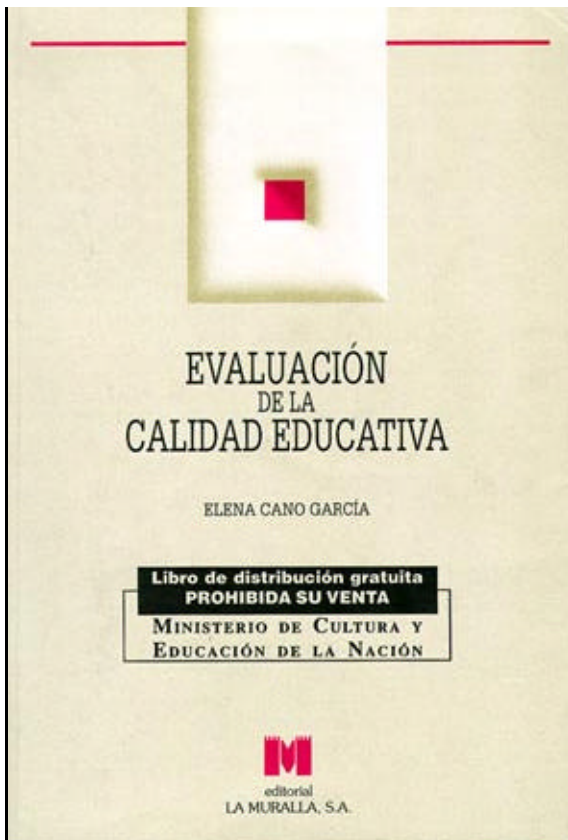


EVALUACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA

ELENA CANO GARCIA



Colección Aula Abierta
Dirección: María A. Casanova

Editorial
LA MURALLA, S.A. 1998

INDICE

PRÓLOGO, de María Pla Molins	11
1. LA APARICIÓN DE LOS ESTUDIOS SOBRE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.....	15
Breves apuntes sobre los inicios de los estudios sobre calidad	15
Las escuelas eficaces y su desarrollo posterior	19
<i>Primera generación: De los 60 a 1985</i>	26
<i>Segunda generación: De 1985 a 1995</i>	30
<i>Tercera generación: Más allá de 1995; nuevas tendencias</i>	34
<i>Críticas</i>	35
La contribución de la Economía de la Educación a los estudios de la calidad de la educación	37
<i>Justificación</i>	37
<i>Aspectos de la Economía de la Educación que iluminan el análisis sobre calidad</i>	40
<i>Los beneficios que ha comportado la aportación de la Economía a la Educación y las limitaciones o peligros que implica el análisis económico para los fenómenos educativos</i>	44
<i>Algunas dificultades técnicas</i>	48
El verdadero nacimiento de la preocupación por la calidad educativa	49
En resumen, algunos de los motivos para tal preocupación	51
<i>La superación de los objetivos cuantitativos</i>	52
<i>La respuesta a la demanda de rentabilidad</i>	54
<i>Tender a la gestión privada, aumentando la competitividad</i>	55
<i>Adecuarse e nuevas situaciones</i>	55
<i>La necesidad de rendir cuentas</i>	57
<i>Otros motivos</i>	57
2. EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN DE CALIDAD	60
De la necesidad de acotar el concepto de calidad	60
Definiciones de calidad	60
Características del concepto de calidad	66
Definiciones de calidad educativa	70
<i>Cuestiones previas</i>	70
<i>Según si se centran en el proceso o en el producto</i>	71
<i>Según el ámbito de la calidad en el que pivotan</i>	75
<i>«Nuestra definición»</i>	105
Consideraciones varias sobre calidad de la educación	109
<i>Calidad vs eficiencia</i>	109
La búsqueda de la calidad: la riqueza está en el camino	113
El difícil paso de los hallazgos de la investigación a la ejecución de las políticas educativas que de ellos se derivan	114
La calidad de la educación, en definitiva, también busca la satisfacción de los usuarios	114
Calidad y equidad	116
3. LA CALIDAD EN LOS DOCUMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA ESPAÑOLA	118
Historia	118
Ley General de Educación	120
Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)	121
Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)	122
La obra <i>Centros educativos y calidad de la enseñanza</i>	126
Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación	136

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG)	139
<i>Surgimiento</i>	139
<i>Las principales aportaciones del texto</i>	141
<i>Visión crítica</i>	143
A modo de conclusión	150
4. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS	153
Introducción	153
Justificación del interés de este tipo de estudios	155
<i>Conseguir más información</i>	156
<i>Orientar la política</i>	157
<i>Rendir cuentas</i>	157
<i>Mejorar el funcionamiento de los centros</i>	158
La necesaria relación entre los estudios macro y micro	159
Un análisis crítico	160
<i>Críticas a la base o al fondo</i>	161
<i>Críticas al desarrollo o a la forma</i>	164
Los estudios internacionales: la OCDE y la IEA	166
<i>La OCDE</i>	166
<i>La IEA</i>	171
Estudios a nivel nacional de tipo gubernamental	173
<i>España</i>	174
<i>Estados Unidos</i>	183
Otros estudios (instrumentos micro aplicados a nivel regional o similares)	191
<i>España</i>	191
<i>Diversos estados de USA</i>	191
La evaluación «macro» de la etapa infantil	193
<i>La consideración de la etapa infantil en diversos países</i>	193
Instrumentos específicos para la evaluación «macro» de la etapa infantil	200
5. LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS CENTROS EDUCATIVOS	210
Introducción. Justificación de este tipo de evaluación	210
Las carencias de los instrumentos de evaluación de centros en general	211
<i>Instrumentos de evaluación, ¿para qué?</i>	211
<i>La «información» que proporcionan los instrumentos evaluadores y sus insuficiencias</i>	212
Tipos de instrumentos. Comentario y crítica individuales a cada instrumento	220
<i>Los instrumentos evaluativos cerrados, una tendencia ya superada</i>	222
<i>Los instrumentos evaluativos de tipo semi-abierto, mayoritarios cuantitativamente</i>	225
<i>Los instrumentos evaluativos de tipo abierto, una invitación a la reflexión</i>	228
6. LOS INDICADORES EDUCATIVOS, NECESARIOS PERO NO SUFICIENTES	234
Definición	234
<i>Indicador</i>	234
<i>Indicador educativo</i>	236
Funciones y características de los indicadores educativos	244
<i>Desarrollo de un sistema de indicadores macro</i>	245
<i>Desarrollo de un sistema de indicadores micro</i>	250
Tipos de indicadores educativos	252
Argumentos a favor y en contra de los indicadores educativos	258
<i>Algunos argumentos a favor de los indicadores</i>	258
<i>Algunos argumentos en contra de los indicadores</i>	263
A modo de conclusión	269

7. LA CALIDAD TOTAL, UNA VÍA ALTERNATIVA	272
Surgimiento de la Calidad Total	272
Surgimiento y consolidación de la Calidad Total	272
Definición y principales características de la Calidad Total	274
Definición	274
Características	275
Las herramientas de la Calidad Total	277
Beneficios e inconvenientes de la Calidad Total	279
Las normas de calidad	280
La Calidad Total en la escuela	281
<i>Principales elementos</i>	281
<i>Ambitos de la Calidad Total en la escuela</i>	284
<i>Los pilares que sustentan la filosofía de la Calidad Total</i>	288
<i>Las herramientas del TQM aplicadas a la educación. El ciclo PDCA como herramienta</i> <i>Básica</i>	299
<i>Valoración y crítica del TQE</i>	308
<i>Algunos ejemplos de aplicación</i>	315
BIBLIOGRAFÍA	325

CAPITULO I

LA APARICIÓN DE LOS ESTUDIOS SOBRE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La preocupación por la calidad de la educación no es, obviamente, nada nuevo. Pese a ello actualmente parece existir un repentino y gran interés explícito por la cuestión de la calidad y nos planteamos, entre otras, las siguientes cuestiones: ¿por qué se ha intensificado este énfasis sobre la calidad? ¿por una simple «moda»? ¿por haberse cubierto los objetivos cuantitativos de escolarización y dedicarse ahora a los cualitativos?, ¿o bien se trata de una forma encubierta de introducción del sistema de mercado en la enseñanza ligado al fin del Estado del Bienestar?, ¿se pretenderá enmascarar bajo el lema de la calidad una creciente competitividad de los centros escolares obligados a disputarse unos recursos menguantes? Empezaremos nuestro trabajo analizando la evolución de los estudios sobre calidad de la educación para referirnos en capítulos sucesivos a las posibles definiciones de calidad, al tratamiento de este tema por parte de la Administración educativa de nuestro país, a la evaluación de la calidad educativa a nivel de centro y de sistema educativo, a la concepción y características de los indicadores educativos y, finalmente, a la filosofía de la Calidad Total.

Breves apuntes sobre los inicios de los estudios sobre calidad

Pese a que actualmente se utiliza constantemente la expresión, «calidad de la educación», no se trata de ningún nuevo descubrimiento sino que responde a un interés antiguo: enseñar a los jóvenes del mejor modo posible. De hecho, la preocupación política por abordar legislativamente estos temas viene dándose desde la antigüedad. Así, por ejemplo, la idea de que la educación debe de estar garantizada por los poderes públicos aparece ya en Platón y Aristóteles, quienes llegan a señalar que:

«En cualquier tarea su inicio resulta esencial, sobre todo si se trata de un ser joven y tierno, cualquiera que sea, porque entonces es más maleable y se imprime más la imprenta con la que se pretende sellar a cada uno (...) Legislar en este terreno es difícil pero pasarlo bajo silencio, imposible»¹

«...El legislador debe tratar muy en especial de la educación de los jóvenes (...) Puesto que el fin de toda ciudad es único, es evidente que necesariamente será una y la misma la educación de todos y que el cuidado por ella ha de ser común y no privado...»²

Desde ese momento y a lo largo de toda la historia se han ido sucediendo aportaciones en esta línea. Pero, sin duda, es con la Ilustración y la Revolución francesa cuando se dan los mayores avances. Como recoge Gato (1988), en los ilustrados del siglo XVIII aparece la constante de querer acabar con la ignorancia con la mayor rapidez y eficacia posible. Así, con Carlos II, la primera enseñanza es uno de los principales objetos de atención. Hay un esfuerzo de mejora cuantitativo (que pasa, por ejemplo, por la creación de Casas de Enseñanza en 1768) y cualitativo (capacitando más al maestro, quien se considera el principal responsable de la buena marcha de la educación). Otro indicio de la preocupación por la calidad se percibe en los estatutos del Colegio Académico de Primeras Letras de 1780, cuyos principales objetivos son fomentar «la perfecta educación de la juventud» y la «perfecta formación» de los educadores.

