ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN
SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA:

LOS BONOS ESCOLARES EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

Javier Díaz Malledo (coordinador)
Clive R. Belfield
Henry M. Levin
Alejandra Mizala
Anders Böhlmark
Mikael Lindahl
Rafael Granell Pérez
María Jesús San Segundo

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN

SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN

SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA:

LOS BONOS ESCOLARES EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

Javier Díaz Malledo (coordinador)
Clive R. Belfield
Henry M. Levin
Alejandra Mizala
Anders Böhlmark
Mikael Lindahl
Rafael Granell Pérez
María Jesús San Segundo

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Juan R. Quintás Seoane *(Presidente)*
José Antonio Olavarrieta Arcos *(Vicepresidente)*
José María Méndez Álvarez-Cedrón *(Secretario)*
José Antonio Arcos Moya
Julio Fermoso García
Julio Fernández Gayoso
Feliu Formosa Prat
Roberto López Abad
Enric Mata Tarragó
Antonio Pulido Gutiérrez
Atilano Soto Rábanos

Printed in Spain
Edita: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS)
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid

© Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS)

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISBN: 978-84-89116-58-0
Depósito legal: M-5735-2010
Preimpresión: Artegraf, S.A.
Imprime: Artegraf, S.A.

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN GENERAL 13
Javier Díaz Malledo

1.1. GENERALIDADES SOBRE LOS BONOS 16
1.2. LOS BONOS EN LA PRÁCTICA: LA EXPERIENCIA COMPARADA 19
1.3. LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA CON BONOS 21
1.4. LA EXPERIENCIA CHILENA CON BONOS 26
1.5. LA EXPERIENCIA SUECA CON BONOS 31
1.6. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA CON BONOS 35
1.7. EL MODELO ESPAÑOL DE SUBVENCIONES A LOS CENTROS PRIVADOS 40
BIBLIOGRAFÍA 45

CAPÍTULO 2. REFORMAS EDUCATIVAS CON PLANTEAMIENTOS DE MERCADO EN ESTADOS UNIDOS 47
Clive R. Belfield y Henry M. Levin

2.1. INTRODUCCIÓN 49
2.2. ANATOMÍA INTERNA DE LOS MERCADOS 51
2.3. LA EDUCACIÓN Y EL NEXO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO 54
2.4. POLÍTICAS ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN 56
2.4.1. Programas de bonos 56
2.4.2. Deducciones fiscales por gastos en educación 59
2.4.3. Las *charter schools* o escuelas con estatuto específico 60
2.4.4. Las organizaciones de gestión de la educación 60
2.5. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS 61
2.5.1. Investigaciones empíricas sobre las reformas 63
2.6. FUTURAS TENDENCIAS 76
BIBLIOGRAFÍA 78

CAPÍTULO 3. *VOUCHERS* EDUCATIVOS EN CHILE: LA EXPERIENCIA DE UN CUARTO DE SIGLO 83
Alejandra Mizala

3.1. INTRODUCCIÓN 85
3.2. LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES 86
3.2.1. La reforma de los años 80 86
3.2.2. Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia 88

3.3. RESULTADOS 89
3.3.1. Escolaridad y cobertura 89
3.3.2. Calidad 91
3.3.3. Equidad 97
3.4. LA LÓGICA DEL MERCADO Y SUS DEFICIENCIAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN 100
3.5. AVANCES RECIENTES 103
3.6. TAREAS PENDIENTES 106
3.7. COMENTARIOS FINALES 107
BIBLIOGRAFÍA 109

CAPÍTULO 4. POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA Y FINANCIACIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA: LA RECIENTE EXPERIENCIA SUECA 111
Anders Böhlmark y Mikael Lindahl

4.1. INTRODUCCIÓN 113
4.2. ANTECEDENTES 115
4.3. LA REFORMA ESCOLAR DE 1992 116
4.4. LOS DATOS 119
4.5. MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DEL TIPO DE ESCUELA 120
4.5.1. Acceso escolar endógeno 120
4.5.2. Distinguiendo entre estratificación y productividad 121
4.5.3. Medición del grado de elección 122
4.6. EFECTOS DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA SOBRE LA PRODUCTIVIDAD: ESTIMACIONES GLOBALES 124
4.7. SEPARANDO LOS EFECTOS DE LA ASISTENCIA A ESCUELAS PRIVADAS DE LOS EFECTOS DE LA COMPETENCIA 126
4.8. EFECTOS DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA SOBRE LA ESTRATIFICACIÓN 128
4.9. EFECTOS DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA SOBRE LOS COSTES ESCOLARES 130
4.10. CONCLUSIONES 131
BIBLIOGRAFÍA 132

CAPÍTULO 5. LOS BONOS EDUCATIVOS EN ESPAÑA: LA EXPERIENCIA VALENCIANA 135
Rafael Granell Pérez

5.1. INTRODUCCIÓN 137
5.2. LOS BONOS EDUCATIVOS 138
5.3. LA EDUCACIÓN INFANTIL EN VALENCIA 140
5.4. DESCRIPCIÓN DEL CHEQUE ESCOLAR 144
5.4.1. Origen del cheque escolar 144
5.4.2. Objetivos del cheque escolar 144
5.4.3. Características del cheque escolar 145
5.4.4. Evolución del cheque escolar 151
5.5. EVALUACIÓN DEL CHEQUE ESCOLAR 154
5.5.1. Igualdad de oportunidades 154
5.5.2. Libertad de elección de centro 157
5.6. CONCLUSIONES 159
BIBLIOGRAFÍA 160

CAPÍTULO 6. EL MODELO ESPAÑOL DE SUBVENCIONES: SEGMENTACIÓN DEL ALUMNADO Y REGULACIÓN 161
María Jesús San Segundo

6.1. INTRODUCCIÓN 163
6.2. IMPORTANCIA DE LA ESCOLARIZACIÓN PRIVADA EN ESPAÑA Y EN LA OCDE 165
6.2.a. ¿Expansión educativa pública o privada en España? 165
6.2.b. ¿Déficit de escolarización privada en España *versus* la OCDE? 166
6.3. IMPORTANCIA DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS A LOS CENTROS EN ESPAÑA Y EN LA OCDE 168
6.3.a. Indicadores internacionales sobre subvenciones 169
6.3.b. Subvenciones a centros privados en España y en la OCDE 170
6.4. EL MODELO ESPAÑOL DE SUBVENCIONES A LOS CENTROS PRIVADOS 171
6.4.a. Regulación de los recursos económicos y el tamaño del grupo 171
6.4.b. Regulación de la admisión de alumnos 173
6.5. IMPORTANCIA DE LOS *PEER-GROUP EFFECTS* EN EL RENDIMIENTO ACADÉMICO Y EN LA ELECCIÓN DE CENTRO 175

6.5.a. Rendimiento académico y *peer-group effects* 175
6.5.b. Elección de centro y *peer-group effects* 177
6.6. SEGMENTACIÓN DEL ALUMNADO BAJO DIFERENTES MODELOS DE FINANCIACIÓN Y ELECCIÓN DE CENTRO 178
6.7. SEGREGACIÓN DEL ALUMNADO EN ESPAÑA Y REGULACIÓN 180
6.7.a. Segregación socioeconómica y gratuidad 180
6.7.b. La gratuidad de la Educación Infantil 181
6.7.c. Segregación socioeconómica y regulación de la admisión 183
6.8. RESUMEN Y CONCLUSIONES 188
BIBLIOGRAFÍA 190

CAPÍTULO 7. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES 193
Javier Díaz Malledo
7.1. LA EXPERIENCIA COLOMBIANA CON BONOS 195
7.2. LA EXPERIENCIA NEOZELANDESA CON BONOS 197
7.3. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES 199
BIBLIOGRAFÍA 205

RELACIÓN DE GRÁFICOS Y CUADROS

GRÁFICOS

Gráfico 3.1. Evolución de la matrícula por tipo de colegio 87
Gráfico 3.2. Población de 20-24 años con al menos educación secundaria completa según deciles de ingreso de los hogares 1990 y 2006 90
Gráfico 3.3. Puntaje en la prueba PISA 2000 de matemáticas y PIB per cápita 93
Gráfico 3.4. Subvención promedio mensual por alumno que asiste a establecimientos con financiamiento público por quintil de ingreso autónomo del hogar. 2003 98
Gráfico 4.1. Evolución de las escuelas privadas 1993-2003, por clases de escuela 118
Gráfico 6.1. Porcentaje de alumnos matriculados en el sector público 166
Gráfico 6.2. Alumnado (%) en centros públicos en 2006 167
Gráfico 6.3. Porcentaje de gasto público transferido a los centros privados de primaria y/o secundaria en 2005 169
Gráfico 6.4. Importancia del gasto en conciertos (como porcentaje del gasto público no universitario) 170
Gráfico 6.5. Porcentaje de educación pública y PIB/cápita 184

CUADROS

Cuadro 2.1. Resumen de los efectos de un aumento de la competencia de una desviación típica 67
Cuadro 2.2. Resumen de los efectos en las escuelas católicas 69
Cuadro 2.3. Resumen de los efectos en las *charter schools* 71
Cuadro 3.1. Tasas de cobertura neta y bruta educación Preescolar, Primaria y Secundaria 1990-2006 91
Cuadro 3.2. Evolución de los puntajes de la prueba SIMCE. 1994-2007 92
Cuadro 3.3. Resultados prueba SIMCE por tipo de colegio 94
Cuadro 3.4. Características de los hogares, según tipo de colegio al que asisten los niños, SIMCE 8º básico 2004 95
Cuadro 3.5. Regresiones a nivel de estudiantes para 3.331 colegios 99
Cuadro 3.6. Subvención escolar preferencial según la categoría del establecimiento educacional y el nivel al que asiste el alumno 105
Cuadro 4.1. Matrícula en la escuela privada y resultados académicos en el 9º curso en el período 1988-2003, en todos los municipios suecos 124
Cuadro 4.2. Matrícula en la escuela privada y posteriores años de estudio (8 años siguientes) a lo largo del período 1988-1999, en todos los municipios de Suecia 125
Cuadro 4.3. Regresiones en las notas medias por individuo, estimando el efecto entre hermanos de la asistencia a escuela privada 127
Cuadro 4.4. Matrícula en escuelas privadas y estratificación en el período 1993-2003 129
Cuadro 4.5. Regresiones de costes totales por alumno 131
Cuadro 5.1. Puntuación otorgada a la renta de la unidad familiar 148
Cuadro 5.2. Puntuación otorgada por circunstancias personales y familiares 148
Cuadro 5.3. Evolución de la cuantía mensual del cheque escolar (euros) 149
Cuadro 5.4. Datos sobre la evolución del cheque escolar 151
Cuadro 5.5. El cheque escolar y la población extranjera en Valencia 153
Cuadro 5.6. Beneficiarios del cheque escolar por tramos de edad 154
Cuadro 5.7. Renta media de los beneficiarios del cheque escolar (euros) 156
Cuadro 5.8. El cheque escolar y la libertad de elección de centro 158
Cuadro 6.1. *Ratio* alumnos-profesor en secundaria obligatoria 2006 178
Cuadro 6.2. Alumnado extranjero y centros privados 185
Cuadro 6.3. Porcentaje de alumnado extranjero por tipo de centro 185
Cuadro 6.4. Evolución de la escolarización primaria 186

1 INTRODUCCIÓN GENERAL

Javier Díaz Malledo

1.
INTRODUCCIÓN GENERAL

Los *education* o *educational vouchers* (bonos/cheques/vales escolares o educativos)[1] han suscitado gran interés teórico en economistas, políticos y —en mucha menor medida— educadores, desde que el economista y Premio Nobel norteamericano Milton Friedman los propusiera en 1955. Menos relieve ha tenido su aplicación práctica, ya que hasta hace no muchos años e incluso hoy, la experiencia de su uso ha venido siendo muy limitada.

Con un esquema de financiación de esta naturaleza, se distribuiría a los estudiantes o a sus familias unos bonos de determinado importe canjeables por enseñanza en el centro educativo de su elección, lo que en principio sería aplicable a cualquier nivel de enseñanza aunque aquí sólo se hará referencia al nivel obligatorio (para la enseñanza superior *vid*. Bekhradnia y Massy, 2009). Un propósito básico de ese esquema sería aumentar la libertad o capacidad de elección de centro de los individuos o sus familias que, según sus valedores, llevaría como mínimo a una mayor eficiencia del sistema educativo en su conjunto, vía la mejora de los resultados educativos y eventualmente de la reducción de los costes. Se hace notar que los bonos aludidos en este texto son únicamente los de financiación pública.

El uso de los bonos cabría limitarlo a los centros escolares públicos (lo que en los países anglosajones suele más bien denominarse *open enrolment*), en cuyo caso constituirían una forma distinta de canalizar hacia esos centros[2] los fondos necesarios para su funcionamiento: en lugar de subvenciones globales incondicionadas, dichos fondos se asignarían a los estudiantes y «seguirían» a estos hasta el centro por ellos elegido, con lo que cada centro sólo recibiría lo correspondiente a los alumnos que finalmente opten por matricularse allí. No obstante, el esquema también podría extenderse a los centros privados, asignando los bonos a una parte específica o al conjunto del alumnado (en este último caso, los bonos tendrían un carácter «universal»), y supondrían una ayuda financiera considerable para las familias que enviaran a sus hijos a dichos centros.

Si bien la idea inicial de los bonos escolares prevé su distribución a las familias o los individuos para que éstos los entreguen a las escuelas elegidas que, a su vez, materializa-

[1] A lo largo del texto, aunque se utiliza preferentemente la expresión bono escolar, también se usan los otros términos como sinónimos.

[2] En estas páginas, los términos centro escolar (o abreviadamente, centro), escuela y colegio son equivalentes.

rían su importe presentando los bonos a las autoridades para su canje por dinero, la práctica más habitual allí donde se aplican es que dichas autoridades remitan directamente a las escuelas previamente escogidas por las familias los correspondientes fondos, en función del número de alumnos matriculados (West, 1997)[3].

1.1. GENERALIDADES SOBRE LOS BONOS

El objetivo fundamental de este Estudio es pasar revista a diversas experiencias significativas con bonos llevadas a cabo recientemente en distintos países. Sin embargo, de entrada no estará de más hacer algunas consideraciones de carácter general sobre este mecanismo de financiación para aclarar, entre otros aspectos, que no existe un único esquema de bonos sino muchos diferentes, según los objetivos que con ellos se pretenda lograr; de ahí la necesidad de que quienes en el ámbito educativo español los proponen, especifiquen con claridad a qué clase de bonos en concreto quieren referirse.

Sin poder entrar en las numerosas variantes teóricas de bonos escolares propuestas en el último medio siglo (*vid.* Blaug, 1983; Díaz Malledo, 1980; y, en especial, Granell, 2003), sí cabe aludir a dos modelos básicos que permiten ilustrar la amplia gama de posibilidades del mecanismo en cuestión: el aludido bono de Friedman y el que de hecho constituye su reverso, el bono de Jencks. Sus características respectivas se describen aquí tomando pie en las consideraciones de H. M. Levin, quien distingue cuatro grandes criterios para estructurar un sistema educativo eficaz: la libertad de elección, la eficiencia productiva, la equidad y la cohesión social (Levin, 2002).

El bono de Friedman (1962,1995) hace hincapié en los dos primeros criterios, la libertad de elección de escuela y la mejora de la eficiencia productiva de las mismas, con escasa atención al resto. Se trata de un bono aplicable a los centros escolares públicos y privados, de igual importe para todos (equivalente al gasto medio por alumno en una plaza escolar pública o a una proporción de ese gasto), que podrían complementar de su bolsillo las familias que lo desearan si los precios del centro elegido superaran dicho importe, y en el que no se prevé la financiación de los gastos de transporte ni los de información acerca de la calidad y funcionamiento de las distintas escuelas (para que las familias elijan con conocimiento de causa). La regulación pública del bono es mínima por lo que, entre otros extremos, los centros tendrían total libertad para fijar los criterios de admisión de sus alumnos.

---

[3] Hay quien denomina a los primeros *student based vouchers* y a los segundos *school based vouchers*, señalando que, aunque a efectos prácticos una y otra modalidad son semejantes, las diferencias entre ambas tienen cierta importancia: los primeros permiten a las familias ser más conscientes de que pueden influir sobre las escuelas y ejercer más fácilmente los mecanismos hirschmanianos de «salida y voz», mientras que los segundos entrañan menores costes administrativos y permiten una mayor modulación en función de las características concretas de la escuela (Tokman Ramos, 2002). En ocasiones también se utilizan los términos explícito e implícito, respectivamente, para referirse a ambas modalidades de bono.

Como reacción al planteamiento del bono de Friedman y su escasa preocupación por la equidad, surgió en 1970, de la mano del Catedrático de Política Social de la Universidad de Harvard (EE.UU.) Christopher Jencks y sus colaboradores, un bono alternativo que fue el primero que se diseñó con vistas a una inmediata experimentación práctica. Este otro modelo constituyó la base de un famoso experimento realizado en Alum Rock, California, en los años 1973-1977 y es el que en esencia ha inspirado las actuales ensayos con bonos en algunas zonas de EE.UU. (*vid.* Capítulo 2).

El bono de Jencks, en contraposición al de Friedman, pone el acento en los criterios de equidad y cohesión social, sin perder de vista los otros dos. Sería aplicable a los centros públicos y privados, componiéndose de un bono básico de importe equivalente al gasto por alumno en la enseñanza pública más un bono compensatorio adicional para las familias de baja renta, sin permitir aportaciones familiares complementarias; el bono cubriría también los gastos de transporte y los de información a las familias. La estricta regulación pública del bono prevé la realización de tests estándar, la diseminación de información sistemática sobre los centros y los resultados académicos que obtienen, así como, sobre todo, la obligación de asignar una elevada proporción de las plazas por sorteo cuando la demanda de las mismas supere a la oferta.

Así pues, más que proponer el bono escolar sin más, siempre ha de especificarse el tipo de bono de que se trate para poder entrar a analizar sus ventajas o inconvenientes, ya que, como subrayan los detallados estudios al respecto de la *Rand Corporation* norteamericana, los bonos no pueden evaluarse en abstracto (Gill *et al.*, 2007).

En efecto, las distintas combinaciones posibles de los elementos constitutivos de un bono, es decir: a) su financiación (importe, quiénes pueden recibirlo, si las familias pueden o no complementarlo[4]; b) su regulación (requisitos de las autoridades para que las escuelas/familias participen en un programa de bonos, criterios de admisión a los centros, currículo, control de los resultados); y c) la inclusión o no de servicios de apoyo (transporte, información) habrán por fuerza de conducir en la práctica a resultados muy distintos (Belfield y Levin 2005; Blaug, 1983; Zimmer y Bettinger, 2008)[5].

En España, tras la atención que mereció el bono escolar hace ya casi 30 años cuando el partido gobernante Unión de Centro Democrático (UCD) lo preconizaba en un Proyecto de Ley de Financiación de la Enseñanza Obligatoria que no llegó a cuajar (Díaz Malledo, 1980), parece haber resurgido en la actualidad un interés por el mismo, ahora como entonces por parte sobre todo de economistas y políticos liberal-conservadores.

---

[4] Por razones de brevedad, a los bonos susceptibles de ser complementados por las familias se les llama aquí, con discutibles palabros, «complementables» o «suplementables». Por otra parte, los términos aportaciones familiares y contribuciones familiares se emplean con el mismo significado.

[5] El irónico y revelador titulo original en inglés del opúsculo del profesor Blaug (1983) aludido en la bibliografía era *Educational Vouchers—It All Depends on What You Mean* («Bonos escolares: todo depende de lo que usted quiera decir»), pero no se reflejó en la traducción española.

Cierto es que el interés por los bonos no es sólo español, por más que aquí presente rasgos singulares, sino de ámbito global, aunque en muchos casos cabría hablar más bien de un deseo generalizado de aumentar la capacidad de las familias para elegir centro escolar y no tanto por servirse del mecanismo concreto de los bonos.

El fenómeno respondería a tendencias de distinto carácter relacionadas entre sí y potenciadas en los tres últimos decenios: 1) la reivindicación del derecho a la libertad de elección de las familias para que sus hijos «escapen» de determinadas escuelas de mala calidad donde la gestión burocrática del sector educativo público los habría confinado; 2) el predominio de ideas económicas que exaltan las virtudes de la competencia y la soberanía del consumidor como motores de la calidad y la eficiencia productiva, que han acabado por tomar cuerpo en el ámbito de la educación; 3) el movimiento casi universal en pro de la reducción del papel del Estado en la provisión de muchos servicios públicos, que postula privatizar dicha provisión con vistas a una mayor eficiencia en el suministro; etc. (Forsey *et al.*, 2008; Plank y Sykes, 2003).

Tales tendencias han impulsado las diversas políticas de elección de centro hoy tan en boga y, más recientemente, la introducción en el ámbito de la educación y de otros servicios sociales propios del Estado del Bienestar de lo que se ha dado en llamar cuasimercados o casi-mercados, una expresión inicialmente acuñada por el economista Oliver E. Williamson. Los cuasimercados tratan de reproducir el funcionamiento de los mercados competitivos con los que guardan ciertas similitudes, aunque no faltan las diferencias tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda (Granell, 2003; Le Grand y Barnett, 1993; Lubienski, 2009).

El objetivo básico de los cuasimercados es mejorar la eficiencia productiva del servicio social en cuestión, manteniendo la financiación pública de dicho servicio pero sustituyendo los habituales mecanismos administrativo-presupuestarios por algunos mecanismos de mercado, como la libre elección y la competencia entre los suministradores, que se instrumentan por medio de fórmulas específicas de subvención a la demanda. El renovado interés actual por el bono escolar así como por otros mecanismos de elección de centro que se aprecia en algunos países, deriva en buena medida de todos estos planteamientos.

Lo anterior no se limita a los países industrializados, ya que organismos como el Banco Mundial han impulsado en los últimos años la introducción en los países en desarrollo de políticas de descentralización educativa que favorezcan la competencia y la posibilidad de elección, basadas en mecanismos de cuasimercado (UNESCO, 2008).

En consecuencia, aunque la utilización en la práctica de bonos escolares *stricto sensu* sea poco frecuente en el ámbito internacional de la enseñanza obligatoria, lo cierto es que algunos de los objetivos que se persiguen con los bonos ya forman parte, desde hace años, de las políticas educativas vigentes en muchos países desarrollados y otros que no lo son tanto.

Así, por un lado, abundan los sistemas educativos que han emprendido reformas para ampliar la posibilidad de elección de centro y, por otro lado, son numerosos los países de la OCDE que cuentan con sistemas de financiación en los que los fondos «siguen a los alumnos», mecanismo que, en la práctica y a muchos efectos (*vid.* Capítulo 6 de este libro), no resulta muy diferente del auspiciado por los bonos; de hecho, algunos autores consideran que en estos últimos casos podría hablarse de bonos en sentido lato, mientras que otros preferirían hablar de cuasi-bonos (Macintosh y Wilkinson, 2006; West, 1997)[6].

Sea como fuere, algunos de los actuales proponentes de los bonos escolares en sentido estricto los presentan con frecuencia como una suerte de panacea que según afirman: aumentaría el número de escuelas privadas, más eficientes y menos costosas que las públicas; mejoraría la eficiencia y la calidad de estas últimas por efecto de la competencia; permitiría una mayor implicación de los padres en la educación de sus hijos; potenciaría el rendimiento escolar en general; y facilitaría la integración social y racial[7].

1.2. LOS BONOS EN LA PRÁCTICA: LA EXPERIENCIA COMPARADA

Para poder ofrecer una síntesis, más matizada que la anterior *desiderata*, del estado actual de la cuestión, ha parecido oportuno recurrir fundamentalmente en este Estudio a la experiencia de tres países muy representativos (Chile, EE.UU. y Suecia) en los que los bonos escolares u otras políticas de elección de centro, han suscitado amplias reflexiones teóricas y dado lugar a una aplicación práctica en distintos grados. Dichos países son, por otra parte, los que invocan con más frecuencia quienes en España propugnan la conveniencia de introducir los bonos e incluso de pasar, sin más, a su «aplicación generalizada».

Al examen de esos países se añade el análisis de la limitada experiencia española en la materia, cuyo exponente fundamental es el cheque escolar del Ayuntamiento de Valencia, así como unas reflexiones sobre el modelo de financiación de la enseñanza obligatoria, de subvenciones a los centros privados, que actualmente rige en nuestro país.

---

[6] Los casos de Bélgica, Países Bajos o Dinamarca, donde por distintos motivos se financia desde hace mas de 100 años a las escuelas privadas (mayoritarias en los dos primeros casos y minoritarias en el tercero), se mencionan a veces como ejemplos de sistemas de bonos escolares *de facto*. Ahora bien, al tratarse de planteamientos que en dichos países responden en sus orígenes a la conveniencia de resolver determinados problemas sociales de índole religiosa, cultural y lingüística y al no estar relacionados con la aplicación a la educación de mecanismos de mercado o cuasimercado, se opta aquí por seguir el criterio dominante en la literatura especializada equiparándolos, *mutatis mutandis,* a otros modelos europeos similares, incluyendo el modelo español de subvenciones.

[7] En España, algunos proponentes del bono aducen similares argumentos, como muestran unos pocos ejemplos, en su mayoría recientes: *vid.* V. Bote: «El cheque escolar para elegir en libertad la educación de nuestros hijos. La experiencia sueca», *Cuadernos de Pensamiento político*, abril-junio 2007, págs. 173-184 FAES; G. de la Dehesa: «Un pacto económico nacional», *El País* 06/03/2009; V. Lapuente Giné: «Thatcherismo a la sueca», *El País* 07/07/2009; V. Puig: «A por el cheque escolar», *ABC* 15/03/2007; P. Schwartz: «Bono escolar», *Expansión* 11/06/03 y declaraciones en *ABC* Aula de Cultura 18/06/2008.

En EE.UU., donde surgió la idea y donde han menudeado las variadas propuestas así como donde más se ha investigado sobre los bonos, éstos no han sido objeto de ninguna aplicación en gran escala (algunos intentos al nivel de estados de la federación como Florida y Colorado, no han tenido éxito por motivos constitucionales), limitándose su aplicación a unos cuantos experimentos en unas pocas ciudades que han afectado a un número proporcionalmente reducido de alumnos (*vid.* Kahlenberg, 2003).

El trabajo sobre EE.UU. lo han realizado conjuntamente el profesor Henry M. Levin, Catedrático de Economía y Educación, Director del *National Center for the Study of Privatization of Education* de la Universidad de Columbia, Nueva York, una auténtica autoridad mundial en los bonos como certifican sus lúcidas publicaciones al respecto, y su colega Clive R. Belfield, de la City University de Nueva York, prolífico autor entre cuyas obras recientes figura la compilación *Modern Classics in the Economics of Education* (2006) y con el que Levin ha realizado numerosas investigaciones en los últimos años.

A diferencia de EE.UU., en Chile y Suecia se da una aplicación en gran escala de los bonos pero uno y otro esquema de «bonos universales» difieren entre sí notablemente (*vid.* Capítulos 3 y 4), ya que el modelo inicial del bono chileno es el de Friedman, mientras que el bono sueco contiene rasgos que lo aproximan al de Jencks[8].

La creación de un sistema universal de bonos en Chile tuvo lugar a principios de los años 80 del siglo XX, como parte de las reformas educativas y sociales de la dictadura del general Augusto Pinochet. Tras la reinstauración del régimen democrático en 1990, la coalición de centro-izquierda gobernante realizó numerosas modificaciones para atenuar los aspectos que tanto desde el punto de la eficiencia como el de la equidad se consideraban más insatisfactorios, si bien el esquema de bonos se mantuvo en vigor. Tan dilatada experiencia de más de un cuarto de siglo convierte a Chile en un caso de especial relieve para los propósitos de este Estudio.

El trabajo sobre Chile lo ha efectuado la profesora Alejandra Mizala, una destacada investigadora que actualmente dirige el Centro de Economía Aplicada en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (Santiago de Chile) y que en los últimos años ha efectuado, sola o en colaboración con otros colegas, numerosas y esclarecedoras investigaciones sobre el bono chileno.

En Suecia a finales de los años 80 del siglo XX, los socialdemócratas en el poder emprendieron una serie de reformas para descentralizar el muy centralizado sistema escolar de aquel país. A partir de 1992, con la victoria electoral de los partidos de centro-derecha, esas reformas se ampliaron con la creación de un esquema de bonos así como con la posi-

[8] Se ha señalado (*vid.* entre otros Contreras *et al.*, 2009) que la radical adopción de un bono directamente inspirado en el modelo de Friedman sólo fue posible en Chile por la existencia de un gobierno rígidamente dictatorial, ya que «establecer un sistema de ese tipo con un gobierno democrático hubiera requerido largas y profundas discusiones y pruebas empíricas de sus supuestos beneficios».

bilidad de que las familias pudieran elegir entre las diferentes escuelas públicas, que hasta esa fecha acogían a casi el 100% de los alumnos de enseñanza obligatoria. Las reformas suecas han atraído considerables interés en muchos países desarrollados, entre ellos España.

El trabajo sobre Suecia lo han llevado a cabo el profesor Mikael Lindahl, del Departamento de Economía de la Universidad de Upsala y el también profesor de la Universidad de Estocolmo Anders Böhlmark, quienes en recientes investigaciones conjuntas han evaluado, atendiendo a diversos objetivos (resultados académicos, segregación social, costes), las mencionadas reformas iniciadas en 1992.

En el caso de España, se incluyen dos trabajos: uno, del profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia Rafael Granell Pérez, se centra en la primera experiencia con bonos aplicada en España, la del cheque escolar de la ciudad de Valencia para financiar la Educación Infantil, una experiencia que continúa y que el autor aborda de nuevo tras haberla analizado hace unos años en un valioso estudio aparecido en forma de libro (Granell, 2003).

El otro trabajo, centrado en las características del modelo español de financiación de la enseñanza obligatoria y otras cuestiones educativas conexas, se debe a la profesora de la Universidad Carlos III de Madrid y ex ministra de Educación y Ciencia Mª Jesús San Segundo, notable experta en cuestiones de Economía de la Educación, como atestiguan sus muchas publicaciones sobre la materia, quien en los últimos 20 años ha realizado numerosas investigaciones empíricas sobre la LODE.

El modelo español de subvenciones a los centros privados existente desde 1985 ya hace posible —aunque a veces parece que se quiere ignorar— un alto nivel de elección de centro por parte de las familias españolas. Incluso cabría decir (siguiendo la caracterización de un proponente de los bonos tan conspicuo como Edwin G. West) que, al tratarse de un modelo en el que el Estado subvenciona a los centros en proporción a los allí matriculados y en el que los fondos «siguen a los alumnos», se respeta «el principio del bono» (West, 1997).

En el presente Capítulo introductorio se sintetizan a continuación los trabajos que conforman los Capítulos 2 a 6, para facilitar al lector una más rápida visión de conjunto. En el Capítulo 7 final, redactado por el autor de esta Introducción, se resume el estado de la cuestión, extrayendo las conclusiones oportunas y su posible pertinencia para el caso español; en dicho Capítulo se incluye, además, una breve referencia a los casos de Colombia y Nueva Zelanda, para así completar el panorama internacional de las experiencias más destacables con bonos escolares o políticas de elección de centro.

1.3. LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA CON BONOS

En EE.UU. se acepta desde hace más de 150 años que la provisión y financiación de educación es responsabilidad del Estado, existiendo allí un generalizado sistema de escue-

las públicas que han ido moldeando los distintos municipios. Los recursos de los centros o de los distritos escolares municipales dependen en gran parte del patrimonio inmobiliario local, lo que genera grandes diferencias de dotación, si bien en los últimos años las resoluciones judiciales y las medidas legislativas han reducido estas diferencias de recursos financieros y amortiguado las desigualdades raciales.

No obstante, esta paulatina homogeneización escolar ha hecho renacer las presiones para restablecer la diferenciación y así han ido surgiendo distintas variedades de escuelas dentro del ámbito público (*magnet schools, charter schools*) así como propuestas más radicales de privatización de la educación (*vouchers, tuition tax credits*), todas las cuales son analizadas por Clive R. Belfield y Henry M. Levin en el trabajo que constituye el capítulo 2 del presente Estudio.

En estas últimas propuestas, que se orientan sobre todo a financiar la enseñanza privada, se aspira en primer término a dar a las familias mayor libertad de elegir para sus hijos una escuela con el carácter y contenido que prefieran, y se arguye en segundo término que la posibilidad de elección conduce con carácter general —vía los efectos positivos de la competencia propia del mercado y de la presunta mayor eficiencia de las escuelas privadas— a mayores logros educativos, tanto para quienes asisten a las escuelas privadas como para los demás alumnos.

Los defensores de estos planteamientos de mercado o cuasimercado para la educación se amparan en consideraciones generales de teoría económica, aduciendo que las fuerzas motrices-clave de los mercados, la libertad de elección y la competencia, son igualmente aplicables al ámbito educativo. Su punto de partida son los defectos que, según dicen, aquejan a los sistemas educativos gestionados por el Estado y postulan que ofreciendo libertad de elección de centro y estimulando la competencia entre las escuelas aumentará la calidad de la educación manteniéndose constantes los costes, o bien que estos disminuirán para un determinado nivel de calidad educativa.

La libertad de elección y la competencia llevarían, pues, a mejorar la «conducta productiva», tanto de padres/alumnos como de las escuelas: los primeros tendrían incentivos para elegir bien el centro escolar y conseguir que las escuelas estén atentas a sus necesidades, ya que existe la posibilidad de cambiarse si no están satisfechos; las escuelas tendrían asimismo incentivos para responder a las necesidades de los alumnos y para atraerlos y conservarlos, así como para realizar innovaciones tecnológico-organizativas a largo plazo. Por otra parte, los defensores del mercado no niegan la necesidad de una regulación, siquiera mínima, por el Estado ni el hecho evidente de que pocos mercados son perfectamente competitivos, pero aún así consideran que lo importante es que haya un mayor grado de libertad de elección y de competencia, no si éstas se producen o no en un grado óptimo.

En suma, resumen Belfield y Levin, la teoría del mercado «sugiere...que cualquier oportunidad de inducir a los agentes a actuar en su propio beneficio mejorará los resultados, y que las reformas del sistema educativo deben reconsiderarse para fomentar estas oportunidades».

El mayor problema para la teoría de la eficiencia del mercado en la educación es la presencia de externalidades o efectos externos. A ese propósito, se admite con generalidad que la educación es una fuente primordial de externalidades positivas ya que sus resultados benefician no sólo al individuo sino también a la sociedad de que éste forma parte. Incluso un «privatizador» de la educación tan distinguido como M. Friedman reconocía estos beneficios externos, al afirmar que, para funcionar eficazmente, una democracia requiere un nivel mínimo de educación y conocimientos y un conjunto común de valores.

La cuestión sin embargo —indican Belfield y Levin— es cómo conciliar las decisiones, demandas y valores de los individuos o sus familias con estos otros fines sociales de la educación, ya que si el mercado sólo respondiera a los deseos individuales no podría haber una mínima homogeneidad de la oferta educativa, que tendería a dividirse en segmentos o «nichos», y no se podría aportar una experiencia básicamente común a todos los alumnos, lo que debilitaría los objetivos sociales. Es decir, la existencia de externalidades educativas que justifican la financiación pública, podrían constituir también un argumento a favor de una experiencia educativa común, más bien que otra basada en una absoluta libertad de elección privada.

En el apartado 2.4, que constituye quizá el núcleo de su trabajo, Belfield y Levin se refieren sucesivamente a las distintas variantes de privatización de la educación planteadas en EE.UU. en los últimos años: los bonos escolares (*vouchers*), las deducciones fiscales de gastos en enseñanza (*tuition tax credits*), las llamadas *charter schools*, y las organizaciones de gestión de la educación (ESO, en sus siglas inglesas), centrándose en particular en lo concerniente a los bonos: «el intento más destacado de transferir la educación al sector privado».

Las muchas propuestas o programas de bonos en EE.UU. tienen como referencia inicial, a efectos de inspiración o de discusión, la propuesta de Friedman, pero difieren de la misma en múltiples aspectos. En efecto, en la práctica estadounidense la idea friedmaniana original ha sido notablemente modificada, en la estela del bono de Jencks, mediante una estricta regulación por las autoridades que, en los programas experimentales que patrocinan, sólo asignan bonos a familias pobres y por un importe, como norma, inferior al precio de la matrícula en las escuelas privadas.

Belfield y Levin describen y comentan los programas de bonos con financiación pública de mayor relieve, los de Milwaukee (Wisconsin), Cleveland (Ohio), Florida y Washington DC, así como otros aún más incipientes (Colorado, Utah), señalando sus características concretas y las dificultades constitucionales o de otro orden a las que muchos de ellos se enfrentan.

Las demás modalidades de privatización, como las deducciones o reducciones fiscales por gastos en enseñanza (que algún autor norteamericano denomina *neovouchers*: *vid*. Welter, 2008); las *charter schools* (escuelas públicas exentas del cumplimiento de las regulaciones administrativas a cambio de realizar con éxito una misión educativa específica a la

que se comprometen); y las ESO (entidades privadas con fines de lucro que compiten por la gestión completa de escuelas públicas), aunque no carecen de interés, como comprobará el lector, se apartan un tanto del centro de atención de este Estudio.

Belfield y Levin evalúan a continuación las experiencias privatizadoras norteamericanas con bonos, tratando de comprobar en qué medida sus resultados permiten conciliar los dos aspectos antes indicados: la libertad de elección individual/familiar y los objetivos sociales o de interés general de la educación.

Para ello fijan los *cuatro criterios básicos ya citados: la libertad de elección, la eficiencia productiva, la equidad, y la cohesión social*. Tales criterios son, en cierta medida, incompatibles entre sí por lo que plantean disyuntivas, y al no existir un óptimo que proporcione los máximos resultados según esos cuatro criterios simultáneamente, los posibles diseños de los bonos dependerán en última instancia de las preferencias y valores sociales específicos, que se ponen de manifiesto a través de las instituciones democráticas.

Los reformas de mercado materializadas en programas de bonos en EE.UU. —recuerdan de entrada los autores— «actualmente sólo se aplican a una proporción muy pequeña de la población escolar», y de las abundantes evaluaciones empíricas realizadas casi ninguna se refiere «a las consecuencias de esas reformas respecto a los cuatro criterios» indicados.

En cuanto a las investigaciones empíricas que atienden primordialmente al *criterio de la libertad de elección,* Belfield y Levin afirman que dichas investigaciones apoyan la idea de que los programas experimentales de bonos la mejoran considerablemente para muchas de las familias participantes y que quienes han optado por esa posibilidad dicen estar más satisfechos con su escuela.

No obstante, advierten de que si lo que se pretende es hacer depender una mejora general de la calidad de la educación de la generalización de la libertad de elección mediante un «bono universal», ha que tenerse en cuenta: a) que muchas familias pueden no tener los recursos o la capacidad necesarios para elegir la escuela más beneficiosa para su hijos; b) que en las zonas poco pobladas el volumen de población impide la existencia de alternativas; c) que en países como EE.UU. no hay grandes posibilidades de aumentar la variedad de opciones (3/4 partes de las familias estadounidenses parecen estar ya satisfechas con la escuela, mayoritariamente pública, que han elegido); d) que ciertas escuelas privadas podrían negar el acceso a algunos estudiantes por motivos ideológicos o religiosos; y e) que la lógica regulación que lleva consigo la financiación con fondos públicos puede hacer que muchas escuelas privadas prefieran no participar en un programa de bonos y conservar su total libertad de gestión.

En cuanto al *criterio de la eficiencia productiva,* las muchas y no siempre concordantes investigaciones efectuadas en EE.UU. se centran más que en la cuestión de la eficiencia propiamente dicha (es decir, los resultados obtenidos en relación con los recursos que se

utilizan, un aspecto apenas estudiado), en la simple comparación en los resultados educativos (esto es, en la eficacia relativa de los programas de bonos respecto a las escuelas públicas tradicionales).

A este último propósito, las investigaciones muestran que la participación «en un programa de bonos produce pocos efectos educativos» y si bien se han observado mejoras en el caso específico de los alumnos afro-americanos, los resultados se refieren principalmente a un único curso y una única ciudad; tampoco parecen ser muy significativos, por lo comprobado hasta el presente, los posibles efectos vía el mecanismo de la competencia en los resultados de quienes permanecieron en su escuela pública inicial. En lo tocante a otros posibles logros educativos, como una menor tasa de abandono del sistema educativo o una mayor tasa de culminación de la educación secundaria, no se aprecia que la competencia influya en lo primero, aunque sí parece influir algo en lo segundo (*vid.* cuadro 2.1).

Los autores concluyen que el aumento de la competencia «puede mejorar la eficacia...de las escuelas públicas», pero subrayan «que el efecto sustantivo es pequeño y no apoya la tesis de que la competencia...introducirá mejoras radicales en los resultados educativos».

En cuanto al *criterio de la equidad* que —según Belfield y Levin— cabría evaluar desde el punto de vista de los medios de que disponen los estudiantes o de sus oportunidades y resultados educativos, las investigaciones empíricas norteamericanas han puesto de relieve determinadas circunstancias que, de seguirse una pura lógica de mercado, pueden acentuar las desigualdades educativas.

Ese es el caso del distinto nivel de estudios de los padres, que se traduce en muy distintos niveles de información a la hora de elegir escuela, de los criterios selectivos más o menos explícitos de algunos centros para seleccionar a sus alumnos, o de la manifiesta preferencia de las familias acomodadas por situar a sus hijos en escuelas en las que el alumnado sea de parecida clase social; por otra parte, es obvio que las familias con más recursos económicos pueden, en general, adquirir más y mejores servicios educativos para sus hijos y tendrían ventajas considerables en un sistema universal de bonos, en especial si éstos fueran de la modalidad defendida por Friedman, en la que las familias podrían complementar el importe del bono (*vid.* sobre el particular el Capítulo 3, referido a Chile).

Empero, en el ámbito concreto de los bonos en EE.UU., eso sólo se permite en uno de los programas en funcionamiento, el de la ciudad de Cleveland, donde el valor del bono es relativamente bajo, mientras que en los demás las familias no están autorizadas a complementar dicho importe y, además, en todos y cada uno de los programas los bonos se asignan sólo a quienes no superen un determinado umbral de renta, que pueden considerarse los más pobres, con lo que esas específicas modalidades de bonos experimentales pueden contribuir a una mayor equidad.

En cuanto al *criterio de la cohesión social,* los autores afirman que «en una democracia, normalmente se considera que el propósito de la educación entraña unos elementos

educativos comunes en lo referente al programa de estudios, los valores, los objetivos, la lengua y la organización política general» y que la cohesión social puede generarse a través fundamentalmente de dos vías: la organización del propio sistema (p.e., mediante la tradicional institución norteamericana de la escuela común), y las concretas enseñanzas impartidas (educación cívica, tolerancia social, ciencia política, etcétera).

Al respecto, las pocas investigaciones existentes en EE.UU. no parecen mostrar que las actuales escuelas privadas ofrezcan menos educación cívica, antes al contrario, por lo que si las nuevas escuelas surgidas al amparo de un programa de bonos fuesen similares, no tendría por que disminuir la cohesión social, indicando por otra parte que la influencia del tipo de escuela, pública o privada, en los niveles reales de civismo parece ser muy pequeña.

Los autores concluyen su trabajo apuntando que las reformas de mercado o cuasimercado en EE.UU. con vistas a aumentar las posibilidades de elección familiar siguen avanzando, como muestra la aún reciente iniciativa federal denominada *No Child Left Behind*, aunque aventuran que esas reformas no proliferarán en exceso, subrayando que pese al intenso esfuerzo desplegado durante muchos años por los activísimos defensores de los bonos en EE.UU., los programas realmente existentes son de reducida dimensión y sólo se aplican a un segmento de la población de unas pocas zonas urbanas.

No obstante, Belfield y Levin plantean la necesidad de continuar y multiplicar las investigaciones empíricas para evaluar los posibles efectos de éstas y otras reformas de mercado en el ámbito educativo, con el fin de que una evaluación en lo posible más objetiva sustituya a las ideas *a priori* y las posturas fundamentalmente ideológicas que hoy prevalecen.

1.4. LA EXPERIENCIA CHILENA CON BONOS

La reforma educativa del general Pinochet transfirió a los municipios la administración (hasta entonces centralizada) de los centros escolares públicos y propició la incorporación masiva del sector privado como oferente de educación, mediante el mecanismo de subvención pública por alumno representado por los bonos. Con dicha reforma, inspirada en los planteamientos friedmanianos, se perseguía una mayor eficiencia educativa a través de la creación de un cuasimercado en el que los distintos oferentes (públicos y privados) compitieran para atraer alumnos y de los supuestos efectos beneficiosos que de esa competencia habrían de derivar.

Tras la reinstauración del régimen democrático en 1990, los sucesivos gobiernos de la coalición de centro-izquierda «Concertación de Partidos por la Democracia» han ido realizando modificaciones para amortiguar los rasgos que consideraban más insatisfactorios en el sistema de bonos, si bien han mantenido éste en vigor.

La reforma de los años 80 —como se indica en el capítulo 3, que contiene el trabajo de Alejandra Mizala— dio lugar a un sistema educativo compuesto de tres tipos de colegios: los municipales públicos, gestionados por los municipios y financiados con el bono por alumno; los privados subvencionados, gestionados por el sector privado (no siempre con fines de lucro, como es el caso de los colegios religiosos) y financiado con dicho bono; y los privados de pago, gestionados asimismo por el sector privado (normalmente con fines de lucro) pero no acogidos al sistema de bonos, por lo que su financiación recae sobre las familias. Ha de destacarse que la subvención pública se fijó en un importe igual para todos los alumnos, ya fueran de centros públicos o privados subvencionados

Estos tres tipos de centros mantienen entre sí algunas otras diferencias que conviene resaltar. Desde el inicio de la reforma, las de mayor relieve eran que los colegios privados (fueran subvencionados o de pago) podían seleccionar a sus alumnos mientras que los públicos no, y que unos y otros se regían por una legislación distinta en lo relativo a sus profesores. A estas diferencias, que aún persisten, se sumó a partir de 1993 otra no menos trascendente: la posibilidad de que las familias de los alumnos de los colegios privados subvencionados (pero no así las de los públicos, salvo en el nivel de la enseñanza secundaria) pudieran complementar el importe del bono.

A partir de los años 90 los gobiernos de la Concertación abordaron diversas medidas para mejorar la calidad y equidad de la educación, que consideraban deficientes. En una primera fase, esas medidas se tradujeron sobre todo en un notable aumento de la inversión pública (con especial atención a las escuelas más pobres o a las situadas en áreas rurales), una mejora de las condiciones de los docentes y un incremento del valor del bono por alumno que se había ido deteriorando a lo largo del decenio anterior, garantizando la evolución de su importe en línea con el índice de precios al consumo.

En una segunda fase y siguiendo las recomendaciones de una Comisión Nacional para la Modernización de la Educación constituida en 1995, la llamada Comisión Brunner, se adoptaron nuevas medidas de mejora, entre las que quizá destaque el inicio de las evaluaciones de funcionamiento de los centros. En una tercera fase caracterizada, según Mizala, por la ausencia de mejoras adicionales relevantes en cuanto a la calidad de la educación (medida por los resultados de las pruebas o tests educativos), sobresale la toma de conciencia al nivel gubernamental de lo poco equitativo que resulta un bono de igual importe para todos los alumnos, máxime cuando a partir de 1993 se permite a numerosas familias complementar el bono.

En el marco del presente Estudio, los apartados 3.3 y 3.4 del trabajo de Mizala son especialmente adecuados. En el primero de ellos se analizan los principales resultados de las políticas educativas en Chile en el cuarto de siglo en que ha estado en vigor el sistema de bonos, con respecto a cobertura, calidad y equidad; en el segundo se reflexiona, al hilo de la experiencia chilena, sobre las limitaciones de la lógica del mercado para mejorar la calidad de la educación.

El incremento de la cobertura o extensión de la escolaridad a grandes masas de la población ha sido considerable, tanto en Educación Primaria (donde la cobertura es ya universal) como en Secundaria (p.e., la población de 20-24 años con al menos Educación Secundaria completa ha pasado, entre los años 1990 y 2006, del 53% al 80%), e incluso en preescolar (*vid.* cuadro 3.1).

En cuanto a la calidad o efectividad (eficacia) relativa, medida por los resultados de las pruebas educativas, Mizala sintetiza numerosas investigaciones sobre el sistema chileno que han tratado de medir, por un lado, la efectividad relativa de los centros según su titularidad privada o pública, y, por otro lado, el efecto de la competencia entre centros sobre esos resultados.

No obstante, antes de pasar a glosar esas investigaciones, la autora advierte que los resultados comparativamente mejores que con frecuencia (aunque no en todos los casos) registran los colegios privados chilenos sobre los públicos «no miden adecuadamente diferencias de calidad, porque no consideran las diferencias de recursos que existen entre esos colegios». En efecto, no sólo «las características de los hogares son muy diferentes entre los distintos tipos de establecimiento, en especial entre los privados pagados [o de pago] y el resto», sino que además se producen grandes diferencias en el gasto per cápita «entre los colegios que sólo reciben subvención por alumno y los privados pagados»; en estos últimos, el gasto por alumno triplica al de los colegios subvencionados.

Las numerosas investigaciones que, sirviéndose de modelos econométricos, han tratado de comprobar la efectividad relativa de los colegios municipales públicos respecto a los privados subvencionados o los efectos que sobre los resultados ha tenido la competencia entre los colegios, tropiezan —subraya Mizala— con al menos dos problemas a la hora de un análisis empírico riguroso, a saber: 1) que al tratarse de un bono universal no cabe disponer de un grupo de control que permita «observar simultáneamente el resultado del alumno que asiste a un colegio privado y su resultado si hubiera asistido a un colegio público»; y 2) que es probable la existencia de un sesgo de selección, esto es, que «si bien todos los estudiantes...tienen la opción de asistir a un colegio privado subvencionado, aquellos que deciden hacerlo pueden tener características no observables [como las aspiraciones o el interés por el estudio] que están correlacionadas con los resultados educativos», sesgo al que se añade otro derivado de que en Chile los colegios privados puedan seleccionar a sus estudiantes, a diferencia de los públicos.

Respecto a la efectividad relativa de los centros según su titularidad, las investigaciones efectuadas llegan a conclusiones diferentes dependiendo del nivel de agregación de los datos (según se refieran a los colegios o los estudiantes) y las metodologías utilizadas por los diferentes autores.

Hasta 1997 sólo se disponía de información sobre las características socioeconómicas de los estudiantes y sus familias al nivel de los colegios, por lo que las investigaciones tomaban a éstos como unidad de análisis. Algunas de ellas concluían que los colegios privados

subvencionados no religiosos tenían peores resultados académicos que los públicos y los privados subvencionados católicos (si bien estos últimos empleaban, comparativamente, más recursos económicos), mientras que en otras investigaciones se concluía que teniendo en cuenta suficientes variables de control y analizando el conjunto de colegios, no se daban diferencias significativas entre los privados subvencionados y los públicos, señalándose incluso en algún trabajo que los públicos tenían ventajas para educar a los alumnos de menor nivel socioeconómico.

A partir de 1997 el Ministerio de Educación empezó a recopilar información socioeconómica de las familias, lo que permitió realizar investigaciones al nivel de los estudiantes así como corregir en parte posibles sesgos de selección. Algunas de esas investigaciones concluían que no había diferencias en los resultados de los estudiantes entre los colegios públicos y los privados subvencionados no religiosos, por más que los colegios privados de pago y los privados subvencionados católicos obtenían mejores resultados; otras llegaban a la conclusión de que los estudiantes que asistían a los colegios privados subvencionados tenían mejores resultados que los que asistían a colegios públicos.

Respecto al efecto de la competencia entre los centros sobre los resultados, medidos por las pruebas o tests, las conclusiones de los investigadores varían. Para algunos no se produce efecto alguno de la competencia sobre los resultados, si bien comprueban que los colegios privados subvencionados se quedan con la mejor parte del mercado seleccionando a los estudiantes de mayor nivel socioeconómico y relegando a los de menos nivel a los colegios públicos, mientras que otros identifican un efecto positivo de la competencia sobre los resultados, efecto que es mayor para los colegios privados subvencionados que para los públicos.

En cuanto a la equidad, Mizala señala la existencia de notables diferencias de resultados según los grupos socioeconómicos, lo que pone de manifiesto la escasa igualdad de oportunidades existente (*vid.* cuadro 3.3). Hasta 2007 —apunta la autora— el sistema de bonos en Chile, con un bono igual para todos, no tuvo en cuenta los mayores costes que suponen las dificultades añadidas de educar a quienes provienen de familias con pocos recursos económicos y culturales. Si a lo anterior se suma la posibilidad legal de que los colegios privados elijan a sus alumnos, como ha sido el caso en Chile, «se incentiva la exclusión de los alumnos más pobres por parte de los colegios que pueden seleccionarlos», ya que «una forma simple de mejorar los resultados escolares es seleccionando estudiantes de mayor nivel socioeconómico».

Con el fin de corregir esa situación que Mizala atribuye a un «problema de diseño del sistema chileno», se aprobó en 2008 la Ley de Subvención Escolar Preferencial, con el objetivo de mejorar la calidad y equidad de la educación a través de una subvención adicional por alumno dirigida a los centros que atienden a la población con menos recursos.

En el apartado 3.4 Mizala reflexiona, sobre la base de la experiencia chilena, acerca de la lógica del mercado y sus limitaciones para mejorar la eficiencia y la calidad de la educa-

ción. Por una parte, en Chile los centros públicos y los privados subvencionados «compiten en desigualdad de condiciones», por las circunstancias ya expuestas; por otra parte, dice la autora, «la lógica del mercado enfrenta deficiencias en educación». Esas deficiencias provienen en buena medida de la existencia, como en otros mercados o cuasimercados, de «asimetrías de información [entre oferentes y demandantes del servicio educativo] y problemas de agencia [dificultades de padres y autoridades educativas para observar la actuación de los docentes o las escuelas] que impiden que el sistema por sí solo genere educación de calidad».

Mizala expone otras circunstancias que en el ámbito educativo dificultan el funcionamiento de un mercado o cuasimercado: a) el hecho de que en los resultados académicos de un alumno la eficacia docente suela venir inextricablemente asociada a las características de sus compañeros de estudios; b) el que la «salida» de un centro escolar con bajo rendimiento educativo lleve consigo perjuicios tanto para los alumnos que se vayan como para los que se queden; c) el que el modelo competitivo requiera teóricamente que haya competencia en todos los mercados, siendo así que en las áreas rurales del país no cabe dicha competencia; d) el que el sistema de copago o cobro compartido introducido en Chile desde 1993 tienda a generar una cierta segmentación en las zonas urbanas, con lo que la competencia queda circunscrita «al interior de cada grupo de cobro, dado que las familias pueden auto seleccionarse de acuerdo a su capacidad de pago»...

En síntesis, resume Mizala, «para que un sistema de subsidio a la demanda con provisión privada de educación funcione adecuadamente no basta con crear un cuasimercado sino que es necesario establecer normas, regulaciones e incentivos que faciliten su funcionamiento». Ese no fue, desde luego, el planteamiento de las reformas educativas de los años 80 en el Chile del general Pinochet y si bien desde la reinstauración de la democracia se ha abordado algunas de estas cuestiones, hasta fecha muy reciente se había hecho de forma harto tímida.

