

## AYUDAS FINANCIERAS A ESTUDIANTES E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

José Marcos Afonso Casado\*

### 1. INTRODUCCIÓN

La educación, junto con la sanidad, constituye el gasto social protagonista del «Estado del Bienestar». El Estado subvenciona o provee gratuitamente estos bienes, por considerarlos necesarios para garantizar un nivel de vida digno, a todos los ciudadanos de acuerdo con una concepción paternalista del sector público, ampliamente defendida, sustentada en la idea de equidad categórica formulada por Tobin.

Durante los últimos años, la idea de eficiencia se ha ido consolidando en nuestra sociedad como un elemento central de la asignación de los recursos públicos (González-Páramo, 1990; Albi, 1991). El contexto económico de control del gasto público y las tensiones presupuestarias, en las economías desarrolladas, han motivado que las Administraciones Públicas adopten decisiones en materia educativa fundamentadas en el objetivo de eficiencia, y que se abra un debate político y económico acerca del tamaño óptimo del sistema educativo (Stiglitz, 1998).

Sin dudar de la importancia de la institucionalización del control de la eficiencia en el gasto en educación, la realidad también

---

\*. Profesor de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna.

exige que los créditos destinados a la provisión de la educación se realicen de acuerdo con una asignación equitativa de los recursos. La valoración de los efectos redistributivos del gasto público y su incidencia sobre la equidad que genere un determinado modelo de financiación, a pesar de su escasa tradición, son análisis importantes cuyos resultados pueden servir de guía para la reforma de los sistemas de financiación establecidos (Afonso, 1996a).

Quizás la falta de una definición de equidad, ampliamente aceptada, haya sido la causa, al menos en parte, de la ausencia de estudios vinculados al objetivo de equidad; pero no podemos olvidar que es un fin de la política educativa, ni menospreciar el problema de la desigualdad de oportunidades en el sistema educativo en el análisis económico-social porque se apoye en unos determinados juicios de valor (Atkinson y Stiglitz, 1980).

Dentro del campo de la denominada «Economía de la Educación», el concepto de equidad se vincula al de «igualdad de oportunidades» o a la equidad como política redistributiva y potenciadora de la movilidad social. Ambas cuestiones están relacionadas y, en este trabajo nos vamos a centrar en el primer aspecto. La idea de igualdad de oportunidades difiere según la obligatoriedad o no del tramo educativo. En los niveles educativos obligatorios, la auténtica igualdad de oportunidades educativas implica una oferta gratuita y generalizada de plazas escolares; mientras que en los posteriores niveles significa el establecimiento de un sistema de subvenciones, que permitan que no se excluya a nadie del sistema por barreras económicas. Esto último implica que la renta de los individuos no ha de influir en el consumo que uno haga de la educación.

En todo modelo de financiación de la educación, la adecuada especificación de un modelo de ayudas financieras a los estudiantes, constituye un elemento crucial para eliminar las diferencias de probabilidades de acceso de los individuos, a los distintos niveles de la enseñanza, en función de sus orígenes sociales. Por eso ha de ser un elemento importante en el debate de una política pública que trate de fomentar la igualdad de oportunidades.

Este objetivo también se puede plantear en términos de niveles mínimos (Rawls, 1971). Desde este punto de vista, nadie debería de recibir un nivel de educación por debajo del «nivel míni-

mo establecido». Una vez fijado éste las políticas públicas de las autoridades educativas irían encaminadas a garantizar a todos los individuos dicho nivel. Posteriormente definiríamos como óptimas a aquellas intervenciones que mejorasen el nivel educativo de los individuos menos formados.

Quisiera señalar el posible «trade-off» entre los objetivos de eficiencia y equidad, ya que tradicionalmente se admite que sus efectos son dependientes. De ahí que las autoridades públicas deban buscar un equilibrio entre ambos, aceptando que ninguno tiene prioridad absoluto sobre el otro. Aunque la redistribución de una política de becas implica cierto coste de eficiencia, puntualizaremos que esto no supone una razón concluyente en contra de esta política. Del mismo modo podríamos plantear que una política eficiente de ayudas financieras tiene un coste en términos de equidad. De ahí que una política óptima deba considerar ambas cuestiones, buscando un equilibrio y logrando que cualquier cambio distributivo se logre al menor coste de eficiencia posible.

El derecho de cualquier individuo a acceder a la educación en España está garantizado por la Constitución Española de 1978, en su artículo 27. El Estado es el principal canalizador para la realización de los derechos formales de los ciudadanos respecto a su educación, y por ello tiene que enfrentarse al problema de la distribución de los fondos públicos escasos. Buena parte de su éxito depende del modelo de financiación de la educación elegido, y especialmente del modelo de ayudas a los estudiantes para los niveles educativos no obligatorios, tanto no universitarios como universitarios.

Una última cuestión que quisiera señalar, porque influye en el tema que nos ocupa, es que en nuestro país la Ley Orgánica del Derecho a la educación (LODE) de 1985, que desarrolla el mencionado artículo 27 de la Constitución Española para los niveles no universitarios (a excepción del apartado diez), establece que la educación obligatoria pública es gratuita, y que la educación secundaria pública obligatoria, también. Por otro lado, la enseñanza universitaria está subvencionada en las universidades públicas españolas, recayendo sobre los alumnos una pequeña parte del coste de su formación.

