



5

LOS BONOS EDUCATIVOS EN ESPAÑA: LA EXPERIENCIA VALENCIANA

Rafael Granell Pérez*

* Quiero agradecer al Servicio de Educación y a la Oficina Estadística del Ayuntamiento de Valencia el haberme facilitado la información necesaria para realizar este trabajo. También quiero destacar la colaboración de la Conselleria de Educación de la Generalitat Valenciana.

5. LOS BONOS EDUCATIVOS EN ESPAÑA: LA EXPERIENCIA VALENCIANA

■ 5.1. INTRODUCCIÓN

La idea de financiar el sistema educativo mediante bonos no es reciente en España. El gobierno de Unión de Centro Democrático ya propuso en 1979 este sistema para financiar la educación primaria y secundaria española¹. El cheque escolar pretendía introducirse en la Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria, que finalmente no llegó a aprobarse. Como alternativa, se estableció en la década de los 80 del siglo XX un régimen de concertados con los centros privados que sigue vigente en la actualidad. Esta opción supuso que tanto los centros públicos como los privados concertados pasaron a ser teóricamente gratuitos en las etapas primaria y secundaria, dejando la posibilidad de aplicar el cheque escolar sólo en la etapa infantil. La primera experiencia de este tipo en nuestro país la llevó a cabo el Ayuntamiento de Valencia, al introducir en 1992 el cheque escolar para financiar la Educación Infantil de los niños residentes en la ciudad. A pesar de los numerosos cambios sociales producidos en los últimos años, el cheque se ha adaptado a la realidad social y continúa utilizándose en la actualidad. El cheque escolar de Valencia, además de su carácter pionero, ha tenido la virtud de utilizarse como referencia para introducir este sistema en otros municipios de la Comunidad Valenciana como Riba-Roja de Turia, Onda o Vinaròs, o de Castilla-La Mancha (Albacete).

La implantación del cheque escolar en 1992 conllevó un sinnúmero de confrontaciones dentro y fuera del ámbito político. El motivo principal de estas disputas fue la desaparición del anterior sistema de financiación de la Educación Infantil que se utilizaba en la ciudad de Valencia, basado en la construcción y provisión de centros públicos gratuitos, así como en las subvenciones a cooperativas de enseñanza. Estas confrontaciones tuvieron como principal punto de desencuentro la preferencia por un sistema público o por uno privado subvencionado, pero no vinieron acompañadas por un análisis riguroso de las ventajas e inconvenientes que podía tener el cheque escolar en la sociedad valenciana. El presente trabajo pretende llenar este vacío, analizando desde la perspectiva económica esta experiencia. Por otro lado, partiendo de los datos del cheque escolar, aspira a informar a quien

¹ En Díaz Malledo (1979) y (1980) se analizan las características de esta propuesta.

corresponda de las ventajas e inconvenientes que pueden tener los bonos cuando se utilizan para financiar la educación.

El resto de este artículo está organizado de la siguiente forma. En primer lugar, se dedica un apartado a describir en qué consisten los bonos educativos y cuál ha sido su evolución en la literatura reciente. Posteriormente, se analiza cuál es la situación actual de la Educación Infantil en Valencia, antes de comenzar con la descripción del cheque escolar. Esta descripción se divide en cuatro apartados que abarcan su origen, objetivos, características y los datos sobre su evolución. Tras la labor descriptiva, se analiza si el cheque ha sido un mecanismo adecuado para lograr los objetivos propuestos, finalizando con un apartado de conclusiones.

■ 5.2. LOS BONOS EDUCATIVOS

Un bono es un título-valor que puede utilizarse como instrumento de pago para la adquisición de un determinado bien o servicio. Sin restar importancia a la utilidad de los bonos 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 bonos. Pese a que la utilización de bonos para la financiación de la educación no se circunscribe al sector público, su uso por instituciones privadas ha sido poco frecuente².

Las tres características básicas de los bonos 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 financiación condicionada. Los demandantes sólo pueden utilizar los bonos para «comprar» el servicio financiado (en este caso, educación).
- c) El procedimiento de asignación de recursos tiene tres pasos. En primer lugar, la autoridad educativa entrega a los padres los bonos, mediante los cuales podrán pagar el precio que cueste la escolarización de sus hijos. Posteriormente, los padres entregan esos bonos como instrumento de pago en el centro educativo que elijan. Por último, los centros los canjearán por dinero en la administración pública correspondiente.

² Las escasas experiencias con bonos privados se citan en Wells (1993), pp. 165.

Los objetivos de los bonos escolares son muy diversos, dependiendo de la instrumentación concreta que se dé a este sistema de financiación. Sin embargo, pueden distinguirse dos propósitos primordiales: aumentar la capacidad de elección de los demandantes del servicio e incrementar la competencia entre los oferentes. Este último objetivo, puede entenderse como un paso previo para lograr un mayor nivel de eficiencia, aunque la relación entre competencia y eficiencia no está probada en el sector educativo³. A pesar de que las propuestas de bonos se han centrado en la libertad de elección y en la competencia, tampoco han dejado de lado las consecuencias que podrían tener sobre la equidad. En algunos casos se ha pretendido únicamente mantener el *status quo* existente, mientras que en otros los bonos 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 los sistemas de bonos y por ello puede considerarse como el tercer objetivo de los mismos.

El origen histórico de los bonos educativos se ha atribuido al economista liberal Milton Friedman (1955), quien propuso este sistema con el objetivo de solucionar los problemas que presentaba la educación norteamericana, aunque a finales del siglo XVIII el filósofo Thomas Paine (1791) ya había sugerido la utilización de un sistema de financiación bastante similar. Los bonos inicialmente propuestos por Friedman sólo podían ser utilizados en centros privados y su cuantía era igual al coste por alumno en centros públicos, aunque las familias podían completar dicha cuantía si preferían escuelas más caras. Pese a las ventajas que Friedman atribuyó a su sistema, éste ha sido sometido a numerosas críticas⁴, que se han centrado en las consecuencias negativas sobre la equidad y en la falta de regulación de la propuesta. Si bien las críticas vertidas sobre el sistema de Friedman estaban justificadas, no se pueden extrapolar a todos los sistemas de bonos. De hecho, algunas de las propuestas posteriores han pretendido mejorar la equidad del sistema y han establecido un nivel elevado de regulaciones. Sin embargo, la propuesta inicial de Friedman ha marcado de forma significativa la opinión pública respecto a los bonos educativos, que han quedado caracterizados como instrumentos de carácter liberal o conservador.

Como contrapartida al sistema de Friedman, Christopher Jencks (1970) dirigió un informe que incluía una nueva propuesta de bonos con características y objetivos radicalmente distintos. El objetivo de este informe era desarrollar un sistema de bonos 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 en el colectivo con menos recursos. Bajo estas premisas, Jencks y sus colaboradores evaluaron la conveniencia de dis-

³ Se pueden consultar, entre otros, los trabajos de Levin (1992) y López Rupérez (1995).

⁴ Entre los trabajos críticos con el sistema de Friedman se pueden destacar: Wells (1993), pp. 150-151; Lamdin y Mintrom (1997), pp. 217-218 y Levin (1980), pp. 108-113.

tintos sistemas de bonos, llegando a la conclusión de que el sistema más adecuado era el «Modelo compensatorio regulado», en el que las escuelas no podían cobrar cantidad alguna a los padres y el importe de los bonos era inversamente proporcional a la renta familiar. Esta propuesta teórica se tradujo en un experimento en el distrito californiano de Alum Rock, que se analizará posteriormente.