Respecto a la educación primaria, en la que debe darse una instrucción común básica o elemental, Condorcet señala a finales del siglo XVIII en su obra *Primera Memoria. Naturaleza y objeto de la instrucción pública*, tal y como reseña Gómez (1988), que es prescriptivo: a) enseñar a cada uno según el grado de su capacidad y la duración del tiempo de que se puede disponer, lo que es bueno conocer a todos los hombres, cualesquiera que sean su profesión o sus gustos; b) asegurar un medio de conocer las disposiciones particulares de cada sujeto, a fin de poder aprovecharlas en ventaja de todos y c) preparar a los alumnos para las profesiones a las que se destinan. Ello supone un paso más en el camino hacia la escolarización total y hacia la mejora de dicha escolaridad. En esta línea, al implantarse la burguesía en el poder, para defender sus

¹ PLATÓN (1988), *De la República i altres escrits*. Vic: EUMO, pág. 109.

² ARISTÓTELES: *La política*. Edic. de C. García Gual y A. Pérez Jiménez. Madrid: Editora Nacional, 1977, en LOZANO, C. (1982): *Antología de textos pedagógicos*. Barcelona: P.P.U., pág. 85.

intereses de inculcación ideológica y para conseguir mano de obra cualificada para las manufacturas, la enseñanza se hace gratuita y obligatoria. Así, el interés por la calidad surge a juicio de Colom (1988) cuando la burguesía ve que la eficacia del sistema económico depende de la mejora educativa. Por lo tanto, el inicio de la preocupación por la calidad depende de dos variables: la *económica* y la *metodológica - didáctica*. Pese a que la primera es quizás la determinante, también hallamos a lo largo de la historia aportaciones como las de Pestalozzi o Herbart en relación a la segunda variable.

Ya de pleno en el siglo XX destacamos el Decreto de Creación del *Consell de l'Escola Nova Unificada* (CENU) firmado a 27 de julio de 1936 por Lluís Companys, que apuesta por una escuela aconfesional, solidaria, compensatoria y basada en los principios de la escuela nueva. Se reconoce el derecho a la cultura de todos en tanto que responde a la justicia social y la solidaridad humana; se considera que la formación ha de ser continua a lo largo de toda la vida; se señala la obligatoriedad de la convivencia de todas las clases sociales en las mismas aulas; se contempla la educación infantil bajo el triple prisma de servicio sanitario, social y pedagógico; se constata la necesidad de compensar los déficits de los alumnos menos aventajados; ... ¿No recuerda todo ello el espíritu de la LOGSE?: igualdad de oportunidades, coeducación, personal profesional auxiliado por especialistas, educación infantil para todo el tramo 0-6,... Ello refleja la modernidad y validez de la propuesta del CENU para aumentar la calidad de la educación.

Posteriormente, durante el franquismo proliferan los centros o instituciones privadas que ofrecían enseñanzas no obligatorias (infantil, secundaria, escuelas de música, de artes y oficios, idiomas,...), sobre todo en Cataluña y especialmente en la zona urbana, en unas condiciones tanto de espacios como de personal muy precarias. La preocupación por escolarizar a muchos niños lleva a desarrollar la escuela privada a veces sin ningún control o exigencia cualitativa por parte del Estado. No obstante, también hay centros de gran calidad.

Más adelante, en los 60, y pese a la euforia planificadora de los organismos internacionales, la educación presenta grandes deficiencias incongruentes con el aumento de las inversiones. Paulatinamente va creciendo el porcentaje de escolarización (que llega a su máximo tras la Ley General de Educación de 1970). Con todo ello vemos cómo la cantidad de educación se proporciona a toda la población sin problemas. Quizá ese momento, tras consolidar la extensión de la educación a todos los niños, es el punto de partida de la preocupación por la calidad. En esta línea, Ruiz (1988: 40), quien habla de la extensión de la enseñanza en los textos legales del siglo *XIX* y de la lucha por la escolarización de todos los ciudadanos, considera que nuestros estados modernos se han venido preocupando por la cantidad en enseñanza desde la revolución francesa hasta la era de los ordenadores, y es después de los años 70 cuando han empezado a interesarse por la calidad.

Sin embargo, puede parecer prematuro aceptar el acceso igualitario de toda la población a la escuela (que parece ser una premisa para afrontar el tema de la calidad) puesto que actualmente el Mapa Escolar de Cataluña contiene la distribución de la oferta escolar pública y privada concertada desde los 3 a los 18 años y ésta se revela como insuficiente. Entre los criterios que figuran en el acuerdo está: la gratuidad de los servicios de transporte y comedor para los alumnos de las etapas de educación obligatoria (3-16) que tengan que desplazarse a otro municipio para asistir a clase, que, pese a la disminución del número de alumnos en el curso 97-98 aún afecta a casi 30.000 alumnos; el equilibrio territorial en la oferta educativa; oferta suficiente de plazas escolares para atender los requerimientos educativos y formativos de las otras etapas no obligatorias; previsión de una oferta de FP específica integrada con el resto del sistema educativo y que dé respuesta a los requerimientos de los sectores productivos y de servicios de los diferentes territorios de Cataluña; previsión priorizada de las actuaciones arquitectónicas necesarias a fin de adaptar la red actual de centros públicos al Mapa Escolar y mantenimiento de las proporciones actualmente existentes entre la escuela pública y privada concertada. En verdad, y aún en la actualidad, muchos de estos aspectos no se están cumpliendo.

Las escuelas eficaces y su desarrollo posterior

No se podría plantear el estudio de la calidad en la educación pasando por alto el Movimiento de las Escuelas Eficaces. Éste nace en relación al interés por la eficiencia. De hecho, cada época lleva parejos unos fenómenos socio - económicos que condicionan el desarrollo de las líneas de investigación en general y de la investigación educativa en particular. Así, por ejemplo, hoy en día asistimos al traspaso de la Calidad Total al ámbito educativo, una vez que ha sido instaurada en el campo empresarial y ello, indudablemente, guarda

relación con la implantación de los sistemas de producción flexible en ese campo, la creciente competencia (que conlleva las ideas de servir al cliente, aumentar la productividad, disputarse cuotas de mercado, etc.) y la internacionalización del comercio. Del mismo modo, a partir de los 60 surgió en la sociedad norteamericana el movimiento generalizado de rendimiento de cuentas (accountability). Desde este momento se elaboraron informes nacionales sobre el estado del sistema educativo claramente pesimistas acerca de la posibilidad de la escuela de compensar los efectos de procedencia social y los déficits lingüísticos y culturales de los sujetos, provocando un cambio cualitativo en su conducta y condición social, de modo que el rendimiento de cuentas también llegó al ámbito educativo, generándose el movimiento de escuelas eficaces. Así, sucedió que:

«El primer trabajo de gran entidad que puede relacionarse con la influencia de las escuelas en los resultados escolares fue el dirigido por Coleman en 1966, «Equality of Educational Opportunity» (...) Pretendía obtener evidencias sobre los efectos de las escuelas en la igualdad de oportunidades (...) Su principal conclusión consistió en afirmar que las escuelas, los recursos que se concentran en ellas y las formas de utilizarlos, tienen una influencia muy reducida en los resultados de los estudiantes, aproximadamente un 10% de la varianza total de los factores que inciden en los resultados se podía atribuir a la influencia de la escuela»³.

Es decir, una conclusión importante de Coleman, Jencks y otros (1966) es que los recursos invertidos en una institución escolar ejercen mucha menor influencia que los procesos psicosociales, la calidad de las interacciones y la índole de las normas que caracterizan las relaciones institucionales entre los profesores, entre los alumnos y de unos con otros (algo así como la cultura). Lucco (1995) reafirma que los resultados centrales del trabajo clásico de Coleman concluyeron que las variables de inputs y procesos escolares producían una pequeñísima variación en el rendimiento de los estudiantes (del 10 al 20%). En definitiva, estos estudios mostraban que las diferencias entre escuelas relativas a la cantidad de dinero que gastan en educación y en formación tienen muy poco impacto sobre el rendimiento de los estudiantes. Lo que parece provocar las diferencias es el *background familiar*, la clase social, que para Rivas (1986) constituye el gran predictor del rendimiento académico, *la localización en el norte (vs. sur), el patrón escolar urbano (vs. rural), la influencia de los de su entorno y de la tradición*. Jencks (1972) y Averch (1972) reforzaron esta tesis. Por ejemplo, Averch (1972) señaló incluso que se podría no sólo no aumentar los gastos en educación, sino reducir algunos sin ninguna repercusión significativa.

A partir de ese momento ciertos autores se proponen «demostrar» la eficacia de las escuelas. La finalidad común de los trabajos de las Escuelas Eficaces ha sido, pues, tratar de aislar los factores que inciden sobre la calidad de un centro con el fin de que, una vez identificados, se puedan implantar en otros centros, y así paliar las desigualdades existentes en los resultados. En esta línea se orientan los trabajos de Brookover et al. (1979), Rutter et al. (1979), Edmonds (1979), Madaus, Airasian y Kelleghan (1980), Purkey y Smith (1983) o Creemers y Scheerens (1989) por citar algunos de los más difundidos.

A partir de este momento, como señalan Muñoz - Repiso et al. (1995: B), se sucedieron las reacciones, que se han ido encadenando a lo largo del tiempo, dando lugar a diferentes tipos de análisis que encuadramos (adaptando las ideas de Muñoz - Repiso y sus colaboradores y sistematizándolas en forma de tablas) dentro de cinco grandes corrientes:

³ IPIÑA, A. et al. (1994), *Estudios y documentos*, nº20: *Acerca de la producción educativa. Estudio de los Centros Educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria: Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco.

FECHAS	AUTORES	IDEAS PRINCIPALES	MODELO SUBYACENTE	TRATAMIENTO METODOLÓGICO	CRÍTICAS
Final de los 60 Inicio de los 70	Los reanálisis de los datos recogidos en el informe Coleman (Smith, 1972; Jencks, 1972; Mayeske, 1973), que matizan algunas de las conclusiones.	Siguen señalando que las escuelas explican un porcentaje muy pequeño del rendimiento académico.	En este momento el centro educativo se veía bajo el modelo de entrada - producto (input-output), sin tener en cuenta las variables de proceso ni la interacción entre todas ellas.	Sin embargo, metodológicamente se basaba en un esquema analítico sumativo, por lo que se puede decir que las conclusiones del Informe Coleman estaban fuertemente influidas por el modelo de análisis estadístico utilizado.	Si se considera que los predictores con mayor rango de variabilidad (nivel socio-económico de las familias) explican un mayor porcentaje de la varianza del criterio (rendimiento de los alumnos), resulta explicable la relativa menor influencia de la escuela sobre el aprendizaje de los alumnos, sin que esto signifique que realmente influya menos.
Años 70	Trabajos de Weber (1971), Lezotte, Edmonds y Ratner (1974), Rutter (1979) o Brookover (1979).	Estos trabajos suponen la superación de modelo caja negra inicial para comenzar a considerar algunas variables de proceso. Las críticas a los esquemas de análisis input-output dieron lugar a nuevas ideas acerca de que la escuela sí importa (Rutter, 1971).	Metodológicamente se abandona la escuela y se incide más en la metodología del estudio de casos. Se buscan escuelas ejemplares (especialmente eficaces o ineficaces en cuanto al rendimiento de sus alumnos) para estudiar su eficiencia, el liderazgo, el clima escolar o el nivel de expectativas.	Se usan técnicas de regresión para, comparando, identificar aquellos factores asociados con un alto rendimiento académico.	Sin embargo, se sigue empleando el procedimiento aditivo de las influencias de cada variable aisladamente, sin considerar las posibles interacciones entre variables.
Años 80	Edmonds (1982), Purkey y Smith (1983), Mackenzie (1983).	Se centran en la identificación de las dimensiones que caracterizan las escuelas eficaces. Comienzan a aparecer listados de rasgos, variables y patrones de funcionamiento escolar propios de	Se comienza a vincular el ambiente y el ethos o carácter propio de cada centro al rendimiento de los alumnos.	Se estudia el clima del centro, la dirección, las normas y metas, la estabilidad del profesorado, el orden y la disciplina y el nivel de expectativas para el rendimiento.	

