067 beneficiarios de los 23.429 niños que están matriculados en algún centro de la ciudad. Es decir, solamente el 21,63% de los niños va a tener la posibilidad de elegir centro independientemente de su situación económica. No obstante, al tenerse en cuenta la renta familiar en la concesión de estas ayudas, se está favoreciendo la elección de aquéllos que tendrían más dificultades para poder asistir al centro que deseen.

6) Cuantía de los cheques

El cheque escolar de Valencia es un vale variable cuyo importe depende fundamentalmente de la renta familiar. Con una instrumentación de este tipo se pretende igualar las oportunidades de elección de todos los beneficiarios, pues se supone que la capacidad de elección está relacionada positivamente con la renta disponible. Para comprobar si el importe del cheque va a tener una influencia significativa sobre la capacidad de elección de centro, se vuelve a utilizar la pregunta 6.a, aunque distinguiendo en función de la cuantía del cheque, que se ha dividido en tres tramos. Estos resultados se presentan en la tabla 5.12.

⁹ Para ponderar el precio medio que cobran los centros a los que asisten niños que reciben cheques se han considerado únicamente estos niños. Para la ponderación del precio medio del conjunto de centros de la ciudad se han tenido en cuenta todos los niños menores de seis años matriculados en cualquier centro, a excepción de los públicos gratuitos.

Tabla 5.12 Proporción de niños que hubiesen sido matriculados en otro centro de haber recibido un cheque de mayor importe

IMPORTE MENSUAL CHEQUE	CAMBIO DE CENTRO	
	%	Error
Menor o igual a 7.000 ptas.	5,09%	3,15%
Entre 7.001 y 12.000 ptas.	10,54%	4,23%
Mayor de 12.000 ptas.	3,65%	1,86%

Fuente: Elaboración propia.

Según la opinión manifestada por los padres, las familias que reciben cheques de cuantía intermedia, cuya renta se supone también intermedia respecto al conjunto de beneficiarios, son las que están más influidas en la elección de centro educativo por el importe del cheque. Es decir, la utilización de cheques variables permite mejorar las oportunidades de elección de centro de las familias con menos recursos, pero no consigue igualar las condiciones de todos los beneficiarios.

Siguiendo la conclusión del párrafo anterior, sería lógico pensar que las familias que obtienen cheques con un importe mayor van a tener la oportunidad de escoger centros educativos más caros. Sin embargo, esta presunción queda muy lejos de la realidad, pues existe una relación inversa entre el importe del cheque concedido y los precios de los centros a los que asisten los niños, tal y como se muestra en la tabla 5.13.

Tabla 5.13 Relación entre el importe del cheque y el precio medio cobrado por los centros (Curso 98/99)

Importe Mensual Cheque	7.000	9.000	10.500	12.000	14.000	14.500	Media
Precio Medio	14.969	14.903	14.842	14.745	14.700	14.265	14.746

Fuente: Elaboración propia.

Este resultado, aparentemente contradictorio, puede deberse a dos motivos. En primer lugar, las familias con una renta inferior pueden disponer de menos información sobre los centros disponibles y realizar su elección sin valorar adecuadamente todas las alternativas. Por otro lado, como se verá en el siguiente epígrafe, la cercanía juega un papel fundamental en la elección de

centro. Al existir una relación directamente proporcional entre los precios de los centros y la renta del distrito donde éstos se sitúan, las familias que residan en distritos más pobres tenderán a matricular a sus hijos en centros más baratos.

7) Servicios financiados con los cheques

En una ciudad del tamaño de Valencia la distancia del domicilio al centro resulta clave en la elección de centro educativo. Los padres pueden dar prioridad a los centros cercanos pese a que atendiendo a otros aspectos como el profesorado, los métodos pedagógicos o las instalaciones serían preferibles otros más alejados del lugar de residencia. Esta limitación se podría haber resuelto, o al menos reducido, por medio de diferentes medidas: cheques que incluyeran el transporte entre los servicios financiados, cheques específicos de transporte o bien provisión pública de este servicio. Sin embargo, el Ayuntamiento de Valencia no ha optado por ninguna de estas medidas, dejando todos los costes del servicio de transporte a cargo de los familiares del niño.

Para conocer la importancia que tiene la cercanía al domicilio en la elección de un centro educativo, se puede utilizar la pregunta 8.b del cuestionario entregado a los padres, cuyas contestaciones se muestran en la tabla 5.14.

8.b) Cuando eligió la escuela a la que actualmente lleva a su hijo/a.				
¿Cómo influyeron los siguientes motivos en su decisión?:				
b ₁) Cercanía al domicilio o al trabajo:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₂) Profesorado y métodos pedagógicos:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₃) Instalaciones, seguridad e higiene:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₄) Horario amplio:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₅) Precio:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₆) Actividades complementarias:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₇) Presencia de hermanos en la escuela:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₈) Los otros alumnos de la escuela:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₉) El colegio tiene Educación Primaria:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada

Tabla 5.14 Valoración de los motivos por los que las familias que reciben cheque eligen un centro educativo

VALORACIÓN	Mucho	Bastante	Poco	Nada
Cercanía al domicilio o al trabajo	56,93% ($\epsilon = 5,61\%$)	30,73% ($\epsilon = 5,32\%$)	7,57% ($\epsilon = 2,91\%$)	4,78% ($\epsilon = 2,56\%$)
Profesorado y métodos pedagógicos	49,50% ($\epsilon = 5,70\%$)	43,44% ($\epsilon = 5,61\%$)	7,06% ($\epsilon = 2,64\%$)	0,00% ($\epsilon = 0,00\%$)
Instalaciones, seguridad e higiene	40,08% ($\epsilon = 5,52\%$)	50,57% ($\epsilon = 5,61\%$)	8,63% ($\epsilon = 2,42\%$)	0,73% ($\epsilon = 0,59\%$)
Horario amplio	29,86% ($\epsilon = 5,41\%$)	33,97% ($\epsilon = 5,27\%$)	28,04% ($\epsilon = 5,06\%$)	8,13% ($\epsilon = 2,74\%$)
Precio	25,67% ($\epsilon = 4,57\%$)	45,50% ($\epsilon = 5,82\%$)	19,92% ($\epsilon = 4,23\%$)	8,91% ($\epsilon = 3,67\%$)
Actividades complementarias	17,29% ($\epsilon = 4,36\%$)	36,18% ($\epsilon = 5,39\%$)	34,05% ($\epsilon = 5,52\%$)	12,49% ($\epsilon = 3,61\%$)
Presencia de hermanos en la escuela	28,13% ($\epsilon = 4,67\%$)	10,43% ($\epsilon = 3,70\%$)	5,30% ($\epsilon = 3,14\%$)	56,14% ($\epsilon = 5,87\%$)
Los otros alumnos de la escuela	10,35% ($\epsilon = 3,00\%$)	26,94% ($\epsilon = 4,61\%$)	24,55% ($\epsilon = 5,32\%$)	38,16% ($\epsilon = 5,78\%$)
El colegio tiene Educación Primaria	39,71% ($\epsilon = 4,21\%$)	18,59% ($\epsilon = 4,19\%$)	7,55% ($\epsilon = 3,81\%$)	34,16% ($\epsilon = 5,22\%$)

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior se aprecia la gran importancia que tiene la cercanía del centro en la elección, superando incluso a aspectos tan relevantes como el profesorado o las instalaciones, lo cual pone de relieve las carencias del cheque escolar como instrumento para facilitar la elección de todos los centros de la ciudad. Hubiese sido interesante valorar el impacto de una política que favoreciera el transporte, pero no se ha podido obtener la información necesaria.

8) Información pública

La información pública juega un importante papel a la hora de facilitar la libre elección de centro por parte de los padres, pues ayudará a conocer y a valorar mejor las alternativas disponibles. Esta información puede hacer referencia a los centros educativos que pueden elegirse y también a las características de los mismos. A continuación se analiza en qué medida el Ayuntamiento de Valencia proporciona esta información a los padres y su efecto sobre la capacidad de elección de éstos.

a) Información sobre los centros educativos que se pueden elegir

El Ayuntamiento de Valencia no publica ni facilita a los padres un listado en el que se recojan los centros que participan en el sistema. Esta ausencia de información puede afectar a la capacidad real de elección mediante dos vías. Por un lado, los padres únicamente conocerán algunos de los centros educativos que existen de la ciudad, por lo que su elección se verá limitada a ellos. Por otro lado, pese a conocer la existencia de determinados centros, también es posible que los padres desconozcan en cuáles pueden utilizar el cheque escolar como instrumento de pago. Esta segunda limitación no parece ser tan relevante como la primera, ya que el cheque escolar puede utilizarse en cualquier centro educativo situado en Valencia, a excepción de los centros públicos gratuitos.

b) Información sobre las características de los centros

El Ayuntamiento de Valencia no proporciona a los padres este tipo de información, por lo que la valoración de las alternativas disponibles se tendrá que basar en los datos que los propios centros quieran facilitar o en la información recibida por medios informales como familiares, vecinos, amigos, etc. Esta ausencia de información pública, que sería preocupante en cualquier nivel educativo, tiene mayor relevancia en el caso de la educación infantil, pues un buen número de los centros no cumple los requisitos mínimos establecidos por la legislación educativa vigente.

5.3.2. Efecto del cheque escolar sobre la elección de centro

Tras analizar las limitaciones derivadas del diseño escolar, interesa conocer el efecto que tiene este sistema de financiación sobre la decisión de escolarizar a los niños en los distintos centros educativos. Es decir, evaluar si es un mecanismo eficaz para modificar el comportamiento de los padres en la elección de centro. Para ello, se vuelve a utilizar la pregunta 6.b del cuestionario entregado a los padres, cuyos resultados figuran en la tabla 5.15.

6.b) Si no le hubieran concedido el cheque:

- Habría matriculado al niño/a en la misma escuela
- Habría matriculado al niño/a en una escuela privada más barata
- Habría matriculado al niño/a en otra escuela pública gratuita
- Habría cuidado al niño/a en casa
- Habría encargado el cuidado del niño/a a otras personas

Tabla 5.15 Comportamiento de los padres si no hubieran recibido el cheque escolar

OPCIONES	%	Error
Matricular al niño/a en la misma escuela	67,66%	5,41%
Matricular al niño/a en una escuela privada más barata	4,40%	2,64%
Matricular al niño/a en otra escuela pública gratuita	12,79%	3,04%
Cuidar al niño/a en casa	13,11%	4,38%
Encargar el cuidado del niño/a a otras personas	2,04%	1.39%

Fuente: Elaboración propia.

En esta tabla se aprecia que más de dos terceras partes de los padres hubiesen elegido el mismo centro en ausencia de cheques escolares, lo que indica que para la mayoría de familias este mecanismo de financiación resulta ineficaz para cambiar su comportamiento en la elección de centro. No obstante, tampoco se puede desdeñar el efecto positivo que tiene sobre la capacidad de elección del restante 32,34% de beneficiarios. El 17,19% del total puede cambiar de centro gracias al cheque y el 15,15% puede acceder a la educación infantil, y además elegir el centro que más desea.

Para finalizar con el apartado dedicado a la libertad de elección, es interesante preguntarse si la mayor capacidad de elección lograda con el cheque escolar se traduce en una mejor opinión sobre la escuela elegida. Para ello se van a comparar las respuestas que a la pregunta 8.e han dado tanto los padres de niños que reciben cheques como los del resto de niños escolarizados, y que se muestran en la tabla 5.16.

8.e) ¿Qué opinión tiene de la escuela a la que asiste actualmente su hijo/a?

- Muy Buena
- Buena
- Regular
- Mala
- Muy Mala

Tabla 5.16 Opinión de los padres sobre la escuela a la que asisten sus hijos

OPINIÓN	BENEFICIARIOS CHEQUE		NIÑOS SIN CHEQUE	
	%	Error	%	Error
MUY BUENA	47,30%	5,68%	34,46%	2,80%
BUENA	47,71%	5,67%	55,61%	2,99%
REGULAR	4,73%	2,38%	9,37%	1,85%
MALA	0,26%	0,33%	0,50%	0,40%
MUY MALA	0,00%	0,00%	0,07%	0,13%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede comprobar en esta tabla, la opinión de los padres sobre las escuelas es relativamente buena con independencia de si reciben o no cheques escolares. Además, se aprecia que los padres que se benefician de este sistema de financiación valoran mejor la escuela elegida que el resto.

5.4. OTRAS CONSECUENCIAS DEL CHEQUE ESCOLAR

La igualdad en el acceso y el fomento de la libertad de elección constituyen los dos únicos objetivos que aparecen en las bases reguladoras del cheque escolar. Sin embargo, puede resultar interesante examinar si el cheque escolar tiene efectos que van más allá del logro de estos dos objetivos. En particular, este apartado se va a centrar en dos posibles consecuencias que, desde el punto de vista teórico, se han desarrollado a lo largo del trabajo. En primer lugar, se tratarán los efectos del cheque escolar sobre la competencia del sector educativo y posteriormente se analizará el impacto de esta medida sobre el trabajo de la mujer.

5.4.1. Efectos sobre la competencia

Desde la primera propuesta de vales efectuada por Milton Friedman, uno de los argumentos principales para utilizar este mecanismo de financiación ha sido su efecto positivo sobre la competencia del sector educativo. Pese a que este objetivo no ha sido defendido en el caso valenciano,

puede analizarse su grado de cumplimiento en base a la información disponible. Para ello se va a diferenciar a los niños en función de su edad, pues las características de la demanda y sobre todo de la oferta son muy distintas.

a) Niños mayores de tres años

Antes de la introducción del cheque escolar, la oferta educativa para niños de tres a seis años de edad estaba constituida fundamentalmente por dos tipos de centros: colegios públicos gratuitos con primaria y colegios privados con primaria. Se trataba de un sector claramente diferenciado, donde los padres podían optar por dos tipos de centros con características muy distintas. Por un lado, los centros públicos eran muy homogéneos y se caracterizaban por no entrar en competencia, ya que su financiación era completamente pública y su funcionamiento no dependía del número de niños que pudieran matricular. Los centros privados, por el contrario, empleaban diversos mecanismos para diferenciarse entre sí, como la religión, los métodos pedagógicos, el nivel de disciplina, etc. Además, utilizaban esta diferenciación para competir entre ellos, pues su financiación era privada y su funcionamiento dependía completamente de la demanda.

El cheque escolar no supuso ningún cambio para los centros públicos, que continuaron financiándose a través de presupuestos y funcionando sin entrar en competencia. La situación de los centros privados sí que cambió con la introducción del cheque, pues algunos de los demandantes podían recibir financiación pública y modificar su comportamiento en la elección de centro. No obstante, el cheque tampoco debió suponer un mayor nivel de competencia entre estos colegios privados, y ello por dos motivos. En primer lugar, únicamente beneficiaba a una parte de los demandantes del servicio, siguiendo el resto en la misma situación que antes de la implantación del nuevo mecanismo de financiación. En segundo lugar, el cheque se podía utilizar en cualquier centro privado, luego no significaba una mejora relativa de unos centros respecto a otros, sino una ventaja para los beneficiarios que, en principio, debía trasladarse a todos los centros privados.