Tras las propuestas de Friedman y Jencks, que pueden ser consideradas como antagónicas en la literatura, han sido múltiples las aportaciones teóricas al mecanismo de bonos. 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 bonos que redundaran en una mayor eficacia. Entre estas aportaciones destacan las propuestas de Coons y Sugarman (1978), Peacock (1983), Le Grand (1989), Chubb y Moe (1990), Becker y Becker (1997), así como otra propuesta más radical del propio Friedman (1997).

Pese a que la literatura sobre bonos es muy abundante, las experiencias con este sistema de financiación son mucho más escasas. La primera de ellas tuvo lugar en el distrito californiano de Alum Rock⁵ entre 1973 a 1977 y se basó en las propuestas del informe dirigido por Jencks. Tras la finalización de esta experiencia se llegó a la conclusión de que ese tipo de bonos en concreto había tenido un efecto positivo sobre la equidad, la diversidad de centros educativos y la libertad de elección por parte de los padres. Sin embargo también se había producido un incremento de los costes del servicio sin garantizar unos mejores resultados en cuanto al aprendizaje. Estos resultados provocaron que los bonos no se volvieran a emplear en educación hasta la década de los 90, pudiéndose encontrar nuevas experiencias en Milwaukee y Cleveland (Estados Unidos) y también en países sudamericanos como Chile o Colombia⁶. En esta década también se llevaron a cabo experiencias en algunos países europeos como Inglaterra⁷, Finlandia⁸ o Suecia, además del caso de Valencia que constituye el eje de este trabajo.

■ 5.3. LA EDUCACIÓN INFANTIL EN VALENCIA

Antes de describir el funcionamiento del cheque escolar se hace necesario analizar las características de la Educación Infantil en Valencia, con el objetivo de proporcionar una imagen más completa de las circunstancias que influyen sobre este mecanismo de financiación. La Educación Infantil valenciana va a verse influida por tres factores distintos. En primer

⁵ Véase Maynard (1975) y Kirkpatrick (1990).

⁶ Estas experiencias son analizadas en Zimmer y Bettinger (2008) [*vid.*, asimismo, Capítulos 2, 3 y 7 de este libro].

⁷ Véase Sparkes y West (1998).

⁸ Véase Heikkilä (1998).

lugar, se trata de una etapa educativa que depende de los tres niveles de gobierno existentes en España. En segundo lugar, la introducción del cheque escolar ha coincidido en el tiempo con diferentes leyes educativas, que han ido modificando la estructura y características de la Educación Infantil. Por último, la financiación de esta etapa educativa no depende únicamente del cheque escolar, sino que éste coexiste con otros mecanismos de financiación que influyen sobre sus resultados.

El sistema educativo español depende de tres niveles de gobierno, con distintas competencias. La Administración Central es la responsable de la organización general del sistema educativo, de establecer la tipología de centros educativos y de fijar los requisitos que deben cumplir dichos centros. Sin embargo, las administraciones educativas más importantes son las Comunidades Autónomas, que son responsables de la autorización de los centros, de la fijación de los currículos, del sistema de evaluación y además son las propietarias de la mayoría de los centros públicos. Por último, los Ayuntamientos tienen funciones menos relevantes, encargándose del mantenimiento y vigilancia de los centros públicos, del desarrollo de proyectos educativos, siendo también propietarios de algunos centros públicos.

En lo referente a la legislación educativa, la aprobación de la LOGSE⁹ en 1990 supuso un cambio radical para la organización del sector educativo español, afectando de forma singular a la Educación Infantil. Los cambios fueron abundantes, comenzando por la denominación de esta etapa, que pasó de «Educación Preescolar» a «Educación Infantil», pero también se modificaron los objetivos, los ciclos y los requisitos que debían cumplir los centros educativos. La Educación Infantil quedó configurada en dos ciclos. El primero se refería a los niños menores de tres años y el segundo pasó a incluir a los niños con edades comprendidas entre los tres y los seis años. En cuanto a los requisitos, que hacían referencia al profesorado y a las instalaciones, pasaron a ser mucho más severos que los existentes en la legislación anterior, lo que obligó a establecer un periodo transitorio para que los centros se pudieran adaptar a la nueva situación. La publicación de la LOCE¹⁰ a finales de 2002 supuso un nuevo impulso para esta etapa educativa, estableciendo la gratuidad del segundo ciclo de Educación Infantil. Además, esta ley promovió los conciertos educativos en este ciclo, con el objetivo de favorecer la elección entre centros públicos y privados por parte de los padres. La última ley que afecta a la Educación Infantil es la LOE¹¹, que sigue sin establecer su carácter obligatorio, pero que incluye ciertos cambios para el primer ciclo de esta etapa, al establecer que las administraciones educativas promoverán un aumento de las plazas públicas y asegurarán la oferta educativa para estos niños. Mención aparte merecen las denomina-

⁹ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (BOE nº 258, de 4 de octubre).

¹⁰ Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE nº 307, de 24 de diciembre).

¹¹ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE nº 106, de 4 de mayo).

das «guarderías». Se trata de centros privados que no están autorizados por la administración educativa y que únicamente están obligados a cumplir requisitos de seguridad e higiene. Estas guarderías han podido funcionar durante todo el periplo del cheque escolar, aunque como veremos posteriormente, no siempre se han podido beneficiar de la financiación pública.

La introducción de la LOGSE también supuso un cambio en la actitud de los centros educativos frente a los dos ciclos de la Educación Infantil. El segundo ciclo de esta etapa (3-6 años) puede impartirse tanto en centros dedicados exclusivamente a Educación Infantil como en centros que además disponen de la etapa primaria. Sin embargo, la mayor parte de los centros con primaria (públicos y privados) han introducido el segundo ciclo de Educación Infantil entre sus enseñanzas. Esta mayor oferta de plazas va en detrimento de los centros que solamente ofrecen Educación Infantil, pues la mayoría de los padres prefieren escolarizar a sus hijos en centros que les puedan asegurar su continuidad en la educación primaria. La situación en el primer ciclo de Educación Infantil (0-2 años) es muy diferente. La oferta pública es muy escasa (2 centros en la ciudad de Valencia) y la privada se circunscribe, prácticamente en su totalidad, a centros sin educación primaria.

La financiación de la Educación Infantil es muy compleja en España y particularmente 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 autoridades educativas no tienen la obligación constitucional de financiarla, pero lo van a hacer a través de los mecanismos que aparecen a continuación.

La financiación de los centros públicos de Educación Infantil situados en Valencia la llevan a cabo la Conselleria de Educación de la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de la ciudad. El Ayuntamiento se encarga de los gastos de vigilancia y mantenimiento, mientras que la Conselleria hace frente a todos los demás (profesorado, instalaciones, material, etcétera). La Conselleria podría, en teoría, cobrar a los padres precios públicos por la prestación de los servicios educativos en sus centros; sin embargo no lo hace, siendo todos los centros de Educación Infantil que dependen de ella completamente gratuitos. La única excepción, la constituye un centro público municipal de primer ciclo de Educación Infantil, que continúa cobrando precios públicos a los padres.

La Conselleria de Educación también financia a muchos centros privados. Esta financiación se puede agrupar en dos bloques, la que afecta a centros de primer ciclo de Educación Infantil y la que se refiere al segundo ciclo.