## 2. LA FINANCIACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

Tanto en los países industrializados como en otros en vías de desarrollo, está ampliamente extendido el empleo de programas de ayudas públicas destinadas a financiar a los estudiantes. Estos programas se encuadran dentro de modelos educativos diferentes, y partiendo de las diferencias que caracterizan a dichos sistemas podemos distinguir tres métodos de financiación: bono o cheque escolar, becas y préstamos. Estos métodos, en nuestra opinión, no son excluyentes pudiéndose, por tanto, emplear de forma combinada.

Del mismo modo que los sistemas educativos han sufrido transformaciones, en las últimas décadas, en cuanto a su organización, también se han producido modificaciones relativas a su financiación y muy especialmente en los programas de ayuda. Razones sustentadas tanto desde el punto de vista de la eficiencia como del de la equidad han desembocado en reformas de los modelos de ayuda, en numerosos países de la OCDE (Afonso, 1998); puesto que éstos determinan, en gran medida, el acceso de los estudiantes a los niveles educativos post-obligatorios.

### 2.1. EL CHEQUE ESCOLAR

El cheque escolar o bono es un título, tarjeta o vale que se emite a favor de un alumno y que le servirá para obtener una plaza en la institución educativa que haya elegido. El empleo de los bonos como mecanismo de financiación ha sido, generalmente, referido a la enseñanza no universitaria. Podemos destacar que existe una amplia gama de sistemas de cheques que combinarían una o varias de las características que se enumeran a continuación (Blaug y Moreno, 1984; Blaug, 1985):

- a) Limitado. El bono ha de ser utilizado en el centro escolar más próximo al domicilio familiar.
- b) Ilimitado. Permite acceder a cualquier centros, independiente de la cercanía o lejanía del domicilio familiar.
- c) Restringido. Utilizable en centros públicos.
- d) No restringido. Utilizable tanto en centros públicos como privados.

- e) De valor fijo. Su cuantía es invariable.
- f) Suplementable. Su valor es susceptible de incrementar. Mediante este tipo de bonos se permite que los padres puedan suplementar el valor del cheque con dinero propio para que su hijo pueda acceder a cualquier escuela pública o privada.
- g) De costes variables. Se utilizan para atenuar las diferencias de tasas en centros públicos, si esto ocurriese.
- h) Con transporte: Este tipo de bonos permite incluir el precio del transporte en el vale, en el caso de lejanía del lugar de residencia del alumno respecto a la escuela. De este modo se garantizaría la libertad en la elección del centro.
- i) En función de la renta. Su valor depende de la renta familiar o del propio estudiante. Se persigue que quienes tengan menos recursos paguen una proporción menor del importe del bono, frente a los padres con altos niveles de renta.
- j) Discrecionales. Los estudiantes que dispongan de estos bonos pueden ser aceptados o no por propia decisión de los centros.
- k) No discrecionales. Los alumnos que posean estos bonos no pueden ser rechazados por el centro, salvo que éste no disponga de plazas.

Todas estas características permiten construir un amplio abanico de posibilidades. Conviene matizar que de estos aspectos dependerá la evaluación de este mecanismo de financiación. No obstante, quienes defienden el empleo de bonos, parten de sus ventajas sobre la asignación eficiente de los recursos y sostienen, en primer lugar, que favorece la elección de centro, y que por ello aumentará su competitividad. Al tratar de atraerse a los alumnos, las escuelas y las universidades podrían destinar recursos para lograr unas buenas o mejores instalaciones deportivas y escolares, implantar nuevos métodos de enseñanza, contratar a un número suficiente de profesores, etc. De esta manera cabe esperar un aumento de la eficiencia educativa (Bridge, 1977). No obstante, si se establece un sistema de bonos relacionados con la renta, de tal modo que la cuantía del cheque se establecería en función de la renta familiar o individual, también podrían presentarse ventajas desde la óptica de la equidad.

Las críticas que podamos exponer sobre los bonos como instrumento de ayuda financiera a los estudiantes se concretan, fundamentalmente, en dos cuestiones. En primer lugar, como los centros se financian fundamentalmente con bonos, podríamos pensar que éstos tratarían de captar alumnos disminuyendo trabas de acceso, reduciendo la dificultad de obtención de un título, adquiriendo medios técnicos innecesarios de acuerdo con una adecuada campaña de imagen, etc. De este modo se podría relegar a un segundo plano el logro de proporcionar educación de elevada calidad. En segundo lugar, otro punto cuestionable se refiere a la desigual información del alumnado y sus padres en lo concerniente a las instituciones. No todos están igualmente capacitados para llevar a cabo el proceso de selección que conducirá a la elección del centro más conveniente.