La diferencia fundamental respecto a la situación anterior tiene que ver con la mejora relativa de los centros privados respecto a los públicos. Antes de la introducción del cheque escolar los centros privados partían con una gran desventaja competitiva respecto a los públicos. Mientras estos últimos

suponían una opción gratuita para los demandantes, aquéllos cobraban unos precios que no estaban subvencionados por el sector público. Tras la implantación del cheque la situación de ambos tipos de centros se acercó o en algunos casos se igualó, aunque sólo respecto a los niños que pudieron obtener cheques escolares. Ante esta nueva situación es de esperar que se produjera un incremento de la demanda de los centros privados respecto a la de los centros públicos. En la tabla 5.16 se ofrece el número de centros, unidades y niños matriculados tanto en centros públicos como privados durante los cursos 1991/92 y 1992/93, que corresponden al curso anterior a la implantación del cheque y al primer curso en que se utilizó este mecanismo de financiación.

Tabla 5.17 Evolución de los centros unidades y alumnos en colegios públicos y privados (Cursos 91/92 y 92/93)

	Centros		Unidades		Alumnos	
	91/92	92/93	91/92	92/93	91/92	92/93
Centros Públicos	115	112	361	347	7.261	6.914
Centros Privados	88	103	234	309	6.525	8.256

Fuente: Anuari estadístic de la ciutat de València, años 1992 (pág. 206) y 1993 (pág. 220).

En esta tabla se puede apreciar un fuerte incremento de la oferta privada entre estos dos cursos, unida a una ligera disminución de la oferta pública. No obstante, esta diferencia no se puede explicar únicamente por la presencia del cheque escolar. Durante el curso 1992/93 comenzó la implantación de la LOGSE en la educación infantil de la Comunidad Valenciana, lo que motivó que muchos centros privados que hasta entonces impartían sólo educación primaria incluyeran la educación infantil entre sus enseñanzas.

Además del efecto sobre la demanda, el cheque escolar también pudo afectar a los precios del servicio educativo. Con el aumento de la demanda de centros privados se corre el riesgo de que éstos trasladen la subvención a los precios y se apropien parcial o totalmente de la transferencia recibida por los beneficiarios del cheque. No obstante, existen dos razones por las que este riesgo puede quedar minimizado. En primer lugar, el cheque escolar no beneficia a todos los niños escolarizados en centros privados, por lo que un aumento de los precios del servicio también afectaría a de las familias que no reciben cheques, trasladando parcialmente la demanda hacia centros públicos gratuitos. En segundo lugar, los centros privados actúan en un mercado

competitivo en el que una subida de precios por alguno de ellos podría traer consigo un descenso de su demanda.

Para comprobar empíricamente el efecto del cheque escolar sobre los precios del servicio sería deseable disponer de esos precios antes y después de la aplicación de esta medida. Sin embargo, al tratarse de un mercado totalmente desregulado en cuanto a precios, no ha sido posible obtener dicha información por parte de ningún organismo público o privado. La vía utilizada para acceder a esta información ha consistido en dirigirse a los centros privados que han colaborado en la encuesta realizada a los padres y preguntar a su director por los precios cobrados en los últimos años. Esta vía también ha sido problemática, pues muchos centros no estaban dispuestos a facilitar los datos sobre precios o bien no disponían de los mismos. No obstante, y a título meramente orientativo se pueden utilizar los precios aportados por 8 de estos centros privados, que se muestran en la tabla 5.18. En esta tabla se han presentado los precios desde el curso 1991/92 al 1994/95, debido a que este último curso se incrementó de forma significativa el presupuesto destinado a cheques escolares así como el número de beneficiarios, lo que también pudo influir sobre los precios del servicio.

Tabla 5.18 Evolución de los precios mensuales de la educación infantil en centros privados con educación primaria (Cursos 91/92 a 94/95)

CURSO	91/92	92/93	93/94	94/95
PRECIO MEDIO (p. corrientes)	12.740	13.560	14.460	15.060
IPC General Comunidad Valenciana*	98,130	102,529	106,949	111,835
PRECIO MEDIO (p. constantes 1992)	12.983	13.225	13.520	13.466
AUMENTO/DISMINUCIÓN		1,87%	2,23%	-0,40%

* IPC medio del curso (septiembre a junio).

Fuente: Elaboración propia.

En esta tabla se aprecia que durante el curso en que se implantó el cheque escolar (1992/93) el precio medio de los centros encuestados ascendió menos de un 2% en términos constantes. Este incremento, cifrado en 242 ptas., se puede tildar de prácticamente irrelevante si se compara con unos cheques que tenían un importe de 12.000 ptas. mensuales. Si se considera el curso 1994/95, en el que casi se duplicó el número de cheques concedidos, el precio medio de estos centros, en pesetas constantes, no sólo no aumentó sino que

llegó a disminuir levemente. Curiosamente, durante el curso 1993/94, en el que el aumento del número de cheques concedidos fue tan sólo del 7%, es cuando más se incrementaron los precios de estos centros. Todos estos datos inducen a pensar que los centros privados no se han apropiado el importe del cheque escolar, si bien esta conclusión no se puede tomar como definitiva por las deficiencias de la muestra utilizada.

b) Niños menores de tres años

La situación de estos niños antes de la implantación del cheque escolar era muy diferente a la de los niños más mayores. La oferta del servicio educativo estaba constituida por cuatro tipos de escuelas:

- * 3 centros públicos municipales de reciente creación.
- * 1 centro público dependiente de la Conselleria de Educación.
- * 24 “escoletes” pertenecientes al Patronato de Escuelas Infantiles.
- * Alrededor de 200 guarderías privadas.

La situación financiera de estos tipos de escuelas era muy distinta. Los cuatro centros públicos eran financiados fundamentalmente por el sector público, si bien los padres debían pagar una tasa situada muy por debajo del coste del servicio. Las “escoletes”, pese a no ser escuelas públicas, recibían una subvención municipal que cubría alrededor del 80% de sus costes, lo que les permitía fijar unos precios más bajos que el resto de centros privados. Por último, las guarderías privadas no percibían ningún tipo de subvención pública y fijaban sus precios atendiendo a las condiciones del mercado. Se trataba por tanto de un sector relativamente competitivo en el que 28 centros partían con una importante ventaja financiera sobre el resto.

La introducción del cheque escolar vino acompañada por tres medidas que modificaron esta estructura. A partir del curso 1992/93, los tres centros municipales se arrendaron a agentes privados y dejaron de ser financiados por el sector público. En 1994 desapareció el Patronato de Escuelas Infantiles y con él la subvención pública a las “escoletes”. Curiosamente, durante el curso 1994/95 comenzó a funcionar la escuela municipal de Pinedo, lo que supuso un cambio en la política privatizadora del Ayuntamiento de Valencia.

Tras estas medidas la oferta para el tramo de edad inferior a tres años quedó estructurada de la siguiente forma:

- * 1 centro público municipal (Pinedo).
- * 1 centro público dependiente de la Conselleria de Educación.
- * Alrededor de 230 guarderías privadas.

Esta nueva estructura, que se ha mantenido inalterada hasta la actualidad, supuso un cambio en las condiciones competitivas de los centros. Las “escoletes” y los antiguos centros públicos municipales pasaron a estar en idéntica situación financiera que el resto de centros privados. No obstante, la igualación de las condiciones de los competidores no debió alterar en demasía el comportamiento del resto de centros privados, que ya estaban acostumbrados a actuar en función de las condiciones del mercado.

Los cambios que se han citado no fueron consecuencia de la introducción del cheque escolar, sino de unas medidas privatizadoras que acompañaron al nuevo sistema de financiación. El efecto del cheque sobre la competencia puede considerarse menor, pues al beneficiarse todos los centros de la financiación pública, es de esperar un comportamiento de los oferentes muy similar al que existía con anterioridad.

Sin embargo, la conjunción del cheque escolar con las políticas privatizadoras sí que pudo influir sobre la demanda del servicio, y ello a través de dos efectos contrapuestos. Por un lado, el cheque escolar facilitó el acceso a la educación de los niños pertenecientes a familias con escasos recursos, lo que se debió traducir en un incremento de la demanda. Por el contrario, la desaparición de la financiación a los centros públicos y a las “escoletes”, con el consiguiente aumento en los precios de estos centros, debió reflejarse en una disminución de la misma. Para poder averiguar el resultado conjunto de ambos efectos sería deseable poder contar con el número de niños escolarizados antes y después de la introducción del cheque. Desgraciadamente, la mayoría de los centros a los que asisten niños menores de tres años no estaban autorizados por la Conselleria de Educación, no existiendo ningún dato sobre la escolarización en esas fechas.

Los efectos sobre el precio de las guarderías privadas también son difícilmente cuantificables ante la falta de información. Pese a ello, se ha

seguido el mismo procedimiento que en el caso de los niños mayores de tres años, preguntando directamente a los directores de 13 centros por la evolución de los precios antes de la introducción del cheque escolar y durante los primeros años en que estuvo en funcionamiento. Los resultados aparecen en la tabla 5.19.

Tabla 5.19 Evolución de los precios de los centros privados de educación infantil que atienden a niños menores de tres años (Cursos 91/92 a 94/95)

CURSO	91/92	92/93	93/94	94/95
PRECIO MEDIO (p. corrientes)	9.338	10.038	10.800	11.854
IPC General Comunidad Valenciana*	98,130	102,529	106,949	111,835
PRECIO MEDIO (p. constantes 1992)	9.516	9.791	10.098	10.599
AUMENTO/DISMINUCIÓN		2,88%	3,14%	4,96%

* IPC medio del curso (septiembre a junio).

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que ocurría en el caso de los niños mayores de tres años, los precios del servicio educativo aumentaron ligeramente en términos reales el primer año en que se utilizó el cheque escolar. Sin embargo, este incremento también se produjo durante el curso siguiente, lo que hace pensar que la influencia de este mecanismo de financiación sobre los precios del servicio fue relativamente pequeña.

5.4.2. Efectos sobre el trabajo de la mujer

Las bases reguladoras del cheque escolar únicamente establecen los objetivos de igualdad de acceso y libertad de elección, dejando de lado uno de los objetivos básicos de la educación infantil: permitir la incorporación de la mujer al mercado laboral. La ausencia de este objetivo en las bases reguladoras se traduce en una omisión de las condiciones laborales tanto de la madre como del padre en el baremo que se tiene en cuenta para la concesión de los cheques escolares. Esta omisión, pese a no favorecer a las mujeres trabajadoras, en teoría tampoco debería perjudicarles, quedando en la misma situación que el resto de madres. Sin embargo, esta no va a ser la realidad. Al considerarse en el baremo la renta *per capita* de la unidad familiar, es de esperar que las

mujeres trabajadoras computen una renta superior al tener que sumar, en muchos casos, su propia renta con la del padre del niño. Esta situación les llevaría a obtener una puntuación inferior en el baremo y, por tanto, a tener menos posibilidades de percibir la subvención pública.

Para comprobar la veracidad del razonamiento que se ha expuesto, se ha utilizado la pregunta 3.a. del cuestionario, distinguiendo entre los niños que perciben cheques y el resto. Los resultados se muestran en la tabla 5.20.

3.a) Situación laboral de la madre:			
<input type="checkbox"/> Trabaja	<input type="checkbox"/> Busca Trabajo	<input type="checkbox"/> Labores del Hogar	<input type="checkbox"/> Otros

Tabla 5.20 Situación laboral de la madre de los niños escolarizados

SITUACIÓN LABORAL	BENEFICIARIOS CHEQUE		NIÑOS SIN CHEQUE	
	%	Error	%	Error
TRABAJA	28,26%	5,21%	56,36%	2,92%
BUSCA TRABAJO	22,56%	4,96%	12,29%	1,96%
LABORES HOGAR	47,25%	5,85%	29,49%	2,61%
OTROS	1,94%	1,64%	1,86%	0,78%

Fuente: Elaboración propia.

De esta tabla se desprende que la proporción de madres que trabaja es muy inferior entre los niños que reciben cheques. Si se tiene en cuenta a las madres laboralmente activas, es decir las que trabajan y buscan trabajo, también aparece un porcentaje significativamente inferior entre las familias que se benefician de los cheques. No obstante, merece la pena destacar que entre las madres cuyos hijos reciben cheques existe una mayor proporción que están buscando empleo. El cheque escolar puede tener una influencia en este hecho, pero también puede ser explicado por las características socioeconómicas de las familias que se benefician de este sistema de financiación.

5.5. VALORACIÓN DEL CHEQUE ESCOLAR

Para finalizar con el análisis del cheque escolar, interesa conocer la opinión general que los padres tienen sobre este sistema de financiación. Para ello se ha empleado la pregunta 5.g de la encuesta realizada a los padres, cuyos resultados se exponen en la tabla 5.21.

5.g) Independientemente de su caso particular, ¿Qué opinión tiene de este sistema de ayudas?					
<input type="checkbox"/>	Muy Buena	<input type="checkbox"/>	Buena	<input type="checkbox"/>	Regular
<input type="checkbox"/>	Mala	<input type="checkbox"/>	Muy Mala		

Tabla 5.21 Valoración del cheque escolar por los padres

VALORACIÓN	BENEFICIARIOS		SIN CHEQUE		TOTAL	
	%	Error	%	Error	%	Error
MUY BUENA	24,68%	4,55%	8,63%	1,71%	12,70%	1,70%
BUENA	48,27%	5,50%	28,71%	2,86%	32,78%	2,51%
REGULAR	22,51%	4,43%	34,95%	3,00%	31,91%	2,47%
MALA	3,83%	2,34%	16,02%	2,29%	13,39%	1,80%
MUY MALA	0,71%	0,79%	11,69%	2,04%	9,22%	1,56%

Fuente: Elaboración propia.

Como puede comprobarse en esta tabla, la valoración realizada por los beneficiarios del cheque es mucho mejor que la del resto de padres. Si se toman conjuntamente las respuestas que se refieren a todos los niños escolarizados, la opinión está bastante dividida, aunque predominan las valoraciones “buena” y “regular”. No obstante, esta valoración tiene el problema de no poderse comparar con otras alternativas de financiación pública. Con el fin de superar esta dificultad, se ha utilizado la pregunta 7.e de la encuesta, en la que se pide a los padres que manifiesten sus preferencias entre los cuatro sistemas de financiación pública que se están empleando actualmente en la ciudad de Valencia. Los resultados de esta pregunta se muestran en la tabla 5.22.

7.e) ¿Cuál de estos sistemas de ayuda considera que es mejor para la educación infantil?