La Conselleria de Educación concede ayudas destinadas a los centros de primer ciclo de Educación Infantil autorizados¹². Consisten en una cantidad por niño matricula-

¹² Orden de 28 de febrero de 2007, de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte, por la que se convocan ayudas económicas destinadas a la escolarización en los centros de Educación Infantil Primer Ciclo de titularidad de corporaciones locales y de titularidad privada para el curso escolar 2007-2008. (DOGV nº 5.467, de 9 de marzo).

do, que los centros deben descontar en el recibo mensual que cobran a los padres. De la convocatoria del curso 07/08 se beneficiaron 256 centros educativos en toda la Comunidad Valenciana, de los que 82 estaban situados en la ciudad de Valencia. Para las guarderías que han solicitado la autorización como centros educativos, pero que todavía no la han recibido, la Conselleria concede unas ayudas de menor importe¹³. Estas ayudas son mucho menos frecuentes, beneficiando en 2007 a 68 guarderías, de las que 2 pertenecían a Valencia. Ambas ayudas son compatibles con el cheque escolar, siempre y cuando la suma de su importe y el del cheque no sobrepasen el precio total cobrado a los padres.

El panorama del segundo ciclo de Educación Infantil es diferente. En primer lugar, desde el año 2001 el régimen de conciertos educativos existente para la educación primaria se ha ido extendiendo paulatinamente al segundo ciclo de Educación Infantil, hasta alcanzar en la actualidad a todos los centros que imparten ambas etapas educativas¹⁴. Con este sistema la Conselleria comenzó financiando una parte del puesto escolar, pero ha ido aumentando la dotación presupuestaria hasta cubrir dicho coste completamente. Al recibir esta financiación los centros concertados deben cumplir gran parte de los requisitos exigidos a los centros públicos, como la gratuidad del servicio o el procedimiento de selección del alumnado. Al tratarse de centros gratuitos, los niños que asisten a ellos no pueden ser beneficiarios del cheque escolar. En segundo lugar, existen unas ayudas destinadas a los centros de Educación Infantil de segundo ciclo que no se han podido beneficiar del sistema de conciertos al no impartir educación primaria¹⁵. Estas ayudas alcanzaron en el curso 07/08 a 95 centros en la Comunidad Valenciana, de los cuales 19 estaban situados en la ciudad de Valencia. Al no cubrir todo el coste del servicio, son compatibles con el cheque escolar.

Si la Conselleria de Educación dirige sus ayudas a los centros educativos, la administración local ha decidido financiar directamente a las familias. El Ayuntamiento de Valencia financia la educación de los niños menores de seis años mediante el cheque escolar, que será analizado con detalle a continuación.

¹³ Orden de 28 de febrero de 2007, de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte, por la que se convocan ayudas destinadas al mantenimiento de guarderías infantiles de titularidad de corporaciones locales o entidades privadas sin ánimo de lucro, para el ejercicio 2007. (DOGV nº 5.467, de 9 de marzo).

¹⁴ Orden de 29 de diciembre de 2004, de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte, que establece el procedimiento a seguir por los centros docentes de la Comunidad Valenciana para solicitar el acceso al régimen de convenios o conciertos educativos, o convenios o conciertos económicos singulares, su renovación, su prórroga, o la modificación de los mismos; y por la que se aprueban los modelos de documentos administrativos en los que se han de formalizar los citados convenios o conciertos. (DOGV nº 4.923, de 13 de enero de 2005).

¹⁵ Orden de 2 de marzo de 2007, de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte, por la que se convocan ayudas económicas destinadas a centros privados, autorizados para impartir Educación Infantil de Segundo Ciclo, que no estén concertados ni adscritos a un centro de Educación Primaria para el curso escolar 2007-2008. (DOGV número 5.467, de 9 de marzo).

■ 5.4. DESCRIPCIÓN DEL CHEQUE ESCOLAR

■ 5.4.1. Origen del cheque escolar

Tras las elecciones municipales de 1991, se produjo un cambio de gobierno en la ciudad de Valencia. La coalición formada por el Partido Popular y el partido regionalista Unión Valenciana alcanzó la mayoría absoluta en esos comicios, relevando en el poder a los partidos de izquierda, que habían gobernado la ciudad desde el inicio del periodo democrático. Entre las medidas que propuso el nuevo gobierno, destacó la introducción de un nuevo sistema de financiación de la Educación Infantil que hasta entonces no se había utilizado en España: el cheque escolar.

La introducción del cheque escolar no estuvo exenta de polémica, pues vino acompañada por la desaparición del anterior sistema de financiación municipal auspiciado por los gobiernos de izquierda, que se basaba en la creación de una red de escuelas públicas municipales dedicada a los niños menores de 4 años. Para ello se construyeron y financiaron 3 centros públicos y se otorgaron subvenciones a 24 cooperativas de enseñanza privadas que eran tratadas también como «centros públicos». La implantación del cheque escolar en el curso 92/93 supuso la inmediata privatización de los 3 centros públicos municipales que pasaron a ser gestionados por entidades privadas; además, los 480.000 € destinados a financiar a sus 313 alumnos pasaron al presupuesto del cheque escolar. La subvención a las 24 cooperativas privadas, que financiaba la educación de aproximadamente 1.700 niños, coexistió con el cheque escolar durante 2 años, pero finalmente su dotación de 1.650.000 € pasó a engrosar el presupuesto del cheque escolar a partir del curso 94/95.

■ 5.4.2. Objetivos del cheque escolar

Como se ha comentado anteriormente, los bonos pueden perseguir diversos objetivos. En el caso del cheque escolar de Valencia estos objetivos no fueron definidos legalmente hasta el curso 96/97, cuando se justificó este mecanismo de financiación sobre la base de dos premisas. En primer lugar, hacer efectivo el principio de igualdad en el derecho a la educación previsto en la Constitución Española, garantizando para ello el acceso a la educación de todos los niños que se encuentren en condiciones socioeconómicas desfavorables. En segundo lugar, permitir la libertad de elección de centro educativo, que se vería seriamente limitada si no viniera acompañada de financiación pública. Este segundo 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 bonos: 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 otor-

ga a los aspectos competitivos hacen que el cheque escolar 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.

■ 5.4.3. Características del cheque escolar

El cheque escolar de Valencia comenzó su andadura en el curso escolar 92/93 y ha funcionado ininterrumpidamente hasta la actualidad. Su estructura y funcionamiento se encuentran regulados en unas bases¹⁶ que han ido variando a lo largo estos años y que, atendiendo a 8 criterios¹⁷, se detallan a continuación.

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 que la gran mayoría de los centros públicos son financiados por las Administraciones Públicas y, por lo tanto, totalmente gratuitos. Únicamente un centro público municipal de primer ciclo de Educación Infantil cobra precios por la prestación de sus servicios y por tanto participa en el sistema. Este centro solamente recibió cheques escolares de 33 niños durante el curso 07/08, cantidad insignificante si se compara con las 6.671 concesiones del conjunto de la ciudad. Por este motivo, puede generalizarse calificando al cheque escolar como un sistema de financiación de la educación privada.

2) *Regulación de la calidad del servicio*

La regulación de los centros receptores de cheques ha variado mucho con el transcurso del tiempo. Hasta el año 1996 no se establecía ninguna regulación para los centros que se quisieran beneficiar del cheque escolar. Por lo tanto, cualquier guardería, incluso sin licen-

¹⁶ Las bases reguladoras de los dos primeros cursos (92/93 y 93/94) 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 94/95 y 95/96: BOPV nº 41, de 18 de febrero de 1994; curso 96/97: BOPV nº 43, de 20 de febrero de 1996; curso 97/98: BOPV nº 21, de 25 de enero de 1997; curso 98/99: BOPV nº 26, de 31 de enero de 1998; curso 99/00: BOPV nº 9, de 12 de enero de 1999; curso 00/01: BOPV nº 7, de 11 de enero de 2000; curso 01/02: BOPV nº 17, de 20 de enero de 2001; curso 02/03: BOPV de 19 de diciembre de 2001; curso 03/04: BOPV nº 300, de 18 de diciembre de 2002; curso 04/05: BOPV nº 298, de 16 de diciembre de 2003; curso 05/06: BOPV nº 299, de 16 de diciembre de 2004; curso 06/07: BOPV nº 297, de 15 de diciembre de 2005; curso 07/08: BOPV nº 305, de 23 de diciembre de 2006; curso 08/09: BOPV nº 300, de 18 de diciembre de 2007.