El debate sobre las ventajas que un sistema de bonos puede presentar, en el objetivo de eficiencia, y su contrastación empírica ha sido el propósito de diversos estudios en el Reino Unido y en EEUU, que demuestran que los resultados de las escuelas públicas y privadas han sido similares y satisfactorios (Murphy, 1991 y Levin, 1992). Sin embargo, no han abordado cuestiones como el problema de la disciplina o de la violencia escolar que han generado en determinadas escuelas públicas, al tener algunas que aceptar a determinados alumnos, por necesidades financieras. Tampoco el problema de la «zonificación» observado en EEUU (escuelas para pobres en distritos deprimidos y escuelas para ricos en distritos desarrollados), que es reflejo de una sociedad más estratificada. Además, las limitaciones de un programa de créditos, para las escuelas públicas, en la movilidad social han sido puestas de manifiesto por Sandy (1992), Mansk (1992) y Hoenack (1997), entre otros, por eso pensamos que la controversia sobre sus beneficios sigue estando abierta.

## 2.2. BECAS VERSUS PRÉSTAMOS-RENTA E IMPUESTOS SOBRE LOS TITULADOS

Las becas son un instrumento de ayuda que tradicionalmente ha jugado un papel tanto en la enseñanza no universitaria como en la universitaria. Constituyen una transferencia monetaria o en es-

pecie (exención de tasas) que el Estado concede a quienes quieran realizar o estén realizando estudios superiores (en la mayoría de los casos siguiendo criterios económicos y académicos) con el objeto de garantizar efectivamente el derecho formal de acceso a la educación, especialmente, en los niveles post-obligatorios.

El punto en común de todas las opiniones a favor de las becas gira en torno a aspectos que están íntimamente ligados al objetivo de equidad. Facilitan el acceso a los diferentes niveles educativos a quienes teniendo aptitudes carezcan de los medios económicos necesarios para costear su formación. Además, su propia concepción implica una redistribución de la renta desde las familias de alta y media renta a las de baja renta (James, 1988 y Woodhall, 1989a).

La utilización de préstamos como elemento de financiación a los alumnos de educación superior ha estado íntimamente ligada a las becas, y en los últimos años se ha generalizado su uso en los países de la OCDE, salvo en el caso de España (Afonso 1996b). Podemos citar como ejemplo la introducción de préstamos en dos países cuyos modelos de ayudas han girado básicamente en torno a becas. Para el curso 1990-91, en el sistema universitario inglés se introdujo el llamado «Top-Up Loans» (Barr, 1993) y a partir de 1991 el gobierno francés introdujo un plan de préstamos experimentales (Richard, 1991).

Los préstamos se concretan en la entrega de dinero, por parte del Estado o de una Institución, debiendo el prestatario presentar una garantía, devolver el principal y pagar los intereses pactados. En el campo de la educación los denominados préstamos convencionales son prácticamente inviables, por la falta de garantías del alumno y la rigidez de las condiciones. Frente a las limitaciones de esta opción se han establecido los denominados préstamos-renta (income contingent-loans) como modalidad óptima que resuelve las ineficiencias e inequidades de los préstamos convencionales.

Los préstamos-renta son préstamos que han de tener aval estatal, tipo de interés subvencionado y cuya devolución se efectúa con la existencia de un período de carencia. Este período defendemos que coincida, en la mayoría de los casos, no con la incorpora-

ción del individuo al mercado de trabajo, sino con la percepción de ingresos por encima de un umbral de renta determinado (este podría ser por ejemplo la renta media del país). Su cuantía tiene que destinarse tanto para financiar los costes directos educativos (precios o tasas escolares) como los indirectos (alojamiento, manutención transporte, material, etc.)

Existe un amplio consenso en defender los préstamos-renta, tanto desde la eficiencia como de la equidad (Cave, Dodsworth y Thompson, 1992). Los alumnos que obtengan un préstamo de estas características van a ser más conscientes del coste de su formación, y es probable que tengan más capacidad de trabajo, obteniendo por ello un aumento en su rendimiento académico. En lo referente a la equidad, su implantación genera un reparto del coste educativo, soportando en mayor medida el coste de la actividad educativa quien se beneficia de ella (Halstead, 1991), y contribuyendo, de este modo, al logro de la progresividad del sistema de financiación.

La introducción de préstamos en los sistemas de ayudas ha de estar justificada, por un lado, como medio de aumentar los recursos destinados a los estudiantes, al menos a largo plazo, y para tratar de resolver la discriminación que padecen los estudiantes, procedentes de familias de baja renta; ya que se han puesto de manifiesto la falta de equidad de distintos sistemas de becas. Puede verse Díaz (1992) para el caso francés, Commission of the European Communities (1988), para el caso sueco, Egerton y Hasley (1993), para el caso inglés, OCDE (1991), para el caso holandés y Afonso (1996b) para el caso español.

La idea de los impuestos sobre los titulados (graduate-tax) se concreta, básicamente, en un impuesto complementario al impuesto sobre la renta personal que se devengaría a lo largo de la vida laboral del titulado. Los individuos con escasos medios económicos probablemente no devolverán el coste de su educación, mientras que aquellos que obtengan un puesto suficientemente remunerado contribuirán en cantidades superiores al coste de su educación (Woodhall, 1989, Albrecht y Ziderman, 1992). Este hecho implica un mecanismo redistribuidor que puede tener serios inconvenientes, desde la perspectiva de la equidad, si se aplica a quienes no han podido finalizar sus estudios.