FECHAS	AUTORES	IDEAS PRINCIPALES	MODELO SUBYACENTE	TRATAMIENTO METODOLÓGICO	CRÍTICAS
		estas escuelas.			
Años 80	Brookover (1979), Centra y Potter (1980), Blasman y Biniaminov (1981), Anderson (1982), Bossert, Dwyer, Rowan y Lee (1982), Murphy, Hallinger y Mesa (1985)	Elaboración de modelos teóricos globales. El esqueleto organizativo más generalizado es la clasificación de los factores en elementos de contexto, entrada, proceso y producto. La escuela eficaz no se define ya por un conjunto de variables que actúan de forma aislada, sino que se hipotetizan redes de interrelaciones entre factores, dando lugar a un particular sistema de funcionamiento escolar.	En estos modelos ya se observan las relaciones interactivas entre las variables que lo integran. Establecen, además, la dirección de las relaciones entre variables, facilitando el entendimiento del funcionamiento del modelo y de sus componentes individuales.	Se hipotetizan modelos explicativos de la eficacia escolar para más tarde contrastarlos.	
Fin de los 80 Inicio de los 90	UNESCO (1976), Benveniste (1987), Taeuber (1987), Oakes (1989), Scheerens y Creemers (1989), Selden (1990), Scheerens (1990), OCDE (1991), Scheerens (1992)	Elaboración de sistemas de indicadores, de contexto, entrada, proceso y producto. Existen múltiples niveles de relación entre los micro, macro y meso sistemas. Están presentes efectos causales intermedios. Surgen relaciones recíprocas.	Incorporan una cierta perspectiva teórica. Aportan un modelo sistémico - analítico que funciona como esquema general de referencia para determinar la posición de cualquier indicador que se quiera incluir en el modelo. Suelen ser modelos eclécticos e integrados.		

Ello permite ver que los primeros modelos de proceso - producto son la base para la generación de los sistemas dimensionales, donde se identifican factores contextuales y escolares como determinantes de la eficacia de los centros. Posteriormente aparecen sistemas relacionales de eficacia de las escuelas, donde se muestra la interacción entre los distintos factores y el último paso se da con los sistemas de indicadores, que incluyen un modelo teórico previo que constituye un referente flexible para intentar explicar las dimensiones de la eficacia.

Para Bert P. M. Creemers (1996), las diferencias entre los resultados de los estudiantes vienen determinadas en gran parte por sus *backgrounds*, su status socio - económico y por sus capacidades y habilidades. Pero también la escuela y los profesores marcan una diferencia. Señala la polarización entre las teorías que muestran que la educación determina el resultado de los alumnos independientemente de su bagaje social e intelectual (Bloom, 1976) y las que consideran que la enseñanza no influye casi nada frente a estos otros aspectos (Coleman et al., 1966) . Al referirse al movimiento de las escuelas eficaces, muestra cómo éste se basa en que las diferencias entre los resultados de los estudiantes pueden ser explicados por la escuela y sus maestros (Scheerens et al., 1989).

Siguiendo a Creemers (1996) se pueden distinguir tres generaciones de estudios sobre escuelas eficaces o tres niveles de estudio de profundidad progresiva en cuanto a la eficacia de los centros educativos: de los 60 hasta 1985; de 1985 a 1995 y a partir de 1995. Como hemos dicho, el informe Coleman dio pie a numerosas investigaciones por parte de economistas, sociólogos y pedagogos para ver qué sucedía en el interior de la «caja negra» escolar para que su influencia fuese tan pobre. No obstante esta visión de la escuela como caja negra fue superada por visiones más eclécticas. Se analizaron los centros educativos en sus diferentes variables. Así se fueron sucediendo numerosas investigaciones acerca del tamaño óptimo de las escuelas, de la formación de los profesores, de la igualdad de oportunidades a que da/no da lugar la educación, etc. A mediados de los 70, siguiendo a la etnografía antropológica en contraste a la corriente positivista, se empezaron a realizar estudios de pocos centros (Edmonds y Mortimer pueden considerarse los pioneros) intentando adivinar qué ocurre en el interior de las escuelas. Se suceden análisis del clima, de la organización del centro, de los procedimientos, de las estrategias, del comportamiento del profesor en clase, etc. Como aspectos esenciales se encuentran: la dirección y liderazgo; el sentido de comunidad; el uso del tiempo de clase; el programa de desarrollo del equipo y la composición del cuerpo de alumnos. Finalmente, en la década de los 80 y, sobre todo, a principios de los 90 se ha llegado a los sistemas de indicadores como un nuevo modo de establecer una teoría implícita acerca de la eficacia escolar. Veamos a continuación de modo más detallado los elementos básicos de las tres generaciones:

Primera generación: De los 60 a 1985

Como acabamos de señalar y tal y como relata López (1994: 16), los 60's se caracterizaron por la esperanza y la fe que se tenía en la educación. Pero en los 70, el enorme aumento de los gastos en educación de la década anterior se tradujo en tasas de crecimiento económico mediocre. Esto, junto al citado estudio de Coleman, Jencks et al. en 1966, provocó un clima de pesimismo sobre el poder de la escuela como elemento de transformación social. Es decir, desde que el Informe Coleman puso de relieve, de una parte, la poca influencia que ejercían los centros educativos sobre el rendimiento de los alumnos en comparación con el peso que ejercen las condiciones sociofamiliares y, de otra, las acusadas diferencias que existían en los resultados obtenidos en los centros públicos americanos, se inició una nueva etapa en la investigación educativa para identificar los factores determinantes de que un centro tenga éxito, en relación con otros que presentan resultados claramente diferentes. Por otra parte, al ver la escasísima influencia de la escuela sobre el rendimiento de los alumnos (frente a lo determinante de su extracción social) se empezó a considerar más seriamente el rendimiento de cuentas de los sistemas educativos. Los estudios de la primera generación de escuelas eficaces se centran en que ciertos comportamientos o estrategias de enseñanza y determinadas características de los métodos y de los libros de texto contribuyen al rendimiento de los estudiantes (Gage, 1963; Travers, 1973; Wittrock, 1986). Partiendo de este supuesto —identificar los factores que diferencian los centros eficaces y los centros ineficaces— y tomando como criterio de éxito el rendimiento de los alumnos, medido a través de pruebas standard, en EE.UU. Edmonds (1979) y Brookover et al. (1979) iniciaron el movimiento de las escuelas eficaces realizando estudios de correlación centrándose en la relación entre las características de las escuelas y las aulas y sus efectos sobre la educación. El trabajo más conocido

es precisamente el de Edmonds (1979), con su «modelo de 5 factores» que identifica las variables que presentan una mayor correlación con la eficacia escolar. Estos son: a) liderazgo del director y atención que presta a la instrucción; b) grandes expectativas de los profesores sobre los alumnos; c) énfasis del trabajo en el aula sobre las habilidades básicas; d) control continuo del progreso del alumno y e) clima ordenado y seguro en el centro. Estudios ulteriores al trabajo de Edmond concluyen que, si bien es cierto que los factores señalados inciden significativamente sobre la eficacia de la escuela, es necesario añadir otros relativos al centro como organización que también establecen claras diferencias en relación con el rendimiento de los alumnos. En Gran Bretaña, al mismo tiempo, Rutter realizó un estudio (Rutter et al., 1979) en el que no sólo se midieron resultados académicos, sino que se estudiaron las tasas de delincuencia, los niveles de problemas de comportamiento, ... Éste constataba que los factores escolares que determinan altos niveles de eficiencia son: 1) el equilibrio entre niños más y menos capaces; 2) el sistema de recompensas; 3) el ambiente escolar; 4) las oportunidades de los niños para tomar responsabilidades; 5) la realización de los deberes; 6) la posesión de objetivos académicos; 7) el maestro como modelo positivo; 8) la buena gestión de la clase y 9) el fuerte liderazgo combinado con una toma de decisiones democrática. Rutter también encontró que ciertos factores no estaban asociados con la eficiencia, como: el tamaño de la clase; el tamaño de la escuela o la antigüedad del edificio escolar. Por su parte, el estudio de Reynolds (1976) reveló un número de factores internos a la escuela asociados a regímenes más eficientes, como una alta posición de alumnos en posiciones de autoridad; bajos niveles de control institucional; expectativas académicas positivas; bajos niveles de gestión coercitiva; altos niveles de compromiso e implicación de los estudiantes; ratios profesor/alumnos favorables y actitudes más tolerantes hacia las reglas.

La aplicación de la teoría de la cultura organizacional al ámbito de las instituciones educativas (Greenfield, 1975) supuso un nuevo enfoque del concepto de eficacia y de los factores que contribuyen a la misma dentro de los centros escolares. De ahí que Purkey y Smith (1983) volvieron a establecer un catálogo de factores relacionados con las escuelas eficaces, partiendo de una concepción del centro educativo como una organización, tanto desde el punto de vista de su estructura como de su funcionamiento. Desde este supuesto, estos autores identificaron las siguientes variables organizativas y estructurales relacionadas con la eficacia de los centros escolares: autonomía en la gestión de la escuela; liderazgo del director; claridad en las metas y objetivos; reconocimiento del progreso del alumno; participación y apoyo de la familia; clima institucional: tiempo dedicado al aprendizaje; estabilidad y continuidad del profesorado; desarrollo profesional del personal del centro y apoyos de las autoridades y de la comunidad.

Los investigadores advirtieron la limitación de sus análisis y de sus esfuerzos para hacer a los centros más eficaces. Pronto se dieron cuenta de que, además de estos factores relativos a las organizaciones educativas, existían otros, generados en la dinámica interna de las instituciones, que eran difíciles de controlar metodológicamente, pero que tenían una gran incidencia sobre los procesos y resultados de los centros.

Algunos de estos factores —denominados de proceso— fueron inicialmente identificados por Fullan (1985), señalando su incidencia en relación con los resultados y con las posibilidades de transformación y mejora del centro. Desde esta perspectiva, este autor resaltó la importancia de factores como: a) Liderazgo del director y toma de decisiones compartidas; b) Consenso en relación con las metas y los objetivos del centro; c) Intensa comunicación e interacción entre los miembros y d) Trabajo colaborativo entre el profesorado del centro.