- Entregar cheques escolares
- Entregar becas a los padres
- Subvencionar a las escuelas privadas
- Crear escuelas públicas
- Otros

Tabla 5.22 Preferencia de los padres por los distintos mecanismos de financiación pública

OPCIONES	BENEFICIARIOS		SIN CHEQUE		TOTAL	
	%	Error	%	Error	%	Error
Cheques Escolares	27,20%	5,07%	13,73%	2,22%	17,22%	2,01%
Becas	4,14%	1,73%	7,38%	1,70%	6,62%	1,30%
Subv. Escuelas Privadas	34,83%	5,78%	26,15%	2,54%	28,60%	2,24%
Crear Escuelas Públicas	32,81%	5,78%	48,55%	3,06%	44,03%	2,51%
Otros	1,01%	0,68%	4,19%	1,25%	3,52%	0,95%

Fuente: Elaboración propia.

Si se toman en consideración únicamente los beneficiarios del cheque escolar, se puede comprobar que esta alternativa no es la más valorada por los padres, que prefieren las subvenciones a los centros privados o la creación de centros públicos, aunque la diferencia porcentual con estas dos alternativas no es muy elevada. Centrándose en los resultados de los padres que no reciben cheques, se comprueba que la alternativa más valorada es la creación de centros públicos, seguida a gran distancia por la subvención a escuelas privadas, que casi duplica el porcentaje de los que prefieren la utilización de cheques escolares.

Pese al interés de este análisis diferenciado, la agrupación de los resultados obtenidos de todas las encuestas muestra más claramente cuáles son las preferencias del conjunto de padres que han decidido escolarizar a sus hijos. Como se puede apreciar, los cheques escolares únicamente son preferidos por el 17,22% del total de padres, decantándose mayoritariamente por sistemas de financiación dirigidos a la oferta como la creación de centros públicos o la subvención de escuelas privadas.

CONCLUSIONES

La utilización del mecanismo de vales para financiar el servicio educativo es relativamente reciente. Su origen corresponde a Milton Friedman, quien en 1955 realizó una propuesta de este tipo con el objetivo de solucionar los problemas que presentaba la educación norteamericana. Desde entonces han sido numerosas las aportaciones sobre este sistema de financiación, que sin embargo se han traducido en escasas experiencias prácticas. Estas experiencias han tenido lugar fundamentalmente en Estados Unidos y posteriormente se han extendido a otros países anglosajones. En España los vales se han planteado como alternativa de financiación pero no se han empleado hasta 1992, cuando el Ayuntamiento de Valencia decidió financiar la educación infantil a través de este mecanismo, denominándolo cheque escolar.

La introducción del cheque escolar no estuvo exenta de polémica, pues vino acompañada de la desaparición de tres centros públicos y de la financiación de 24 escuelas infantiles sin ánimo de lucro. Sin embargo, esta polémica no ha venido acompañada por estudios científicos que valoren los efectos de esta medida. Este trabajo ha pretendido llenar este vacío, realizando un análisis de las repercusiones que ha tenido este mecanismo de financiación. Los principales resultados obtenidos son los que aparecen a continuación.

1. Efecto sobre la equidad

La igualdad en el acceso a la educación infantil constituye uno de los objetivos básicos que el Ayuntamiento de Valencia ha pretendido conseguir

con la introducción del cheque escolar. Para lograr este objetivo, el cheque se ha planteado como un instrumento destinado a eliminar las barreras económicas que impiden el acceso a la educación infantil de los niños pertenecientes a las familias con menos recursos.

Para comprobar si el cheque escolar sirve para igualar el acceso a la educación infantil, se han abordado tres cuestiones. En primer lugar, se ha intentado dilucidar si existen barreras económicas que impidan el acceso a la educación infantil. En segundo lugar, se ha pretendido averiguar si el cheque escolar va destinado a las familias con menor renta. Por último se ha analizado si realmente permite a los beneficiarios acceder a la educación infantil.

Respecto a la existencia de barreras económicas es necesario distinguir la diferente situación en que se encuentran los niños en función de su edad. Los niños mayores de tres años que residen en Valencia pueden acceder a la educación infantil independientemente de su situación económica, ya que disponen de centros públicos gratuitos en los que además existen suficientes plazas vacantes. La situación de los niños más pequeños es bien distinta. La presencia de sólo dos centros públicos en la ciudad hace que la oferta gratuita sea prácticamente inexistente y, por tanto, las barreras económicas jueguen un importante papel restringiendo el acceso a los niños con menos recursos.

Si el cheque escolar pretende igualar el acceso a la educación de todos los niños, será condición necesaria que las ayudas vayan dirigidas a aquéllos que puedan ver limitado su acceso por su situación económica. En este sentido se han realizado cuatro análisis diferentes con los siguientes resultados:

- a) La distribución de renta entre los beneficiarios de cheques escolares es más igualitaria tras la percepción de las ayudas.
- b) La renta media de los beneficiarios es inferior a la del resto de solicitantes de cheques.
- c) La renta media de los beneficiarios es también inferior a la del conjunto de niños escolarizados en Valencia.
- d) El porcentaje de beneficiarios de cheques es más elevado en los distritos de Valencia que tienen un nivel de renta inferior.

Con estos resultados se puede concluir que el cheque escolar tiene un efecto distributivo en favor de las familias con menos recursos. Sin embargo, esto no garantiza que todos los niños pertenecientes a familias con un nivel de renta reducido perciban estas ayudas.

Por último, se ha comprobado si estas ayudas afectan efectivamente al acceso a la educación. Es decir, si los padres cambian de comportamiento y deciden escolarizar a sus hijos gracias a los cheques. Aproximadamente el 15% de los padres opina en este sentido, porcentaje que es mucho mayor cuando se trata de niños menores de tres años, al no tener la posibilidad de asistir a centros gratuitos.

2. Efecto sobre la libertad de elección de centro

El segundo objetivo que los responsables del Ayuntamiento de Valencia han asignado al cheque escolar ha sido el fomento de la libertad de elección de centro por parte de los padres. En teoría, el cheque escolar permite la libre elección de cualquier centro por parte de todos los beneficiarios. Sin embargo, en la práctica las posibilidades de elección se ven limitadas por determinadas características del sistema de financiación. Entre las limitaciones más significativas están la mínima presencia de centros públicos en el primer ciclo de educación infantil, la falta de regulación sobre precios y sobre criterios de selección del alumnado, la ausencia de financiación pública del transporte escolar o la ausencia de información pública sobre los centros que se pueden elegir.

Pese a estas limitaciones, más del 17% de los padres manifiesta que el cheque ha sido un mecanismo útil para poder cambiar de centro educativo. Además, los padres de niños que se benefician del cheque están más satisfechos con el centro educativo que han elegido que el resto de padres.

3. Efecto sobre la competencia

Desde la primera propuesta de vales efectuada por Milton Friedman, uno de los argumentos principales en favor de este mecanismo de financiación

ha sido su efecto positivo sobre la competencia del sector educativo. Pese a que este objetivo no ha sido defendido en el caso valenciano, se ha analizado su grado de cumplimiento en base a la información disponible. En el caso de Valencia, el cheque escolar vino acompañado de la privatización de tres centros públicos que entraron en competencia con el resto de escuelas infantiles privadas. No obstante, este hecho tampoco supuso un gran aumento de la competencia en un sector en el que la oferta privada era abundante y plenamente competitiva.

4. Efecto sobre el trabajo de la mujer

Las bases reguladoras del cheque escolar únicamente establecen los objetivos de igualdad de acceso y libertad de elección, dejando de lado uno de los objetivos básicos de la educación infantil: permitir la incorporación de la mujer al mercado laboral. Si se compara la situación laboral de las madres cuyos hijos se benefician de cheques con el resto de madres que tienen a sus hijos escolarizados se comprueba que el cheque beneficia fundamentalmente a mujeres que no están activas, lo que pone de relieve la ineficacia de este mecanismo de financiación para aumentar la participación laboral de las mujeres.

5. Valoración general de los padres

La opinión de los padres sobre el cheque escolar es relativamente buena, aunque, como era de esperar, es mejor entre aquéllos cuyos hijos reciben estas ayudas. Sin embargo, los padres manifiestan su preferencia por los sistemas de financiación pública dirigidos hacia la oferta. En particular, prefieren la creación de centros públicos y las subvenciones a centros privados.

ANEXO I: GASTOS DE LOS CENTROS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN INFANTIL

En el capítulo 3 de este trabajo se han hecho referencias a los gastos de los centros públicos de educación infantil y preescolar situados en la ciudad de Valencia. Estos centros públicos se dividieron entonces en cuatro grupos, en función de la administración titular de los mismos y del ciclo y nivel educativo que impartían, a saber:

- 1) Centros de la Conselleria de Educación de 2º ciclo de educación infantil y preescolar.
- 2) Centros de la Conselleria de Educación de 1º ciclo de educación infantil.
- 3) Centros del Ayuntamiento de Valencia de educación preescolar.
- 4) Centro del Ayuntamiento de Valencia de 1º ciclo de educación infantil.

Este anexo pretende mostrar las fuentes de información y los criterios que se han utilizado para calcular los gastos de cada uno de estos cuatro tipos de centros para el curso escolar 1998/99. Con el fin de facilitar la exposición de este anexo, no se va a seguir la ordenación de los centros vista arriba, sino que éste va a dividirse en dos únicos apartados. En el primero se calcularán los gastos de los centros municipales, distinguiendo entre los de educación preescolar y los de primer ciclo de infantil. El segundo se ocupará de los centros de la Conselleria de Educación, tratando separadamente los que imparten únicamente el primer ciclo de educación infantil del resto.

Antes de comenzar el análisis específico de estos tipos de centros, conviene realizar una aclaración. Las dos fuentes principales de información que se han utilizado son los presupuestos de la Conselleria de Educación y del Ayuntamiento de Valencia para los ejercicios 1998 y 1999. Estas fuentes

hacen referencia a periodos presupuestarios, que coinciden con los años naturales. Para calcular los gastos del curso académico 1998/99 será necesario fijar un criterio de asignación que tenga en cuenta los dos periodos presupuestarios en los que se engloba el curso escolar. La solución adoptada en este anexo ha consistido en asignar 1/3 del presupuesto de 1998 y 2/3 del presupuesto de 1999¹.

1. CENTROS DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

El Ayuntamiento de Valencia cuenta con cinco centros educativos autorizados en los que se imparte educación preescolar, educación primaria y, en tres de ellos, el primer ciclo de educación secundaria obligatoria. Además, es titular de un centro de primer ciclo de educación infantil, situado en la pedanía de Pinedo. Los gastos previstos para estos seis centros se recogen en una función del presupuesto municipal denominada "Enseñanza". En la tabla I.1 figuran los gastos de esta función que aparecen en el presupuesto del Ayuntamiento de los años 1998 y 1999, así como la media ponderada de los mismos en base a la asignación que se vio al principio de este anexo. Los gastos de 1998 corresponden al presupuesto ejecutado, no así los de 1999 al no estar disponibles hasta la finalización del año. Por ello se han utilizado los gastos correspondientes al presupuesto inicial de 1999.

Tabla I.1 Presupuesto de "Enseñanza" del Ayuntamiento de Valencia para el curso 1998/99 (en miles de pesetas)

	CAP. I Gastos de Personal	CAP. II Gastos Funcionamiento	CAP. IV Transferencias Corrientes	CAP. VI Inversiones Reales	TOTAL
Año 1998	1.343.873	680.882	778.591	181.077	2.984.423
Año 1999	1.455.808	829.000	883.000	100.265	3.268.073
Curso 98/99	1.418.496	779.627	848.197	127.202	3.173.522

Fuente: Oficina Económico-Financiera del Ayuntamiento de Valencia.

¹ Esta asignación es habitual en los trabajos empíricos sobre educación en España. Se asigna 1/3 del presupuesto del primer año, al incluir éste los cuatro primeros meses del curso escolar (septiembre a diciembre). Los 2/3 del segundo año se refieren a los 8 últimos meses del curso (enero a agosto).

Los gastos que aparecen en la tabla anterior no se refieren únicamente a los centros educativos municipales, sino que incluyen partidas de muy distinta naturaleza. Para calcular los gastos de los centros municipales, será necesario eliminar algunas partidas y proceder a la asignación otras. A continuación se detalla cómo se ha llevado a cabo esta tarea, en función de los distintos capítulos de gasto.

Capítulo 1. Gastos de personal

Este capítulo incluye las retribuciones del profesorado de los centros municipales y también de los conserjes escolares que se dedican a la vigilancia de todos los centros públicos de la ciudad, independientemente de su titularidad autonómica o municipal. Además se incluyen otras partidas que no tienen una relación directa con el funcionamiento de los centros públicos, tales como el personal de la estructura administrativa, el de la sección técnica o el del conservatorio de música, que no deberán tenerse en consideración para el cálculo del gasto total en los centros municipales.

Según la Oficina Económico-Financiera del Ayuntamiento de Valencia, los gastos del profesorado de los centros municipales ascienden a 399.922.575 ptas. para el curso 1998/99, de las cuales 23.361.204 ptas. corresponden al personal del Centro Municipal de Pinedo y 376.561.371 a los cinco centros que imparten primaria y preescolar. El gasto de los conserjes escolares se cifra en 493.558.421 ptas., que deberán repartirse entre los centros municipales y los de la Conselleria de Educación. Como criterio de reparto de este gasto se ha elegido el número de unidades de los distintos centros, que aparecen en la tabla I.2, junto con el número de profesores y alumnos.

Tabla I.2 Número de profesores, unidades y alumnos en los centros públicos de Valencia (Curso 1998/99)

		PROFES.	UNIDADES	ALUMNOS
CENTROS MUNICIPALES	Preescolar	17	16	313
PRIMARIA Y PREESCOLAR	Primaria y Secundaria	51	34	733
CENTRO DE PINEDO	Infantil	6	4	67
CENTROS CONSELLERIA	Infantil y Preescolar	344	318	6.408
DE EDUCACIÓN	Primaria y Secundaria	1.483	990	21.324
TOTAL		1.901	1.362	28.845

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Dirección General de Centros Docentes de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia y por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

Capítulo 2. Gastos de funcionamiento

Este capítulo hace referencia fundamentalmente a los gastos de mantenimiento y conservación de los centros públicos, incluyendo partidas como calefacción, conservación, limpieza, suministros, etc. De estos servicios se benefician todos los centros públicos situados en la ciudad, por lo que los gastos se van a repartir, al igual que los de vigilancia, en función del número de unidades escolares con que cuenten los distintos tipos de centros.

Capítulo 4. Transferencias Corrientes

Las transferencias van dirigidas a los beneficiarios del cheque escolar y al Patronato Universidad Popular, que se encarga de la educación de adultos. Por este motivo, no se van a incluir en el cálculo de los gastos de los centros públicos municipales.