La situación ha empezado a cambiar con la promulgación de la Ley General de Educación aprobada en abril de 2009, que establece requisitos más exigentes para los proveedores de educación que soliciten recursos públicos y limita la selección de estudiantes en la Enseñanza Primaria por parte de los colegios. Al mismo tiempo se crea un conjunto de instituciones (Agencia de Calidad, Superintendencia de Educación) para abordar los mentados problemas de asimetría de la información y de agencia. A lo anterior se suma la Ley de Subvención Escolar Preferente, vigente a partir de 2009, que establece un bono compensatorio o subvención adicional condicionada al buen funcionamiento del respectivo colegio, destinada a los alumnos procedentes de los grupos sociales más desfavorecidos, para contrapesar las diferencias socioeconómicas de origen familiar (*vid.* cuadro 3.6).

Finalmente, Mizala identifica algunas tareas o reformas pendientes en Chile, en particular: la reorganización de la educación pública municipal de modo que se establezcan más claramente las respectivas responsabilidades de los Municipios y de las autoridades del

Ministerio, y la necesidad de reformar la carrera docente para hacerla más atractiva, reformas ambas que la autora estima que mejorarían el funcionamiento del cuasimercado educativo en el que opera el sistema de bonos chileno.

1.5. LA EXPERIENCIA SUECA CON BONOS

La reforma de 1992, auspiciada por el nuevo gobierno de centro-derecha que introdujo en Suecia los bonos, contenía asimismo otros dos componentes de importancia: la descentralización de la responsabilidad financiera en la gestión de los centros escolares públicos que pasó a los municipios, y la posibilidad de que los padres pudieran elegir también entre diferentes centros públicos sin tener que limitarse, como hasta entonces era lo habitual, al que en principio se les asignaba por su zona de residencia.

No obstante, el elemento más novedoso de la reforma fue que se ofreció a los alumnos la posibilidad de asistir a centros privados y, simultáneamente, se fijó a los municipios la obligación de asignar a los centros privados que lo solicitaran, por cada alumno matriculado, una subvención o bono de un importe equivalente al gasto per cápita de quienes asistieran a los públicos; de ese modo, la asistencia a los centros privados se convertía en gratuita para los alumnos que los eligieran.

Bien es cierto que, como recuerdan Björklund *et al.* (2005) y Daun (2003), los primeros pasos hacia la descentralización del sistema escolar sueco los habían dado los socialdemócratas a finales de los años 80, al delegar en los municipios la titularidad de la relación laboral con los profesores, abolir algunas de las detalladas reglamentaciones escolares de carácter centralizador, y sustituir la autoridad central supervisora o *Skolöverstyrelsen* (para muchos un símbolo de la burocracia sueca) por otra entidad con nuevas y diferentes tareas.

A partir, pues, de 1992, las familias suecas pueden elegir para sus hijos entre las distintas escuelas públicas del área municipal, siempre que obtengan plaza en las mismas (en caso de que la demanda exceda a la oferta, en la asignación de plazas prima la proximidad a la escuela del domicilio del alumno), o entre aquéllas y las escuelas privadas previamente autorizadas por la *Skolverket* o Agencia Nacional de Educación (en caso de exceso de demanda en estas últimas, la adjudicación se efectúa según orden de solicitud).

La recuperación del gobierno por el Partido Socialdemócrata en 1994 no supuso la supresión de los bonos, que se mantuvieron, aunque se pasó a poner un mayor énfasis en aspectos como la regulación común y el control del sistema educativo en su conjunto o la prevención de una posible segregación del alumnado (Skolverket, 2006).

Como consecuencia de la reforma, los centros privados han pasado de acoger un escaso 1% del alumnado en 1992 a un 7,6% de promedio en el nivel de la enseñanza obligatoria en 2007, porcentaje que llega a algo más del 10% en la enseñanza secundaria supe-

rior no obligatoria (OECD, 2009). Estos porcentajes, que siguen aumentando, son relativamente exiguos en comparación con los que se dan en otros países europeos, pero significativos dado el tradicional predominio casi absoluto de la escuela pública en Suecia.

Por otro lado y pese a tan ventajosa modificación de la financiación escolar, las escuelas privadas sólo se han establecido en poco más de la mitad de los municipios suecos. En su trabajo, que constituye el capítulo 4 de esta obra, Anders Böhlmark y Mikael Lindahl subrayan que, en tal sentido, el impacto de la reforma en Suecia ha sido muy variable: notable en los municipios urbanos y más poblados, en especial en las grandes aglomeraciones, pero imperceptible en los de ámbito rural o más pequeños (que agrupan algo menos de la mitad del total de alumnos), donde casi no ha cambiado el porcentaje de los matriculados en escuelas privadas; como, además, Böhlmark y Lindahl consideran probable que esas características de los municipios tengan un efecto independiente sobre la medición de los resultados escolares, se trata de una cuestión que los autores estiman fundamental.

Es oportuno resaltar que en Suecia los centros privados acogidos al sistema de bonos no pueden seleccionar a sus alumnos (una norma que en la práctica entraña no pocos problemas para hacerla cumplir), ni solicitar aportaciones económicas complementarias a las familias, y que además deben seguir básicamente el plan de estudios nacional.

El importe de la subvención, como se indicó, es similar para quienes asisten a las escuelas privadas y a las públicas si bien puede variar según los municipios, ya que la descentralización financiera y algunas otras medidas presupuestarias han ampliado mucho el margen para que puedan existir diferencias en el nivel del gasto educativo entre los municipios. Estos, por otra parte, no están obligados a financiar los gastos de transporte de quienes opten por una escuela distinta de la de carácter público que se les hubiere asignado en primera instancia dentro del ámbito de gestión del propio municipio.

El trabajo de Böhlmark y Lindahl contiene unas observaciones iniciales de carácter general sobre algunas de las razones en pro y en contra de generalizar la posibilidad de elección de escuela. Entre las primeras está la opinión de que las escuelas privadas son más eficaces en cuanto al rendimiento escolar que las públicas y que éstas funcionan peor por carecer de incentivos sólidos. Entre las segundas las de quienes, sin negar *a priori* los potenciales efectos beneficiosos de un sistema de libre elección sobre el rendimiento escolar («productividad educativa» en la terminología de los autores, aunque ambos conceptos no son sinónimos como ellos mismos reconocen), recelan al mismo tiempo de las posibles consecuencias negativas sobre la desigualdad y, en concreto, sobre el aumento de la segregación o estratificación del alumnado.

Antes de dar cuenta de sus investigaciones en lo que concierne a Suecia, Böhlmark y Lindahl aluden a algunas otras realizadas en varios países (Chile, EE.UU., Nueva Zelanda...) y señalan que los variados resultados hasta ahora allí obtenidos acerca de los *efectos de la*

posibilidad de elección, tanto en la mejora del rendimiento o resultados escolares como en una posible mayor estratificación del alumnado, no permiten generalizaciones ni afirmaciones concluyentes.

Con carácter previo a la exposición de sus propios cálculos para Suecia, Böhlmark y Lindahl se detienen en tres cuestiones metodológicas de interés que —subrayan— han de abordarse «cuando se pretende medir los efectos de la posibilidad de elección entre escuelas públicas o privadas»: a) la necesidad o conveniencia de contar con un grupo de control que permita comparar situaciones en el tiempo; b) la dificultad de estimar los efectos sobre el rendimiento escolar de la competencia *per se* entre las escuelas si al mismo tiempo se producen variaciones en la estratificación de los alumnos, ya que en tal caso habría más de una fuente potencial de mejora del rendimiento; c) la cuestión de la medición del grado de competitividad generado por la posibilidad de elegir entre distintas escuelas.

a) El planteamiento experimental con un grupo de control, si bien sería óptimo, no es factible en Suecia ya que allí (como en Chile) el programa de bonos es universal. Por otra parte, dado el diferente impacto del programa en los municipios según las características de éstos (su dimensión demográfica, su carácter urbano o rural, etcétera), no tendría sentido hacer simples comparaciones de rendimiento escolar entre los distintos municipios; los autores optan, pues, por comparar, mediante el método econométrico adecuado y partiendo de los cambios registrados en la matrícula de las escuelas privadas, «los cambios habidos en [los municipios] donde la posibilidad de elección del tipo de escuela tuvo un mayor efecto, con los municipios donde el efecto fue menor».

b) Dado que el aumento de las posibilidades de elección tiene «dos consecuencias posibles...que no son mutuamente excluyentes», si dicho aumento condujera a una mejora en el rendimiento escolar, «en la medida que también conduzca a la segregación de los alumnos, resultará casi imposible separar unos efectos de otros»[9].

Así, aun en el caso de que la posibilidad de elección obligara a los centros públicos a mejorar, los resultados medios de sus alumnos podrían empeorar simplemente porque los estudiantes más destacados se hayan ido al sector privado; de manera similar, en la medida en que los efectos debidos a los compañeros de estudios (*peer-group effects* o *peer-effects*) sean importantes, será difícil delimitar si en la mejora de los resultados de quienes se cambian a la escuela privada el mérito corresponde a la propia escuela o a los alumnos más aventajados con los que ahora se relacionan. Para obviar en lo posible esta dificultad, los autores proponen «utilizar variables promedio tanto sobre los alumnos de las escuelas públicas como de las privadas» del municipio respectivo.

[9] En el presente Estudio, los términos segregación, estratificación y segmentación de los alumnos tienen el mismo significado.

c) La cuestión de la medición del grado de competitividad en un municipio plantea dificultades, por no existir una medida que sea completamente adecuada. Böhlmark y Lindahl utilizan con ese fin la proporción de matriculados en escuelas privadas en el municipio, complementada con otras variables destinadas a captar el grado de competencia entre las escuelas públicas y el nivel de financiación escolar.

La exposición de sus propios resultados en cuanto a los efectos de la posibilidad de elección sobre el rendimiento escolar y sobre la estratificación del alumnado (apartados 4.6 a 4.8, ambos inclusive) constituye tal vez el núcleo del trabajo de Böhlmark y Lindahl.

Los autores empiezan por detallar los *efectos globales o totales sobre el rendimiento escolar,* en concreto sobre los resultados educativos medios de los alumnos del último curso del nivel obligatorio o 9º grado. Al respecto, comprueban (cuadro 4.1) la «existencia de un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la nota media», que cabría interpretar «en el sentido de que se espera que un incremento del 10% en la proporción de escuelas privadas incremente la nota media en casi un punto de rango percentil», un efecto que los autores estiman «bastante pequeño». Böhlmark y Lindahl mencionan otras investigaciones anteriores referidas a Suecia que detectaban un efecto algo mayor, pero lo atribuyen a que en ellas se utilizaban medidas menos precisas de la proporción de escuelas privadas y a que abarcaban periodos de tiempo mucho más breves.

Acto seguido, consideran los posibles efectos de esa posibilidad de elección sobre los logros educativos a largo plazo, expresados «en términos de promedio de años de escolarización»; de sus cálculos (cuadro 4.2) deducen que «no hay pruebas de que un aumento de la matrícula en escuelas privadas en el nivel de la escolaridad obligatoria vaya a tener un impacto a largo plazo sobre los logros académicos».

A continuación y dentro del mismo ámbito de los efectos sobre el rendimiento, los autores abordan «la difícil cuestión de separar los efectos directos que tiene para un individuo asistir a una escuela privada [*private-attendance effects*], de los efectos producidos por la asistencia a la escuela privada de otros individuos» en los alumnos tanto de las escuelas privadas como de las públicas [*competition effects*], siendo la suma de ambos «igual al efecto total generado por la escolarización privada».

Para intentarlo calculan (cuadro 4.3) dos series de estimaciones, basadas en los resultados que se dan entre hermanos biológicos que asisten a distintas escuelas públicas o privadas. Tales estimaciones muestran que «el efecto de la asistencia a la escuela privada es sólo una parte muy pequeña...del efecto total estimado [un 1/8 aproximadamente, esto es, 1,2/ 9,4 = 0,127: *vid.* cuadros 4.1 y 4.3], por lo que Böhlmark y Lindahl concluyen «que el grueso de las mejoras en los resultados...se debe a los efectos de la competencia» entre las escuelas, competencia que estaría forzándolas a mejorar sus resultados.

En cuanto a los *efectos sobre una posible mayor estratificación o segregación del alumnado* como consecuencia del sistema de bonos, comprueban (cuadro 4.4) «que un incre-

mento en la proporción de escuelas privadas hace que las escuelas públicas pierdan alumnos que son hijos de inmigrantes de segunda generación y/o cuyo padres tienen estudios universitarios», por más que consideran que se trata de «un efecto...de poca entidad». En suma, dicen Böhlmark y Lindahl, ha aumentado «ligeramente la segregación de los alumnos en función de la educación de los padres y de la situación familiar como emigrantes de segunda generación; sin embargo, no hemos encontrado pruebas de una mayor segregación de los alumnos en función de la situación de inmigrante del propio alumno o de los ingresos familiares».

Finalmente, en lo que toca al impacto que pueda tener la posibilidad de elección sobre los costes educativos, detectan un ligero aumento de éstos. No obstante, Böhlmark y Lindahl parecen alinearse con investigaciones anteriores llevadas a cabo en su país, citando en particular las de Björklund *et al.*, en las que se concluía que con el aumento de escuelas privadas no se apreciaba un claro aumento de costes, si bien tampoco se apreciaba una disminución de los mismos; de hecho, a la vista de los datos, Börjklund *et al.* afirmaban (2005: página 88) que si la competencia mejora la productividad escolar [el cociente de dividir los resultados por el coste de los recursos educativos utilizados], en Suecia sólo «sería a través de la mejora de los resultados», es decir, si aumentara el numerador de la fracción, por la dificultad de que el denominador disminuya.

Böhlmark y Lindahl concluyen que en el caso sueco «tanto los temores como las expectativas suscitadas por los bonos escolares para financiar la escuela privada han sido exagerados». Por una parte y de acuerdo con sus cálculos, «un incremento de la proporción de escuelas privadas mejora de manera moderada los resultados educativos a corto plazo», pero no detectan «ningún efecto sobre los logros educativos a medio o largo plazo como pudieran ser la nota media de las escuelas secundarias, los resultados universitarios o los años de escolarización» completados, por lo que interpretan que «el efecto...a corto plazo es demasiado insignificante para producir efectos positivos duraderos».

Por otra parte y respecto al posible impacto sobre la desigualdad, concluyen que «un efecto de...las reformas escolares de 1992 ha sido inducir una mayor estratificación de los alumnos por el nivel de estudios de sus padres y por la situación familiar de inmigrantes de segunda generación, si bien la magnitud de estos efectos es bastante pequeña», sin que hayan encontrado «ningún efecto sobre la estratificación derivado de la condición de emigrante del propio alumno».

1.6. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA CON BONOS

La idea de los bonos para educación tuvo en España, como se apuntó, cierta actualidad a finales de los años 70 del siglo XX, cuando algunos miembros del partido del Gobierno (UCD) incluido el Ministro de Educación, defendían una fórmula de financiación inspirada en el bono de Friedman.

El cheque escolar de UCD, de muy tosco diseño, no llegó a buen puerto y en su lugar se acabó por establecer como alternativa de financiación de la enseñanza obligatoria un régimen de conciertos con los centros privados que aún subsiste (vid. Cap. 6 de este libro). Sin embargo, la idea del cheque no llegó a desaparecer y años más tarde se materializó en la ciudad de Valencia con la introducción en 1992 de una figura similar, aunque aplicable sólo a la Educación Preescolar o Infantil (0-6 años). El capítulo 5 de este libro contiene el trabajo de Rafael Granell Pérez quien analiza esa experiencia, pionera en España.

Granell empieza por especificar los rasgos básicos y los propósitos primordiales de los bonos educativos en general, así como por recordar su origen histórico y su distinta configuración según los distintos objetivos perseguidos, como ponen de relieve las grandes diferencias existentes entre, v.gr., el bono de Friedman y el de Jencks, más arriba aludidos.

Antes de pasar a lo que probablemente constituye el meollo de su trabajo, esto es, la descripción del cheque escolar valenciano y su evaluación, el autor traza un panorama de la Educación Infantil en Valencia para «proporcionar una imagen más completa de las circunstancias que influyen sobre este mecanismo de financiación».

Esas circunstancias, en buena parte aplicables al conjunto de España, las concreta Granell en el hecho de que la Educación Infantil depende de los tres niveles de gobierno (central, autonómico y municipal), de que su evolución se ha visto condicionada por sucesivas leyes educativas de ámbito nacional que han modificado su estructura, y de que su financiación no depende sólo del cheque escolar.

En particular, la sucesión de leyes ha tenido una gran repercusión sobre la Educación Infantil. Así, la LOGSE (1990) fijó una nueva organización en dos ciclos (0-3 años y 3-6 años) al tiempo que imponía requisitos más exigentes en cuanto a instalaciones y profesorado de las escuelas; la posterior LOCE (2002) introdujo la gratuidad del 2º ciclo [si bien sólo sobre el papel: para la completa materialización de esta previsión legal hubo que esperar hasta 2008] y promovió en este 2º ciclo los conciertos educativos para favorecer la elección entre centros públicos y privados; la LOE (2006) estableció que las Administraciones habían de promover un aumento de las plazas públicas del 1º ciclo y asegurar la oferta educativa.

Por otra parte, señala Granell, la financiación de la Educación Infantil es compleja en España y, en particular, en la capital valenciana, donde corre a cargo de la *Conselleria* de Educación del Gobierno Autónomo (en adelante, la *Conselleria*) y del Ayuntamiento, tanto en lo que se refiere a los centros públicos, cuyos gastos sufraga en su mayor parte la *Conselleria*, como a los privados.

Respecto a estos últimos, la *Conselleria* otorga ayudas a los centros de 1º ciclo autorizados y también, aunque de un importe inferior, a las guarderías (ambos tipos de ayudas son compatibles con el cheque municipal); respecto al 2º ciclo, la paulatina extensión al mismo del régimen de conciertos financiado con el presupuesto autonómico ha convertido en gratuitos buena parte de los puestos escolares del sector privado (por lo que no pueden

beneficiarse del cheque escolar), existiendo asimismo ayudas de la *Consellería* de menor cuantía, compatibles con el cheque, para los centros que no hubieran podido acogerse a los conciertos.

Estas ayudas de la *Consellería* dirigidas a los centros u oferentes se complementan con las que el Ayuntamiento dirige a las familias o demandantes en forma de cheque escolar, siempre que no sean incompatibles entre sí. El cheque escolar se introdujo en Valencia en el curso 1992/93, tras la victoria en las elecciones municipales de 1991 de una coalición de partidos conservadores que había derrotado a la coalición de izquierda gobernante en el Ayuntamiento de la ciudad desde la recuperación de la democracia.

Los objetivos del cheque, indica el autor, no fueron definidos legalmente hasta el curso 1996/97, cuando su introducción se justificó como un medio de hacer efectivo el principio de igualdad para los hijos de las familias económicamente desfavorecidas y para permitir la libertad de elección de escuela, que se estimaba limitada (en especial para los más pobres) de no venir acompañada de financiación pública. Hay que hacer notar que entre los objetivos no figuraba el habitual argumento de muchos proponentes de los bonos educativos: la mejora de la eficiencia productiva vía el aumento de la competencia (*vid.* Caps. 2 a 5 de este libro).

La estructura y funcionamiento del cheque se regula en unas «bases» que han variado a lo largo del tiempo y que Granell comenta atendiendo a diversos criterios:

a) titularidad de los centros: dado el carácter gratuito de la casi totalidad de los centros públicos en Valencia (sólo uno de ellos, que acoge a menos del 0,5% de los beneficiarios de los cheques, cobra precios públicos), puede decirse que los cheques constituyen un sistema de financiación de la educación privada;

b) regulación de la calidad del servicio: el cheque, resume el autor, «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 *Consellería* pueden recibir cheques», lo que además les obliga a cumplir los requisitos legales fijados en la vigente LOE y a someterse a la Inspección educativa;

c) regulación de la selección del alumnado: no hay nada regulado sobre la admisión de los alumnos, pudiendo los centros aplicar cualquier criterio de selección;

d) regulación de los precios del servicio: no hay regulación alguna, pudiendo los centros privados cobrar el precio que estimen oportuno, de modo que las familias tendrían que pagar la diferencia entre el precio y el importe del cheque si éste fuera inferior a aquél;

e) beneficiarios: para solicitar el cheque hay que cumplir cuatro requisitos necesarios: seis años de edad o menos, empadronado en la ciudad, estar la familia al corrien-

te de sus obligaciones tributarias y estar escolarizado en un centro educativo; empero, al disponerse de un presupuesto limitado, esos requisitos no son suficientes por lo que las solicitudes se ordenan con arreglo a un baremo que atiende a la renta per cápita de la unidad familiar (el criterio básico) y a las circunstancias personales y familiares: posibles minusvalías, familia numerosa, paro, etc; en los tres últimos cursos, los beneficiarios representan, en promedio, el 70% de los solicitantes;

f) cuantía: en un principio, el cheque era de un importe igual para todos (equivalente a unos 72€), pero desde el curso 1996/97 se convirtió en variable en función de la puntuación obtenida en el baremo: en 2007/08 el importe osciló entre 30€ y 90€ mensuales, pagaderos mediante un talonario de diez cheques con los que se puede abonar a la escuela otros tantos meses de escolarización;

g) servicios financiados con los cheques: sólo el servicio de enseñanza en sentido estricto, sin que quepa incluir aspectos como el material escolar, la matrícula, el servicio de comedor o el transporte del domicilio a la escuela;

h) información sobre el sistema: muchas de las gestiones relativas al cheque se centralizan en una «Oficina Municipal del Cheque Escolar» que, aparte de otras varias funciones, realiza tareas de difusión de la información normalmente vía el Boletín Oficial de la Provincia y los diarios locales, pero sin que el folleto informativo que acompaña al impreso de solicitud del cheque detalle las características y funcionamiento del mismo;

Para cifrar la importancia cuantitativa del cheque, Granell recopila (cuadro 5.4) unos ilustrativos datos sobre su evolución en los más de 16 años de su funcionamiento, datos que se refieren al gasto presupuestario asignado así como al número de solicitantes, beneficiarios y centros acogidos al sistema. El autor señala que esa evolución no puede entenderse «sin considerar dos fenómenos aparentemente externos que lo han afectado profundamente»: el incremento de la población inmigrante (que ha conllevado un aumento de la población infantil y de las solicitudes de cheque), y la ya aludida generalización de los conciertos educativos (que, en sentido opuesto, ha repercutido en una disminución de las solicitudes en los tres últimos años); ambos fenómenos se desmenuzan en los cuadros 5.5 y 5.6 del capítulo.

La evaluación del cheque escolar valenciano se efectúa examinando si éste ha permitido alcanzar los dos objetivos definidos por el Ayuntamiento de Valencia para justificar su introducción: la igualdad de oportunidades y la libertad de elección.

En cuanto al objetivo de la igualdad de oportunidades, el cheque pretende eliminar las barreras económicas que pueden impedir a determinadas familias el acceso a ciertos centros educativos y Granell empieza por preguntarse si esas barreras existen realmente. En la actualidad, las barreras en cuestión no son tales para los niños mayores de 3 años, pues-

to que la escolarización en ese tramo es gratuita y legalmente garantizada. Si embargo, sí pueden existir para los menores de 3 años, dado que la gran mayoría de los centros privados cobran a las familias cantidades aparte del cheque y que la oferta pública para este tramo se limita a dos únicos centros.

A ese propósito, las características del cheque no son las óptimas para eliminar las barreras. En efecto, si bien algunas de ellas favorecen a las familias pobres (su carácter selectivo y la variabilidad de su importe según la renta y las circunstancias familiares), no es menos cierto que la ausencia de una regulación de los precios puede constituir un serio impedimento para quienes no tengan medios con que complementar el importe del cheque (en el curso 2007/08 sólo 3 centros de la ciudad cobraban precios inferiores al importe máximo del cheque, esto es, únicamente 15 niños de un total de 6.671 han podido escolarizarse gratis).

En cuanto al objetivo de la libertad de elección de centro, ésta viene condicionada por las ya enunciadas características del cheque, tales como que los centros pueden seleccionar a sus alumnos (e incluso rechazarlos aunque dispongan de plazas libres) y cobrar cantidades por encima del importe del cheque; asimismo, al no incluir el cheque los gastos de transporte, se limita la capacidad de elección de las familias pobres para elegir centros alejados del domicilio familiar. A lo anterior se unen la falta de alternativas públicas (como quedó dicho, sólo 2 centros públicos en toda la ciudad escolarizan a esos niños) y la escasa información ofrecida por el Ayuntamiento sobre las particularidades de los centros que pueden elegirse, un extremo que tampoco facilita la capacidad de elección de muchas familias.

Para subrayar las deficiencias del cheque en lo relativo a la libertad de elección, Granell incluye un listado (cuadro 5.8) en el que se comparan sus características a este respecto con las que el autor llama «las características ideales que debería tener un sistema de bonos para favorecer la libertad de elección», una comparación en la que el cheque escolar valenciano sale muy poco favorecido.

En suma, Granell admite que el cheque ha permitido a muchas familias con escasos recursos la escolarización de sus hijos pequeños, lo que considera un resultado positivo, pero al tiempo indica que ese resultado hubiera mejorado sustancialmente cambiando algunas de las características del cheque: el cumplimiento por los centros privados de una serie de requisitos sobre selección del alumnado y precios; una oferta suficiente de centros públicos además de los privados; la inclusión de los gastos de transporte y de una mejor información municipal sobre los centros; etcétera.

El autor concluye que si bien en los años 90 el cheque puede haber sido «una buena alternativa para repartir los escasos recursos municipales entre la gran cantidad de niños que cursaban Educación Infantil», la situación ha cambiado radicalmente en los últimos tiempos. Por un lado, porque el 2º ciclo de Educación Infantil ya es gratuito y cuenta con un número suficiente de centros públicos y privados concertados que la ofrecen y, por otro lado, porque los centros que imparten el 1º ciclo reciben importantes ayudas de la *Conse-*

llería autonómica las cuales deben trasladarse a los precios que pagan las familias minorándolos.

Lo anterior deja poco margen al cheque, «que en la actualidad se dedica básicamente a los menores de 3 años que asisten a centros privados que no reciben suficientes ayudas de la *Conselleria*». Granell augura que «si la administración educativa valenciana sigue el mandato de la LOE y promueve un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el 1º ciclo de Educación Infantil», podría llegar a producirse «la desaparición del cheque escolar».

1.7. EL MODELO ESPAÑOL DE SUBVENCIONES A LOS CENTROS PRIVADOS

A diferencia de los Capítulos 2 a 5 que examinan algunas de las escasas experiencias existentes con bonos, sea a escala meramente experimental o reducida (casos de EE.UU. y de Valencia, España) o con carácter universal (casos de Chile y de Suecia), el Capítulo 6 —aunque contiene pertinentes consideraciones sobre los bonos— se centra en el modelo español de financiación de la Enseñanza Obligatoria con un trabajo de Mª Jesús San Segundo.

El modelo español, en vigor desde los años 80 del pasado siglo, es un modelo mixto compuesto de centros escolares públicos y privados que en lugar de bonos —en teoría, una subvención pública individualizada dirigida a los alumnos— asigna subvenciones («conciertos educativos») dirigidas a los centros escolares privados que acepten la regulación establecida en la Ley: los «centros concertados».

El modelo, señala San Segundo, cuenta con amplia aceptación en España, sin perjuicio de que se dan divergencias acerca del alcance que habría de tener la regulación pública de los colegios concertados o del mayor o menor hincapié que se haga en cuestiones como la preocupación por las desigualdades educativas o la segregación o segmentación del alumnado. Pese a esta aceptación, hay quienes proponen sustituir el actual modelo por otro con bonos educativos o cheques escolares aunque tales propuestas suele plantearse en términos muy vagos, sin «precisar las características del nuevo modelo a aplicar».

El modelo español encaja plenamente en el contexto de los países de la OCDE en los que, en general, existe una educación obligatoria estructurada en 10-12 cursos y gratuita al menos en los centros de titularidad pública. A partir de esas características comunes, dichos países divergen entre sí en aspectos como la distribución de los alumnos entre los centros públicos y privados, o la existencia o no de subvenciones a los centros privados.

Con respecto a la distribución de los alumnos entre los centros, en la gran mayoría de los países de la OCDE la escolarización pública en la Enseñanza Primaria supone, como media, más del 90% del total del alumnado y sólo en Países Bajos y Bélgica, por ese orden, tienen los centros privados una clara preponderancia; en la Enseñanza Secundaria la media de la escolarización en centros públicos es igualmente elevada, aunque algo más baja: del

81%, con 11 países de un total de 30 que no llegan a ese porcentaje; cabe destacar que incluso en EE.UU. y Suecia, cuyas experiencias con bonos se recogen en capítulos anteriores, se alcanza o supera el 90% de matrícula en los centros públicos en ambos niveles de enseñanza.

Para poner en claro el supuesto déficit de la escolarización privada en nuestro país, la autora destaca que España, con un 31,5%, ocupa (después de Países Bajos y Bélgica) la tercera posición en cuanto al peso del sector privado en la Enseñanza Primaria y, con un 22%, la octava posición (tras Países Bajos, Bélgica, Corea, R.U., Japón, Francia y Nueva Zelanda) en la Enseñanza Secundaria, por lo que de ningún modo se puede afirmar que el peso de la escolarización pública en España sea comparativamente excesivo (*vid.* gráfico 6.2).

Respecto a la existencia o no de subvenciones a los centros privados, las cifras recopiladas por San Segundo (*vid.* gráfico 6.3) muestran que la proporción de las subvenciones a las escuelas privadas sobre el gasto público educativo en Primaria y Secundaria oscila desde el 77% de los Países Bajos o el 55% de Bélgica hasta los reducidos porcentajes, marcadamente inferiores al 5%, de Japón, Italia o Canadá, ocupando EE.UU., con sólo un 0,2%, el último lugar. España, con un 15%, figura en el séptimo puesto, por delante de otros 21 países miembros de la OCDE. La media de la OCDE está en torno a un 11% y la de la UE alrededor del 13%.

El planteamiento mayoritario que se da en la OCDE es el de asignar subvenciones a los centros privados a cambio de una regulación pública de diversos aspectos de su funcionamiento (gratuidad, fijación de ratios alumnos-profesor, criterios de admisión de alumnos, etcétera), un planteamiento con variantes según los países pero que, en líneas generales, coincide con el español.

En España, la Constitución de 1978 estableció la gratuidad de la Enseñanza Obligatoria, pero el desarrollo de este principio no se produjo hasta la aprobación de la LODE en 1985. Dicha Ley inauguró un sistema de financiación que garantiza la subvención de los centros privados concertados que cumplan una serie de requisitos, y en el que las familias eligen, en principio, el centro escolar público o privado que desean para sus hijos. Aunque vía un mecanismo distinto al de los bonos, se trata también de un sistema, recuerda San Segundo, en que «los fondos siguen a los alumnos».

Es de particular interés, a efectos del presente Estudio, el apartado 6.4 del trabajo de San Segundo que describe y comenta el sistema español de financiación, un sistema basado en un «módulo económico por unidad escolar» que establece la subvención no de forma individualizada por alumno, como ocurre en los bonos, sino para un grupo (aula) de alumnos.

La Administración calcula el módulo a partir de los costes de profesorado fijados en el convenio colectivo del sector educativo privado y la financiación de otros gastos corrientes se determina con los mismos criterios aplicados en los centros públicos. Por otra parte, los

centros concertados han de ser instituciones sin fines de lucro y tienen limitada por ley la cantidad que pueden solicitar a las familias como aportaciones por actividades complementarias de los alumnos; además, no pueden mantener ratios alumnos-profesor inferiores a los de los centros públicos de la zona.

Para San Segundo, con este conjunto de reglas se garantiza la financiación de los centros privados concertados, que en España utiliza una tercera parte de los alumnos, así como el cumplimiento de varios objetivos concretos. Un primer objetivo es que al financiar aulas o grupos de alumnos se obvian los problemas técnicos que plantean las subvenciones individualizadas, las cuales pueden generar pérdidas o beneficios a los centros según las oscilaciones anuales en el número de alumnos por aula. En efecto, muchos modelos de bonos, como muestra el caso de Chile, conducen de manera natural, por así decirlo, a la «liberalización» de las aportaciones familiares o de otros posible ingresos que pueda obtener el centro; cuando así no ocurre es, como en el caso de Suecia, por la existencia de un expreso impedimento legal (*vid.* Capítulos 3 y 4).

Un segundo objetivo es el de intentar que las subvenciones públicas no financien en los centros privados una enseñanza de mayor coste o que disponga de más medios financieros que la impartida en los centros públicos. En este sentido, dice la autora, la legislación española iniciada con la LODE pretende velar por la equidad al procurar que el nivel de calidad de los *inputs* educativos (gasto por alumno, ratios alumnos-profesor) sea casi idéntico en todos los centros financiados con fondos públicos; un objetivo que, por lo demás, también persiguen otros países europeos en su política de subvenciones a la enseñanza privada. Los bonos complementables, como los de Chile desde 1993 y alguno de los experimentados en EE.UU., difieren del modelo español a este respecto, ya que abren la posibilidad de notables divergencias de financiación entre los centros sostenidos con fondos públicos.

El sistema establecido en 1985 trata asimismo de garantizar el derecho de la familias a optar entre todos los centros que reciben financiación pública si bien, subraya San Segundo, «varios hechos tienden a limitar el ejercicio de ese derecho: a) la escasa información disponible sobre la calidad de los centros, b) la importancia que se concede a la zona de residencia, [y] c) los gastos de transporte y comedor».

a) En cuanto a la información sobre la calidad académica de los centros, en España se tropieza con las dificultades que derivan de la inexistencia de pruebas comunes al no contarse con evaluaciones de los conocimientos básicos mediante tests, una deficiencia que la reciente LOE aspira a remediar, siquiera parcialmente. En ese sentido, lo decisivo es que las familias sepan qué centros elevan realmente el aprendizaje de los alumnos, esto es, cuáles producen un «valor añadido» sobre sus competencias y aptitudes; a tales efectos no bastaría con la mera publicación de los resultados brutos de las escuelas ya que éstos deben ajustarse teniendo en cuenta la situación académica de partida de los alumnos y su origen socioeconómico.

b) En cuanto a la importancia concedida a la zona de residencia para asignar las plazas escolares si hay un exceso de demanda, cabe hablar de una evolución de la normativa que ha pasado de unos criterios iniciales que daban prioridad a los solicitantes de menor renta, a otros que priman la proximidad al centro del domicilio familiar y que además se refuerzan con la ponderación favorable de la presencia de otros hermanos en el centro. Además, hoy se permite a los centros que asignen puntuación por otros criterios «públicos y objetivos», lo que deja en sus manos las decisiones de admisión en los frecuentes casos de empate entre solicitantes y «abre la puerta a la utilización de criterios académicos o sociales encubiertos». San Segundo sugiere nuevos criterios que mejoren la actual situación, incluyendo la posibilidad de un sorteo, al modo de algunos programas estadounidenses.

c) En cuanto a los gastos de transporte y comedor, en el modelo español no son cubiertos de manera sistemática por las diferentes Comunidades Autónomas, las cuales no obstante destinan elevadas sumas a atender este tipo de gastos (básicamente, los de comedor) en la etapa de la enseñanza obligatoria.

Abundando en la importancia práctica de las reglas de admisión de alumnos, la autora analiza a continuación la trascendencia de los *peer-effects* tanto sobre el rendimiento académico como sobre las decisiones familiares de elección de centro. Se trata de cuestiones que, como se ha dicho en páginas anteriores, no pueden obviarse al analizar la eficacia académica de los distintos tipos de centros escolares y las preferencias familiares en la elección de unos u otros.

San Segundo alude a las numerosas investigaciones empíricas sobre producción educativa de los últimos 50 años «que identifican efectos significativos de los compañeros sobre el aprendizaje de los alumnos», efectuadas sobre todo en EE.UU. y referidas a ese país, aunque no falten las realizadas en España con datos españoles. En algunas de ellas se comprueba la existencia de efectos significativos de las aptitudes o de los resultados académicos medios de los compañeros sobre el aprendizaje de lengua o matemáticas, y en otras se detecta la influencia en el aprendizaje del nivel socioeconómico medio de los compañeros.

Para tener en cuenta los posibles sesgos que pudieran afectar a la estimación precisa de esos efectos, los investigadores han refinado últimamente los análisis econométricos sin que en esencia se hayan alterado las conclusiones en cuanto a la existencia de *peer-effects*. En suma, señala San Segundo, «la literatura empírica internacional sugiere que la composición social y por habilidad de la clase, es un factor relevante en la determinación del rendimiento académico de los estudiantes», por lo que no puede extrañar «que las familias presten atención a estas variables cuando eligen un centro para sus hijos».

En efecto, otras investigaciones realizadas en diversos países (la autora menciona varias, efectuadas en Chile, EE.UU. y R.U. así como en España) muestran que al elegir un centro educativo las familias «no tienen en cuenta únicamente la distancia a la residencia fami-

liar o el perfil religioso del centro, sino que conceden gran importancia a la composición social del alumnado», una variable de más fácil observación que las aptitudes de los alumnos o el rendimiento académico del centro.

San Segundo aborda luego la posible segmentación del alumnado derivada de cambios en las políticas de financiación y elección de centro. Para ello, repasa sucintamente lo ocurrido en países como Chile (donde los bonos, como se comprueba en el Cap.3, han intensificado la segregación social), Nueva Zelanda (donde, como se ve en el Cap.7, las reformas generaron una mayor segregación de las minorías), Suecia (donde, por el contrario y según lo indicado en el Cap.4, no hay grandes aumentos en la segregación, quizá por la estricta regulación propia del modelo sueco), R.U. (donde los resultados de las investigaciones sobre el particular difieren), o EE.UU. (donde la segregación derivada de los experimentos con bonos no permite una fácil interpretación, por la necesidad de tener en cuenta la muy real segregación de partida).

En el modelo español se pretendió desde un principio evitar la segregación e impedir que fueran los centros los que de hecho eligieran a los alumnos. Sin embargo, dice San Segundo, la experiencia de los más de 20 años transcurridos puso de relieve «la necesidad de reforzar algunos aspectos de la regulación, como ha quedado plasmado en la nueva ley, LOE de 2006»; en particular, la LOE refuerza la prohibición de cobrar aportaciones económicas a las familias, cobro que a través de diversos procedimientos y subterfugios se venía produciendo en muchos centros concertados (pese a las previsiones legales), en menoscabo de las familias menos pudientes.

Por otro lado, para igualar en lo posible las condiciones de partida y el posterior progreso escolar de todo el alumnado, el modelo español ha prestado una atención creciente en los últimos decenios a la etapa de la Educación Infantil, dada su reconocida trascendencia en el desarrollo cognitivo de los pequeños y en la prevención de desigualdades, siendo los «más desfavorecidos en términos socioeconómicos los que más se benefician de una atención educativa temprana». San Segundo subraya el papel de la LOE en la provisión efectiva de financiación para posibilitar la escolarización tanto pública como privada de todos los niños en esta etapa y destaca que, en la actualidad, España supera a numeroso países desarrollados en el gasto por alumno en Educación Infantil.

En el sistema educativo español, en especial en la etapa obligatoria, ha tenido un considerable impacto en el último decenio la presencia de alumnos extranjeros derivada del fortísimo flujo migratorio paralelo a la favorable evolución económica de esos años, habiéndose pasado de 52.000 estudiantes foráneos en el curso 1994-95 a 677.000 en 2007-08. La autora analiza (*vid.* cuadros 6.2, 6.3 y 6.4) la situación de este alumnado procedente de familias inmigrantes, subrepresentado en los centros privados y concentrado mayormente en los públicos, en los que se aprecia un efecto negativo de la presencia de inmigrantes en la matriculación de los estudiantes autóctonos.

Con el fin de evitar la segregación de los alumnos en la etapa obligatoria, por sus indeseables consecuencias educativas y sociales, la LOE intenta con diversas medidas reducir los

desequilibrios entre centros y combatir la segmentación del alumnado, sea por motivos socioeconómicos o por su origen inmigrante. En ese sentido, San Segundo recuerda que la ley prevé la existencia de comisiones de garantías de admisión y de posibles fondos adicionales para mejorar el módulo de los centros concertados que cooperen al objetivo común de «escolarizar en las mejores condiciones posibles a toda la diversidad del alumnado».

BIBLIOGRAFÍA

Bekhradnia, B., y W. Massy (2009), «Vouchers as a mechanism for funding higher education», Higher Education Policy Institute, Londres.

Belfield C.R. y H.M. Levin (2005), *Privatizing Educational Choice. Consequences for Parents, Schools and Public Policy*, Paradigm Publishers, Boulder y Londres.

Björklund, A., M.A. Clark; P.-A. Edin; P. Fredriksson, y Alan B. Krueger (2005), *The Market Comes to Education in Sweden*, Russell Sage Foundation, Nueva York.

Blaug, M. (1983), *El bono escolar (Un nuevo método para financiar la enseñanza)*, Papeles del Instituto de Economía de Mercado, Unión Editorial, Madrid.

Böhlmark, A., y M. Lindahl (2007), «The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs», IZA Discussion Paper No. 2786, Institute for the Study of Labor, Bonn.

Contreras, D., S. Bustos, y P. Sepúlveda (2009), «When Schools Are the Ones That Choose: Policy Analysis of Screening in Chile», en Barrera-Osorio, F.; H.A. Patrinos, y Q. Wodon (2009), *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education. Case Studies from Africa, Latin America and Asia*, The World Bank, Washington D.C.: 55-69.

Daun, H. (2003), «Market Forces and Decentralization in Sweden: Impact for School Development or Threat to Comprehensiveness and Equity?», en Plank, D.N., y Sykes, G. (2003).

Díaz Malledo, J. (1980), *El «cheque escolar» y la verdadera historia de los bonos para educación*, Fundación IESA, Madrid.

Forsey, M., S. Davies, y G. Walford (eds.) (2008), *The Globalisation of School Choices?*. Symposium Books. Oxford, R.U.

Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.

— (1995), «Public Schools: Make Them Private», Briefing Paper N.º 23, Cato Institute.

Gill, B., P.M. Timpane; K. E. Ross; D.J. Brewer, y K. Booker (2007), *Rethoric versus Reality. What We Know and What We Need to Know About Vouchers and Charter Schools*, Rand Education, RAND Corporation, Santa Monica, CA.

Granell Pérez, R. (2003), *Vales educativos: el cheque escolar de Valencia*, Universitat de València, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia.

Kahlenberg, R.D. (ed.) (2003), *Public School Choice vs. Private School Vouchers*, The Century Foundation Press, Nueva York.

Le Grand, J. y W. Bartlett ((eds.)(1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan, Londres.

Levin, H.M. (2002), «A comprehensive framework for evaluating educational vouchers», *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24: 159-174.

LUBIENSKI, C. (2009), «Do Quasi-markets Foster Innovation In Education?: A Comparative Perspective, OECD Education Working Papers, N.º 25, OECD Publishing.

MACINTOSH, A., y D. WILKINSON (2006), «School Vouchers. An evaluation of their impact on education outcomes», *Discussion Paper* n.º 88, July, The Australia Institute.

OECD (2009), *Education at a Glance 2009. OECD Indicators*, París.

PLANK, D.N. y SYKES, G. (eds.) (2003), *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*, Teachers College Press, Nueva York y Londres.

SKOLVERKET (Swedish National Agency for Education) (2006), *School Like Any Others?, Independent Schools as Part of the System 1991-2004,* Estocolmo.

TOKMAN RAMOS, A. (2002), *Is Private Education Better?. Evidence from Chile*, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo núm. 147.

UNESCO (2008), *Overcoming inequality: why governance matters*, EFA Global Monitoring Report 2009, OUP, Oxford (RU).

WELNER, K.G. (2008), *Neo Vouchers. The Emergence of Tuition Tax Credits for Private Schooling*, Rowman and Littlefield Publishers, Maryland (EE.UU.).

WEST, E.G. (1997),«Education Vouchers in principle and practice: a world survey», *The World Bank Research Observer*, vol. 12, n.º 1: 83-103.

ZIMMER, R., y BETTINGER, E. P. (2008), «Beyond the Rhetoric: Surveying the Evidence on Vouchers and Tax Credits», en LADD, H. F., y FISKE, E. B. (eds.) (2008), *Handbook of Research in Education Finance and Policy,* Routledge, Nueva York y Londres: 447-466.

2 REFORMAS EDUCATIVAS CON PLANTEAMIENTOS DE MERCADO EN ESTADOS UNIDOS

Clive R. Belfield
Henry M. Levin

2.
REFORMAS EDUCATIVAS CON PLANTEAMIENTOS DE MERCADO EN ESTADOS UNIDOS[1]

2.1. INTRODUCCIÓN

La educación universal se ha considerado, al menos durante ciento cincuenta años, una obligación primordial del Estado. En Estados Unidos (EE.UU.), las administraciones de los estados y las administraciones locales han asumido esta responsabilidad, con ayuda federal en los últimos años, contrayendo importantes compromisos legales y facilitando financiación e instalaciones. Aunque existen escuelas privadas desde antes de la creación de las escuelas públicas, aquéllas actualmente sólo representan alrededor del 11 por ciento del número de alumnos matriculados en la enseñanza primaria y secundaria (*National Center for Educational Statistics* [NCES], 2003b, tabla 3). Por tanto, se acepta desde hace mucho tiempo que la provisión de educación primaria y secundaria es una función y una responsabilidad del Estado.

Históricamente, las escuelas públicas en EE.UU. han reflejado las preferencias de las comunidades locales; éstas podían moldear sus escuelas para que reflejaran sus valores políticos, educativos y religiosos (Katz, 1971). Los recursos de los que disponían las escuelas dependían en gran medida del patrimonio inmobiliario local, por lo que los centros escolares situados en las comunidades más ricas estaban mejor dotados que los situados en las más pobres (Murray, Evans y Schwab, 1998). Los padres con medios suficientes podían trasladarse a vivir a los barrios cuyas escuelas eran mejores o más acordes con sus valores educativos, o podían llevar a sus hijos a escuelas privadas.

Sin embargo, estas diferencias se han reducido considerablemente en las últimas décadas como consecuencia de resoluciones judiciales y de medidas legislativas que: han igualado más la financiación de las escuelas; han reducido las desigualdades raciales; han reconocido más derechos y han brindado más oportunidades a los discapacitados, a los pobres y a las mujeres; y han prohibido las prácticas religiosas. Estas resoluciones judiciales y medidas legislativas han obligado a homogeneizar las políticas y

[1] Para una versión anterior de este trabajo, véase *Handbook of Educational Policy* (Washington, DC, American Educational Research Association, 2009).

las prácticas de las escuelas, al menos en lo referente a los procedimientos (Husted y Kenny, 2002).

Empero, esta homogeneización de las escuelas ha llevado a presiones para que se restableciera la diferenciación. A partir de la década de 1970, muchas ciudades comenzaron a crear escuelas de distrito especializadas en un campo teórico o práctico que pudieran atraer a estudiantes de diferentes barrios. Estas «escuelas imán» (*magnet schools*) tenían principalmente por objeto fomentar la integración racial, alejando a los estudiantes de los barrios segregados (Wells y Crain, 2005). Hacia los años 80 y principios de los 90, se ampliaron las posibilidades de elegir dentro de los propios distritos y entre uno u otro distrito; el ejemplo más destacado es la creación de escuelas con estatuto específico o *charter schools*. Estas escuelas están exentas del cumplimiento de la mayoría de las regulaciones de los estados y de las administraciones locales a cambio de que se comprometan a lograr determinados objetivos y resultados educativos; en septiembre de 2006, había en EE.UU. casi 4.000 escuelas de este tipo en 40 estados (Consoletti y Allen, 2007, pág. 2).

De mayor trascendencia —y más polémica desde el punto de vista político— es la aparición de propuestas para traspasar las escuelas públicas al mercado libre, aunque con financiación pública por medio de bonos escolares (*vouchers*) o de deducciones fiscales (*tuition tax credits*) (Belfield y Levin, 2002a), de tal manera que las escuelas públicas serían sustituidas por escuelas privadas financiadas con estos instrumentos. Los padres recibirían un bono (un certificado canjeable por el importe de los gastos de matrícula, con cargo a fondos públicos) o podrían beneficiarse de deducciones fiscales (reducción de su carga tributaria por el importe total o parcial de dichos gastos de matrícula); en algunos casos, los padres podrían complementar estos fondos públicos con sus propios recursos para dar a sus hijos una educación más cara. Estas propuestas pretenden dar a las familias mayor libertad para elegir escuela, y ofrecerles más alternativas en respuesta al aumento de la uniformidad de las escuelas públicas.

Pero en relación con tales propuestas también se ha esgrimido el argumento de que con la competencia propia del mercado todas las escuelas serían más eficaces y eficientes (véase Hoxby, 2003). Se ha sostenido que las escuelas públicas, al ser entidades públicas, eran excesivamente burocráticas, tardaban en innovar y tenían unos costes cada vez más altos sin que mejoraran sus resultados académicos. Por ejemplo, según Hanushek (1998), en el periodo 1973-1996 las puntuaciones obtenidas en las pruebas realizadas en las escuelas de EE.UU. en el marco del *National Assessment of Educational Progress* (NAEP) disminuyeron en ciencias y se mantuvieron estables en matemáticas, pese a que el gasto real corriente por alumno aumentó alrededor de un 45 por ciento (pero véase Grissmer, Flanagan y Williamson, 1998). Si hubiera competencia y libertad de elección —continúa el argumento— sólo prosperarían las escuelas más eficaces, y todas (ante la posibilidad de perder alumnos y financiación) se verían automáticamente obligadas a mejorar.

Estas dos ideas, la libertad de elección y la eficiencia, han dado un poderoso impulso ideológico y político a la privatización de la enseñanza (Ryan y Heise, 2001; Viteritti, 1999;

Smith, 2003). Por desgracia, las creencia ideológicas se han impuesto a la fuerza de los datos empíricos que se han ido acumulando (Levin y Belfield, 2005).

En este capítulo, evaluamos las opciones que existen para crear un mercado en el ámbito de la educación. Mostramos que todos los sistemas educativos, incluidos los enfoques basados en el mercado, se enfrentan a una serie de objetivos contrapuestos y plantean disyuntivas, es decir, obligan a sacrificar unos objetivos por otros; el movimiento en pro de un mercado en el ámbito educativo debe enfrentarse a este dilema, especialmente a los conflictos que pueden surgir entre los fines privados de la educación y los fines públicos. Pasamos revista a las opciones educativas posibles y a los instrumentos que pueden utilizarse para que los enfoques basados en el mercado alcancen determinados objetivos, analizando además sus consecuencias. Examinamos brevemente los datos de los que se dispone sobre los efectos de los mercados de educación, dado que actualmente existen abundantes estudios empíricos sobre los mismos realizados por investigadores en ciencias políticas, derecho, educación, sociología y economía (por ejemplo, Godwin y Kemerer, 2002; Wolfe, 2003; Hoxby, 2003). Nuestro objetivo es ofrecer una visión panorámica de estas cuestiones. Por último, nos preguntamos qué nos auguran estas investigaciones empíricas para el futuro, desde el punto de vista de la investigación y de la política educativa.

2.2. ANATOMÍA INTERNA DE LOS MERCADOS

La defensa de los mercados se basa en la teoría económica básica. Los mercados son lugares (en sentido literal o figurado) en los que compradores y vendedores se reúnen para comprar bienes y servicios a un precio acordado. El mercado puramente competitivo se considera el ideal. En un mercado de ese tipo, hay un gran número de compradores y de vendedores, por lo que ninguno de ellos puede influir en el precio. Hay información perfecta sobre las alternativas de los participantes en el mercado y libertad de entrada en el mercado tanto para los compradores como para los vendedores, lo cual significa que no hay obstáculos para producir o para comprar el bien o el servicio. Los compradores desean maximizar la satisfacción total o utilidad, sujetos a la limitación de sus recursos o de su renta; los vendedores desean maximizar los beneficios.

Y lo que es fundamental: demandantes y oferentes actúan independientemente y en beneficio propio. Los primeros quieren obtener el mejor producto al menor coste posible; los segundos quieren vender su producto al precio más alto. Aunque los oferentes quieran cobrar un precio superior al precio de mercado, la competencia por la clientela presiona a la baja sobre el precio hasta el nivel en el que las empresas se limitan a recuperar todos sus costes más un beneficio mínimo, el suficiente para seguir produciendo. Las empresas tienen la posibilidad de elegir los bienes y servicios que van a producir, por lo que pueden decidir entrar o salir de la industria si no pueden prosperar al precio de equilibrio; las empresas menos eficientes y que no puedan producir al precio de mercado quiebran y abando-

nan el mercado. Los consumidores, aunque quieran pagar un precio inferior al de equilibrio de mercado a largo plazo, no pueden comprar los bienes a un precio inferior, ya que las empresas no pueden sobrevivir cobrando un precio más bajo que el coste de producción. Las fuerzas motrices clave del mercado son la libertad de elección y la competencia: los hogares pueden elegir entre los oferentes, por lo que las empresas deben competir ofreciendo sus bienes y servicios al precio más bajo posible.

Los sistemas de educación gestionados por el Estado, a diferencia de los basados en el mercado, son a menudo objeto de duras críticas: las escuelas públicas pueden estar sometidas a una excesiva regulación o a una regulación homogénea (cualesquiera que sean sus circunstancias), y pueden gestionarse «democráticamente», por lo que surgen muchos conflictos internos e inevitables con el fin de satisfacer las demandas de los distintos grupos de interés, demandas que pueden o no estar estrechamente relacionadas con las necesidades educativas de los alumnos (Chubb y Moe, 1990). Los costes están con frecuencia «hinchados», debido a que los políticos piensan que gastar en servicios públicos es políticamente popular y a causa de la corrupción, el fraude y el despilfarro (los contribuyentes no pueden librarse de ellos tan fácilmente como los accionistas pueden deshacerse de sus acciones). En cambio, los propietarios privados tienen incentivos —normalmente, los beneficios— para controlar de cerca sus empresas con el fin de asegurarse de que cumplen sus objetivos. Si hubiera más libertad de mercado, el control de las escuelas privadas podría ser asumido por proveedores más eficientes, o una empresa con fines de lucro podría, p.e., ceder en régimen de franquicia su tecnología educativa. Cualquiera que sea el sistema que se adoptara en un mercado educativo, el móvil del beneficio o la misión educativa más o menos desinteresada inducirían a los propietarios y a los gestores a aumentar la calidad y la eficiencia de la educación, para así atraer a un número óptimo de estudiantes.