Respecto a escuelas eficaces destacan, según De la Orden (1988), los trabajos de Purkey y Smith (1983) y Good y Brophy (1986), donde se cuentan historias de éxito educativo. Se utilizan en condiciones dudosas ciertas técnicas estadísticas para identificar las escuelas eficaces y se controlan los resultados aleatorios con procedimientos de medida ad hoc.

- *Características de las escuelas eficaces en la primera generación*

Según Rivas (1986), el enfoque de las escuelas eficaces considera: a) que es posible identificar aquellos centros docentes que son destacadamente eficaces en lograr que los alumnos consigan, al menos, aquellas competencias básicas, medidas predominantemente mediante test pedagógicos estandarizados; b) que tales escuelas eficaces muestran determinadas características que se hallan asociadas a los éxitos académicos de los estudiantes y c) que dichas características pueden ser alteradas («manipuladas»)

positivamente por los miembros de la propia institución escolar con ayuda externa o sin ella, constituyendo la base de acciones innovadoras, de optimización de su rendimiento académico.

Las escuelas eficaces se caracterizan, por tanto, según las aportaciones originarias de Brookover (1978) y Miskel (1979) y las síntesis realizadas por Davis y Thomas (1989), Borrell (1990) y Beare et al. (1992) por los siguientes rasgos:

1. Fuerte liderazgo del director de la escuela, especialmente en el campo de la instrucción. En este sentido, Davis y Thomas señalan que los directores eficientes (1989: 18) tienen una visión clara de lo que pueden ser sus escuelas y animan a todo el claustro a trabajar para realizar esa visión; abrigan altas esperanzas respecto al rendimiento tanto de los estudiantes como de los profesores; observan a los profesores en sus aulas y proporcionan un feedback constructivo, positivo, destinado a resolver los problemas y mejorar la enseñanza; animan al uso eficiente del tiempo académico y diseñan procedimientos para minimizar las interrupciones; usan los recursos materiales y personales de forma creativa; controlan el rendimiento individual y colectivo de los estudiantes y usan esa información para guiar la planificación curricular. Davis y Thomas (1989: 25) señalan además que los directores deben dedicarse principalmente a crear un ambiente académico adecuado. Para ello deben tomar parte activa en el proceso de reconocer las necesidades de la escuela, de crear expectativas altas y de generar un consenso para el cambio. También deben: mostrarse activos en la mejora de sí mismos, crear un sistema de recompensas para estudiantes y profesores, adquirir los recursos materiales y humanos necesarios para una enseñanza eficiente y contribuir a crear un ambiente escolar seguro y ordenado.

2. Un clima escolar que lleva al aprendizaje seguro, ordenado y libre de faltas de disciplina y vandalismo, que fomenta el aprendizaje y la enseñanza así como la unión entre los estudiantes y los profesores y la amplia participación de estudiantes, padres y de la comunidad.

3. Énfasis en la vida escolar en las habilidades instructivas básicas, resultado de un consenso entre profesores y director. Tienen un conjunto claro de objetivos académicos y un enfoque instruccional claramente expresado que lleva a aumentar el tiempo instruccional dedicado a matemáticas, inglés, ciencias, historia y ciencias sociales, lenguas extranjeras y bellas artes y a asegurar que los estudiantes usen el tiempo para su máximo beneficio.

4. Expectativa de los profesores de que los estudiantes son capaces de alcanzar altos niveles de rendimiento. En las escuelas eficaces se espera que todos los alumnos aprendan bien.

5. Un sistema de control y asesoramiento de los resultados del alumno unido a los objetivos instruccionales de la escuela. Es decir, este tipo de escuelas aseguran a los estudiantes un contenido curricular sistemático, que después será evaluado, siguen regularmente el progreso de los estudiantes, reconocen y recompensan sus esfuerzos, así como los de los profesores (siguiendo un programa de desarrollo del personal). Las escuelas eficaces se caracterizan, pues, por hacer evaluaciones y valoraciones sistemáticas.

6. Resultados altos: mejores puntuaciones en los exámenes, mejores tasas de asistencia, mayor capacidad de trabajar en grupo.

Segunda generación: De 1985 a 1995

Dentro de la segunda generación de estudios sobre las escuelas eficaces, Creemers (1996) señala que tras 1985 se dispuso de nuevas técnicas de análisis estadístico y se así se pudieron desarrollar los estudios de Mortimore et al. (1988) o de Teddlie y Stringfield (1993). La investigación de Mortimore se basó en 50 escuelas seleccionadas al azar entre las escuelas londinenses de primaria. Duró 4 años y analizó el progreso de 2000 alumnos en el ámbito académico y social. Finalmente encontró que las características de las escuelas eficaces eran básicamente:

1. Liderazgo decidido sobre el claustro: Existe un director que comparte el poder con el equipo de profesores, consultándoles para la toma de decisiones.

2. Compromiso de todo el equipo directivo.

3. Implicación de los maestros: En las escuelas exitosas los maestros se implican en la planificación del currículum y juegan un mayor rol en el desarrollo de las directrices de su propio currículum (en este

sentido un currículum abierto resulta en nuestra opinión, indispensable para la participación y creación del profesorado) .

4. «Consistencia del profesorado»: La estabilidad y continuidad del claustro es esencial.

5. Sesiones estructuradas: Los días son muy estructurados, el trabajo es organizado por el maestro. Se permite libertad dentro de la estructura.

6. Profesores con retos intelectuales: Los profesores son entusiastas. Estimulan a los niños a usar estrategias de resolución de problemas.

7. Ambiente centrado en el trabajo: Hay poco ruido y poco movimiento por el aula.

8. Dentro de cada sesión, aspectos limitados: Los alumnos progresan si los profesores emplean sus energías en un área o materia particular o a veces dos.

9. Máxima comunicación entre alumnos y profesores: Los niños explicitan y pactan con el profesor el contenido del trabajo que hacen (cosa que, a nuestro entender, favorece especialmente el trabajo por proyectos).

10. Recogida de datos: Hay que controlar el progreso de los alumnos.

11. Compromiso de los padres: Las escuelas tienen una política informal de puertas abiertas que anima a los padres a implicarse en las clases, las visitas,...

12. Clima positivo: Se necesita un «ethos» positivo.

Reconociendo que los inputs escolares por sí solos contribuyen poco a la comprensión del rendimiento de los estudiantes tras considerar los atributos de los éstos, Oakes (1989) propone que los recursos escolares han de ser vistos en conjunción con la presencia de un clima escolar «saludable» para entender mejor las variables escolares alterables.

El «Louisiana School Effectiveness Study» (Teddle y Strigfield, 1993) estudió los niveles macro y micro del centro educativo, empleando una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas. Se analizaron datos a nivel de escuela y de clase. Se encontraron diferencias entre escuelas eficaces e ineficaces en cuestiones como tiempo dedicado a las tareas, presentación de nuevo material, estimulación para una práctica independiente, disciplina, un ambiente amigable, exhibición de los trabajos de los alumnos y apariencia del aula. Cabe destacar que sobre todo fueron los estudios de casos los que proporcionaron una visión acerca de las características de las escuelas eficaces e ineficaces y que son:

ESCUELAS EFICACES	ESCUELAS INEFICACES
<p>Director:</p> <ol style="list-style-type: none"> Liderazgo estable, apropiado Estructura organizativa informal apropiada Liderazgo académico compartido con el profesorado Resistencia a los cambios externos Relación cooperativa entre los administradores Buen uso del apoyo académico del claustro 	<ol style="list-style-type: none"> Liderazgo inestable, generalmente inapropiado Estructura organizativa informal inapropiada Liderazgo académico no compartido con el profesorado Aceptación de los cambios externos Relación tensa entre los administradores Uso poco imaginativo del apoyo académico del equipo de profesores
<p>Profesorado:</p> <ol style="list-style-type: none"> El profesorado es amable y amistoso Hay una fuerte cohesión entre el profesorado No existen conflictos personales obvios entre el profesorado Integración del equipo directivo en el profesorado Esfuerzos cooperativos para mejorar la enseñanza Alta estabilidad del profesorado Mucho tiempo de trabajo/Clima de clase positivo Enseñanza bastante uniforme en las diferentes clases Orientación y acogida a los nuevos miembros del profesorado 	<ol style="list-style-type: none"> El profesorado es frío y distante Existe una carencia de unión entre el profesorado Se producen enfrentamientos abiertos entre el profesorado Integración poco apropiada del equipo directivo entre el profesorado Esfuerzos jerárquicos para mejorar la enseñanza Moderada o baja estabilidad del profesorado Escaso tiempo de trabajo/Evidencia de un clima negativo Grandes variaciones en el modo de enseñanza de una a otra clase Poca asistencia de los nuevos miembros del equipo de profesorado

Estudiantes: 16. Excelente disciplina y comprensión de las normas 17. Estudiantes implicados en la marcha de la escuela 18. Poco uso del castigo corporal 19. Clima orientado a los estudiantes 20. Alto rendimiento de los estudiantes	16. Disciplina pobre y escasa comprensión de las normas 17. Pocos o ningún estudiante comprometidos en la marcha de la escuela 18. Uso excesivo del castigo corporal 19. Clima orientado a los adultos 20. Bajo rendimiento de los estudiantes
--	--

Fuente :Adaptado de Teddlie y Springfield, 1993: 132.

Es decir, en definitiva, todos los estudios que se han ido mencionando, a pesar de que evolucionan con el tiempo, muestran unos resultados comunes.

• *Características de las escuelas eficaces de segunda generación*

El estudio de Levine y Lezotte (1990: 10) confirma el modelo llamado de «los 5 factores» y constata las características de las escuelas eficaces, tal como se detalla en el cuadro siguiente:

<p><i>Cultura y clima escolar productivo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambiente ordenado. - Compromiso del profesorado para compartir y articular una misión centrada en el rendimiento - Orientación hacia la resolución de problemas - Cohesión del profesorado, colaboración, consenso, comunicación y colegialidad. - Implicación del profesorado en la toma de decisiones. - Énfasis de toda la escuela en reconocer el rendimiento positivo.
<p><i>Centrarse en las adquisiciones de habilidades de aprendizaje básicas por parte de los estudiantes.</i></p> <p><i>Realizar las adaptaciones curriculares necesarias:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Máxima disponibilidad y uso del tiempo para el aprendizaje. - Énfasis en el dominio de habilidades de aprendizaje centrales o básicas. - Agrupaciones eficientes. - Ordenación del aula correcta. - Aprendizaje activo. - Enfatizar un tipo de aprendizaje dirigido a la evaluación de resultados. - Coordinación curricular. - Gran abundancia y disponibilidad de materiales didácticos. - Disponer de tiempo «extra» para la lectura, el lenguaje y las matemáticas.
<p><i>Apropiado control / evaluación del progreso de los estudiantes</i></p>
<p><i>Dirección excelente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Selección y despido «enérgicos» de profesores. - Orientación al «inconformismo». - Evaluación frecuente y personal de las actividades de la escuela y toma de sentido. - Alto empleo de tiempo y energía en las acciones de mejora de la escuela. - Apoyo a los profesores. - Adquisición de recursos. - Dirección instruccional superior. - Disponibilidad y utilización efectiva de personal de apoyo instruccional.
<p><i>Expectativas altamente operativizadas y requerimientos para los estudiantes.</i></p>

Fuente: Adaptado de Levine y Lezotte, 1990: 10.