Capítulo 6. Inversiones Reales

Recoge tanto los gastos de reparación de centros públicos como la urbanización de parcelas escolares. Al afectar tanto a centros municipales como de la Conselleria de Educación, se van asignar también en función de las unidades escolares.

En la tabla I.3 se muestra el proceso de asignación de gastos de los distintos capítulos que se ha descrito, con el objetivo de calcular los gastos totales de los dos tipos de centros públicos municipales y de conocer la parte de gastos de mantenimiento, conservación y vigilancia que corresponde a los centros de la Conselleria de Educación.

Tabla I.3 Asignación de gastos del presupuesto municipal a los centros públicos para el curso 1998/99 (en pesetas)

	Centros Municip. Prim. y Preesc.	Centro de Pinedo	Centros de la Conselleria
Gastos de Profesorado	376.561.371	23.361.204	-
Gasto de Conserjes	18.118.885	1.449.511	473.990.025
Gastos de Funcionamiento	28.620.668	2.289.653	748.716.678
Inversiones Reales	4.669.677	373.574	122.158.748
GASTO TOTAL	427.970.601	27.473.942	1.344.865.451

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las tablas I.1 y I.2 y de la información facilitada por la Oficina Económico-Financiera del Ayuntamiento de Valencia.

Una vez determinados los gastos totales de los centros municipales y los gastos de mantenimiento, conservación y vigilancia de los centros de la Conselleria de Educación, todavía queda un paso para conocer los gastos de las unidades de infantil y preescolar. Será necesario asignar los gastos totales de los centros en función de los diferentes niveles educativos, para lo cual se han tenido en consideración dos criterios de reparto distintos. Para asignar los gastos del profesorado se ha utilizado el número de profesores de cada nivel educativo. Para el reparto del resto de gastos, es decir los de vigilancia, conservación y mantenimiento, se ha optado por tener en cuenta el número de unidades escolares. Esta asignación se lleva a cabo en la tabla I.4, donde también se calcula el gasto por unidad y por alumno de las unidades de infantil y preescolar.

Tabla I.4 Asignación de gastos de los centros públicos a las unidades de educación infantil y preescolar para el curso 1998/99 (en pesetas)

	Centros Municip. Prim. y Preesc.	Centro de Pinedo	Centros de la Conselleria
Gastos de Profesorado	94.140.342	23.361.204	-
Gasto de Conserjes	5.798.043	1.449.511	115.236.107
Gastos de Funcionamiento	9.158.614	2.289.653	182.027.449
Inversiones Reales	1.494.297	373.574	29.699.145
GASTO TOTAL	110.591.296	27.473.942	326.962.701
GASTO POR UNIDAD	6.911.956	6.868.485	1.028.185
GASTO POR ALUMNO	353.327	410.059	51.024

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las tablas I.2 y I.3.

2. CENTROS DE LA CONSELLERIA DE EDUCACIÓN

La Conselleria de Educación es titular de 1.010 centros en los que se imparte educación infantil o preescolar en toda la Comunidad Valenciana. De ellos 31 se dedican en exclusiva al primer ciclo de educación infantil, mientras que el resto escolarizan a niños de preescolar o bien del segundo ciclo de educación infantil. El objetivo de este apartado es calcular los gastos de las unidades de preescolar e infantil únicamente de los centros situados en la ciudad de Valencia, distinguiendo los de primer ciclo de educación infantil del resto.

Los gastos de todas las unidades de educación infantil, primaria y aquellas de educación secundaria situadas en centros de primaria aparecen en la misma partida del presupuesto de la Conselleria de Educación, denominada "Enseñanza Primaria". Al no existir una división de esta partida en función de los distintos niveles educativos, será necesario adoptar criterios para desagregarla.

Respecto a los centros de primer ciclo de educación infantil la asignación de gastos es más sencilla, ya que el Servicio de Programación Económica y Presupuestos de la Conselleria de Educación ha llevado a cabo un estudio en el que se estiman los costes de cada uno de estos 31 centros para

el curso escolar 1998/99. En la tabla I.5 se expone la estimación de los costes del único centro situado en la ciudad de Valencia (Centro Social El Grao) y también del conjunto de los 31 centros.

Tabla I.5 Costes de los centros de la Conselleria de Educación de 1^{er} ciclo de educación infantil para el curso 1998/99 (en pesetas)

	C. SOCIAL EL GRAO	TOTAL 31 CENTROS
CAP. I. Gastos de Personal	37.806.437	1.232.300.776
CAP. II. Gastos Corrientes	2.546.520	190.427.748
COSTES TOTALES	40.352.957	1.422.728.524
Número de Alumnos	104	2.488
Número de Unidades	7	198
COSTE POR ALUMNO	388.009	571.836
COSTE POR UNIDAD	5.764.708	7.185.498

Fuente: Servicio de Programación Económica y Presupuestos de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.

Más complicado resulta el cálculo de los gastos de los centros que imparten educación preescolar o el segundo ciclo de educación infantil. Para ello habrá que partir de la partida presupuestaria "Enseñanza Primaria" para después proceder a la asignación entre los distintos centros y unidades. En la tabla I.6 figura el presupuesto por capítulos de esta partida para los años 1998 y 1999 y su reparto en función de la duración del curso escolar (1/3 del presupuesto de 1998 y 2/3 del presupuesto de 1999). Respecto al año 1998, figura el presupuesto ejecutado correspondiente al cierre de ese año. Para el año 1999 no ha sido posible obtener esa cifra al no haber finalizado todavía el ejercicio, por lo que se ha utilizado una previsión en base a la ejecución presupuestaria de 1 de julio de 1999.

Tabla I.6 Presupuesto de "Enseñanza Primaria" de la Conselleria de Educación para el curso 1998/99 (en miles de pesetas)

	CAP. I Gastos de Personal	CAP. II Gastos Corrientes	CAP. IV Transfer. Corrientes	CAP. VI Inversiones Reales	CAP.VII Transfer. Capital	TOTAL
Año 1998	87.486.317	3.671.523	27.562.030	5.969.164	3.000	124.692.034
Año 1999	86.874.559	2.817.512	27.064.024	5.926.501	169.511	122.852.107
Curso 98/99	87.078.478	3.102.182	27.230.026	5.940.722	114.007	123.465.415

Fuente: Servicio de Programación Económica y Presupuestos de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.

Los gastos que aparecen en esta tabla están muy lejos de los que se pretenden calcular, y ello por diversos motivos:

1) Las transferencias corrientes y de capital que aparecen en los capítulos 4 y 7 van destinadas a dos tipos de colectivos: a centros privados y municipales de educación primaria e infantil y a determinadas familias que escolarizan a sus hijos en educación primaria. Ninguna de estas transferencias beneficia a los alumnos de educación infantil o preescolar que asisten a centros públicos de la Conselleria de Educación situados en Valencia, por lo que no deben tenerse en consideración para estimar los gastos de los centros públicos.

2) Los capítulos 1 y 2 incluyen los gastos correspondientes a los 31 centros de primer ciclo de educación infantil que se han analizado de forma separada anteriormente. Para calcular los gastos del resto de centros será necesario descontar del presupuesto los costes que se estimaron para estos 31 centros.

3) Los capítulos 1, 2 y 6 van a incluir gastos de unidades escolares situadas en centros de la Conselleria de Educación, pero de un nivel educativo superior a la etapa infantil. Por otro lado, los gastos que aparecen en estos tres capítulos no se refieren a los centros situados en la ciudad de Valencia, sino en toda la Comunidad Valenciana. Para tener en consideración únicamente a los centros de infantil y preescolar situados en Valencia será necesario establecer unos criterios para repartir los gastos entre las distintas etapas educativas y entre los distintos municipios. A continuación se exponen los criterios utilizados en función de cada uno de los capítulos de gasto:

- * Respecto al capítulo I se ha optado por desglosar el presupuesto en función del número de profesores que hay en los centros, pues la mayor parte de los gastos de personal corresponden a sus retribuciones y su categoría es idéntica para impartir educación infantil y primaria.
- * En los capítulos II y VI el criterio utilizado ha sido el número de unidades escolares.

En la tabla I.7 se expone el número de profesores y de unidades que van a utilizarse realizar esta asignación, además del número de alumnos.

Tabla I.7 Número de profesores, unidades y alumnos en los centros de la Conselleria de Educación (Curso 1998/99)

		PROFESORES	UNIDADES	ALUMNOS
COMUNIDAD	Infantil y Preescolar	4.042	3.516	68.734
VALENCIANA	Primaria y Secundaria	16.208	10.430	224.568
VALENCIA	Infantil y Preescolar	344	318	6.408
	Primaria y Secundaria	1.483	990	21.324

Fuente: Dirección General de Centros Docentes de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia.

4) En el presupuesto de la Conselleria de Educación no figuran los gastos correspondientes a los servicios de mantenimiento, conservación y vigilancia de los centros públicos, pues éstos son de competencia municipal. Si se pretende realizar una correcta estimación de gastos no se pueden olvidar estos tres servicios, cuyo gasto se estimó en 326.962.701 ptas. en la tabla I.4.

En la tabla I.8 se expone el proceso que se ha descrito en estos apartados para hallar finalmente los gastos de las unidades de infantil y preescolar pertenecientes a centros de la Conselleria de Educación situados en Valencia.

Tabla I.8 Cálculo de los gastos de las unidades de infantil y preescolar de centros de la Conselleria de Educación en Valencia (Curso 1998/99)

	CAP. I Gastos de Personal	CAP. II Gastos Corrientes	CAP. VI Inversiones Reales	TOTAL
1. Supresión Transferencias (miles de pesetas)	87.078.478	3.102.182	5.940.722	96.121.382
2. Descuento 31 centros (miles de pesetas)	85.846.177	2.911.754	5.940.722	94.698.653
3. Asignación Presupuesto (miles de pesetas)	1.458.325	66.395	135.462	1.660.182
4. Inclusión Gastos Municipio (miles de pesetas)				1.987.145
	GASTO FINAL (en miles de ptas.)			1.987.145
	GASTO POR UNIDAD (en pesetas)			6.248.884
	GASTO POR ALUMNO (en pesetas)			310.103

Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas I.4, I.5, I.6 y I.7.

ANEXO II: MEMORIA ESTADÍSTICA

1. INTRODUCCIÓN

La educación infantil es una etapa que tradicionalmente ha estado muy poco regulada en España. Quizás por este motivo es difícil encontrar información fidedigna sobre cualquier aspecto relacionado con ella: número de centros educativos, características de los mismos, precios del servicio, etc. Aunque la mayor dificultad consiste en acceder a información sobre los niños escolarizados, empezando por sus características y siguiendo por la opinión de sus padres sobre este servicio. Sin esta información resultaría complicado poder analizar con rigor el mecanismo de financiación que constituye el núcleo central de este trabajo: el cheque escolar de Valencia.

En este contexto, sería interesante entrevistar a los padres de todos los niños matriculados en centros de educación infantil situados en la ciudad de Valencia. Ante las dificultades para poder acceder a todo el colectivo de padres, se ha optado por utilizar como método de investigación el muestreo estadístico, entrevistándose una muestra representativa y extrapolando los resultados a todo el universo. Para garantizar la validez científica y acotar la precisión y los errores de los resultados, se utiliza una muestra aleatoria y la inferencia se construye en base a la metodología estadística.

Para obtener la información, se ha solicitado a los padres seleccionados que rellenen por escrito un cuestionario por cada hijo que estuviese matriculado en un centro de educación infantil durante el curso 1998/99. Los centros educativos han actuado como intermediarios, encargándose de entregar y recopilar los cuestionarios dirigidos a los padres.

2. UNIVERSO

El universo está formado por todos los niños que están matriculados en algún centro de educación infantil situado en la ciudad de Valencia durante el curso escolar 1998/99. La unidad de muestreo a la que se referirán los datos y las conclusiones es el niño. Sin embargo, como los niños todavía no están capacitados para responder las preguntas que aparecen en el cuestionario, la unidad de información está constituida por sus padres. De esta forma, cada padre/madre deberá contestar un cuestionario por cada uno de sus hijos que asista a un centro de educación infantil.

El universo se ha dividido en estratos para la consecución de dos objetivos. Por una parte, obtener información desagregada para ciertos subgrupos del universo objeto de estudio y, por otra, incrementar el grado de homogeneidad dentro de cada estrato. Esto último permite aumentar la precisión de los resultados de la investigación sin incurrir en costes más elevados.

En este caso se han considerado dos criterios de estratificación: el tipo de centro al que asisten los niños y el nivel de renta del distrito donde se sitúa cada centro.

La estratificación en función del tipo de centro es recomendable porque se sospecha que los niños que asisten a cada tipo pueden tener unas características diferentes (edad, situación socioeconómica, etc.). Se han distinguido 8 estratos, que coinciden con la clasificación llevada a cabo en el capítulo 3:

- 1) Centros privados de infantil sin primaria
- 2) Centros privados de preescolar sin primaria
- 3) Guarderías no autorizadas
- 4) Centros privados de 2º ciclo de infantil y primaria
- 5) Centros privados de preescolar y primaria
- 6) Centros públicos de 2º ciclo de infantil
- 7) Centros públicos de preescolar
- 8) Centros públicos de 1º ciclo de infantil

No obstante, finalmente se ha decidido agrupar los estratos 6 y 7, debido a que la única diferencia entre estos centros es la incorporación o no del primer curso del segundo ciclo de educación infantil.

Por otro lado, la estratificación en función del nivel de renta de los distritos tiene como objetivo poder distinguir las condiciones socioeconómicas de los niños que residen en la ciudad. Para llevarla a cabo se ha tenido en consideración el indicador de renta de los distritos elaborado por la Oficina Estadística del Ayuntamiento de Valencia, también descrito en el capítulo 3 y que contemplaba cuatro niveles: renta alta, renta media, renta medio-baja y renta baja. Sin embargo, al existir un único distrito en la ciudad de renta baja se ha optado por unificar éste con los de renta medio-baja, estableciendo finalmente tres estratos:

- 1) Renta Alta
- 2) Renta Media
- 3) Renta Baja

Las tablas II.1 y II.2 recogen la distribución de centros educativos y de niños matriculados en función de los dos criterios de estratificación considerados.

Tabla II.1 Número de centros educativos por estratos

RENTA / TIPO	1	2	3	4	5	6+7	8	TOTAL
Alta	1	7	28	8	10	12	0	66
Media	3	6	60	11	11	31	1	123
Baja	0	7	67	9	18	47	1	149
TOTAL	4	20	155	28	39	90	2	338

Fuente: Elaboración propia en base a los datos facilitados por la Conselleria de Educación y por el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia.