¹⁷ Para establecer estos criterios se han tenido en consideración las clasificaciones de los sistemas de bonos llevadas a cabo por Jencks *et al.* (1970), Blaug (1985) y Levin (1991).

cia de apertura podía participar en el sistema. Además, los centros situados en otra localidad también podían recibir cheques de niños empadronados en Valencia. Desde el curso 96/97 se exige a las escuelas el cumplimiento de ciertos requisitos: tener licencia de apertura, estar dada de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, haber superado una revisión sanitaria y estar ubicada en el término municipal de Valencia. El siguiente paso se dio en el curso 00/01 cuando se exigió a los centros su inscripción en el Registro Municipal de Escuelas Infantiles de Valencia. Para poder figurar en este registro se establecieron requisitos más severos, exigiéndose a los centros que impartían segundo ciclo de Educación Infantil estar autorizados por la Conselleria de Educación o en trámite de autorización. Si impartían el primer ciclo, no era necesaria la autorización pero tenían que presentar documentación referente a planos, contratos y titulación del personal y proyecto curricular. Desde el curso 04/05 se exige a todos los centros, independientemente del ciclo, estar autorizados o en trámite de autorización.

Como resumen, se puede decir que el cheque escolar comenzó su andadura sin ningún tipo de control sobre los centros, pero esa situación ha ido cambiando paulatinamente hasta la situación actual en la que sólo los centros autorizados (o en trámite) por la Conselleria pueden recibir cheques. Al tratarse de centros autorizados, deben cumplir todos los requisitos legales establecidos por la LOE y además están sometidos a inspección educativa al igual que los centros de primaria o secundaria.

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, pudiendo aplicar para ello cualquier criterio en la selección. No obstante, los centros privados concertados por la Conselleria de Educación tienen que aplicar los mismos criterios de admisión que los centros públicos¹⁸, si bien estos centros concertados no guardan ninguna relación con la existencia del cheque escolar, al ser completamente gratuitos.

4) Regulación de los precios del servicio

El cheque escolar de Valencia no introduce ninguna regulación sobre los precios, pudiendo los centros cobrar a los padres el precio que estimen oportuno. Por tanto, las familias se verán obligadas a pagar la diferencia entre el precio del servicio y el importe del che-

¹⁸ Véase el Decreto 33/2007, de 30 de marzo, del Consell, por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de régimen general (DOGV nº 5.483, de 3 de abril), desarrollado por la Orden de 27 de abril de 2007, de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte, por la que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 5.503, de 2 de mayo).

que cuando este último sea inferior: a este tipo de bonos se les denomina «suplementarios» o «suplementables» en la literatura [*vid.* asimismo nota 4 del Capítulo 1 de este libro]. Por el contrario, el importe del cheque no puede superar nunca el precio establecido por los centros. Es decir, si un centro cobra un precio inferior a la cuantía del cheque, éste se reducirá hasta el importe del precio cobrado. Con esta medida se pretende que el cheque no se convierta en una subvención indirecta a los centros educativos.

5) Beneficiarios de los cheques

Para ser beneficiario del cheque escolar se exige el cumplimiento de cuatro requisitos: tener menos de 6 años, estar empadronado en Valencia, estar al corriente de las obligaciones tributarias y estar escolarizado en un centro educativo. El mero cumplimiento de estos requisitos permite ser beneficiario potencial del cheque escolar. Sin embargo, no todos estos niños se han podido beneficiar finalmente de los cheques. La razón principal es que el presupuesto que el Ayuntamiento destina al programa del cheque escolar no garantiza la atención de todas las solicitudes. Esta insuficiencia presupuestaria convierte al cheque escolar en un bono selectivo. Como excepción, en los cursos 06/07 y 07/08 se atendieron todas las solicitudes que cumplían los requisitos. Sin embargo, esta situación no se ha consolidado en el curso 08/09.

Para poder seleccionar a los destinatarios finales, las solicitudes se ordenan según un baremo y se conceden hasta llegar al punto en el que se termina la dotación presupuestaria. Este baremo se construye puntuando dos criterios: la renta anual de la unidad familiar y la situación familiar. Sin embargo, las variables concretas que se han tenido en cuenta en cada uno de estos criterios, así como la valoración otorgada a cada una de ellas, se han modificado con el transcurso de los años. A continuación se analiza de forma separada la evolución de ambas.

a) Renta de la unidad familiar

Es el criterio que más ha influido en la concesión o denegación de cheques, pues la puntuación del baremo depende fundamentalmente de la renta. El mecanismo de puntuación es inversamente proporcional a la renta familiar, aunque la puntuación concreta ha variado con el tiempo, tal y como se muestra en el cuadro 5.1.

Para cuantificar la renta de la unidad familiar se utiliza la renta declarada en la última declaración presentada del Impuesto sobre la Renta, mientras que el salario mínimo interprofesional corresponde al año de esa declaración. En cuanto a las diferencias en el mecanismo de puntuación entre estos dos periodos pueden destacarse cuatro. En primer lugar, durante los dos primeros cursos se utilizaba el salario mínimo anual y durante los siguientes pasa a considerarse el mensual. Además, a partir del curso 94/95 se divide la renta familiar por el número de miembros de la familia. Es decir, la variable a considerar pasa a

Cuadro 5.1

PUNTUACIÓN OTORGADA A LA RENTA DE LA UNIDAD FAMILIAR

CURSOS 92/93 Y 93/94	CURSOS 94/95 - 05/06	CURSOS 06/07 - 08/09
Renta < SMI: 5 puntos		
SMI < Renta < 2xSMI: 4 puntos	$\text{Puntos} = \frac{28 \times \text{SMImensual}}{\text{Renta}/\text{N}^\circ \text{ miembros}}$	$\text{Puntos} = \frac{35 \times \text{SMImensual}}{\text{Renta}/\text{N}^\circ \text{ miembros}}$
2xSMI < Renta < 3xSMI: 3 puntos		
3xSMI < Renta < 4xSMI: 2 puntos		

* SMI = Salario mínimo interprofesional.

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases reguladoras del cheque escolar.

ser la renta per cápita de la unidad familiar. En tercer lugar, mientras el antiguo mecanismo establece la puntuación por tramos de renta, desde el curso 94/95 la puntuación se basa en una función continua, evitando así los «errores de salto» que se producían anteriormente. Por último, a partir del curso 06/07 el salario mínimo interprofesional se multiplica por 35 en lugar de 28, aumentando así la puntuación obtenida por todos los solicitantes.

b) Circunstancias personales y familiares

Al incluir estas circunstancias en el baremo del cheque escolar se ha pretendido beneficiar a determinados colectivos cuya situación social era desfavorable. Las variables que se han utilizado para valorar esta situación se exponen en el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2

PUNTUACIÓN OTORGADA POR CIRCUNSTANCIAS PERSONALES Y FAMILIARES

	CURSOS 92/93 93/94	94/95 95/96	96/97	97/98 01/02	02/03	03/04	04/05 07/08
Minusvalía del niño	2	2	1,5				
Minusvalía de hermanos		1					
Minusvalía de padres o hermanos	1						
Minusvalía de algún miembro de la familia				1	1	1	1
Superdotación del niño		1					
Hijos de viudos, separados o solteros	1						
Familia numerosa	1	1	1	1	1	1 - 1,5	1 - 1,5
Desempleo de algún miembro de la familia		1	1				
Otras situaciones	1						
Padre y madre laboralmente activos					1	1	
Partos múltiples						0,5	0,5
Maltrato y violencia doméstica						1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases reguladoras del cheque escolar.