Como vemos, se trata de características similares a las constatadas por los estudios de primera generación, aunque se llegue a ellas mediante investigaciones enfocadas desde un paradigma diferente.

Tercera generación: Más allá de 1995, nuevas tendencias

Muchos otros autores, más recientemente, han llegado a conclusiones similares a las de Coleman, con lo que la situación parece, pese a todo, no haber avanzado mucho: analizando la influencia sobre el rendimiento de variables como el tamaño de las clases, la cantidad de libros de la biblioteca escolar, los años de formación de los profesores, los años de experiencia docente, el nivel de retribuciones económicas,... no se han encontrado apenas diferencias. Es decir, que la variable que mejor explica los resultados es el nivel socioeconómico y la escuela parece no cambiar nada. Por ello siguen sucediéndose análisis que intentan constatar la eficacia de la escuela.

• La propuesta de Scheerens y Creemers

Tras ambas generaciones, Scheerens y Creemers (1989) proponen el desarrollo de un modelo de eficiencia educativa que incluye el alumno, la clase, la escuela y el contexto. Otros trabajos son los de Stringfield y Slavin (1992), Teddlie y Springfield (1993), de Scheerens (1992) y de Creemers (1991 y 1994), autor, este último, que elabora un modelo comprensivo de eficiencia educativa distinguiendo los niveles de contexto (o sistema educativo y sociedad), escuela y aula y describiendo para cada uno de ellos los componentes o características de la calidad. Así, por ejemplo, estos componentes pueden ser:

A nivel de contexto:

- Política centrada en la eficiencia
- Política de evaluación/Sistema de indicadores/Sistema de exámenes nacional
- Sistema de formación y apoyo
- Guías nacionales para los horarios
- Supervisión de los horarios
- Directrices nacionales para el curriculum

A nivel de escuela:

- Reglas y acuerdos acerca de la instrucción en el aula
- Política de evaluación
- Sistema de evaluación
- Política de supervisión, profesionalización.
- Cultura escolar que induce a la eficiencia
- Horarios escolares
- Reglas y acuerdos sobre el uso del tiempo
- Atmósfera tranquila y ordenada
- Currículum escolar
- Consenso acerca de la misión
- Reglas y acuerdos acerca de cómo implantar el curriculum escolar

A nivel de aula:

- Explicitación y ordenación de objetivos y contenidos
- Estructura y claridad de contenidos
- Evaluación
- Feed-back
- Instrucción correctiva
- Habilidades de grupo
- Aprendizaje cooperativo
- Atmósfera ordenada
- Altas expectativas del profesor
- Programas de objetivos claros
- Conjunto de objetivos claros: objetivos muy concretos, énfasis sobre las habilidades básicas, énfasis sobre el aprendizaje cognitivo
- Estructuración del contenido curricular, ordenación de objetivos y contenidos, claridad de presentación, hacer preguntas como medio para facilitar el aprendizaje y proponer ejercicios inmediatos tras la presentación de un nuevo contenido
- Evaluación, feedback e instrucción correctiva

Más recientemente, Hedges, Laine y Greenwald (1994), reelaborando una investigación de Hanushek's (1989), concluyeron que los inputs de recursos muestran una relación positiva sistemática con los resultados escolares. Por otra parte, uno de los últimos estudios en la línea de escuelas eficaces es el de MacBeath et al. (1995), quienes realizan un estudio comparativo acerca de la dirección de escuelas eficaces en Inglaterra, Escocia y Dinamarca, llegando a constatar que la eficiencia se logra manteniendo un *liderazgo* curricular o pedagógico por parte de la dirección, teniendo un talante *abierto*, respondiendo al aumento de los procesos de *rendimiento de cuentas*, dedicando el *tiempo* de los docentes a tareas académicas y aprendiendo de los conflictos.

Críticas

El movimiento sobre las escuelas eficaces no ha tenido el éxito esperado en la transformación de la escuela. Problemas relativos a la naturaleza de los estudios realizados y a la aplicación de los resultados a la práctica escolar han ocasionado que esta línea de trabajo poco a poco haya sido considerada como ineficaz para potenciar el cambio de la escuela. Probablemente la causa fundamental que ha determinado el fracaso de este movimiento ha sido su reduccionismo teórico, dado que la mayoría de los estudios tratan de buscar soluciones simples a problemas de naturaleza bastante compleja.

A medida que se constatan los fallos de los trabajos sobre escuelas eficaces, surge como alternativa el movimiento hacia la mejora de la escuela (School Improvement o SI), entendiendo que el objetivo principal de cualquier política escolar es incidir en la transformación y cambio de los centros educativos. Este movimiento se caracteriza por tender más a la acción que a la investigación, por lo que centra su preocupación en las estrategias concretas que permiten incidir en la mejora de cada centro, tanto a nivel de organización como en el de la reforma del currículo.

Una de las principales críticas que se han hecho es (Shulman, 1989: 27) que los resultados de Coleman se basaban en un clásico análisis de escuelas, tipo *input-output* de función de la producción, y no incluía datos sobre los hechos docentes reales en la vida del aula. Un grupo de investigadores en este campo (cuyo trabajo fue reseñado por Good, Biddle y Brophy, 1975) se dedicó a estudiar la eficacia del profesor, para proporcionar una verificación más exigente de la afirmación de Coleman. Uno de los conjuntos más significativos de resultados de la investigación del proceso - producto sobre la enseñanza llevó a la demostración de que los profesores suponen una diferencia. Se descubrió que variaciones de la conducta docente se relacionan sistemáticamente con variaciones en el rendimiento del alumno, hallazgo éste que sólo fue posible a partir de un modelo de investigación que relacionaba los procesos de la enseñanza con los productos del estudiante.

Otro tema central a fines de la década de 1960 fue el de las expectativas del profesor. Este interés fue el resultado de la publicación del provocativo y polémico estudio *Pigmalión en la escuela* (Rosenthal y Jacobson, 1968). Sin documentar directamente la conducta del profesor, los autores afirmaban que los profesores comunican sutilmente sus expectativas a los alumnos a través de patrones de elogio, interrogación, tonos de la voz y oportunidades de aprender.

Un aspecto criticable es que para las escuelas eficaces, las diferencias entre escuelas se reflejan en el rendimiento académico de los alumnos (sobre todo, en lengua y matemáticas). Realmente, ¿una escuela donde todos aprueban es mejor escuela? Consideramos que esto no es indicativo de gran cosa, pues basta con bajar los niveles y ya se es «eficaz». Davis y Thomas advierten del peligro de «hinchar» los resultados de los exámenes, así como de «enseñar para aprobar» los exámenes con el fin de aparecer como profesores «eficientes». Es decir:

«Para hacer aparecer a sus escuelas y a ellos mismos más eficientes, algunos directores excluyen deliberadamente ciertos grupos de las pruebas de rendimiento, por ejemplo, los menos capacitados para el

aprendizaje, los deficientes y en general los estudiantes retardados... puesto que se puntúan todos en relación al SAT, el *Scholastic Aptitude Test*»⁴.

Finalmente, después de Coleman y de sus sucesores, de sus detractores, del cambio de paradigma, etc. nos podemos preguntar si algo ha cambiado porque quizá después de todo... Coleman estaba en lo cierto:

«La evaluación de la educación primaria realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia ha arrojado como principales resultados que el medio sociocultural y socioeconómico de las familias es el principal factor determinante del rendimiento del alumno»⁵.

La contribución de la economía de la educación a los estudios de la calidad de la educación

«La preocupación por el conocimiento en sí, por la formación como persona del individuo y por su socialización han situado con frecuencia a la escuela en una especie de torre de marfil cuya pureza de fines y de objetivos compaginaba mal con el ámbito, considerado casi siempre como sucio, de lo económico»⁶.

Justificación

Que la Economía influye en la educación es evidente: las partidas presupuestarias, los fondos y los recursos de que se disponga condicionarán la cantidad y calidad de la educación. Quizá disponer de medios no sea una condición suficiente pero es, desde luego, una condición necesaria. También parece claro que la formación influencia la economía. Diferentes economistas lo han constatado a lo largo de la historia y la Conferencia sobre políticas de crecimiento económico y de inversión en la enseñanza celebrada en Washington en 1961 por la OCDE consolidó la tesis de que la expansión de la enseñanza contribuiría en gran medida al crecimiento económico y, a su vez, a la igualdad de oportunidades. La educación favorece el crecimiento económico a nivel productivo, a nivel de influencia en las macromagnitudes como la inversión y el consumo, a nivel de fiscalidad o con sus efectos externos positivos. Entre otras cosas:

- El incremento de renta que obtiene una persona por su mayor nivel de educación se traduce en un mayor consumo y, gracias a los impuestos indirectos, en un aumento de las arcas del Erario Público.
- Quedan afectados ciertos servicios públicos. Si por ejemplo, hiciesen falta menos subsidios como consecuencia de un descenso en el nivel de paro o de mejoras en los servicios asistenciales y de vivienda, se produciría una ganancia para el resto de la comunidad.
- La sociedad gana siempre que se aumenta el nivel educativo. Por ejemplo, podemos preguntarnos si inculcar respeto por la ley constituye un beneficio de carácter económico. Quizá no, pero sin este respeto una economía de mercado resulta impracticable.

Por ello, se trata, en definitiva, de un círculo vicioso de influencias mutuas entre economía y educación: a mayor educación, mayor cualificación profesional, ello conduce a obtener mayores ganancias, con lo que incrementa la Renta Nacional, crece el Producto Nacional Bruto, suceso que hace al país «más rico» y suele traducirse en una provisión de más y mejor educación. Las cifras muestran, como señala Vaizey (1967: 53) que hay una relación directa y ambos factores se influyen mutuamente puesto que cuanto más rico es un país, más niños escolarizados hay y la educación es de mayor calidad.

⁴ DAVIS, G. A.; THOMAS, M. A. (1989), *Effective Schools and Effective Teachers*. Boston [etc.]: Allyn and Bacon, pág. 9.

⁵ *El País*, martes, 14 de mayo de 1996, «Esperanza Aguirre anuncia un gran debate nacional sobre la calidad de la enseñanza», pág. 29.

⁶ LÓPEZ RUPÉREZ, F. (1994), *La gestión de calidad en la educación*. Madrid: La Muralla, pág. 33.