Tabla II.2 Número de niños matriculados por estratos

RENTA / TIPO	1	2	3	4	5	6+7	8	TOTAL
Alta	41	265	2.000	931	819	938	0	4.994
Media	312	213	2.774	1.263	1.015	2.440	104	8.121
Baja	0	278	3.442	1.263	1.921	3.343	67	10.314
TOTAL	353	756	8.216	3.457	3.755	6.721	171	23.429

Fuente: Elaboración propia en base a los datos facilitados por la Conselleria de Educación y por los centros educativos.

Respecto a la calidad de los directorios, no ha habido ningún problema en identificar a los centros educativos, pues el Servicio de Educación del Ayuntamiento de Valencia ha facilitado un listado con el nombre, dirección y teléfono de los mismos. Sin embargo, no ha sido posible obtener información acerca de la dirección o el teléfono de los niños, ya que son datos que sólo poseen los centros educativos y no estaban dispuestos a facilitarlos. Ante esta situación, la solución adoptada ha sido preguntar a todos los centros educativos por el número de niños que asisten habitualmente a cada uno de ellos y contrastar esta información con los datos facilitados por la Conselleria de Educación.

El acceso a las unidades de información también ha sido complicado al tratarse de una encuesta voluntaria. Para solucionar este problema se ha pedido la colaboración a los directores de los centros educativos que han actuado como intermediarios para repartir los cuestionarios entre los padres de los niños matriculados y también para recogerlos una vez cumplimentados. Además, se les ha pedido que motivaran a los padres para conseguir un nivel de no respuesta lo más reducido posible.

El trabajo de campo también ha estado sometido a dos tipos de limitaciones: económicas y temporales. Los escasos recursos disponibles se han empleado en material y reprografía para la elaboración de los cuestionarios. Al no ser posible la contratación de encuestadores, se ha contado con la colaboración voluntaria de cuatro personas. El tiempo también ha jugado como un factor adverso a la realización de la encuesta, pues esta se llevó a cabo durante mayo de 1999, último mes completo en el que la mayoría de los niños asisten a clase, no pudiendo realizarse otras encuestas posteriores para comprobar los resultados.

3. DISEÑO DE LA MUESTRA

El excesivo tamaño del universo, unido a los escasos recursos disponibles y a la presumible falta de colaboración de algunos centros y padres, conduce a la inviabilidad de un estudio exhaustivo en el que se recabara información sobre todos los niños matriculados. Estos motivos inducen a plantear una investigación por muestreo estadístico.

Con el fin de disponer de conclusiones fiables es absolutamente necesario seleccionar las muestras con criterios en los que intervenga el azar, de manera que los modelos estocásticos subyacentes permitan cuantificar la precisión de los resultados.

Las características propias del universo, la conveniencia de obtener conclusiones desagregadas, el interés estadístico en aumentar la precisión y la optimización de los recursos monetarios y temporales invertidos en el trabajo de campo, son los elementos que han determinado el diseño muestral.

Respecto al tamaño de la muestra se ha decidido fijar el número de centros al que dirigirse, para calcular *a posteriori* el número exacto de niños en función de la matrícula de los centros que hayan sido seleccionados. El número de centros elegido ha sido 45. Si se tiene en cuenta que el número medio de niños matriculados por centro es de 69,3, se concluye que con la citada muestra podrán cubrirse en la investigación aproximadamente 3.120 niños de los 23.429 que están matriculados, lo que representa un 13,3% del total.

El diseño de la muestra es estratificado en base a los dos criterios que se definieron anteriormente al especificar el universo: tipo de centro al que asisten los niños y renta del distrito donde están situados. En cada estrato se procederá a una selección muestral por conglomerados. Los conglomerados corresponden a los centros educativos y la investigación en cada uno tendrá carácter exhaustivo respecto a los niños que asistan a él. La opción por los conglomerados esta basada en el supuesto de que el alumnado de los centros pertenecientes al mismo estrato tiene unas características similares.

La distribución de la muestra entre los estratos se ha efectuado con carácter general atendiendo a un criterio de proporcionalidad según el número de alumnos. Si bien esta distribución se ha corregido al objeto de garantizar niveles mínimos de precisión en los estratos más pequeños. En la tabla II.3 figura el número de centros seleccionados en cada estrato, mientras la tabla II.4 muestra el número estimado de niños que cubriría la investigación en cada estrato.

Tabla II.3 Distribución muestral de los centros por estratos

RENTA / TIPO	1	2	3	4	5	6+7	8	TOTAL
Alta	1	1	3	2	1	1	-	9
Media	2	1	5	2	2	4	1	17
Baja	-	1	6	2	3	6	1	19
TOTAL	3	3	14	6	6	11	2	45

Fuente: Elaboración propia.

Tabla II.4 Número estimado de niños a considerar en cada estrato

RENTA / TIPO	1	2	3	4	5	6+7	8	TOTAL
Alta	41	38	214	233	82	156	-	764
Media	208	36	231	230	185	318	104	1.311
Baja	-	40	308	281	320	426	67	1.442
TOTAL	249	113	754	743	587	901	171	3.517

Fuente: Elaboración propia.

Con la distribución muestral realizada, el número total de niños que se espera considerar es de 3.517, lo que representa un 15% del universo. De haber procedido mediante muestreo aleatorio simple, tal como anteriormente se ha puesto de manifiesto, cabría esperar un número de 3.120 niños. Esto pone de manifiesto la utilidad de la estratificación planteada y la adecuación del diseño realizado.

Dentro de cada estrato los centros fueron seleccionados de forma aleatoria siguiendo el criterio de probabilidad proporcional al tamaño. Al conceder una mayor probabilidad de ser seleccionados a los centros que tienen matriculados a más niños se asegura una muestra de mayor tamaño que la

prevista teóricamente sin necesidad de aumentar el número de visitas a los centros.

Tras haber realizado una primera selección de centros, se telefoneó a todos ellos preguntando al director por su disponibilidad a colaborar en el estudio. Se descartaron aquellos que no pretendían colaborar y se integraron en la muestra a los centros que habían sido seleccionados en segundo lugar según el criterio de probabilidad proporcional al tamaño. No es posible presentar un listado con los centros que participaron en la encuesta, pues muchos de ellos manifestaron expresamente su deseo de no ser nombrados en el trabajo.

El número final de cuestionarios entregados a los 45 centros seleccionados aparece en la tabla II.5 para los distintos estratos. Este número coincide con los niños que asistían en ese momento a dichos centros.

Tabla II.5 Número de cuestionarios entregados a los centros

RENTA / TIPO	1	2	3	4	5	6+7	8	TOTAL
Alta	41	38	252	289	45	223	-	888
Media	209	87	233	268	155	352	110	1.414
Baja	-	26	402	265	455	674	67	1.889
TOTAL	250	151	887	822	655	1.249	177	4.191

Fuente: Elaboración propia.

Como puede comprobarse, la selección aleatoria de los centros en función de su tamaño permite aumentar significativamente el tamaño muestral.

4. TRABAJO DE CAMPO Y MUESTRA EFECTIVA

Pese a los esfuerzos realizados por los directores de los centros para motivar a los padres, muchos no contestaron la encuesta. Por este motivo, la muestra efectiva fue menor que la inicialmente prevista. En la tabla II.6 aparece el número de cuestionarios contestados por los padres.

Tabla II.6 Número de cuestionarios contestados

RENTA / TIPO	1	2	3	4	5	6+7	8	TOTAL
Alta	20	33	97	30	15	44	-	239
Media	95	51	108	111	82	153	80	680
Baja	-	20	217	177	288	335	48	1.085
TOTAL	115	104	422	318	385	532	128	2.004

Fuente: Elaboración propia.

La comparación de la muestra efectiva con la inicial da como resultado un nivel de no respuesta del 52%. En cualquier caso, debido a las características de la población objeto de estudio, se ha supuesto que no va a producir ningún sesgo en la respuesta.

5. CUESTIONARIO

El objetivo primordial del cuestionario era obtener toda la información posible para la evaluación del cheque escolar. Además, se introdujeron otras preguntas de cara a conocer la opinión de los padres sobre esta etapa educativa. Estas últimas preguntas, aunque no están directamente vinculadas con esta tesis, son de utilidad para realizar otros trabajos sobre educación infantil.

El cuestionario se construyó con un lenguaje coloquial de forma que los padres no tuviesen ninguna dificultad en comprender las preguntas. Además, se procuró que éstas fuesen sencillas y rápidas de contestar, estableciéndose respuestas cerradas en la gran mayoría de los casos. Se realizaron varios ensayos piloto con padres de niños pertenecientes al universo y se hicieron las modificaciones pertinentes. El resultado final fue un cuestionario, presentado en un folio por las dos caras, que se entregó a los padres en un sobre junto con una carta de presentación y unas breves instrucciones. Este cuestionario se reproduce a continuación en tamaño reducido.



Departamento de Economía Aplicada
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

ENCUESTA SOBRE AYUDAS A LA EDUCACIÓN INFANTIL

① a) Año de Nacimiento del niño/a: 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999

b) Número Total de hijos: _____ (incluyendo al niño/a) c) Código Postal del Domicilio: _____

d) El niño vive: Con los dos padres Con el padre Con la madre Con ninguno de los dos

② Situación del Padre

a) Situación Laboral del Padre:

Trabaja Busca Trabajo Labores del Hogar Otros

b) Nivel de Estudios del Padre:

- Sin estudios
 Primaria/EGB o FP1
 Secundaria/BUP, COU, FP2
 Estudios Universitarios

c) Ingresos Netos Mensuales del Padre:

Sin Ingresos Entre 150.000 y 250.000 ptas.
 Menos de 75.000 ptas. Entre 250.000 y 500.000 ptas.
 Entre 75.000 y 150.000 ptas. Más de 500.000 ptas.

③ Situación de la Madre

a) Situación Laboral de la Madre:

Trabaja Busca Trabajo Labores del Hogar Otros

b) Nivel de Estudios de la Madre:

- Sin estudios
 Primaria/EGB o FP1
 Secundaria/BUP, COU, FP2
 Estudios Universitarios

c) Ingresos Netos Mensuales de la Madre:

Sin Ingresos Entre 150.000 y 250.000 ptas.
 Menos de 75.000 ptas. Entre 250.000 y 500.000 ptas.
 Entre 75.000 y 150.000 ptas. Más de 500.000 ptas.

④ CHEQUE ESCOLAR (Curso 1998/99):

a) ¿Ha oído hablar del cheque escolar?: SI → b) ¿Sabe cómo funciona?: SI NO
 NO

⑤ CONTESTAR SÓLO AQUELLOS QUE HAYAN OÍDO HABLAR DEL CHEQUE ESCOLAR

a) ¿Recibe cheque escolar?: SI → b) Cantidad Mensual: _____ pts. → c) ¿Le parece suficiente?: SI NO
(Curso 1998/99) NO → d) ¿Lo solicitó? SI → e) ¿Qué ocurrió?: Lo denegaron Renuncié
 NO → f) ¿Por qué?: Porque no estaba bien informado/a
 Porque no me lo iban a conceder
 Porque prefería una escuela pública
 Por otros motivos

g) Independientemente de su caso particular, ¿Qué opinión tiene de este sistema de ayudas?

Muy Buena Buena Regular Mala Muy Mala

⑥ CONTESTAR SÓLO AQUELLOS QUE RECIBEN CHEQUE ESCOLAR (Curso 1998/99)

a) Si hubiera recibido un cheque mayor: Habría matriculado al niño/a en la misma escuela
 Habría matriculado al niño/a en otra escuela privada más cara

b) Si no le hubieran concedido el cheque: Habría matriculado al niño/a en la misma escuela
 Habría matriculado al niño/a en otra escuela privada más barata
 Habría matriculado al niño/a en otra escuela pública gratuita
 Habría cuidado al niño/a en casa
 Habría encargado el cuidado del niño a otras personas

CONTINUAR AL DORSO

⑦ OTRAS AYUDAS (CONTESTAR TODOS)

a) ¿El niño/a asiste al comedor en la escuela?

SI → b) ¿Qué cantidad paga al mes por el comedor? _____ ptas. c) ¿Recibe beca de comedor? SI NO

NO

d) El dinero que el Sector Público destina a la educación infantil, le parece:

Demasiado Suficiente Insuficiente

e) ¿Cuál de estos sistemas de ayuda considera que es mejor para la educación infantil?

- Entregar cheques escolares
 Entregar becas a los padres
 Subvencionar a las escuelas privadas
 Crear escuelas públicas
 Otros

⑧ ELECCIÓN DE ESCUELA (CONTESTAR TODOS)

a) ¿Por qué lleva al niño/a a la escuela?:

Porque no tenemos tiempo para cuidarlo en casa Porque es bueno para su desarrollo Por ambos motivos

b) Cuando eligió la escuela a la que actualmente lleva a su hijo/a. ¿Cómo influyeron los siguientes motivos en su decisión?:

b ₁) Cercanía al domicilio o al trabajo:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₂) Profesorado y métodos pedagógicos:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₃) Instalaciones, seguridad e higiene:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₄) Horario amplio:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₅) Precio:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₆) Actividades complementarias:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₇) Presencia de hermanos en la escuela:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₈) Los otros alumnos de la escuela:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada
b ₉) El colegio tiene Educación Primaria:	<input type="checkbox"/> Mucho	<input type="checkbox"/> Bastante	<input type="checkbox"/> Poco	<input type="checkbox"/> Nada

c) La escuela a la que asiste su hijo/a en la actualidad ¿fue la que usted eligió en primer lugar?:

SI
 NO → d) ¿Qué tipo de escuela eligió primero?: Pública Guardería privada Colegio privado con Primaria

e) ¿Qué opinión tiene de la escuela a la que asiste actualmente su hijo/a?

Muy Buena Buena Regular Mala Muy Mala

f) ¿El niño/a estaba matriculado en la misma escuela el año anterior? (1997/98):

No estaba matriculado en ninguna escuela

SI

NO → g) Tipo de escuela al que asistía: Pública Guardería privada Colegio privado con primaria

6. DATOS OBTENIDOS Y DEPURACIÓN

En la mayoría de los 2.004 cuestionarios recopilados aparecían respuestas a todas las preguntas efectuadas. Sin embargo, algunos de ellos sólo fueron contestados parcialmente.

De los 2.004 cuestionarios, se encontraron 10 que presentaban gran cantidad de respuestas incongruentes, por lo que fueron eliminados de la muestra final. Cuando este tipo de respuestas afectaba únicamente a un apartado de la encuesta, se eliminó únicamente dicha parte. Por último, tampoco se consideraron las respuestas múltiples, pues en las instrucciones se establecía claramente la opción por una única respuesta. Tras esta depuración, el número de respuestas finalmente utilizadas fue el que muestra la tabla II.7, en la que se utilizan los números y las letras que figuran en el cuestionario para identificar cada una de las preguntas.