### 3. EL SISTEMA DE AYUDAS PÚBLICAS FINANCIERAS A LOS ESTUDIANTES EN ESPAÑA

El mecanismo de la igualdad de oportunidades en un sistema liberal democrático debe considerar que la desigualdad exige un tratamiento desigual, y no una simple igualdad de trato dada la gran diversidad de puntos de partida. Las desigualdades han de ser tratadas de forma distinta, distribuyendo desigualmente los servicios y costes educativos. ¿Contribuimos a la equidad universalizando la educación sin tener en cuenta la capacidad de pago de los individuos?. La idea de que todos los individuos con las mismas necesidades educativas reciban la misma cantidad de educación puede ser atractiva; pero, en este caso, nos estaríamos olvidando de la desigual distribución inicial de la renta o riqueza de los individuos. Por otro lado, la misma cantidad de educación puede resolverse en resultados distintos; puesto que no todos poseen las mismas características.

Refiriéndome a la educación superior, en la Constitución Española de 1978, el derecho de acceso a la misma también se reconoce en función de las aptitudes y vocación del alumno, sin que, en ningún caso, el ejercicio de este derecho este sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del mismo. La Administración española debe formalizar un eficaz sistema de ayudas financieras dirigidas a los estudiantes universitarios con el fin de corregir las desigualdades de los alumnos ante el sistema universitario.

El desarrollo de estudios sobre las políticas de ayudas al estudio, en nuestro país y en países de nuestro entorno, es bastante reciente y la amplia mayoría de los trabajos se han centrado en el nivel universitario. Debido a que la enseñanza secundaria post-obligatoria puede convertirse en un camino hacia la desigualdad, también nos tenemos que ocupar de la política de becas en este nivel educativo.

En España, tanto para los estudios no universitarios como para los estudios universitarios, se ha desarrollado una política de becas, que ha tratado de potenciar la reducción de las desigualdades educativas, sobre todo apoyándose en la exención de tasas académicas y la denominada ayuda compensatoria. El International Council for Educational Development realizó en 1987 una evaluación e informe, de gran repercusión, del proceso de reforma Universitaria española donde afirma que «desde el punto de vista histórico, las disparidades

socioeconómicas y las consiguientes desigualdades educativas han sido mayores y más profundas en España que en los restantes países occidentales» (Consejo de Universidades, 1987, p. 73).

La existencia de desigualdad de oportunidades ante la enseñanza se agrava en los niveles superiores. Las conclusiones de algunos trabajos señalan que las clases sociales más favorecidas están sobrerrepresentadas en el sistema educativo superior, y que las clases más desfavorecidas están subrepresentadas, porque en relación a su peso en el conjunto de la población su participación en la universidad es inferior a la esperada. Las desigualdades en la educación superior también se manifiestan en la elección del tipo de estudios. En general, las clases menos privilegiadas optan por cursar estudios superiores en las escuelas universitarias y los hijos de las familias más acomodadas optan por las carreras de larga duración (CIDE, 1992).

A partir del curso 1983-1984, el actual sistema de becas y ayudas en España (concretado en el Real Decreto 2298/1983 y en las diferentes ordenes anuales), permite sufragar a través de la exención de tasas una parte del coste directo de educación, y además los hijos de las familias con menos recursos pueden beneficiarse de las ayudas compensatorias, por desplazamiento, residencia, transporte urbano y libros. La cuantía de la beca que disfrute un alumno se obtendrá sumando los distintos componentes a los que tenga derecho, según cumpla o no, los requisitos establecidos en cada caso. Su adjudicación se realizará en función de la ponderación de la nota media (factor dependiente del número mínimo de asignaturas o créditos de los que se tiene que matricular el alumno) que refleja el aprovechamiento académico, y de los criterios de carácter económico (distinguiendo la nueva adjudicación y la renovación de beca) que dependen de los denominados umbrales de renta y patrimonio que se establecen en cada convocatoria (Afonso 1997b).

A partir de los datos de la tabla 1 podemos comprobar que la política de becas ha obtenido un importante resultado, desde un punto de vista cuantitativo y su implantación pensamos que ha sido uno de los factores determinantes del aumento de la dimensión del sistema educativo en nuestro país.

Como aspectos más relevantes señalaremos, en primer lugar, que el número de becarios ha aumentado, en el período 1982-1995,

para los niveles educativos señalados, alcanzando un total de 813.135, en el curso 1994-1995. Si tomamos como referencia el gasto total en becas y el gasto por becario (ambos en pesetas corrientes), podemos observar como el crecimiento ha sido importante, sobre todo para la enseñanza universitaria donde se ha multiplicado por 16, el gasto total, y por 4,6, el gasto medio (véase tabla 1).