Es este modelo el que proporciona argumentos a quienes tratan de transferir la provisión de educación del Estado al mercado. Creen que ofreciendo libertad de elección y competencia la calidad de la educación aumentará, manteniéndose constantes los costes, o que los costes disminuirán, dado un determinado nivel de calidad. Además, los defensores del mercado desean que se dé mayor libertad para elegir el tipo de centro, ofreciendo a las familias toda una variedad de submercados puesto que existen diferencias entre las preferencias educativas de esas familias (valores, religión y filosofía), en lugar de obligar a todas las escuelas a ofrecer el mismo tipo de educación (Chubb y Moe, 1990). Sustituyendo el monopolio educativo local por la competencia del mercado, se podría ofrecer mayor eficiencia al consumidor de dos maneras: en primer lugar, habría incentivos para competir, ofreciendo servicios educativos con el menor coste posible; en segundo lugar, los tipos de educación se ajustarían mejor a las necesidades familiares debido a la variedad de escuelas que surgirían y a los incentivos de los centros escolares para responder a las necesidades de la clientela.

Los defensores del mercado sostienen que su enfoque lleva a la libertad de elección y a la competencia, mejorando la «conducta productiva» tanto de padres y alumnos como

de las escuelas. Los padres y los alumnos tienen incentivos para elegir bien el centro escolar y también para que las escuelas estén atentas a sus necesidades, ya que existe la posibilidad implícita de cambiar de centro si no están satisfechos. A su vez, las escuelas tienen incentivos para atender a las necesidades de los alumnos, con el fin tanto de atraerlos y conservarlos como de conseguir un tamaño máximo del centro escolar compatible con una buena educación; al mismo tiempo, tienen incentivos para innovar a largo plazo y así conseguir ventajas de mercado, una dinámica que puede hacer que el sector introduzca mejoras tecnológicas y organizativas, al imitar otros competidores esas mejoras para aumentar su propia eficacia. Estos incentivos provienen principalmente de la libertad de elección y de la competencia que fomenta el mercado.

Por último, los defensores del mercado aplicado a este ámbito admiten que incluso los mercados en los que hay un grado considerable de competencia deben estar regulados por el Estado, el cual debe establecer unos niveles básicos que reflejen el interés público en la educación. La cuestión es, pues, cuál debe ser el alcance de este marco regulador, no si debe existir o no.

La teoría del mercado asume la realidad de que pocos mercados son perfectamente competitivos. En muchos casos, hay pocos proveedores de un producto o servicio e incluso estas empresas pueden decidir coludir en lugar de competir. Además, un recurso clave utilizado por las empresas puede estar controlado por una entidad, por ejemplo, por otra empresa o por un sindicato. Los consumidores pueden no tener buena información y ésta puede ser difícil de adquirir debido a la naturaleza del bien o del servicio.

Todos estos factores son, efectivamente, una realidad en la educación: en las zonas rurales en particular, puede haber demasiado pocos alumnos potenciales para crear escuelas competitivas que funcionen eficientemente; los sindicatos de maestros pueden actuar con el fin de limitar la capacidad de las escuelas para ajustar el empleo, las prestaciones y los sueldos a las realidades del mercado o para cambiar la organización de los servicios educativos; y los padres pueden tener dificultades para obtener una educación de calidad y evaluarla si la información suministrada por las escuelas está diseñada con fines comerciales y publicitarios y no para permitir comparaciones útiles. Aunque cada uno de estos factores puede reducir la eficiencia del mercado, la cuestión es si *se introduce* o no un grado mayor de libertad de elección y de competencia que mejore los procesos y los resultados educativos, no si la mejora es o no óptima.

Así pues, incluso con un grado reducido de libertad de elección y de competencia, los resultados serían mejores que si no existe ninguna libertad de elección. Eso no significa que la competencia sea lo único que cabe utilizar para conseguir la eficiencia en el uso de los recursos educativos y así lograr los máximos resultados. Albert Hirschman sugiere, en su obra clásica *Exit, voice, and loyalty*, que tanto la «salida» (la libertad de elección que da el mercado) como la «voz» (informar al proveedor de cómo puede mejorar) son importantes para la eficiencia, y que la fácil opción de cambiar de proveedor puede reducir los incentivos para guiar a los proveedores y presionarlos directamente para que mejoren sus servi-

cios. En el caso de la educación, esa implicación en la escuela también puede ser la clave para la participación de los estudiantes y de las familias que contribuye al aprendizaje. McMillan (2004) ha encontrado algunas pruebas al respecto, al examinar la influencia de la libertad de elección en la participación de los padres y en los resultados obtenidos por los alumnos.

La teoría del mercado sugiere, pues, que cualquier oportunidad de inducir a los agentes a actuar en su propio beneficio mejorará los resultados y que las reformas del sistema educativo deben reconsiderarse para fomentar estas oportunidades.

2.3. LA EDUCACIÓN Y EL NEXO ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Probablemente el mayor problema para la teoría de la eficiencia del mercado en la educación sea la presencia de externalidades o efectos externos. Las externalidades son los efectos de las transacciones individuales en el mercado que afectan o se «difunden» a la sociedad en general. Es decir, las empresas, al producir y vender bienes y servicios, pueden generar unos efectos que vayan más allá de la producción y la venta de productos a los consumidores dentro del mercado de que se trate. Al mismo tiempo, la elección de esos servicios y su consumo por parte de los consumidores también pueden producir efectos en otras personas.

Se considera que la educación es una fuente primordial de beneficios sociales externos o externalidades positivas, ya que sus resultados benefician no sólo al individuo sino también a la sociedad de la que forma parte. Es decir, se supone que en las sociedades con un nivel de educación más alto, incluso quienes no hayan estudiado se benefician de ese mayor nivel. Se ha sostenido desde hace mucho tiempo que uno de los fines principales de las escuelas es mejorar la cohesión y la estabilidad de la sociedad a través de la provisión de una experiencia común que prepare a los jóvenes para asumir las funciones y las responsabilidades de los adultos (Guttman, 1986). Se supone que las escuelas no sólo educan a los estudiantes como individuos sino que también contribuyen a la eficacia general de la sociedad al crear ciudadanos adultos competentes.

Incluso Milton Friedman (1962, pág. 86) reconoció en sus propuestas estos beneficios externos de las escuelas al afirmar que una democracia requiere un nivel mínimo de educación y de conocimientos y un conjunto común de valores para funcionar eficazmente, lo que motivó su justificación de la financiación pública de la educación. Friedman afirmaba que esta externalidad (o efecto «vecindad») puede tenerse en cuenta fijando unos «niveles mínimos» para las escuelas en un mercado en el que el Estado no tendría por qué tener otro tipo de intervención, aunque no intentó sugerir cuáles podían ser estos niveles mínimos o cómo podían satisfacerse, ofreciendo —por así decirlo— «un lienzo en blanco» en el que otros bosquejaran sus propias interpretaciones. Es evidente que existe una amplia coincidencia en que las escuelas deben satisfacer no sólo las limitadas demandas de los estu-

diantes y de su familia, pero la cuestión es cómo conciliar las decisiones privadas de las familias con la demanda pública de la enseñanza de conocimientos y valores democráticos.

Cuando las familias eligen el tipo de educación que quieren para sus hijos, la decisión se basa principalmente en sus valores y en su percepción de las necesidades de sus hijos. Es obvio que la educación reporta beneficios privados al alumno y a su familia: cuanto más y mejor sea la educación, mayores son la renta y el estatus y mayor es el acceso a los conocimientos tanto técnicos como culturales, y dado que los padres desean que sus hijos prosperen, preferirán las escuelas que tengan un elevado nivel educativo. Aparte de eso, los padres normalmente tienen valores políticos, religiosos y filosóficos que creen que son importantes y deben transmitirse a sus hijos; por tanto, buscarán escuelas que reflejen estos valores o que, al menos, no los socaven. La variedad de opciones de las familias para educar a los hijos se corresponderá en gran medida con la diversidad de orígenes sociales y de creencias educativas de la heterogénea población que vive en EE.UU. (Hochschild y Scovronick, 2003). Esta diversidad se refleja cada vez más en otros países, como consecuencia del aumento de la inmigración y del radicalismo religioso en una gran parte del mundo. Sin embargo, puede que muchas familias elijan en función de la composición racial y de clase social del alumnado, creando comunidades segregadas en razón de la raza o de la clase. Además, es menos probable que las familias desfavorecidas participen en programas de bonos en comparación con las familias que disponen de mayores recursos; por tanto, la libertad de elección puede permitir a estas últimas poner aún más distancia con respecto a los niños nacidos en el seno de familias desfavorecidas.

Si el mercado sólo responde a esta diversidad de demandas, las escuelas no se basarán en un conjunto homogéneo de ofertas educativas que aporten unas experiencias básicamente comunes a todos los estudiantes, sino que tenderán a dividirse en segmentos o «nichos» de mercado que atraerán a un determinado grupo de hogares, segmentos basados en la religión, en las ideas sobre los hijos, en los métodos de enseñanza, etc. James (1987; 1993) ha observado que la diversidad de la población es un importante indicador estadístico de la importancia de la educación privada en todo el mundo. Coons y Sugarman (1978) y Chubb y Moe (1990) sostienen que ésta es la mejor forma de satisfacer las necesidades contrapuestas, en lugar de esperar que una única institución satisfaga todas las necesidades. En el enfoque basado en el mercado, las escuelas buscarán nichos por medio de la diferenciación del producto, es decir, competirán adaptando su atractivo a las preferencias educativas específicas de los padres en lugar de tratar de producir un producto educativo homogéneo. El problema estriba en que sirviendo satisfactoriamente a una amplia variedad de valores y preferencias, probablemente se debilitarán los objetivos sociales de ofrecer una experiencia educativa común en torno a unas determinadas instituciones y valores sociales.

En general, el fin social de las escuelas es preparar a los jóvenes para la participación democrática en las instituciones políticas, sociales y económicas que unen a las sociedades

y las convierten en naciones, regiones y comunidades. La adecuada participación de los ciudadanos en una sociedad libre y democrática requiere una lengua, unos valores y unos conocimientos comunes que posibiliten el entendimiento y la participación en el ámbito económico y en el político, así como la información sobre un conjunto común de objetivos sociales; además, en las sociedades democráticas también preocupa la justicia en el logro del éxito social o vital, de modo que los determinantes de dicho éxito sean el esfuerzo y el talento, y no los privilegios particulares. Todos estos objetivos abogan por una experiencia educativa común y no diferenciada en función de las preferencias políticas, religiosas y filosóficas de las familias. Es decir, las propias externalidades de la educación que justifican la financiación pública constituyen un argumento a favor de una experiencia educativa común y no de una experiencia basada en la elección privada[2].

2.4. POLÍTICAS ALTERNATIVAS DE PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

2.4.1. Programas de bonos

El intento más destacado de transferir la educación al sector privado es el de los bonos escolares. El concepto ya aparece en el siglo XVIII en un plan propuesto por Thomas Paine (West, 1967). Sin embargo, los debates actuales sobre los bonos se remontan a un importante ensayo publicado por Milton Friedman (1962), en el que se preguntaba qué papel debía desempeñar el Estado en la educación, llegando a la conclusión de que «no puede existir una sociedad estable y democrática sin que la mayoría de los ciudadanos posean un grado mínimo de educación y de conocimientos y sin la aceptación general de un conjunto común de valores» (pág. 86). Dado que la educación contribuye significativamente a alcanzar estos objetivos, Friedman está de acuerdo en que está justificada una cierta subvención pública mínima, pero sostiene que la financiación pública de la educación no es un argumento a favor de las escuelas públicas; antes bien, la existencia de un mercado privado de escuelas reportará mayores beneficios en eficiencia y progreso técnico al fomentar la libertad de elección y la competencia. Para combinar la financiación pública con la provisión privada, Friedman señala que «el Estado podría exigir un nivel mínimo de educación que podría financiarse entregando a los padres bonos canjeables por una cantidad máxima especificada por hijo y año que habría de gastarse en servicios educativos autorizados» (Friedman,

[2] Además, para tomar decisiones acertadas las familias necesitan tener buena información. Éste es en parte el motivo para establecer más normas preceptivas y pruebas de conocimientos en las escuelas; de esa forma, las familias tendrán información sobre la calidad de la escuela y podrán comparar las escuelas y obligarlas a asumir su responsabilidad. Sin embargo, ha habido un importante debate sobre la posibilidad de codificar y cuantificar (o incluso manipular) fácilmente la calidad de los centros y de que los padres tomen decisiones basadas en información falsa (para un análisis, véase Kane y Staiger, 2002). Además, aunque el objetivo de la mayoría de las familias es el bienestar de sus hijos, algunas pueden tomar decisiones desacertadas o incorrectas.

1962, pág. 89). Todos los planes de bonos escolares se inspiran en este concepto básico, aunque cada uno puede contener diferentes disposiciones respecto a la cuantía del bono, a la posibilidad de los padres de complementarlo con sus propios recursos y a otros detalles.

Los programas de bonos son en potencia reformas privatizadoras con importantísimas ramificaciones[3]. En su versión más liberal, pueden permitir la financiación pública de todos los tipos de educación, es decir, no sólo de las variantes de las escuelas públicas sino también de las escuelas privadas que tienen programas de estudios religiosos o de las ciberescuelas con alumnos procedentes de todo EE.UU. Las familias podrían elegir libremente cualquier tipo de escuela, por lo que se privatizaría totalmente la elección del centro escolar; las familias también podrían pagar una cantidad extra por los servicios educativos adicionales. Las escuelas tendrían libertad para ofrecer cualquier tipo de enseñanza y de educación, sujetas únicamente al test del mercado de atraer un número suficiente de alumnos para cubrir sus costes. El Estado podría ejercer una labor mínima de supervisión de esta elección de centro; las familias, matriculando a sus hijos en una determinada escuela, revelarían sus preferencias sobre la educación que más les satisface; las escuelas que no fueran capaces de conseguir un número suficiente de estudiantes y la correspondiente financiación cerrarían. Sin embargo, en la práctica norteamericana estas reformas han sido muy reguladas por las autoridades locales y los bonos sólo se han dado a las familias desfavorecidas; además, el valor del bono normalmente es muy inferior al importe de la matrícula en la mayoría de las escuelas privadas (con una notable excepción en Washington, D.C.).

En 2006 se habían introducido programas de bonos financiados con fondos públicos en Milwaukee, Cleveland y Washington, D.C.; se habían aprobado medidas legislativas sobre los bonos en el estado de Utah (rechazadas más tarde por los votantes en 2007 en un referéndum celebrado en todo el estado) y habían sido rechazadas por los tribunales en el estado de Florida. Pero el número total de participantes ha sido pequeño en proporción al número de alumnos matriculados en las escuelas públicas (también existe una red de programas de bonos financiados con fondos privados, que conceden becas escolares a más de 100.000 estudiantes; véase Howell y Peterson, 2002, tabla 2.1). Asimismo, tanto Maine como Vermont han permitido a los alumnos procedentes de zonas rurales estudiar en escuelas privadas si no existe una oferta suficiente de escuelas públicas locales; esta concreta política se ha adoptado en gran medida en respuesta a los elevados costes de la provisión de educación en las zonas escasamente pobladas y no para expandir el mercado de educación *per se*.

---

[3] No existe un único plan de bonos. Los planes varían en función de tres elementos del diseño: la financiación, la regulación y los servicios de apoyo (Levin, 2002). La financiación se refiere a la cuantía global del bono escolar, a cómo se asigna y a si las escuelas pueden cobrar, aparte del bono, más gastos de matrícula a las familias que quieran y puedan comprar una educación más cara. La regulación se refiere a los requisitos, establecidos por el Estado, que deben reunir las escuelas para participar en el sistema de bonos, así como cualquier otra norma que deban cumplir las escuelas y las familias que utilicen bonos escolares. Los servicios de apoyo se refieren a los tipos de servicios financiados por el Estado y destinados a aumentar la eficacia del mercado.

El primer programa de bonos se estableció en Milwaukee en 1990. El *Milwaukee Parental Choice Program* iba destinado únicamente a las familias de renta baja y a un 1 por ciento como máximo de los alumnos de las escuelas públicas de Milwaukee (la cifra se elevó más tarde a un 1,5 por ciento y más recientemente se eliminó el tope). La cuantía del bono se incrementó de 2.446 dólares en 1990 a 4.894 en 1998 y a 5.882 en 2003–04, cantidades basadas en la cuantía de la asignación de los estados a los distritos escolares locales. Hasta 1995, el bono de Milwaukee era únicamente para estudiar en escuelas laicas. En 1998, el estado de Wisconsin incluyó por ley a las escuelas religiosas, medida que fue confirmada posteriormente por los tribunales de Wisconsin y que el Tribunal Supremo de EE.UU. dejó a la discreción del estado. Esta ampliación de los tipos de escuelas que podían beneficiarse del programa provocó un gran aumento del número de beneficiarios.

El segundo plan de bonos fue establecido por el estado de Ohio en la ciudad de Cleveland a partir de 1995. Conocido con el nombre de *Cleveland Scholarship and Tutoring Program*, ha tenido especial importancia por ser objeto de una sentencia del Tribunal Supremo de EE.UU. que dio como resultado la autorización legal, a escala federal, de la inclusión de las escuelas religiosas en un plan de bonos (Zelman vs. Simmon-Harris, 2002). En el programa de Cleveland se dio preferencia a las familias de renta baja: aquéllas cuya renta estuviera un 200 por ciento por debajo del umbral de pobreza recibían un 90 por ciento del importe de la matrícula o 2.250 dólares, la cifra que fuera más baja de las dos. Las familias cuya renta estuviera por encima de un 200 por ciento del umbral de pobreza recibían un 75 por ciento de la matrícula o 1.875 dólares, la cifra que fuera más baja; alrededor de la cuarta parte de los alumnos procedía de este último grupo. La inmensa mayoría de los alumnos participantes en el programa elegían centros religiosos lo cual no es sorprendente, dado que esos centros representan tres cuartas partes o más del total de alumnos matriculados en centros privados, siendo además los únicos en los que el bono de Cleveland alcanza para cubrir sus costes.

El programa de bonos de Florida, el *Opportunity Scholarship Plan*, se estableció en 1999 y tiene dos componentes. Las escuelas que recibieran la calificación F [la más baja de las posibles] durante dos años de un período de cuatro en el sistema de evaluación de la educación en Florida, debían permitir a sus alumnos elegir otra escuela pública o recibir un bono para asistir a una escuela privada. El valor del bono podía ser de hasta 4.500 dólares aproximadamente. En realidad, fueron relativamente pocos los estudiantes que utilizaron el bono antes de que fuera rechazado por el Tribunal Supremo de Florida en 2006. Florida también patrocina el programa de *McKay Scholarships* para estudiantes discapacitados, que es un sistema basado en bonos. Los padres que creen que su hijo discapacitado no progresa en las escuelas públicas pueden utilizar lo que se gasta en la escuela pública para solicitar una plaza en una escuela privada. En 2002–03, casi 9.000 de un total de 375.000 estudiantes discapacitados utilizaron este mecanismo de financiación. El valor máximo del bono era de algo más de 21.000 dólares, dependiendo de los servicios que estuviera prestando la escuela pública a ese alumno. Los padres podían complementar el bono con una cantidad adicional si querían una plaza en un centro más caro.

El *Opportunity Scholarship Program* de Washington D.C. es una iniciativa federal que se estableció en 2004 para dar bonos a los alumnos, de preescolar a secundaria, residentes en el distrito de Columbia cuya renta familiar fuera igual o inferior a un 185 por ciento del umbral federal de pobreza (Wolf *et al.*, 2007). Los bonos estaban valorados en 7.500 dólares y podían renovarse hasta cinco años. Los alumnos podían matricularse en centros religiosos privados.

Se han propuesto otros programas de bonos, pero todos se han encontrado con una cierta oposición. Por ejemplo, en la primavera de 2003 el estado de Colorado aprobó un plan para dar bonos a los alumnos de familias de renta baja que tuvieran un bajo rendimiento académico si residían en distritos en los que 8 escuelas o más hubieran tenido en 2001–02 unos resultados malos o insatisfactorios. El plan comenzaría con un máximo de un 1 por ciento del número de alumnos matriculados en los distritos que reunieran los requisitos para participar en el programa hasta llegar a un 6 por ciento como máximo en 2007 (véase Lenti, 2003). Pero en diciembre de 2003 el plan de Colorado fue derogado por considerarse contrario a la Constitución de Colorado, al privar a los consejos escolares locales del control de la enseñanza en sus distritos; es probable, sin embargo, que la batalla judicial continúe. La legislación aprobada en Utah en 2006 no ha llegado a aplicarse por haberse recurrido y no haberse resuelto todavía el proceso cuando se escriben estas líneas.

2.4.2. Deducciones fiscales por gastos en educación

Otra manera de promover un mercado privado de educación es establecer deducciones fiscales por gastos de matrícula y similares (Belfield y Levin, 2002a; Huerta y D'Entremont, 2006). Estas deducciones consisten en una disminución del impuesto a pagar, en el importe total o parcial de los gastos de matrícula en una escuela privada. Por ejemplo, cabría efectuar una deducción fiscal por gastos de matrícula en el impuesto sobre la renta que redujera la cuota tributaria del contribuyente en una determinada cuantía (p.e., hasta en 1.000 dólares al año). Desde 1997, seis estados han aprobado deducciones de este tipo en la cuota y otros 13 tienen programas de desgravaciones o reducciones en la base imponible de los gastos en educación. Las deducciones fiscales en la cuota son diferentes de las desgravaciones o reducciones en la base: algunos estados, en lugar de permitir una disminución directa de la cuota en la pertinente cuantía, sólo permiten desgravar una parte de los gastos de matrícula de la renta o base imponible, lo que limita el beneficio fiscal al importe de la reducción establecida multiplicado por el correspondiente tipo impositivo. Algunos estados también permiten a las empresas contribuir con una cantidad máxima para cubrir los gastos de matrícula de los alumnos que estudian en escuelas privadas. Las deducciones o desgravaciones por gastos de matrícula constituyen una subvención a las familias con hijos en centros privados, subvención que reduce el coste efectivo de la matrícula para dichas familias aumentando así la demanda de enseñanza privada. Las familias más pobres pueden aprovechar menos las deducciones en la cuota ya que su cuota tributaria es menor,

si bien cabría diseñar un plan que permitiera el reembolso total o parcial de la cantidad en el caso de que la cuota tributaria no fuera suficiente para compensar la deducción.

2.4.3. Las *charter schools* o escuelas con estatuto específico

Las escuelas con estatuto específico o *charter schools* son —como ya se indicó— escuelas públicas exentas del cumplimiento de las regulaciones estatales y locales a cambio de cumplir con éxito una misión concreta especificada en sus estatutos (*charter*). Según el *Center for Educational Reform*, en 2006 había casi 4.000 de estas escuelas, con casi 1 millón de alumnos en 40 estados y en Washington, D.C. (Consoletti y Allen, 2007, pág. 2). Estas escuelas simulan parte de la dinámica de un mercado al aumentar la oferta de alternativas a los padres y al competir con las escuelas públicas existentes. Además, muchas de ellas contratan a organizaciones de gestión de la educación (*educational management organizations*, EMO) con fines de lucro para que gestionen sus centros (Miron y Nelson, 2002, págs. 170–93). Normalmente, también tienen sus propios patronatos y gozan en sus respectivos estados de considerable autonomía en comparación con las escuelas públicas. Aunque no son estrictamente privadas, actúan en un entorno de libertad de elección y de competencia, características que para algunos analistas son buenos indicadores de la conducta en un mercado de ese tipo (véase Kane y Lauricella, 2001; Sugarman, 2002).

Como el propósito de la legislación sobre las *charter schools* es fomentar la provisión flexible de educación en respuesta a las necesidades locales, dichas escuelas son heterogéneas (para las leyes sobre las *charter schools* virtuales/ciberescuelas, véase Huerta y González, 2004). Las *charter schools*, además de estar exentas del cumplimiento de las reglamentaciones en materia de contratación de maestros sindicados, pueden elegir una pedagogía y un programa de estudios no tradicionales; también pueden elegir el modo de impartirlo (en el aula o a distancia) y sus instalaciones educativas. Dada esta heterogeneidad, los datos sobre los resultados de estas escuelas (tal como se reflejan al menos en las comparaciones de las puntuaciones obtenidas por los alumnos en las pruebas de conocimientos) son desiguales (para las *charter schools* de California, véase Zimmer, 2003). El movimiento de las *charter schools* representa para sus defensores la ausencia de intromisión del Estado, no sólo en el modo en que se imparte la educación sino también en la forma en que debe evaluarse.

2.4.4. Las organizaciones de gestión de la educación

En la última década, han surgido empresas con fines de lucro que se dedican a la gestión de las escuelas. Existen desde hace mucho más tiempo empresas que venden productos y servicios escolares y que gestionan algunos de ellos, como el transporte, los comedores, el mantenimiento y la construcción, así como los libros de texto escolares, los

suministros y los bienes de equipo como el mobiliario y los ordenadores (incluso paquetes curriculares y sistemas de evaluación). Pero el auge de las EMO ha representado un mercado en sí mismo en el que estas entidades compiten por la gestión completa de las escuelas, contratando con los distritos escolares o con los consejos escolares de las *charter schools*. En general, las EMO y las escuelas para las que trabajan compiten entre sí, ya que normalmente se basan en la libertad de elección de la clientela y prometen superar a las escuelas comparables gestionadas por el distrito escolar. De hecho, los distritos escolares a menudo contratan a las EMO para gestionar escuelas que han obtenido malos resultados bajo la administración del distrito. Por tanto, aportan dos grandes dimensiones del mercado, la libertad de elección y la competencia[4].

2.5. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS

Por una parte, el derecho de los padres a influir en la forma en que se educa a sus hijos significa que éstos deben tener la posibilidad de elegir la escuela que mejor se ajuste a sus preferencias educativas. Por otra parte, el derecho de la sociedad a mantener una verdadera democracia estable y una sociedad justa exige que los niños tengan una experiencia educativa común. ¿Cómo se concilian estos objetivos contrapuestos a la luz de la variedad de reformas de mercado que pueden llevarse a cabo en la educación? Ese conflicto ocupa un lugar central en todos los sistemas educativos. El sistema educativo existente en EE.UU., en el que el 90 por ciento de los alumnos estudia en escuelas financiadas por el Estado, se ha enfrentado a este reto histórico. Pero no sólo eso: un sistema de mercado que base su atractivo en la diferenciación y en la libertad de elección debe adoptar un mecanismo que garantice unas experiencias comunes en todas las escuelas a fin de preparar a los estudiantes para asumir sus derechos y responsabilidades cívicos.

Está claro que no existe ningún sistema perfecto sino que hay que buscar el «mejor sistema» que alcance el equilibrio entre estos objetivos contrapuestos (Tyack, 1974). En este sentido, se pueden señalar cuatro importantes criterios para lograr un sistema educativo eficaz: (a) libertad de elección; (b) eficiencia productiva; (c) equidad; y (d) cohesión social:

1. *Libertad de elección*: este criterio hace hincapié en los beneficios privados de la educación y en la libertad de las familias para elegir una escuela acorde con sus ideas sobre la educación. Los defensores de los bonos normalmente ponen mucho énfasis en este criterio en comparación con los detractores.

[4] Otra liberalización del sistema de educación de Estados Unidos es el crecimiento de la educación en el hogar. Sin embargo, existen pocas investigaciones sobre su eficacia (Belfield, 2007).

2. *Eficiencia productiva*: este criterio se refiere a la maximización de los resultados educativos, dados los recursos disponibles. Los defensores de los bonos escolares suponen que la competencia entre las escuelas por atraer a los estudiantes proporcionará muchos incentivos no sólo para satisfacer las necesidades de los alumnos sino también para mejorar la productividad educativa. Los detractores de los bonos creen que los supuestos en los que se basa la idea de que la competencia es eficaz no se dan en el mercado de educación.

3. *Equidad*: este criterio se refiere a la búsqueda de la justicia en el acceso a las oportunidades, los recursos y los resultados educativos, independientemente del sexo, la clase social, la raza, la lengua, las discapacidades y el lugar de residencia de los estudiantes. Los defensores de los bonos sostienen que la posibilidad de elegir la escuela brindará oportunidades a los estudiantes que se encuentran atrapados en escuelas de barrio de inferior calidad y que el mercado competitivo proporcionará muchos incentivos para satisfacer las necesidades de todos los estudiantes en mayor medida que las escuelas existentes. Los detractores sostienen que los bonos crearán mayores injusticias, ya que los padres con más educación e ingresos elevados están mejor informados y poseen mayores recursos, como el acceso al transporte; creen, además, que la propia libertad de elección segregará aún más a los pobres y a los marginados, ya que los que tienen poder y estatus elegirán escuelas cuyos alumnos sean como sus hijos, y las escuelas también seleccionarán a los alumnos basándose en esos criterios.

4. *Cohesión social*: este criterio se refiere a la provisión de una experiencia educativa común que oriente a todos los estudiantes para que lleguen a la edad adulta participando plenamente en las instituciones sociales, políticas y económicas de la sociedad. Normalmente, se considera que para alcanzar ese objetivo son necesarios unos elementos educativos comunes en lo que se refiere al programa de estudios, los valores sociales, los objetivos, la lengua y las instituciones políticas. Los defensores de los bonos creen que eso se producirá en las escuelas sin tomar medidas especiales o que sólo requerirá unas reglamentaciones mínimas.

Estos criterios son incompatibles, por lo que plantean disyuntivas y algunos objetivos no pueden alcanzarse sin sacrificar otros. Aunque algunas características del diseño del correspondiente instrumento mejorarían los resultados según más de un criterio, casi todas también empeorarían los resultados según otros criterios. La provisión de información y de transporte aumentaría la libertad de elección de todos los participantes, pero en especial la de las familias que tienen menos acceso a la información y el transporte, a saber, las familias pobres. Pero esa provisión también incrementaría los costes de todo el sistema educativo, reduciendo probablemente la eficiencia productiva, a menos que los beneficios derivados de la competencia generada por la mejora de la información y del acceso compensaran los costes del transporte y de la información. Se podrían establecer unas nor-

mas con un control y aplicación continuos para aumentar la equidad y la cohesión social, pero a costa de sacrificar la libertad de elección y la eficiencia productiva (véase el análisis en Levin y Belfield, 2005; Coons y Sugarman, 1978; Godwin y Kemerer, 2002).

Eso significa que no existe un sistema óptimo que proporcione los máximos resultados según los cuatro criterios. La elección de las características del diseño dependerá en última instancia de las preferencias y los valores específicos transmitidos a través de las instituciones democráticas. Quienes conceden mucho valor a la libertad de elección probablemente estarán dispuestos a sacrificar en alguna medida la equidad y la cohesión social, pasando por alto la regulación y los servicios de apoyo y permitiendo a los padres complementar los bonos con una cantidad adicional; y a la inversa, quienes concedan mucho valor a la cohesión social estarán dispuestos a sacrificar en alguna medida la libertad de elección estableciendo un núcleo curricular común y otras características estandarizadas de las escuelas. En última instancia, el debate sobre las características específicas de los planes de bonos escolares gira en gran parte en torno al poder político de los interesados y a sus preferencias.

2.5.1. Investigaciones empíricas sobre las reformas

Aunque las reformas de mercado son potencialmente capaces de introducir espectaculares cambios en el sistema educativo, en EE.UU. actualmente sólo se aplican a una proporción muy pequeña de la población escolar. Incluso en estos casos, se han realizado relativamente pocas evaluaciones y casi ninguna que se refiera a las consecuencias de esas reformas respecto a los cuatro criterios que hemos indicado. No obstante, cabe esbozar los resultados relativos a cada uno de esos criterios.

Libertad de elección

Los defensores del mercado hacen hincapié en que los padres tendrán mayor libertad de elección que en un sistema gestionado por el Estado. En un mercado libre, las familias tendrán derecho a elegir una escuela para sus hijos que sea acorde con sus valores, sus ideas sobre la educación, sus creencias religiosas y sus ideas políticas. Cuando las preferencias y/o las aptitudes varían de unos estudiantes a otros, esta libertad de elección cobra especial importancia: es demasiado caro y complicado para un proveedor público recoger y procesar toda la información necesaria para asignar a los estudiantes a la escuela por la que muestran mayor preferencia. Para los «libertarios», la posibilidad de elegir por parte de las familias mejora, casi por definición, los resultados educativos.

Las investigaciones empíricas sobre la libertad de elección apoyan la idea de que los bonos la mejorarán considerablemente desde el punto de vista del número y la diversidad de opciones y de que quienes hagan uso de la libertad de elección estarán más satisfechos

con su escuela. Los que dudan de que los bonos aumenten la libertad de elección señalan, en primer lugar, que el número de plazas existente en los centros privados de cada región es minúsculo en comparación con el número potencial de bonos. Es probable que a corto plazo el aumento del número de plazas en respuesta a las demandas de bonos sea, en efecto, pequeño. Las escuelas existentes tienen una capacidad limitada, lo cual sólo puede resolverse ampliándolas a más largo plazo, por lo que transcurre un tiempo entre el momento en que se da el estímulo a la creación de nuevos centros y el momento en que es posible planificarlos, construirlos y dotarlos de personal. Sin embargo, la oferta de plazas escolares aumentará a largo plazo en respuesta a la nueva demanda de escuelas privadas (como lo demuestra lo que ocurrió en Milwaukee entre 1998 y 2002). Pero existe otra razón por la que el número de opciones educativas debería aumentar en un sistema de mercado en comparación con un sistema educativo público: en EE.UU. al menos, la dimensión de las escuelas privadas (así como la de las *charter schools*) suele ser la mitad de la de las escuelas públicas (NCES, 2003a). Eso significa que en un sistema de mercado es probable que haya el doble de escuelas, cualquiera que sea el volumen de población.

Las investigaciones empíricas realizadas en EE.UU. confirman en gran medida la conclusión de que los padres valoran la libertad de elección (Peterson y Hassel, 1998). En comparación con las escuelas públicas ordinarias, muchas familias declaran estar más satisfechas por poder participar en programas de bonos (Howell y Peterson, 2002) o poder elegir *charter schools* (Zimmer, 2003). También hay datos que muestran que los padres toman decisiones racionales; es decir, manteniéndose todos los demás factores constantes, prefieren las escuelas que obtienen mejores resultados (Reback, 2005). Es más, el propio hecho de que un gran número de padres elija diferentes tipos de escuelas cuando se les da la posibilidad es una prueba *prima facie* de los beneficios de la libertad de elección, por lo que garantizar la libertad de elección es una importante forma de elevar los niveles de satisfacción dentro del sistema educativo (Teske y Schneider, 2001).

Pero hay que tener presente varias cautelas cuando se pretende hacer depender una mejora significativa de la calidad de la educación del mero aumento de la libertad de elección. En primer lugar, algunas familias pueden no tener los recursos o la capacidad necesarios para elegir la escuela que más pueda beneficiar a sus hijos; al respecto, los profesionales de la educación pueden desempeñar un papel coadyuvante en la orientación, el control o la ordenación de esa elección. Además, en las zonas escasamente pobladas, el reducido volumen de población puede impedir la existencia de alternativas. En segundo lugar, algunas familias pueden elegir escuelas que provoquen la segregación *de facto* de algunos grupos; es posible que el bienestar de las familias sea mayor, pero que el de la sociedad en su conjunto sea menor. En tercer lugar, puede haber pocas posibilidades de aumentar la variedad de opciones: en EE.UU, muchas familias ya tienen la libertad de elección que creen que necesitan: tres cuartas partes de las familias parece que están satisfechas con la escuela que han elegido (Henig y Sugarman, 1999). Y cuando se ofreció un bono de 1.400 dólares a una muestra de familias de renta baja para que sus hijos estudiaran en

una escuela privada, sólo entre el 29 y el 70 por ciento utilizó el bono durante tres años o más (Howell y Peterson, 2002, pág. 44). En cuarto lugar, las escuelas privadas podrían negar el acceso a algunos estudiantes; p.e., es probable que una escuela religiosa privada impida matricularse a estudiantes ateos (o con otras creencias religiosas: alrededor del 75 por ciento de todas las escuelas privadas que hay actualmente en EE.UU. son escuelas religiosas). Por último, las escuelas privadas pueden estar sometidas a una regulación mayor si aceptan bonos: esta mayor regulación puede desalentar la creación de nuevos centros (como observan Muraskin y Stullich, 1998, pág. 49).

Cada uno de los factores anteriores induce a pensar que los beneficios de un aumento de la libertad de elección en un mercado —aunque sean positivos en conjunto— pueden no ser tan grandes, y es posible que sean especialmente reducidos en el caso de algunos grupos. Debe tenerse en cuenta que en EE.UU. muchas familias ya hacen uso de la libertad de elección optando por *charter schools* y escuelas «imán» dentro de los distritos, así como eligiendo el distrito escolar y el barrio de residencia. Henig y Sugarman (1999) estiman que más de la mitad de todos los hogares ya ha ejercido esta libertad de elección.

Eficiencia. Algunos economistas sostienen que un sistema educativo basado en mayor medida en el mercado por medio de la libertad de elección y de la competencia sería más eficiente, es decir, obtendría mejores resultados académicos con el mismo o menor volumen de inversión de recursos. Sin embargo, muy pocas evaluaciones han investigado realmente la cuestión de la eficiencia comparando los resultados con los recursos empleados, concentrándose, por el contrario, en averiguar si los resultados son mejores (suponiendo implícitamente que las reformas de mercado no requieren más recursos que los que están empleándose actualmente).

La eficacia de las reformas de mercado. Las investigaciones empíricas sobre la eficacia relativa de los bonos sugieren que los resultados son ligeramente positivos. Según una evaluación llevada a cabo por Rouse (1998), en la que se realizaron considerables ajustes para resolver los problemas de los datos, no existe ninguna diferencia entre los resultados de los alumnos participantes en un programa de bonos y los del resto en cuanto a lectura, y sólo una leve ventaja de los primeros en cuanto a matemáticas; pero estas evaluaciones de la influencia de los bonos de Milwaukee en los resultados académicos sólo se refieren al periodo 1990–95, en el que los centros religiosos aún no podían participar (Witte, 1999). Asimismo, según una evaluación del *Cleveland Scholarship Program*, no existía ninguna diferencia entre los resultados de los alumnos participantes en un programa de bonos y los del resto en ninguna de las materias entre preescolar y el cuarto curso (Metcalf, West, Legan, Paul y Boone, 2003). Los datos sobre Florida muestran algunos beneficios académicos, pero son atribuibles en su mayor parte a las características de los estudiantes más que a la introducción del bono (Figlio y Rouse, 2006). Por último, según los datos sobre el programa de Washington, D.C., los resultados académicos de los participantes no son mejores ni en lectura ni en matemáticas (Wolf *et al.*, 2007).

Los estudios experimentales también muestran que la participación en un programa de bonos produce pocos efectos educativos. Utilizando un diseño experimental, Howell y Peterson (2002) asignaron aleatoriamente bonos escolares a un grupo de solicitantes de bonos procedentes de familias de renta baja, formando un grupo de receptores de bonos y un grupo similar de control. La cuantía del bono, de alrededor de 1.400 dólares al año, se dedicó principalmente a los gastos de matrícula durante un máximo de tres años en escuelas católicas de bajo coste de tres ciudades (Nueva York, Washington D.C. y Dayton, Ohio). Los resultados completos obtenidos por los receptores de bonos que utilizaron su bono en una escuela privada se encuentran en Howell y Peterson (2002). En conjunto, tras haber transcurrido tres años no se observó ninguna mejora de los resultados académicos que fuera debida a los bonos. Sí se observó una mejora en el caso de un grupo específico —los afroamericanos, después de tres años de participación en el programa de bonos— pero incluso estos resultados se refieren principalmente a un único curso y a una única ciudad; estas observaciones se han puesto en cuestión en una revisión que concluye que estas limitadas mejoras quizá no se observaran si se utilizara una clasificación racial más coherente y otros métodos de muestreo (véase Krueger y Zhu, 2004a; 2004b; y para una réplica, véase Peterson y Howell, 2004).

En un reciente y riguroso estudio de los datos sobre todos los programas de EE.UU., Barrow y Rouse (2009) observan «unas mejoras relativamente pequeñas de los resultados en los estudiantes a los que se les ofrecieron bonos, no siendo la mayoría de esas mejoras estadísticamente diferentes de cero». Los estudiantes que aceptaron el bono obtuvieron unos resultados algo mejores que los estudiantes a los que se les ofreció y no lo aceptaron; sin embargo, el efecto sobre estos últimos es el más pertinente a efectos de las predicciones sobre las consecuencias de carácter general que tendrían los programas de bonos en gran escala. Barrow y Rouse (2009) también llegan a la conclusión de que hasta ahora los investigadores no han observado que los bonos produjeran un efecto significativo en los estudiantes que se quedan en su escuela original. El estudio de Barrow y Rouse concuerda con los abundantes datos que se presentan en este capítulo acerca de las distintas fórmulas de introducción del mercado en el ámbito educativo, esto es: que el efecto beneficioso que dichas fórmulas puedan producir es, en el mejor de los casos, modesto y limitado a algunas submuestras de la población estudiantil.

Presiones competitivas. Como ya se ha señalado, los economistas creen que la existencia de competencia en el mercado obliga a los proveedores de un servicio a ser más eficientes. En el ámbito concreto de la educación, el efecto de la competencia puede evaluarse por medio de las puntuaciones obtenidas en las pruebas de conocimientos y de otros resultados educativos. Belfield y Levin (2002b) pasan revista a más de 40 estudios publicados entre 1972 y 2002, que buscan explícitamente una relación entre la competencia y los resultados educativos en el sistema de enseñanza de EE.UU. Estos estudios utilizan grandes bases de datos de corte transversal y emplean más de 400 pruebas de conocimientos para analizar el efecto de la competencia. Por lo que se refiere a la competencia, esta se mide

entre las escuelas dentro de un mismo distrito, entre los distritos o entre el sector público y el sector privado. Por lo que se refiere al efecto, se mide el que produce en los resultados educativos un aumento del grado de competencia de una desviación típica.

Cuadro 2.1

RESUMEN DE LOS EFECTOS DE UN AUMENTO DE LA COMPETENCIA DE UNA DESVIACIÓN TÍPICA

VARIABLES	ESTIMACION ESTAD. SIGNIF. (N)[a]	MEDIDA DE LA COMPETENCIA	EFECTO DE UN AUMENTO DE LA COMPETENCIA DE 1 DESVIACIÓN TÍPICA
Resultados académicos	38% (*206*)	Índice de Herfindahl	Las puntuaciones obtenidas en las escuelas públicas aumentan en 0,1 desv. típ.
		Número de alumnos matriculados en escuelas privadas u otro indicador aproximado de la competencia	Las puntuaciones obtenidas en las escuelas públicas aumentan en <0,1 desv. típ.
Nivel de estudios alcanzado, tasas de graduación, tasas de abandono prematuro de los estudios	42% *(52)*	Número de distritos o de escuelas	Las tasas de abandono prematuro de los estudios no resultan afectadas
		Número de alumnos matriculados en escuelas privadas	Las tasas de graduación son entre 0,08 y 0,18 desv. típ. más altas
Gasto	42% positivos 22% negativos (*33*)	Número de distritos del estado	El gasto es un 12 por ciento más bajo
		Número de alumnos matriculados en escuelas privadas	El efecto producido en el gasto es ambiguo (entre 0,2 y 0,4 desv. típ. mayor *o* un 7% menor)
Eficiencia	66% (*64*)	Índice de Herfindahl	La eficiencia es mayor sólo en los mercados concentrados
		Número de alumnos matriculados en escuelas privadas	La eficiencia es alrededor de 0,2 desv. típ. mayor

Notas: [a] Número de estudios diferentes: resultados académicos, 25; nivel de estudios alcanzado, tasas de graduación, tasas de abandono prematuro de los estudios, 6; gasto, 11; eficiencia, 13; calidad de la docencia, 8; número de alumnos matriculados en escuelas privadas, 6. Los efectos de la columna final se han calculado utilizando todos los estudios, en los que se publican coeficientes tanto significativos como no significativos.

Fuente: Belfield y Levin (2002).

Sus resultados se resumen en el Cuadro 2.1. La primera fila indica que 25 estudios basados en más de 200 pruebas muestran que la competencia sí produce un efecto beneficioso en los resultados académicos de los alumnos de los centros públicos. En general, las puntuaciones obtenidas en las pruebas de conocimientos aumentan con el grado de competencia. Sin embargo, los efectos son bastante pequeños: alrededor de tres quintos de las pruebas no muestran ninguna correlación y un aumento de la competencia de 1 desviación típica eleva, en promedio, alrededor de 0,1 desviaciones típicas las puntuaciones de las pruebas académicas realizadas en las escuelas públicas, lo que equivale a alrededor de 10 puntos en el SAT [siglas de *Scholastic Assessment Test*] verbal, alrededor de 4 percentiles o un décimo de la diferencia entre las puntuaciones de los alumnos angloamericanos y las de los afroamericanos.

Si la competencia estimula a las escuelas para que ofrezcan una educación más eficaz, ello podría reflejarse en que los alumnos permanecieran más años en el sistema educativo o en que culminaran sus estudios secundarios en mayor número para luego poder realizar estudios universitarios. En cuanto a lo primero, no se observa que la competencia influya en las tasas de abandono prematuro de los estudios pero, en cuanto a lo segundo, un aumento de la competencia procedente de las escuelas privadas de 1 desviación típica eleva entre 0,08 y 0,18 desviaciones típicas las tasas de graduación en los estudios secundarios en las escuelas públicas. El efecto que produce la competencia en el gasto es más difícil de predecir: a juzgar por los estudios empíricos, no existe una clara relación entre el gasto en educación y la competencia.

Y lo que es fundamental, la competencia en el mercado debería aumentar la eficiencia educativa (véase Hoxby, 2000). Las investigaciones empíricas sugieren indirectamente que la competencia mejora levemente las puntuaciones obtenidas en las pruebas de conocimientos sin aumentar el gasto. También existen algunas pruebas directas: los estudios recogidos en el Cuadro 2.1 muestran que un aumento de 1 desviación típica del número de alumnos matriculados en centros privados puede llegar a mejorar la eficiencia de las escuelas públicas (el cociente entre las puntuaciones de las pruebas de conocimientos y el gasto por alumno) en 0,2 desviaciones típicas.

En conjunto, estas investigaciones empíricas apoyan los argumentos a favor de la introducción de más competencia de mercado en la educación: el aumento de la competencia —dentro de los distritos, entre los distritos y la procedente de las escuelas privadas— puede mejorar la eficacia y la eficiencia de las escuelas públicas así como alcanzar otros objetivos educativos. Con todo, es importante subrayar que el efecto sustantivo es pequeño y no apoya la tesis de que la competencia de mercado introducirá mejoras radicales en los resultados educativos. Además, la magnitud de la reforma es una variable importante: los estudios de los casos de Cleveland y San Antonio muestran que hay muy poca presión para mejorar cuando los estímulos competitivos consisten meramente en pequeñas reformas (Hess, Maranto y Milliman, 2001). Por otra parte, se sabe aún menos sobre los tipos de

competencia que producen los mayores efectos. Buddin y Zimmer (2006) han observado que en California las presiones competitivas procedentes de las *charter schools* producen un efecto mucho menor en las escuelas públicas (pero para el caso de Texas, véase Booker, Gilpatric, Gronberg y Jansen, 2005).

Sin embargo, dichas investigaciones muestran únicamente los beneficios de la competencia pero no tienen en cuenta los necesarios costes de reorganización para fomentar, regular y controlar la competencia o para promover la competencia general en todo el sistema de educación. Por ejemplo, Levin y Driver (1997) estiman los costes adicionales de la implantación de un sistema de bonos en todo un estado en concepto

Cuadro 2.2

RESUMEN DE LOS EFECTOS EN LAS ESCUELAS CATÓLICAS

RESULTADOS ACADÉMICOS	NÚMERO DE ESTIMACIONES POSITIVAS Y SIGNIFICATIVAS/ NÚMERO TOTAL DE ESTUDIOS	EFECTO MEDIO (TODOS LOS ESTUDIOS)
Preescolar–8º curso Matem.:		
Toda la muestra	1/4	0,02
Minorías	2/7	0,05
Blancos	1/7	0,04
Preescolar–8º curso Matem.:		
Toda la muestra	1/3	0,03
Minorías	0/7	0,00
Blancos	2/7	0,10
Secundaria Matem.:		
Toda la muestra	2/5	-0,05
Minorías	1/6	0,00
Blancos	3/4	0,10
Secundaria Lectura:		
Toda la muestra	1/4	-0,05
Minorías	0/2	0,00
Blancos	1/2	0,00
Alumnos que terminan los estudios secundarios		
Toda la muestra	4/5	0,07
Minorías	5/6	0,14
Blancos	5/6	0,06
Alumnos que realizan estudios universitarios		
Toda la muestra	3/4	0,06
Minorías	5/6	0,15
Blancos	5/6	0,06

Fuente: McEwan (2000, tabla 5).

de servicios de registro y seguimiento de los alumnos, de transporte, de adjudicación y de información, llegando a la conclusión de que estos costes adicionales serían significativos y podrían representar hasta un cuarto de los gastos actuales por alumno. Conviene no olvidar que la administración centralizada de una actividad extraordinariamente descentralizada (como sería la financiación y la regulación de la libertad de elección de las familias y de las escuelas) supondría un enorme aumento de las transacciones y de sus costes. Por ejemplo, en el caso de California, el estado en lugar de concentrar sus esfuerzos en el seguimiento de algo más de 1.000 distritos escolares tendría que pasar a ocuparse de crear cuentas individuales para casi 7 millones de estudiantes y hacer frente a una duplicación del actual número de escuelas, que alcanzaría la cifra de 25.000 o más.

Mayor eficiencia de los gestores y de los propietarios de las escuelas. Otro de los argumentos según los cuales el mercado puede producir una educación de mayor calidad se basa en la creencia de que los propietarios y los gestores privados de las escuelas serían más eficientes que la propiedad y la gestión públicas. Los datos a este respecto sólo apoyan moderadamente esta tesis.

McEwan (2000) ha pasado revista a los datos sobre la eficacia relativa de las escuelas privadas frente a las públicas en cuanto a resultados académicos. Los datos sobre las escuelas católicas se resumen en el Cuadro 2.2 (los resultados de las escuelas laicas son similares). En conjunto, sólo muestran la existencia de pequeñas diferencias entre las escuelas privadas y las públicas (cuando se tienen en cuenta las diferencias de partida de los alumnos), lo cual indica que no existen grandes diferencias entre los resultados de las distintas estructuras de gestión y propiedad (véase también Figlio y Stone, 1999). Por lo que se refiere a los resultados académicos, parece que el hecho de estudiar en escuelas católicas produce unos pequeños efectos positivos en matemáticas en el caso de los estudiantes pobres pertenecientes a minorías que están en los cursos 2º–5º (aunque este efecto no se produce en el caso de los que están en los cursos 6º–8º ni en el de los estudiantes no negros); sin embargo, no se observan efectos sistemáticos en cuanto a lectura. Por lo que se refiere al nivel de estudios alcanzado (basado en el número de años de estudio completados), la escolarización en las escuelas católicas aumenta la probabilidad de que los alumnos terminen los estudios secundarios y realicen estudios universitarios (especialmente en el caso de las minorías de las zonas urbanas)[5].

[5] Existen algunos intentos de identificar otros resultados de la educación, además de las puntuaciones obtenidas en las pruebas de conocimientos, y de compararlos según los tipos de escuela. Las comparaciones entre las escuelas religiosas privadas y las escuelas públicas muestran que en las primeras el mantenimiento de relaciones sexuales, las detenciones y el consumo de drogas duras de los adolescentes se dan en menos casos, pero no existe ninguna diferencia en lo que se refiere al consumo de alcohol, tabaco o drogas blandas (Figlio y Ludwig, 2001).

Cuadro 2.3

RESUMEN DE LOS EFECTOS EN LAS *CHARTER SCHOOLS*

RESULTADOS ACADÉMICOS	CURSO	ESTADO	RESULTADOS DE LAS *CHARTER SCHOOLS* EN RELACIÓN CON EL GRUPO DE COMPARACIÓN
Matemáticas	2–11	AZ	Positivos (muy débiles)
Lectura			Positivos (débiles)
Lectura	3, 4 y 7	CO	Positivos (2/3 obtuvieron mejores resultados que las escuelas de comparación)
Escritura	3, 4 y 7	CO	Positivos
Matemáticas	3, 4 y 7	CO	Ninguna diferencia
Lectura/matemáticas	4, 6, 8 y 10	CT	Positivos
Lectura/matemáticas		DC	Negativos (menos probable que hayan mejorado; más «por debajo del nivel básico»)
Lectura/matemáticas	3,5 +	GA	Ninguna diferencia
Lectura/matemáticas	4, 5, 7, 8 y 11	MI	Negativos
Lectura/matemáticas	5, 6, 8, 9 y 11	PA	Negativos (puntuaciones más bajas en corte transversal) Positivos (mejoras más rápidas)
Lectura/Matemáticas	3–8	TX	Negativos, todas las escuelas Positivos, escuelas en riesgo

Fuente: Miron y Nelson (2002, tabla 3).

Otros estudios han comparado la eficacia educativa de tipos específicos de centros, como las *charter schools* o las escuelas «imán» (Gamoran, 1996). Miron y Nelson (2002) compararon las *charter schools* con las escuelas públicas tradicionales. Los datos, resumidos en el Cuadro 2.3, indican que aunque los resultados varían de unos estados a otros, parece que las *charter schools* no son, en promedio, más eficaces (pero tampoco menos) que las escuelas públicas tradicionales. Los estudios empíricos sobre las *charter schools* continúan aumentando. Según un microanálisis reciente en diez estados, los alumnos de las *charter schools* pueden tener unos resultados mejores (Wisconsin), más o menos iguales (Texas) o peores (California, Carolina del Norte y los estados de los Grandes Lagos) que los alumnos de otros tipos de escuelas (véase, respectivamente, Witte, 2003; Hanushek, Kain y Rivkin, 2003; Buddin y Zimmer, 2005; Bifulco y Ladd, 2006; Miron, Coryn y Mackety, 2007). En Florida, las *charter schools* comienzan obteniendo peores resultados que las escuelas públicas ordinarias, pero los resultados convergen gradualmente (Sass, 2006). Los datos al nivel nacional basados en los recopilados por la NAEP que comparan alumnos de *charter schools* con alumnos

de centros públicos de los cursos 4º y 8º también presentan un panorama diverso (Lubienski y Lubienski, 2007). Estos microanálisis también muestran la existencia de considerables diferencias entre los resultados académicos de los distintos tipos de *charter schools*. En conjunto, los datos sobre la eficacia relativa de las *charter schools* son diversos: algunas de estas escuelas son mejores que las escuelas públicas, pero otras no (Zimmer y Buddin, 2006), un resultado que, de por sí, no confirma los planteamientos de los defensores de las *charter schools,* ya que induce a pensar que las escuelas públicas no están funcionando especialmente mal. No obstante, sí lleva a investigar qué *charter schools* serían superiores; por desgracia, esta investigación tampoco sería demasiado concluyente: no es fácil comparar entre sí las *charter schools*, ya que varían en muchos aspectos (p.e., en las características de los alumnos, en los procesos organizativos, en los objetivos). Los resultados tienden a depender de la técnica de estimación aplicada (Ballou, Teasley y Zeidner, 2007).