Esto ha sido analizado desde la Economía en multitud de ocasiones. Ipiña et al. (1994: 14) señalan que para analizar la producción y la productividad o eficiencia de los centros escolares han existido diferentes corrientes de investigación, de entre las que destacan:

- investigaciones sociológicas sobre la igualdad ante la educación;
- investigaciones económicas sobre la función de producción educativa;
- investigaciones sobre la mejora y la eficacia en los centros escolares;
- investigaciones psicológicas sobre la eficacia de los profesores y sus métodos;
- investigaciones aportadas por las ciencias de la organización y por las teorías micro-económicas sobre la organización del sector público.

A lo largo de estos años la Economía de la Educación se ha centrado, pues, en los estudios de: la educación como input del crecimiento económico; la educación como distribución de papeles económicos; la educación como distribución de la renta; la planificación de la educación; la eficiencia interna de la educación; la financiación de la educación; la evaluación de los sistemas educativos; el análisis coste - beneficio de la educación; el análisis de las necesidades de mano de obra cualificada; el análisis de la demanda social y las aportaciones de la microeconomía a los centros educativos. Es decir, a grandes rasgos hay una doble vertiente en que la Economía de la Educación está ligada íntimamente a la calidad de la educación:

- a) una vertiente más macro, referida a la planificación y la evaluación de los sistemas educativos (Economics). Dentro de esta vertiente destacan los procesos de planificación y evaluación que, según Oroval (1995), son los pilares fundamentales de la racionalización económica que permitirán que el sistema educativo conste de organizaciones eficaces para la sociedad.
- b) una vertiente más micro, ligada a los aspectos microeconómicos de la gestión económica de las escuelas, a la administración empresarial de los centros educativos (Bussines). Aunque son aplicables los conocimientos de gestión de organizaciones en general, estudios sobre administración de centros educativos concretamente ha habido pocos, sobre todo desde la Economía. Solamente algunos estudios sobre organización escolar han incidido en la gestión económica del centro (Ibar: 1979, 1984, 1990) y más recientemente, hallamos algunos modelos que facilitan la presupuestación y el gasto en los centros educativos. Otro elemento novedoso que está siendo tratado por algunas publicaciones es la figura del administrador escolar y sus atribuciones, como se ve en Carnicero (1995); Carnicero y Gairín (1995); Rodríguez (1995); LOGSE (art. 58.4); *Decret 87/86 de 3 d 'abril* (art. 3.1.) y Real Decreto 929/1993, de 18 de junio (arts. 28-30, disposición transitoria 3a).

Si nos detenemos a reflexionar sobre el doble objeto de la economía de la educación observaremos cómo éste coincide con los estudios de calidad «macro» y «micro» actuales. Por este motivo, se puede considerar que, en parte, el nacimiento de la preocupación actual por la calidad está muy ligado a esta disciplina, aunque se halle en un estadio poco evolucionado.

Aspectos de la Economía de la Educación que iluminan el análisis sobre calidad

- *Costes de la educación*

A menudo los estudios sobre Economía de la Educación se han centrado en el análisis de los costes educativos. Muchos de los indicadores actuales que intentan medir la influencia de los recursos económicos sobre la calidad de la enseñanza son la herencia de este tipo de estudios.

Entre los costes que genera la educación podemos distinguir los costes directos e indirectos. Los costes directos o explícitos sería el conjunto de los desembolsos o los pagos efectuados por el estudiante (matrículas, adquisiciones de libros, materiales, gastos de transporte y de vivienda) y en la práctica equivale a los pagos efectuados por instituciones públicas o privadas. Por su parte, los costes indirectos o implícitos: son las ganancias adicionales que podrían haberse obtenido trabajando en vez de ir a la escuela o a la universidad. Es decir, es «lo que se deja de ganar por estar estudiando». Es el llamado «Coste de Oportunidad».

Otro tipo de distinción que suele realizarse es entre costes privados y sociales. Los primeros son lo que soporta el estudiante y su familia, mientras que los segundos son los soportados por el Estado. Los primeros han de dar lugar a un debate acerca de la igualdad de oportunidades para facilitar a aquellos que no pueden costearla una educación igual a la del resto de individuos. Los costes sociales, por su parte, generan discusiones acerca de cuál ha de ser el modo de financiación de los servicios educativos para lograr la máxima eficiencia.

• *Beneficios de la educación: El «output» de la educación*

Otro tópico muy estudiado ha sido el de intentar valorar qué proporciona la educación, cuál es «su rendimiento». Los estudios macro impulsados por algunos gobiernos son, para algunos, un intento de medir cuál es la rentabilidad de la inversión que se realiza en educación.

En los estudios económicos como rendimientos educativos se entienden los incrementos en los niveles de utilidad o bienestar asociados al incremento en la cantidad adquirida de educación. Se suele hablar de rendimientos monetarios pero desde estas líneas suscribimos la aportación de Atkinson (1983), quien constata que se cree que el «output» educativo consiste en la maduración y los conocimientos alcanzados por el alumnado y, por ello, para medirlo se hacen tests y pruebas, pero que esto es incorrecto, puesto que la educación va mucho más allá y proporciona beneficios directos, indirectos e incluso, según nuestra visión, a menudo algunos beneficios intangibles o difíciles de cuantificar. De hecho, se puede realizar una múltiple clasificación de los beneficios aportados por la educación, ya que éstos pueden ser directos o indirectos, monetarios o no monetarios, individuales o colectivos, públicos o privados, ...

Entre los beneficios *directos* se encuentra la tan manida relación entre educación y ganancias: a mayor educación, mayor salario. Parece ser que esto es verdad pero es difícil comprobarlo por la complejidad de los estudios de cohorte o longitudinales que son los que nos pueden dar la información más veraz en este sentido. Se ha constatado que con educación siempre hay mayor ganancia y que ésta va aumentando con los años (aunque al final llega a decrecer), pero sobre todo ello sucede en países pobres. Esto es abonado por Psacharopoulos (1987), para quien la educación explica las tres cuartas partes de las diferencias salariales (aunque en ello también influyen mucho, creemos, el corporativismo, el monopolismo,...). Por ello, existe una relación clara entre educación y ganancias, pero no nos parece tan claro si la primera implica a las segundas unidireccionalmente o se trata de un círculo vicioso, en tanto que las segundas también aumentan la primera.

Dentro de los beneficios *indirectos* se pueden englobar aquellos que repercuten sobre la propia persona de forma indirecta, los que repercuten sobre su familia o los que afectan a toda la sociedad. Destacan los siguientes: a una persona con educación le es más fácil seguir educándose (éste sería, por ejemplo un beneficio *individual*); su formación resulta, entonces, más barata y más fácil; parece existir relación entre el hecho de que un padre no haya acabado la escolarización y las probabilidades que tiene un hijo de acabarla (repercusión *familiar*); repercute positivamente en la renta de las generaciones futuras; repercute positivamente en la renta de las personas distintas de las que reciben educación; asegura la flexibilidad ocupacional de la fuerza de trabajo; dota a la fuerza de trabajo con los conocimientos que exige una economía de crecimiento; crea un ambiente favorable a la investigación y a la tecnología; favorece el cumplimiento de las normas exigidas por el bienestar social; fomenta la estabilidad política formando un electorado y unos líderes políticamente capacitados; permite la transmisión de una herencia cultural común y facilita un mejor aprovechamiento del ocio. Estos últimos casos ejemplifican algunos beneficios *colectivos*.

Otra división usual es la que se realiza entre beneficios *monetarios* (en tanto que permite un mayor consumo al proporcionar mayores sueldos), sean directos (la propia remuneración) o indirectos (posibilidad de acceder a niveles educativos superiores) y *no monetarios* (en tanto que supone un cambio en el ocio, en la apreciación y el gusto por las cosas, cambios en el consumo, ...).

• *La teoría del Capital Humano. Ideas principales. Su superación*

El concepto de capital humano fue introducido, según López (1994: 33), por Theodor W. Schultz como conjunto de atributos cualitativos adquiridos por la población que son valiosos y pueden ser aumentados por medio de la inversión apropiada, nos remite a un factor considerado en la actualidad por empresas y por estados modernos como fundamental para el progreso económico. Es decir, por Capital Humano se entiende, por tanto, toda inversión que los individuos realizan sobre sí mismos con el objeto de mejorar su capacidad productiva y de forma estricta es la inversión en educación (tanto formal como permanente). Supone que existen unos costes tanto directos como indirectos y que existen unos beneficios. Si sabemos los costes y los beneficios, conoceremos los efectos de la educación sobre los ingresos a través de las Tasas de Rendimiento de la Educación (miden la renta de los individuos al incrementar su educación sea al estudiar más años o al ir adquiriendo experiencia en el trabajo).

• *Limitaciones de la Teoría del Capital Humano:*

Según Rotger (1990), en los 60 aparece la teoría del capital humano, modelo tecno-democrático o funcionalismo de Schultz, con 2 objetivos: un objetivo económico (necesidad de incrementar las inversiones públicas en enseñanza primaria porque la educación es la inversión productiva clave para el desarrollo económico) y un objetivo social (configuración de la escuela como vehículo de igualación de las oportunidades sociales). Pero pronto las esperanzas depositadas en la escuela empiezan a menguar porque:

- a) respecto al nexo entre escuela y movilidad social, aparecen informes que muestra que a pesar del fuerte incremento de la escolarización se mantienen las desigualdades sociales.
- b) respecto al nexo entre escuela y crecimiento, se ve un exceso de «outputs» escolares respecto a las necesidades productivas («sobre - educación»). Al iniciarse la década de los 70 ya se ha completado el ajuste oferta - demanda, se inicia el desempleo y categorías de trabajo cualificado se desplazan a ocupaciones inferiores. La sociedad se desencanta del poder para «prosperar» que atribuían a la educación y la teoría del capital humano entra en crisis.

Se constata, en general, que la relación entre economía y formación no es unilineal, que existen contradicciones entre los sistemas productivo y educativo. Se ve que el mundo productivo subutiliza las capacidades aprendidas en la escuela y, refiriéndose a la escuela, se habla de la teoría de la reproducción (reproduce las relaciones de producción y de las clases sociales que se derivan). Frente al capital humano (que triunfa hasta los 70) aparece, muy diferente ideológicamente, el modelo marxista de correspondencia, que entiende el sistema escolar como un conjunto de canales que conducen a los jóvenes a diferentes currícula según la clase social a la que pertenecen, como un mecanismo que produce creencias justificativas de la estratificación social y como un mecanismo de adecuación de los jóvenes hacia el mercado de trabajo. Pero también este modelo es superado al centrarse en la idea de que el sistema escolar está determinado por los intereses de las clases dominantes. Ninguno de los dos modelos explica los desequilibrios entre economía y educación y se produce una fase de replanteamiento.