Tabla II.7 Número de respuestas finalmente utilizadas

PREGUNTAS	a	b	c	d	e	f	g
1	1.979	1.983	1.932	1.964	-	-	-
2	1.901	1.902	1.853	-	-	-	-
3	1.935	1.947	1.805	-	-	-	-
4	1.984	1.865	-	-	-	-	-
5	1.789	421	408	1.254	306	891	1.775
6	441	423	-	-	-	-	-
7	1.951	740	824	1.919	1.779	-	-
8	1.968	1.862*	1.949	304	1.968	1.957	354

* Promedio de las 9 preguntas realizadas

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en esta tabla, el número de respuestas a las distintas preguntas varía de forma sustancial. Esto se debe fundamentalmente a que algunas de las respuestas estaban condicionadas a haber respondido de

determinada forma una pregunta anterior. La tabla II.8 ofrece el porcentaje de respuesta teniendo en cuenta el cumplimiento de dichas condiciones.

Tabla II.8 Porcentaje de respuesta

PREGUNTAS	a	b	c	d	e	f	g
1	99,2%	99,4%	96,9%	98,5%	-	-	-
2	95,3%	95,4%	92,9%	-	-	-	-
3	97%	97,6%	90,5%	-	-	-	-
4	99,5%	97,4%	-	-	-	-	-
5	93,5%	93,1%	96,9%	93,8%	93%	96,3%	92,7%
6	97,6%	93,6%	-	-	-	-	-
7	97,8%	91,7%	97,5%	96,2%	89,2%	-	-
8	98,7%	93,4%*	97,7%	98,4%	98,7%	98,1%	97,3%

* Promedio de las 9 preguntas realizadas

Fuente: Elaboración propia.

Como puede comprobarse, los porcentajes de respuesta fueron muy similares y superiores al 90%, a excepción de la pregunta 7.e que fue respondida correctamente por el 89,2% de los entrevistados. El motivo de este porcentaje inferior es que se eliminaron 147 respuestas múltiples.

7. RESULTADOS

Los resultados obtenidos aparecen en el capítulo 5. La fiabilidad de los mismos se ha calculado siguiendo la metodología estadística, con un nivel de confianza del 95%.

BIBLIOGRAFÍA

- AHONEN, L. (1996): "Vouchers in higher education", *Higher education Management*, vol. 8, núm. 1, págs. 19-25.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (1995): *Estudi del sistema educatiu espanyol amb especial referència a l'organització competencial i al finançament. Una aproximació des de l'Àmbit Local*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (1992): *El padró municipal d'habitants de 1991*, Ajuntament de València, Valencia.
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (1993): *Anuari estadístic de la ciutat de Valencia 1992*, Ajuntament de València, Valencia.
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (1994): *Anuari estadístic de la ciutat de Valencia 1993*, Ajuntament de València, Valencia.
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (1995): *Anuari estadístic de la ciutat de Valencia 1994*, Ajuntament de València, Valencia.
- AJUNTAMENT DE VALÈNCIA (1998): *Padró municipal d'habitants 1996*, Ajuntament de València, Valencia.
- ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M.; LÓPEZ, G. (1997): *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona.
- ALTSHULER, R.; SCHWARTZ, A.E. (1996): "On the progressivity of the child care tax credit: snapshot versus time-exposure incidence", *National Tax Journal*, vol. 49, núm. 1, págs. 55-71.
- AMBLER, J.S. (1994): "Who benefits from educational choice? Some evidence from Europe", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 13, núm. 3, págs. 454-476.
- BALL, S.J. (1993): "Education markets, choice and social class: the market as a class strategy in the UK and USA", *British Journal of Sociology of Education*, vol. 14, núm. 1, págs. 3-19.

- BARBERÁ, S. (1995): *Estado y economía. Elementos para un debate*, Fundación BBV, Madrid.
- BARNETT, W.S. (1994): *Cost analysis for education decisions: methods and examples*, Jai Press, Greenwich.
- BARR, N. (1993): *The economics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- BARR, N.; WHYNES, D. (1993): *Current issues in the economics of welfare*, MacMillan, Houndmills.
- BARTLETT, W. (1994): "Quasi-markets and educational reforms", en LE GRAND, J.; BARTLETT, W. (ed.) *Quasi-markets and social policy*, MacMillan, London, págs. 125-153.
- BARTLETT, W.; LE GRAND, J. (1994): "The theory of quasi-markets", en LE GRAND, J.; BARTLETT, W. (ed.) *Quasi-markets and social policy*, MacMillan, London, págs. 13-34.
- BARTLETT, W.; PROPPER, C.; WILSON, D. (1994): *Quasi-markets in the welfare state. The emerging findings*, School for Advanced Urban Studies, Bristol.
- BARZEL, Y. (1973): "Private schools and public school finance", *Journal of Political Economy*, vol. 18, núm. 1, págs. 174-186.
- BATTISTONI, R.M. (1985): *Public schooling and the education of democratic citizens*, University Press of Mississippi, Jackson.
- BECKER, G.S.; BECKER, G.N. (1997): *The economics of life*, McGraw-Hill, New York.
- BEL, G. (1996): *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Civitas, Madrid.
- BELSKY, J.; ROVINE, M. (1988): "Nonmaternal care in the first year of life and infant-parent attachment security", *Child Development*, núm. 49, págs. 929-949.
- BENJAMIN, G.R. (1991): "Choices of education in Japan", *International Journal of Educational Research*, vol. 15, núm. 3,4, págs. 151-164.
- BENSON, C.S. (1987): "Educational financing", en PSACHAROPOULOS, G. (ed.) *Economics of education. Research and studies*, Pergamon Press, Oxford, págs. 423-426.

- BIRDSALL, W.C. (1965): "A study of the demand for public goods", en MUSGRAVE, R.A. (ed.) *Essays in fiscal federalism*, Brookings Institution, Washington, págs. 235-292.
- BJUREK, H.; KJULIN, U.; GUSTAFSSON, B. (1992): "Efficiency, productivity and determinants of inefficiency at public day care centers in Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 94, págs. 173-187.
- BLAIR, J.P.; STALEY, S. (1995): "Quality competition and public schools; further evidence", *Economics of Education Review*, vol. 14, núm. 2, págs. 193-198.
- BLAU, D.M. (1991): *The economics of child care*, Russell Sage Foundation, New York.
- BLAU, D.M. (1997): "The production of quality in child care centers", *Journal of Human Resources*, vol. 32, núm. 2, págs. 354-387.
- BLAU, D.M.; ROBINS, P.K. (1988): "Child care costs and family labor supply", *Review of Economics and Statistics*, vol. 70, núm. 3, págs. 374-381.
- BLAUG, M. (1972): *Economía de la educación: textos escogidos*, Tecnos, Madrid.
- BLAUG, M. (1982a): *Introducción a la economía de la educación*, Aguilar, México.
- BLAUG, M. (1982b): *The economic value of education*, Edward Elgard, Hants.
- BLAUG, M. (1985): "Education vouchers - It all depends on what you mean", en LE GRAND, J.; ROBINSON, R. (ed.) *Economics of privatisation*, Weidenfeld & Nicolson, London, págs. 160-176.
- BLAUG, M. (1987): *The economics of education and the education of an economist*, New York University Press, New York.
- BOADWAY, R.; MARCEAU, N.; MARCHAND, M. (1995): *Issues in decentralizing the provision of education using vouchers*, 51st Congress of the International Institute of Public Finance, Lisbon.
- BOSCH, F.; DÍAZ, J. (1988): *La educación en España. Una perspectiva económica*, Ariel, Barcelona.
- BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. (1992): *Reforming education and changing schools. Cases studies in policy sociology*, Routledge, London.

- BOWEN, W.G. (1972): "Valoración de la contribución económica de la educación", en BLAUG, M. (ed.) *Economía de la educación: textos escogidos*, Tecnos, Madrid, págs. 63-91.
- BRAGULAT, J. (1987): *Sistema cooperativo de enseñanza. Aplicación al nivel infantil*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BRENNAN, G.; WALSH, C. (1990): *Rationality, individualism and public policy*, Australian National University, Canberra.
- BROWN, B.W. (1992): "Why governments run schools", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 287-300.
- BROWN, B.W.; SAKS, D.H. (1983): "Spending for local public education: income distribution and the aggregate of private demands", *Public Finance Quarterly*, vol. 11, núm. 1, págs. 21-45.
- BURKHEAD, J.; HENNIGAN, P.J. (1978): "Productivity analysis: a search for definition and order", *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, págs. 34-40.
- BURRUP, P.E.; BRIMLEY, V.; GARFIELD, R.R. (1993): *Financing education in a climate of change*, Allyn and Bacon, Boston.
- BUTLER, S. (1991): "Privatization for public purposes", en GORMLEY, W.T. (ed.) *Privatization and its alternatives*, University of Wisconsin Press, Madison, págs. 17-24.
- BYRK, A.S.; LEE, V.E. (1992): "Is politics the problem and markets the answer? An essay review of politics, markets, and America's schools", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 439-451.
- CALERO, J. (1993): *Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- CALERO, J. (1998a): "Quasi-market reforms and equity in the financing of higher education", *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 1, págs. 11-20.
- CALERO, J. (1998b): *Una evaluación de los cuasimercados como instrumentos para la reforma del sector público*, Fundación BBV, Bilbao.
- CARL, J. (1994): "Parental choice as national policy in England and the United States", *Comparative Education Review*, vol. 38, núm. 3, págs. 294-322.
- CARROLL, S.J.; PARK, R.E. (1983): *The search for equity in school finance*, Ballinger, Cambridge, Mass.

- CATTERALL, J.S. (1992): "Theory and practice of family choice in education: taking stock - Review essay", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 407-416.
- CENTER FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY (1970): *Educational vouchers: a report of financing elementary education by grants to parents*, Center for the Study of Public Policy, Cambridge, Mass.
- CHALLIS, L.; DAY, P.; KLEIN, R.; SCRIVENS, E. (1994): "Managing quasi-markets: institutions of regulation", en BARTLETT, W.; PROPPER, C.; WILSON, D. (ed.) *Quasi-markets in the welfare state. The emerging findings*, School for Advanced Urban Studies, Bristol, págs. 10-32.
- CHRISS, B.; NASH, G.; STERN, D. (1992): "The rise and fall of choice in Richmond, California", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 395-406.
- CHUBB, J.E.; MOE, T.M. (1990): *Politics, markets, and America's schools*, Brookings Institution, Washington.
- CHUBB, J.E.; MOE, T.M. (1994): "Politics, markets, and the organization of schools", en COHN, E.; JOHNES, G. (ed.) *Recent developments in the economics of education*, Edward Elgard, Hants, págs. 234-256.
- CLEVELAND, G.; GUNDERSON, M.; HYATT, D. (1996): "Child care costs and the employment decision of women: Canadian evidence", *Canadian Journal of Economics*, vol. 29, núm. 1, págs. 132-151.
- CLOTFELTER, C.T. (1976): "School desegregation, "tipping", and private enrollment", *Journal of Human Resources*, vol. 11, núm. 1, págs. 28-50.
- COCHRAN, M. (1993): *International handbook of child care policies and programs*, Greenwood Press, Westport.
- COHEN, D.K.; FARRAR, E. (1977): "Power to parents - The story of education vouchers", *The Public Interest*, núm. 48, págs. 63-79.
- COHN, E. (1974): *Economics of State aid to education*, Heath and Company, Lexington.
- COHN, E. (1979): *The economics of education*, Ballinger, Cambridge, Mass.
- COHN, E. (1997): *Market approaches to education: vouchers and school choice*, Pergamon Press, Oxford.
- COHN, E.; JOHNES, G. (1994): *Recent developments in the economics of education*, Edward Elgard, Hants.

- COLÁS, M.P. ET AL (1994): *Evaluación en el segundo ciclo de educación infantil*, Editorial Escuela Española, Madrid.
- COLEMAN, J.S.; HOFFER, T.; KILGORE, S. (1982): "Achievement and segregation in secondary schools: a further look at public and private school differences", *Sociology of Education*, vol. 55, págs. 162-182.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *La atención a la infancia en las Comunidades Europeas 1985-1990*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- CONNELLY, R. (1992): "The effect of child care cost on married women's labor force participation", *Review of Economics and Statistics*, vol. 74, núm. 1, págs. 83-90.
- CONSEJO ESCOLAR VALENCIANO (1987): *Informe sobre la situación de la enseñanza en la Comunidad Valenciana*, Consejo Escolar Valenciano, Valencia.
- COOKSON JR., P.W. (1994): "Redesigning the financing of American education to raise productivity: the case for a just voucher", en HAKIM, S.; SEIDENSTAT, P.; BOWMAN, G.W. (ed.) *Privatizing education and educational choice: concepts, plans, and experiences*, Praeger Publishers, Westport, págs. 105-120.
- CORDES, J.J.; KIRBY, S.N.; BUDDIN, R. (1995): "Thinking about school vouchers: theory, evidence, and rhetoric", en POGODZINSKI, J.M. (ed.) *Readings in public policy*, Blackwell, Cambridge, Mass, págs. 237-267.
- COX, D.; JIMÉNEZ, E. (1991): "The relative effectiveness of private and public schools: evidence from two developing countries", *Journal of Development Economics*, núm. 34, págs. 99-121.
- CREW, M.A.; YOUNG, A. (1977): *Paying by degrees*, Institute of Economic Affairs, London.
- CULLIS, J.G.; JONES, P.R. (1997): "Los cuasimercados desde la perspectiva de la elección pública", *Hacienda Pública Española*, núm. 140, págs. 39-51.
- DENNISON, S.R. (1984): *Choice in education*, Institute of Economic Affairs, London.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND EMPLOYMENT (1996): *Nursery education scheme. The next steps*, Department for Education and Employment, London.
- DEVINS, N.E. (1989): *Public values, private schools*, Falmer Press, London.