Una vez vista la puntuación concedida a los criterios que conforman el baremo, es necesario conocer cuál es la puntuación a partir de la cual se concede el cheque a los solicitantes. Esta puntuación la establece *a posteriori* el Servicio de Educación del Ayuntamiento considerando las solicitudes presentadas y la dotación presupuestaria. Por ese motivo, la puntuación ha ido variando a lo largo de los años, como muestra el cuadro 5.3.

6) Cuantía de los cheques

El cheque escolar comenzó su andadura como un bono constante de 12.000 pesetas (72,12 €) que alcanzó a todos los solicitantes. Durante los tres cursos siguientes, el cheque siguió siendo constante, pero sólo pudieron beneficiarse aquellos niños que alcanzaron una puntuación mínima en el baremo (5, 3,75 y 4,27 puntos). Sin embargo, a partir del curso 96/97 su cuantía se convirtió en variable, en función de la puntuación obtenida en el baremo. El Servicio de Educación del Ayuntamiento establece, una vez recibidas todas las solicitudes, unos tramos de puntuación a los que corresponderá un determinado importe. 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. El cuadro 5.3 muestra, además del importe medio de los cheques concedidos, cómo ha ido variando la cuantía mensual correspondiente al primer y al último tramo del cheque escolar a lo largo de los distintos cursos. Como puede apreciarse en este cuadro, durante los dos últimos cursos el cheque alcanzó a todos los solicitantes que cumplieron los requisitos, aunque aquellos que obtuvieron una puntuación más baja sólo pudieron obtener un cheque valorado en 30 €.

Cuadro 5.3

EVOLUCIÓN DE LA CUANTÍA MENSUAL DEL CHEQUE ESCOLAR (EUROS)

CURSO	PRIMER TRAMO		ÚLTIMO TRAMO		IMPORTE MEDIO
	PUNTUACIÓN MÍNIMA	IMPORTE	PUNTUACIÓN MÍNIMA	IMPORTE	
92/93	0	72,12	0	72,12	40,91
93/94	5	72,12	5	72,12	60,82
94/95	3,75	78,13	3,75	78,13	68,10
95/96	4,27	80,87	4,27	80,87	71,74
96/97	3,10	30,05	7	84,14	60,90
97/98	3,10	42,07	6	84,14	64,61
98/99	3,14	42,07	9	87,15	64,23
99/00	2,85	36,06	8,96	87,15	64,51
00/01	2,70	36,06	8,95	87,15	59,08
01/02	2,27	36,06	7,50	87,15	54,30
02/03	2,85	36,06	7,50	87,15	49,29
03/04	2,85	36,06	7,50	87,15	48,61
04/05	1,90	36,06	7,50	87,15	47,96
05/06	1,50	36,06	7	87,15	47,51
06/07	0	30,00	6	90,00	51,55
07/08	0	30,00	6,47	90,00	52,56

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ayuntamiento de Valencia.

7) Servicios financiados con los cheques

Las bases reguladoras del cheque escolar limitan su utilización 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 análoga. Aunque el transporte escolar no se cita expresamente, no puede entenderse como un componente del servicio de enseñanza, quedando también al margen de los servicios financiados por el cheque escolar.

8) Información sobre el sistema

El funcionamiento del cheque escolar se centraliza en una agencia del Ayuntamiento de Valencia denominada «Oficina Municipal del Cheque Escolar». Esta oficina se encarga de entregar y recoger las solicitudes de cheques, de valorarlas en función del baremo, de elaborar y entregar los cheques escolares, de controlar el funcionamiento del sistema y también de facilitar información a los interesados. A continuación se analiza la cantidad y adecuación de la información suministrada.

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 del cheque y los plazos para la solicitud. Para difundir esta información, la Oficina del Cheque Escolar no se pone en contacto individualmente con los padres, 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, 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. Estas bases se publican cada año en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia y son expuestas en diversos tablones de anuncios del ayuntamiento. Por otro lado, la Oficina del Cheque Escolar facilita a los padres un listado en el que se recogen los centros que participan en el sistema.

Además de los mecanismos de información pública descritos, 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 disponer de una mayor demanda. En la práctica, la mayoría de los centros privados colocan carteles informando del plazo de las solicitudes del cheque escolar y explican a los padres los pasos que deben seguir para obtener estas ayudas.

■ 5.4.4. Evolución del cheque escolar

Tras exponer las principales características del cheque escolar, en este apartado se muestran algunos datos sobre la evolución de esta experiencia, que se resumen en el cuadro 5.4.

La primera columna de este cuadro recoge la evolución del gasto público destinado a pagar los cheques escolares. Se puede comprobar cómo el importe de estas ayudas se incrementó de forma muy significativa en el curso 93/94, debido a que el primer año de funcionamiento no se agotó todo el presupuesto previsto al no presentarse suficientes solicitudes. Sin embargo, el aumento más notable se produjo en el curso siguiente, cuando se destinó al cheque escolar el presupuesto que anteriormente se dedicaba a financiar las cooperativas de enseñanza. A partir del curso 95/96 el presupuesto ha continuado incrementándose, aunque de forma mucho menos relevante.

Las tres columnas siguientes indican el número de solicitudes presentadas, las que fueron concedidas y el porcentaje de concesión. Como puede apreciarse, el número de solicitudes recibidas durante el primer año fue mucho menor que en cursos posteriores, debido a la falta de información. Esta situación provocó que se pudiera hacer frente a todas las solicitudes, aunque algunas fueron desestimadas por no cumplir los requisitos

Cuadro 5.4

DATOS SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL CHEQUE ESCOLAR

CURSO	GASTO (€)	SOLICITANTES	BENEFICIARIOS	%	CENTROS
92/93	928.287	2.417	2.269	93,9%	n.d.
93/94	1.474.217	11.870	2.424	20,4%	n.d.
94/95	2.875.320	7.907	4.222	53,4%	303
95/96	2.940.650	9.587	4.099	42,8%	296
96/97	2.999.117	8.422	5.109	60,7%	261
97/98	3.167.394	7.823	5.047	64,5%	263
98/99	3.193.508	7.825	5.067	64,8%	265
99/00	3.256.229	7.504	5.123	72,3%	238
00/01	3.174.119	8.242	5.865	71,2%	248
01/02	3.477.758	9.592	6.756	70,4%	227
02/03	2.924.847	8.838	5.943	67,2%	208
03/04	3.240.566	10.084	6.398	63,4%	211
04/05	3.257.043	10.672	6.542	61,3%	212
05/06	2.982.759	9.441	5.869	62,2%	212
06/07	3.038.585	7.852	5.637	71,8%	204
07/08	3.506.057	7.877	6.671	84,7%	176

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ayuntamiento de Valencia.

de la convocatoria. El curso siguiente (93/94) el número de solicitudes casi se quintuplicó, debido al mayor grado de información al que accedieron los padres y a la confianza en que les fuera concedido un cheque que el curso anterior alcanzó a todos los solicitantes. El mayor número de solicitudes no llevó, sin embargo, a un aumento sustancial de los cheques concedidos, pues la dotación presupuestaria era insuficiente. Durante los cursos 94/95 y 95/96 el número de solicitudes disminuyó, debido al bajo porcentaje de concesión del curso 93/94. Por contra, las solicitudes concedidas aumentaron de forma considerable al existir un mayor presupuesto. Desde el curso 96/97 hasta 99/00 el número de solicitudes no sufrió grandes variaciones, aunque las concesiones sí aumentaron gracias a que el cheque pasó a tener una cuantía variable, lo que permitió atender más solicitudes con el mismo presupuesto. A partir del curso 00/01 las solicitudes aumentan progresivamente, hasta alcanzar el nivel máximo en el curso 04/05. Aunque este incremento puede obedecer a diversos factores, el aumento de la población infantil causado por la inmigración tuvo una influencia significativa, como se verá más adelante. Durante los últimos tres cursos, el número de solicitudes ha vuelto a descender, lo que ha permitido al Ayuntamiento atender todas las solicitudes que cumplían los requisitos de la convocatoria. Este último descenso puede ser explicado por la generalización del régimen de conciertos educativos, que es incompatible con el cheque escolar.