TABLA 1. DATOS DEL SISTEMA DE BECAS EN ESPAÑA, POR NIVEL EDUCATIVO

	1982-1983	1986-1987	1990-1991	1994-1995
<b>PREESCOLAR/INFANTIL</b>				
Becarios	42.404	23.860	30.007	53.511
%Becarios/alumnos	6,20	3,66	4,85	4,89
Gasto total (mill. ptas.)	957	582	1.115	2.093
Gasto medio (ptas.)	22.569	24391	37.165	39.113
<b>BUP/COU</b>				
Becario	68.235	212.745	251.619	333.323
%Becarios/alumnos	5,99	24,32	22,05	23,79
Gasto total	2.723	6.415	9.751	14.092
Gasto medio	39.906	30.153	38.703	42.277
<b>FPI</b>				
Becarios	*24.595	68.766	102.634	71.998
%Becarios/alumnos	3,78	26,58	32,96	19,98
Gasto total	1.036	1.805	3.711	3.310
Gasto medio	42.122	25.872	36.158	45.973
<b>FPII</b>				
Becarios	—	69.180	81.668	115.138
%Becarios/alumnos	—	35,87	29,89	26,64
Gasto total	—	3.185	6.994	11.068
Gasto medio	—	46.039	85.639	104.028
<b>ENSEÑANZA UNIVERSITARIA</b>				
Becarios	68.000	161.681	211.921	**239.165
%Becarios/alumnos	9,85	17,91	18,58	18,01
Gasto total	3.049	19.657	37.847	48.841
Gasto medio	44.707	121.578	178.589	204.215

\*. Datos referidos a la FPI y FPII

\*\*:. Excluidos los datos del País Vasco al no estar disponibles.

Fuente: Datos y Cifras de la Educación en España (Ministerio de Educación y Ciencia); Estadística de la Enseñanza en España. 1986/87, 190/191, 1994/95 (Ministerio de Educación y Ciencia); Anuario de Estadística Universitaria. 1989, 1992, 1993/94 (Consejo de Universidades). Elaboración propia.

Asimismo, podemos observar como la proporción que representan los becarios en relación al número de alumnos ha tenido un comportamiento desigual, por nivel educativo. Queremos destacar, en primer lugar, el importante descenso del índice a partir de la década de los noventa para los alumnos que cursan FPI y el estancamiento del mismo para los niveles Preescolar/Infantil. En segundo lugar, la tasa de cobertura para los niveles BUP/COU y enseñanza superior ha crecido inicialmente, para posteriormente situarse en 1995 en niveles muy próximos a los del año 1986.

Con el actual sistema de becas y ayudas al estudio, en nuestra opinión, no se ha logrado la igualdad de oportunidades, aunque se haya atenuado. Discrimina a los estudiantes con escasos recursos y bajo rendimiento académico frente a aquellos de similar resultado académico y suficientes recursos económicos. No está garantizada la información perfecta a todos los grupos sociales, de los requisitos para solicitar y disfrutar de una beca. La movilidad territorial está obstaculizada por la heterogeneidad de los sistemas de precios de las universidades en las distintas Comunidades Autónomas. Además, otra de las notables limitaciones de este sistema radica en las dificultades que existen para controlar los recursos económicos familiares declarados (sobre todo por profesionales liberales y empresarios autónomos) y evitar el fraude.

Las cuestiones anteriormente descritas nos sugieren diversas modificaciones, en el actual sistema de becas, dirigidas a mejorar su regresividad y aumentar su efectividad. Las propuestas que realizamos se concretan en:

- a) Aumentar la cuantía total de la ayuda, aproximando su importe al coste educativo real del alumno.
- b) Garantizar una perfecta información y no costosa, sobre las características del sistema, a todos los colectivos. Sugerimos que se instrumente tal medida a través de un servicio de información al alumnado en su centro.
- c) Modificar los criterios académicos. Por la discriminación señalada referente a los estudiantes con limitados recursos y al incidir el rendimiento académico de los estudiantes en la renovación de la beca, siendo éste diferente por tipo de estudios, centro,

- profesor, etc., es necesario reducir su grado de exigencia, aunque esto permitiese cierto beneficio a algunos alumnos.
- d) Descartar el actual criterio económico sustituyendo «los umbrales de renta y patrimonio» por un indicador derivado del impuesto sobre la renta personal y del impuesto sobre el patrimonio (excluyendo de este último los elementos patrimoniales improductivos).

Por otro lado, el origen social del alumno es otro de los aspectos que debe ser tenido en cuenta en el debate porque determina, en gran medida, su acceso a la educación superior y dentro de ésta la elección de un tipo de estudios u otro (Afonso 1997b). ¿Ha podido el sistema de becas resolver o atenuar este hecho?, señalaremos que aunque ha favorecido el acceso de alumnos sin suficientes recursos económicos no lo ha resuelto. Este aspecto nos sugiere que no debemos responsabilizar exclusivamente al sistema de becas de la desigualdad de oportunidades ante la educación superior, al existir otros elementos que influyen en el acceso a la universidad como factores económicos (uno o más perceptores de renta en la unidad familiar, carácter temporal o fijo de los perceptores), factores familiares (nivel educativo y status del sustentador principal) y factores personales (cociente intelectual, rendimiento académico) y otros factores (centro, tipo de estudio, profesor).