En esta misma línea, como señala Calero (1995), el Capital Humano resulta, a todas luces, insuficiente para explicar la inversión, la distribución y los efectos de la educación. En primer lugar, sólo parte de un análisis de eficiencia de la inversión educativa. Y, para tener una visión completa, no hay que estudiar sólo el beneficio sino la relación coste - beneficio y considerar además sobre quién recae cada uno de estos elementos. Además, usa el concepto de eficiencia de forma relativa. ¿Son los precios indicadores reales de escasez relativa y, por tanto, de eficiencia? ¿Son verdaderamente cuantificables? ¿Tienen en cuenta las externalidades? ¿Hasta qué punto se puede hablar de eficiencia «pura», puesto que ésta va necesariamente relacionada con los antecedentes de la distribución de recursos? En segundo lugar, los modelos de demanda dominantes en la Teoría del Capital Humano buscan beneficios y costes individuales. Esto se basa en enfatizar la capacidad predictiva de los modelos, tal como propugnó Milton Friedman (1953). Pero la demanda educativa no se produce como una decisión individual sino dado un entramado de relaciones sociales. Y, en tercer lugar, existe una vinculación entre educación, productividad y salarios que es considerada como una

cadena causal. Pero el ajuste entre oferta y demanda de trabajo se produce independientemente de la cualificación. Así es que tampoco explica la realidad.

Los beneficios que ha comportado la aportación de la Economía a la Educación y las limitaciones o peligros que implica el análisis económico para los fenómenos educativos

Así pues, en definitiva, las aportaciones de la Economía de la Educación han comportado indudables beneficios. Este tipo de estudios ayudan a poseer un mayor conocimiento de los aspectos políticos de la educación en su nivel más macro. Por una parte, contribuyen a comprender la doble magnitud de los gastos educativos, como inversión y como consumo. Por otra parte, nos permiten apreciar cuál es la importancia de la educación para un país: es su inversión más rentable, su fuerza y su apuesta decidida por el futuro. Se puede comprobar cómo los beneficios de la educación afectan a todos, a los que la reciben, a sus familias y a toda la sociedad. Es decir, estudiar la financiación del sistema educativo, evaluar su funcionamiento, estudiar los gastos en becas y ayudas de manera que la relación equidad - efectividad quede equilibrada, estudiar la formación como el capital (incorporado a las personas) más valioso que tienen las organizaciones, etc. son algunas de las cosas realizadas desde la Economía de la Educación y que presentan importantes similitudes con el «movimiento» actual en busca de la calidad, en tanto que éste también pasa por la evaluación de centros y sistemas educativos e intenta, en algunas ocasiones, valorar la eficacia de los recursos invertidos en educación.

Sin embargo, también existen importantes limitaciones y peligros de los que queremos dejar constancia, como son:

- Los fenómenos educativos son diferentes a los económicos:

El fenómeno educativo no puede ser tratado jamás como los hechos económicos (¿los padres disponen de un conocimiento adecuado de los costes y la calidad de la educación?; ¿hay suficiente variación de centros educativos?; ¿hay libertad para abrir nuevas escuelas?...). Además la educación no se compra y se vende en un mercado competitivo sino que es financiado o dirigido por organizaciones tanto estatales como privadas, muchas de ellas de tipo humanitario.

En competencia de mercado la eficacia regula las empresas, que intentan minimizar los costes. Esto podría aplicarse a la educación pero muchos estudiantes no tendrían posibilidades geográficas de elección o habría asimetría informativa (y azar moral) por desconocer los padres y los alumnos las características de la educación a la que pueden acceder y sobre todo por la presencia del sector público. Claramente, pues, la solución de libre mercado no es aplicable al campo educativo. Por ello según O'Donoghue (1982) no se puede hablar de reducir costes sin más sino de eficacia aplicada al gasto público, que consiste en la minimización en relación a un determinado «output». Se establecen unos objetivos (escolarización primaria obligatoria, dotación de material para las escuelas, ...), se mira la manera más eficaz de conseguirlos y en relación a ello se calcula cuál sería el coste mínimo, respetando esta eficiencia. Así, por ejemplo, las escuelas grandes son más «rentables» que las pequeñas (los costes fijos se diluyen) pero, ¿son pedagógicamente más convenientes? Además, en zonas rurales, con gran dispersión de la población no es, a nuestro entender, la solución más eficiente. O, en otro orden de cosas, quizá fuese más económico aumentar los ratios y que cada profesor se hiciese cargo de un mayor número de niños pero ello va en detrimento de la atención individualizada y, por tanto, de la calidad de la educación.

- La soberbia de la ciencia económica:

Según Pagé (1977), se viene hablando de Economía de la Educación desde finales de los 50 o principios de los 60 pero siempre ha tenido preeminencia el análisis económico. Así, existe un cierto «imperialismo» de la economía sobre la educación, del mismo modo que actúa sobre el ámbito sanitario o sobre los servicios sociales, imponiendo su visión, instrumentos y técnicas independientemente de su objeto de estudio.

- La educación es un fenómeno complejo:

Quintás (1983) señala que el sistema educativo es demasiado complejo para que una sola teoría pueda englobarlo adecuadamente y se inclina por el capital humano complementándolo con otras visiones. Por ejemplo, con la teoría de la socialización, que «humaniza» el capital humano, reduciendo la idea simplista de entender el proceso educativo como caja negra; o con la teoría del filtro, que supondría, en sentido estricto, que antes de los 14 años la educación no confiere ninguna capacidad al estudiante o con la teoría de la educación como criterio arbitrario de asignación de puestos de trabajo.

- Los centros educativos no son centros de producción.

Un centro educativo es una organización. En ella una serie de profesionales se dedican a prestar un servicio. Hasta aquí, podría equipararse con una empresa de producción de servicios. Pero los centros educativos poseen una especificidad que les hace difíciles de equiparar a cualquier otra organización. En primer lugar, por el «objeto» con el que tratan (el propio ser humano); en segundo lugar por la peculiaridad del servicio que generan, intangible y sometido a diferentes valoraciones (la educación); en tercer lugar por tratarse de un derecho básico en cuya provisión forzosamente tiene que entrar el Estado para garantizar su percepción por parte de todos los ciudadanos, incluso los menos favorecidos; en cuarto lugar por el status, consideración social y valoración económica que conllevan ejercer la profesión de maestro/a. Así podríamos encontrar varios motivos que nos mostraran el matiz diferencial del hecho educativo.

A pesar de ello, a veces se insiste en considerar a los centros educativos como centros de producción, cosa que, a nuestro juicio, supone una limitación y genera un peligro: el de hacerlos entrar en la dinámica de la libre competencia. Por ello el tema de la calidad es espinoso, en tanto que a veces se justifica que, para incentivar la libre competencia entre los centros como mecanismo de generación de la calidad de la producción, es necesaria la evaluación con estándares objetivos y comunes que permitan la comparación de centros, e informar de los resultados a los potenciales clientes, para una elección de acuerdo con sus preferencias. La publicación de relaciones escalares de centros según los resultados brutos de rendimiento de alumnos para orientar en la elección de los clientes/usuarios, se convierte en una evaluación - sanción, en lugar de mecanismo orientado a la mejora.

- El economicismo lleva a extremos sin significado:

Existen técnicas económicas de difícil aplicación en el campo educativo. Es el caso del Análisis Envoltante de Datos (DEA) en centros educativos. Dicha técnica matemática (procedimiento no paramétrico que permite hallar si se actúa eficientemente o no en comparación al resto de centros de una muestra) requiere considerar en un primer momento que todos los centros son iguales para atribuir finalmente las diferencias de rendimiento entre ellos a unas variables predictorias. Desde nuestra perspectiva creemos que esta técnica es intrínsecamente limitada para la educación, puesto que aunque, por ejemplo, los centros tengan un número de alumnos similar, pueden atender a una población muy diferente, encontrarse en otras circunstancias y, por tanto, tener objetivos diversos. Las diferencias entre escuelas pueden deberse a multitud de aspectos que esta técnica no recoge.

Del mismo modo, intentar hallar una función de producción educativa ha dejado de ser uno de los objetivos de la economía de la educación por constatarse la artificialidad de esta traslación:

«Las aproximaciones de los economistas, por su parte, tratan de establecer la mejor combinación de recursos («inputs») que ofreciera los mejores resultados («outputs»), pero la realidad de la educación difiere considerablemente de las presentaciones que se hacen con fines pedagógicos de la función de producción. De hecho, la función de producción educativa es desconocida, para los decisores y para los investigadores, y deben estimarse con el uso de datos imperfectos. Así, algunos de los más importantes «inputs» no pueden ser cambiados por los decisores y en algún caso de gran importancia, como lo es el coeficiente de inteligencia, ni siquiera se sabe en que consiste, como afirman Dupoux y Mehler (1993)»⁷.

⁷ *Estudios y documentos*, nº20 (1994), *Acerca de la producción educativa. Estudio de los Centros Educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria: Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, págs. 14-15

Y es que ante tanta injerencia del ámbito económico en el educativo nos podemos encontrar con que los fines educativos queden supeditados a los económicos y nos veamos dominados por el «gerencialismo» de modo que la gestión no esté al servicio de la enseñanza, principal fin de los centros educativos, sino que guíe las acciones de las escuelas. Como se ha señalado:

«El objetivo central de la educación está constitucionalmente configurado: el pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo. Y en esta ambiciosa función algo tendrán que decir, por supuesto, también los economistas. Pero después de lo que establezcan, razonablemente, los profesionales hasta hoy legitimados para educar (...) Las necesidades productivas son legítimas y determinantes en el orden macroeconómico, pero no tienen un valor absoluto (...) Tratar a los órganos de dirección, gestión y control de un centro escolar como si de una empresa mercantil se tratase es cometer un error de perspectiva (...) Además, la extrapolación de esa ideología tecnocrática al ámbito escolar puede producir un doble empobrecimiento: el que supone que los centros escolares sean una mera escenificación formal de estilos, decisiones y criterios ajenos, en nombre de una hipotética eficacia universal y el que implica que los docentes vivan obsesionados por cumplir normas, rellenar formularios y pensar de acuerdo con la normativa oficial»⁸.

Algunas dificultades técnicas

Además de las cuestiones de fondo, existen también problemas de forma que limitan los estudios de economía de la educación.

Así, por ejemplo, dada la descentralización de las competencias en materia educativa, se procede a la transferencia de los fondos para sufragar los gastos y cada vez hay más autoridades que deciden y, por tanto, más lugares donde demandar información, con lo que el cálculo o cómputo final de los presupuestos destinados a educación es paulatinamente más complejo.

En otro orden de cosas, hallamos que es difícil medir el gasto privado. Como señala O'Donoghue (1982), dentro del análisis de los factores de tipo individual en relación al gasto privado en educación nos solemos basar en el Presupuesto Familiar, pero se ha constatado que los datos que arroja no logran explicar ni la mitad de la situación puesto que la educación es un fenómeno muy complejo.