Respecto a los centros que han recibido cheques escolares, su número aparece en la última columna del cuadro 5.4. La existencia de unos requisitos mínimos para poder beneficiarse de este sistema ha provocado que todos los centros privados situados en Valencia hayan recibido en algún momento cheques. En el cuadro se aprecia, sin embargo, que el número de centros ha ido decreciendo con el transcurso de los años. Esta disminución se debe a varios motivos. En primer lugar, desde el curso 96/97 no se permite participar a los centros situados fuera de la ciudad, salvo en casos excepcionales. En segundo lugar, la implantación de conciertos educativos ha dejado fuera del sistema a muchos centros. Por último, han dejado de percibir el cheque las guarderías que no han recibido autorización por parte de la autoridad educativa.

Como se ha comentado anteriormente, la evolución del cheque escolar no puede entenderse sin considerar dos fenómenos aparentemente externos que le han afectado profundamente: el aumento de la población inmigrante y la generalización de los conciertos educativos.

Para analizar el primer fenómeno, el cuadro 5.5 ofrece información sobre la evolución de la población extranjera en los últimos padrones de habitantes de la ciudad de Valencia y su influencia sobre el cheque escolar. En la primera parte del cuadro se puede observar cómo el número de extranjeros ha crecido de forma evidente desde 1991, acentuándose este incremento a partir de 2001. Si se considera únicamente a los potenciales beneficiarios del cheque escolar, es decir a los niños menores de seis años, el aumento es igual-

mente significativo aunque ligeramente inferior. En la segunda parte del cuadro aparecen los cheques solicitados y concedidos a familias extranjeras¹⁹. Aunque sólo existen datos para los últimos cinco años, se aprecia la importancia creciente de este colectivo. Además, los porcentajes que representan los solicitantes extranjeros sobre el total están por encima de los que figuran en la primera parte del cuadro para el mismo periodo. Es decir, los habitantes de nacionalidad extranjera tienen una mayor predisposición a solicitar el cheque escolar que el resto de ciudadanos, lo que sin duda se debe a una situación socioeconómica cualitativamente distinta. En cuanto al nivel de concesión de cheques, no hay grandes diferencias para españoles y extranjeros, al mantenerse los porcentajes de solicitantes y beneficiarios relativamente estables. Además, las diferencias entre ambos porcentajes cambian de signo con los años.

Si el aumento de la población extranjera ha originado un incremento progresivo de las solicitudes de cheque escolar, la generalización del sistema de conciertos educativos ha

Cuadro 5.5

EL CHEQUE ESCOLAR Y LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN VALENCIA

AÑO	POBLACIÓN TOTAL DE LA CIUDAD			POBLACIÓN MENOR DE 6 AÑOS		
	EXTRANJEROS	TOTAL	%	EXTRANJEROS	TOTAL	%
1991	5.363	752.909	0,7%	220	41.333	0,5%
1996	6.821	746.683	0,9%	204	37.643	0,5%
2001	22.863	750.476	3,0%	732	36.276	2,0%
2002	39.563	764.010	5,2%	1.607	38.980	4,1%
2003	58.805	782.846	7,5%	2.788	41.289	6,8%
2004	71.746	790.754	9,1%	3.293	42.769	7,7%
2005	82.760	797.291	10,4%	3.807	44.413	8,6%
2006	99.820	807.396	12,4%	4.476	45.312	9,9%
2007	102.166	800.666	12,8%	5.057	45.753	11,1%
2008	116.453	810.064	14,4%	6.057	47.102	12,9%
CURSO	SOLICITANTES CHEQUE ESCOLAR			BENEFICIARIOS CHEQUE ESCOLAR		
	EXTRANJEROS	TOTAL	%	EXTRANJEROS	TOTAL	%
03/04	1.554	10.084	15,4%	1.087	6.398	17,0%
04/05	1.912	10.672	18,0%	1.120	6.542	17,1%
05/06	2.032	9.441	21,5%	1.503	5.869	25,6%
06/07	1.871	7.852	23,8%	1.344	5.637	23,8%
07/08	1.752	7.877	22,2%	1.462	6.671	21,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ayuntamiento de Valencia.

¹⁹ Para calificar como extranjero a un solicitante/beneficiario se ha tenido en cuenta la nacionalidad del padre/madre/tutor que realiza la solicitud del cheque.

tenido el efecto contrario. En la actualidad, los niños escolarizados en el segundo ciclo de Educación Infantil (3-6 años) asisten en su gran mayoría a centros gratuitos, bien públicos (9.301 niños en 06/07) o privados concertados (9.053 niños en 06/07), por lo que no pueden beneficiarse de una medida como el cheque, que pretende cubrir los costes de escolarización. En el citado curso 06/07 tan sólo 1.055 niños asistían a centros privados no concertados, siendo los únicos que en teoría podrían recibir cheques. En el cuadro 5.6 se representan los cheques concedidos en función de la edad de los niños. Aunque los datos no están disponibles para todo el periodo de vigencia del cheque escolar, puede apreciarse cómo la edad de los beneficiarios cada vez es más reducida, concentrándose en el primer ciclo de Educación Infantil (0-2 años).

■ 5.5. EVALUACIÓN DEL CHEQUE ESCOLAR

Tras la labor descriptiva del apartado anterior, el presente pretende examinar si el cheque escolar ha servido para alcanzar los dos objetivos definidos por el Ayuntamiento de Valencia: igualdad de oportunidades y libertad de elección de centro.

■ 5.5.1. Igualdad de oportunidades

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. En primer lugar se intentará dilucidar si realmente existen barreras económicas en ausencia del cheque escolar, para después examinar si el cheque puede ayudar a eliminarlas.

Cuadro 5.6

BENEFICIARIOS DEL CHEQUE ESCOLAR POR TRAMOS DE EDAD

CURSO	TOTAL	EDAD MEDIA	PRIMER CICLO ED. INFANTIL					SEGUNDO CICLO ED. INFANTIL				
			0	1	2	0-2	%	3	4	5	3-5	%
97/98	5.047	3,19	21	430	1.160	1.611	32%	1.400	1.021	1.015	3.436	68%
98/99	5.067	3,17	22	461	1.219	1.702	34%	1.346	994	1.025	3.365	66%
03/04	6.398	2,68	268	1.004	1.995	3.267	51%	1.213	1.053	865	3.131	49%
04/05	6.542	2,40	336	1.202	2.171	3.709	57%	1.399	1.186	248	2.833	43%
05/06	5.869	1,96	383	1.373	2.491	4.247	72%	1.397	139	86	1.622	28%
06/07	5.637	1,76	354	1.660	2.959	4.973	88%	412	171	81	664	12%
07/08	6.671	1,73	469	1.992	3.456	5.917	89%	485	154	115	754	11%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ayuntamiento de Valencia.