Otro tipo posible de escuela que cabría esperar que se beneficiara de un mercado educativo es la escuela con fines de lucro. El mayor proveedor de educación con fines de lucro en EE.UU. es la empresa *Edison Schools* que en 2007 gestionaba 76 escuelas (una reducción con respecto a las 130 aproximadamente que gestionaba en años anteriores). Sin embargo, muchas de estas empresas privadas con fines de lucro han tenido dificultades para ser rentables y para competir con los centros religiosos sin fines de lucro. En general, las empresas con fines de lucro no han sido capaces de innovar más eficientemente que las escuelas públicas y han tenido dificultades para crear un «valor de marca» (Levin, 2001b). En conjunto, las escuelas privadas con fines de lucro no han demostrado ser claramente superiores a las escuelas públicas (Gill *et al.*, 2005) y los datos sobre su mayor competencia en la gestión son ambiguos (para información sobre los problemas de la creación y mantenimiento de una organización rentable de gestión de la educación, véase Levin, 2002; McGuinn, 2007).

Teniendo en cuenta todos los datos sobre la eficiencia y la eficacia de los mercados en el sector de la educación, parece sólida la siguiente conclusión: los mercados sí mejoran ligeramente la calidad de la educación con respecto a la que proporcionaría un sistema totalmente público, pero las diferencias de resultados son variables y no siempre son favorables a las alternativas privadas o de mercado. En la medida en que los estudiantes están estratificados en escuelas cuyo alumnado es básicamente homogéneo, los *peer effects* producidos por la diversidad del alumnado en los resultados académicos también pueden ser pequeños para algunos grupos de estudiantes. El mercado en el ámbito educativo tiene ventajas en la asignación de los estudiantes a los tipos de escuelas que prefiera su familia en comparación con la asignación tradicional en función del lugar de residencia, pero esta ventaja es menos evidente en los casos en los que ya existe un alto grado de libertad de elección dentro de un mismo distrito, o entre varios distritos o entre una amplia gama de *charter schools*. Los costes adicionales de la infraestructura necesaria para controlar y gestionar un sistema de bonos son considerables y pueden ser mayores que los escasos beneficios que se obtienen en lo tocante a los resultados.

Equidad

La preocupación porque los sistemas educativos —basados en el mercado o públicos— sean justos y equitativos es lógica. La equidad puede evaluarse desde el punto de vista de los medios de que se dispone (esto es, ¿reciben todos los estudiantes una cantidad adecuada de financiación y de recursos, acorde con sus necesidades?), así como desde el punto de vista de los resultados (esto es, ¿acaban todos los estudiantes sus estudios teniendo suficientes conocimientos y oportunidades para progresar en la vida?).

Quienes ponen en cuestión los mercados aplicados a la educación sostienen que producen mayores injusticias sociales, ya que los padres con rentas más altas pueden beneficiarse más. En primer lugar, las familias que ya están pagando una escuela privada pueden recibir una subvención pública para los gastos de matrícula que antes estaban dispuestas a pagar ellas mismas; este beneficio imprevisto es intrínseco a los programas universales de bonos y puede también acompañar a la introducción de deducciones o desgravaciones fiscales. En segundo lugar, las familias más acomodadas son las que tienen más recursos para comprar servicios educativos en un mercado privado, lo que les permitirá comprar más educación si se les permite complementar los bonos, lo cual aumentará las injusticias en cuanto a los medios de los que se dispone. Además, cuando se amplían las opciones, los padres con un elevado nivel de estudios pueden beneficiarse aún más; como han mostrado Schneider, Teske y Marschall (2000), estos padres probablemente estén mejor informados de las posibilidades existentes en el mercado y mejor situados para hacer uso de los nuevos servicios educativos. El resultado probable es que los hijos de familias acomodadas sacarán el máximo provecho del mercado y la estratificación social aumentará. Sin embargo, salvo en el caso de las familias con rentas más altas, lo cierto es que apenas existen pruebas directas de que esta fuente de ventajas sea significativamente mayor en la práctica que las que derivan de las injusticias de un sistema educativo público como el norteamericano actual basado en la financiación local y en el que las familias con suficientes ingresos pueden elegir su lugar de residencia en función de la calidad de las escuelas de la zona.

Los mercados pueden regularse para evitar las injusticias y para ayudar a las familias o a los estudiantes de renta baja de las escuelas «fracasadas». Muchos programas de bonos —especialmente los programas a pequeña escala— prevén un umbral máximo de renta: es decir, sólo tienen derecho a recibir un bono las familias que se encuentran por debajo de un cierto nivel de renta. Asimismo, las deducciones fiscales por gastos de matrícula pueden asignarse en función de los méritos o de la renta. La idea general es que las familias de renta baja o pertenecientes a minorías puedan entrar en el mercado con más «poder adquisitivo» gracias a las subvenciones públicas. Por otra parte, los mercados pueden hacer que el sistema educativo sea más justo por medio de la libertad de elección de centro (Godwin y Kemerer, 2002). Sus defensores sostienen que la posibilidad de elegir el centro brinda oportunidades a los alumnos que están atrapados en escuelas de barrio de inferior calidad y que el mercado competitivo ofrece más incentivos para satisfacer las necesidades de

todos los estudiantes en mayor medida que las escuelas públicas existentes. Además, en el sistema actual ya hay muy poca heterogeneidad dentro de la escuela; es decir, muchos alumnos ya van a las mismas escuelas que los de sus mismas características (Walsh, 2005).

También deben considerarse otros factores que influyen en la equidad. En primer lugar, las escuelas privadas pueden rechazar a algunos tipos de estudiantes, negándoles una educación adecuada (por más que sea difícil encontrar pruebas directas de que las escuelas privadas practiquen esa política abiertamente; véase Lacireno-Paquet, Holyoke, Moser y Henig, 2002), pero los defensores de los bonos, como Friedman (1962), creen que las escuelas deben gozar de absoluta libertad para decidir su política de admisiones. En segundo lugar, las familias pueden buscar escuelas que admitan a alumnos de su mismo origen social y excluyan directa o sutilmente a otros tipos de estudiantes. Los intentos de atraer a determinados grupos étnicos y sociales por medio de programas de estudios concretos y del oportuno *marketing* pueden disuadir a otros de solicitar la admisión. Existe un cierto número de pruebas de que las familias —en los casos en los que tienen libertad de elección de centro— prefieren matricular a sus hijos en escuelas que sean de su mismo grupo racial y socioeconómico (Witte, 1999; Martínez, Godwin y Kemerer, 1996; Buckley y Schneider, 2003; Fairlie y Resch, 2002; Weiher y Tedin, 2002). Las familias desean matricular a sus hijos en centros cuyos alumnos tengan mucha capacidad intelectual y sean de clase social alta; si las familias se autoseleccionan en función de esa capacidad, los buenos estudiantes se reforzarán mutuamente y obtendrán aún más beneficios que otros estudiantes, lo que puede generar persistentes y significativas injusticias educativas. La literatura reciente ha subrayado la influencia de los diferentes grupos de compañeros en la educación de los alumnos (*peer-effects*) y parece que el hecho de que la libertad de elección pueda desembocar en determinadas agrupaciones de alumnos de perfil similar, tiene consecuencias negativas (Levin, 1998; Zimmer y Toma, 2000). Dado que los bonos producen unos efectos en gran medida neutrales en las puntuaciones obtenidas en las pruebas de conocimientos, estos otros efectos de la autoselección de las familias pueden ser fundamentales en una evaluación más completa de los efectos del mercado en el ámbito educativo.

Cohesión social

Las escuelas deben fomentar el bien social, siendo ésta la principal razón por la que son financiadas por el Estado. Ahora bien: ¿qué constituye «el bien social»? Aunque varía de unas sociedades a otras, en una democracia normalmente se considera que el propósito de la educación entraña unos elementos educativos comunes en lo referente al programa de estudios, los valores, los objetivos, la lengua y la organización política general. Tras la escolarización obligatoria, los ciudadanos deben adquirir las técnicas y los conocimientos necesarios para la participación cívica y económica en la sociedad. Por tanto, introduciendo los mercados y la libertad de elección existe el riesgo de menoscabar estos elementos comunes.

Un sistema educativo puede generar cohesión y orden sociales a través de dos vías. Una es el diseño del propio sistema: se crean bienes sociales cuando se emprende una acción colectiva, es decir, cuando se ofrece a todos los estudiantes un mismo sistema educativo. Ésta es la idea de la «escuela o escolarización común»: se crean bienes sociales por medio de actividades que comparte toda la comunidad. La introducción del mercado socavaría esta «escolarización común»: cuando las familias pueden evitar las escuelas públicas o desembolsar fondos adicionales para la educación de sus hijos, dejan de formar parte de esta actividad comunal (véase Levinson y Levinson, 2003). Si las familias más acomodadas pueden comprar una educación más elitista y exclusiva, la cohesión social puede verse afectada negativamente; sin embargo, es difícil encontrar investigaciones empíricas que confirmen la importancia de la escolarización común para la promoción del orden social.

La segunda vía para producir bienes sociales es la enseñanza concreta que reciben los estudiantes en la escuela: cuando a los alumnos se les enseñan técnicas de socialización y la importancia de las virtudes cívicas, puede aumentar la cohesión social. Algunas escuelas pueden incluir en el programa de estudios materias como educación cívica o ciencia política o educación religiosa; otras pueden fomentar en los estudiantes las obras benéficas u ofrecerles, p.e., asignaturas sobre cuestiones medioambientales. La cuestión es si las escuelas privadas pueden inculcar estas capacidades mejor que las escuelas públicas, si las familias demandarían más este tipo de educación en caso de que tuvieran mayor libertad de elección, y si la educación influye realmente en la cohesión social.

Los detractores del mercado en el ámbito educativo sostienen que las familias quieren una educación que sólo transmita ventajas privadas, no beneficios sociales, pero el hecho es que no se sabe cómo deben medirse exactamente las conductas de los estudiantes indicativas de que se han absorbido estos beneficios sociales. Por ejemplo, algunos medirían los conocimientos de los estudiantes sobre las instituciones políticas y económicas y sobre los modos de participación en la vida cívica, otros medirían sus actitudes respecto a la participación cívica, y otros respecto a su contribución a la sociedad.

De hecho, cuando se mide alguna de estas dimensiones, los resultados de las investigaciones realizadas en EE.UU. inducen a pensar que las escuelas privadas ofrecen más «educación cívica» que las escuelas públicas. Algunos autores han utilizado los datos de la *National Household Education Survey* (1996, 1999) para examinar las diferencias entre los alumnos de diferentes escuelas en lo que se refiere a la participación cívica (Campbell, 2001; Belfield, 2003). Aunque los resultados no son totalmente sistemáticos, indican en general que las escuelas privadas producen más servicios comunales, técnicas cívicas, confianza en la capacidad para ejercer las técnicas cívicas, conocimientos políticos y tolerancia política que las escuelas públicas. La influencia que tiene el tipo de escuela a la que asiste un alumno en los niveles reales de civismo es, sin embargo, muy pequeña. No obstante, no hay ninguna prueba directa de que si las familias eligieran una escuela privada de las que actualmente existen, la cohesión social vaya a disminuir (a menos que los tipos de escuelas que surgieran

en un plan de bonos fueran diferentes de las actuales, lo cual es posible en teoría, ya que las escuelas tenderían a diferenciarse de sus competidoras). Asimismo, existen algunas pruebas de que las *charter schools* se dedican más a la participación en la comunidad y a la realización de actividades cívicas, pero el efecto no es significativo (Buckley y Schneider, 2004).

2.6. FUTURAS TENDENCIAS

¿Cuáles son las perspectivas de los enfoques de la educación basados en el mercado y qué habría que investigar? El enfoque de la educación basado en el mercado está avanzando en algunos aspectos a un rápido ritmo en la enseñanza primaria y secundaria. El impulso proviene en gran parte de los planteamientos políticos que en las últimas décadas han intensificado las privatizaciones en general, pero otras razones son la búsqueda de centros variados entre los que elegir y de alternativas radicales para hacer frente al fracaso de las escuelas situadas en las zonas urbanas deprimidas. La legislación federal aprobada en el marco de la iniciativa *No Child Left Behind* (NCLB, conocida en español con el nombre de *Que ningún niño se quede rezagado*) también impulsó considerablemente la privatización como extensión de la libertad de elección de centro y contiene tres importantes disposiciones que contribuyen a aumentar la libertad de elección.

La disposición *Unsafe Schools Choice Options* (*Posibilidades de elegir si la escuela es insegura*) establece que los alumnos pueden ser trasladados de una escuela que se considera «persistentemente peligrosa» o en la que haya habido víctimas de un delito. La disposición *Public School Choice* (*Elección de la escuela pública*) establece que una escuela que no alcance los objetivos académicos del indicador *Adequate Yearly Progress* (AYP, *Progreso anual adecuado*) debe ofrecer a sus alumnos la posibilidad de trasladarse a otras escuelas. Por último, la disposición *Supplemental Educational Services* (*Servicios educativos complementarios*) establece que las escuelas que no alcancen los objetivos del indicador AYP durante tres años deben ofrecer a los alumnos de renta baja más tutorías o clases de refuerzo fuera de la jornada escolar normal. Cada una de estas disposiciones potenciará el mercado de educación, tanto desde la perspectiva de los padres, ya que pueden afectar a muchos estudiantes, como desde la perspectiva de los proveedores, ya que las empresas privadas pueden ofrecer tutorías o clases de refuerzo o las *charter schools* pueden crecer.

Esas disposiciones también pueden ser atractivas desde el punto de vista político, en el sentido de que sólo se hace uso de la libertad de elección cuando se considera que el actual conjunto de opciones educativas es insuficiente. Como los estados son responsables de identificar las escuelas que no son seguras y de fijar los objetivos del AYP, tienen libertad para decidir cuánto debe intensificarse la provisión vía el mercado. Sin embargo, dadas las dificultades para cumplir las disposiciones de la NCLB a lo largo del tiempo, especialmente en el caso de los estudiantes muy móviles que no permanecen en la misma escuela el tiempo suficiente para beneficiarse del aumento de los servicios, puede que cada vez

sea mayor el número de escuelas que se declaren «fracasadas», lo que dará argumentos políticos para presionar en favor de los enfoques basados en el mercado y del aumento de la privatización como una prometedora alternativa a ese «fracaso».

Sin embargo, hay dos hechos que llevan a pensar que las reformas de mercado no proliferarán en exceso. En primer lugar, en la práctica se han creado en EE.UU. pocos programas de bonos, pese a que esos programas han sido a menudo idealizados como la reforma de mercado de mayor alcance: en los casos en los que existen son de reducida dimensión y sólo se aplican a un segmento de la población de grandes zonas urbanas, a pesar de los enormes esfuerzos realizados por sus defensores durante casi dos décadas para extender la idea de los bonos. En segundo lugar, los datos sobre las *charter schools* son suficientes para extraer la conclusión de que este tipo de escuelas no revolucionará la enseñanza pública en EE.UU. El número de estudiantes que asisten a estas escuelas aún representa una diminuta proporción de la población (alrededor del 2 por ciento) y no existe ninguna prueba clara de que los resultados académicos de los estudiantes de las *charter schools* sean superiores a los de las escuelas públicas, por más que esa suele ser la razón principal esgrimida para defender su existencia.

Generalmente, los estudios empíricos sobre las reformas de mercado distan de ser completos; es difícil extraer de ellos conclusiones categóricas. Las únicas conclusiones que podemos extraer en este momento son las siguientes: (a) los enfoques basados en el mercado aumentan considerablemente la libertad de elección; (b) la competencia y la libertad de elección pueden ir acompañadas de una pequeña mejora de los resultados académicos, pero esas mejoras no representan nada parecido a los cambios revolucionarios que predicen sus defensores; (c) existen algunas pruebas de que los enfoques universales de mercado provocarán mayores desigualdades, aunque los que se aplican solamente a los pobres pueden producir los efectos contrarios; y (d) las consecuencias de los mercados de educación para la cohesión social se desconocen y dependen en gran medida de cómo se defina y se mida la cohesión social y de qué tipos de escuelas surjan si se expande el mercado.

Aunque en estas páginas se ha podido formular un modelo de política y de evaluación de la privatización de la educación, las investigaciones empíricas necesarias para contrastar ese modelo no son muy abundantes, por varias razones. (i) En primer lugar, los bonos escolares y las deducciones fiscales, así como las *charter schools* y las organizaciones con fines de lucro de gestión de la educación, son un fenómeno relativamente reciente y afectan solamente a una diminuta proporción de escuelas y estudiantes de EE.UU, lo que significa que el universo empírico del que pueden extraerse datos es extraordinariamente reducido. De ahí que en ausencia de pruebas más sólidas y convincentes de la superioridad del mercado y dadas las complicaciones de las disyuntivas entre los distintos objetivos, es difícil poner en marcha experimentos que impliquen un mayor uso del mercado. (ii) Otra importante consideración es que hay muchas variedades de reformas de mercado y los resultados dependen claramente del diseño específico de cada una de ellas; por tanto, sólo cabe hacer

generalizaciones a partir de los pocos casos en las que se han llevado a cabo hasta ahora en EE.UU. o en otros países. En realidad, los resultados empíricos sólo se basan en aplicaciones específicas de los bonos escolares o de las demás fórmulas, y las variedades existentes son demasiado limitadas para posibilitar grandes generalizaciones. (iii) Por último, evaluar estas reformas es caro y lleva mucho tiempo, ya que normalmente implican cambios que afectan a todo el sistema. Sin embargo, sin contar con más estudios empíricos que permitan evaluar los probables efectos de dichas reformas en los diferentes tipos de resultados, la multiplicidad de objetivos educativos y la relativa escasez de datos empíricos inducen a pensar que, en este concreto aspecto de la política educativa, probablemente prevalecerán las ideas *a priori* y las posturas ideológicas.

BIBLIOGRAFÍA

Ballou, D., Teasley, B. y Zeidner, T. (2007), «A comparison of charter schools and traditional public schools in Idaho» (NCSPE Occasional paper N.º 135), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

Barrow, L. y C.E. Rouse (2009), «School vouchers and student achievement: Recent evidence, remaining questions», *Annual Review of Economics*, 1, de próxima aparición. Descargado el 25 de enero de 2009 en http://www.ncspe.org/publications_files/OP163.pdf.

Belfield, C. R. (2003), «Democratic education across school types: Evidence from the NHES99» (NCSPE Occasional paper N.º 73), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

— (2007), «Home-schooling», en H. Ladd y E. Fiske (comps), *Handbook of Research in Education Finance and Policy,* Routledge, Nueva York.

Belfield, C. R. y Levin, H. M. (2002a, noviembre), *The economics of tuition tax credits for U.S. schools,* artículo presentado en la National Tax Association 95th Annual Conference on Taxation, Orlando, FL.

— (2002b), «The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States», *Review of Educational Research, 72*: 279–341.

Bifulco, R. y Ladd, H. (2006), «Charter school impacts on student performance: Evidence from North Carolina», *Education Finance and Policy,* 2: 50–90.

Booker, K., Gilpatric, S., Gronberg, R. y Jansen, D. (2005), «The effect of charter schools on traditional public schools» (NCSPE Occasional paper N.º 104), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

Buckley, J. y Schneider, M. (2003), «Making the grade: Comparing DC charter schools to other DC public schools», *Educational Evaluation and Policy Analysis,* 25: 203–216.

— (2004), «Do charter schools promote student citizenship?» (NCSPE Occasional paper N.º 91), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

Buddin, R. y Zimmer, R. (2005), «Student achievement in charter schools: New evidence from California», *Journal of Policy Analysis and Management,* 24: 143–167.

— (2006), «Is charter school competition in California improving the performance of traditional public schools?» (NCSPE Occasional paper N.º 122), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

Campbell, D. E. (2001), «Making democratic education work», en P. E. Peterson y D. E. Campbell (comps.), *Charters, Vouchers and American Education,* Washington, DC, Brookings Institution: 241–267.

CHUBB, J. y MOE, T. (1990), *Politics, markets, and America's schools*, Washington, DC, The Brookings Institution.

CONSOLETTI, A. y ALLEN, J. (comps.) (2007), *Annual survey of America's charter schools 2007*, Washington, DC, Center for Education Reform.

COONS, J. E. y SUGARMAN, S. D. (1978), *Education by choice: The case for family control*, Berkeley, University of California Press.

FAIRLIE, R. W. y RESCH, A. M. (2002), «Is there 'white flight' into private schools? Evidence from the National Educational Longitudinal Survey», *Review of Economics and Statistics*, 84: 21–33.

FIGLIO, D. y LUDWIG, J. (2001), «Sex, drugs and Catholic schools: Private schooling and adolescent behaviours» (NCSPE Occasional paper N.º 30), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

FIGLIO, D. N. y STONE, J. A. (1999), «Are private schools really better?» *Research in Labor Economics*, 18: 115–140.

FIGLIO, D. y ROUSE, C. E. (2006), «Do accountability and voucher threats improve low-performing schools?» *Journal of Public Economics*, 90: 239–255.

FRIEDMAN, M. (1962), «The role of government in education», en M. FRIEDMAN (comp.), *Capitalism and freedom*, Chicago: University of Chicago Press: 85–107.

GAMORAN, A. (1996), «Student achievement in a public magnet, public comprehensive, and private city high schools», *Educational Evaluation and Policy Analysis,* 18: 1-18.

GILL, B. P., HAMILTON, L. S., LOCKWOOD, J. R., MARSH, J., ZIMMER, R., HILL, D. y PRIBESH, S. (2005), *Inspiration, perspiration, and time: Operations and achievement in Edison Schools*, Arlington, VA, RAND.

GODWIN, R. K. y KEMERER, F. R. (2002), *School choice trade-offs*, Austin, University of Texas Press.

GRISSMER, D., FLANAGAN, A. y WILLIAMSON, S. (1998), «Does money matter for minority and disadvantaged students? Assessing the new empirical evidence», en W. J. FOWLER (comp.), *Developments in school finance*, NCES Publications, No 98-212, Washington, DC, U.S. Government Print Office: 13–30.

GUTTMAN, A. (1986), *Democratic Education,* Princeton, NJ, Princeton University Press.

HANUSHEK, E. A. (1998), «Conclusions and controversies about the effectiveness of schools», *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 4(1): 11–27.

HANUSHEK, E. A., KAIN, J. y RIVKIN, S. (2003, noviembre), *New evidence on the impact of charter schools on academic achievement*, artículo presentado en la Association for Public Policy Analysis and Management, Washington, DC.

HENIG, J. R. y SUGARMAN, S. D. (1999), «The nature and extent of school choice», en S. D. Sugarman y F. R. Kemerer (comps.), *School choice and social controversy: Politics, policy and law*, Washington, DC, Brookings Institute: 13–35.

HESS, F., MARANTO, R. y MILLIMAN, S. (2001), «Small districts in big trouble: How four Arizona school systems responded to charter competition», *Teachers College Record*, 103: 1102–1124.

HIRSCHMAN, A. O. (1970), *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

HOCHSCHILD, J. L. y SCOVRONICK, N. (2003), *The American Dream and the public schools*, Nueva York, Oxford University Press.

HOWELL, W. G. y PETERSON, P. E. (2002), *The education gap: Vouchers and urban public schools*, Washington, DC, Brookings Institute.

HOXBY, C. M. (2000), «Does competition among public schools benefit students and taxpayers?» *American Economic Review*, 90: 1209–1238.

— (comp.) (2003), *The economics of school choice,* Chicago, University of Chicago.

Huerta, L. y D'Entremont, C. (2006), «Education tax credits in a post-Zelman era: Legal, political, and policy alternatives to vouchers» (NCSPE Occasional paper N.º 131), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

Huerta, L. y González, M-F. (2004), «Cyber and home school charter schools: How states are defining new forms of public schooling» (NCSPE Occasional paper N.º 87), Nueva York: National Center for the Study of Privatization in Education.

Husted, T. A. y Kenny, L. W. (2002), «The legacy of *Serrano*: The impact of mandated equal spending on private school enrolment», *Southern Economic Journal*, 68: 566–583.

James, E. (1987), «The public/private division of responsibility for education: An international comparison», en T. James y H. M. Levin (comps.), *Comparing public and private schools*, Nueva York, Falmer Press: 212–227.

— (1993), «Why do different countries choose a different public–private mix of educational services?» *Journal of Human Resources*, 28: 571–592.

Kane, P. R. y Lauricella, C. J. (2001), «Assessing the growth and potential of charter schools», en H. M. Levin (comp.), *Privatizing education: Can the market deliver freedom of choice, productive efficiency, equity and social cohesion?* Boulder, CO, Westview Press: 203–233.

Kane, T. J. y Staiger, D. O. (2002), «The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures», *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 91–114.

Katz, M. B. (1971), *Class, bureaucracy, and schools: The illusion of educational change in America*, Nueva York, Praeger.

Krueger, A. B. y Zhu, P. (2004a), «Another look at the New York City school voucher experiment», *American Behavioral Scientist*, 47: 658–698.

— (2004b), «Inefficiency, subsample selection bias, and nonrobustness: A response to Paul E. Peterson and William G. Howell», *American Behavioral Scientist*, 47: 718–728.

Lacireno-Paquet, N., Holyoke, T. T., Moser, M. y Henig, J. R. (2002), «Creaming versus cropping: Charter school enrollment practices in response to market incentives», *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24: 145–158.

Lenti, L. (2003), «New wave of voucher programs? The Colorado Opportunity Contract Pilot Program» (NCSPE Occasional Paper N.º 78), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

Levin, H. M. (1998), «Educational vouchers: effectiveness, choice and costs», *Journal of Policy Analysis and Management*, 17, págs. 373–392.

— (2001), «Thoughts on for-profit schools» (NCSPE Occasional Paper N.º 14), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

— (2002), «A comprehensive framework for evaluating educational vouchers», *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24: 159–174.

Levin, H. M. y Belfield, C. R. (2005), «Vouchers and public policy: When ideology trumps evidence», *American Journal of Education*, 111: 548–567.

Levin, H. M. y Driver, C. (1997), «Costs of an educational voucher system», *Education Economics,* 5: 303–311.

Levinson, M. y Levinson, S. (2003), «'Getting religion': Religion, diversity, and community in public and private schools», en A. Wolfe (comp.), *School choice. A moral debate* , Princeton, NJ, Princeton University Press: 104–125.

Lubienski, S. T. y Lubienski, C. (2007), «Charter, private, public schools and academic achievement: New evidence from NAEP mathematics data», *American Educational Research Journal,* 43: 651–698.

MARTINEZ, V., GODWIN, K. y KEMERER, F. (1996), «Public school choice in San Antonio: Who chooses and with what effects?» en B. FULLER y R. ELMORE (comps.), *Who chooses? Who loses? Culture, institutions, and the unequal effects of school choice*, Nueva York, Teachers College Press: 50–69.

MCEWAN, P. J. (2000), «Comparing the effectiveness of public and private schools: A review of evidence and interpretations» (NCSPE Occasional Paper N.º 3), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

MCGUINN, P. (2007), «The policy landscape of educational entrepreneurship» (NCSPE Occasional Paper N.º 138), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

MCMILLAN, R. (2004), «Competition, incentives, and public school productivity», *Journal of Public Economics*, 88: 1871–1892.

METCALF, K. K., WEST, S. D., LEGAN, N. A., PAUL, K. M. y BOONE, W. J. (2003), *Evaluation of the Cleveland Scholarship and Tutoring Program: Summary Report 1998-2002,* Bloomington, Indiana University, School of Education.

MIRON, G. y NELSON, C. (2002), *What's public about charter schools? Lessons learned about choice and accountability*, Thousand Oaks, CA, Corwin Press.

MIRON, G., CORYN, C. y MACKETY, D. (2007, junio), *Evaluating the impact of charter schools on student achievement: A longitudinal look at the Great Lakes states*, Kalamazoo, Western Michigan University, The Evaluation Center.

MURASKIN, L. y STULLICH, S. (1998), *Barriers, benefits, and costs of using private schools to alleviate overcrowding in public schools* (ED 432 063), Washington, DC, U.S. Department of Education, Planning and Evaluation Service.

MURRAY, S. E., EVANS, W. N. y SCHWAB, R. M. (1998), «Education-finance reform and the distribution of education resources», *American Economic Review*, 88: 789–812.

NATIONAL CENTER FOR EDUCATIONAL STATISTICS (NCES) (2003a), *A brief portrait of private schools,* Washington, DC, National Center for Educational Statistics.

— (2003b), *Digest of educational statistics 2002,* Washington, DC, National Center for Educational Statistics.

PETERSON, P. E. y HASSEL, B. C. (comps.) (1998), *Learning from school choice*, Washington, DC, Brookings Institution.

PETERSON, P. E. y HOWELL, W. (2004), «Efficiency, bias and classification schemes: A response to Alan B. Krueger and Pei Zhu», *American Behavioral Scientist*, 47: 699–717.

REBACK, R. (2005), «Supply and demand in a public school choice program» (NCSPE Occasional Paper N.º 99), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

ROUSE, C. E. (1998), «Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program», *Quarterly Journal of Economics*, 113: 553–603.

RYAN, J. y HEISE, M. (2002), «The political economy of school choice», *Yale Law Journal*, 111(8): 2043–2136.

SASS, T. (2006), «Charter schools and student achievement in Florida», *Education Finance and Policy*, 1: 91–122.

SCHNEIDER, M., TESKE, P. y MARSCHALL, M. (2000), *Choosing schools: Consumer choice and the quality of American schools*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

SMITH, K. B. (2003), *The ideology of education: The commonwealth, the market, and America's schools*, Albany, NY, State University of New York Press.

SUGARMAN, S. D. (2002), «Charter school funding issues», *Education Policy Analysis Archives*, 10(34).

TESKE, P. y SCHNEIDER, M. (2001), «What research can tell policymakers about school choice», *Journal of Policy Analysis and Management*, 20: 609–632.

TYACK, D. B. (1974), *The one best system: A history of American urban education,* Cambridge, MA, Harvard University Press.

VITTERITI, J. P. (1999), *Choosing equality: School choice, the Constitution and civil society,* Washington, DC, Brookings Institution.

WALSH, P. (2005), «Is there any cream to skim? Sorting, within-school heterogeneity, and the scope for cream-skimming» (NCSPE Occasional Paper N.º 109), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

WEIHER, G. R. y TEDIN, K. L. (2002), «Does choice lead to racially distinctive schools? Charter schools and household preferences», *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(1): 79–92.

WELLS, A. S. y CRAIN, R. (2005), «Where school desegregation and school choice policies collide: Voluntary transfer plans and controlled choice», en J. SCOTT (comp.), *The context of school choice and student diversity*, Nueva York, Teachers College Press, págs. 59–76.

WEST, E. G. (1967), «Tom Paine's voucher scheme for public education», *Southern Economic Journal*, 33: 378–82.

WITTE, J. (2003, noviembre), *Charter schools in Wisconsin: Assessing form and performance*, artículo presentado en la Association for Public Policy Analysis and Management, Washington, DC.

WITTE, J. F. (1999), *The market approach to education: An analysis of America's first voucher program*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

WOLFE, A. (comp.) (2003), *School choice: The moral debate,* Princeton, NJ, Princeton University Press.

WOLF, P., GUTMANN, B., PUMA, M., RIZZO, L. y N. EISSA (2007), «Evaluation of the DC Opportunity Scholarship Program: Impacts After One Year», Institute for Education Sciences, NCEE2007-4009, Washington, DC.

ZELMAN V. Simmons-Harris, 536 U.S. 639 (2002).

ZIMMER, R. (comp.) (2003), *Charter school operations and performance: Evidence from California,* Santa Barbara, CA, RAND Corporation.

ZIMMER, R. y BUDDIN, R. (2006), «Charter school performance in urban school districts: Are they closing the achievement gap?» (NCSPE Occasional paper N.º 118), Nueva York, National Center for the Study of Privatization in Education.

ZIMMER, R. y TOMA, E. (2000), «Peer effects in private and public schools across countries», *Journal of Policy Analysis and Management*, 19: 75–92.

3 *VOUCHERS* EDUCATIVOS EN CHILE: LA EXPERIENCIA DE UN CUARTO DE SIGLO

Alejandra Mizala

3.
VOUCHERS EDUCATIVOS EN CHILE: LA EXPERIENCIA DE UN CUARTO DE SIGLO

3.1. INTRODUCCIÓN

A comienzos de los años ochenta del pasado siglo el sistema educativo chileno experimentó una profunda reforma puesta en marcha por el régimen militar que gobernaba el país en ese momento. Sus rasgos principales fueron la descentralización de la administración de los establecimientos escolares del sector público, que fue transferida a las municipalidades, y la incorporación masiva del sector privado como oferente de educación, a través de la introducción de un mecanismo de subvención por alumno que financia a los establecimientos municipales y privados subvencionados. El objetivo de esta reforma era el logro de una mayor eficiencia a través de la instauración de un cuasi mercado educativo donde los distintos tipos de oferentes (públicos y privados) compiten por atraer estudiantes. El supuesto era que las fuerzas del mercado por sí solas lograrían mejorar la calidad de la educación.

La coalición de partidos de centro izquierda que ha gobernado el país desde que éste volvió a la democracia en 1990, ha mantenido el modelo y el mecanismo de financiamiento del sistema, así como la municipalización de la educación. Sin embargo, ha establecido ejes diferenciadores que han apuntado a mejorar la calidad y equidad de la educación: introduciendo programas de mejoramiento, incrementando significativamente los recursos, ampliando la jornada escolar y estableciendo un nuevo currículo, 12 años de educación obligatoria y sistemas de evaluación del desempeño docente. Todas estas políticas han buscado modificar las condiciones que posibilitan mejoras en calidad y equidad, constituyéndose en una condición necesaria, si bien no suficiente, para mejorar la calidad educativa.

Chile es por tanto uno de los pocos países que tiene un sistema universal de elección de colegios[1] que se ha mantenido por más de 25 años, lo que hace interesante revisar la experiencia chilena. En este capítulo se discuten las políticas educacionales implementadas en Chile en el último cuarto de siglo, evaluando sus resultados desde el punto de vista de

[1] Otros países que han tenido por largo tiempo sistemas universales de elección de colegios son Dinamarca, Países Bajos y Suecia [*vid.* al respecto la nota 6 del Capítulo 1 de este libro].

la cobertura, calidad y equidad en el acceso a educación de calidad. Se discuten las deficiencias que tiene la lógica del mercado para asegurar la provisión de educación de calidad para todos. Se analizan las reformas recientes que buscan corregir errores de diseño y de implementación del sistema y se plantean las tareas que aún están pendientes para transitar efectivamente desde la igualdad en el acceso a la igualdad de oportunidades de aprendizaje.

3. 2. LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES

3.2.1. La reforma de los años 80

En 1981 el régimen militar implementó una reforma profunda del sistema educacional del país, reforma que incluyó: (i) la descentralización del sistema a través de la transferencia de los establecimientos educacionales públicos desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, proceso que culminó en 1987; (ii) el cambio en el sistema de financiamiento instituyéndose una subvención pareja o similar por alumno, acompañada por incentivos para el ingreso de proveedores privados de educación[2]; (iii) la introducción de mediciones estandarizadas de rendimiento escolar, que se aplicaron al conjunto de establecimientos escolares del país: primero se estableció la prueba PERT [Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar] el año 1982 y luego la prueba Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) a partir del año 1988; y (iv) cambios en la regulación de la profesión docente y en la formación inicial docente.

El sistema de subsidios por alumno junto a la provisión privada de educación se esperaba que promoviera la competencia entre los colegios por atraer y retener a los estudiantes, creando un cuasi mercado educativo que aumentaría la eficiencia y la calidad de la educación ofrecida. El supuesto era que las fuerzas del mercado por sí solas lograrían mejorar la calidad de la educación. Asimismo, la descentralización de la educación pública hacia los municipios buscaba acercar a proveedores y usuarios, aumentar por esta vía el control del proceso educativo por parte de los usuarios y lograr una mayor respuesta de los establecimientos educacionales a las necesidades locales. En el lenguaje de Hirschman (1970) las familias supuestamente contarían con mecanismos de «voz» y «salida»[3].

Tres tipos de colegios emergieron de esta reforma: colegios municipales, financiados por el subsidio por alumno que entrega el estado y administrado por las municipalidades; colegios privados subvencionados, financiados por el subsidio por alumno y administrados

---

[2] El subsidio estatal a la educación privada existió en Chile desde los años 50, equivalente a un 50% de los costos para los colegios gratuitos.

[3] La salida consiste en que los usuarios busquen otro proveedor si el que tienen no ofrece un servicio de calidad. La opción de voz implica que los usuarios se organicen, reclamen y exijan mejoras, si la calidad del servicio que reciben no es adecuada.

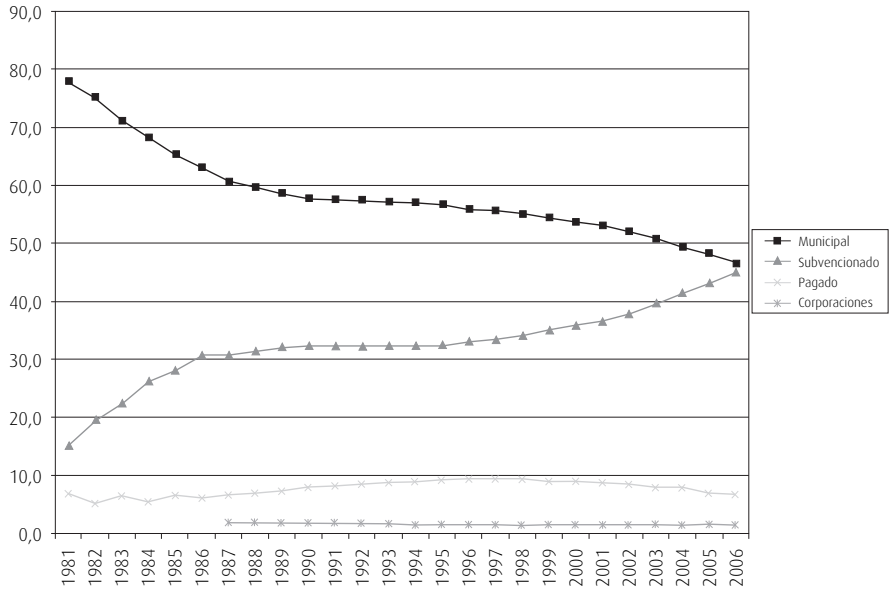
por el sector privado; y colegios privados pagados o de pago, financiados por los padres y administrados por el sector privado. El monto del subsidio por alumno es idéntico para colegios municipales y privados subvencionados.

El gráfico 3.1 muestra la evolución de la matrícula en los tres tipos de colegios para el periodo 1981-2006; es relevante resaltar el importante aumento de matrícula de los colegios privados subvencionados, que representaban el 15% de la matrícula en 1981, mientras que en 2006 representaban 45% de la matrícula. Los colegios municipales han disminuido su participación en la matrícula desde 78% in 1981 a 46,6% en 2006[4].

Los colegios privados pagados son en general con fines de lucro, mientras que los colegios privados subvencionados pueden o no serlo. Aquellos que son sin fines de lucro incluyen colegios religiosos y los que dependen de fundaciones o corporaciones privadas, algunos de los cuales están ligados a sectores industriales. Los colegios con fines de lucro en general operan como empresas, generando beneficios o retornos a sus dueños.

Gráfico 3.1

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE COLEGIOS



Fuente: Ministerio de Educación.

[4] Estos datos consideran la matricula en cada uno de los 3 niveles en que está dividido el sistema escolar chileno: primaria, secundaria y preescolar en régimen de subvenciones.

Las diferencias más importantes entre los colegios privados y los colegios municipales son: (i) el proceso de admisión de estudiantes, ya que los colegios privados, tanto los pagados como los subvencionados, pueden seleccionar a sus alumnos, mientras que los colegios municipales deben aceptar a todos los postulantes a menos que no tengan vacantes; (ii) los contratos a los profesores, ya que los maestros de los colegios municipales están sujetos a un estatuto especial llamado Estatuto Docente, que implica un sistema centralizado de negociación salarial, escalas salariales uniformes y restricciones al despido, mientras que los profesores de los colegios privados se rigen por el Código Laboral al que están sujetos todos los trabajadores del sector privado en el país[5]; (iii) desde 1993 se aprobó una ley que permite a los padres de los colegios privados subvencionados co-financiar la educación de sus hijos pagando un monto sobre el subsidio estatal (financiamiento compartido). También se le permitió este copago a los padres de los colegios municipales, pero sólo en la enseñanza secundaria. En la práctica, esta forma de financiamiento es más relevante para los colegios privados subvencionados.

3.2.2. Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia

La coalición de partidos de centro izquierda que ha gobernado el país desde que éste volvió a la democracia en 1990, ha mantenido el modelo y el mecanismo de financiamiento del sistema, así como la municipalización de la educación. Sin embargo, al mismo tiempo ha establecido ejes diferenciadores respecto de las políticas de los años 80. El objetivo central declarado ha sido mejorar la calidad y la equidad de la educación (Cox, 2003). La reforma educativa puesta en marcha por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia ha implicado un importante aumento de la inversión en educación.

Con este fin, en una primera fase (1990-93) se intenta mejorar las condiciones de funcionamiento del sistema escolar, que incluye mejora de insumos educativos y cambios en las condiciones laborales de los docentes. En términos de los insumos educativos, las políticas llevadas a cabo en esos años se concentraron en mejorar las condiciones de los establecimientos educacionales, que estaban muy desmejoradas dada la disminución que había sufrido el monto de la subvención por alumno en la década anterior. Se aumentaron los recursos destinados a la educación y se incrementó la subvención por alumno, asegurando su evolución de acuerdo al índice de precios al consumidor, lo que permitió establecer bibliotecas de aula, computadores, nuevo currículo, aumentos salariales de los profesores, etcétera. Se iniciaron también los programas de mejoramiento educativo: el primer programa fue el P-900 de apoyo a las escuelas de enseñanza básica más pobres del país. También se iniciaron los programas de mejoramiento de la calidad y equidad (MECE) de la educación

[5] Hay ciertas normas mínimas del Estatuto Docente que rigen para el sector privado, como el ingreso mínimo docente, la extensión de la jornada laboral, vacaciones, e indemnizaciones por despido.

básica, el MECE rural orientado a escuelas rurales multigrado y la Red Enlaces que permitía a los establecimientos educacionales acceder a tecnología informática de punta.

Una segunda fase (1994-2000) se inicia con la conformación de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995), conocida como Comisión Brunner. Esta comisión fue parte de la política de acuerdos entre gobierno y oposición sobre educación y permitió situar a la educación como una tarea central del país, generar acuerdos ampliamente compartidos en la sociedad chilena y dar pie para reformas de carácter más estructural en la educación[6]. En este período se implementó la jornada escolar completa y la reforma curricular propuesta por la Comisión Brunner, políticas de fortalecimiento a la profesión docente, el inicio de las evaluaciones de desempeño o funcionamiento de los establecimientos educacionales y el pago a los docentes de incentivos monetarios asociados al desempeño[7].

La tercera fase, a partir del año 2000, está marcada por la ausencia de mejoras relevantes en la calidad de la educación, medida por los resultados en las pruebas estandarizadas de logro (SIMCE y pruebas internacionales), así como por la toma de conciencia respecto de la dificultad de lograr equidad en los resultados educacionales con una subvención pareja por alumno, más aún en un sistema que desde el año 1993 permite el co-financiamiento de la educación subvencionada por parte de los padres con mayores ingresos.

3.3. RESULTADOS

A continuación se analizan los principales resultados de estas políticas educacionales, focalizándose especialmente en cobertura, calidad y equidad.

3.3.1. Escolaridad y cobertura

Como consecuencia del aumento de recursos y de las políticas seguidas a partir de los años 90, ha habido importantes avances en términos del aumento en los años de escolaridad de la población para todos los niveles de ingreso. El gráfico 3.2 muestra que la población de 20 a 24 años que tiene al menos educación secundaria completa ha aumentado desde 53% a 80% entre el año 1990 y el 2006, aumento que ha ocurrido con mayor intensidad en los deciles de menores ingresos: por ejemplo, mientras en 1990 sólo un 27% de los jóvenes del primer decil de ingreso tenían al menos secundaria completa en 1990, un 58% de ellos tenía secundaria completa el año 2006.

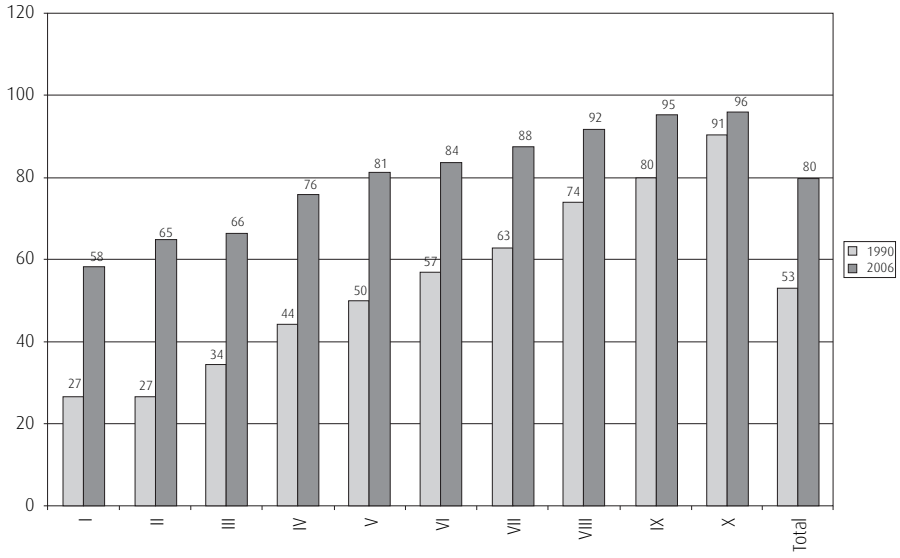
---

[6] La Comisión Brunner contó como insumo con un informe de una misión UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial convocada por Ernesto Shiefelbein el año 1994, cuando era Ministro de Educación

[7] Ver Arellano (2000).

Gráfico 3.2

POBLACIÓN DE 20-24 AÑOS CON AL MENOS EDUCACIÓN SECUNDARIA COMPLETA SEGÚN DECILES DE INGRESO DE LOS HOGARES 1990 Y 2006



Fuente: Encuestas CASEN 1990 y 2006.

Asimismo, se han producido importantes aumentos de cobertura (neta y bruta) en enseñanza secundaria, alcanzando cifras de cobertura neta (bruta) de 60% (82,1%) en 1990 y 71,6% (94,6%) en el 2006. En educación primaria el país tiene cobertura universal (cuadro1)[8].

Este aumento de cobertura está vinculado con la notable expansión de los establecimientos privados subvencionados que se produjo a partir de la reforma de comienzos de los años 80, especialmente en la educación secundaria. De hecho, desde su creación en 1981, como ya se mencionó, los establecimientos privados subvencionados han aumentado sistemáticamente su participación en la matrícula escolar en desmedro de los establecimientos municipales.

[8] La cobertura neta se define como la matrícula total de alumnos del grupo de edad oficial en un determinado nivel de enseñanza, en relación a la población total de ese grupo de edad. Cobertura bruta es la matrícula total de alumnos de un determinado nivel de enseñanza en relación a la población total del grupo de edad oficial para el nivel de educación correspondiente.

La educación preescolar también ha tenido avances importantes en su cobertura a partir de 1990, ya que aumentó desde 15,9% (22,2% tasa bruta) en 1990 a 36,9% (46% tasa bruta) en el 2006; sin embargo, aún las tasas de cobertura son bajas comparadas con estándares internacionales y desiguales entre quintiles de ingreso (cuadro 3.1).

3.3.2. Calidad

Hasta ahora nos hemos referido a la cantidad de educación, pero tan importante como la cantidad es la calidad de la educación en términos de su impacto sobre los ingresos de las personas y el crecimiento de los países.

En general, y a pesar de los resultados positivos arriba mencionados en términos de incremento en la cobertura, hay en Chile una visión crítica de los resultados educacionales, explicada fundamentalmente por el estancamiento de los resultados que obtienen los estudiantes en las pruebas estandarizadas de logro educativo que se aplican cada año en el país.

En efecto, el promedio de la puntuación o puntajes obtenidos en las pruebas del SIMCE ha mostrado desde el año 1998 —en que las pruebas comienzan a ser comparables en el tiempo— un preocupante estancamiento. El cuadro 3.2 presenta la evolución de estas pruebas entre 1994 y 2007. Los puntajes de las pruebas tienden a fluctuar alrededor de 250 puntos, puntaje que se estableció como promedio inicial de cada prueba[9].

Cuadro 3.1

TASAS DE COBERTURA NETA Y BRUTA EDUCACIÓN PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA 1990-2006

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Preescolar								
Tasa neta	15,9	18,9	21,7	23,7	24,8	26,8	29,9	36,9
Tasa bruta	22,2	27,0	28,9	32,5	32,6	35,5	37,4	46,0
Primaria								
Tasa neta	90,4	89,9	90,9	91,3	92,2	92,3	93,6	92,4
Tasa bruta	101,1	102,9	103,5	103,2	103,6	104,7	105,9	105,5
Secundaria								
Tasa neta	60,1	56,9	59,0	62,1	63,6	64,8	70,5	71,6
Tasa bruta	82,1	82,9	81,5	83,4	87,0	89,9	94,9	94,6

Fuente: Encuestas CASEN 1990-2006.

[9] Es necesario destacar que hay dificultades de comparación de los puntajes de las pruebas SIMCE, ya que hay diferencias metodológicas (el SIMCE modificó la metodología de medición en 1998, utilizando la Teoría de Respuesta al Item, IRT). Para los años 1994 a 1997 el SIMCE realizó equivalencias para medir los puntajes en las escalas actuales. Otro problema es que la calendarización de las pruebas no ha permitido evaluar a los mismos alumnos en dos momentos del tiempo.

Cuadro 3.2

EVOLUCIÓN DE LOS PUNTAJES DE LA PRUEBA SIMCE. 1994-2007

PRUEBAS	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
4º Matemáticas			248			250			247			248	248	246	247
4º Lenguaje			251			250			251			255	253	254	260
8º Matemáticas				250			250				253			256	
8º Lenguaje				253			250				251			253	
2º Matemáticas	242				250			248		246			252		250
2º Lenguaje	249				250			252		253			254		255

Nota: Para los años 1994 a 1997 el SIMCE realizó equivalencias para medir los puntajes en las escalas actuales.

Fuente: Ministerio de Educación, SIMCE.

Asimismo, los resultados de Chile en las pruebas internacionales en que el país participa no han sido los esperados: hay una brecha significativa en los puntajes obtenidos y en el porcentaje de alumnos que alcanza altos niveles de conocimientos. El gráfico 3.3 muestra que con respecto al PIB per cápita los puntajes de Chile en la prueba PISA de matemáticas del año 2000 están bajo lo esperado[10].

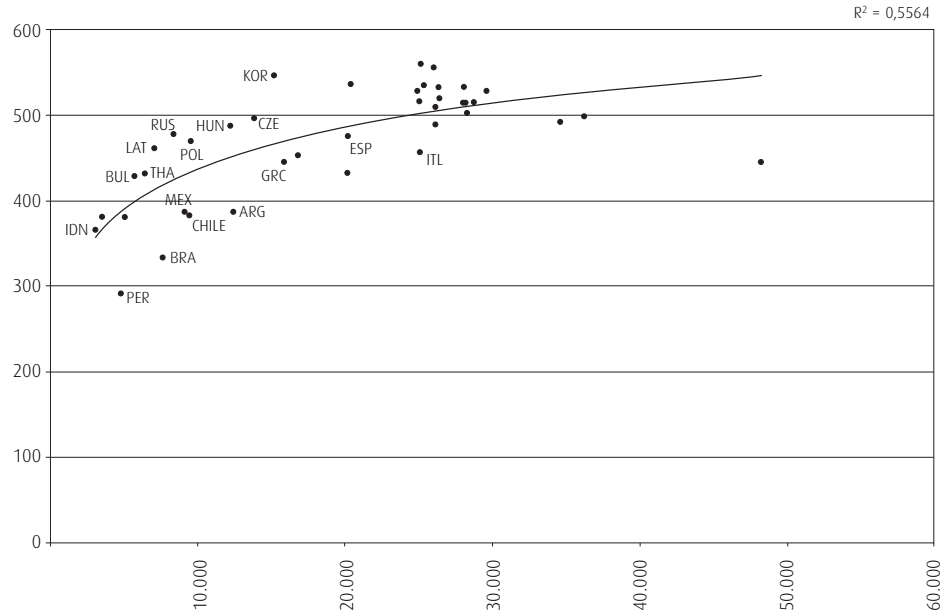
Un tema siempre presente al analizar la calidad de los colegios son las comparaciones de los resultados brutos del SIMCE entre los distintos tipos de colegios; de ellos se desprende que los colegios privados pagados obtienen mejores puntajes que los colegios privados subvencionados, y éstos a su vez obtienen mejores puntajes que los establecimientos municipales (cuadro 3.3).

Sin embargo, sabemos que estas comparaciones no miden adecuadamente diferencias de calidad, porque no consideran las diferencias de recursos que existen entre estos colegios. Las características de los hogares son muy distintas entre los distintos tipos de establecimientos, en especial entre los privados pagados y el resto. De acuerdo a la encuesta de padres que el SIMCE aplicó el año 2004 a los estudiantes de 8° de primaria, el alumno promedio de un colegio privado pagado tiene padres con educación post secundaria o profesionales, el ingreso de su hogar supera un millón de pesos chilenos, un 93,7% tiene computador y un 78,8% acceso a Internet. El alumno promedio que asiste a un colegio público tiene padres que sólo tienen un año más que educación primaria, el ingreso de su hogar es en promedio de 187.000 pesos chilenos, un 22,8% tiene acceso a computador y sólo un 6,8% acceso a Internet (cuadro 3.4).

[10] Los resultados de Chile mejoraron en la prueba PISA de Ciencias en el año 2006, si bien es muy pronto para sacar conclusiones respecto de su sostenibilidad en el tiempo.

Gráfico 3.3

PUNTAJE EN LA PRUEBA PISA 2000 DE MATEMÁTICAS Y PIB PER CÁPITA



Fuente: PISA-OECD.

Más aún: en términos del gasto en educación, se estima que la relación entre los colegios que sólo reciben la subvención por alumno y los privados pagados es hoy de 1 a 3[11]; es decir, si la subvención promedio a comienzos del año 2009 era alrededor de 42.000 pesos chilenos en educación primaria y 50.000 pesos chilenos por estudiante en educación secundaria, la matrícula más la mensualidad de un privado pagado es, en promedio, de alrededor de 120.000-150.000 pesos chilenos.

Por lo tanto, comparar la calidad de los colegios en base a los datos absolutos del SIMCE es incorrecto e injusto hacia los colegios subvencionados (municipales y privados subvencionados) y sesgado en contra de la política educacional.

De hecho, en el cuadro 3.3 se presentan también los puntajes en las últimas pruebas SIMCE disponibles, diferenciando no sólo por dependencia administrativa de los colegios,

[11] Hace unos años esta relación era de 1 a 5.