### 3.1. EL CHEQUE VALENCIANO: UNA APUESTA POR LA PROVISIÓN PRIVADA DE LA EDUCACIÓN INFANTIL

En 1992, el ayuntamiento de Valencia introdujo un sistema de bonos de aplicación en los dos ciclos de la educación infantil y en la educación preescolar. Se trata de un cheque que se entrega a los padres cuyos hijos tengan edades comprendidas entre 0 y 6 años, tras su selección de acuerdo con un conjunto de requisitos. La medida se justificó afirmando que este sistema permitiría escolarizar con los mismos recursos a un mayor número de niños, como recientemente se ha demostrado. De este modo, se defiende que pueden resolverse todos los problemas derivados de dicha in-

tervención (ineficiencia y sobredimensión), y aliviar las tensiones presupuestarias en un contexto de dificultades económicas.

El número de cheques escolares disponibles depende del presupuesto total anual disponible. Dicho presupuesto se obtuvo de la supresión del Patronato de Escuelas Infantiles (que suponía la eliminación de las ayudas o subvenciones de los centros infantiles) y de fondos derivados de la privatización de dichos centros: «escoletes».

Para la concesión de los mismos se ordenan las solicitudes en función de la renta familiar anual per cápita y otras variables como la existencia de minusvalías, condición de familia numerosa o la condición de desempleado sin percepción de subsidio.

El cheque valenciano es un bono no restringido, ilimitado y suplementable. Los padres pueden utilizarlo para matricular a sus hijos en centros privados que cumplan determinados requisitos (ubicación en el término municipal de Valencia, personal con titulación correspondiente, alta en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE) y disponer de la inspección sanitaria oportuna). La suplementabilidad permite que si el coste es superior al valor del cheque, los padres puedan pagar la diferencia. Cuando el coste es inferior sólo cubrirá dicho importe (Granell y Fuenmayor, 1997).

Conviene señalar que la defensa del empleo del cheque escolar para financiar a los estudiantes se enmarca dentro del debate educación pública versus privada, aunque se trata de un sistema de financiación pública (Stiglitz, 1998). Quienes apoyan su uso, consideran que su implantación reducirá o eliminará el papel del Estado en la provisión de la educación, ya que el suministro del servicio educativo va a ser privado, al cobrar todos los centros, tanto públicos como privados, un precio por su servicio. Actualmente, la oferta valenciana para los niños menores de tres años es únicamente privada y la oferta del segundo ciclo de educación infantil es pública y privada.

Al respecto, podemos indicar que no se tiene en cuenta que un cambio de titularidad no implica eficiencia. Tampoco da respuesta a las preguntas ¿elimina el sistema la desigualdad de trato, dada la restricción presupuestaria? ¿la inversión educativa es óptima? ¿está garantizada la igualdad de oportunidades en la elección de centro o la calidad educativa?

#### 4. CONCLUSIONES

La igualdad del acceso de los individuos a los centros de enseñanza no se consigue con la libertad de la oferta y la demanda educativas. Son los poderes públicos, como defensores, de una igualdad en la oferta educativa los que tienen que procurar que los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos consagrados en nuestra Constitución se alcancen. Para ello tendrán que apelar al principio de solidaridad social y abordar una política económico-social que se oriente hacia una mejor redistribución de los recursos escasos.

La desigualdad de oportunidades ante la enseñanza, entendida como la diferencia de probabilidades de acceso a los distintos niveles de la enseñanza, en función de los orígenes sociales, tiene dos interpretaciones: una para la etapa que se define como obligatoria y otra distinta para la educación de carácter post-obligatorio. En esta última, la reducción de las desigualdades ante la enseñanza se plasma en la lucha por la igualdad de oportunidades, fundamentalmente, a través de una adecuada política de ayudas públicas financieras, dirigidas a los estudiantes, que logre que el acceso a una plaza educativa en centros públicos, no dependa, en ningún caso, de la renta individual o familiar.

Centrando la actuación del sector público español en el análisis de los sistemas de ayudas a los estudiantes, el empleo de becas y préstamos se presentan como los instrumentos de financiación defendidos para la educación pública no obligatoria. Las becas encuentran su mayor apoyo en criterios de equidad. En lo concerniente a los préstamos, la utilización de préstamos-renta (préstamos donde la tasa de reembolso y el período de devolución depende de los ingresos futuros de los titulados) se configura como el modelo de préstamos más apropiado.

Debido a la existencia de diversos tipos de préstamos, cuyas ventajas e inconvenientes dependen de sus características, es importante tener en consideración que la introducción de préstamos renta ha de perseguir: el aumento de recursos destinados a la educación no obligatoria (que deberían destinarse, al menos en parte, a mejorar las inequidades y limitaciones del actual sistema de be-

cas español), que sus características (tipo de interés, período de carencia, etc.) no desmotiven a los alumnos, independientemente de la clase social a la que pertenezca, y reducir la contribución familiar en el coste de la educación de sus hijos.