Respecto a la primera cuestión, la presencia de barreras económicas va a estar íntimamente ligada con la edad de los niños, distinguiendo entre los mayores de tres años (segundo ciclo de Educación Infantil) y los menores de esta edad (primer ciclo de Educación Infantil).

El acceso a la educación de los niños mayores de tres años está garantizado legalmente. Para cumplir este objetivo, la Conselleria de Educación ha creado una red de 91 centros públicos y 87 centros concertados en Valencia, a los que puede asistir cualquier niño independientemente de sus recursos. La oferta de estos centros es superior a la demanda, existiendo plazas vacantes en 17 de los 19 distritos que componen la ciudad. Si a esta situación unimos el hecho de que ambos tipos de centros deben admitir a todos los solicitantes mientras tengan plazas disponibles, se llega a la conclusión de que los niños mayores de tres años van a poder tener acceso a centros educativos gratuitos independientemente de su situación económica.

La situación de los niños menores de tres años es muy diferente. Aunque existe una amplia oferta educativa para estas edades, la mayor parte de los centros son de titularidad privada y cobran precios por la prestación de sus servicios. La oferta pública se limita a dos centros. Por lo 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 en ausencia del cheque escolar.

Una vez verificado que las barreras económicas solamente existen en el primer ciclo de Educación Infantil, se analiza si las características del cheque escolar son las más adecuadas para eliminarlas. De las características descritas anteriormente, existen dos que van a favorecer a las familias con escasos recursos: su carácter selectivo y su cuantía variable en función de un baremo que tiene en cuenta la renta y la situación familiar.

En el cuadro 5.7 se presenta la renta media de los beneficiarios del cheque escolar, distinguiéndolos en función del importe mensual del mismo. Al no disponer de estos datos para todos los años, el cuadro incluye información de dos cursos alejados en el tiempo que reflejan los cambios producidos durante este periodo. En el curso 98/99 los beneficiarios del cheque tenían una renta muy inferior a la del resto de solicitantes; además se aprecia cómo la renta de los beneficiarios disminuía conforme aumentaba la cuantía del cheque escolar. La situación en el curso 07/08 es bastante distinta. El motivo de esta diferencia es que tanto este curso como el 06/07 se concedieron todas las solicitudes que cumplían los requisitos de la convocatoria, independientemente de la renta familiar. Como puede comprobarse en el cuadro, la renta media de los beneficiarios ha ascendido enormemente durante esos nueve años, hasta situarse en 26.252 €, superando ligeramente a la del resto de solicitantes. Sin embargo, el cheque escolar continúa siendo un bono variable, por lo que son las familias con menores recursos quienes obtienen un importe mayor. Así, las familias que reciben cheques de menos de 45 € tienen una renta media de 49.423 €, mientras que las que reciben cheques de más de 76 € obtienen como media una renta de 8.383 €.

Cuadro 5.7

RENTA MEDIA DE LOS BENEFICIARIOS DEL CHEQUE ESCOLAR (EUROS)

	CURSO 98/99		CURSO 07/08	
	NIÑOS	RENTA MEDIA	NIÑOS	RENTA MEDIA
Beneficiarios	5.067	8.568	6.671	26.252
Importe del cheque (€)				
Menos de 45	1.360	11.940	1.634	49.423
Entre 45 y 60	524	10.076	2.217	27.986
Entre 61 y 75	1.248	8.613	1.065	16.534
Entre 76 y 90	1.935	5.762	1.755	8.383
Resto de solicitantes	2.758	15.787	1.206	25.665
Motivo de no recibir cheque				
Por baremo	2.153	17.961	0	—
Por incumplir requisitos	202	7.980	834	24.411
Renuncias	403	8.092	372	28.476

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ayuntamiento de Valencia.

Pese a las ventajas aducidas en el párrafo anterior, existe el riesgo de que las familias con una renta inferior no lleguen a solicitar el cheque escolar o incluso renuncien a él, lo que invalidaría los efectos equitativos de esta medida. Este riesgo se debe a otra característica del cheque escolar: la ausencia de regulación sobre precios. Como se vio anteriormente, las bases reguladoras no establecen ninguna regulación sobre los precios que pueden cobrar los 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 con menos recursos.

La magnitud de este problema dependerá de cuántos centros fijen su precio por encima del importe del cheque escolar. En el curso 98/99, de los 265 centros que participaron en el sistema 127 fijaron su cuota por debajo del importe máximo del cheque (87,15 €). Es decir, una familia que recibía un cheque de esta cuantía tenía la posibilidad de asistir a uno de estos 127 centros de forma gratuita. Sin embargo, el número de centros «gratuitos» disminuía si el cheque tenía una cuantía inferior. Así, si el cheque recibido correspondía al importe mínimo (42,07 €), el número de centros que tenían una cuota inferior quedaba reducido a 18. De los 5.067 niños que recibieron el cheque escolar en el curso 98/99, tan sólo 849 asistieron a centros educativos sin pagar nada por el servicio; el resto se vio obligado a completar el importe del cheque. Esta situación se ha ido agravando con el paso de los años, pues el importe mínimo ha ido disminuyendo, mientras que el importe máximo apenas ha variado (ver cuadro 5.3). En el curso 07/08 solamente hay 3 centros que cobran precios inferiores al importe máximo del cheque, lo que se traduce en que únicamente 15 niños han podido asistir de forma gratuita a clase de los 6.671 beneficiarios del cheque escolar.

■ 5.5.2. Libertad de elección de centro

Además de la igualdad de oportunidades, las bases reguladoras del cheque escolar establecen como objetivo básico la libertad de elección de centro por parte de los padres. Este objetivo se conecta también con el de equidad, ya que pretende ir dirigido a las familias con escasos recursos. A continuación se va a analizar si las características del cheque escolar son las más adecuadas para lograr este objetivo.

En el caso de Valencia, 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. Esta falta de participación no constituye realmente una limitación a la libertad de elección para los niños mayores de tres años, ya que los centros públicos son gratuitos y pueden ser elegidos por cualquier familia. Además, su presencia 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 Educación Infantil, la mayor parte de las familias tiene una única alternativa para escolarizar a sus hijos: los centros privados.

La escasez de regulaciones sobre la calidad del servicio permitía en un principio a todos los centros privados de Valencia la participación en el sistema, lo que otorgaba a los padres la posibilidad de elegir cualquiera de ellos. Sin embargo, el Ayuntamiento de Valencia ha ido exigiendo cada vez más requisitos para poder recibir cheques escolares, que actualmente sólo pueden ir dirigidos a centros autorizados.

Las bases reguladoras del cheque escolar no establecen ningún criterio obligatorio de selección del alumnado. Por tanto, los centros privados pueden seleccionar a sus alumnos basándose en 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.

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.

Los bonos únicamente van a favorecer la capacidad de elección de las familias que se benefician 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 han limitado el número de concesiones, excepto en los cursos 06/07 y 07/08 en los que se han atendido todas las solicitudes que cumplían los requisitos. No obstante, al tenerse en cuenta la renta familiar

en la concesión de estas ayudas, se está favoreciendo la elección de aquellos que tendrían más dificultades para poder asistir al centro que deseen.

El cheque escolar de Valencia es un bono 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.

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 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.

La información facilitada por el sector público juega un importante papel a la hora de fomentar la libre elección de centro, pues ayudará a conocer y a valorar mejor las alternativas disponibles. Esta información podría hacer referencia a las características de los centros educativos que pueden elegirse. Sin embargo, el Ayuntamiento de Valencia no proporciona a los padres ningún dato que facilite su elección.