Cuadro 3.3

RESULTADOS PRUEBA SIMCE POR TIPO DE COLEGIO

GRUPO SOCIOECONÓMICO	4º PRIMARIA 2008			8º PRIMARIA 2007			2º SECUNDARIA 2008		
	MUNICIPAL	SUBVENCIONADO	P. PAGADO	MUNICIPAL	SUBVENCIONADO	P. PAGADO	MUNICIPAL	SUBVENCIONADO	P. PAGADO
Lenguaje									
Bajo	242*	234	-	233*	225	-	224	225	-
Medio bajo	242	243	-	235	238	-	236	243*	-
Medio	255	263*	-	246	258*	-	271*	262	-
Medio alto	276	282*	-	292*	277	-	314*	285	-
Alto	-	295	304*	-	299	301	-	306	307
Total	247	267	304	241	260	299	242	258	306
Matemáticas									
Bajo	222*	209	-	234*	224	-	209	212	-
Medio bajo	226	226	-	236	240	-	223	235*	-
Medio	241	249*	-	248	260*	-	267*	259	-
Medio alto	266	273*	-	299*	281	-	330*	292	-
Alto	-	289	302*	-	308	314*	-	320	325*
Total	231	254	301	242	263	312	231	254	323

*Indica el tipo de colegio que obtiene un puntaje significativamente más alto que los otros tipos de colegio, en el mismo grupo socioeconómico.

Fuente: Ministerio de Educación y SIMCE.

Cuadro 3.4

CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, SEGÚN TIPO DE COLEGIO AL QUE ASISTEN LOS NIÑOS, SIMCE 8° BÁSICO 2004

	TIPO DE COLEGIO			
	MUNICIPAL	PARTICULAR SUBVENCIONADO	PARTICULAR PAGADO	PROMEDIO
Educación del padre	8,8	11,2	16,6	10,2
Educación de la madre	8,7	10,9	15,7	9,8
Ingreso del hogar	186.776	324.076	1.299.037	314.543
Hogares con computador	22,8%	49,4%	93,7%	37,9%
Hogares con Internet	6,8%	20%	78,8%	16,8%

Fuente: Elaborado en base a Encuestas a Padres realizadas por el SIMCE.

sino también por grupos socioeconómicos. Este cuadro permite observar al menos dos elementos: en primer lugar, en el grupo socioeconómico Bajo y en enseñanza primaria, los colegios municipales muestran resultados superiores a los privados subvencionados, lo que no ocurre en los restantes grupos socioeconómicos, mientras que en educación secundaria en el grupo Medio Alto los colegios municipales tienen mejores resultados que los privados subvencionados, lo que podría explicarse por la existencia de muy buenos liceos públicos tradicionales. En segundo lugar, los colegios privados pagados sólo atienden a la población de más alto nivel socioeconómico del país, cuyos hijos no asisten a colegios municipales.

Para efectuar estas comparaciones en forma rigurosa se deben analizar los resultados recurriendo a modelos econométricos. Numerosos trabajos han examinado el sistema educacional chileno intentando determinar la efectividad relativa de los colegios municipales *versus* los colegios privados subvencionados, mientras que otros han investigado el efecto de la competencia entre los colegios sobre los resultados académicos de los estudiantes.

Esta literatura no es experimental dado que Chile tiene un sistema universal de *vouchers, lo* que plantea al menos dos problemas para el análisis empírico de la evidencia chilena. El primero es que no se dispone de un contrafactual o grupo de control, ya que es imposible observar simultáneamente el resultado del alumno que asiste a un colegio privado y su resultado si hubiera asistido a un colegio público. Un segundo problema es el sesgo de selección: si bien todos los estudiantes en Chile tienen la opción de asistir a un colegio privado subvencionado, aquellos que deciden hacerlo pueden tener características no observables que están correlacionadas con los resultados educativos. Asimismo, un sesgo adicional puede provenir del hecho de que en Chile los colegios privados pueden seleccionar a sus estudiantes.

En general, todos los trabajos concluyen que las características socioeconómicas de los estudiantes constituyen una variable estadísticamente significativa que explica sus logros en

los diferentes tipos de colegios. Sin embargo, en relación a los logros relativos de los distintos tipos de colegios los trabajos llegan a conclusiones diferentes, dependiendo del nivel de agregación de los datos (a nivel de colegios o estudiantes) y las metodologías utilizadas.

Hasta el año 1997, la información acerca de las características socioeconómicas de los estudiantes y sus familias estaban sólo disponibles a nivel de colegios. Debido a ello las investigaciones realizadas tenían al colegio como la unidad de análisis. Utilizando datos a ese nivel McEwan y Carnoy (2000) concluyen que, en promedio, los colegios privados subvencionados no religiosos tenían peores resultados académicos que los colegios públicos (municipales) y los colegios privados subvencionados católicos. Estos últimos tenían mejores resultados gastando más dinero que los colegios no católicos equivalentes. Mizala y Romaguera (2000) argumentan que cuando se incluyen suficientes variables de control y se analiza el universo de colegios, no hay diferencias significativas entre los colegios públicos (municipales) y los privados subvencionados; Bravo, Contreras, y Sanhueza (1999) replican el estudio de Mizala y Romaguera usando datos para más años y más niveles de enseñanza confirmando sus conclusiones. Tokman (2002), también trabajando con datos a nivel de colegios, encuentra que los colegios públicos no son consistentemente mejores ni peores que los colegios privados subvencionados, y que los colegios públicos tienen ventaja para educar a los alumnos de menor nivel socioeconómico.

En 1997 el Ministerio de Educación comenzó a recoger información socioeconómica de las familias a través de una encuesta que los padres responden en el momento en que los niños rinden las pruebas SIMCE. Estos datos permitieron tanto realizar estimaciones a nivel de estudiantes, como implementar en algunos casos correcciones por sesgo de selección. McEwan (2001), utilizando datos a nivel de alumnos, encontró que no había diferencias consistentes en el logro de los estudiantes entre los colegios públicos y los colegios privados subvencionados no religiosos, si bien los colegios privados pagados y los colegios privados subvencionados católicos tenían mejores resultados que los colegios públicos. Mizala y Romaguera (2001) y Sapelli y Vial (2002 y 2005) encuentran que los estudiantes que asistían a colegios privados subvencionados tenían mejores resultados que los que asistían a colegios públicos. Por su parte, Anand, Mizala y Repetto (2009) utilizan metodología de *matching* para comparar los resultados académicos de los alumnos de bajo nivel socioeconómico que asisten becados a colegios privados subvencionados, con alumnos de similares características que asisten a colegios públicos, y encuentran que los colegios privados subvencionados logran mejores resultados que los colegios públicos en el caso de alumnos de bajo nivel socioeconómico de la Región Metropolitana del país.

Otros estudios han evaluado el efecto de la competencia entre los colegios sobre los resultados académicos, medidos por las pruebas estandarizadas de logro; los resultados de estos estudios son controvertidos. Hsieh y Urquiola (2006) estiman regresiones a nivel municipal para los años 80, y prácticamente no encuentran efectos de la competencia sobre los resultados, aunque comprueban que los colegios privados subvencionados se quedan con la

mejor parte del mercado atrayendo a los estudiantes de mayor nivel socioeconómico y relegando a los estudiantes menos aventajados económicamente a los colegios públicos. En contraste, Gallego (2002), utilizando resultados de las pruebas SIMCE a nivel de colegios para el periodo 1994-97 identifica un efecto significativo de la competencia entre los colegios, efecto que es mayor para los colegios privados subvencionados que para los colegios públicos. Asimismo, Gallego (2006), utilizando datos a nivel de estudiantes examina el efecto de la competencia sobre los resultados de los estudiantes y concluye que la mayor competencia aumenta significativamente los resultados en las pruebas SIMCE y no tiene efectos sobre los gastos educacionales. Auguste y Valenzuela (2003) también trabajan con datos a nivel de estudiantes y encuentran que la competencia tiene un efecto positivo sobre las pruebas estandarizadas de logro educativo y sobre la prueba de ingreso a la universidad.

Otra literatura relacionada analiza en qué medida las cadenas de colegios privados subvencionados tienen mejores resultados que los colegios privados subvencionados individuales y los colegios públicos, concluyendo que los colegios que forman parte de cadenas tienen mejores resultados que aquellos de dueños individuales (Elacqua, Contreras y Salazar, 2008).

3.3.3. Equidad

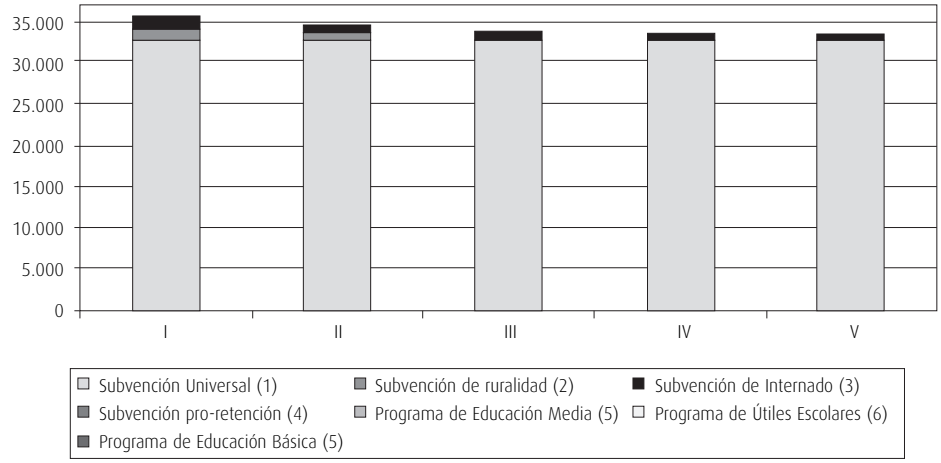
Otra importante variable a considerar cuando se evalúa el sistema de elección de colegios en Chile es su efecto sobre la equidad de los resultados educativos, ya que no basta con tener a todos los alumnos en el sistema educacional, sino que el país debe ser capaz de ofrecer una educación de calidad a todos los niños y jóvenes. El cuadro 3.3 muestra las diferencias de puntaje, de acuerdo al grupo socioeconómico, obtenidas en las últimas pruebas SIMCE realizadas por los alumnos, observándose notables diferencias de resultados por grupo socioeconómico. Sin duda estas diferencias atentan contra la igualdad de oportunidades, sobre todo porque la calidad de la educación escolar determina las posibilidades de ingreso a la universidad y la tasa de retorno o rentabilidad de la educación universitaria que en Chile es extremadamente alta, 19%, comparada con la tasa de retorno de la educación secundaria 7% o técnica 10%[12].

Un elemento a considerar en el tema de equidad en la calidad educativa es la diferencia de costos que implica educar a un alumno proveniente de familias de menores recursos económicos y culturales. La subvención escolar que existió hasta el año 2007 no consideraba este hecho, ya que, como antes se indicó, era pareja independientemente del nivel socioeconómico de estudiantes. En el gráfico 3.4 se observa que la subvención por estudiante era prácticamente igual para todos los quintiles de ingreso.

[12] Ver www.futurolaboral.cl.

Gráfico 3.4

SUBVENCIÓN PROMEDIO MENSUAL POR ALUMNO QUE ASISTE A ESTABLECIMIENTOS CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO DEL HOGAR. 2003



Fuente: Ministerio de Educación.

El problema que esto genera es que en un sistema de subsidio a la demanda —donde los colegios deben competir por atraer estudiantes— si la subvención por alumno que entrega el Estado es pareja, se incentiva la exclusión de los alumnos más pobres por parte de los colegios que pueden seleccionarlos, produciéndose segmentación en el sistema educacional. Esta exclusión se produce debido a que el nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias son factores muy importantes en la explicación de las diferencias de rendimiento escolar. Por ello una forma simple de mejorar los resultados escolares es seleccionando estudiantes de mayor nivel socioeconómico (competencia-S)[13].

El cuadro 3.5 muestra el grado de segmentación que alcanza el sistema educacional del país. En él se observa la significativa correlación que existe —en promedio— entre los colegios y la educación de los padres y el ingreso del hogar. Mientras que el colegio tiene una correlación de alrededor de 25% con el resultado de la prueba SIMCE de lenguaje (lo mismo ocurre con la de matemáticas), la correlación entre el colegio y la educación de los padres es alrededor de 38% y aproximadamente del 65% respecto al ingreso o renta familiar.

Mizala y Torche (2009) analizan la estratificación social que genera el sistema de elección de colegios en Chile y encuentran que al interior de los colegios públicos y los priva-

[13] Más información sobre este tema se puede encontrar en González, Mizala y Romaguera (2004).

Cuadro 3.5

REGRESIONES A NIVEL DE ESTUDIANTES PARA 3.331 COLEGIOS

	1999 (4ºB)	2000 (8ºB)	2002 (4ºB)	2004 (8º)
Var a explicar: SIMCE lenguaje				
3.331 *dummies* de colegio	Sí	Sí	Sí	Sí
N	178.613	139.581	139.834	122.557
R^2	0,29	0,25	0,27	0,25
Var a explicar: Educación madre				
3.331 *dummies* de colegio	Sí	Sí	Sí	Sí
N	178.613	139.581	139.834	122.557
R^2	0,38	0,39	0,37	0,39
Var a explicar: Educación padre				
3.331 *dummies* de colegio	Sí	Sí	Sí	Sí
N	178.613	139.581	139.834	122.557
R^2	0,39	0,40	0,37	0,39
Var a explicar: Ingreso hogar				
3.331 *dummies* de colegio	Sí	Sí	Sí	Sí
N	178.613	139.581	139.834	122.557
R^2	0,69	0,64	0,68	0,66

Nota: Estos 3.331 colegios son los que tenían información completa correspondiente a las pruebas Simce de los años 1999, 2000, 2002 y 2004.
Fuente: Mizala, Romaguera y Urquiola (2007).

dos subvencionados no hay diferencias en la asociación entre nivel socioeconómico y logro educativo. Sin embargo, concluyen que el diseño institucional del sistema —principalmente la existencia de un subsidio parejo independiente del nivel socioeconómico, combinado con la posibilidad de los colegios privados subvencionados de seleccionar a sus estudiantes— les permite a éstos convertir las ventajas socioeconómicas de sus estudiantes en mejores resultados en las pruebas estandarizadas de logro académico.

Por esta razón, en la práctica otros sistemas de subsidio a la demanda consideran subsidios diferenciados por nivel socioeconómico y etnia como en los Países Bajos, o están diseñados sólo para la población más pobre, ya sea para que ésta pueda acceder al sistema educacional (PACES en Colombia) o para mejorar la calidad de los colegios a los que asisten (varios estados en EE.UU.); además, los colegios no pueden seleccionar a sus estudiantes y en caso de exceso de demanda los beneficiarios son elegidos a través de loterías[14].

[14] Belfield y Levin (2002 y 2009) y Rouse y Barrow (2008) revisan la experiencia con *vouchers* en EE.UU., Angrist *et al.* (2002 y 2006) han evaluado el caso de Colombia y Ritzen, Van Dommelen y Vijlder (1997) el caso de Países Bajos. Hoxby (2001) analiza conceptualmente este tema y en particular cómo deben estar diseñados los *vouchers* para generar oportunidades para todos los alumnos y producir integración social.

Precisamente, con el fin de corregir este problema de diseño del sistema chileno de elección de colegios, el año 2008 se aprobó la Ley de Subvención Escolar Preferencial, cuyo objetivo es mejorar la calidad y equidad de la educación en Chile a través de una subvención adicional por alumno dirigida a los establecimientos que atienden a la población más vulnerable. En la sección 3.5 se examina esta Ley.

3.4. LA LÓGICA DEL MERCADO Y SUS DEFICIENCIAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN[15]

Hay problemas que impiden que la creación de este mercado educativo asegure eficiencia y calidad del servicio educativo. Por una parte, los colegios municipales y privados subvencionados están sujetos a condiciones de funcionamiento distintas debido a las diferencias antes mencionadas y, por tanto, compiten en desigualdad de condiciones. Por otra parte, la lógica del mercado enfrenta deficiencias en educación.

El sistema que se estableció a principios de los 80, si bien permite incrementar la cobertura, no asegura la calidad de la educación. Esto ocurre, por un lado, debido la existencia de fallas de mercado propias del sistema educacional que no se abordaron y, por otro lado, porque un sistema de libre elección de colegios requiere para funcionar adecuadamente una serie de condiciones que no se cumplían.

La reforma de los años 80, en parte por razones ideológicas, supuso que la instauración de un cuasi mercado educativo bastaba para lograr una educación de calidad. Esta visión no consideró las fallas de mercado propias de un sistema educativo, tales como asimetrías de información y problemas de agencia, que impiden que el sistema por sí solo genere educación de calidad.

La calidad de la enseñanza no es observable directamente, lo que se agrava por su carácter multi-producto[16]. Esta dificultad de observar la calidad de la educación impartida por una escuela genera asimetrías de información entre los que ofrecen el servicio educativo (colegios) y quienes lo demandan (padres y apoderados). Si esto no es resuelto adecuadamente, en la medida que producir una educación de alta calidad tiene un mayor costo, se incentiva la entrada y permanencia de proveedores de mala calidad; el problema se agrava en la medida en que el propio proveedor no conozca la verdadera calidad de su servicio o las formas de mejorarlo.

---

[15] Basado en Mizala y Romaguera (2005) y en González y Mizala (2006).

[16] El carácter multi-producto de la educación está asociado al hecho de que no sólo se pretende que los alumnos aprendan materias como lenguaje y matemáticas, sino que se conviertan en ciudadanos formados integralmente, conscientes y responsables.

Al mismo tiempo, existen problemas de agencia[17]. Como la calidad y el desempeño o actuación de los agentes no son observables —las familias y el Ministerio de Educación no pueden observar el desempeño de los docentes o las escuelas— y como hacer las cosas bien requiere más esfuerzo que hacerlas en forma deficiente, entonces se incentiva un mal trabajo. La responsabilidad de los dueños o titulares de las escuelas (los llamados sostenedores) sobre la calidad de la enseñanza en sus propias escuelas no está adecuadamente reconocida y la gestión de los alcaldes —a cargo de la educación municipal— no suele ser evaluada por sus resultados en este ámbito.

Por otra parte, para que un cuasi mercado educativo funcione adecuadamente se requiere que las familias elijan de acuerdo a la calidad de los establecimientos educacionales. La literatura económica ha producido evidencia de que a los padres sí les importa la calidad de los colegios, medida ésta por los resultados de pruebas estandarizadas tipo SIMCE, si bien los estudios muestran que las familias también valoran la distancia del hogar al colegio y los valores que éstos enseñan[18]. Sin embargo, aun si los padres elijen de acuerdo a los resultados de las pruebas estandarizadas, hay que considerar que dichos resultados mezclan características de los pares con efectividad (valor agregado o añadido) de los colegios, puesto que hay una elevada correlación entre el nivel socioeconómico de las familias y los resultados académicos (Mizala, Romaguera y Urquiola, 2007). Al respecto, investigaciones disponibles (Mizala y Urquiola, 2008) muestran que los padres no responden fácilmente a la información acerca de la efectividad de los colegios. Si bien estos resultados pueden deberse a la falta de información oportuna y pertinente, lo cierto es que el ejercicio del mecanismo de «salida» de un colegio enfrenta importantes limitaciones.

En efecto, en un cuasi mercado educativo los establecimientos educacionales de menor rendimiento deberían en teoría perder a sus alumnos. Ahora bien, en la práctica este mecanismo de salida tiene costos psicológicos pues quienes se cambian de colegio se desvinculan de sus amigos y deben insertarse en un medio desconocido. Asimismo, quienes se quedan, ya sea porque sus costos de traslado son mayores o porque sus familias no perciben la gravedad de la situación, se ven perjudicados durante el proceso de deterioro de su escuela, que puede terminar con su cierre después de un tiempo eventualmente largo.

Asimismo, en este modelo se requiere que exista competencia en todos los mercados educativos; sin embargo, en algunas zonas del país la competencia no existe, por lo que mal puede basarse únicamente en la competencia el mejoramiento de la calidad de la ense-

[17] Se habla de problemas de agencia cuando un individuo (principal) encarga un trabajo a otro (agente), en circunstancias en que, por una parte, el principal no tiene toda la información necesaria respecto del esfuerzo y la calidad del trabajo del agente y, por otra parte, pueden existir diferencias entre los objetivos que persigue cada uno de los individuos.

[18] Ver Elacqua y Fábrega (2004).

ñanza. Este es el caso de las zonas rurales, donde dado el tamaño de la población escolar no es posible que exista más de un proveedor[19].

Otro límite a la competencia lo constituye el sistema de financiamiento compartido, que se ha expandido fuertemente desde 1993, ya que éste tiende a generar una cierta segmentación del mercado en zonas urbanas. Su existencia circunscribe la competencia al interior de cada grupo de cobro, dado que las familias pueden auto seleccionarse de acuerdo a su capacidad de pago.

En suma, para que un sistema de subsidio a la demanda con provisión privada de educación funcione adecuadamente no basta con crear un cuasi mercado, sino que es necesario establecer normas, regulaciones e incentivos que faciliten su funcionamiento. Todos estos elementos estuvieron ausentes durante los años 80, probablemente debido a la visión de que las fuerzas del mercado lograrían por sí solas un equilibrio óptimo. Consecuente con esta visión, durante la década de los 80 hay un escaso énfasis en la regulación del sistema educativo[20].

Por otra parte, las políticas educacionales de los gobiernos de la Concertación han enfatizado el aumento y la mejora de la calidad de los insumos educativos, pero han sido tímidas respecto del establecimiento de normas, mayor regulación e incentivos para que el sistema educacional funcione en forma adecuada en un esquema de financiamiento vía subvención por alumno.

Esto puede deberse, en primer lugar, a que los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia heredaron un sistema educacional con problemas de financiamiento producto del ajuste económico de los años 80, donde la prioridad era aumentar los recursos y generar cambio en las condiciones en que operaban los colegios. En segundo lugar, la falta de énfasis en una mayor regulación y el establecimiento de incentivos puede deberse a que la Concertación no ha estado totalmente convencida de la idea de fortalecer un cuasi mercado educativo; esto puede explicarse por el hecho de que al ser una coalición amplia de partidos, ha postergado la discusión de temas sustantivos sobre los que no hay acuerdo (como por ejemplo, el rol del mercado en la educación) y ha optado por políticas que soslayan el mercado, evitando adoptar políticas que implican mejorar y fortalecer el funcionamiento de este mercado. En tercer lugar, la oposición de derecha en general se ha opuesto a una mayor regulación del sistema porque ve en ella una amenaza a la libertad de enseñanza.

Estos temas se debatieron en el Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, establecido por la Presidenta Bachelet, luego de una masiva huelga de estudiantes secundarios

---

[19] Aun actualmente hay alrededor de 63 de las 342 comunas del país que no tienen colegios privados subvencionados.

[20] Experiencias internacionales con sistemas de libre elección muestran que la regulación juega un rol clave en los resultados educativos. Ver Karsten (1999), Patrinos (2003) y Ahlin (2003) para información de los casos de Países Bajos y Suecia, respectivamente. El rol de regulación del sistema lo debería cumplir una agencia de aseguramiento de la calidad de la educación.

el año 2006. Este consejo se constituyó en un importante espacio de discusión y acuerdos respecto de la necesidad y la factibilidad de avanzar en un marco regulatorio que garantice tanto el derecho a una educación de calidad, como la libertad de enseñanza.

El Consejo Asesor planteó que la provisión mixta de educación obligatoria es aceptada por la mayoría del país como un derecho indispensable en una sociedad plural y democrática. Pero que, sin embargo, para conseguir el cumplimiento del derecho a una educación de calidad era necesario establecer estándares mínimos de calidad que sean medibles, garantizados por el estado y exigibles para todas las instituciones que gocen del reconocimiento oficial. El Consejo Asesor argumentó que para esto había que generar mecanismos que garanticen el cumplimiento de dichos estándares, lo que implica mejorar las regulaciones básicas del régimen de provisión mixta de la educación obligatoria. Con este fin planteó un cambio en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) heredada del régimen militar, puesto que ésta generaba tensiones innecesarias entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza (www.consejodeeducacion.cl).

3.5. AVANCES RECIENTES

El gobierno de la Presidenta Bachelet, considerando las sugerencias del Consejo Asesor, envió al Parlamento dos leyes: la Ley General de Educación (LGE) que sustituye a la LOCE y la ley que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y Escolar[21].

Luego de una larga discusión en el Parlamento, la LGE ha sido aprobada en abril de 2009, mientras que la ley que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad aún está (cuando se escriben estas páginas) en trámite legislativo.

En esta nueva ley se establece que es deber del Estado de Chile velar por la calidad y la equidad de la educación de los alumnos y alumnas; se reconoce la provisión mixta de educación y la libertad de enseñanza; se establecen los derechos y los deberes de cada miembro de la comunidad educativa, permitiendo que asuman más claramente sus responsabilidades; y se establecen requisitos más exigentes y de mayor formalidad para quienes sean proveedores de educación y soliciten recursos públicos. La ley también limita la selección de estudiantes en educación primaria, si bien permite la selección por mérito académico en la educación secundaria.

Al mismo tiempo, se crea un conjunto de instituciones o institucionalidad de mayor densidad y permanencia. Una Agencia de Calidad que estará encargada de resguardar y

[21] En abril del 2007 se envió el proyecto de Ley General de Educación, en julio 2008 se presentó una ley sustitutiva del proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación. Luego de enviar el proyecto de ley al Parlamento, el gobierno negoció un acuerdo con la oposición que implicó cambios relevantes al proyecto original.

asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad que define el Ministerio de Educación; para ello debe evaluar los aprendizajes, comunicar los resultados a los padres, diagnosticar las fortalezas y debilidades de las escuelas y recomendar medidas. Una Superintendencia de Educación que regulará y controlará el uso de los recursos fiscales, fiscalizará y auditará la rendición de cuentas de los establecimientos y sus sostenedores cuando sea necesario; el fin último es garantizar que los recursos que el Estado aporta sean utilizados en beneficio de una educación de calidad y no desviados hacia otros fines. Se crea también un Consejo Nacional de Educación, que tenga una perspectiva a largo plazo, que debe aprobar el currículo y los estándares, independientemente de los vaivenes políticos de corto plazo.

Como se puede notar, estas leyes buscan corregir las asimetrías de información y los problemas de agencia existentes en el sistema, entregando a todos y especialmente a los padres la información acerca de los resultados de aprendizaje de cada escuela y exigiendo a las escuelas rendir cuentas de sus resultados y de los recursos públicos recibidos a través de la subvención.

Estas leyes se suman a la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) —vigente a partir del año 2009— que corrige un error de diseño del sistema de subvenciones. La Ley SEP establece una subvención adicional por alumno vulnerable, que se justifica porque el costo de educar a un niño de menor nivel socioeconómico es mayor, dada la necesidad de compensar las diferencias de origen. La ley permite que los alumnos de menores recursos puedan cambiarse, si así lo quieren, a colegios de mejor calidad, lo que contribuiría a una mayor integración social y les permitiría acceso a mayor capital social. En caso de que los alumnos decidan mantenerse en sus actuales colegios éstos recibirían recursos adicionales a través de esta mayor subvención[22].

La subvención preferencial se entrega a todo establecimiento escolar que voluntariamente ingrese al sistema (suscribiendo un convenio) y que atienda a alumnos prioritarios que estén cursando primer o segundo nivel de la educación preescolar y educación primaria. El primer año de vigencia de la ley contempló la educación preescolar y el primer ciclo de educación primaria (1° al 4° año). Los niveles 5º a 8º básico se incorporarán gradualmente, a razón de un nivel por año, a contar del segundo año de entrada en vigencia de la ley.

Los alumnos prioritarios son aquellos alumnos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo. La calidad de alumno prioritario es informada por el Ministerio de Educación a la familia de dicho estudiante.

---

[22] Hay importantes errores de inclusión y exclusión si los recursos adicionales se asignan a los colegios en vez de a los estudiantes, ver González, Mizala y Romaguera (2004).

La Ley SEP también establece que los establecimientos educacionales adscritos a este régimen serán clasificados de acuerdo a sus resultados educativos en tres categorías: autónomos, emergentes y en recuperación. Son autónomos los establecimientos que hayan mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de sus alumnos de acuerdo a los instrumentos diseñados por el Ministerio de Educación; los emergentes son los que no cumplen la condición de obtener sistemáticamente buenos resultados de sus alumnos; en recuperación se consideran aquellos que reiteradamente obtengan resultados educativos deficientes de sus alumnos.

Todos los establecimientos reciben el mismo monto por alumno, pero esta clasificación determinará el grado de autonomía en la utilización de la subvención preferencial (cuadro 3.6). Los autónomos, reciben una subvención de 1,4 USE (Unidad de Subvención Escolar, en el 2009, 1 USE= 15.187 pesos chilenos) por cada alumno que esté cursando desde primer nivel de transición hasta 4º primaria; 0,93 USE para 5º y 6º primaria y 0,47 USE para 7º y 8º primaria. Los emergentes reciben una subvención por alumno que es la mitad en cada caso (0,7; 0,465 y 0,235), la otra mitad la reciben en la forma de un aporte adicional de recursos que es objeto de un convenio complementario. Estos recursos se utilizan en el financiamiento de un Plan de Mejoramiento orientado a lograr en un plazo de cuatro años metas de resultados que les habilitan para el tramo más alto de la Subvención Escolar Preferencial, es decir, el correspondiente a los establecimientos autónomos.

Los establecimientos en recuperación, en lugar de recibir la subvención preferencial, recibirán en su lugar un aporte económico extraordinario de carácter transitorio (tres años de duración) por un monto similar al que le correspondería si se aplicara la subvención preferencial, para que puedan financiar un plan de mejoramiento acordado por un equipo tripartito conformado por un representante del Ministerio de Educación, por el sostenedor, y por una entidad externa con capacidad técnica sobre la materia. Si en tres años el establecimiento mejora sus rendimientos conforme al plan establecido y acordado por el equipo tripartito, será calificado como emergente o autónomo, según corresponda. Pero si no logra el objetivo propuesto, quedará fuera del sistema y dejará de percibir esta subven-

Cuadro 3.6

SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL SEGÚN LA CATEGORÍA DEL ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL Y EL NIVEL AL QUE ASISTE EL ALUMNO

	PRIMER NIVEL DE TRANSICIÓN HASTA 4º PRIMARIA	5º Y 6º PRIMARIA	7º Y 8º PRIMARIA
A: Establecimientos educacionales autónomos	1,4 USE	0,93 USE	0,47 USE
B: Establecimientos educacionales emergentes	0,7 USE	0,465 USE	0,235 USE

Nota: En 2009, 1 USE = 15.187 pesos chilenos, equivalente a aproximadamente 26 dólares norteamericanos.

Fuente: Ministerio de Educación.

ción, pudiendo el Ministerio de Educación revocar el reconocimiento oficial del establecimiento.

Como se puede apreciar, esta nueva ley entrega recursos adicionales a los establecimientos que atienden a población vulnerable, pero la flexibilidad para usar estos recursos está sujeta al desempeño o buen funcionamiento del colegio, al mismo tiempo que se establecen exigencias de mejora para aquellos colegios que tienen un bajo desempeño, pudiendo incluso cerrarlos si no logran las metas.

3.6. TAREAS PENDIENTES

A pesar de los avances recientes en materia de leyes, aún quedan temas pendientes para mejorar la calidad y equidad de la educación chilena. Hay al menos dos temas que deberán ser abordados: la institucionalidad u organización de la educación municipal y la necesidad de establecer una carrera docente que sea capaz de atraer y retener a los mejores en la docencia.

El tema de la organización de la educación pública-municipal es fundamental. Para que el cuasi mercado educativo funcione adecuadamente, es necesario que estos colegios tengan las capacidades y los incentivos para mejorar la calidad de la educación que imparten, ya que ellos debieran fijar un elevado estándar de calidad, promoviendo la búsqueda de la excelencia en las escuelas públicas –y, por extensión, en el conjunto del sistema educativo. Asimismo, la efectividad de las políticas educacionales y la productividad de los demás insumos escolares dependen de la calidad de la labor de los docentes que cotidianamente enseñan a los estudiantes. Por ello, para mejorar la calidad de la educación en Chile es fundamental ocuparse de los profesores, ya que éstos son la piedra angular del sistema.

Respecto del primer tema, la forma como se implementó la descentralización del sistema educacional está en la raíz de los problemas que afectan hoy en día al sistema público educativo y que dificultan la adecuada gestión del mismo. Se da una situación anómala en que los municipios quedan a cargo de la gestión administrativa y el Ministerio de Educación mantiene la responsabilidad por los aspectos técnico-pedagógicos. Como consecuencia, se diluye la responsabilidad de los municipios por los resultados educativos de sus colegios. Esta dicotomía implica escasa responsabilidad municipal por los aprendizajes y una mirada ministerial distante a los problemas de gestión de los municipios, en circunstancias en que en muchos de ellos existen importantes problemas de gestión debidos a debilidad técnica, ausencia de mecanismos para establecer compromisos entre el municipio y los colegios, problemas de escala en municipios pequeños y problemas políticos. Lo que se requiere es un sistema central con capacidad de diseño y evaluación de políticas y un aparato descentralizado con capa-

cidad de gestión tanto en el ámbito técnico pedagógico, como en el administrativo financiero[23].

El segundo tema pendiente vinculado a la calidad de la educación es la necesidad de establecer una Carrera Profesional Docente. La evidencia internacional muestra que un componente fundamental del aprendizaje es la calidad de los profesores. Por ello, es fundamental establecer una carrera con el fin de convertir a la docencia en una alternativa profesional atractiva para los egresados más talentosos de la educación secundaria y motivar a que los mejores profesores se mantengan en el aula. Hoy esto no sucede en Chile, fundamentalmente porque, a pesar del interés y de la importancia de la docencia como profesión, la estructura de sus salarios, sus condiciones laborales y su proyección profesional son menos atractivas que las de otras carreras equivalentes.

Actualmente, la política de recursos humanos hacia los profesores que trabajan en el ámbito municipal está determinada por el Estatuto Docente. La dificultad es que éste limita el diseño y gestión de políticas de recursos humanos que fortalezcan las capacidades de los docentes y permitan centrar sus esfuerzos en el logro de aprendizajes de calidad para todos los estudiantes. El Estatuto Docente reglamenta estrictamente el proceso de elección de los directores y profesores de escuelas municipales y establece que todos los puestos gerenciales relacionados con educación deben ser llenados por docentes. Los salarios se basan fundamentalmente en la antigüedad en el cargo, la acumulación de horas de cursos de perfeccionamiento, la competencia por algunos incentivos monetarios y el paso a funciones directivas.

Este tema, si bien está en la agenda del gobierno, ha avanzado con mucha lentitud, fundamentalmente porque es muy sensible para el sindicato de docentes.

3.7. COMENTARIOS FINALES

Chile ha experimentado importantes reformas educativas en el último cuarto de siglo. En los años 80 del siglo XX el gobierno militar instituyó un cuasi mercado educativo en el entendido que la competencia por estudiantes entre los colegios bastaba para mejorar la calidad de la educación. La idea fuerza detrás de esta reforma era que la subvención por alumno, la competencia de proveedores privados, y la libre entrada y salida de colegios producirían un sistema escolar eficiente.

Los gobiernos de la Concertación de partidos por la Democracia mantuvieron formalmente el sistema de mercado y optaron por incrementar y mejorar los insumos educativos,

[23] El gobierno de la Presidenta Bachelet envió a fines del año 2008 un proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública el que aún no ha sido analizado en el Parlamento, pero que sin embargo ya ha generado un intensa discusión entre los expertos en educación del país.

que en el año 1990 estaban extraordinariamente deprimidos, como resultado de la fuerte caída de la subvención durante los años ochenta. El énfasis se ha puesto en la mejora de la calidad y equidad de la educación; con este fin durante los primeros años se incrementó y mejoró la calidad de los insumos educativos, estrategia que incluyó desde la multiplicación de recursos y materiales hasta la extensión de la jornada escolar y un nuevo currículo.

El aumento de recursos y las políticas seguidas a partir de los años 90 han permitido cambios importantes en las condiciones en que operan los establecimientos educacionales y significativos avances en términos de eficiencia interna y acceso a la educación. No obstante, mejorar las condiciones en que operan los establecimientos educativos es una condición necesaria para mejorar la calidad educativa pero no es una condición suficiente, como lo muestran los resultados de las pruebas estandarizadas de logro educativo, SIMCE, y de las distintas pruebas internacionales en las cuales el país ha participado.

Los estudios realizados en Chile muestran, en general, que los colegios privados pagados tienen mejores resultados que los colegios que reciben financiamiento del Estado (privados y públicos), brecha que se ha mantenido en el tiempo. Por otra parte, al comparar el desempeño de los colegios privados subvencionados y públicos, la mayoría de las investigaciones más recientes muestran una diferencia a favor de los colegios privados subvencionados. No obstante, como se ha detallado en el apartado 3.3 anterior, esas comparaciones de resultados requieren múltiples precisiones que, como mínimo, tengan en cuenta las diferencias de recursos que existen entre los distintos tipos de colegios y las características socioeconómicas de los estudiantes y sus familias.

La dificultad para mejorar la calidad de la educación y lograr igualdad de oportunidades educativas en un cuasi mercado educativo de las características del chileno puede ser explicada, por una parte, por la existencia de fallos de mercado del tipo de los aludidos en el apartado 3.4 anterior y de problemas de regulación del sistema escolar y, por otra parte, por un error de diseño del sistema de subsidios educativos, dado que el monto de los *vouchers* era —hasta el año 2008— independiente del nivel socioeconómico de los estudiantes.

Recientemente, estos problemas han sido atendidos. Se ha aprobado una nueva Ley General de Educación y está en trámite legislativo una Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que establecen una mayor regulación y seguimiento de los resultados educacionales, para estimular la calidad en el sistema educativo. Asimismo, se ha establecido una subvención escolar preferencial que incrementa el monto que reciben los establecimientos educacionales que atienden a estudiantes socioeconómicamente vulnerables, de forma que tengan los recursos y el apoyo necesario para compensar el efecto de las características familiares de sus alumnos.

Finalmente, es importante mencionar que aún quedan tareas pendientes para mejorar la calidad y equidad en educación en Chile. Estas tareas se relacionan con la necesidad de dotar a la educación pública de una institucionalidad adecuada, que permita una gestión

más eficiente de los recursos y alinee los incentivos de todos los actores involucrados; y asimismo con el establecimiento de una carrera docente capaz de atraer y retener a los mejores profesionales en la docencia, puesto que la efectividad de las políticas educacionales y la productividad de los demás insumos escolares dependen de la calidad de la labor de los docentes que cotidianamente enseñan a los estudiantes.

BIBLIOGRAFÍA

Ahlin, A. (2003), «Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance», Mimeo Department of Economics Uppsala University.

Anand, P., A. Mizala y A. Repetto (2009), «Using School Scholarships to Estimate the Effect of Private Education on the Academic Achievement of Low Income Students in Chile», *Economics of Education Review* 28 (3): 370-381.

Angrist, J. D., E. Bettinger, E. Bloom, E. King, y M. Kremer. (2002), «Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment» *American Economic Review*, 92 (5): 1535-1558.

Angrist, J.D., E. Bettinger y M. Kremer (2006), «Long-Term Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia», *American Economic Review* 96 (3).

Arellano, J.P. (2000), *Reforma Educacional. Prioridad que se Consolida*, Editorial Los Andes, Santiago, Chile.

Auguste, S. y J.P. Valenzuela (2003), «Do students benefit from school competition? Evidence from Chile», Mimeo University of Michigan.

Belfield, C. y H. Levin (2002), «The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States», Review *of Educational Research* 72 (2): 279-341.

— (2009), «Reformas educativas con planteamientos de mercado en EE.UU.», en este libro.

Bravo, D, Contreras, D. y C. Sanhueza, (1999), «Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño público/privado: Chile 1982–1997», Working Paper N°163. Universidad de Chile, Departamento de Economía.

Elacqua, G., D. Contreras y F. Salazar (2008), «Scaling Up in Chile», *Education Next* Nº3.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995), *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), Informe Final, www.consejoeducacion.cl.

Cox, C. (2003), «Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX,» in C. Cox (ed.) *Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.

Elacqua, G. y R. Fabrega (2004), «El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile», Mimeo Universidad Adolfo Ibáñez.

Gallego, F. (2002), «Competencia y resultados educativos: teoría y evidencia para Chile», *Cuadernos de Economía* 39 (118): 309-352.

— (2006), «Inter-school competition, incentives and outcomes: Evidence from Chile», Mimeo Department of Economics, MIT, USA.

González, P. y A. Mizala (2006), «Calidad de la educación escolar: ¿dónde está el problema?» *Trend Management*, volumen 8, edición especial Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.

González, P., Mizala, A. y P. Romaguera (2004), «Vouchers, inequalities, and the Chilean experience», *Occasional Paper Series* Nº 94, National Center for Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.

Hsieh, C. y M. Urquiola, (2006), «The effect of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's school voucher program» *Journal of Public Economics*, 90: 1477-1503.

Hoxby, C. (2001), «Ideal vouchers» *Working Paper*, Dept. of Economics Harvard University.

Karsten, S. (1999), «Neoliberal education reform in the Netherlands», *Comparative Education* 35, N° 3.

McEwan, P. y M. Carnoy, (2000), «The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System», *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22 (3): 213–239.

McEwan, P. (2001), «The effectiveness of public, catholic, and non-religious private schools in Chile's voucher system», *Education Economics* 9 (2):103-128.

Mizala, A. y P. Romaguera, (2000), «School Performance and Choice: The Chilean Experience», *Journal of Human Resources* 35 (2): 392-417.

— (2001), «Factores explicativos de los resultados escolares en la educación secundaria en Chile», *Trimestre Económico* 272: 515-549.

— (2005), «Calidad de la educación chilena. El Desafío de la próxima década» en P. Meller (ed) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema.* Aguilar Chilena Ediciones, Santiago, Chile.

Mizala, A., P. Romaguera, y M. Urquiola (2007), «Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information», *Journal of Development Economics* 84: 61-75.

Mizala, A. y M. Urquiola (2008), «School markets: The impact of information approximating schools' effectiveness», *Working Paper* NBER Nº 13676.

Mizala, A. y F. Torche (2009), «Bringing the Schools Back In: The stratification of educational achievement in the Chilean voucher system». Mimeo Centro de Economía Aplicada, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Patrinos, A. (2003), «Private education provision and public finance: The Netherlands as a possible model», Mimeo Banco Mundial.

Ritzen, J. M., Van Dommelen, J.V. y F. J. Vijlder (1997), «School Finance and School Choice in the Netherlands», *Economics of Education Review*, 16 (3), 1997.

Rouse, C.E. y L. Barrow (2008), «School vouchers and student achievement: Recent evidence, remaining questions», *Annual Review of Economics (forthcoming).*

Sapelli, C. y B. Vial (2002), «The performance of private and public schools in the Chilean voucher system», *Cuadernos de Economía* 39 (118): 423-454.

— (2005), «Private vs public voucher schools in Chile: New evidence on efficiency and peer effects», *Working Paper* Nº 289, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Tokman, A. (2002), «Is Private Education Better? Evidence from Chile», *Working Paper,* Banco Central de Chile.

4 POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA Y FINANCIACIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA: LA RECIENTE EXPERIENCIA SUECA

Anders Böhlmark
Mikael Lindahl

4.
POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA Y FINANCIACIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA: LA RECIENTE EXPERIENCIA SUECA[1]

4.1. INTRODUCCIÓN

¿Mejoran la productividad escolar los bonos escolares (*vouchers*) destinados a financiar a los padres que lleven a sus hijos a las escuelas privadas? Esta cuestión es objeto de encendidos debates en muchos países del mundo. Existe una influyente corriente de opinión que sostiene que las escuelas públicas son monopolios locales ineficientes y que la calidad de la educación mejoraría si los padres tuvieran la oportunidad de elegir libremente entre la escuela pública y la privada; por otra parte, a muchas personas les preocupa que la libertad de elección conduzca a una mayor segregación o estratificación del alumnado.

Este trabajo analiza esos distintos argumentos evaluando el impacto de una reforma educativa realizada en Suecia a principios de la década de 1990, que ha incrementado de manera significativa las escuelas que las familias suecas pueden elegir. Tres fueron los elementos clave de la reforma de 1991-92: en primer lugar, la responsabilidad financiera de las escuelas públicas fue transferida por el Estado a los municipios; en segundo lugar, si bien antes de la reforma se exigía que los alumnos asistieran a la escuela pública de su barrio, después de 1991-92 muchos municipios permitieron a los estudiantes que eligieran entre diferentes escuelas públicas del municipio; en tercer lugar, se estableció para cada municipio la obligación de asignar a las escuelas privadas por cada alumno que se matriculara en ellas, una subvención equivalente a la casi totalidad del gasto medio per cápita del sistema de escuelas públicas municipales.

Esta reforma, según mostramos aquí, condujo a multiplicar por seis, aproximadamente, el número de escuelas privadas, si bien es cierto que se partía de un muy reducido número de las mismas. Además, como se indica en Böhlmark y Lindahl (2008), el efecto difirió bas-

[1] Autor a efectos de correspondencia: Mikael Lindahl, e-mail: Mikael.Lindahl@nek.uu.se. Este artículo se basa en gran medida en Böhlmark y Lindahl (2007, 2008). Agradecemos sinceramente el apoyo financiero prestado por el Swedish Council for Working Life and Social Research (FAS), la Fundación Jan Wallander y Tom Hedelius, Granholms stiftelse, SCHOLAR, y el Consejo de Investigación Sueco (Vetenskapsrådet).

tante en los diversos tipos de «mercados» existentes en el país, un aspecto que hemos tenido en cuenta en nuestra evaluación. Utilizando el método de «diferencias en diferencias», comprobamos que la posibilidad o libertad de elegir escuela ha mejorado los resultados académicos medios en términos de las calificaciones o notas medias obtenidas por los alumnos de 9º curso, pero no ha producido efectos estadísticamente significativos en cuanto al promedio de años de escolarización completados por los alumnos.

Así pues, hemos llegado a la conclusión de que existen ciertas pruebas de que se han producido efectos sobre los logros educativos a corto plazo, pero no a largo plazo. También encontramos algunas pruebas de que la creación de nuevas escuelas privadas ha conducido a una mayor estratificación de los estudiantes, en función del nivel de estudios alcanzado por sus padres y de la situación familiar como inmigrantes; sin embargo, la magnitud de estos efectos de estratificación es bastante pequeña.

Nótese que aquí nos centramos principalmente en calcular los efectos globales de la elección de escuela, captando por consiguiente tanto los efectos individuales medios de asistir a una escuela privada, como los efectos generales sobre la competencia estimulados por las escuelas privadas. Lo hacemos así por dos razones, que se exponen acto seguido.

La primera es que calcular el efecto de asistir a una escuela privada es extremadamente difícil, dado que la decisión de asistir a la misma se basa en la capacidad del educando, las preferencias familiares y otros factores que no son observables. En términos ideales, se necesitaría, por lo tanto, diseñar un experimento en el que los alumnos fueran asignados al azar a escuelas públicas y privadas; a falta de esta posibilidad, en este trabajo intentamos calcular los efectos de asistir a una escuela privada utilizando las variaciones que se dan entre hermanos según el tipo de escuela a la que asisten, lo cual indudablemente es exógeno.

La segunda es que el simple efecto de asistir a una escuela privada pasa por alto lo que muchos consideran el beneficio más importante que pueden generar las escuelas privadas, esto es, que al competir por alumnos con las escuelas públicas, forzarían a éstas a mejorar o a echar el cierre. Suponiendo que la creación de escuelas privadas incrementara la competencia y aumentara la calidad de las escuelas públicas y privadas por igual, esa competencia no produciría efectos directos sobre quienes asisten a las escuelas privadas, pero el alumno medio se habría beneficiado.

El presente trabajo se desarrolla como sigue. En el apartado 4.2 se explican ciertos antecedentes del mismo. El apartado 4.3 describe la reforma escolar de 1992 y contiene una presentación simplificada de los resultados empíricos del impacto de esta reforma en el mercado de la educación en Suecia. En el apartado 4.4 se describen los datos aportados en este trabajo. El apartado 4.5 analiza las cuestiones metodológicas relativas a la medición de los efectos de la posibilidad de elección del tipo de escuela. El apartado 4.6 presenta los cambios experimentados en los resultados académicos medios y en otros logros educativos. El apar-

tado 4.7 calcula los efectos de asistir a escuelas privadas. El apartado 4.8 presenta los datos sobre segregación de los alumnos y analiza igualmente los efectos sobre los costes escolares. El apartado 4.9 contiene las conclusiones.

4.2. ANTECEDENTES

Básicamente son dos los argumentos que subyacen a la opinión de que la posibilidad de elegir mejoraría la calidad de la educación. En primer lugar, hay quienes opinan que las escuelas privadas son simplemente mejores que las escuelas públicas; se ha escrito mucho sobre esta cuestión y en una serie de trabajos se ha recurrido a pruebas casi experimentales para evaluar en qué medida la asistencia a una escuela privada beneficia a los alumnos (Angrist et al., 2002; Rouse, 1998; y Peterson *et al.,* 2002). Está claro que si las escuelas privadas fueran mejores que las escuelas públicas, la posibilidad de elegir podría mejorar la calidad de la educación con la mera reasignación de alumnos y recursos del ineficiente sector público al sector privado.

El segundo argumento, y tal vez el de más peso, a favor de la posibilidad de elegir, proviene principalmente de la idea intuitiva de que las instituciones poco eficientes son las que carecen de incentivos sólidos. Habida cuenta de que existen datos de carácter anecdótico acerca de que algunas de las burocracias que administran las escuelas públicas son ineficientes, y de que hay sindicatos de profesores que impiden que se despida a los malos profesores y se contrate a los buenos, habría razones para pensar que si se dotara a los administradores de las escuelas públicas de los incentivos adecuados, éstos pondrían manos a la obra para mejorar la eficiencia de las escuelas.

A los detractores de la posibilidad de elegir y sin perjuicio de reconocer los potenciales efectos sobre la productividad de la posibilidad de elegir escuela, les preocupan los efectos que tendría sobre la desigualdad; en particular, en lo que pudiera afectar a los alumnos que permanecieran en las escuelas públicas. Aunque estos alumnos podrían beneficiarse de los efectos de la competencia sobre la productividad de las escuelas del sector público, también podrían sentirse afectados por la marcha de sus compañeros de curso al sector privado. En términos más generales, lo que preocupa sobre todo a estos detractores de la posibilidad de elegir es que ésta tenga como resultado una mayor segregación de los estudiantes en función de sus capacidades intelectuales, sus ingresos, su origen étnico o su religión.

Existen unos pocos trabajos pioneros sobre los efectos de la posibilidad de elección de escuela privada en los resultados escolares globales y en la segregación de los alumnos. Partiendo de una reforma a gran escala en Chile durante la década de 1980, que incrementó de manera espectacular la posibilidad de elegir el tipo de escuela [*vid.* Capítulo 3 de este libro], Hsieh y Urquiola (2006) calcularon el impacto de elegir una escuela privada y no apreciaron efectos sobre los resultados globales pero sí sobre la segregación.

Por otra parte, los efectos de una reforma a principios de los años 90 del siglo XX en Nueva Zelanda [*vid.* Capítulo 7 de este libro], que introdujo una suerte de bonos escolares a gran escala en aquel país han sido analizados por Fiske y Ladd (2000), si bien debido a la ausencia de datos sobre resultados educativos, tuvieron que limitarse a analizar el impacto de la reforma en la percepción de los profesores y los directores de los centros escolares. Asimismo, Clark (2007) ha efectuado una evaluación de una reforma en el Reino Unido por la que se autorizó a las escuelas secundarias a convertirse en entes autónomos (aunque seguían estando financiados con dinero público), y observó considerables efectos positivos para esas escuelas, aunque escasa incidencia indirecta en otras escuelas del área.

Otros estudios han estimado también los efectos de la elección del tipo de escuela, privada o pública, así como los efectos de la competencia entre las escuelas públicas. Se han detectado efectos positivos en EE.UU. (Hoxby, 2000) y en Israel (Lavy, 2008), mientras que Gibbons, Machin y Silva (2008) no los han detectado en el Reino Unido.

4.3. LA REFORMA ESCOLAR DE 1992

Antes de 1992, las escuelas públicas dependían de los gobiernos locales (municipios), pero su financiación y control estaban en gran medida centralizados. Las escuelas tenían que seguir un plan de estudios nacional; los profesores eran funcionarios del gobierno central, el cual los retribuía directamente; los municipios recibían fondos transferidos por el gobierno central para cubrir los costes de explotación de las escuelas y los alumnos eran asignados a la escuela pública de la zona local correspondiente. Aunque había escuelas privadas y algunas de ellas recibían financiación estatal, en vísperas de la reforma escolar de 1992 las escuelas privadas representaban menos del uno por ciento del total de alumnos matriculados en Suecia.

En la reforma escolar de 1992 hubo —como ya se ha apuntado— tres componentes principales. En primer lugar, el control financiero de las escuelas públicas fue cedido a los gobiernos municipales; los profesores pasaron a ser empleados municipales y dejaron de percibir su salario directamente del gobierno central, el cual pasó a hacer transferencias globales a los gobiernos municipales para cubrir los salarios de los profesores y otros costes de funcionamiento de las escuelas, así como otros servicios sociales. En segundo lugar, los estudiantes ya no estaban obligados a asistir a la escuela pública local sino que podían matricularse en cualquier escuela pública. El tercer componente y el más radical de la reforma educativa fue que a los alumnos se les ofrecía la posibilidad de asistir a escuelas privadas y, a su vez, se obligaba a los municipios a asignar a las escuelas privadas autorizadas por la Agencia Nacional de Educación (NAE) una subvención, por cada estudiante matriculado en las mismas, equivalente a la casi totalidad del gasto medio del sistema de escuelas públicas municipales; los municipios que, además de esa subvención o cantidad mínima

obligatoria, decidieran asignar recursos adicionales a los alumnos matriculados en las escuelas privadas, estaban autorizados a hacerlo.

Para poder optar a la financiación pública, las escuelas privadas tenían que recibir la aprobación de la NAE y seguir el plan de estudios nacional, y además no podían escoger a sus estudiantes. Si una escuela contaba con un exceso de solicitudes de matrícula sobre las plazas ofrecidas, tenía que seguir las mismas reglas que una escuela pública para decidir a quién aceptar o no. El gobierno municipal podía oponerse a la solicitud de una escuela privada en el proceso de evaluación de la NAE, aunque el número de solicitudes rechazadas parece haber sido muy pequeño.