- DONOVAN, S.; WATTS, H. (1990): "What can child care do for human capital?", *Population Research and Policy Review*, vol. 9, núm. 1, págs. 5-23.
- DOWNES, T.A.; GREENSTEIN, S.M. (1996): "Understanding the supply decisions of nonprofits: modelling the location of private schools", *The Rand Journal of Economics*, vol. 27, núm. 2, págs. 365-390.
- DRISCOLL, M.E. (1993): "Choice, achievement and school community", en RASELL, E.; ROTHSTEIN, R. (ed.) *School choice: examining the evidence*, Economic Policy Institute, Washington, págs. 147-172.
- DUNCAN, A. Y GILES, C. (1996): "Should we subsidise pre-school childcare, and if so, how?", *Fiscal Studies*, vol. 17, núm. 3, págs. 39-61.
- DUNCAN, A.; GILES, C.; WEBB, S. (1995): *The impact of subsidising childcare*, Equal Opportunities Commission, Manchester.
- EDELSON, N.M. (1973): "Efficiency aspects of local school finance: comments and extensions", *Journal of Political Economy*, vol. 18, núm. 1, págs. 158-173.
- ELMORE, R.F. (1991): "Public school choice as a policy issue", en GORMLEY, W.T. (ed.) *Privatization and its alternatives*, University of Wisconsin Press, Madison, págs. 55-78.
- ERICKSON, D.A. (1986): "Choice and private schools: dynamics of supply and demand", en LEVY, D.C. (ed.) *Private education. Studies in choice & public policy*, Oxford University Press, New York, págs. 82-109.
- EYSENBACH, M.L. (1974): "Voucher plans, voting models, and the efficiency of local school finance", *Journal of Political Economy*, vol. 19, núm. 4, págs. 863-871.
- FEINTUCK, M. (1994): *Accountability and choice in schooling*, Open University Press, Buckingham.
- FELDSTEIN, M. (1975): "Wealth neutrality and local choice in public education", *American Economic Review*, vol. 65, págs. 75-89.
- FERBER, M.A.; O'FARREL, B.; LA RUE, A. (1991): *Work and family: policies for a changing work force*, National Academic Press, Washington.
- FOWLER, F.C. (1992): "School choice policy in France: success and limitations", *Educational Policy*, vol. 6, núm. 4, págs. 429-443.

- FREY, D.E. (1992): "Can privatizing education really improve achievement? An essay review", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 427-438.
- FRIEDMAN, M. (1955): "The role of government in education", en SOLO, R.A. (ed.) *Economics and the public interest*, Rutgers University Press, New Brunswick, págs. 123-144.
- FRIEDMAN, M. (1962): *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, Chicago. Existe versión en castellano: *Capitalismo y libertad*, Rialp, Madrid, 1966.
- FRIEDMAN, M. (1997): "Public schools: make them private", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, págs. 341-344.
- FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. (1980): *Free to choose*, Secker & Warburg, London. Existe versión en castellano: *Libertad de elegir*, Editorial Folio, Barcelona, 1997.
- FUENMAYOR, A. (1998): *Educación infantil. Costes y financiación*, Ariel, Barcelona.
- FULLAT, O. (1983): *Escuela pública. Escuela privada*, Humanitas, Barcelona.
- GARCÍA BROCH, M.D. (1994): *El cheque escolar. Dinámica de una decisión*, Mateu-Tormo, Valencia.
- GESKE, T.G.; DAVIS, D.R.; HINGLE, P.L. (1997): "Charter schools: a viable public school choice option?", *Economics of Education Review*, vol. 16, núm. 1, págs. 15-23.
- GLATTER, R.; WOODS, P. (1994): "The impact of competition and choice on parents and schools", en BARTLETT, W.; PROPPER, C.; WILSON, D. (ed.) *Quasi-markets in the welfare state. The emerging findings*, School for Advanced Urban Studies, Bristol, págs. 56-77.
- GLENNERSTER, H. (1991): "Quasi-markets for education?", *The Economic Journal*, vol. 101, págs. 1268-1276.
- GLENNERSTER, H. (1993): "The economics of education: changing fortunes", en BARR, N.; WHYNES, D. (ed.) *Current issues in the economics of welfare*, MacMillan, Houndmills, págs. 176-199.
- GOLDHABER, D.D. (1996): "Public and private high schools: is school choice an answer to the productivity problem?", *Economics of Education Review*, vol. 15, núm. 2, págs. 93-109.

- GÓMEZ, M.V. (1995): "Las transformaciones en el ámbito de los servicios públicos. Educación y sanidad en Gran Bretaña y España", *Información Comercial Española, Boletín Económico*, núm. 2446, págs. 19-33.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1995): "Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad?", *Economistas*, núm. 63, págs. 32-43.
- GORMLEY, W.T. (1991a): "State regulations and the availability of child-care services", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 10, núm. 1, págs. 78-95.
- GORMLEY, W.T. (1991b): *Privatization and its alternatives*, University of Wisconsin Press, Madison.
- GORMLEY, W.T. (1995): *Everybody's children: child care as a public problem*, Brookings Institution, Washington.
- HAKIM, S.; SEIDENSTAT, P.; BOWMAN, G.W. (1994): *Privatizing education and educational choice: concepts, plans, and experiences*, Praeger Publishers, Westport.
- HALSTEAD, M.J. (1994): *Parental choice and education: principles, policy and practice*, Kogan Page, London.
- HAMILTON, B. W.; MACAULEY, M. K. (1991): "Determinants and consequences of the private-public school choice", *Journal of Urban Economics*, vol. 29, núm. 3, págs. 282-294.
- HANSEN, W.L. (1970): "Income distribution effects of higher education", *American Economic Review*, vol. 60, núm. 2, págs. 335-340.
- HANSEN, W.L.; WEISBROD, B.A. (1969): "The distribution of cost and direct benefits of public higher education", *Journal of Human Resources*, vol. 4, núm. 2, págs. 176-191.
- HANSEN, W.L.; WEISBROD, B.A. (1972): "Distributional effects of public expenditure programs", *Public Finance*, vol. 27, núm. 4, págs. 414-420.
- HANUSHEK, E.A. (1982): "The economics of schooling: production and efficiency in public schools", en BLAUG, M. (ed.) *The economic value of education*, Edward Elgard, Hants, págs. 277-313.
- HANUSHEK, E.A. (1986): "The economics of schooling: production and efficiency in public schools", *Journal of Economic Literature*, vol. 24, núm. 3, págs. 1141-1177.

- HANUSHEK, E.A. (1987): "Educational production functions", en PSACHAROPOULOS, G. (ed.) *Economics of education. Research and studies*, Pergamon Press, Oxford.
- HANUSHEK, E.A. (1998): "Conclusions and controversies about the effectiveness of school resources", *Federal Reserve Bank of New York. Economic Policy Review*, March, págs. 11-27.
- HASKINS, R.; GALLAGHER, J.J. (1980): *Care and education of young children in America: policy, politics, and social science*, Ablex, Norwood.
- HAVEMAN, R.H.; MARGOLIS, J. (1992): *Un análisis del gasto y de las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- HEAD, J.G. (1966): "On merit goods", *Finanzarchiv*, vol. 25, núm. 1, págs. 1-29.
- HEAD, J.G. (1990): "On merit wants: reflections on the evolution, normative status and policy relevance of a controversial public finance concept", en BRENNAN, G.; WALSH, C. (ed.) *Rationality, individualism and public policy*, Australian National University, Canberra, págs. 211-256.
- HECKMAN, J.J. (1974): "Effects of child-care programs on women's work effort", en SCHULTZ, T.W. (ed.) *Economics of the family*, University of Chicago Press, Chicago, págs. 491-518.
- HEIKKILÄ, M. (1998): "Market in the child care. Testing the voucher theory", STAKES/PSSRU Workshop, London, 12-13 de marzo.
- HEIKKILÄ, M.; TÖRMÄ, S.; MATTILA, K. (1997): *Service vouchers for day care of children. Evaluation report from a nation-wide experiment*, STAKES, Helsinki.
- HEYNEMAN, S. P. (1997): "Educational choice in Eastern Europe and the former Soviet Union: a review essay", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, págs. 333-339.
- HILL, T.P. (1977): "On goods and services", *Review of Income and Wealth*, vol. 23, núm. 4, págs. 315-338.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970): *Exit, voice and loyalty*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass. Se ha utilizado la versión en castellano de Eduardo L. Suárez, *Salida, voz y lealtad (1ª edición)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- HOENACK, S.A. (1997): "An application of a structural model of school demand and supply to evaluate alternative designs of voucher education systems", *Economics of Education Review*, vol. 16, núm. 1, págs. 1-14.

- HOFFER, T.; GREELEY, A.M.; COLEMAN, J.S. (1985): "Achievement growth in public and catholic high schools", *Sociology of Education*, vol. 58, núm. 1, págs. 74-97.
- HOFFERTH, S.L.; WISSOKER, D.A. (1992): "Price, quality, and income in child care choice", *Journal of Human Resources*, vol. 27, núm. 1, págs. 70-111.
- HOLLAND, P.F. (1985): *Education vouchers: the radical approach to educational reform*, PAVIC Publications. Sheffield City Polythecnic.
- HOXBY, C.M. (1996): "Are efficiency and equity in school finance substitutes or complements?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 4, págs. 51-72.
- HOYT, W.H.; LEE, K. (1998): "Educational vouchers, welfare effects, and voting", *Journal of Public Economics*, núm. 69, págs. 211-228.
- HUSÉN, T. (1988): "The Swedish school reforms: trends and issues", *International Journal of Educational Research*, vol. 12, núm. 2, págs. 145-164.
- INSTITUT VALENCIÀ D'ESTADÍSTICA (1994): *Estadística de finançament i despeses de l'ensenyament privat: Comunitat Valenciana 1990-91*, Institut Valencià d'Estadística, València.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (1990): *Child care: an annotated bibliography*, International Labour Office, Geneva.
- IRELAND, N.J. (1990): "The mix of social and private provision of goods and services", *Journal of Public Economics*, núm. 43, págs. 201-219.
- JAMES, E. (1984): "Benefits and costs of privatized public services: lessons from the Dutch educational system", *Comparative Education Review*, vol. 28, núm. 4, págs. 605-624.
- JAMES, E. (1986): "Public subsidies for private and public education: the Dutch case", en LEVY, D.C. (ed.) *Private education. Studies in choice & public policy*, Oxford University Press, New York, págs. 113-137.
- JAMES, E. (1991a): "Private education and redistributive subsidies in Australia", en GORMLEY, W.T. (ed.) *Privatization and its alternatives*, University of Wisconsin Press, Madison, págs. 79-112.
- JAMES, E. (1991b): "Public policies towards private education: an international comparison", *International Journal of Educational Research*, vol. 15, núm. 5, págs. 359-376.

- JAMES, E. (1993): "Why do different countries choose a different public-private mix of educational services?", *Journal of Human Resources*, vol. 28, núm. 3, págs. 571-592.
- JAMES, T.; LEVIN, H.M. (1983): *Public dollars for private schools: the case of tuition tax credits*, Temple University Press, Philadelphia.
- JOHANSEN, A.; LEIBOWITZ, A.; WAITE, L.J. (1988): "Child care and children illness", *American Journal of Public Health*, vol. 78, núm. 9, págs. 1.175-1.177.
- JOHANSEN, A.E. (1990): *Child care: preferences, choice, and consequences*, UMI, Ann Arbor.
- JOHNES, G. (1993): *The economics of education*, MacMillan, Houndmills.
- JUD, G.D.; BENNETT, D.G. (1986): "Public schools and the pattern of intraurban residential mobility", *Land Economics*, vol. 62, núm. 4, págs. 362-370.
- KIRBY, S.N.; DARLING-HAMMOND, L. (1988): "Parental school choice: a case study of Minnesota", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 7, núm. 3, págs. 506-517.
- KIRKPATRICK, D.W. (1990): *Choice in schooling: a case for tuition vouchers*, Loyola University Press, Chicago.
- KOPPICH, J.E. (1992): "Demography, diversity, and dollars: rethinking school finance policy in California", en WARD, J.G.; ANTHONY, P. (ed.) *Who pays for student diversity?*, Sage Publications, Newbury Park, págs. 180-197.
- LAMDIN, D.J.; MINTROM, M. (1997): "School choice in theory and practice: taking stock and looking ahead", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, págs. 211-244.
- LANKFORD, H.; WYCKOFF, J. (1992): "Primary and secondary school choice among public and religious alternatives", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 317-337.
- LANKFORD, R.H.; LEE, E.S.; WYCKOFF, J.H. (1995): "An analysis of elementary and secondary school choice", *Journal of Urban Economics*, vol. 38, págs. 236-251.
- LE GRAND, J. (1989): "Markets, welfare and equality", en LE GRAND, J.; ESTRIN, S. (ed.) *Market socialism*, Oxford University Press, Oxford, págs. 193-211.

- LE GRAND, J. (1991): "Quasi-markets and social policy", *Economic Journal*, vol. 101, págs. 1256-1267. Existe versión en castellano en OROVAL, E. (1996) *Economía de la educación*, Ariel, Barcelona, págs. 257-271.
- LE GRAND, J.; BARTLETT, W. (1993): *Quasi-markets and social policy*, MacMillan, London.
- LE GRAND, J.; ESTRIN, S. (1989): *Market socialism*, Oxford University Press, Oxford.
- LE GRAND, J.; PROPPER, C.; ROBINSON, R. (1992): *The economics of social problems*, MacMillan, Houndmills.
- LE GRAND, J.; ROBINSON, R. (1985): *Economics of privatisation*, Weidenfeld & Nicolson, London.
- LEE, D.R. (1991): "Vouchers-The key to meaningful reform", en GORMLEY, W.T. (ed.) *Privatization and its alternatives*, University of Wisconsin Press, Madison, págs. 39-54.
- LEIBOWITZ, A.; WAITE, L.J.; WITSBERGER, C. (1988): "Child care for preschoolers: differences by child's age", *Demography*, vol. 25, núm. 2, págs. 202-220.
- LEVACIC, R. (1994): "Evaluating the performance of quasi-markets in education", en BARTLETT, W.; PROPPER, C.; WILSON, D. (ed.) *Quasi-markets in the welfare state. The emerging findings*, School for Advanced Urban Studies, Bristol, págs. 35-55.
- LEVIN, H.M. (1980): "Educational vouchers and social policy", en HASKINS, R.; GALLAGHER, J.J. (ed.) *Care and education of young children in America: policy, politics, and social science*, Ablex, Norwood, págs. 103-125.
- LEVIN, H.M. (1982): "Measuring efficiency in educational production", en BLAUG, M. (ed.) *The economic value of education*, Edward Elgard, Hants, págs. 314-338.
- LEVIN, H.M. (1987a): "Education as a public and private good", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, núm. 4, págs. 628-641.
- LEVIN, H.M. (1987b): "School finance", en PSACHAROPOULOS, G. (ed.) *Economics of education. Research and studies*, Pergamon Press, Oxford, págs. 426-436.
- LEVIN, H.M. (1991a): "The economics of educational choice", *Economics of Education Review*, vol. 10, núm. 2, págs. 137-158.