El esfuerzo realizado en la enseñanza secundaria y en la educación superior, en España, en materia de becas ha sido importante y ha estado justificado por los niveles de cobertura iniciales; pero el aumento del gasto ha ido acompañado de inequidades que constituyen una importante tarea a resolver. El sistema de becas ha favorecido el acceso a la enseñanza secundaria no obligatoria y a la educación superior; pero no ha resuelto totalmente las desigualdades en dicho acceso, por razones de su propia configuración, y porque existen otros factores, como el origen social del alumno, que inciden, también, en la decisión de matricularse o no.

Los resultados obtenidos y presentados del sistema actual de becas señalan que existe un deterioro en su grado de cobertura, ya que, dependiendo del nivel educativo, el porcentaje de alumnos beneficiarios efectivos sobre el total de alumnos esta estancado desde el inicio de la década de los noventa, o ha descendido desde mediados de la década de los ochenta.

La evolución observada del gasto por becario, por nivel educativo, en el período 1982-1995, refleja que los alumnos becados han visto incrementados sus créditos. No obstante, el importe de la beca no cubre el coste total de sus estudios, tal y como se desprende de estudios referidos a diversos sistemas como el francés, el inglés, el holandés o el español.

Por las razones apuntadas en el estudio de los métodos de financiación dirigidos a los estudiantes, junto con el análisis del sistema actual de ayudas públicas, nos sugiere para los niveles no obligatorios un modelo alternativo. Defendemos un modelo integrado por dos clases de ayudas: becas y préstamos-renta. El papel de las becas sería garantizar la posibilidad de acceso a la universidad, mientras que a través de los préstamos, intentaríamos lograr que quienes se beneficien de la educación contribuyan en menor medida a sufragar su coste, y de este modo eliminar los efectos regresivos del actual modelo de financiación.



Quizás la razón de mayor peso para elegir esta opción sea que todos aquellos estudiantes que disfruten de beca podrían tener la posibilidad de obtener un préstamo subvencionado, de tal modo, que entre ambas ayudas tuviese el alumno cubierto el coste total de sus gastos, independientemente de su situación económica, personal y familiar. La obtención del préstamo estaría condicionada a requisitos académicos y socio-económicos (por ejemplo, el nivel de renta a partir del cual sea posible solicitar un préstamo podría ser el salario mínimo oficial anual).

Por último, concluimos señalando que además de la introducción de un programa de préstamos es necesario reformar el actual sistema de becas y ayudas, debido a las imperfecciones de su configuración en relación a su principal objetivo. Las propuestas encaminadas a resolverlas son: revisión a la baja de los requisitos académicos para la renovación de beca, introducción de un sistema de información al alumnado de su consideración potencial de usuario, aumento de la cuantía de las ayudas destinadas a favorecer la movilidad territorial y sustitución de los actuales «umbrales de renta y patrimonio», como criterios de carácter económico, por un sistema diseñado a partir de los datos del impuesto personal sobre la renta y del impuesto sobre el patrimonio. Además, como las becas cubren un porcentaje del coste educativo y por supuesto no están en función de los ingresos que deja de percibir el alumno que desee seguir estudiando y no incorporarse al mercado de trabajo, es necesario incrementar la cuantía de las mismas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, J.M. (1996a): «El diseño de un nuevo modelo de ayudas públicas para los estudiantes de educación superior en España: La implantación de un programa de préstamos» en *Ekonomiaz*, núm. 35, pp. 196-211.
- (1996b): «La financiación de los estudiantes de educación superior: la experiencia en la OCDE», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 20, pp. 42-57.
- (1997a): «Una década de gasto público en becas universitarias en España», *Revista de Educación*, núm. 313, pp. 325-338.

- (1977b): «El sistema de ayudas públicas universitarias en España: antecedentes, situación actual y debate de las tendencias futuras», en OLAYA, A. y SELVA, C. (coord): *Actas V Jornadas de AEDE-ESPAÑA*, pp. 21-38.
- (1988a): «La financiación de la educación superior en la OCDE: una panorámica», *Actas ASEPELT-ESPAÑA*, Universidad de Córdoba.
- AFONSO, J.M. y HERNÁNDEZ, M. (1998): «Una panorámica regional de la educación superior en España», *Estudios de Economía Aplicada*, núm. 10, pp. 19-32.
- AGUIAR, I; ÁLVAREZ, J.A.; CABRERA, J.M; GONZÁLEZ, B.; MORENO, J.L. y RODRÍGUEZ, S. (1995): *Financiación de la educación superior: especial referencia a Canarias*. Consejería de Educación/Centro de Cultura Popular Canaria. Santa Cruz de Tenerife.
- ALBRECHT, D. y ZIDERMAN, A. (1992): «Student Loans and Their Alternatives. Improving the Performances of Deferred Payment Programs», *Higher Education*, vol. 23, (4), pp. 357-374.
- ALBI, E. (1991): «Evaluación de la eficiencia pública», *Hacienda Pública Española*, núms. 120-121, pp. 299-216.
- ANDERSON, R. y MEYERSON, J. (1990): *Financing Higher Education in a Global Economy*. American Council of Education-Macmillan Publishing Company, New York.
- ATKINSON, A. y STIGLITZ, E. (1980): *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Nueva York.
- BARR, N. (1989): *Students Loans: the next steps*. Aberdeen: Aderdeen University Press.
- BARR, N. (1993): «Alternative Funding Resources for Higher-Education». *Economic Journal*, vol. 103, pp. 718-728.
- BLAUG, M. (1985): «Education vouchers-It all depends on what you mean», en LE GRAND, J. y ROBINSON, R.: *Economics of Privatization*, Weindfeld and Nicollson, Londres.
- BLAUG, M. (1987): *The economic of education and the education of an economist*. New York University Press, New York.
- BLAUG, M. y MORENO, J.L. (1984): *Financiación de la educación superior en Europa y España*. Siglo XXI/IESA. Madrid.
- BOWMAN, M.J. (1975): «Education and opportunity: some economic perspectives», *Oxford Review of Education*, vol.(1), núm. 1, pp. 73-84.