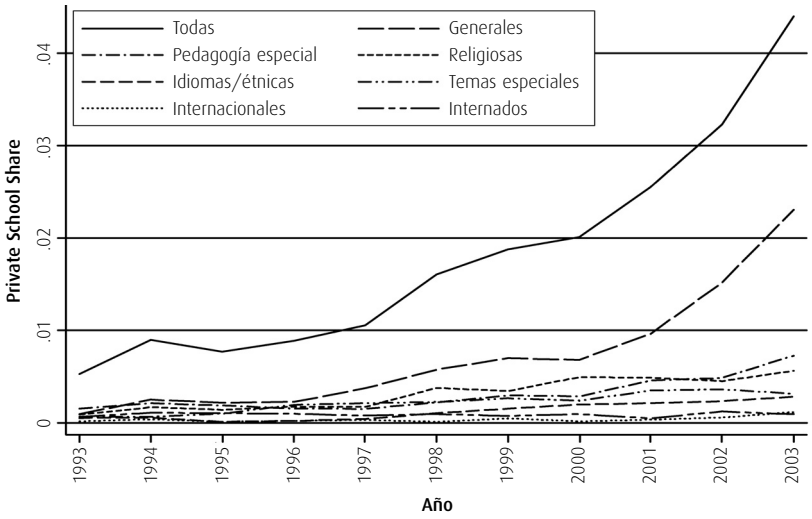
En la reforma no se pusieron restricciones a la estructura de propiedad o a la titularidad de las escuelas privadas con derecho a recibir fondos públicos, que podían ser colegios religiosos, cooperativas de padres sin ánimo de lucro o escuelas gestionadas por empresas con fines de lucro. De hecho, de las nuevas escuelas que se abrieron muy pocas fueron escuelas religiosas, estando constituido el mayor grupo de esas nuevas escuelas por entidades con fines de lucro.

Estas modificaciones en la financiación de las escuelas tuvieron un importante efecto sobre el mercado educativo en Suecia. El número de escuelas privadas (con niveles de cursos 7º-9º) pasó de, aproximadamente, 42 en 1993 a más de 240 en 2003. El porcentaje de matrícula en escuelas privadas en 9º curso, que aparece en el gráfico 4.1, pasó de menos de un 1 por ciento a más de un 5 por ciento en 2003; aunque un 5 por ciento parece un porcentaje más bien bajo en comparación con otros países, hay que tener en cuenta que las escuelas privadas han desempeñado tradicionalmente un papel de poca importancia en el sistema educativo sueco. Hay otros dos hechos que merece la pena mencionar: en primer lugar, como muestran Böhlmark y Lindahl (2008), antes de las reformas educativas de 1992 no existía una tendencia a matricularse en las escuelas privadas; y en segundo lugar, el cambio al sector privado parece haberse acelerado en los últimos años.

En el gráfico 4.1, dividimos a los alumnos de escuela privada de 9º curso en grupos caracterizados por la específica clase de escuela a la que asisten. Antes de la reforma existían (si bien a muy pequeña escala), las escuelas de pedagogía especial, las escuelas en las que la enseñanza era en otros idiomas, las internacionales, las religiosas, las especializadas en determinados temas y los internados, así como las escuelas para alumnos con necesidades especiales. En el gráfico se aprecia claramente que después de la reforma lo que ha sucedido es que las escuelas privadas «generalistas» entraron en escena y que estas escuelas, similares a las públicas en términos de perfil educativo, han ido ganando cada vez mayores cuotas de mercado a costa sobre todo de las varias clases de escuelas privadas específicas ya mencionadas que existían antes de la reforma (con excepción de las escuelas de pedagogía especial). Ello supone que el mayor incremento de la educación privada ha sido impulsado por un nuevo mercado de escuelas privadas que ahora compiten por

Gráfico 4.1

EVOLUCIÓN DE LAS ESCUELAS PRIVADAS 1993-2003, POR CLASES DE ESCUELA



Nota: Basado en los datos del registro del 9° curso *(årskurs 9 registret),* el registro escolar *(skolregistret)* y registros urbanos.

otras vías distintas de la de ofrecer un contenido especializado o marcadamente diferente de lo que ofrecen las escuelas públicas en general.

Hasta el momento nos hemos centrado en el cambio global que ha tenido lugar en el porcentaje de matriculación en la escuela privada en Suecia, pero este enfoque oculta la considerable heterogeneidad del impacto de las reformas de la financiación escolar en los distintos «mercados» educativos de Suecia. En efecto, lo cierto es que (sin perjuicio de la indicado anteriormente) existe un gran segmento del mercado educativo en el que no se produjeron cambios en la matrícula en escuelas privadas durante este periodo; de hecho, a la altura de 2003, no se habían producido matriculaciones en las escuelas privadas para 9º curso en 171 de los 284 municipios de Suecia; se trata fundamentalmente de municipios pequeños que aunque representan un elevado porcentaje del total de los municipios suecos, acogen a menos de la mitad de todos los alumnos matriculados en el país.

En términos generales puede decirse que hay pruebas abundantes de que la reforma escolar de 1992 tuvo su impacto más fuerte en los municipios urbanos y más poblados: Sandström y Bergström (2005) muestran (tras introducir una batería de controles), que el porcentaje de matrícula en escuelas privadas es de 1,7 puntos porcentuales más alto en los municipios urbanos; dichos autores muestran, asimismo, que la matrícula en escuelas privadas es más elevada en los municipios en los que no gobiernan los socialdemócratas. Por

último, existen también pruebas de que la reforma escolar tuvo un impacto más fuerte en los municipios con una mayor proporción de inmigrantes.

En suma, el impacto diferencial de la reforma de la financiación escolar en los diferentes mercados educativos en Suecia es claramente endógeno respecto a las características del municipio correspondiente o de su población; a su vez, es probable que estas características tengan un efecto independiente sobre cualquier medición de los resultados académicos. Como analizaremos con detalle más adelante, se trata de una cuestión fundamental que ha de abordarse al medir el impacto del programa de elección de escuela sobre los resultados académicos.

4.4. DATOS

Nuestros datos están constituidos por una muestra aleatoria del 20 por ciento de cada una de las cohortes nacidas en Suecia entre 1972-1987 y de los hijos de inmigrantes durante esos mismos años. Dichos datos los comparamos con otros datos referentes a los alumnos que habían terminado la escuela primaria (9º curso) de 1988 a 2003, obtenidos de los registros de 9º curso[2]; estos últimos registros contienen información sobre la escuela a la que asistió cada estudiante y la situación geográfica de la misma. Fusionamos esta muestra con los datos del registro de las calificaciones o notas por asignatura, para obtener las calificaciones de los estudiantes en las asignaturas estudiadas durante los cursos 7º a 9º. Las asignaturas incluyen Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Inglés y Matemáticas y los profesores de cada asignatura califican a los alumnos según una escala que va de 1-4 a partir de 1998 y de 1-5 en los años anteriores; para asegurarse de que estas calificaciones son comparables entre los distintos estudiantes en un año dado, la NAE emite anualmente unas directrices para los profesores especificando los criterios que ha de cumplir un alumno para poder obtener una calificación determinada. Estas calificaciones son la medida principal del rendimiento de un alumno en la escuela primaria y la asignación de los alumnos a las escuelas secundarias se basa totalmente en dichas calificaciones[3]. En este trabajo convertimos las notas 1-4 (o 1-5) en rangos percentiles para cada año escolar, y utilizamos el rango percentil medio de cada alumno en todas las asignaturas como nuestra medida básica de los resultados académicos.

Utilizamos también una medida de los resultados escolares a largo plazo: los logros educativos medios (en términos de años de escolarización) de una cohorte escolar en los 8 años posteriores al de su terminación de la escolaridad obligatoria; para esta medida estudiamos las cohortes 1988-1999. El motivo por el que estudiamos diferentes cohortes esco-

[2] A menos que se indique lo contrario, todos nuestros datos provienen de estadísticas suecas.

[3] En Böhlmark y Lindahl (2007) mostramos que (cuando se dispone de notas y puntuaciones de exámenes para las mismas asignaturas) no hay pruebas de que los criterios de calificación difieran en municipios con porcentajes distintos de matrícula en las escuelas privadas para 2003.

lares para las distintas medidas responde a una combinación de dos circunstancias: que lo que queremos examinar son los logros académicos tras diferentes periodos de tiempo a partir del 9º grado, y que la información disponible sobre resultados educativos que sea consistente desde el punto de vista temporal está limitada al año 2007 o anteriores.

Para obtener información demográfica para nuestra muestra de alumnos de 9º grado, englobamos la muestra con los datos del registro referido a varias generaciones y los Censos Suecos, lo que nos permitió obtener información sobre el sexo, el año de nacimiento, la situación de inmigración y la identidad de los padres de cada alumno; al tener información sobre los padres, también pudimos identificar en nuestra muestra a los hermanos. Además, con la identidad de los padres pudimos combinar nuestros datos con los archivos administrativos de carácter fiscal para obtener información sobre el nivel de estudios y los ingresos de dichos padres.

Por último, combinamos nuestros datos con el registro escolar (que contiene el conjunto de todas las escuelas de Suecia) y con el registro de profesores (que incluye todos los profesores de Suecia). El registro escolar nos permitió identificar si la escuela era privada (y qué clase de escuela privada) y el número de alumnos de la escuela en los cursos 1-3, 4-6, y 7-9; a su vez, el registro de profesores nos permitió calcular la ratio alumnos-profesor en cada escuela. También utilizamos datos del registro de alumnos para obtener información acerca del número de alumnos de 9º grado en las escuelas públicas y privadas cada año, en cada municipio.

4.5. MEDICIÓN DE LOS EFECTOS DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DEL TIPO DE ESCUELA

Tres son las cuestiones que hay que abordar cuando se pretende medir los efectos de la posibilidad de elección de un tipo de escuela, pública o privada. La primera cuestión es que se necesita tener un grupo de control o contrafáctico. La segunda cuestión es que si la posibilidad de elección ha conducido a la estratificación de los estudiantes, será casi imposible identificar por separado las dos posibles fuentes de aumento de la productividad a partir de la elección del tipo de escuela. La tercera cuestión es cómo medir el grado de competitividad generado por la posibilidad de elegir el tipo de escuela. Iremos abordando esas cuestiones sucesivamente.

4.5.1. Acceso escolar endógeno

Para empezar, lo ideal sería que se pudiera asignar al azar a algunos municipios y no a otros la posibilidad de elección del tipo de escuela, y comparar a continuación los cambios en cuanto a resultados escolares en esas dos series de municipios. Este planteamiento experimental no suele ser factible en la mayoría de programas sociales y, evidentemente, no es posible en el caso de Suecia ya que el programa de elección de escuela fue introducido en

todo el país al mismo tiempo. Sin embargo, como ya hemos visto, entre los municipios suecos ha habido grandes diferencias en cuanto al impacto del programa en cuestión, ya que éste produjo un mayor incremento de la matrícula en escuelas privadas en los municipios más ricos, los más poblados y los regidos por gobiernos municipales conservadores. Este impacto diferencial es claramente endógeno a las características de un municipio determinado, por lo que no tiene sentido examinar las diferencias entre municipios en un momento dado por medio de un análisis de corte transversal. Siempre se puede introducir controles directos de estas características, pero nunca se puede solucionar la cuestión de la heterogeneidad no observada; de modo similar, se pueden utilizar variables instrumentales, pero es difícil sostener que exista alguna que cumpla las habituales restricciones de exclusión.

Aunque es prácticamente imposible obtener estimaciones razonables utilizando la variación de corte transversal, en la medida en que las características propias de un municipio determinantes del impacto diferencial del programa de elección de escuela no cambien con el tiempo, se pueden eliminar estas características fijas utilizando un método de «diferencias en diferencias»; es decir, podemos comparar los posibles cambios en los resultados académicos en un municipio dado, con los cambios habidos en la matrícula en las escuelas privadas. Hay que insistir en que el supuesto subyacente a esta estrategia empírica es que no cambien con el tiempo las características propias de un municipio, que son las determinantes del impacto diferencial del programa de elección de escuela, por más que este supuesto no deba darse por sentado.

Sin embargo, en Böhlmark y Lindahl (2008) pusimos a prueba este supuesto de identificación de varias maneras. Primero, añadimos a nuestro modelo principal de «diferencias en diferencias» las tendencias lineales específicas del municipio. Segundo, efectuamos una regresión de los cambios habidos por municipio en las notas medias o GPA [*grade points average*] entre 1988 y 1992 (los años anteriores a la reforma), sobre los cambios por municipio en la proporción de escuelas privadas entre 1993 y 2003 (los años posteriores a la reforma). Tercero, efectuamos una regresión de las notas medias en 1988-1992 sobre los indicadores anuales y municipales, así como los indicadores municipales relacionados con una tendencia temporal lineal. A continuación predijimos las notas medias por municipios y años en el período 1993-2003 y efectuamos una regresión de esta predicción sobre los indicadores anuales y municipales y la proporción de escuelas privadas para el mismo período 1993-2003. Todos estos cálculos mostraron que las tendencias diferenciales previas a la reforma no tienen impacto sobre nuestros resultados; tampoco detectamos, controlando todas las características de los municipios, ninguna asociación entre haber tenido escuelas privadas antes de la reforma en 1993 y la proporción de escuelas privadas en 2003.

4.5.2. Distinguiendo entre estratificación y productividad

La segunda cuestión que se presenta es que el aumento de las posibilidades de elección tiene dos consecuencias posibles —estratificación y productividad— que no son mutua-

mente excluyentes. El problema es que incluso si la elección de escuela produjera aumentos de la productividad (ya sea porque las escuelas privadas fueran mejores o porque la competencia obligara a las escuelas públicas a mejorar), en la medida en que también conduzca a la segregación de los alumnos, resultará casi imposible separar unos efectos de otros (un aspecto que resaltan Hsieh y Urquiola, 2005). Para verlo con más claridad, dejemos de lado la cuestión del efecto endógeno de la elección de escuela e imaginemos que estamos tratando de medir esas dos fuentes de mejora de la productividad que aportaría la elección de escuela en un municipio donde la posibilidad de elección haya sido asignada al azar.

En primer lugar, aun en el caso de que la posibilidad de elección obligara a las escuelas públicas a mejorar, los resultados académicos medios de los alumnos de las escuelas públicas podrían empeorar, simplemente porque los mejores estudiantes se hayan ido al sector privado; otra manera de expresarlo es que cuando la elección del tipo de escuela conduce a una mayor estratificación, no existe una variable instrumental que nos permita aislar el efecto de esa mayor posibilidad de elección sobre la productividad del sector público. En segundo lugar, en la medida en que sean importantes los efectos que producen los compañeros o *peer effects*, será difícil determinar si quienes se cambian a la escuela privada obtienen mejores resultados porque las escuelas privadas son mejores o porque ahora se relacionan con mejores alumnos. Se trata de un aspecto importante, porque la calidad global de los posibles compañeros de un municipio es fija, de modo que si las escuelas privadas no impulsaran un aumento general de la productividad, los mejores resultados de los estudiantes de la escuela privada pueden producirse a expensas de los estudiantes que permanezcan en el sector público.

Por tanto, es fundamental utilizar variables promedio tanto sobre los alumnos de las escuelas públicas como de las privadas: estudiar por separado a los alumnos de las escuelas públicas generaría estimaciones inconsistentes de los efectos causados por la competencia de las escuelas privadas, ya que los alumnos que permanecen en las escuelas públicas no constituyen una selección aleatoria (Hsieh y Urquiola, 2006). Aunque en muchos países se cuenta con pocos datos sobre el rendimiento de los alumnos en las escuelas privadas, en Suecia, afortunadamente, existen desde la reforma de 1992 datos sobre los estudiantes de las escuelas públicas y privadas. Al incluir a todos los alumnos, podemos en nuestras estimaciones controlar la posible estratificación bajo el supuesto de que los alumnos con características diversas se benefician de igual manera de su relación con compañeros más capaces, es decir, que los efectos que producen los compañeros o *peer effects* son lineales.

4.5.3. Medición del grado de elección

La tercera cuestión es cómo medir el grado de elección en un municipio, ya que no existe una medida que sea completamente adecuada. En este trabajo utilizamos como

medida la proporción de matriculados en las escuelas privadas o, en términos más precisos, el número de alumnos de 9º grado residentes en un municipio determinado que asisten a una escuela privada (situada dentro o fuera de los límites municipales), dividido por el número total de alumnos de 9º grado residentes en el municipio. Utilizamos la proporción de alumnos de escuelas privadas en el municipio de residencia (y no en el municipio de matriculación) porque en Suecia la cantidad de recursos potencialmente asignados a las escuelas públicas en una región/municipio escolar se fija en función del número de individuos en edad escolar que residen en ese municipio (con independencia de en qué municipio se matriculen eventualmente). Calculamos esta medida para cada año y municipio.

En algunas de nuestras estimaciones también hemos introducido variables destinadas a captar el grado de competencia entre las escuelas públicas, así como la descentralización (y nivel actual) de la financiación escolar. Dado que estas variables probablemente son determinadas simultáneamente con la proporción de matriculados en la enseñanza privada, no las controlamos en nuestras estimaciones básicas de los efectos de la proporción de escuelas privadas. Sin embargo, la omisión de controles en cuanto al grado de competencia entre las escuelas públicas podría producir estimaciones sesgadas si la reforma hubiera generado cambios diferenciales en dicha competencia y si ello hubiera afectado en distinto grado a los incentivos para crear escuelas privadas en diferentes municipios, existiendo entonces el riesgo de que nuestras estimaciones sobre las escuelas privadas capten efectos que en realidad son imputables a la competencia entre las escuelas públicas. También puede ser importante controlar los recursos escolares ya que, p.e., los municipios con mayores presupuestos escolares pueden atraer a más escuelas privadas.

Por lo tanto, añadimos en nuestro análisis estas otras variables a nuestras especificaciones básicas y, para nuestra tranquilidad, comprobamos que no tuvieron prácticamente efecto en las estimaciones de la proporción de escuelas privadas sobre los resultados académicos. La explicación es que los cambios en estas variables no están correlacionados con los cambios en la proporción de escuelas privadas. En todo caso, el impacto conjunto de estas variables sobre los logros educativos es también insignificante.

Para resumir, nuestra estrategia empírica será examinar los municipios de Suecia y comparar los cambios habidos en aquéllos donde la posibilidad de elección del tipo de escuela tuvo un mayor efecto, con los municipios donde el efecto fue menor. Como ya se ha reiterado, esta estrategia de «diferencias en diferencias» es válida en la medida en que los factores que explican el impacto diferencial de la posibilidad de elección en un municipio sean fijos a lo largo del tiempo. Utilizando esta estrategia empírica para abordar el impacto endógeno de la posibilidad de elección entre municipios, indagaremos acerca de dos posibles efectos de esa posibilidad de elección: en qué medida mejoró los resultados educativos y en qué medida condujo hacia una mayor estratificación del alumnado. Para obviar el problema de la influencia de la estratificación al medir los resultados educativos, mediremos los logros educativos por el nivel medio de los resultados educativos de todos los estudiantes de un municipio (ver Hsieh y Urquiola, 2006).

4.6. EFECTOS DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA SOBRE LA PRODUCTIVIDAD: ESTIMACIONES GLOBALES

Estimamos el siguiente modelo empírico del impacto de la proporción de escuelas privadas sobre los resultados educativos medios:

$$(1)\ Y_{mt} = a + bP_{mt} + cX_{mt} + d_m + g_t + e_{mt},$$

donde Y_{mt} indica los resultados educativos medios de los alumnos que residen en el municipio m en el tiempo t; P_{mt} indica la proporción de alumnos residentes en el municipio m y que asisten a una escuela privada, en cualquier municipio, en el tiempo t (P_{mt} es igual a cero para los años anteriores a la reforma); X_{mt} agrupa determinados factores observables medidos al nivel del municipio; d_m y g_t representan efectos específicos del municipio y del año respectivamente; y e_{mt} es un término de error aleatorio. Suponemos que el error de regresión puede estar correlacionado dentro de los municipios a lo largo del tiempo. La serie de covariables temporales, X_{mt}, se incluye para controlar los cambios significativos en los municipios y en la composición de sus alumnos (siendo los más importantes los referidos a mayoría política que gobierna, volumen del alumnado, y diversas variables relacionadas con la situación familiar).

Los resultados del modelo (1) se reflejan en los cuadros 4.1 y 4.2. Todas las columnas incluyen estimaciones de modelos en los que hemos incluido la serie completa de indica-

Cuadro 4.1

MATRÍCULA EN LA ESCUELA PRIVADA Y RESULTADOS ACADÉMICOS EN EL 9º CURSO EN EL PERÍODO 1988-2003, EN TODOS LOS MUNICIPIOS SUECOS

	(1)	(2)
Índice de matrícula en escuelas privadas	9,4	8,6
	(4,2)*	(3,3)**
Controles del municipio	No	Sí
Efectos fijos del municipio	Sí	Sí
R^2	0,48	0,57
N	4.544	4.544

Notas: La variable dependiente es el promedio por municipios de las notas medias de todos los estudiantes que residen en un municipio. Ambas regresiones tienen en cuenta los efectos fijos anuales. Los controles de los municipios incluyen el logaritmo de ingresos familiares medios, la fracción con los datos que faltan de ingresos familiares, la fracción con padres con estudios universitarios, la fracción con padres con estudios secundarios, la fracción de inmigrantes de primera generación, la fracción de inmigrantes de segunda generación, el número de estudiantes e indicadores de mayoría política de derechas y de coaliciones políticas. Todas las regresiones están ponderadas por el número de estudiantes para los que se dispone de resultados que vivían en el municipio cuando terminaron la escuela obligatoria. Los errores estándar (entre paréntesis) permiten agrupar al nivel del municipio. + significativo al 10 por ciento; * significativo al 5 por ciento; ** significativo al 1 por ciento.

Cuadro 4.2

MATRÍCULA EN LA ESCUELA PRIVADA Y POSTERIORES AÑOS DE ESTUDIO (8 AÑOS SIGUIENTES) A LO LARGO DEL PERÍODO 1988-1999, EN TODOS LOS MUNICIPIOS DE SUECIA

	(1)	(2)
Índice de matrícula en escuelas privadas	-0,2	0,2
	(0,4)	(0,4)
Controles del municipio	No	Sí
Efectos fijos del municipio	Sí	Sí
R^2	0,78	0,81
N	3.408	3.408

Notas: La variable dependiente es el promedio por municipios de los años de estudios de todos los estudiantes que residen en un municipio cuando acabaron la escolarización obligatoria. Ambas regresiones tienen en cuenta los efectos fijos anuales. Los controles de los municipios incluyen el logaritmo de ingresos familiares medios, la fracción con los datos que faltan de ingresos familiares, la fracción con padres con estudios universitarios, la fracción con padres con estudios secundarios, la fracción de inmigrantes de primera generación, la fracción de inmigrantes de segunda generación, el número de estudiantes e indicadores de mayoría política de derechas y de coaliciones políticas. Todas las regresiones están ponderadas por el número de estudiantes para los que se dispone de resultados que vivían en el municipio cuando terminaron la escuela obligatoria. Los errores estándar (entre paréntesis) permiten agrupar a nivel del municipio. + significativo al 10 por ciento; * significativo al 5 por ciento; ** significativo al 1 por ciento.

dores de municipios y años (cohorte-escuela). El modelo que subyace a las estimaciones de la columna 2 también incluye la serie completa de controles de las variaciones temporales.

En primer lugar, consideramos el posible impacto del incremento de la proporción de escuelas privadas sobre los resultados medios de 9º grado (cálculos que figuran en el cuadro 4.1) y, efectivamente, comprobamos la existencia de un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la nota media (GPA) en el 9º grado, efecto que es muy robusto en las dos especificaciones. Lo anterior puede interpretarse en el sentido de que se espera que un incremento del 10 por ciento en la proporción de escuelas privadas incremente la nota media (GPA) en casi 1 punto de rango percentil. Como ejemplo de la magnitud de nuestra estimación básica, imaginemos un municipio de 1.000 alumnos en 9º grado, de los que 100 alumnos (el 10 por ciento) asistían inicialmente a escuelas privadas; si otros 100 alumnos más se cambiaran de una escuela pública a una privada, el alumno medio (en cualquier escuela) ganaría casi un punto percentil de nota media, lo cual parece un efecto bastante pequeño.

En Suecia existen unos cuantos estudios anteriores que han estimado la proporción que representan las escuelas privadas en los resultados académicos correspondientes al 9º grado. En Böhlmark y Lindahl (2007) comentamos ampliamente nuestros resultados relativos a GPA respecto a esos estudios anteriores y llegamos a la conclusión de que, según nuestras estimaciones, los resultados eran considerablemente inferiores a lo que esos otros

estudios indicaban (Ahlin, 1995; Sandström y Bergström, 2005; y Björklund *et al.,* 2005). La explicación de esas diferencias estriba en que en Böhlmark y Lindahl (2007) utilizamos una medida diferente (y en nuestra opinión más precisa) de la proporción de escuelas privadas, y en que analizamos un periodo de tiempo mucho más largo.

En segundo lugar, consideramos el posible impacto sobre los logros educativos a largo plazo, en términos de promedio de años de escolarización. Obsérvese que estos promedios están basados en todos los antiguos alumnos de la respectiva cohorte de escuelas. En el cuadro 4.2 se recogen las correspondientes estimaciones: se trata de estimaciones estadísticamente no significativas, tanto con controles como sin controles del municipio. Las estimaciones son bastante precisas, por lo que podemos descartar que un incremento de la proporción de escuelas privadas en un 10 por ciento haya incrementado el promedio de años de escolarización en 0,1 años. Por tanto, no hay pruebas de que un aumento de la matrícula en escuelas privadas en el nivel de la escolaridad obligatoria vaya a tener un impacto a largo plazo sobre los logros académicos.

Conviene recordar al lector que en estas estimaciones se utilizan los cambios registrados en la escolarización privada en los municipios de Suecia para identificar los efectos de haber introducido la posibilidad de elección del tipo de escuela. Estas estimaciones son por lo tanto robustas en cuanto a una posible correlación entre esos cambios registrados en la escolarización privada y aquellas características de un municipio que permanecen fijas a lo largo del tiempo. Por ejemplo, cabe que las escuelas privadas hayan tenido una mayor penetración en los municipios en los que el sector público estuviera teniendo un bajo rendimiento; de manera similar, se produjo un mayor incremento de la matrícula en las escuelas privadas en los municipios más poblados y urbanos. En ambos casos, nuestras estimaciones no están sesgadas, siempre y cuando estas características de los municipios no se modifiquen a lo largo del tiempo.

4.7. SEPARANDO LOS EFECTOS DE LA ASISTENCIA A ESCUELAS PRIVADAS DE LOS EFECTOS DE LA COMPETENCIA

Pasamos ahora a examinar la difícil cuestión de separar los efectos directos que tiene para un individuo asistir a una escuela privada, de los efectos producidos por la asistencia a la escuela privada de otros individuos. Como se indica en Böhlmark y Lindahl (2007), la suma de estos dos efectos es igual al efecto total generado por la escolarización privada. Aquí nos hemos centrado en calcular la calificación media en 9º grado, cuyo efecto total representaba unos 9 puntos de rango percentil (cuadro 4.1). Los resultados obtenidos mediante las comparaciones entre hermanos están indicados en el cuadro 4.3, donde solamente se han tenido en cuenta familias con al menos dos hermanos biológicos cuyas calificaciones o notas podemos observar.

En la columna 1 del cuadro 4.3 estimamos el modelo sin los «efectos fijos» de hermano, pero con un cierto número de variables demográficas y de antecedentes familiares.

Cuadro 4.3

REGRESIONES EN LAS NOTAS MEDIAS POR INDIVIDUO, ESTIMANDO EL EFECTO ENTRE HERMANOS DE LA ASISTENCIA A ESCUELA PRIVADA

VARIABLE DEPENDIENTE: NOTAS MEDIAS POR ALUMNO	(1)	(2)
Escuela privada = 1	4,0	1,2
	0,07**	(0,5)*
Efectos fijos hermanos	No	Sí
Observaciones	210.733	210.733
R cuadrada	0,23	0,73

Notas: La variable dependiente es la nota media de un alumno que reside en un municipio. Todas las regresiones tienen en cuenta los efectos fijos anuales, los efectos fijos del municipio y el género del estudiante. En la columna 1 también incluimos la serie completa de variables demográficas y del entorno familiar: logaritmo de ingresos familiares, ingresos familiares no disponibles, padres con estudios universitarios, padres con estudios secundarios, inmigrantes de primera generación e inmigrantes de segunda generación. Los errores estándar (entre paréntesis) permiten agrupar al nivel familiar. + significativo al 10 por ciento; * significativo al 5 por ciento; ** significativo al 1 por ciento.

La estimación del efecto de asistencia a la escuela privada es, en este caso, de 4.0 puntos de rango percentil. Hemos supuesto, en principio, que por medio de estas variables observables se ha podido controlar perfectamente todos los factores individuales pertinentes, una suposición no obstante discutible dada la existencia de factores familiares que son inobservables y que probablemente están correlacionados tanto con la asistencia a la escuela privada como con la nota media.

Por lo tanto, estimamos también un modelo en el que controlamos la serie completa de efectos fijos de la familia, lo que, en nuestra opinión, permite controlar de manera más precisa los factores inobservables. También somos de la opinión que las estimaciones referidas a hermanos biológicos realizadas en el marco de este trabajo son potencialmente más precisas que la mayoría de otras estimaciones previas, ya que la variación dentro de la familia se combina con un incremento exógeno de la disponibilidad de la escolarización privada.

Un ejemplo ilustra cómo funcionaría el escenario ideal. Supongamos dos familias, con dos hijos cada una: en una de ellas, el hermano mayor comenzó en la escuela pública en un municipio sin escuelas privadas, mientras que la reforma hizo posible que una escuela privada abriera cuando el hermano pequeño comenzó a ir a la escuela; por tanto, el motivo principal por el que uno de los hermanos asistió a una escuela pública y el otro a una privada es que la escolarización privada fue, de pronto, accesible. En la otra familia, sin embargo, los hijos crecieron en un municipio en el que (por alguna razón) nunca se abrió a tiempo una escuela privada para que asistiera alguno de los hermanos. Partiendo de esta distinta situación de ambas familias y para estimar el efecto de la asistencia a la escuela privada, un estimador de «diferencias en diferencias» compararía la diferencia de las notas

medias entre los hermanos de la primera familia con la diferencia de notas medias entre los hermanos de la segunda familia. En las estimaciones que hemos realizado aquí con referencia a los hermanos biológicos, las variaciones entre hermanos en cuanto a elección de escuela probablemente son una combinación de elección endógena y fuerzas exógenas.

La estimación de un modelo en el que incluimos efectos fijos de la familia se recoge en la columna 2 del cuadro 4.3. El efecto de la asistencia a la escuela privada se estima en este caso en 1,2 rangos percentiles, aproximadamente, y es estadísticamente significativo. Esta estimación del efecto de la asistencia a la escuela privada es sólo una parte muy pequeña (1/8 aproximadamente) del efecto total estimado; por lo tanto, concluimos que el grueso de las mejoras en los resultados de la escolarización privada se debe a los efectos de la competencia.

Ahlin (2005) analizó el efecto de la asistencia a la escuela privada sobre las notas de 9º grado en Matemáticas y en Inglés, utilizando una muestra de más de 6.000 individuos que terminaron la escolaridad obligatoria en 1998. Controlando las características de la situación familiar e individual y las calificaciones a partir de 6º grado, comprobó que la asistencia a la escuela privada incrementaba las notas en Matemáticas en rangos de percentil de 5.0 y las notas de Inglés en rangos de percentil de 2.2; sin embargo, solamente la estimación de las notas en Matemáticas era estadísticamente significativa.

4.8. EFECTOS DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA SOBRE LA ESTRATIFICACIÓN

En este apartado intentamos responder a la cuestión de si un incremento en la proporción de escuelas privadas provoca un incremento de la estratificación del alumnado en función de ciertas características. Por lo tanto, lo que nos interesa no es el nivel de segregación sino los cambios en la composición de los alumnos que asisten a las escuelas públicas y privadas; para estudiar esta cuestión utilizamos el método adoptado por Hsieh y Urquiola (2006) que calculan la siguiente regresión:

$$(2)\ \frac{Qpub.mt}{Qmt} = p_0 + p_1 P_{mt} + k_m + h_t + n_{mt}$$

donde la variable dependiente,

$$\frac{Qpub.mt}{Qmt},$$

es la ratio de la «calidad» media de los padres con hijos en la escuela pública en el municipio m respecto a la «calidad» media de todos los padres en el municipio m en el tiempo t, y P es la proporción de escuelas privadas en el municipio m en el tiempo t. Más concretamente, la ratio indicada es la ratio de las características medias de los alumnos de escue-

la pública en el municipio *m* respecto a las características medias de todos los alumnos de un municipio. El valor de dicha ratio es mayor (menor) que 1 si la característica media considerada (p.e. la fracción que representan los hijos de inmigrantes) es mayor en las escuelas públicas (privadas) que en el conjunto de las escuelas; el valor es igual a 1 para unidades municipio-año que carezcan de escuelas privadas o donde la característica media indicada es la misma en escuelas públicas y privadas. Las características estudiadas son: la educación de los padres y la condición de alumno de familia inmigrante de primera y segunda generación, respectivamente.

Cuando incluimos indicadores de municipio, el «coeficiente de interés», p1, mide si las características medias de los alumnos de las escuelas públicas en un municipio dado (respecto a las características medias de todos los alumnos del municipio) cambian más en un municipio en el que la escolarización privada se haya incrementado más. Si p1 fuera negativo (utilizando una característica asociada a los alumnos con buenos resultados), significaría que la posibilidad de elección de escuela ha provocado que las escuelas públicas hayan perdido sus mejores alumnos. Las estimaciones se recogen en el cuadro 4.4.

En estos modelos de efectos fijos, comprobamos que un incremento en la proporción de escuelas privadas hace que las escuelas públicas pierdan alumnos que son hijos de inmigrantes de segunda generación y/o cuyos padres tienen estudios universitarios. Para apreciar la magnitud del efecto, consideremos la estimación de -0.36 para familias inmigrantes de segunda generación en la última columna del cuadro 4.4: este valor implica que un incremento en la proporción de escuelas privadas en un 10 por ciento se traduciría en las escue-

Cuadro 4.4

MATRÍCULA EN ESCUELAS PRIVADAS Y ESTRATIFICACIÓN EN EL PERÍODO 1993-2003

VARIABLE DEPENDIENTE: CARACTERÍSTICA PROMEDIO DE ESCUELAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO/ CARACTERÍSTICA PROMEDIO DE *TODAS* LAS ESCUELAS EN EL MUNICIPIO

	AÑOS DE ESCOLARIZACIÓN DE LOS PADRES	PROPORCIÓN DE INMIGRANTES DE SEGUNDA GENERACIÓN
Porcentaje de matrícula en la escuela privada	-0,03	-0,36
	(0,01)**	(0,15)*
Efectos fijos municipio	Sí	Sí
Observaciones	3.124	2.017
R cuadrada	0,62	0,23

Notas: Todas las regresiones tienen en cuenta los efectos fijos anuales. Las variables dependientes se definen como la relación de las características promedio de los alumnos de escuelas públicas en el municipio, divididas por las características promedio de todos los alumnos del municipio. Las características son: promedio de años de estudios de los padres (col. 1); situación de inmigrantes de segunda generación (col. 2). Todas son regresiones ponderadas, en las que las ponderaciones son el número de alumnos de 9º grado que viven en el municipio. Los errores estándar (entre paréntesis) permiten agrupar al nivel familiar. + significativo al 10 por ciento; * significativo al 5 por ciento; ** significativo al 1 por ciento.

las públicas en una proporción de hijos de inmigrantes de segunda generación que sería un 3,6 por ciento inferior a la existente con anterioridad. Por lo tanto, con relación a una situación de no estratificación, que sería una en la que la fracción de inmigrantes de segunda generación fuera del 6 por ciento en las escuelas públicas y también del 6 por ciento en el conjunto de las escuelas de un municipio representativo, pasaríamos a otra situación en la que habría 6*(1-0,036)=5.78 por ciento de hijos de inmigrantes de segunda generación en las escuelas públicas y un 6 por ciento en el conjunto de las escuelas de un municipio; un efecto de esta magnitud lo consideramos de poca entidad.

Por lo tanto, hay algunos datos que muestran que uno de los efectos del aumento de la posibilidad de elección de escuela en Suecia tras la reforma escolar de 1992 ha sido aumentar ligeramente la segregación de los alumnos, en función de la educación de los padres y de la situación familiar como inmigrantes de segunda generación; sin embargo, no hemos encontrado pruebas de una mayor segregación de los alumnos en función de la situación de inmigrante del propio alumno, o de los ingresos familiares (ver Böhlmark y Lindahl, 2007). Nuestros resultados se corresponden en parte con otros resultados para Suecia. Söderström y Uusitalo (2005) han estudiado el impacto que ha tenido sobre la segregación una reforma (introducida en 2000) de las condiciones de admisión en las escuelas secundarias de Estocolmo que aumentó la posibilidad de selección por las escuelas de quienes solicitaran matricularse en las mismas, y comprobaron que dicha reforma ha incrementado la segregación en función de las aptitudes de los alumnos y de la situación familiar, así como entre los nativos y los inmigrantes.

4.9. EFECTOS DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN DE ESCUELA PRIVADA SOBRE LOS COSTES ESCOLARES

Cuando examinamos los efectos de la reforma, estamos interesados en última instancia en los efectos sobre la productividad escolar, es decir, en el rendimiento por unidad monetaria gastada. Hasta ahora sólo nos hemos ocupado del rendimiento (el numerador), por lo que procede ahora examinar los costes (el denominador en la medida de la productividad escolar).

El efecto de una variación en la proporción de escuelas privadas sobre los costes escolares arroja un resultado de signo ambiguo. Por un lado, el aumento de la competencia puede obligar a las escuelas a un funcionamiento más eficiente y por lo tanto a reducir sus costes. Por otro lado, si las escuelas que pierden muchos alumnos no cierran, los costes aumentarán, ya que cada escuela tiene ciertos costes fijos (p.e. los edificios), que son independientes del número de alumnos que asisten. Por otra parte, los gobiernos locales pueden decidir por diversas razones (p.e., ideológicas) aportar recursos adicionales a las escuelas públicas amenazadas de cierre, provocando un exceso de capacidad en el sector escolar. También es posible que las autoridades locales que estén a favor de la elección de escuela y de la competencia entre escuelas inviertan recursos adicionales en todas ellas para estimular una competencia leal. Otra posible causa de un aumento de los costes es que la com-

petencia entre escuelas puede inducir la competencia por los mejores profesores, lo que a su vez podría elevar el nivel total de salarios de los docentes.

Con el fin de examinar el impacto de la escolarización privada sobre los costes, calculamos el logaritmo de los costes por alumno sobre la proporción de escuelas privadas en el municipio. El cálculo del coste escolar incluye todo tipo de costes escolares para un alumno residente en el municipio. Los resultados se recogen en el cuadro 4.5. El modelo incluye controles para indicadores anuales y las mismas características observables que en las estimaciones anteriores. En las estimaciones de los efectos fijos municipales, encontramos un efecto positivo y estadísticamente significativo.

Björklund *et al.* (2005) calcularon la relación entre las variaciones en los costes totales escolares por alumno y las variaciones en la proporción de escuelas privadas en los cursos 1º-9º entre los años 1992 y 2001, controlando algunas covariables, y encontraron un efecto positivo pero estadísticamente no significativo que ascendía a 0,14, con un error estándar de 0,72. La magnitud de la estimación en el presente trabajo (ver cuadro 4.5) se corresponde, por tanto, con su estimación.

4.10. CONCLUSIONES

La cuestión de si la posibilidad o libertad de elección de escuela mejora la calidad de la enseñanza ha sido y sigue siendo objeto de intenso debate en Suecia así como en

Cuadro 4.5

REGRESIONES DE COSTES TOTALES POR ALUMNO

	(1)
Proporción escuelas privadas	0,23
	(0,13)+
Controles municipales	Sí
Efectos fijos municipales	Sí
Observaciones	3.086
R cuadrada	0,89

Notas: La variable dependiente es el logaritmo de los costes por alumno en el municipio. La regresión tiene en cuenta los efectos fijos anuales. Los controles de los municipios incluyen el logaritmo de ingresos familiares medios, la fracción con los datos ausentes de ingresos familiares, la fracción con padres con estudios universitarios, la fracción con padres con estudios secundarios, la fracción de inmigrantes de primera generación, la fracción de inmigrantes de segunda generación, el número de estudiantes e indicadores de mayoría política de derechas y de coaliciones políticas. Todas las regresiones están ponderadas por el número de estudiantes para los que se dispone de resultados que vivían en el municipio cuando terminaron la escuela obligatoria. Los errores estándar (entre paréntesis) permiten agrupar al nivel del municipio. + significativo al 10 por ciento; * significativo al 5 por ciento; ** significativo al 1 por ciento.

muchos otros países de todo el mundo. Nuestros resultados para Suecia muestran que tanto los temores como las expectativas suscitadas por los bonos escolares (*vouchers)* para financiar la escuela privada han sido exagerados.

En efecto, nuestros resultados muestran que un incremento de la proporción de escuelas privadas mejora de manera moderada los resultados educativos a corto plazo, como se aprecia en la nota media de 9º grado y en la fracción de estudiantes que eligen la vía «académica» en la enseñanza secundaria. Sin embargo, no apreciamos ningún efecto sobre los logros educativos a medio o largo plazo, como pudieran ser la nota media de las escuelas secundarias, los resultados universitarios o los años de escolarización. Concluimos que el efecto de primer orden a corto plazo es demasiado insignificante para producir efectos positivos duraderos.

En el debate sobre la elección del tipo de escuela, una de las principales preocupaciones es el impacto de esa elección sobre la desigualdad entre distintos grupos sociales. En Suecia, un efecto de las fuerzas competitivas liberadas por las reformas escolares de 1992 ha sido inducir una mayor estratificación de los alumnos por el nivel de estudios de sus padres y por la situación familiar de inmigrantes de segunda generación, si bien la magnitud de estos efectos es bastante pequeña. Por otra parte, no encontramos ningún efecto sobre la estratificación derivado de la condición de emigrante del propio alumno.

BIBLIOGRAFÍA

Ahlin, Å. (2003), «Does school competition matter? Effects of a Large-scale School Choice Reform on Student Performance», WP2003:2, Department of Economics, Uppsala University.

Björklund, A., Clark, M., Edin, P-A., Fredriksson, P., y Krueger, A. (2005), «The market comes to education in Sweden: An evaluation of Sweden's surprising school reforms», Russel Sage Foundation, New York.

Böhlmark, A. y Lindahl, M. (2007), «The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence», IZA Discussion Paper No. 2786.

— (2008), «Does School Privatization Improve Educational Achievement? - Evidence from Sweden's Voucher Reform», IZA Discussion Paper No. 3691.

Clark, D. (2007), «Politics, Markets and Schools: Quasi-Experimental Estimates of the Impact of Autonomy and Competition from a Truly Revolutionary U.K. Reform», Mimeo, University of Florida.

Fiske, E. y Ladd, H. (2000), «When Schools Compete: A Cautionary Tale», Brookings Institution Press, Washington DC.

Gibbons, S., Machin, S. y Silva, O. (2008), «Choice, Competition and Pupil Achievement», *Journal of the European Economic Association*, vol. 6 (4): 912-947.

Hoxby, C. (2000), «Does competition among public schools benefit students and taxpayers», *American Economic Review*, vol. 90 (5): 1209-1238.

Hsieh, C-T. y Urquiola, M. (2006), «The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program», *Journal of Public Economics*, vol. 90: 1477-1503.

Lavy, V. (2008). «Mechanisms and Effects of Free Choice among Public Schools», Mimeo, Hebrew University.

PETERSON, P, HOWELL, W, WOLF, P, y CAMPBELL, D (2002), «The Education Gap: Vouchers and Urban Schools», Brookings Institution Press, Washington DC.

SANDSTRÖM, M.y BERGSTRÖM, F. (2005), «School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You», *Journal of Public Economics*, vol. 89: 351-380.

SÖDERSTRÖM, M y UUSITALO, R (2005), «School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Selection Reform», IFAU WP 2005:7.

URQUIOLA, M (2005), «Does School Choice Lead to Sorting? Evidence from Tiebout Variation», *American Economic Review* 95 (4): 1310-1326.

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 española[1]. 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 conciertos 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 frecuente[2].

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 educativo[3]. 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 críticas[4], 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 Rock[5] 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 Colombia[6]. En esta década también se llevaron a cabo experiencias en algunos países europeos como Inglaterra[7], Finlandia[8] 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 LOGSE[9] 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 LOCE[10] 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 LOE[11], 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 autorizados[12]. 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 importe[13]. 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 educativas[14]. 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 primaria[15]. 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 bases[16] que han ido variando a lo largo estos años y que, atendiendo a 8 criterios[17], 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 públicos[18], 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 2xSMI < Renta <3xSMI: 3 puntos 3xSMI < Renta <4xSMI: 2 puntos	$\text{Puntos} = \frac{28 \times \text{SMImensual}}{\text{Renta/Nº miembros}}$	$\text{Puntos} = \frac{35 \times \text{SMImensual}}{\text{Renta/Nº miembros}}$

***** 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 extranjeras[19]. 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

	POBLACIÓN TOTAL DE LA CIUDAD			POBLACIÓN MENOR DE 6 AÑOS		
AÑO	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%
	SOLICITANTES CHEQUE ESCOLAR			BENEFICIARIOS CHEQUE ESCOLAR		
CURSO	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

			PRIMER CICLO ED. INFANTIL					SEGUNDO CICLO ED. INFANTIL				
CURSO	TOTAL	EDAD MEDIA	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 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 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.

Paine, 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.

6 EL MODELO ESPAÑOL DE SUBVENCIONES: SEGMENTACIÓN DEL ALUMNADO Y REGULACIÓN

María Jesús San Segundo

6.
EL MODELO ESPAÑOL DE SUBVENCIONES: SEGMENTACIÓN DEL ALUMNADO Y REGULACIÓN

6.1. INTRODUCCIÓN

Desde los años ochenta del pasado siglo, España aplica un modelo de subvención de los centros escolares privados que aceptan la regulación establecida por la ley (LODE). El modelo tiene rasgos comunes a los aplicados en otros países europeos y cuenta en general con una amplia aceptación, en un país caracterizado por casi un tercio de escolarización privada[1].

Sin embargo, el alcance y aplicación del derecho de elección de centro suscita debates frecuentes, e incluso conduce a la presentación de algunos recursos judiciales en diferentes regiones para aclarar la aplicación práctica de las normas. Los partidarios de un modelo menos regulado que el imperante en los últimos veinte años, presionan para relajar la normativa que frena las contribuciones familiares a los centros o la que regula los criterios de admisión de alumnos. En contraste, los defensores de un modelo que minimice las desigualdades y la segmentación del alumnado, reclaman un mayor grado de exigencia con todos los centros sostenidos con fondos públicos, sean de titularidad privada o pública.

En ocasiones el debate español sobrepasa los límites del modelo de subvenciones existente, y plantea la posibilidad de sustituirlo por uno de bonos o «cheques escolares», aunque no se suelen precisar las características del nuevo modelo a aplicar. Los anteriores capítulos de este libro muestran que no existe un único tipo de bonos escolares, y que las diferencias entre los programas aplicados en diferentes países o regiones no son triviales; de particular relevancia resultan las normas de regulación que pueden establecerse sobre recursos económicos (bonos suplementables o no) y sobre la política de admisión de alumnos. Así, por ejemplo, un programa de cheques escolares no suplementables por las familias o los centros, con estricta regulación pública sobre los criterios de admisión de alumnos cuando existe exceso de demanda, puede acercarse en la práctica tanto como se desee al

[1] En encuentas del CIS se comprueba que el porcentaje de apoyo a la subvención de los centros privados supera en 12 ó 15 puntos el porcentaje de escolarización privada (CIS,2000). En los documentos aportados al debate educativo de 2004-05, previo a la LOE, el apoyo de los grupos y organizaciones representados en el Consejo Escolar, por el modelo de conciertos es amplio (MEC, 2005).

modelo de conciertos educativos español, que proporciona fondos públicos a los centros privados seleccionados por las familias[2].

Por el contrario, una propuesta de bonos suplementables con aportaciones familiares, que no predique la intervención pública en el proceso de admisión de alumnos, se aleja totalmente de los principios de equidad que subyacen en la LODE. En este caso, en el paso de subvenciones a cheques serían de particular relevancia las consecuencias de la supresión de la regulación[3] que previsiblemente llevaría a un aumento en la selección de alumnos por parte de los centros. Los ejemplos disponibles, al igual que los modelos teóricos, predicen que las escuelas (públicas y privadas) tenderán a elegir los estudiantes menos costosos de formar, que son en general los de mayor nivel de habilidad o aptitudes y los de nivel socioeconómico más elevado. La literatura empírica proporciona abundantes ejemplos de esta tendencia a la segmentación del alumnado cuando no se regula la admisión de estudiantes en los centros financiados con fondos públicos.

Los textos teóricos aportan también argumentos, como señala Glennester (1991), ya que los mecanismos de mercado tienden a hacer que las escuelas seleccionen a sus alumnos, en términos de habilidad y de nivel socioeconómico. La elección de estudiantes por parte de las escuelas tiene alguna similitud con los problemas que plantea la selección de beneficiarios de un seguro médico: la empresa tiene incentivos para evitar a los individuos de alto riesgo y quedarse con los mejores alumnos (pacientes). Surge la «selección adversa» que puede expulsar del mercado privado a los individuos que más necesitan el servicio (educativo o sanitario). El sector público tiende entonces a ser el único que cubre a los estudiantes con mayores necesidades de apoyo educativo.

En diferentes lugares del mundo, se han desarrollado en los últimos 25 años varias experiencias de aplicación de bonos escolares que se recogen en otros capítulos del presente libro. Aunque el número de estudiantes afectados ha sido pequeño, excepto en el caso de Chile, el debate académico y de política educativa sobre este tema se ha extendido por numerosos países, los cuales, a su vez, difieren entre sí en características importantes de su sistema educativo de partida, por lo que la traslación de las experiencias internacionales no es trivial.

Al inicio del siglo XXI, los países desarrollados comparten la existencia de una educación obligatoria que se extiende a lo largo de 10 a 12 cursos; también comparten la gratuidad de esa enseñanza, al menos en los centros de titularidad pública. A partir de ese punto se inician las diferencias entre los sistemas educativos. La escolarización pública supera el 85% en la inmensa mayoría de los países, y sólo en Bélgica y Países Bajos tienen preponderancia los centros privados. En la mayoría de los países de la OCDE (Países Bajos, Bélgica, Australia, Reino Unido, Francia o España) se subvencionan las escuelas privadas, mientras que en otros (como EE.UU.) se excluyen las subvenciones. En los últimos 30 años han surgido reformas educativas o experimentos que persiguen ampliar la posibilidad de elección de centro a través de diversos instrumentos.

---

[2] La autora sugiere que el modelo sueco puede ser el más cercano al modelo español, en ese sentido [véase el Capítulo 4 de este libro].

[3] La regulación original de la LODE de 1985 ha sufrido alguna modificación que se encuentra recogida en la LOE de 2006 y que se analiza más adelante.

En los anteriores capítulos de este libro se analizan las experiencias recientes de algunos de esos países tras introducir diversos tipos de bonos escolares. Para comprender el origen y el alcance de esas decisiones, así como sus resultados, es importante tener en cuenta que los sistemas educativos analizados, al igual que los de otros países de la OCDE, difieren en varios aspectos relevantes[4]. En este capítulo se va a repasar la importancia de la escolarización en centros privados, así como la extensión que tienen las subvenciones públicas a estos centros. Y a través de todo el texto, como tema transversal, se presta atención a la regulación que se aplica (o no) a la elección de centro, y al grado de segmentación de diversos tipos de alumnos por centros que se produce en cada caso.

La organización de este capítulo es la siguiente. En el próximo apartado se describe la importancia de la escolarización privada en España y en la OCDE. El apartado tres pone énfasis en la magnitud de las subvenciones públicas a centros privados en los diferentes países. El apartado cuarto describe el modelo español de subvenciones y sus similitudes y diferencias con las experiencias de cheques. El quinto analiza la importancia de los *peer-group effects* en el rendimiento académico y en la elección de centro. El apartado sexto repasa brevemente los datos internacionales sobre segmentación del alumnado, y el séptimo hace lo propio sobre el caso español, al mismo tiempo que se destacan los cambios recientes en la regulación del modelo de subvenciones que se aplica en nuestro país. Un resumen de conclusiones pone fin al texto.

6.2. IMPORTANCIA DE LA ESCOLARIZACION PRIVADA EN ESPAÑA Y EN LA OCDE

La importancia en las últimas décadas de la escolarización privada condiciona en diversos países las políticas de elección que pueden ser aplicadas en el corto plazo. En cualquier caso, al analizar los modelos de financiación, reviste interés conocer la penetración del sector privado en la educación no universitaria, tanto en España como en el conjunto de los países desarrollados.

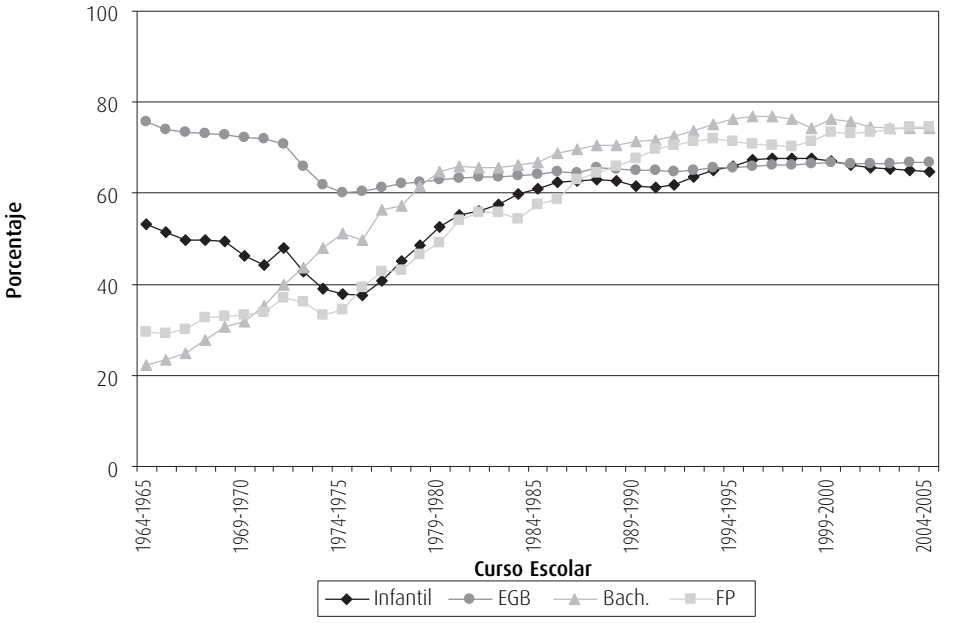
6.2.a. ¿Expansión educativa pública o privada en España?

El gráfico 6.1 muestra que la expansión educativa que se produce en España en los últimos decenios se apoya en un fuerte crecimiento de la enseñanza pública. Así, por ejemplo, en Bachillerato se pasa de un 35% del alumnado en centros públicos en 1970 a un 74,2% en el año 2005; entre 1975 y 1995 se produce una notable expansión del alumnado en centros públicos, que matriculan hoy a la mayoría de los estudiantes en todos los niveles educativos. Se puede concluir que el crecimiento de la escolarización infantil y secundaria ha

[4] Glen y de Groof (2005) resumen los rasgos más destacados del derecho a la educación básica y la elección de escuela en 40 países.

Gráfico 6.1

PORCENTAJE DE ALUMNOS MATRICULADOS EN EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: MEC (varios años). Elaboración propia.

tenido lugar a través de la construcción de centros públicos, especialmente en las regiones que presentaban déficit de escolarización más acusados[5].