- LEVIN, H.M. (1991b): "Views on the economics of educational choice: a reply to West", *Economics of Education Review*, vol. 10, núm. 2, págs. 171-176.
- LEVIN, H.M. (1992): "Market approaches to education: vouchers and school choice", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 279-285.
- LEVIN, H.M. (1998): "Educational vouchers: effectiveness, choice, and costs", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 17, núm. 3, págs. 373-392.
- LEVIN, H.M.; DRIVER, C.E. (1997): "Costs of an educational voucher system", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, págs. 265-283.
- LEVY, D.C. (1986): *Private education. Studies in choice & public policy*, Oxford University Press, New York.
- LIEBERMAN, M. (1989): *Privatization and educational choice*, St. Martin's Press, New York.
- LIEBERMAN, M. (1993): *Public education: an autopsy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- LÓPEZ, F. (1995): *La libertad de elección en educación*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid.
- LOTT, J.R. (1987): "Why is education publicly provided? A critical survey", *Cato Journal*, vol. 7, núm. 2, págs. 475-501.
- LOTT, J.R. (1990): "An explanation for public provision of schooling: the importance of indoctrination", *Journal of Law and Economics*, vol. 33, núm. 1, págs. 199-231.
- LOUIS, K.S.; VAN VELZEN, B.A.M. (1990-91): "A look at choice in the Netherlands", *Educational Leadership*, vol. 48, núm. 4, págs. 60-72.
- MAGENHEIM, E.B. (1995): "Information, prices, and competition in the child-care market: what role should government play?", en POGODZINSKI, J.M. (ed.) *Readings in public policy*, Blackwell, Cambridge, Mass, págs. 269-307.
- MAJUMDAR, T. (1983): *Investment in education and social choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MANSKI, C.F. (1992): "Educational choice (vouchers) and social mobility", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 351-369.

- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; SEAMAN, B.A. (1985): "Private schooling and the Tiebout hypothesis", *Public Finance Quarterly*, vol. 13, núm. 3, págs. 293-318.
- MAYNARD, A. (1975): *Experiment with choice in education*, Institute of Economic Affairs, London.
- MCGROARTY, D. (1994): "School choice slandered", *The Public Interest*, núm. 117, págs. 94-111.
- MEADE, J.E. (1973): *The theory of economic externalities. The control of environmental pollution and similar social costs*, A.W. Sijthoff-Leiden, Geneve.
- MEGDAL, S.B. (1983): "Equalization of expenditures and the demand for local public education", *Public Finance Quarterly*, vol. 11, núm. 3, págs. 365-376.
- MEGDAL, S.B. (1986): "Estimating a public school expenditure model under binding spending limitations", *Journal of Urban Economics*, vol. 19, págs. 277-295.
- MILL, J.S. (1859): *On liberty*, Parker, London. Se ha utilizado la versión en castellano de Pablo de Azcárate, *Sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1997.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1987): *Políticas educativas europeas: treinta experiencias piloto*, Popular, Madrid.
- MOCAN, H.N. (1997): "Cost functions, efficiency, and quality in day care centers", *Journal of Human Resources*, vol. 32, núm. 4, págs. 861-891.
- MOLINA, J., NEWLAND, C. Y SAN SEGUNDO, M.J. (1993): *Bonos educativos y políticas de elección de centro en algunos países de la OCDE*, Universidad Carlos III. Informe mimeografiado.
- MORENO, J.L. (1998): *Economía de la educación*, Pirámide, Madrid.
- MURNANE, R.; NEWSTEAD, S.; OLSEN, R.J. (1985): "Comparing public and private schools: the puzzling role of selectivity bias", *Journal of Business & Economic Statistics*, vol. 3, núm. 1, págs. 23-35.
- MUSGRAVE, R.A. (1957): "A multiple theory of budget determination", *Finanzarchiv*, vol. 17, núm. 3, págs. 333-343.
- MUSGRAVE, R.A. (1965): *Essays in fiscal federalism*, Brookings Institution, Washington.

- MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B. (1980): *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, New York. Se ha utilizado la versión en castellano de José María Lozano, *Hacienda pública teórica y aplicada (5ª edición)*, McGraw-Hill, Madrid, 1992.
- O.E.C.D. (1992): *Public educational expenditure, costs and financing: an analysis of trends 1970-1988*, O.E.C.D., Paris.
- O.E.C.D. (1994a): *Making education count. Developing and using international indicators*, O.E.C.D., Paris.
- O.E.C.D. (1994b): *School: a matter of choice*, O.E.C.D., Paris.
- O.E.C.D. (1995): *Decision-making in 14 OECD education systems*, O.E.C.D., Paris.
- O.E.C.D. (1996): *Evaluating and reforming education systems*, O.E.C.D., Paris.
- OLMEDA, M. (1990): "Sector público y presupuesto del Estado: la diferenciación entre actuaciones públicas", *Palau 14*, núm. 12, págs. 17-41.
- OLMEDA, M. (1992): "Los bienes públicos: ¿un fallo del mercado o del análisis económico?", Mimeo.
- OLMEDA, M. (1995): "La satisfacción pública de las necesidades tutelares: un caso de provisión o regulación públicas", Ponencia presentada en el III Encuentro de Economía Pública, Sevilla, 9 y 10 de febrero.
- OLMEDA, M. ET AL (1990): *Incidencia redistributiva de la financiación pública de la enseñanza superior*, Mimeo.
- O'NEILL, J. (1992): "A flexible work force", *Journal of Labor Research*, vol. 13, núm. 1, págs. 67-72.
- OROVAL, E. (1996): *Economía de la educación*, Ariel, Barcelona.
- OROVAL, E.; ESCARDÍBUL, J.O. (1998): *Economía de la educación*, Ediciones Encuentro, Madrid.
- PAINE, T. (1791): *The rights of man*, Penguin, Harmondsworth. Se ha utilizado la siguiente recopilación de la obra de este autor PAINE, T. (1995): *Rights of man, Common sense and other political writings*, Oxford University Press, Oxford.
- PAPADAKIS, E.; TAYLOR-GOOPY, P. (1987): *The private provision of public welfare. State, market and community*, Wheatsheaf Books, Sussex.

- PARRY, T.R. (1997a): "Decentralization and privatization: some lessons from education policy in Chile", *Journal of Public Policy*, vol. 17, núm. 1, págs. 107-133.
- PARRY, T.R. (1997b): "Theory meets reality in the education voucher debate: some evidence from Chile", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, págs. 307-331.
- PEACOCK, A.T. (1983): "Education voucher schemes - Strong or weak?", *Journal of Economic Affairs*, vol. 2, núm. 3, págs. 113-116.
- PEACOCK, A.T.; WISEMAN, J. (1964): *Education for democrats: a study of the financing of education in a free society*, Institute of Economic Affairs, London.
- PEARSON, J. (1993): *Myths of educational choice*, Praeger Publishers, Westport.
- PECHMAN, J. (1970): "The distributional effects of public higher education in California", *Journal of Human Resources*, vol. 5, núm. 3, págs. 361-370.
- PETERSON, P.E.; GREENE, J.P.; NOYES, C. (1996): "School choice in Milwaukee", *The Public Interest*, Fall, págs. 38-56.
- PHILLIPS, D. (1991): *Lessons of cross-national comparison in education*, Triangle Books, Oxford.
- PLANK, S.; SCHILLER, K.S.; SCHNEIDER, B.; COLEMAN, J.S. (1993): "Effects of choice in education", en RASELL, E.; ROTHSTEIN, R. (ed.) *School choice: examining the evidence*, Economic Policy Institute, Washington, págs. 111-134.
- POGODZINSKI, J.M. (1995): *Readings in public policy*, Blackwell, Cambridge, Mass.
- PSACHAROPOULOS, G. (1977): "Unequal access to education and income distribution", *The Economist*, núm. 3, págs. 383-392.
- PSACHAROPOULOS, G. (1985): *Education for development*, Oxford University Press, Washington. Existe versión en castellano: *Educación para el desarrollo*, Tecnos, Madrid, 1987.
- PSACHAROPOULOS, G. (1987): *Economics of education. Research and studies*, Pergamon Press, Oxford.
- QUINTÁS, J.R. (1983): *Economía y educación*, Pirámide, Madrid.

- RANGAZAS, P. (1995a): "Vouchers and voting: an initial estimate based on the median voter model", *Public Choice*, vol. 82, núm. 3,4, págs. 261-279.
- RANGAZAS, P. (1995b): "Vouchers in a community choice model with zoning", *Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 35, núm. 1, págs. 15-39.
- RANGAZAS, P. (1997): "Competition and private school vouchers", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, págs. 245-263.
- RAPPLE, B.A. (1992): "A Victorian experiment in economic efficiency in education", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 301-316.
- RASELL, E.; ROTHSTEIN, R. (1993): *School choice: examining the evidence*, Economic Policy Institute, Washington.
- RAYWID, M.A. (1985): "Family choice arrangements in public schools: a review of the literature", *Review of Educational Research*, vol. 55, núm. 4, págs. 435-467.
- ROEMER, J.E. (1992): "Providing equal educational opportunity: public vs. voucher schools", *Social Philosophy & Policy*, vol. 9, núm. 1, págs. 291-309.
- ROUSE, C.E. (1997): *Private school vouchers and student achievement: an evaluation of the Milwaukee parental choice program*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5.964.
- SAMUELSON, P.A. (1954): "The pure theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, págs. 387-389. Existe versión en castellano en ARROW, K.S.; SCITOVSKI, T. (1974): *La economía del bienestar*, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 227-231.
- SAMUELSON, P.A. (1955): "Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure", *Review of Economics and Statistics*, vol. 37, págs. 350-356. Existe versión en castellano en BREIT, W.; HOCHMAN, H.M. (1973): *Microeconomía*, Interamericana, México, págs. 435-441.
- SAN SEGUNDO, M.J. (1995): "La intervención pública en educación: la financiación de la enseñanza obligatoria", en BARBERÁ, S. (ed.) *Estado y economía. Elementos para un debate*, Fundación BBV, Madrid, págs. 129-156.
- SANDY, J. (1992): "Evaluating the public support for educational vouchers: a case study", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 3, págs. 249-256.

- SCHMIDT, A.B. (1989): *Private school enrollment, the Tiebout hypothesis, and public school expenditure equalization policies*, UMI, Ann Arbor.
- SCHMIDT, A.B. (1992): "Private school enrollment in metropolitan areas", *Public Finance Quarterly*, vol. 20, núm. 3, págs. 298-320.
- SCHULTZ, T.W. (1974): *Economics of the family*, University of Chicago Press, Chicago.
- SEBOLD, F.; DATO, W. (1981): "School funding and student achievement: an empirical analysis", *Public Finance Quarterly*, vol. 9, núm. 1, págs. 91-105.
- SELDON, A. (1986): *The riddle of the voucher*, Institute of Economic Affairs, London.
- SNOWER, D. J. (1993): "The future of the welfare state", *The Economic Journal*, vol. 103, págs. 700-717.
- SONSTELIE, J. (1979): "Public school quality and private school enrollments", *National Tax Journal*, vol. 32, págs. 343-353.
- SPARKES, J.; WEST, A. (1998): "An evaluation of the English nursery voucher scheme 1996-1997", *Education Economics*, vol. 6, núm. 2, págs. 171-184.
- STEINER, P.O. (1969): *Public expenditure budgeting*, Brookings Institution, Washington.
- STEINER, P.O. (1992): "El sector público y el interés público", en HAVEMAN, R.H.; MARGOLIS, J. (ed.) *Un análisis del gasto y de las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 17-60.
- TOMA, E.F. (1996): "Public funding and private schooling across countries", *Journal of Law and Economics*, vol. 39, núm. 1, págs. 121-148.
- TROSTEL, P.A. (1996): "Should education be subsidized?", *Public Finance Quarterly*, vol. 24, núm. 1, págs. 3-24.
- TWEEDIE, J.; RILEY, D.; CHUBB, J.; MOE, T. (1990): "Should market forces control educational decision making?", *American Political Science Review*, vol. 84, núm. 2, págs. 549-567.
- VAIZEY, J. (1975): *Economía de la educación*, Vicens-Vives, Barcelona.
- WALFORD, G. (1994): *Choice and equity in education*, Cassell, London.

- WARD, J.G.; ANTHONY, P. (1992): *Who pays for student diversity?*, Sage Publications, Newbury Park.
- WEISBROD, B.A. (1972): "Efectos externos de la inversión en educación", en BLAUG, M. (ed.) *Economía de la educación: textos escogidos*, Tecnos, Madrid, págs. 142-164.
- WELLS, A.S. (1993a): "The sociology of school choice: why some win and others lose in the educational marketplace", en RASELL, E.; ROTHSTEIN, R. (ed.) *School choice: examining the evidence*, Economic Policy Institute, Washington, págs. 29-48.
- WELLS, A.S. (1993b): *Time to choose: America at the crossroads of school choice policy*, Hill and Wang, New York.
- WEST, A.; PENNELL, W. (1997): "Educational reform and school choice in England and Wales", *Education Economics*, vol. 5, núm. 3, págs. 285-305.
- WEST, E.G. (1967): "Tom Paine's voucher scheme for public education", *Southern Economic Journal*, vol. 33, núm. 3, págs. 378-382.
- WEST, E.G. (1968): *Economics, education and the politician*, Institute of Economic Affairs, London.
- WEST, E.G. (1994): "Public schools and excess burdens", en COHN, E.; JOHNES, G. (ed.) *Recent developments in the economics of education*, Edward Elgard, Hants, págs. 223-233.
- WEST, E.G.; PALSSON, H. (1988): "Parental choice of school characteristics: estimation using state-wide data", *Economic Inquiry*, vol. 26, págs. 725-740.
- WILLMS, J.D. (1984): "School effectiveness within the public and private sectors", *Evaluation Review*, vol. 8, núm. 1, págs. 113-135.
- WILLMS, J.D.; ECHOLS, F. (1992): "Alert and inert clients: the Scottish experience of parental choice of schools", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 339-350.
- WILLMS, J.D.; ECHOLS, F.H. (1993): "The Scottish experience of parental school choice", en RASELL, E.; ROTHSTEIN, R. (ed.) *School choice: examining the evidence*, Economic Policy Institute, Washington, págs. 49-68.
- WISEMAN, J. (1987): "Public finance in education", en PSACHAROPOULOS, G. (ed.) *Economics of education. Research and studies*, Pergamon Press, Oxford, págs. 436-439.

- WITTE, J.F. (1992): "Private school versus public school achievement: are there findings that affect the educational choice debate?", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, págs. 371-394.
- WITTE, J.F. (1993): "The Milwaukee parental choice program", en RASELL, E.; ROTHSTEIN, R. (ed.) *School choice: examining the evidence*, Economic Policy Institute, Washington, págs. 69-109.
- WOODHALL, M. (1989): *Financial support for students. Grants, loans or graduate tax?*, Kogan Page, London.
- WOOLLEY, F.; VERMAETEN, A. (1996): "Ending universality: the case of child benefits", *Canadian Public Policy. Analyse de Politiques*, vol. 22, núm. 1, págs. 24-39.
- WYCKOFF, P.G. (1991): "A new case for vouchers", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 10, núm. 1, págs. 112-116.
- YOUNG, T.W.; CLINCHY, E. (1992): *Choice in public education*, Teachers College Press, New York.
- ZABALZA, M.A. (1996): *Calidad en la educación infantil*, Narcea, Madrid.
- ZHANG, J. (1996): "Optimal public investments in education and endogenous growth", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 98, núm. 3, págs. 387-404.