Para finalizar con la libertad de elección, y a modo de resumen, en el cuadro 5.8 se comparan las características ideales que debería tener el sistema de bonos para favorecer la libertad de elección (columna 2) y aquéllas con las que cuenta realmente el cheque escolar de Valencia (columna 1). Como puede apreciarse, las dos columnas difieren de forma sustancial.

Cuadro 5.8

EL CHEQUE ESCOLAR Y LA LIBERTAD DE ELECCIÓN DEL CENTRO

CARACTERÍSTICAS	CHEQUE ESCOLAR	LIBERTAD ELECCIÓN
Titularidad de los centros	Privados	Públicos y privados
Regulación de la calidad	Con regulación	Sin regulación
Regulación selección del alumnado	Sin regulación	Con regulación
Regulación de precios	Sin regulación	Con regulación
Beneficiarios de los bonos	Selectivos*	Universales
Cuantía de los bonos	Variables	Variables
Otros servicios	No incluidos	Transporte
Información pública	Sin información	Con información

* Los cursos 06/07 y 07/08 se han concedido todos los cheques que cumplían los requisitos.

Fuente: Elaboración propia.

■ 5.6. CONCLUSIONES

En España las administraciones públicas han realizado un importante esfuerzo para crear una red de centros públicos y privados concertados que han permitido la gratuidad de la enseñanza Primaria y Secundaria. La Educación Infantil, al no ser una etapa obligatoria se ha encontrado en una situación desfavorable, pues la oferta de centros gratuitos ha sido tradicionalmente muy escasa. Con el objetivo de aumentar la escolarización en la etapa infantil y de favorecer la libertad de elección de centro, el Ayuntamiento de Valencia inició en el año 1992 una experiencia pionera en nuestro país consistente en entregar cheques escolares a los niños menores de seis años, que continúa utilizándose en la actualidad.

Los resultados de esta experiencia pueden considerarse positivos, permitiendo a muchas familias con escasos recursos la escolarización de sus hijos pequeños. Sin embargo, estos resultados podían haberse mejorado cambiando algunas de las características propias del cheque escolar. Si se pretendía igualar las condiciones de acceso y favorecer la libertad de elección, hubiese sido deseable, en primer lugar, la existencia de una oferta suficiente de centros tanto públicos como privados. Además, a los centros participantes se les debería haber exigido el cumplimiento de unos requisitos sobre selección del alumnado y precios, que permitieran a los padres poder elegir libremente el centro educativo de sus hijos con independencia de su situación socioeconómica. Por otro lado, también hubiese sido recomendable acompañar el cheque con medidas destinadas a favorecer el transporte escolar y el nivel de información disponible por parte de los padres. Sin duda, todas estas modificaciones hubiesen supuesto un mayor gasto al Ayuntamiento de Valencia, pero también hubiesen mejorado la eficacia del cheque escolar.

Si bien es cierto que en los años 90 el cheque escolar era una buena alternativa para repartir los escasos recursos municipales entre la gran cantidad de niños que cursaban Educación Infantil, en la actualidad la financiación pública de esta etapa educativa es mucho más completa. Desde la publicación de la LOCE en 2002, el segundo ciclo de Educación Infantil es gratuito en España. Para cumplir este mandato, la Comunidad Valenciana ha impulsado un sistema de conciertos educativos que permite, junto a los centros públicos existentes, una oferta gratuita suficiente para los niños mayores de tres años. En cuanto al primer ciclo de Educación Infantil, la Conselleria de Educación ha dotado importantes ayudas destinadas a los centros, que deben trasladarse a los precios cobrados a los padres.

El aumento de la financiación pública por parte de la administración educativa parece dejar poco margen de maniobra al cheque escolar, que en la actualidad se dedica básicamente a los niños menores de tres años que asisten a centros privados que no reciben suficientes ayudas de la Conselleria. Si la administración educativa valenciana sigue el mandato de la LOE y promueve un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo de Educación Infantil, seguramente nos encontremos ante la desaparición del cheque escolar.

■ BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, G.S.; BECKER, G.N. (1997): *The economics of life*. New York, McGraw-Hill.
- BLAUG, M. (1985), «Education vouchers - It all depends on what you mean», en LE GRAND, J.; ROBINSON, R.: *Economics of privatisation*. London, Weidenfeld & Nicolson: 160-176.
- CHUBB, J.E.; MOE, T.M. (1990), *Politics, markets, and America's schools*. Washington, Brookings Institution.
- COONS, J.E.; SUGARMAN, S.D. (1978), *Education by choice: the case of family control*. Berkeley, University of California Press.
- DÍAZ MALLEDO, J. (1979), Nota del autor en *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 4: 10-14.
- DÍAZ MALLEDO, J. (1980), *El cheque escolar y la verdadera historia de los bonos para educación*. Madrid, Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales Aplicadas.
- FRIEDMAN, M. (1955), «The role of government in education», en SOLO, R.A.: *Economics and the public interest*. New Brunswick, Rutgers University Press: 123-144.
- FRIEDMAN, M. (1997), «Public schools: make them private», en *Education Economics*, vol. 5, 3: 341-344.
- FUENMAYOR, A. (1998), *Educación infantil. Costes y financiación*. Barcelona, Ariel.
- HEIKKILÄ, M. (1998), «Market in the child care. Testing the voucher theory», STAKES/PSSRU Workshop, London, 12-13 de marzo de 1998.
- JENCKS, C. et al. (1970), *Educational vouchers: a report of financing elementary education by grants to parents*. Cambridge (Mass), Center for the Study of Public Policy.
- KIRKPATRICK, D.W. (1990), *Choice in schooling: a case for tuition vouchers*. Chicago, Loyola University Press.
- LAMDIN, D.J.; MINTROM, M. (1997), «School choice in theory and practice: taking stock and looking ahead», en *Education Economics*, vol. 5, 3: 211-244.
- LE GRAND, J. (1989), «Markets, welfare and equality», en LE GRAND, J.; ESTRIN, S.: *Market socialism*. Oxford, Oxford University Press: 193-211.
- LEVIN, H.M. (1980), «Educational vouchers and social policy», en HASKINS, R.; GALLAGHER, J.J.: *Care and education of young children in America: policy, politics, and social science*. Norwood, Ablex: 103-125.
- LEVIN, H.M. (1991), «The economics of educational choice», en *Economics of Education Review*, vol. 10, 2: 137-158.
- LEVIN, H.M. (1992), «Market approaches to education: vouchers and school choice», en *Economics of Education Review*, vol. 11, 4: 279-285.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1995), *La libertad de elección en educación*. Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales.
- MAYNARD, A. (1975), *Experiment with choice in education*. London, Institute of Economic Affairs.
- PAINÉ, T. (1791), *The rights of man*. Harmondsworth, Penguin Books. Se ha utilizado la versión en castellano de Fernando SANTOS, *Derechos del hombre*. Madrid, Alianza, 1984.
- PEACOCK, A.T. (1983), «Education voucher schemes - Strong or weak?», en *Journal of Economic Affairs*, vol. 2, 3: 113-116.
- SPARKES, J., WEST, A. (1998), «An evaluation of the English nursery voucher scheme 1996-1997», en *Education Economics*, vol. 6, 2: 171-184.
- WELLS, A.S. (1993), *Time to choose: America at the crossroads of school choice policy*. New York, Hill and Wang.
- ZIMMER, R., BETTINGER, E.P. (2008), «Beyond the rhetoric: Surveying the evidence on vouchers and tax credits», en LADD, H.F.; FISKE, E.B.: *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, New York, Routledge: 447-466.