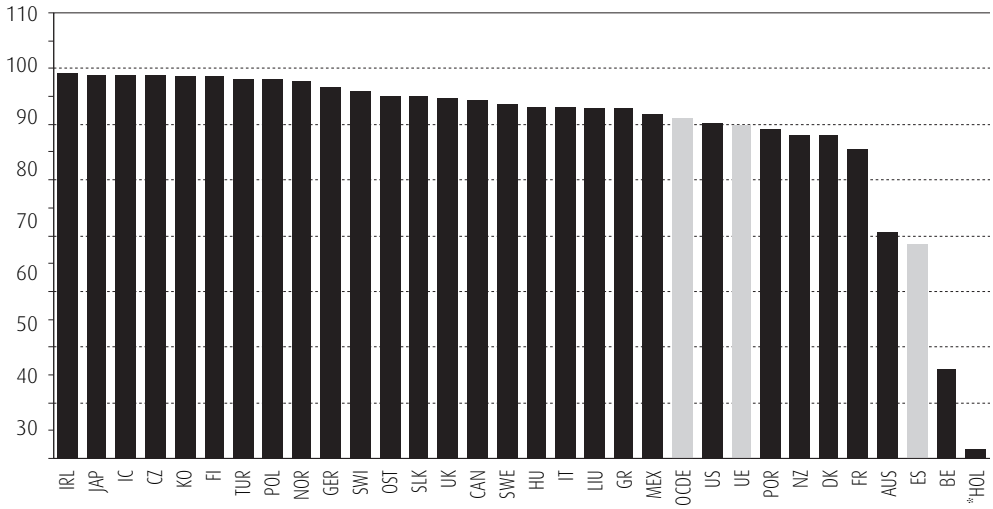
6.2.b. ¿Déficit de escolarización privada en España *versus* la OCDE?

En contraste con algunos debates recurrentes en nuestro país sobre el peso excesivo de la escolarización pública, los indicadores internacionales recuerdan que España supera ampliamente la escolarización en centros privados de casi todo el conjunto de la OCDE, como refleja el gráfico 6.2. Entre los países desarrollados, únicamente Bélgica y Países Bajos tienen mayoría de escolarización privada en los niveles no universitarios.

[5] Entre 1980 y 2000, Canarias, Andalucía, Murcia, Extremadura y Baleares elevaron más de un 50% su alumnado de secundaria al mismo tiempo que crecía su alumnado de infantil (San Segundo, 2001).

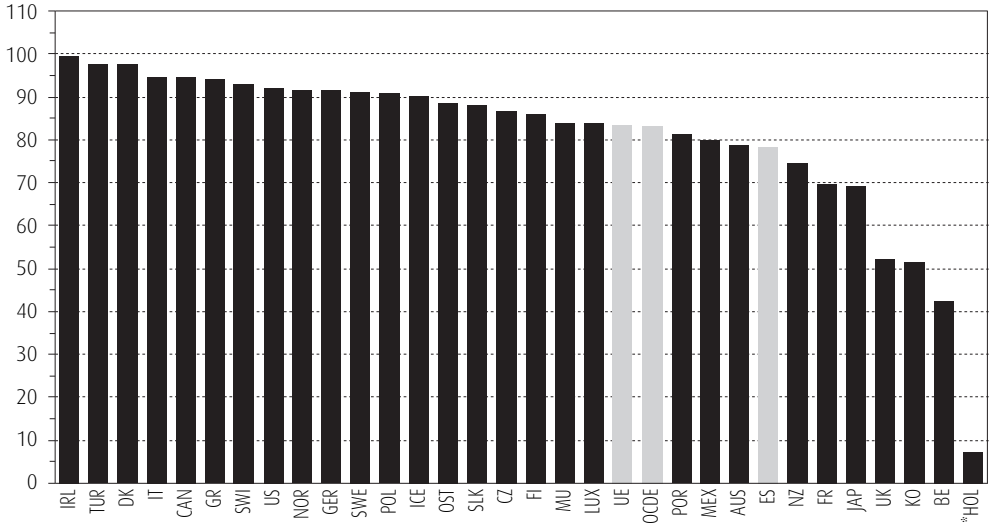
Gráfico 6.2

ALUMNADO (%) EN CENTROS PÚBLICOS EN 2006. 2A) PRIMARIA



Fuente: OCDE (2008). Elaboración propia. Datos relativos a Holanda son del año 2000.

2B) EN EL FINAL DE SECUNDARIA (BACHILLERATO Y FP)



Fuente: OCDE (2008). Elaboración propia. Datos relativos a Holanda son del año 2000.

En educación primaria, España ocupa el 3º lugar de la OCDE entre los países con menor volumen de alumnado en centros públicos (68,5%), situándose más de 20 puntos por debajo de la media de la OCDE (91,1%) o de la UE (89,9%), ambas muy cercanas a la situación de EE.UU. (90,2%), Suecia (93,5%) o Nueva Zelanda (87,9%), por mencionar casos destacados en la experimentación o implantación de bonos escolares. En definitiva, la mayoría de las experiencias recogidas en este Estudio se refieren a países con tan sólo un 10% de sector privado en la enseñanza obligatoria.

En la etapa final de secundaria la situación cambia ligeramente, ya que el 78% de escolarización pública española nos sitúa en la octava posición de la OCDE, todavía por debajo de la media (81%). De nuevo, únicamente Bélgica y Países Bajos tienen mayoría de sector privado, aunque Corea y el Reino Unido en este caso apenas superan el 50% de escolarización pública.

En relación con los países específicamente tratados en este libro, cabe destacar que EE.UU. y Suecia, protagonistas de algunas de las experiencias con bonos aquí recogidas (véanse capítulos 2 y 4) superan el 90% de matriculación en centros públicos. Si se incluyeran los datos de Chile (capítulo 3) en los gráficos, su 56% de escolarización privada tras 25 años de bonos la situarían en los puestos de cabeza tras Países Bajos (Holanda) y Bélgica.

Los indicadores internacionales recuerdan que la escolarización básica se lleva a cabo mayoritariamente en centros públicos en los países de la OCDE y que esta situación permanece estable en las últimas décadas. Sin embargo, la polémica teórica y empírica sobre los efectos de ambos tipos de centros en la eficiencia y equidad del sistema educativo se mantiene encendida[6].

Por un lado, los críticos del sector público ponen de manifiesto los problemas de falta de incentivos que pueden hacer ineficientes las escuelas públicas (Chubb y Moe, 1988; West, 1991). Por otro lado, algunos expertos subrayan el riesgo de que la ampliación del sector privado educativo suponga un aumento de la *segregación* (social, racial y religiosa) del alumnado, y un abandono de los objetivos sociales de la educación obligatoria (Levin, 1998) que son cubiertos desde el siglo XIX por los centros públicos.

6.3. IMPORTANCIA DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS A LOS CENTROS EN ESPAÑA Y EN LA OCDE

La importancia del sector privado y la existencia o no de una política de subvención de los centros privados, son dos factores clave que afectan al volumen de gasto educativo privado de cada país. Los sistemas de indicadores internacionales aportan datos que facilitan las comparaciones.

---

[6] Entre los estudios empíricos con resultados muy diversos, véase Coleman *et al.* (1982) y Goldhaber (1996) para EE.UU., Rodríguez (1988) y Parrry (1996) para Chile. Para España, Modrego y San Segundo (1988) y San Segundo (1991) (con datos individuales de finales de los ochenta) y otros estudios basados en los recientes datos de PISA como Calero y Escardíbul (2007), no encuentran efectos significativos de la asistencia a un centro privado sobre el rendimiento académico.

6.3.a. Indicadores internacionales sobre subvenciones

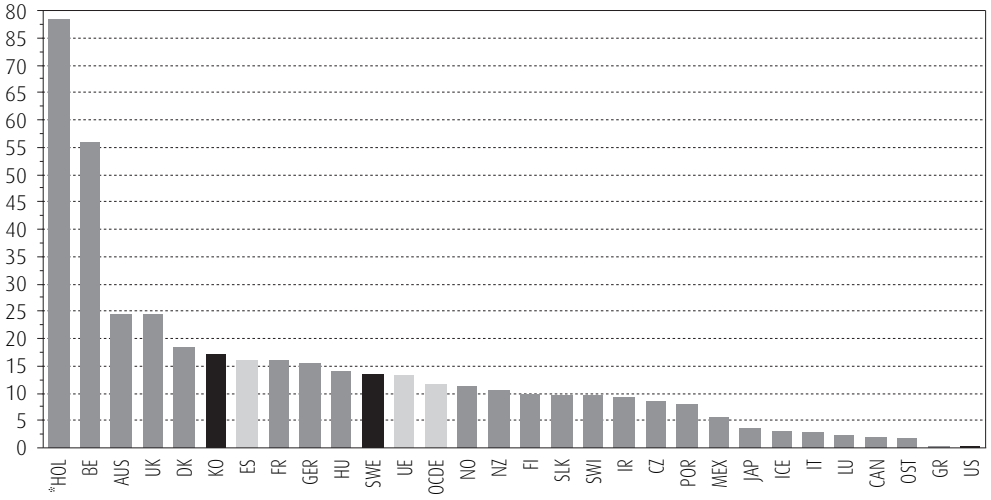
En el gráfico 6.3 se observa que el peso de las subvenciones a centros privados sobre el gasto público educativo en primaria y secundaria va desde el *77%* de los Países Bajos al 0,2% de EE.UU. y Grecia. España con un 15% ocupa el 7º lugar.

El modelo de subvenciones tiene un fuerte arraigo en Europa, como muestra el dato de que 9 de los 11 países que están por encima de la media de la OCDE pertenecen a la Unión Europea. Asimismo, entre los 10 países con menores porcentajes de subvención se sitúan grandes economías fuera de la UE como EE.UU., Canadá, Japón y México.

El gráfico 6.4 refleja la evolución en España, en los últimos 15 años, del gasto público en subvenciones a centros privados (conciertos), en proporción al gasto público total en los niveles educativos correspondientes. Aunque en 1992 no llegaba al 13%, a partir de 1997 se supera claramente el 14% y a principios del presente siglo se alcanza el 16% (valor máximo históricamente), para caer recientemente al 15% que recoge el gráfico 6.3.

Gráfico 6.3

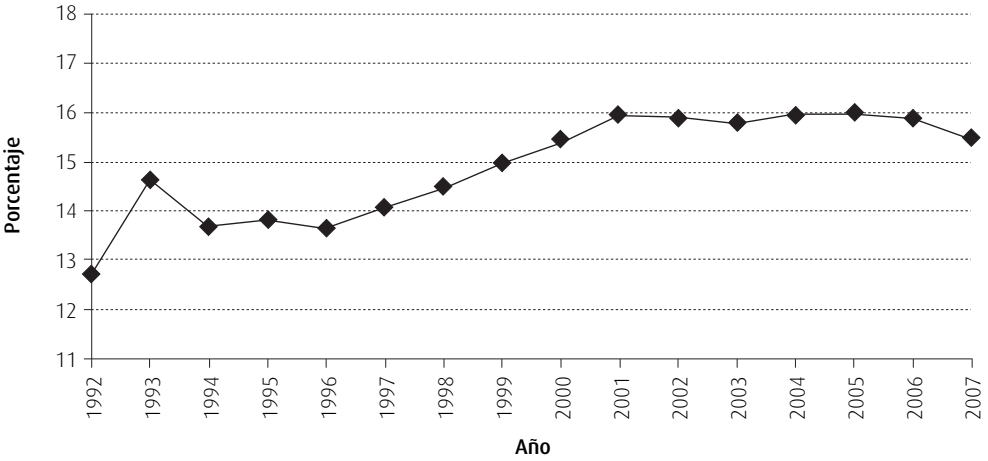
PORCENTAJE DE GASTO PÚBLICO TRANSFERIDO A LOS CENTROS PRIVADOS DE PRIMARIA Y/O SECUNDARIA EN 2005



Fuente: OCDE (2008). Elaboración propia. Datos relativos a Holanda son del año 2000.

Gráfico 6.4

IMPORTANCIA DEL GASTO EN CONCIERTOS (COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO NO UNIVERSITARIO)



Fuente: OCDE (2008). Elaboración propia. Datos relativos a Holanda son del año 2000.

6.3.b. Subvenciones a centros privados en España y en la OCDE

La situación mayoritaria en la OCDE corresponde a la existencia de una política de subvención de los centros privados a cambio de una regulación de diversos aspectos de su funcionamiento.

El programa más antiguo corresponde a Países Bajos que desde 1917 concede financiación idéntica a los centros públicos y privados, lo que ha permitido la expansión de la educación privada, fundamentalmente religiosa. Así, en 1880, el 75% de la matrícula en la enseñanza primaria estaba en el sector público, mientras que en 1980 el 70% del alumnado asiste a centros privados de los que el 95% es de carácter religioso. Las familias eligen (o crean) un centro según su formación religiosa y la composición socioeconómica del alumnado, más que en función de resultados académicos, que no suelen estar disponibles hasta el final de secundaria.

El gobierno paga directamente los sueldos del profesorado, cuyo número por centro viene determinado en función del volumen de alumnos. Las escuelas (públicas, católicas y protestantes) tienen tamaños reducidos, y se estima que esto eleva los costes educativos entre un 10 y un 20% (James, 1984). Los centros privados pueden cobrar tasas relativamente bajas (de $ 100 a $ 200 al año), pero no pueden excluir a los alumnos que no tengan capacidad para pagarlas. Desde los años 70 se introducen fondos compensatorios

que ayudan a los centros con estudiantes desfavorecidos socioeconómicamente o por su origen étnico (Ritzen *et al.,* 1998). En conjunto, se suele dictaminar que este modelo de financiación y elección parece prestar más atención a regular la equidad que a estimular la eficiencia.

En Francia, la subvención de las escuelas está regulada por la Ley Debré de 1960, que convierte los centros privados en cuasi-públicos: por su financiación del profesorado, por las normas que fijan las ratios alumnos-profesor, que además prohíben una admisión sectaria y que fijan la misma evaluación para los alumnos de todos los centros (Fowler, 1992).

El Reino Unido pasa con la ley de 1988 a subvencionar plenamente la mayoría de los centros privados, religiosos o no, alejándose drásticamente de un modelo local-público previo, que se diferencia del norteamericano en que en el caso británico la financiación proviene del gobierno central (Gibbons *et al.,* 2006).

En España, la constitución de 1978 establece la gratuidad de la enseñanza obligatoria, pero el desarrollo de este principio no se produce hasta la aprobación de la LODE en 1985. Con esta ley se aprueba un sistema de financiación de la enseñanza obligatoria[7] que garantiza la subvención de los centros privados que cumplen una serie de requisitos y que pasan a denominarse centros concertados. Las familias eligen el centro que desean para sus hijos, y los centros deben mantener un número mínimo de alumnos por profesor para conservar las subvenciones. Se trata por tanto de un sistema de financiación en el que «los fondos siguen a los alumnos», con rasgos comunes con los sistemas utilizados en otros países europeos al establecer una estricta regulación de los centros subvencionados. Esta regulación afecta fundamentalmente a cuatro ámbitos: gratuidad, recursos (gasto y ratio alumnos-profesor), órganos de gobierno y criterios de admisión de alumnos, como se ve a continuación (San Segundo, 1995).

6.4. EL MODELO ESPAÑOL DE SUBVENCIONES A LOS CENTROS PRIVADOS

Con el fin de ilustrar las diferencias y semejanzas entre bonos escolares y subvenciones se va a describir el modelo español de conciertos creado por la LODE de 1985, poniendo el énfasis en sus diversos elementos de regulación.

6.4.a. Regulación de los recursos económicos y el tamaño del grupo

El modelo de financiación español se basa en un *módulo económico por unidad escolar*, que establece la subvención para un grupo (aula) de alumnos. El módulo fijado anual-

[7] El modelo original viene recogido en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 03.07.85), en el Real Decreto de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (DsC, 18.12.85), y en el Real Decreto sobre criterios de Admisión de Alumnos (DsCA, 18.12.85). Cuando es pertinente se mencionan las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica de Educación (LOE, 03.05.06).

mente por el gobierno central en los Presupuestos fija una cota mínima para todas las regiones. Pero las leyes no se limitan a exigir que el módulo aprobado garantice la gratuidad (artículo 117.3 de la LOE), sino que requieren que el coste de una unidad no exceda de los módulos fijados (artículo 37 del DsC).

Para calcular el módulo, la administración utiliza los costes de profesorado que fija el convenio del sector educativo. Aunque los salarios del profesorado del sector privado son aún inferiores en muchos casos a los de los funcionarios de las escuelas públicas, se establece el compromiso legal de lograr la convergencia en remuneraciones (artículo 117.4 LOE).

Además, la financiación asignada a otros gastos corrientes se determina con los mismos criterios que se aplican en los centros públicos (art. 117.3.b de la LOE). Y los centros concertados tienen limitada por ley la cantidad que pueden cobrar a los alumnos por actividades complementarias (art. 51.2 LODE).

Por último, los centros subvencionados no pueden mantener ratios alumnos-profesor inferiores a los que se den en los centros públicos de la zona (provincia). (art. 16 DsC).

Si se revisa este conjunto de reglas cabe concluir que, además de garantizar la financiación de los centros privados, que son utilizados por una tercera parte de los alumnos, las normas parecen cumplir varios objetivos específicos:

(i) En primer lugar, al financiar clases o grupos de alumnos, se obvian los problemas técnicos que plantean las subvenciones por alumno, como los bonos, que pueden proporcionar pérdidas o beneficios a los centros según oscile cada año el tamaño del grupo o aula. En el modelo español, los centros subvencionados deben ser instituciones sin fines de lucro (art. 51.2 LODE), y el módulo hace compatible la gratuidad con este precepto.

Alternativamente, los modelos de bonos fijan una subvención pública por alumno, como en el caso de Chile, y las escuelas pueden obtener pérdidas o beneficios en función del número de alumnos que consigan por aula. El modelo conduce de manera natural, por así decirlo, a la liberalización de las contribuciones o aportaciones adicionales de las familias y de otros ingresos, como ha ocurrido en Chile.[8] Por otro lado, el «cheque por alumno» permite condicionar el volumen de subvención que se otorga cada mes a un centro al número de los que asisten efectivamente a clase, luchando así contra el abandono escolar.

(ii) En segundo lugar, las normas españolas tratan de garantizar que las subvenciones no financien una enseñanza de mayor coste que la proporcionada por los centros públicos. Puede decirse que la ley de 1985 contiene una cierta idea de equidad, buscando que el nivel de «calidad» de los *inputs* (gasto por alumno, ratio alumnos-profesor) sea casi idéntico en todos los centros financiados con fondos públi-

[8] El modelo sueco de cheques (capítulo 4 de este libro) representa la excepción, al combinar entidades con ánimo de lucro, bonos por alumno y limitaciones a las cuotas o aportaciones familiares.

cos (San Segundo, 1988).[9] Ciertos países europeos (Francia y Suecia, por ejemplo) han limitado históricamente las subvenciones, impidiendo que superen el gasto de los centros públicos. Sin embargo, otros países con cheques o subvenciones permiten las contribuciones adicionales por parte de las familias.

Los bonos suplementables como los de Chile desde 1993 (véase el capítulo 3), y los de los experimentos en EE.UU. difieren sustancialmente del modelo español a este respecto, ya que abren la posibilidad de divergencias importantes en recursos disponibles entre los centros sostenidos con fondos públicos. Esta posibilidad suele favorecer a los centros privados, como ha venido ocurriendo en el caso de Chile[10], y tiende a desanimar a las familias de menor nivel de renta a la hora de considerar diversos tipos de escuelas para sus hijos.

6.4.b. Regulación de la admisión de alumnos

El sistema de financiación establecido en 1985 trata de garantizar asimismo el derecho de las familias a poder optar entre todos los centros que reciben financiación pública (art. 4 LODE). Sin embargo, varios hechos tienden a limitar el ejercicio de ese derecho: la escasa información disponible sobre la calidad de los centros, la importancia que se concede a la zona de residencia, así como los gastos de transporte y comedor.

(i) Los efectos de la caída de la natalidad, junto con la necesidad de mantener una ratio mínima alumnos-profesor, parecen dar relevancia a la competencia entre centros por atraer estudiantes y así garantizar las subvenciones. Sin embargo, para que la competencia estimule la eficiencia es necesario que los agentes posean *información suficiente* sobre el funcionamiento de los distintos centros.

El acceso de las familias a información referente a la calidad académica de las escuelas ha sido históricamente difícil en un sistema como el español, sin pruebas comunes, sin evaluaciones de conocimientos básicos mediante tests. Esta ausencia de evaluaciones homogéneas de los alumnos de distintos centros es un problema de especial importancia en la enseñanza primaria. Algunos objetivos educativos mínimos: comprensión del lenguaje, amplitud del vocabulario, conocimientos básicos de matemáticas, etc. son fácilmente evaluables mediante tests. Estos análisis de resultados pueden ser de gran utilidad para diagnosticar problemas y proporcionar soluciones, en un nivel de enseñanza que es crítico para poder plantear objetivos de equidad y eficiencia en todo el sistema educativo. La LOE de 2006 establece evaluaciones en 4º curso de primaria que comenzarán a aplicarse en breve, aunque sin carácter universal.

En varios países se opta por realizar evaluaciones sistemáticas de los alumnos a determinadas edades y su experiencia permite analizar las ventajas e inconvenientes de dife-

---

[9] Las diferencias en nivel de financiación de los centros de diferentes regiones no han sido sin embargo abordadas (San Segundo y Vaquero, 2007).

[10] En Chile, en 1996, las contribuciones familiares son un 25%-35% más elevadas en los centros católicos que en los públicos (McEwan y Carnoy, 2000).

rentes opciones. A título de ejemplo, en Inglaterra se puede observar que la política general de impulso de la elección de centro y de la competencia se ha apoyado en la publicación de los resultados obtenidos por los centros en tests impartidos a los estudiantes de 7, 11 y 14 años. Sin embargo, el modelo inglés ha generado críticas al publicar únicamente resultados absolutos, sin descontar el origen socioeconómico de los alumnos o su nivel de partida.[11] Un modelo similar de difusión de resultados brutos de centros muy diversos comienza a aplicarse en la Comunidad de Madrid. Este tipo de datos, claramente incompletos, no resuelve todos los problemas de información de las familias, que necesitan conocer si los centros elevan el aprendizaje de los alumnos. En definitiva, para los usuarios (familias, gobierno) resulta relevante identificar el «valor añadido» de una escuela sobre el desarrollo de aptitudes y competencias diversas de los jóvenes.

(ii) En cuanto a la regulación pública de los procedimientos de admisión, hay que destacar que los *criterios* establecidos inicialmente en 1985 daban prioridad, en caso de exceso de demanda, a los solicitantes de menor renta. A partir de 1993 se prima el criterio de proximidad al centro sobre el de ingresos familiares. Por último, en 1997 se produce una nueva modificación que mantiene la puntuación asociada a la renta (2,1 ó 0 puntos), y fija los puntos por distancia al centro en 4,2 ó 0. De esta manera se consolida la tendencia a la «zonificación», o asignación de los alumnos a las escuelas más próximas a su residencia. Este hecho se ve reforzado al elevarse el peso de la presencia de hermanos en el centro (4 puntos para el primero, 3 para los siguientes) en la asignación de prioridad. Asimismo, se permite al centro que asigne 1 punto por otros criterios «públicos y objetivos». Este último precepto suscita gran controversia, ya que deja en manos de los centros las decisiones de admisión en los numerosos casos de empate entre solicitantes, y abre la puerta a la utilización de criterios académicos o sociales encubiertos en las admisiones.

A favor de la asignación de alumnos por zonas se puede aducir que minimiza los costes de transporte escolar y facilita enormemente la planificación educativa. En contra, hay que mencionar los problemas que puede causar la falta de competencia entre los centros, y la imposibilidad para los alumnos más desfavorecidos de acceder a centros fuera de su zona de residencia, reforzando la segregación socioeconómica de la vivienda. Así, la zonificación tradicionalmente aplicada en EE.UU. ha sido considerada responsable de trasladar durante décadas la segregación socioeconómica y racial de la vivienda a las escuelas (Rivkin, 1994).

Como alternativa al modelo hoy vigente en España, se podría experimentar con una combinación de criterios en aquellos centros que presenten exceso de demanda. Una parte de las plazas pueden asignarse a los residentes de la «zona», y el resto a otros solicitantes, mediante un sorteo, como se hace en buena parte de los programas de elección de centro aplicados en EE.UU. (OCDE, 1994).

---

[11] Mizala, Romaguera y Urquiola (2007) analizan en detalle el problema de elaboración de *rankings* de centros que proporcionen información sobre el valor añadido en el aprendizaje.

Para profundizar en la importancia práctica de las reglas de admisión de alumnos, en la próxima sección se analiza la trascendencia de los *peer-group effects,* o efectos de los compañeros de estudios, tanto en el rendimiento académico como en las decisiones familiares de elección de centro. Su relevancia empírica explica el protagonismo de la regulación de la admisión de alumnos en los debates sobre políticas de elección de centro.

(iii) Los gastos de transporte y comedor escolar pueden condicionar la elección de centro por parte de las familias que los modelos tanto de subvenciones como de cheques pretenden incentivar (Levin, 1998). En el modelo español estos gastos no son cubiertos de manera sistemática por las diferentes Comunidades Autónomas, que sin embargo dedican 156 millones de euros en 2007 a proporcionar ayudas a las familias para cubrir este tipo de gastos en la educación obligatoria. La mayoría de los fondos (121 millones) se destina a los gastos de comedor.

6.5. IMPORTANCIA DE LOS *PEER-GROUP EFFECTS* EN EL RENDIMIENTO ACADÉMICO Y EN LA ELECCIÓN DE CENTRO

La observación ocasional y los estudios empíricos sugieren que las familias eligen centro educativo teniendo en cuenta las características del alumnado, como el nivel socioeconómico o el nivel de habilidad. Tanto por razones de producción de capital humano, como por razones de certificación o señalización, puede haber motivos para ello, como muestran los trabajos empíricos que se repasan a continuación.

6.5.a. Rendimiento académico y *peer-group effects*

La literatura empírica sobre producción educativa de los últimos cincuenta años, contiene numerosos estudios que identifican efectos significativos de las características de los compañeros sobre el aprendizaje de los alumnos. El interés académico y político en esta literatura surgió en EE.UU. durante la lucha por los Derechos Civiles de los años cincuenta y sesenta y, especialmente, tras la sentencia del caso Brown en 1954 que acabó con la segregación racial en las escuelas al poner fin al «separados pero iguales». Las escuelas separadas para blancos y negros eran declaradas inherentemente desiguales, aunque tuvieran el mismo gasto e instalaciones similares.

El informe Coleman (1966) sobre Igualdad de Oportunidades Educativas investiga las condiciones de las escuelas utilizadas por los estudiantes de diferentes razas, así como los efectos de esas condiciones sobre el rendimiento escolar de los alumnos blancos y negros. Coleman (1966) resume los resultados del informe como sigue: «La magnitud de las diferencias entre las escuelas a las que asisten los negros y aquellas a las que asisten los blancos son las siguientes: la menor, instalaciones y programas de enseñanza; la siguiente, la calidad del profesorado, y la mayor, el historial educativo de los compañeros de estudio. El orden de importancia de estos *inputs* sobre el rendimiento de los estudiantes negros es

exactamente el mismo: instalaciones y programas, el menos importante; la calidad del profesorado a continuación, y el historial de los compañeros, el más importante».

Técnicamente, este estudio ha recibido numerosas críticas por utilizar datos agregados, por los sesgos de la muestra y por la interpretación de los resultados del análisis de la varianza. En consecuencia, las conclusiones del Informe Coleman no se pueden utilizar como base para diseñar una política educativa, pero este informe cuestiona abiertamente las nociones tradicionales de calidad de la enseñanza y ha tenido una gran influencia en toda la literatura educativa posterior.

Durante tres décadas tras el Informe Coleman, diversos trabajos utilizan datos individuales para investigar los efectos de la composición socioeconómica, racial y por habilidades de los centros educativos, sobre el rendimiento escolar.

Para EE.UU., Summers y Wolfe (1977), Henderson *et al.* (1978) y San Segundo (1985) encuentran efectos positivos y significativos de la habilidad media de los compañeros sobre el aprendizaje de lengua o matemáticas. Los dos primeros estudios se refieren a la enseñanza primaria y el último a la etapa final de secundaria. Para añadir precisión al análisis, los dos últimos trabajos estiman que los *peer-group effects* son cóncavos, por lo que se puede concluir que los alumnos de menor habilidad ganan más al situarlos en clases con compañeros más avanzados, de lo que perderían éstos al mezclarlos con los menos aventajados.

Por otro lado, en cuanto al impacto de la composición social de la clase, se pueden mencionar los estudios de Winkler (1975) sobre primaria y de San Segundo (1985) sobre secundaria, que encuentran efectos del nivel socioeconómico medio de los compañeros sobre el rendimiento académico. El último trabajo estima que estos efectos pueden ser convexos, sugiriendo que los estudiantes más favorecidos socialmente son los que más se benefician de asistir a un centro con alto nivel socioeconómico.

Para España, Modrego y San Segundo (1988) encuentran importantes efectos de la habilidad media y del índice socioeconómico medio del centro, en los resultados que obtienen en tests de lengua y matemáticas jóvenes que cursan Bachillerato o Formación Profesional. García (2000) identifica efectos significativos de los resultados medios de los compañeros en tests de economía sobre el aprendizaje de teoría económica por parte de estudiantes universitarios. Recientemente, Oriol y Escardibul (2007) utilizan los datos de PISA-2003 para estimar una relación estadística significativa entre el nivel educativo de los padres y madres de los alumnos y los resultados en los tests de matemáticas para los jóvenes de 15 años.

Puede decirse que la literatura internacional de producción educativa ha acumulado un número importante de estimaciones empíricas a favor de los *peer-group effects,* y que esta cadena de resultados ha afectado sustancialmente la formulación de modelos teóricos, que en la última década incorporan la existencia de estos efectos como una característica esencial de los modelos (Epple y Romano, 1998). Sin embargo, durante años se han mantenido algunas dudas acerca de la precisión de los efectos estimados, ya que se sospecha que las características de los compañeros son variables endógenas en los análisis econométricos.

Las familias las eligen en función de otros factores no observables (como la motivación y las aspiraciones) que afectan al rendimiento académico.

Varios estudios recientes abordan estos problemas estadísticos a través de tres estrategias diversas: utilizando variables instrumentales, incorporando efectos fijos de las escuelas o empleando muestras de hermanos. Destacan los trabajos de Hoxby (2000), Hanushek *et al.* (2001) y McEwan (2003) que identifican efectos significativos de las características de los compañeros de estudios, después de corregir por los posibles sesgos mencionados. En particular, McEwan (2003) encuentra que el nivel educativo medio de las madres de los alumnos tiene una relación estadística clara con el rendimiento académico, en matemáticas y español, para los jóvenes de 14 años en Chile.

En definitiva, la literatura empírica internacional sugiere que la composición social y por habilidad de la clase, es un factor relevante en la determinación del rendimiento académico de los estudiantes. No puede resultar entonces extraño que las familias presten atención a estas variables cuando eligen un centro educativo para sus hijos.

6.5.b. Elección de centro y *peer-group effects*

Diversos estudios demuestran que las familias, al elegir un centro educativo, no tienen en cuenta únicamente la distancia a la residencia familiar o el perfil religioso del centro, sino que conceden gran importancia a la composición socioeconómica del alumnado, variable que suele ser más fácil de observar que la composición en términos de habilidad. En los casos en los que se dispone de suficiente información pública sobre las aptitudes del alumno o el rendimiento académico de los centros, estas características también afectan a la elección de escuela.

La mayoría de los trabajos empíricos que indagan en la elección de centro público o privado para EE.UU., ponen de manifiesto la importancia de la renta familiar o la religión en la opción por un centro privado. Algunos estudios más detallados logran profundizar en los determinantes del proceso de decisión identificando la preferencia de los padres por las escuelas con alumnado de mayor nivel socioeconómico y con menor presencia de minorías étnicas. (Goldhaber, 1996; Lankford y Wychoff, 1992).

Para el caso de Chile, Elacqua (2004) analiza las respuestas de las familias a cuestionarios sobre las características relevantes de los centros y las confronta con las elecciones efectivamente realizadas para sus hijos (y con las alternativas consideradas). En ambos casos hay un efecto significativo de las preferencias religiosas. Sin embargo, la importancia de las características socioeconómicas del alumnado no se menciona apenas en las encuestas, mientras que se revelan cruciales en las decisiones de las familias. Se comprueba que las escuelas consideradas por los padres para sus hijos pueden diferir en otros rasgos, pero comparten el perfil socioeconómico de los compañeros de estudios. Aunque las familias no lo declaren en las encuestas, seleccionan el centro escolar de sus hijos prestando gran atención al nivel social de su alumnado.

En España, los escasos estudios disponibles ponen de manifiesto la importancia de la renta familiar y del nivel socioeconómico en la decisión de matricular a los hijos en un centro privado (Mancebón y Pérez, 2007; San Segundo, 1991). Los resultados académicos previos también tienen una relación positiva con la elección de colegio privado (Mancebón y Pérez, 2007).

En el Reino Unido, la política de elección de centro permite observar que las familias buscan maximizar el nivel socioeconómico medio del alumnado en el que se integran sus hijos (Wilms y Echols, 1992).

Cabe preguntarse si las características de las escuelas públicas afectan a la decisión de acudir a un centro privado. Figlio y Stone (2001) identifican impactos de las ratios alumnos-profesor públicas y de las tasas de delincuencia sobre la escolarización privada en EE.UU. Los estudiantes de mayor nivel económico y de habilidad tienden a abandonar el sector público si éste mantiene ratios alumnos-profesor elevadas y se sitúa en zonas de alta criminalidad.

En el cuadro 6.1 puede comprobarse que España representa una excepción en el panorama internacional al tener los centros privados mayor número de alumnos por profesor que los centros públicos, situación que contrasta con la habitual en EE.UU., el Reino Unido o Australia. Solamente Bélgica y Francia se acercan a nuestro modelo, con centros privados que no mejoran las ratios del sector público. La elección pública-privada en la Europa continental parece tener otros determinantes, como las preferencias religiosas (Ambler, 1994) y los *peer-group effects.*

6.6. SEGMENTACIÓN DEL ALUMNADO BAJO DIFERENTES MODELOS DE FINANCIACIÓN Y ELECCION DE CENTRO

Cuando se desea analizar la segmentación del alumnado que se produce en diferentes lugares y con diversos modelos educativos, aparecen serios problemas estadísticos. La

Cuadro 6.1

RATIO ALUMNOS-PROFESOR EN SECUNDARIA OBLIGATORIA 2006

PAÍS	ED. PÚBLICA	ED. PRIVADA
BÉLGICA	9,2	9,5
ESPAÑA	11,2	16,1
FRANCIA	14,1	14,2
AUSTRALIA	12,4	11,8
REINO UNIDO	18,5	6,6
USA	15,6	9,4
MEDIA OCDE	13,5	12
MEDIA UE	11,7	10,7

Fuente: OCDE (2008). Elaboración Propia

comparación entre países que difieren en niveles de desigualdad socioeconómica, en grado de segregación de la vivienda, y en selectividad del alumnado, resulta de escasa utilidad.

De mayor relevancia parecen los análisis dentro de cada país sobre los efectos de cambios en las políticas de financiación (como la introducción de bonos escolares) y de elección de centro. A continuación se resumen los resultados de algunos trabajos que se centran en la evolución de la segmentación del alumnado.

(i) En el caso de Chile, se dispone ya de numerosas investigaciones que confirman que la introducción de cheques escolares en los años 80 y el consiguiente paso de un 15% de escolarización privada en 1981 a un 47% en 2005 se ha producido a través de un abandono del sector público por parte de las clases medias urbanas [véase el Capítulo 3 de este libro]. La segmentación creciente del alumnado es la principal consecuencia del modelo de bonos, según Hsieh y Urquiola (2006), que no encuentran un impacto agregado (nacional) sobre el rendimiento académico.

Puede interpretarse que Chile se aproxima al modelo analizado por Epple y Romano (1998), ya que además de la libre elección y los bonos, desde 1993 se introduce la posibilidad de contribuciones económicas familiares en ciertos casos consolidando un modelo de bonos escolares suplementables. En definitiva, los centros tienen incentivos para seleccionar a los estudiantes de mayor habilidad, más fáciles de formar y graduar. La consolidación de un alumnado de alta capacidad les permite cobrar cantidades adicionales a las familias que buscan los mejores *peer-effects* posibles.

Profundizando en esta línea de investigación, el trabajo de Contreras *et al.* (2007) demuestra que las escuelas privadas subvencionadas seleccionan con frecuencia (60% de los casos) al alumnado. El criterio más extendido de selección parece ser el de habilidad o aptitudes, ya que el 48% de sus alumnos (frente a un 5% en los centros públicos) declaran haber realizado pruebas de admisión.

(ii) En Nueva Zelanda, Ladd y Fiske (2001) documentan el aumento de la segmentación de las minorías tras las reformas educativas que permitieron la selección de alumnos por las escuelas y las contribuciones económicas de las familias [véase Capítulo 7 de este libro]. La introducción de estas dos medidas genera similitudes entre los casos de Chile y Nueva Zelanda.

En Suecia, por el contrario, no hay evidencia de marcados aumentos en la segregación del alumnado inmigrante o de ingresos reducidos, tras la reforma educativa de 1992 (Böhlmark y Lindahl, 2007 y Capítulo 4 de este libro). Puede pensarse que este resultado guarda alguna relación con la estricta regulación aplicada a la admisión de alumnos. Otro dato que apoya esta hipótesis lo proporciona una política reciente de la ciudad de Estocolmo, que liberalizó las admisiones, conduciendo a un aumento en la segregación por renta y origen de los alumnos.

(iii) En el Reino Unido, las políticas de competencia y elección de centro introducidas desde 1988, han dado lugar a numerosos trabajos con estimaciones diversas sobre la evolución de la segmentación del alumnado. Goldstein y Noden (2003) estiman

que crece la segmentación socioeconómica, mientras que Gibbons y Telhaj (2006) no encuentran evidencia clara de aumentos en la segregación para el conjunto del país, al igual que Allen y Vignolas (2006). Estos últimos, sin embargo, identifican un crecimiento de la segmentación socioeconómica del alumnado en el área de Londres, así como una asociación estadística significativa entre porcentaje de centros «concertados» y segregación para diferentes municipios del país.

(iv) El último ejemplo puede relacionarse con algunos de los experimentos de elección de centro en EE.UU., aunque en este caso sólo afectan a los centros públicos. Destaca la evidencia disponible para Chicago, donde más de la mitad de los alumnos eligen un centro público diferente al que se les asignaría inicialmente en función de su residencia. Se comprueba que la movilidad conduce a una fuerte segmentación por habilidad (un 74% de los alumnos en el 1er cuartil de habilidad cambiando de escuela), y que los resultados globales en la ciudad, tanto en tests como en graduación, no varían significativamente como consecuencia de esta política (Cullen, Jacob, Levitt, 2005).

Hay que tener en cuenta que los análisis referidos a EE.UU. son especialmente difíciles de estimar e interpretar, dada la segregación del alumnado que caracteriza el punto de partida. El modelo local-público tradicionalmente aplicado, ha reforzado durante décadas los incentivos a la segregación socioeconómica y racial de la vivienda, por lo que las reformas y experimentos aplicados en los últimos años actúan sobre esa situación inicial (Rivkin, 1994). De hecho, las oportunidades que les ofrecían a los jóvenes de renta reducida para escapar de centros públicos que se caracterizaban como guetos, es una de las razones que llevaron a algunos legisladores negros a apoyar programas experimentales en Nueva York (Lankford and Wyckoff, 2006), Milwaukee o Washington D.C.

6.7. SEGREGACIÓN DEL ALUMNADO EN ESPAÑA Y REGULACIÓN

Como se indica más arriba, el modelo español de financiación de la educación obligatoria ofrece a las familias el derecho formal a la elección de centro público o privado-subvencionado, como la mayoría de los países europeos (Ambler ,1994).

La legislación española intenta, desde el inicio del modelo creado con la LODE de 1985, evitar la segmentación del alumnado y la selección de alumnos por parte de los centros. Sin embargo, la experiencia acumulada durante 20 años pone de manifiesto la necesidad de reforzar algunos aspectos de la regulación, como queda plasmado en la nueva ley, LOE de 2006. A continuación se repasan algunos puntos concretos.

6.7.a. Segregación socioeconómica y gratuidad

Con objeto de prevenir la selección económica del alumnado se establece en 1985 el principio de la gratuidad de la enseñanza en todos los centros sostenidos con fondos públi-

cos y se descarta el modelo de contribuciones adicionales para los centros públicos y concertados. Sin embargo, el análisis de la situación real de la red concertada pone de manifiesto la abundancia de centros que utilizan procedimientos diversos para cobrar cuotas adicionales de cierta importancia. Villarroya (2000) documenta la extensión de este fenómeno en los centros catalanes durante los años noventa. Hacia 1996, las contribuciones mensuales de las familias oscilan entre los 12-18 euros de las zonas más desfavorecidas y los 90 euros en los barrios más acomodados.

Los estudios empíricos sobre elección de centro también aportan información relevante sobre las características del alumnado de los sectores públicos y privado. Así, en los años ochenta, en torno a la aprobación de la LODE, la renta familiar muestra una clara relación con la escolarización privada (San Segundo, 1991). Veinte años después, con la política de gratuidad consolidada, se comprueba que el nivel socioeconómico familiar sigue guardando una relación clara y significativa con la probabilidad de asistir a un centro concertado. A principios del siglo XXI, la segmentación socioeconómica (por renta y educación de los padres) del alumnado por sectores educativos es aún destacada, como demuestran Mancebón y Pérez, (2007) con datos recogidos en tres regiones españolas.

El gráfico 6.5 muestra cómo la relación estadística positiva entre la renta per cápita de las regiones y el porcentaje de escolarización privada se mantiene en 1996 y en 2005, para diversos niveles educativos. La generalización de la gratuidad no ha transformado este hecho.

En el año 2006, la LOE modifica la regulación establecida en la LODE para garantizar la gratuidad. Se refuerza en su artículo 88.1 la prohibición de imponer aportaciones económicas, incluidas las dirigidas a fundaciones o asociaciones. Serán necesarios varios años para evaluar el impacto real de estas normas en las diferentes Comunidades Autónomas que deben aplicarlas.

6.7.b. La gratuidad de la Educación Infantil

La expansión educativa que se generaliza en los países de la OCDE tras la Segunda Guerra Mundial, se apoya en buena medida en la extensión de la educación obligatoria de los 6 a los 16 años, en la mayoría de los países, y de los 6 a los 18 años en algunos. El período infantil, sin embargo, queda al margen de estas medidas y conoce una implantación variable en diferentes sociedades.

En definitiva, no se cuenta durante décadas con un consenso sobre la efectividad educativa y social de los programas impartidos a esas edades (0 a 5 años). Esa ambigüedad se rompe en los últimos años al combinarse la investigación en neurociencia sobre el desarrollo cognitivo y de habilidades diversas en los primeros años de la vida, con la evidencia estadística a favor del impacto de la Educación Infantil en la prevención de desigualdades. Como consecuencia de los avances en la investigación en este campo, tanto la OCDE (2006) como la UNESCO (2006, 2008) recomiendan con énfasis creciente las inversiones de los países de todos los niveles económicos en Educación Infantil. Son precisamente los niños y

niñas más desfavorecidos en términos socioeconómicos los que más se benefician de una atención educativa temprana.

Los datos demuestran que la expansión educativa española de las tres últimas décadas ha prestado atención destacada a la Educación Infantil, en la que el déficit inicial de los años 70 se convierte en 2005 en un lugar destacado para España, el 4º entre los países de la OCDE (San Segundo, 2009).

A finales de los años 70, durante la transición española a la democracia, la tasa de escolarización a los 3 años no llega al 10%. La acelerada expansión educativa de los años 80 hace que se alcance el 37% en 1992, todavía a gran distancia de los datos de Bélgica y Francia (98 y 99%). La siguiente década trae la práctica convergencia con estos países, y el indicador correspondiente a 2005 (94,6%) empuja a España a la 4ª posición, cerca ya del objetivo del 100% de la población escolarizada.

Por otro lado, los indicadores internacionales muestran que el crecimiento de la cobertura de la Educación Infantil se acompaña de una mejora en la calidad, si aceptamos que en este nivel la reducción de la ratio alumnos-profesor tiene gran relevancia. Asimismo, es destacable que el nivel infantil sea aquel en el que España supera el gasto por alumno de numerosos países desarrollados (San Segundo, 2009).

En este contexto expansivo de la Educación Infantil, su falta de gratuidad en el sector privado ha creado varios tipos de problemas. En primer lugar, de cobertura, al no contar muchas ciudades con suficientes plazas públicas para los niños y niñas de 3 años. En segundo lugar, porque el proceso de admisiones de alumnos en los centros concertados en Primaria, se enfrentaba con conflictos entre los «nuevos» solicitantes y los que habían accedido al centro en la etapa infantil, no gratuita.

Ante la demanda creciente que convierte la enseñanza infantil en prácticamente universal, las dos últimas leyes educativas (la LOCE de 2002 y la LOE de 2006) establecen su gratuidad. Sin embargo, la LOCE no incorpora Memoria Económica ni se aportan fondos para hacer realidad este compromiso. La LOE, por el contrario, se acompaña de financiación del gobierno central para completar la escolarización pública y privada de los niños y niñas de todas las regiones.

En el curso 2007-08, el MEC estima que la gran mayoría de las Comunidades Autónomas (al menos once), han completado la escolarización en la etapa de 3 a 5 años que la Ley de Calidad (LOCE) establece en 2002 como gratuita, pero que no empieza a financiarse hasta la aprobación de la LOE en 2006.

Los déficit actuales más destacados se producen en Baleares (90,4% de escolarización), Madrid (92,8%), Melilla (94,3%), Canarias (95,5%) y Comunidad Valenciana (95,8%). En aplicación de la LOE, el gobierno central ha distribuido entre las Comunidades Autónomas 890 millones de euros entre 2006 y 2008 para cubrir el déficit de escolarización y gratuidad existente hace 4 años. Suponiendo que la demanda educativa alcanza al 100% de la población, como ya ocurre en otras Comunidades, corresponde a las administraciones con competencias expandir la oferta de plazas gratuitas (San Segundo, 2009).

6.7.c. Segregación socioeconómica y regulación de la admisión

(i) Las provisiones iniciales, en los años ochenta, acerca de los criterios de admisión a aplicar por los centros con exceso de demanda, otorgan un papel protagonista a la *renta familiar* (documentado mediante la declaración de la renta). Las familias de menor nivel adquisitivo obtienen una clara preferencia para elegir centro. Sin embargo, las reclamaciones contra el uso de este criterio no tardaron en aparecer, alegando la mayor incidencia del fraude fiscal en los autónomos frente a los trabajadores por cuenta ajena. Estos argumentos tienen éxito en 1993 cuando se relega el criterio de «renta familiar reducida» a una posición marginal entre los criterios de prioridad para la admisión.

Esa medida reduce, sin duda, la capacidad de elección de centro por parte de familias de rentas modestas. Además de los problemas que pueden encontrar en algunas regiones para ver sus costes de transporte y comedor cubiertos con becas o ayudas, se enfrentan a unas reglas que priman, además de la presencia de hermanos ya matriculados, la cercanía al centro, frente al nivel socioeconómico reducido. La LOE y su desarrollo reciente no han corregido este aspecto de la regulación.

(ii) La *selección académica* del alumnado está reservada en nuestro sistema educativo a las enseñanzas post-obligatorias de Bachillerato o de Formación Profesional. Únicamente, los centros privados que no reciben subvenciones públicas pueden seleccionar a sus alumnos según criterios académicos. La selección del alumnado por *otras características* está también limitada en el sistema español, que prohíbe claramente el uso del sexo, la raza o la religión.

(iii) En el análisis empírico, resulta de particular importancia en la última década la *segmentación del alumnado inmigrante* entre diversos centros, y entre los de titularidad privada o pública. La población española pasa de 36,7 millones de personas en 1996 a 46,2 millones en 2008. En este período la población extranjera crece de 1 a 5,6 millones de personas; este rápido crecimiento tiene un claro impacto en el sistema educativo.

El cuadro 6.2 muestra la evolución del alumnado extranjero en el sistema educativo no universitario. España pasa de contar con 52.000 estudiantes foráneos en el curso 1994-95 a 677.000 en 2007-08. En ese período se produce un ligero ascenso de la escolarización privada en el conjunto del sistema educativo, pasando del 31,7 al 32,6%. Sin embargo, entre los estudiantes extranjeros, la asistencia a centros privados cae del 30,5 al 17,6% en el mismo período. El crecimiento relativo del sector privado corresponde, en consecuencia a un trasvase de jóvenes de nacionalidad española desde los centros públicos a los privados[12].

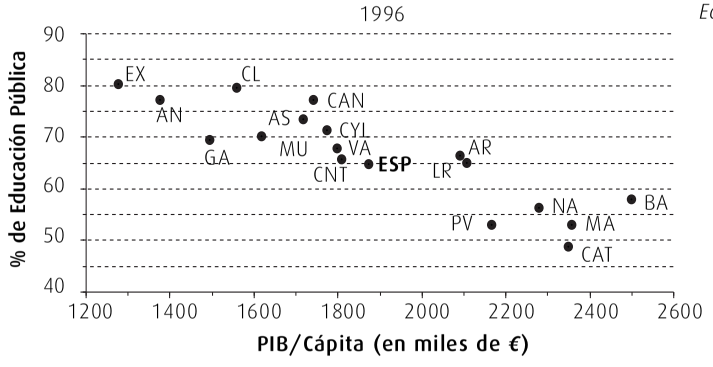
El cuadro 6.3 refleja cómo la subrepresentación de los alumnos extranjeros en los centros privados afecta a todos los niveles educativos, desde el infantil hasta el final de secundaria.

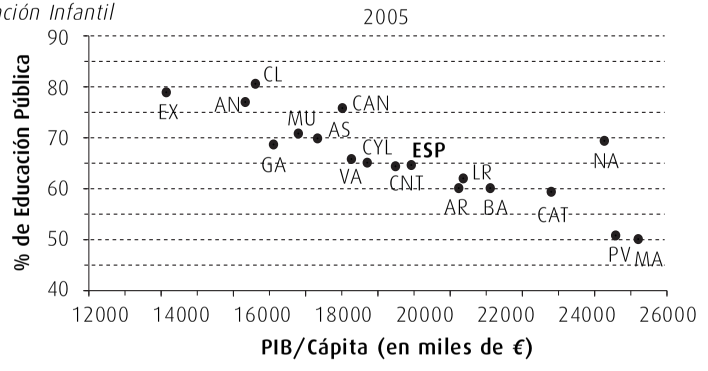
[12] El análisis de Actis *et al.* (2002) ya apunta esta tendencia en el año 2001.

Gráfico 6.5

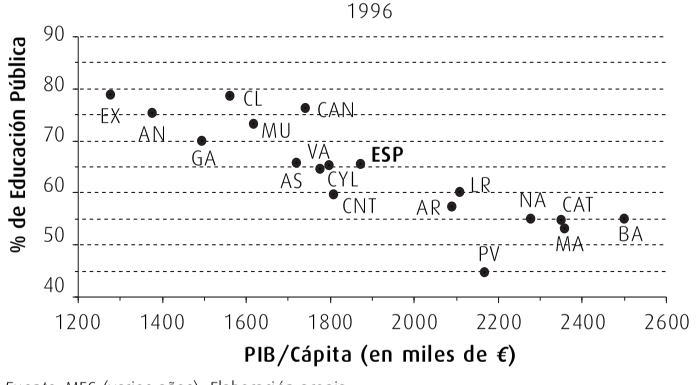
PORCENTAJE DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y PIB/CÁPITA

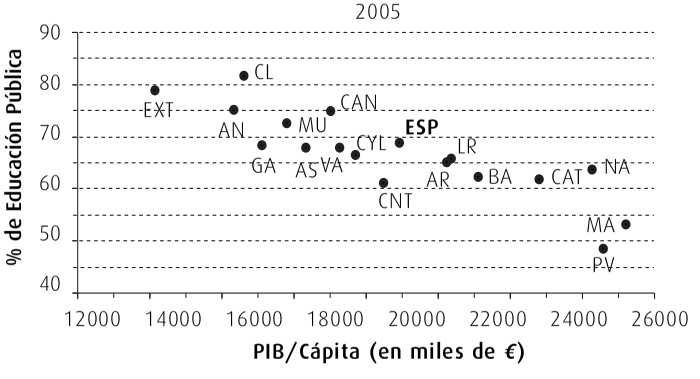
Educación Infantil





Educación Primaria





Fuente: MEC (varios años). Elaboración propia.

Cuadro 6.2

ALUMNADO EXTRANJERO Y CENTROS PRIVADOS

	1994-1995	1998-1999	2002-2003	2007-2008
Miles alumnos extranjeros	52	81	307	677
Porcentaje en colegios privados	30,5	26,2	20,7	17,6
Porcentaje C. privados general	31,7	31,1	32,6	32,6

Fuente: MEC. Elaboración propia. (Varios años).

Cuadro 6.3

PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO POR TIPO DE CENTRO

	2001-02		2006-07	
	CENTROS PÚBLICOS	CENTROS PRIVADOS	CENTROS PÚBLICOS	CENTROS PRIVADOS
Total	3,5	1,9	10,2	4,6
E.Infantil	3,9	1,9	8,6	3,5
E. Primaria	4,3	2,0	12,9	5,1
E. Especial	2,6	1,5	10,2	6,3
E.S.O.	3,5	1,7	11,2	5,3
Bachillerato	1,4	0,9	4,5	2,6
F.P.	1,1	1,1	6,0	5,5

Fuente: MEC. Elaboración propia.

La concentración relativa del alumnado extranjero en los centros públicos más que en los privados puede resultar especialmente preocupante en la educación obligatoria, que persigue objetivos de desarrollo de capacidades básicas, no sólo en lengua y matemáticas, sino también en la socialización de los jóvenes.

Entre los escasos trabajos empíricos existentes, destaca el de Sánchez (2007) para los centros de Cataluña. Estima modelos de elección de centro que muestran un efecto negativo de la presencia de inmigrantes en la matriculación de estudiantes autóctonos. La huida de los «españoles» favorece a los centros concertados, que mantienen en general menores porcentajes de inmigrantes.

Para analizar en detalle el problema y dar seguimiento a las normas de admisión pre-LOE y post-LOE son necesarios datos desagregados por centros y municipios que permitan la estimación de modelos de elección en diversas regiones. A partir de la estadística oficial disponible, en la actualidad sólo es posible comparar la situación relativa de las distintas regiones e identificar los rasgos básicos de la evolución reciente.

En el cuadro 6.4 se recogen los datos nacionales para la Educación Primaria junto a los de seis Comunidades Autónomas con una presencia superior a la media nacional de alumnos extranjeros.