- BRIDGE, G. (1977): «Citizen Choice in Public Voucher System» en SAVAS, E.S: (comp.): *Alternatives for Delivering Public Services*, Boulder, CO., Westview Press.
- CAVE, M., DODSWORTH, R. y THOMPSON, D. (1992): «Regulatory Reform in Higher-Education in the UK. Incentives for Efficiency and Product Quality». *Oxford Review of Economic Policy*, vol.8, (2), pp. 79-102.
- CIDE (1992): *Las desigualdades en la Educación en España*, CIDE, MEC, Madrid.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988): *Higher Education in the European Community*. Student Handbook, Kogan Page, London.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1987): *La reforma Universitaria Española. Evaluación e Informe*. MEC, Madrid.
- DÍAZ, J. (1992): «Financiación de la Enseñanza Superior: perspectivas internacionales», conferencia del curso *Educación y Economía en los años 90*, Lanzarote.
- DÍAZ, J. (1995): «Los préstamos en la financiación de la enseñanza superior: lecciones de la experiencia británica» en Ilustre Colegio de Economistas de Las Palmas y CIES (Eds.): *Economía de la Educación*, V Congreso Nacional de Economía, Las Palmas de Gran Canaria.
- DÍAZ, J. y MORENO, J.L. (1988): «Financiación de la educación post-obligatoria: los préstamos a los estudiantes», en *Ekonomiaz*, núm. 12, otoño, pp. 175-185.
- EGERTON, M. Y HALSEY, A. (1993): «Trends by Social Class and Gender in Access to Higher-Education in Britain». *Oxford Review of Education*, vol.19, (2), pp. 183-196.
- FRIEDMAN, M. (1980): *Libertad de elegir*, Ed. Grijalbo, Barcelona (edición española de la obra *Free to choose: a personal statement*, Secker-Warburg, London).
- GONZÁLEZ-PARAMO, J.M. (1990): «La Hacienda Pública de fin de siglo: desarrollos recientes y direcciones de estudio», *Hacienda Pública Española*, núm. 115, pp. 265-290.
- GRANELL, R. y FUENMAYOR, A. (1997): «Financiación pública de la educación infantil: evaluación de la experiencia valenciana» en OLAYA, A. y SELVA, C. (coord): *Actas V Jornadas de AEDE-ESPAÑA*, pp. 83-94.

- HALSTEAD, K. (1991): *Higher education Revenues and expenditures: a study of instiutucional cost*, Washington, DC: Research Associates of Washington.
- HOENACK, S.A. (1997): «An application of a structural model of school», *Economics of Education Review*, vol. 16, núm. 1, pp. 1-14.
- JAMES, E. (1988): «Student aid and College Attendance: Where are we now and where do we go from here?». *Economics of Education Review*, vol. 7, núm. 1, pp. 1-14.
- KRUEGER, A. y BOWEN, W. (1993): «Policy Wath. Income-Contingent College Loans», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7 (3), pp. 193-201.
- LEVIN, H.M. (1978): «Financing higher education and social equity: implications for lifelong lerning», *School Review*, vol (86), núm. 3, pp. 327-347.
- LEVIN, H.M. (1992): «Market approaches to education: vouchers and school choice», *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, pp. 279-285.
- MANSKY, C.F. (1992): «Educational Choice (vouchers) and social mobility», *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 4, pp. 351-369.
- MURPHY, J. (1991): *Restructuring Schools*, Teacher College Press, New York.
- OCDE (1991): «Netherland»s. *Reviews on Nationale Policies for Education*, OCDE, Paris.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- RICHARD, A. (1991): «Raport... sur le Proyect de Loi de Finances pour 1992», *Assemblée Nationale*, núm. 2.255, pp. 27-28, París.
- SANDY, J. (1992): «Evaluating the public support for educational vouchers: a case study», *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 3, pp. 249-256.
- STIGLITZ, J.E. (1998): *La economía del sector público*, Ariel (2ª ed.), Barcelona.
- WOODHALL, M. (Ed.) (1989): «Students Loans» en PSACHAROPOULOS, G. (1987): *Economics od Education: research and studies*. Pergamon Press, Oxford.
- WOODHALL, M. (Ed.) (1989): *Financial Support for Students: grants, loans or graduate tax?* The Bedford Way Series, Kogan Page, London.