Cuadro 6.4

EVOLUCIÓN DE LA ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA

	% ESCOLARIZACIÓN PRIVADA		VARIACIÓN DE ALUMNADO (%) DE 94-95 A 07-08	
ALUMNOS	1994-95	2007-08	COLEGIOS PÚBLICOS	COLEGIOS PRIVADOS
ESPAÑA				
Extranjeros	28,9	15,3	900,2	343,2
Nacionalidad española	34,4	34,8	-20,6	-19,1
REGIÓN (N)				
MADRID				
Extranjeros	35,4	22,2	725,0	329,9
Nacionalidad española	46,2	51,7	-24,2	-5,2
MURCIA				
Extranjeros	17,0	9,9	3.991,3	2.085,3
Nacionalidad española	26,1	30,7	-18,2	2,5
CANARIAS				
Extranjeros	38,6	10,7	555,0	25,3
Nacionalidad española	23,1	26,6	-23,4	-7,8
BALEARES				
Extranjeros	16,3	16,4	796,0	803,8
Nacionalidad española	46,0	40,9	-1,2	-19,8
CATALUÑA				
Extranjeros	29,7	13,4	696,5	191,1
Nacionalidad española	46,4	40,3	-0,6	-22,4
ARAGÓN				
Extranjeros	30,1	20,7	2.540,0	1.497,0
Nacionalidad española	40,8	35,8	-10,0	-26,9

Nota: (N) Recoge el puesto de la región en porcentaje de alumnado extranjero en 2007.

Fuente: MEC (varios años). Elaboración propia.

Se observa que entre 1994 y 2007, la caída de alumnos de nacionalidad española en primaria es algo más elevada en la enseñanza pública (-20,6%) que en la privada (-19,1%). En este período el crecimiento del estudiantado extranjero en centros públicos (900,2%) es muy superior al de los centros de titularidad privada (347,2%).

Los datos por Comunidades Autónomas muestran diferentes situaciones. En Madrid, Murcia y Canarias se produce una caída del alumnado de nacionalidad española matriculado en centros públicos que triplica (Canarias), cuadruplica (Madrid) o septuplica (Murcia) la pérdida en los colegios privados. Los indicadores son compatibles con un abandono del sector público, en un período en el que la presencia de estudiantes extranjeros en sus centros crece a gran velocidad.

En otro grupo de regiones, formado por Baleares, Cataluña y Aragón, se observa que la pérdida de alumnado de nacionalidad española en los centros privados es muy notable (del 20 al 27%), mientras que las caídas en el sector público son mucho menores (del 0,6% al 10%). En estas Comunidades Autónomas no puede hablarse de abandono del sector público por los estudiantes de nacionalidad española, a pesar de ritmos de aumento de los alumnos extranjeros tan destacados como en las regiones del bloque anterior.

En conjunto, el cuadro 6.4 sugiere que la integración del alumnado extranjero, cuyo número se ha multiplicado por 10 en una década, plantea desequilibrios entre los centros sostenidos con fondos públicos, según sean éstos de titularidad pública o privada. Para combatir esos desequilibrios y los que se producen dentro de cada sector entre diversos centros, la reciente ley (LOE) introduce algunas modificaciones en las normas y procedimientos de admisión y en el compromiso de las administraciones públicas con la financiación de los centros.

Si se acepta el principio de que la segregación del alumnado en la educación obligatoria debe ser evitada, por sus consecuencias educativas y sociales, las normas aprobadas en la LOE parecen necesarias para reducir los desequilibrios y combatir la segmentación del alumnado. En los próximos años se verá si las medidas propuestas (comisiones de escolarización, posibles fondos adicionales) y su desarrollo por las Comunidades Autónomas resultan suficientes.

Las comisiones de garantías de admisión abordan la distribución de estudiantes por centros, siempre que haya situaciones de exceso de demanda (art. 86.2). Las Administraciones «garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo» (art. 87.1). Además de estas medidas de regulación de las admisiones, la LOE compromete la dotación de los recursos necesarios para atender a los alumnos con necesidad de apoyo, en centros públicos y concertados (art. 72.2).

Si el artículo 87 hace explícito el objetivo de que los centros concertados participen de la distribución equilibrada de los alumnos con necesidades de apoyo, el artículo 117.7 introduce la posibilidad de incrementar sus módulos de concierto por esta razón. Se trata de un nuevo ejemplo de oferta de financiación pública a los centros educativos a cambio de aceptación de la regulación establecida por el Parlamento, en línea con el espíritu de «contrato social» subyacente a la LODE (San Segundo, 1995). Si se colabora al objetivo común de escolarizar en las mejores condiciones posibles a toda la diversidad del alumnado, las administraciones educativas se comprometen a aportar fondos tanto a los centros públicos como a los concertados que participen en esa tarea.

Diversos estudios constatan que los centros concertados mantienen un gasto por alumno inferior al de los centros públicos. Uriel *et al.* (1997) y San Segundo (1988) detallan la evidencia disponible para los años 80. Esparza *et al.* (1996) documentan el caso del País Vasco. Villarroya (2000) prolonga el análisis hasta 1995, para todas las Comunidades Autónomas. Las encuestas recientes del INE sugieren que la inferioridad de recursos de los centros concertados no ha desaparecido aún. Estos datos explican el compromiso recogido en la LOE sobre una revisión del importe de los módulos de conciertos educativos (Disposición

Adicional 29). Sin embargo, la Memoria Económica de la LOE no incluye fondos en 2006-2010 para este fin.

La Memoria Económica de la LOE da preferencia a la financiación de medidas e incentivos dirigidos directamente a la mejora de resultados educativos, y a la atención a la diversidad. En particular, los programas de refuerzo y apoyo (como PROA) comienzan a ser aplicados en el curso 2004-2005, afectando a 143 centros públicos. En 2008 cubren ya 2.636 centros de todo el país con un presupuesto cercano a los 100 millones de euros.

La ley condiciona la financiación pública de apoyos y refuerzos compensatorios de desigualdades en los centros concertados, a su participación en la escolarización y atención al alumnado diverso que hoy caracteriza al sistema español. Así, los recientes conciertos del Ministerio de Educación en Ceuta y Melilla (BOE 5-6-09) conceden 31 apoyos compensatorios de desigualdades en unidades de primaria y 10 en secundaria para 9 centros concertados, en aplicación del artículo 117.7 de la LOE[13].

Conviene recordar a este respecto que la financiación de ambos tipos de centros corresponde a las Comunidades Autónomas, que deben desarrollar la normativa general (LOE), aplicarla y financiarla. Como puede apreciarse en el cuadro 6.4, la evolución de la situación de los alumnos inmigrantes en las diferentes regiones no es ni mucho menos idéntica, aun partiendo de una normativa básica común. Hay espacio para políticas regionales que impulsen diferentes resultados de escolarización.

Son precisos nuevos análisis con datos relativos a cada centro, por municipios, para profundizar en las causas del problema e identificar posibles soluciones que combatan la segmentación del alumnado, al mismo tiempo que se impulsa la mejora de resultados académicos de quienes cursan educación obligatoria.

6.8. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A. En contraste con los vivos debates políticos que se mantienen en diversos países, los indicadores internacionales muestran que el predominio de la escolarización pública, primaria y secundaria, está generalizado en la OCDE.

Varios de los países con reformas recientes de estímulo a la elección de centro, incluso con bonos escolares, mantienen sectores públicos que cubren al 90% de los estudiantes; cabe citar a EE.UU., Nueva Zelanda y Suecia, como ejemplos de esta situación.

B. España ofrece desde 1985 un modelo de subvención pública a los centros privados, que garantiza la gratuidad y da posibilidades de elección de centro a las familias.

[13] Estas cifras recogen sólo apoyos compensatorios de desigualdades, excluyendo los apoyos de educación especial.

Para lograr estos objetivos, el modelo incluye diversas normas que regulan la financiación de los centros, el tamaño de los grupos (aulas), los órganos de gobierno y la admisión de alumnos cuando existe exceso de demanda.

Esta normativa es aceptada por la inmensa mayoría de los centros privados, ya que más del 90% de las plazas escolares privadas han aceptado los fondos públicos (conciertos) a cambio de la regulación establecida.

C. El análisis comparado de la situación internacional muestra que para la financiación de los centros privados aparecen tres modelos: el aplicado tradicionalmente en EE.UU., que no otorga fondos públicos a estos centros; el de la mayoría de los países europeos, que concede subvenciones a las escuelas privadas; y, por último, el modelo de bonos o cheques escolares que asigna la financiación a los padres para que decidan dónde utilizarla. Este modelo se ha experimentado localmente o para colectivos de estudiantes desfavorecidos. Sólo en Chile y en Suecia se aplica un modelo de bonos a todo el sistema educativo, sin que se documenten mejoras significativas de resultados en el conjunto del sistema.

D. En teoría, es el sistema de bonos el que da mayores posibilidades de elección, seguido por sistemas de subvenciones como el de España, y en último lugar, se sitúa el sistema anglosajón local y público. No obstante, en la práctica, la capacidad efectiva de elección de centro por parte de los padres depende de la regulación que se establezca en cada modelo para aplicar en las escuelas con exceso de demanda. Los modelos de bonos y los de subvenciones pueden construirse tan similares como se desee, en lo que se refiere a las posibilidades de elección de centro.

E. En los últimos 15 años, todos los modelos de financiación están sufriendo reformas en el tratamiento del derecho de elección de centro. La mayoría de los países tienden a romper la rigidez asociada a la tradicional adjudicación automática de los alumnos al centro público más próximo a su domicilio. Este sistema (de zonificación) trasladaba el problema de elección educativa al mercado de la vivienda, limitando las oportunidades de las familias de menor renta. En la actualidad se experimenta con distintos criterios de adjudicación de plazas.

En España, sin embargo, aunque se mantiene un modelo que garantiza la financiación de todos los centros educativos y se da derecho de elección a las familias, ha habido una tendencia en los años noventa a elevar la importancia del criterio de distancia en la asignación de centro. Cabe preguntarse cuáles son las consecuencias de estas normas sobre la segregación del alumnado y su repercusión en la política de integración de la población inmigrante.

F. La aplicación del modelo español de subvenciones durante más de 20 años ha puesto de manifiesto la importancia práctica de la regulación de las contribuciones familiares al sostenimiento de los centros, así como de la normativa que regule los criterios de admisión de alumnos en caso de exceso de demanda.

La experiencia de diferentes regiones que han experimentado un rápido crecimiento del alumnado inmigrante, subraya no sólo la importancia de la regulación sino también la de la inspección y el control de su cumplimiento.

NOTA: La autora del trabajo agradece la cooperación de Eduardo Mulas en la elaboración de los gráficos y los comentarios de Javier Díaz Malledo. Ninguno de ellos es responsable de los errores que puedan subsistir en el texto.

BIBLIOGRAFÍA

Actis, W., Pereda, C. y Prada, M.A. (2002), «Inmigración, escuela y mercado de trabajo: una radiografía actualizada», Colección Estudios Sociales 11, Fundación «La Caixa».

Allen, R. y Vignoles, A. (2006), «What should an Index of School Segregation Measure?. CEE, London, March.

Ambler, J. (1994), «Who Benefits from Educational Choice? Some Evidence from Europe», *Journal of Policy Analysis and Management* 13(3).

Betts, J. y Fairlie, R.W. (2001), «Explaining Ethnic, Racial, and Inmigrant Differences in Private School Attendance», *Journal of Urban Economics* 50: 26-51.

Bohlmalrk, A. y Lindahl M. (2007), «The impact of school Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs : Swedish Evidence», IZA, D.P. nº 2786.

Calero, J. y Escardíbul, J. (2007), «Evaluación de servicios educativos: el rendimiento en los centros públicos y privados medido en PISA-2003», *Hacienda Pública Española* 183-4: 33-66.

Chubb, J. Y Moe, T. (1988), «Politics, Markets and the Organization of Schools», *American Political Science Review* 82 (4).

Coleman, J. (1966), *Equality of Educational Opportunity*, US Printing Office, Washington.

Coleman, J., Hoffer, Th. y Kilgore, S. (1982), *High School Achievement*: Public, Catholic and Private Schools, Basic Books, N. York.

Cullen, J., Jacob, B. y Levitt, S. (2005), «The Impact of School Choice on Student Outcomes: Analysis of the Chicago Public Schools», *Journal of Public Economics*, 89:

Elacqua, C. (2004), «School Choice in Chile: An Analysis of Parental Preferences and Search Behavior», Columbia University.

Epple, D. y Romano, R. (1998), «Competition between private & public schools, vouchers and peer-groups effects», *American Economic Review* 88 (1): 33-62.

Esparza, F., Fernández, R. e Ipiña, A. (1996), «Gasto y Financiación de los Centros Educativos de la C.A.P.V.», en Grao J. e Ipiña, A. (eds.) «Economía de la Educación», Gobierno Vasco, Vitoria.

Figlio, D. y Stone, J. (2001), «Can Public Policy Affect Private School Cream-Skimming?», Columbia University.

Friedman, M. (1962), «The role of government in education», en *Capitalism and Freedom*, cap. 6, University of Chicago Press.

García, M. (2000), «The Effects of Curriculum Reform on Economics Education in a Spanish College», *Education Economics* 8 (1): 5-15.

GIBBONS, S., MACHIN, S. y SILVA, O. (2006), «Choice, Competition and Pupil Achievement», IZA, D.P. 2214.

GIBBONS, S. y TELHAJ, S (2006), «Are Schools Drifting Apart? Intake Stratification in English Secondary Schools», CEE, London, December.

GLENN, CH, y DE GROOF, J. (2005), *Balancing freedom, autonomy and accountability in education* WLP, The Netherlands, vol. 1.

GLENNESTER, H. (1991), «Quasi-Markets for Education», The Economic Journal 101: 1268-1276.

GOLDHABER, D. (1996), «Public and Private Schools: Is School Choice an Answer to the Productivity Problem?», *Economics of Education Review* 15 (2): 93-109.

HENDERSON, V., MIEZSKOWKSKI, P. y SAUVAJEAN, Y. (1978), «Peer-Group Effects and Educational Production Functions», *Journal of Public Economics* 10: 97-106.

HOXBY, C. (2000), «Peer effects in the classroom: Learning from gender and race variation», NBER, WP 7867.

HSIEH, C. y URQUIOLA, M. (2002), «When Schools Compete, How Do They Compete?. An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program», CEPS, W.P. 79.

— (2006), «The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence form Chile's voucher program». *Journal of Public Economics*.

LADD, H. (2002), «School Vouchers: A critical view», *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4): 3-24.

LANKFORD, H. y WYCKOFF, J. (1992), «Primary and Secondary School Choice Among Public and Religious Alternatives», *Economics of Education Review* 11 (4): 317-370.

— (2006), «The Effect of School choice and Residential Location on the Racial Segregation of Students», en Gronberg, T. y Jansen, D. (eds.), *Improving School Accountability: Check-Ups or Choice,* Elsevier.

LEVIN, H. (1998), «Educational Vouchers: Effectiveness, Choice and Costs», *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (3): 373-392.

MANCEBÓN, M.J. y PÉREZ-XIMÉNEZ, D. (2007), «Conciertos educativos y selección académica y social del alumnado», *Hacienda Pública Española* 180: 77-106.

MCEWAN, P. (2003), «Peer effects on student achievement: evidence from Chile», *Economics of Education Review* 22, pp. 131-141.

MCEWAN, P. y CARNOY, M. (2000), «The effectiveness and efficiency of schools in Chile's voucher system». *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22 (3): 213-239.

MIZALA, A., ROMAGUERA, P. y URQUIOLA, M. (2007), «Socioeconomic status or noise?. Trade-offs in the generation of school quality information», *Journal of Development Economics* 84: 61-75.

MODREGO, A. y SAN SEGUNDO, M.J. (1988),» Ecuaciones de rendimiento para la evaluación de la Reforma de las EE. MM.», *Revista de Educación*, 287: 147-179.

OCDE (2006), *Starting Strong II: Early Childhood. Education and Care*, Oecd, Paris.

PARRY, T. (1996), «Will pursuit of higher quality sacrifice equal opportunity in education?. An analysis of the education voucher system in Santiago», *Social Science Quarterly* 77 (4): 821-841.

RITZEN, J., VAN DOMMELEN, J. y DE VIJLDER, F. (1997), «School finance and School Choice in the Netherlands», *Economics of Education Review* 16 (3): 329-335.

RIVKIN, S. (1994), «Residential Segregation and School Integration», *Sociology of Education* 67: 279-292.

RODRÍGUEZ, J. (1988), «School achievement and decentralization policy: the Chilean case», *Revista de Análisis Económico*, vol. 3 (1): 75-88.

Sánchez, A. (2007), «Influencia de la inmigración en la elección escolar», Universidad de Barcelona, XREAP 2077-15.

San Segundo, M.J. (1988), «Coste y eficiencia del sistema educativo», *EKONOMIAZ* 12: 121-140.

— (1991), «Evaluación del sistema educativo a partir de datos individuales», *Economía Industrial* 278.

— (1995), «Intervención pública en educación: la financiación de la enseñanza obligatoria», en Barberá, S. (editor), *Estado y Economía*, Fundación BBV.

— (2001), *Economía de la Educación*, Síntesis, Madrid.

— (2009), «¿Merece la pena elevar el gasto educativo?», *Papeles de Economía Española* 119: 208-227.

San Segundo, M. y Vaquero, A. (2007), «Descentralización educativa y programas nacionales de mejora», en Lago, S. (ed). *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro,* IEF, Madrid.

Summers, A. y Wolfe, A. (1977), «Do Schools Make a Difference? *American Economic Review* 6: 639-52.

UNESCO (2006), *Strong Foundations. Early Childhood care and education*, Unesco, Paris.

— (2008), *Overcoming Inequality: Why governance matters*, Unesco, Paris.

Uriel, E., Moltó, M, Pérez, F., Aldás, J. y Cucarella, V. (1997), *Las cuentas de la educación en España y sus Comunidades Autónomas: 1980-1992*. Fundación Argentaria-Visor, Madrid.

Villarroya, A, (2000), *La financiación de los centros concertados*, MEC, CIDE, Investigación nº 147.

West, E. «Public Schools and Excess Burdens», *Economics of Education Review*, 10 (2).

Wilms, J. y Echols, F (1992), «Alert and Inert Clients: The Scottish Experience of Parental Choice of Schools», *Economics of Education Review* 11 (4): 339-350.

Winkler, D. (1975), «Educational Achievement and School Peer composition», *Journal of Human Resources* 10: 189-204.

7 SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Javier Díaz Malledo

7.
SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Este capítulo final contiene una breve síntesis del contenido del libro, así como unas pocas conclusiones basadas en dicho contenido. Con ánimo de completar la información del lector, el capítulo incluye además una sucinta referencia a Colombia y Nueva Zelanda, dos casos muy señalados en la literatura especializada sobre bonos escolares o políticas de elección de centro.

El experimento colombiano con bonos de mediados de los años noventa del siglo pasado es tenido por uno de los más exitosos por algunos investigadores, que conjeturan que el éxito podría deberse a ciertas características específicas del mismo que otros experimentos con bonos no poseen (Bettinger *et al.*, 2009). Por su parte, la adopción en Nueva Zelanda en ese mismo decenio de una radical política de elección de centro limitada a las escuelas públicas, representa para algunos estudiosos «la más sistemática y espectacular transformación del sistema público de enseñanza obligatoria emprendida por un país industrializado».

7.1. LA EXPERIENCIA COLOMBIANA CON BONOS

En Colombia funcionó con carácter experimental un amplio programa de bonos en el período 1992-1998 dentro del denominado Programa de Ampliación de la Cobertura de la Educación Secundaria (PACES). El programa, parcialmente financiado por el Banco Mundial, se introdujo a finales de 1991 y se extendió a más de 125.000 estudiantes.

Los bonos respondieron en Colombia a una situación y una necesidad muy concretas: facilitar a las familias más pobres la posibilidad de que sus hijos pudieran continuar sus estudios al término de la Enseñanza Primaria, en un contexto de estancamiento de la oferta de plazas públicas que dificultaba esa continuidad y de exceso de capacidad en el sector educativo privado.

Así pues, a corto plazo los objetivos eran aprovechar este exceso de capacidad privada para ampliar la tasa de cobertura de la Educación Secundaria y mejorar el acceso a la misma de las familias pobres así como sus posibilidades de elección. A mucho más largo plazo, el programa aspiraba a expandir la oferta privada de educación y mejorar la eficiencia del sistema, mediante la competencia entre las escuelas.

Para poder beneficiarse de los bonos, los alumnos debían pertenecer a los estratos socioeconómicos más desfavorecidos (las dos últimas categorías de renta de un total de seis) y haber cursado la Enseñanza Primaria en un colegio público, requisito este último que pretendía evitar que las ayudas recayeran en quienes, incluso sin el bono, hubieran de todos modos continuado su educación en un colegio privado.

El importe máximo del bono se calculó en función de los costes medios de los colegios privados que cobraran precios moderados, aquéllos que usualmente atendían en Colombia a los estudiantes de menores recursos. Aunque las escuelas privadas «de élite» prefirieron no formar parte del programa de bonos, una buena parte de los colegios que sí participaron cobraban precios superiores al importe del bono, de modo que quienes querían matricularse en ellos tenían que complementar de su bolsillo dicho importe, sobre todo cuando éste se deterioró con los años por la insuficiente actualización (Bettinger *et al.*, 2009; Restrepo, 2004). Los alumnos que suspendían el curso no tenían derecho a una renovación del bono.

Una característica del programa colombiano fue el procedimiento aleatorio que se empleó en la asignación de los bonos en los casos en que la demanda en un centro escolar superara a la oferta, característica que ha sido de gran utilidad para quienes han investigado los efectos del programa de bonos de Colombia al permitirles comparar los resultados obtenidos por los ganadores de esa particular lotería y los de quienes no habían sido agraciados con los bonos pese a haberlos solicitado; estos últimos han cumplido, pues, la función de un grupo de control.

Partiendo del citado planteamiento y *en cuanto a los resultados educativos del programa,* algunos investigadores han comprobado que los perceptores de los bonos prolongaban algo más su permanencia en la escuela (0,1 curso más) que quienes no los habían recibido y, asimismo, que en los correspondientes tests aquéllos obtenían puntuaciones algo más altas que éstos: un aumento de 0,2 desviaciones estándar, aunque el efecto sólo era estadísticamente significativo para las chicas (Belfield y Levin, 2002). Años después, nuevas investigaciones llevaron a los mismos autores a la conclusión de que los perceptores de los bonos tenían además una probabilidad de graduarse en Enseñanza Secundaria un 20% superior a la de quienes no los habían percibido (Angrist *et al.*, 2006).

Estos mejores resultados obtenidos por los perceptores de los bonos han sido atribuidos en parte a las mayores posibilidades de elección de escuela que los bonos propiciaron, pero también a que el diseño del bono colombiano (al modo de ciertas becas en muchos países) estimulaba a sus perceptores a esforzarse para no repetir curso, ya que en ese caso perdían el derecho a la renovación del bono y por tanto era muy probable que hubieran tenido que dejar sus estudios e incorporarse al mercado de trabajo, por el elevado coste de oportunidad para la economía familiar (Zimmer y Bettinger, 2008) .

En cuanto al posible aumento de la estratificación generada por los bonos, los pocos datos disponibles no son muy concluyentes; si bien el programa se dirigía a los hogares más pobres, se ha señalado que los solicitantes de los bonos no constituían una muestra aleatoria de esos hogares, sino que provenían de familias cuyo nivel educativo era superior al

resto de las familias pobres de la misma zona (Zimmer y Bettinger, cit.) y que muchas de aquéllas ya habían tomado la decisión de enviar a sus hijos a un colegio privado incluso sin contar con el bono (Restrepo, 2004).

La experiencia de Colombia con los bonos ha sido considerada un relativo éxito por numerosos investigadores, debido a los efectos positivos que parece haber tenido en los resultados educativos de sus beneficiarios y, en particular, en sus mayores tasas de graduación en la Enseñanza Secundaria, que se traducen en una mejora notable de su posición en el mercado de trabajo (Angrist *et al.*, 2006; Bettinger *et al.*, 2009). Otros en cambio han puesto de relieve la falta de cumplimiento de los objetivos explícitos de estos bonos ya que, en su opinión, la mejora de la cobertura de la Enseñanza Secundaria fue muy escasa y, además, sólo un minoría de las familias más pobres consiguió el acceso a dicho nivel educativo, en parte por el bajo importe del bono (Restrepo, 2004).

7.2. LA EXPERIENCIA NEOZELANDESA CON BONOS

Aunque hay quienes aluden al caso neozelandés como uno más de aplicación en gran escala de bonos escolares, para los que lo han estudiado con detenimiento se trata más bien de un ejemplo particularmente destacado de una radical política de elección de centro o de creación de un cuasimercado educativo al nivel nacional, considerando que en este caso más que de bonos procedería hablar de «cuasi bonos» (Fiske y Ladd, 2003a). En Nueva Zelanda, no obstante, funcionó durante tres años (1996-1999) un muy reducido programa experimental con bonos propiamente dichos: el *Targeted Individual Entitlement* (TIE) destinado a las familias más pobres (LaRocque, 2005).

A partir de 1991 los alumnos de enseñanza obligatoria neozelandeses pueden en teoría matricularse en cualquier escuela que los acepte. Esa posibilidad, no obstante, se limita a las escuelas públicas (que son casi el 85% del total) y no se extiende a las escuelas privadas en general aunque sí a las llamadas «escuelas integradas», en su mayoría católicas, que acogen a un 10% del alumnado. Las escuelas integradas son gestionadas por la Iglesia Católica pero desde 1975 las financia el Estado, estando a partir de esa fecha sometidas a las mismas regulaciones que las escuelas públicas.

Esa política educativa tuvo sus orígenes en un informe patrocinado en 1987 por el primer ministro David Lange del Partido Laborista, preocupado por la forma en que las escuelas del país eran administradas. El informe (*Picot Report*) desembocó en una nueva Ley de Educación y en una reforma de la administración educativa (conocida como *Tomorrow's Schools reform)* en la que se privó al Ministerio de Educación de muchas de sus competencias para transferirlas a las propias escuelas, que en muchos aspectos devinieron autónomas (Morphis, 2009).

En 1990 accedió al gobierno el *National Party,* de centro-derecha, que mediante una nueva Ley de Educación amplió las reformas estableciendo el aludido sistema de libre elección de centro, modificando las condiciones de acceso a las escuelas y aboliendo la «zonificación» (la cual sin embargo se ha ido reintroduciendo en años posteriores: *vid.* La Rocque, 2005).

En lo referente a las condiciones de acceso, las nuevas normas preveían que si la demanda superaba a la oferta, el centro podía elaborar su propio plan para la admisión de alumnos (*enrollment scheme*) casi sin restricciones de las autoridades educativas. La mayoría de estos planes dan prioridad al criterio de la proximidad del alumno al centro, seguido de la presencia en el mismo de otros hermanos del solicitante, aunque muchos centros fijan reglas que permiten al director seleccionar prácticamente «a dedo» a los solicitantes que prefieren.

Años más tarde, en 1995, se añadió al sistema un nuevo elemento, al clasificar a los centros escolares por decilas, en principio para identificar a los que necesitaban más fondos dado el número de alumnos de familias pobres que escolarizaban, reconociéndose así que la educación de tales alumnos requería mayores recursos. En las decilas más bajas se situaban los centros con mayor proporción de alumnos procedentes de minorías étnicas o de familias más pobres, mientras que en las decilas superiores se concentraban aquéllos donde predominaban los hijos de las familias más acomodadas y más educadas de origen europeo (Fiske y Ladd, 2003a).

La financiación de las escuelas participantes proviene del Estado, que asigna los fondos en función del número de alumnos matriculados y de otras particularidades. Aunque las escuelas son legalmente gratuitas para el usuario, están autorizadas a complementar los fondos públicos recibidos con aportaciones voluntarias de las familias pudientes u otros ingresos (rifas, donativos de empresas, captación de alumnos extranjeros que pagan precios de mercado). Las ayudas públicas al transporte de los alumnos son escasas o casi inexistentes.

La regulación de las escuelas participantes es muy estricta. Dado que la reforma generó un alto grado de autonomía de los centros, independizados de la tutela ministerial, se establecieron nuevos controles externos, en particular la *Education Review Office (ERO)* encargada de velar por la calidad del proceso educativo, así como unas directrices nacionales especificando los objetivos de la educación en Nueva Zelanda y unos estándares mínimos para el profesorado, directrices y estándares a los que todos los centros se someten.

En cuanto a si el nuevo sistema ha mejorado la *capacidad de elección,* es un hecho que ha aumentado la de muchas familias, que han aprovechado para cambiar a sus hijos de centro escolar matriculándolos en los clasificados en las decilas superiores, pero apenas ha beneficiado a las familias más pobres. Se ha dicho que, en la práctica, los márgenes de discrecionalidad de los *enrollments schemes* trasladan la capacidad de elección de las familias a los centros (Fiske y Ladd, 2003a; 2003b; Morphis, 2009).

En cuanto a la mejora de los *resultados educativos* de las *Tomorrow's Schools*, no es fácil evaluarla ni establecer comparaciones por la inexistencia, en particular en el nivel primario, de pruebas de ámbito nacional tanto en la actualidad como antes de la reforma; al nivel secundario, apenas se observan progresos en el número de los que culminan dicho nivel.

En cuanto a la *equidad,* si esta se mide por las mayores o menores dificultades para que los más desfavorecidos accedan a las mejores escuelas, ya se ha aludido al posible

impacto negativo de los *enrollment schemes*, reforzado a causa de las escasas ayudas al transporte y por las aportaciones voluntarias normalmente requeridas por las escuelas más reputadas y que desaniman a las familias más pobres: aunque voluntarias, su condonación requiere una solicitud del interesado y además no faltan los casos de escuelas que presionan a las familias al respecto (Wylie, 1998).

En cuanto a la *cohesión social,* uno de los objetivos del gobierno era integrar a las minorías étnicas (especialmente a la maorí, que es la minoría más numerosa) pero de hecho el sistema ha favorecido la constitución de «escuelas maoríes» que, si bien han podido impulsar una mejora en el rendimiento escolar, han contribuido a segregar a dicha minoría de la población blanca mayoritaria, una segregación incluso potenciada por la clasificación de los centros por decilas (Morphis, 2009).

7.3. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Aunque minoritarias, en España no faltan voces que ven en el bono o cheque escolar la solución a los problemas o insuficiencias que aquejan a la educación española. Unos subrayan su segura y decisiva contribución a la libertad de elección de las familias, mientras que otros destacan la mayor eficiencia que entrañaría su uso para lograr mejores resultados educativos y remediar el fracaso escolar.

Los proponentes españoles de los bonos suelen invocar la experiencia de otros países donde, según aducen, la utilización de los bonos estaría logrando precisamente esos objetivos. Las conclusiones que siguen, basadas en el contenido del presente Estudio, quieren contribuir a aclarar la realidad de los bonos escolares en la experiencia comparada.

1. El término bono escolar no es unívoco ya que, tanto en la teoría como en su escasa aplicación práctica, no hay sólo un modelo de bonos sino varios distintos en función de los fines perseguidos. Los dos prototipos básicos llevan la impronta de sendos científicos sociales estadounidenses: el del economista M. Friedman, que responde a planteamientos de mercado propios de la economía liberal (el bono para mejorar la competencia entre las escuelas y su eficiencia productiva), y el del sociólogo Ch. Jencks, que responde más bien a planteamientos de política social (el bono para mejorar la igualdad de oportunidades educativas de los sectores más pobres).

2. Para pronunciarse, pues, sobre la conveniencia o no de introducir bonos, hay que precisar como mínimo sus objetivos y su diseño, ya que no cabe analizarlos ni evaluarlos en abstracto; las muchas variaciones posibles en sus elementos componentes, esto es, en su financiación, su regulación y sus servicios de apoyo, llevarán a resultados muy diferentes en el supuesto de una eventual aplicación.

3. El renovado interés actual por los bonos en España tiene rasgos nacionales específicos, pero no es menos cierto que se inserta en propuestas de ámbito global que abogan por financiar la enseñanza obligatoria recurriendo a este particular instrumento o, más en general, asignando subvenciones a la demanda para

aumentar la capacidad de elección de las familias. Tales propuestas responden a varias tendencias concurrentes y en particular a ciertas ideas económicas, que han repercutido en el ámbito de la educación impulsando las políticas de elección de centro y los llamados cuasimercados.

4. Como consecuencia de lo anterior, muchos sistemas educativos han emprendido reformas para potenciar las posibilidades familiares de elección mediante fórmulas de financiación en las que las transferencias administrativo-presupuestarias a los centros u oferentes de educación han sido sustituidas por otras dirigidas a los demandantes, en las que «los fondos siguen a los alumnos».

5. En el terreno concreto de los bonos, el presente Estudio recoge la experiencia práctica de países representativos como EE.UU. (donde la limitada aplicación de los bonos tiene carácter experimental), Chile (que cuenta desde hace 25 años con bonos universales) y Suecia (que introdujo bonos universales hace más de tres lustros), completada con la reducida experiencia española y con una mención de los casos de Colombia y Nueva Zelanda. Los bonos aplicados en EE.UU., Chile y Suecia difieren entre sí: el diseño de los bonos chilenos derivó inicialmente del modelo de Friedman aunque en fecha reciente ha sido objeto de correcciones de importancia, mientras que en EE.UU. y Suecia se asemejan más al modelo de Jencks. En la actualidad, Suecia es el ejemplo que con más frecuencia citan en España los proponentes de los bonos.

6. La experiencia norteamericana con bonos se sitúa en un contexto en el que aún hoy casi el 90% de los alumnos asiste a escuelas públicas (de larga tradición en aquel país) y donde tres cuartas partes de las familias dicen estar ya satisfechas con los centros, mayormente públicos, donde escolarizan a sus hijos, pero donde también se da la circunstancia de que determinados grupos socioeconómicos o étnicos minoritarios no consiguen obtener buenos resultados escolares ni aprovechar su paso por la escuela.

7. La aplicación de los bonos en EE.UU. se limita a familias pobres de algunas zonas de unas pocas ciudades (destacan los experimentos de Milwaukee, el de mayor dimensión, y Cleveland) con el fin de mejorar los elevados índices de fracaso o abandono escolar de esos grupos sociales. Belfield y Levin, los autores del Capítulo 2, estiman que los bonos deberían evaluarse con arreglo a cuatro criterios (libertad o capacidad de elección, eficiencia productiva, equidad y cohesión social), pero añaden que las muchas evaluaciones efectuadas en EE.UU. raramente tienen en cuenta los cuatro.

8. Sintetizando esas evaluaciones concluyen: que en EE.UU. los bonos han mejorado la capacidad de elección para muchas familias participantes, pero de ahí no cabe inferir que la mejorasen en un hipotético programa universal; que los bonos han tenido pocos efectos en los resultados educativos, sea en quienes participan directamente en los programas, sea indirectamente vía la competencia en quienes permanecen en las escuelas públicas, y aunque pueden aumentar la eficacia de

estas últimas el efecto sustantivo es pequeño; que los bonos han favorecido la equidad gracias a sus rasgos concretos (limitados a las familias pobres, no complementables, regulación por sorteo de la admisión en los centros), pero que eso no ocurriría con bonos como el de Friedman con su pura lógica de mercado.

9. La experiencia chilena con bonos se inició en 1982 cuando el gobierno dictatorial del general Pinochet emprendió *manu militari* reformas radicales para descentralizar y privatizar diversos servicios e instituciones sociales, unas reformas que hubieran sido inviables en un marco democrático. Los bonos introducidos entonces se han mantenido tras la restauración de la democracia, aunque en 2009 se ha modificado su diseño para atenuar algunos de los rasgos más opuestos al criterio de equidad.

10. Tras un cuarto de siglo con bonos en Chile, Mizala, autora del Capítulo 3, resume las investigaciones realizadas distinguiendo entre lo concerniente a la calidad o eficacia relativa de los centros y lo tocante a la equidad. Respecto a la eficacia, dichas investigaciones han llegado a conclusiones no concordantes, tanto con arreglo a los efectos directos sobre los resultados educativos derivados de la asistencia a escuelas públicas o privadas, como a los indirectos inducidos por la competencia entre centros. Respecto a la equidad, las diferencias en los logros educativos entre grupos socioeconómicos vienen influidas por rasgos concretos del bono chileno, como la selección de alumnos permitida a los centros privados pero no a los públicos o el importe uniforme del bono, dos de los rasgos hace poco modificados.

11. Los mejores resultados que con frecuencia, aunque no siempre, obtienen los colegios privados en Chile respecto a los públicos, no miden adecuadamente la eficacia de unos y otros centros ya que no tienen en cuenta los distintos recursos de que disponen (sin ir más lejos, desde 1993 el bono es complementable en los centros privados en el nivel de Enseñanza Primaria pero no en los centros públicos en ese mismo nivel), lo que lleva a que no compitan en igualdad de condiciones. Por otra parte, la experiencia chilena confirma que, pese a ciertas visiones teóricas, el funcionamiento de un mercado o cuasimercado en el ámbito de la educación se ve, inevitablemente, dificultado por diversas circunstancias típicas de ese ámbito.

12. Antes de las reformas, Suecia era en el plano educativo un país archicentralizado y en el que la escuela pública acogía a casi la totalidad del alumnado (más de 15 años después de las reformas, aún acoge a más del 90% del total en el nivel primario y un porcentaje no muy inferior en el secundario). Las reformas de 1992, adoptadas en un marco democrático muy distinto del de Chile, respondieron quizá a las tendencias globales aludidas en el punto 3 *supra*, conjugadas con un simultáneo impulso descentralizador de la educación que también afectó a otros países de la OCDE en el mismo decenio.

13. Böhlmark y Lindahl, los autores del Capítulo 4, distinguen entre los efectos del aumento de la libertad de elección en Suecia sobre los resultados escolares y sobre la segregación del alumnado. En cuanto a los primeros, comprueban que la

mayor presencia de escuelas privadas ha podido tener un efecto positivo sobre la nota media de los alumnos del último curso de la enseñanza obligatoria, aunque se trata de un efecto «bastante pequeño» que, además, no se mantiene a largo plazo respecto a otros logros educativos subsiguientes como las notas en las escuelas secundarias, los años de escolarización o los resultados universitarios.

14. En cuanto a los segundos, confirman que ha aumentado algo la segregación de los alumnos en función de la mayor educación de los padres y de la situación de su familia como inmigrantes de segunda generación, es decir, el surgimiento de escuelas privadas ha hecho que los centros públicos pierdan alumnos procedentes de estas dos categorías de la población, pero estiman que se trata de un efecto «de poca entidad»; en ese escaso aumento de la segregación, cabría añadir, han podido influir las características del bono sueco (no complementable y con estricta regulación de la admisión de alumnos). En suma, los autores concluyen que «tanto los temores como las expectativas suscitadas por los bonos escolares...han sido exagerados».

15. En España, un decenio después de que se especulara con recurrir a una fórmula de financiación inspirada en el bono de Friedman para subvencionar a escala nacional la enseñanza obligatoria (o más bien a los proporcionalmente numerosos centros privados), se introdujo en 1992/93 el cheque escolar en la ciudad de Valencia. La experiencia española con bonos se reduce en esencia a la del cheque valenciano para financiar la Educación Infantil cuyos objetivos teóricos pretenden favorecer la igualdad de oportunidades de las familias más pobres así como permitirles la elección de centro, limitada si no se acompaña de ayudas públicas.

16. En cuanto al primero de esos objetivos, Granell, autor del Capítulo 5, concluye que hoy en día, tras la evolución de la gratuidad de la Educación Infantil propiciada por las sucesivas leyes educativas, esas barreras ya no existen para los mayores de 3 años aunque sí pueden subsistir para los menores de esa edad, por más que las características del cheque no son las óptimas para eliminarlas; en cuanto al segundo, tampoco el cheque valenciano posee el adecuado diseño, ya que permite la selección de los alumnos por los centros, es complementable, no incluye los gastos de transporte y ofrece muy escasa información a las familias.

17. El modelo español de financiación de la enseñanza obligatoria, vigente desde 1985, utiliza, en lugar de bonos, otro tipo de subvenciones a la demanda que se asignan a los centros privados concertados en relación con el número de alumnos que escolarizan, los cuales suponen casi un tercio del total. San Segundo, autora del Capítulo 6, recuerda que España es uno de los Estados miembros de la OCDE en los que la escolarización en el sector educativo privado tiene un mayor peso ya que, de un conjunto de unos 30 países, ocupa la 3ª posición en la Enseñanza Primaria y la 8ª en la Secundaria; asimismo, España figura en la 7ª posición en cuanto a la proporción que suponen las subvenciones a los centros privados sobre el gasto público educativo.

18. El «módulo económico por unidad escolar» fija la subvención por grupo (aula) de alumnos en vez de por alumno y garantiza la financiación de los centros privados al tiempo que, en aras de la equidad, procura que las subvenciones no financien una enseñanza con más medios que la de los centros públicos. El modelo español, aunque perfectible, ya posibilita un alto grado de libertad de elección de centro que trata de conjugar con otro objetivo: evitar la segregación del alumnado por su origen socioeconómico o su condición de inmigrante. Por otra parte, en dicho modelo la mejora de los resultados educativos se persigue por vías distintas de la competencia entre centros: p.e. reforzando la Educación Infantil y mediante diversos programas de educación compensatoria.

19. En Colombia funcionó durante seis años un programa de bonos con la concreta finalidad de que los hijos de las familias pobres pudieran seguir estudios secundarios, en un contexto de un sector público educativo sin plazas suficientes y un sector privado con exceso de capacidad. La experiencia colombiana ha sido una de las más encomiadas por los efectos positivos detectados en los resultados educativos de sus beneficiarios, aunque no está claro si deben atribuirse a la mayor capacidad de elección o a ciertos rasgos de los bonos que estimulaban el esfuerzo escolar. Por otra parte, los bonos no parecen haber logrado sus objetivos explícitos: la mejora de la cobertura de la enseñanza secundaria y el acceso a la misma de los más pobres.

20. La experiencia neozelandesa iniciada en 1992 no es, en rigor, un ejemplo más de uso de bonos sino de una radical política de elección de centro (o «cuasi-bonos») ya que la libertad de elección se restringe, en esencia, al ámbito de las escuelas públicas, muy mayoritarias en aquel país. Los datos parecen mostrar que el nuevo sistema ha beneficiado a las familias acomodadas pero no a las más pobres, que el diseño de las ayudas (complementables y sin tener en cuenta los gastos de transporte) no favorece la equidad, y que ha aumentado la segregación, entre otros factores por las reglas de admisión de alumnos que los propios centros fijan de forma discrecional. Los resultados escolares son de difícil evaluación por la inexistencia de tests nacionales.

21. En suma, hay bonos a escala reducida como los experimentados en EE.UU. y Colombia, que responden estrictamente a criterios de política social y, por tanto, se destinan sólo a ciertos grupos socioeconómicos en desventaja. Son bonos que —por definición— aumentan la capacidad de elección de sus beneficiarios y, en esa medida, favorecen también su acceso a una escolarización de más calidad, potenciando así la equidad. No obstante, sus efectos en la mejora de los resultados escolares son aún objeto de discusión y, en todo caso, suelen ser de poca monta y limitados a determinados grupos étnicos, según muestra el caso de EE.UU.; en Colombia, los efectos han sido mayores y más duraderos, pero no está claro si se deben al mecanismo competencia/libertad de elección o a los ya citados rasgos del bono colombiano. En España, el cheque de Valencia también responde en teoría a criterios de política social pero, a tal propósito, su diseño deja mucho que desear.

22. Los bonos universales son más ambiciosos, ya que tienen como objetivo potencial el conjunto de la población escolar. La experiencia práctica confirma que los efectos de estos bonos a gran escala difieren grandemente en función de su diseño. Así, en Chile han aumentado la capacidad de elección de un amplio sector social económicamente acomodado, pero no la de los menos favorecidos; la mejora en los resultados de ciertas escuelas, de haberse producido, parece estar más relacionada con los mayores recursos de los centros privados y la posibilidad que éstos tienen de seleccionar a sus alumnos que con el mecanismo competencia/libertad de elección; al mismo tiempo, los bonos han incrementado la segregación de los alumnos según su estatus socioeconómico.

23. En Suecia, los bonos no han aumentado la capacidad de elección de la población rural aunque sí de la urbana, lo que nada tiene de extraño habida cuenta de la situación previa de práctica inexistencia de centros educativos privados y de estricta «zonificación» en los públicos; asimismo, se aprecia una mejora de los resultados escolares a corto plazo aunque de muy poca entidad, sin que se haya detectado la existencia de otros logros a largo plazo, como unas mejores notas en la Enseñanza Secundaria o una más prolongada escolarización; por otra parte, el aumento de la segregación es escaso, lo que presumiblemente se deba a la estricta regulación de los bonos suecos, que la dificultan.

24. Con este balance, no parece que estén del todo justificadas las esperanzas puestas en los bonos por algunos de sus defensores españoles. Desde luego, no estarían justificadas en modo alguno en cuanto a su eficiencia productiva o, más precisamente, a los resultados educativos de los bonos, que son modestos y en la mayoría de los casos insignificantes. En cuanto a su virtualidad para aumentar la libertad de elección —libertad que el modelo español de subvenciones ya permite en un alto grado— las muy poco explícitas propuestas españolas parecen inclinarse por el bono sueco, aunque éste sea en realidad un bono muy regulado que, por lo demás, de poco ha servido para mejorar la libertad de elección del 40% largo del alumnado que habita en el medio rural.

25. No obstante, para poder entrar a analizar sus hipotéticas propuestas los partidarios españoles de los bonos habrían de especificar con claridad: a) si proponen un bono universal o sólo dirigido hacia los grupos socioeconómicos con peores resultados escolares; b) si su importe sería uniforme o variable en función de la renta familiar o de las mayores dificultades de educar a quienes son de determinada extracción social o tienen dificultades de aprendizaje de diverso orden; c) si estiman o no que las familias deben poder complementar el importe del bono; d) si aceptarían o no restricciones impuestas a los centros privados en la selección de los alumnos.

26. En cualquiera de los casos y a la vista de las experiencias recogidas en este Estudio, no parece tener mucho sentido embarcarse en una reforma radical, y presumiblemente costosa, del sistema de financiación de la enseñanza obligatoria introduciendo un esquema de bonos. Por un lado, porque el modelo español, aun-

que mejorable, ya posibilita «elegir con libertad» entre escuelas públicas y privadas, al contar con un amplio sector educativo privado que recibe considerables subvenciones. Por otro lado, porque al carecerse de pruebas sólidas de que en otros lugares los bonos hayan logrado sus objetivos teóricos básicos y, en concreto, una significativa mejora de los resultados educativos, sería temerario aventurarse por ese camino.

27. Es probable que las insuficiencias de la educación española y, en concreto, la mejora de los resultados de quienes no tienen éxito escolar, puedan abordarse con políticas educativas que poco tienen que ver con la aplicación al ámbito de la educación de la lógica del mercado y el aumento de la competencia entre centros. En tal sentido —y aunque la cuestión no sea objeto de estas páginas— cabe pensar que medidas como la extensión de la Educación Infantil, los programas de refuerzo, las subvenciones condicionadas a los logros educativos, las innovaciones curriculares, los incentivos al profesorado, el aumento y redistribución del gasto público en educación etc., sean vías mucho más prometedoras.

BIBLIOGRAFÍA

ANGRIST J., E. BETTINGER, y M. KREMER (2006), «Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia», *The American Economic Review* 96 (3): 847-862.

BELFIELD, C.R y H.M. LEVIN (2002), *Education privatization: causes, consequences and planning implications*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, París.

BETTINGER, E., M. KREMER y J.E. SAAVEDRA (2009), «Education Vouchers in Colombia», en Barrera-Osorio, F, H.A. Patrinos y Q. Wodon (2009) *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education*, The World Bank: 71-78.

FISKE, E.B. y H.F. LADD (2003), «School Choice in New Zealand: A Cautionary Tale», en PLANK, D.N. y SYKES, G. (eds.) (2003), *Choosing Choice. School Choice in International Perspective*, Teachers College Press, Columbia University, Nueva York: 45-67.

— (2003): «Choice and Segregation in New Zealand», en Kahlenberg, R.D. (ed.) (2003), *Public School Choice vs. Private School Vouchers*, A Century Foundation Book: 65-70.

LAROCQUE, N. (2005), «School Choice: Lessons from New Zealand», Briefing Paper N.º 12, Education Forum, Wellington.

MORPHIS, E.A. (2009), «The Shift to School Choice in New Zealand», NCSPE, Columbia University, Nueva York (www.ncspe.org/publications_files/OP179.pdf)

RESTREPO, P.P. (2004), «Los bonos educativos en el programa Paces en Colombia, 1992-1998: una experiencia fallida», *Lecturas de Economía*, 60 (enero-junio 2004): 97-120. Universidad de Antioquia.

WYLIE, C. (1998), «Can Vouchers Deliver Better Education? A Review of the Literature, With Special Reference to New Zealand», New Zealand Council for Educational Research, Wellington.

ZIMMER, R. y E.P. BETTINGER (2008), «Beyond the Rhetoric: Surveying the Evidence on Vouchers and Tax Credits», en LADD, H.F. y E.B. FISKE (eds.) (2008), *Handbook of Research in Education Finance and Policy*, Routledge, Nueva York y Londres: 447-466.

Últimos números publicados

N.º 20. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. ENVEJECIMIENTO Y EXTRANJERÍA,
por Encarnación Cereijo y Francisco J. Velázquez.

N.º 21. NUEVOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO ECONÓMICO DEL TURISMO,
por Javier Ferri, Vicente M. Monfort Mir y Ezequiel Uriel.

N.º 22. INDICADORES DE CONVERGENCIA REAL PARA LOS PAÍSES AVANZADOS,
por Encarnación Cereijo, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez.

N.º 23. INDICADORES DE CONVERGENCIA REAL PARA LAS REGIONES ESPAÑOLAS
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD)
por Encarnación Cereijo, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez.

N.º 24. SISTEMAS REGIONALES DE INNOVACIÓN: NUEVAS FORMAS DE ANÁLISIS
Y MEDICIÓN *(Serie ANÁLISIS)*
por Mikel Buesa, Joost Heijs, Björn Asheim, Thomas Baumert, Mikel Navarro y Mónica Martínez.

N.º 25. IMPACTO ECONÓMICO DEL CONTROL DE CAMBIO CLIMÁTICO EN ESPAÑA *(Serie TESIS),*
por Mikel González Ruiz de Eguino.

N.º 26. RESPUESTA FISCAL DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO A LOS FLUJOS DE AYUDA INTERNACIONAL:
APLICACIÓN AL CASO DE CENTROAMÉRICA *(Serie TESIS),*
por Mariola Gozalo Delgado.

N.º 27. LA INCIDENCIA ECONÓMICA DE LAS COTIZACIONES SOCIALES Y EL MERCADO DE TRABAJO
EN ESPAÑA *(Serie TESIS),*
por Ángel Melguizo Esteso.

N.º 28. INMIGRANTES, NUEVOS CIUDADANOS, ¿HACIA UNA ESPAÑA PLURAL E INTERCULTURAL?
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Colectivo Ioé.

N.º 29. EL *STOCK* DE GASTO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Encarnación Cereijo y Francisco Javier Velázquez.

N.º 30. LA INDUSTRIA DE ALTA TECNOLOGÍA EN ESPAÑA: FACTORES DE LOCALIZACIÓN
Y DINÁMICA ESPACIAL *(Serie TESIS),*
por Miguel Giner Pérez.

N.º 31. CONVERGENCIA EN RENTA PER CÁPITA ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS (1955-2004):
UNA APLICACIÓN BASADA EN MÉTODOS DE PANEL DINÁMICO *(Serie TESIS),*
por Fernando Martín Mayoral.

N.º 32. EL DESDOBLAMIENTO DE ACCIONES EN EL MERCADO ESPAÑOL: FACTORES DETERMINANTES
Y EFECTOS *(Serie TESIS),*
por María Eugenia Ruiz Molina.

N.º 33. EL TRABAJO DOMÉSTICO CUENTA: LAS CUENTAS DE LOS HOGARES EN ESPAÑA 1996 Y 2003
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por María Luisa Moltó y Ezequiel Uriel.

N.º 34. GESTIÓN DEL MEDIO NATURAL EN LA PENÍNSULA IBÉRICA: ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por Pablo Campos Palacín y José-María Casado Raigón.

N.º 35. PATRIMONIO INMOBILIARIO Y BALANCE NACIONAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (1995-2007)
(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),
por José Manuel Naredo, Óscar Carpintero y Carmen Marcos.

N.º 36. EN TORNO A LA FAMILIA ESPAÑOLA: ANÁLISIS Y REFLEXIONES DESDE PERSPECTIVAS SOCIOLÓGICAS Y ECONÓMICAS *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Elisa Chuliá y José Féliz Sanz (coordinadores).

N.º 37. PROBLEMÁTICA DE LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA: ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y DEL MERCADO DE TRABAJO *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Lorenzo Serrano y Ángel Soler.

N.º 38. EDUCACIÓN Y FAMILIA. LOS PADRES ANTE LA EDUCACIÓN GENERAL DE SUS HIJOS EN ESPAÑA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Juan Jesús Fernández.

N.º 39. COMPETITIVIDAD Y DESLOCALIZACIÓN EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Diego Rodríguez, Jaime Turrión y Francisco J. Velázquez.

N.º 40. DOS ENSAYOS SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Carlos Monasterio Escudero e Ignacio Zubiri Oria.

N.º 41. EFICIENCIA Y CONCENTRACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL *(Serie ANÁLISIS),*
por Fernando Maravall, Silviu Glavan y Analistas Financieros Internacionales.

N.º 42. ANÁLISIS DE REFORMAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL A PARTIR DE MICRODATOS TRIBUTARIOS *(Serie ANÁLISIS),*
por José Félix Sanz Sanz, Juan Manuel Castañer Carrasco y Desiderio Romero Jordán.

N.º 43. COMPORTAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA BANCA AL POR MENOR EN ESPAÑA: FUSIONES Y ESPECIALIZACIÓN GEOGRÁFICA *(Serie TESIS),*
por Cristina Bernad Morcate

N.º 44. LA VERTIENTE CUALITATIVA DE LA MATERIALIDAD EN AUDITORÍA: MARCO TEÓRICO Y ESTUDIO EMPÍRICO PARA EL CASO ESPAÑOL *(Serie TESIS),*
por Javier Montoya del Corte

N.º 45. LA DECISIÓN DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS: UN MODELO TEÓRICO CON INVERSIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL *(Serie TESIS),*
por Jaime Turrión Sánchez

N.º 46. FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA: LOS BONOS ESCOLARES EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA *(Serie ECONOMÍA Y SOCIEDAD),*
por Javier Díaz Malledo (coordinador), Clive R. Belfield, Henry M. Levin, Alejandra Mizala, Anders Böhlmark, Mikael Lindahl, Rafael Granell Pérez y María Jesús San Segundo

ESTUDIOS
DE LA FUNDACIÓN

SERIE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Pedidos e información:

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Caballero de Gracia, 28
28013 Madrid
Teléfono: 91 596 54 81
Fax: 91 596 57 96

suscrip@funcas.es
www.funcas.es

P.V.P.: 13 € (IVA incluido)

ISBN 84-89116-58-0

9 788489 116580