Finalmente, a efectos prácticos, se considera educación la enseñanza formal que puede ser más o menos «controlada», de la que se dispone de datos, pero la enseñanza no es sinónimo de educación. A menudo los análisis económicos definen educación como el conjunto de servicios ofrecidos por ciertos tipos de instituciones, principalmente escuelas y universidades. Sin embargo, esta concepción es pobre, tiene limitaciones y peligros: la educación es un proceso por el cual tiene lugar el desarrollo de la personalidad. Ello implica que no toda la educación, ni siquiera la mayor parte, tiene por qué darse en instituciones educativas: el hogar, las actividades laborales y de ocio pueden proporcionar ambientes y experiencias que educan. Por lo tanto, al restringirnos (por motivos prácticos y por limitarlos a la búsqueda de fenómenos cuantificables) a las instituciones educativas, olvidamos una buena parte de actividad de tipo formativo.

Éstos y otros casos ilustran la dificultad técnica de estos estudios. Podemos tenerla en cuenta y operar con ella, como hacen los economistas, que, pese a saber los errores que contienen, aceptan ciertos modelos y análisis económicos. Pero, en sentido estricto, podemos entender que las dificultades son tan grandes, ya que nos llevan a alejarnos tanto de la propia esencia del fenómeno educativo, que invalidan todo este tipo de estudios.

El verdadero nacimiento de la preocupación por la calidad educativa

Como hemos visto, la educación puede entenderse como un consumo en tanto que satisface un derecho y una necesidad humana, pero desde un punto de vista colectivo, es un medio que producirá riqueza, por lo tanto, es una inversión que debe de ser planificada por el estado. Desde un punto de vista individual se puede estudiar por el placer de hacerlo o por conseguir un título que permite alcanzar una ocupación profesional con mayores ingresos. Y así lo entienden los padres, que legan a los hijos una capacitación profesional en vez de una mayor herencia y presumiblemente hacen bien porque la rentabilidad de la educación se ha visto que es mucho mayor que la de cualquier otro sector. Sin embargo, desde un punto de

⁸ *Cuadernos de Pedagogía*, nº246, abril 1996, editorial, pag. 1.

vista social, según Quintana (1989), ésta es una actitud materialista y utilitarista casi ofensiva al reducir algo tan humano como la educación a un simple medio para la economía. Pero es así: para la colectividad la educación es una inversión porque conlleva unos desembolsos directos y unos costes indirectos o de oportunidad, dejando de ganarse unos beneficios laborales de los estudiantes que ya podrían estar incorporados al mundo del trabajo.

Los cálculos costo - beneficio (que señalan cuál es el rendimiento económico de las inversiones en educación) muestran que las inversiones públicas en primaria producen un beneficio social superior a las que se hacen en educación superior ya que las inversiones en superior tienden a producir una tasa de beneficio privado más elevada que la de beneficio social.

Ya que la financiación de la educación supone un sacrificio social, el gasto debería de hacerse del modo más racional posible, arbitrando criterios de eficiencia y a la vez garantizando y fomentando la equidad. El dinero es indispensable pero en la relación educación - eficacia existe un techo óptimo de inversión a partir del cual los gastos en educación dejan de ser rentables.

Los costes de la educación aumentan sin cesar y cada vez es mayor la desproporción entre las necesidades educativas y los recursos disponibles para hacerles frente. Por ello la inversión en educación es mayor de lo que parece. Sin embargo, el hecho de que los países dediquen a la educación una porción cada vez mayor de los gastos públicos (de hecho es la «empresa» que mayor crecimiento ha experimentado en las 3 últimas décadas) no significa un incremento cuantitativo de la educación sino más bien una mejora de los servicios existentes. Los gastos en educación que hace un país dependen de: la tasa de crecimiento económico, el porcentaje de renta y recursos totales destinado a educación, el monto de los costos de la educación por alumno, en el caso de los países subdesarrollados, el volumen de asistencia educacional recibida de fuentes externas, la prioridad relativa dada a la educación tanto por la población como por los dirigentes del país, ... Así pues, no hay que maximizar de un modo absoluto los gastos en educación, porque tal cifra está condicionada más por la renta per cápita que por las políticas educativas. Dicho de otro modo:

«Alejados, pues, del optimismo de las políticas de desarrollo ilimitado de otras épocas, cuando las reconversiones han dado paso a una decidida reclamación de mejoras en la productividad y en la competitividad, se escuchan voces que recomiendan —especialmente en lo referente al sector público— una austeridad proviniente no sólo de la racionalización del gasto público, sino también de su máximo rendimiento y aprovechamiento»⁹.

En los 80 hemos entrado en una etapa de neoliberalismo en la que se cuestiona la necesidad del protagonismo estatal en materia educativa, se discute el Estado del Bienestar y se discute el papel del Estado como motor de los procesos económicos. Además, disminuye la confianza en la educación como elemento de movilidad social y se empieza a discutir acerca de su rentabilidad. Se empieza a hablar, incluso de privatización de los servicios educativos (Murphy, 1996).

Por todo ello consideramos que el verdadero inicio de los estudios de calidad de la educación está muy ligado, no sólo al movimiento de escuelas eficaces y a la extensión de la escolarización sino, en gran medida, a aspectos económicos, concretamente a la restricción económica y a la maximización de la rentabilidad de los cada vez más escasos recursos estatales.

Pero, desde nuestra perspectiva, creemos que hay que tener en cuenta que la educación es un derecho inalienable y debe proporcionarse independientemente de su mayor o menor rentabilidad. Además, ¿qué es rentabilidad? Si la definimos como la relación entre la inversión efectuada y el beneficio obtenido, debemos preguntarnos: ¿qué entendemos por beneficio? Empiezan a plantearse cuestiones acerca de la productividad de los centros (su «eficiencia» suele decirse) y se buscan centros con un tamaño óptimo, con una plantilla adecuada, ... con todas las variables estudiadas ¿para qué?, ¿para obtener qué? Y una vez controladas todas estas variables, ¿qué nos garantiza que obtengamos un resultado mejor?

En todo caso, en lo que estamos de acuerdo es que debe de proporcionarse de forma eficiente (sin pasar el punto en que el aumento de gastos deja de producir mejoras), pero sucede que estamos aún muy lejos de esto. Por otra parte, nuestra actuación dependerá de lo que se entienda por «mejoras»: las mejoras pueden ser de muy diferente tipo y no se reducen exclusivamente a llegar a tener una ratio aceptable o un

⁹ VILANOÛ, C. (1992), Presentació de la Monografia sobre Economia i Educació. Elements per a un debat en temps de crisi. En *Temps d'Educació*, 11, pág. 133.

cierto número de ordenadores por centro, sino que deben llevarnos a progresar en la igualdad de oportunidades y en el desarrollo de las máximas potencialidades de cada niño y niña. Sólo así tenderemos hacia la calidad de la educación.

En resumen, algunos de los motivos para tal preocupación

Quizá el hecho mismo de ofrecer razones que justifiquen el interés por la calidad esté en contradicción con la búsqueda de la calidad: no tendría que hacer falta argumentar las causas de este interés, sino que todos deberíamos mostrarnos predispuestos a mejorar constantemente para nuestra satisfacción personal y profesional.

Por otra parte, los que se exponen a continuación son algunos de los motivos hallados, pero quizá pueden existir otros y además la separación entre unos y otros no es tan clara puesto que se hallan interrelacionados y se influyen mutuamente.

La superación de los objetivos cuantitativos

En general, en las primeras etapas de la intervención pública en la educación el énfasis principal se pone en asegurar que todos los niños reciban un mínimo determinado de educación y se utilizan medidas como presentar proyectos de ley que decreten la obligatoriedad de la educación para niños de ciertas edades, asegurarse de la accesibilidad de las escuelas, ya sea introduciendo una red de instituciones regidas por el Estado o a base de subvenciones a las escuelas privadas y hacer gratuita la educación. Pero en el momento actual ya se han dado estos tres pasos y el sector público se concentra más en la calidad que en la cantidad de la educación. La mayoría de contribuciones parecen coincidir en que el interés por la calidad de la enseñanza surge por la superación de los objetivos cuantitativos. Así lo avalan las ideas de los siguientes autores:

De la Orden (1981: 121) señala que pese a la permanente referencia a la calidad de la educación, son muy pocos los trabajos que habían intentado precisar su concepto y menos aún los que pueden reclamar éxito en esta empresa. La primera aproximación al tema tiene un carácter negativo, se habla de calidad versus cantidad y carece del matiz valorativo de carácter positivo normalmente asociado con la palabra calidad. Son aspectos cualitativos aquellos que no son cuantitativos o menor aún, que no pueden ser expresados cuantitativamente. Desde esta perspectiva señala que la educación llega hoy a todas las clases (alfabetización casi universal, fácil accesibilidad a la educación). Por ello se plantean problemas de calidad. Parece como si conseguido un determinado nivel de desarrollo educativo, se agudizara la percepción de que las instituciones escolares funcionan inadecuadamente.

García (1981: 25) señala que hace años que viene haciéndose referencia a la calidad de la educación incluyéndose en esta expresión un conjunto de aspectos no demasiados concretos cuyo único denominador común es el de no ser fácilmente cuantificables. Para él, la calidad de la educación fue, sobre todo, una aspiración que venía a oponerse a algunos excesos planificadores, o por lo menos a completar y equilibrar la creciente y simplista tendencia a considerar que los problemas básicos de la política educativa eran problemas de número. Por ello, los esfuerzos actuales se dirigen a mejorar la calidad del sistema educativo o, más propiamente, del aparato escolar.

Gómez (1981: 219) analiza cuándo empieza a hablarse de calidad y constata que la irrupción en la dinámica de los sistemas educativos del concepto de calidad de la educación viene determinada, en gran manera, por la propia evolución de tales sistemas, que pasan de centrar sus objetivos en la expansión de la oferta educativa a focalizar las acciones que promueven en los aspectos cualitativos de la escuela.

También según Esteban y Montiel (1990), la búsqueda de la calidad sólo es posible cuando la sociedad ha superado unos mínimos cuantitativos. Y del mismo modo Bosch y Díaz (1988: 19) consideran que la enseñanza primaria requiere especial atención por ser obligatoria y gratuita. Una vez provista la suficiente cantidad se trata de implementar la calidad. Ésta es también la opinión de Ruiz (1988) y de Calzada (1996).

Ahora esto está llegando a la educación superior, puesto que ya existe cobertura suficiente para todas las demandas de educación superior (otra cosa diferente es si existe suficiente número de plazas para cada tipo de estudios o el reparto territorial de éstos). Por este motivo, al iniciar el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, el entonces ministro de educación señaló que hay que centrarse en la calidad,

puesto que ya había 45 universidades públicas y se había triplicado el número de estudiantes en los últimos 12 años (es decir, porque la cantidad ya se ha cubierto).

Sin embargo, estamos obligados a hacer una reflexión acerca de que esta situación no es algo generalizado ni para todas las etapas educativas ni para todas las zonas del mundo. Por una parte, dentro de la etapa infantil, el ciclo 0-3 presenta en nuestro país un gran déficit: la insuficiencia de plazas públicas que permitan la escolarización de todos los niños que lo demandan. Por otra parte, la situación de saturación cuantitativa se produce únicamente en el primer mundo. Como señala UNICEF (1994: 6-9) en el *Informe sobre el estado mundial de la infancia* de 1994, se está avanzando con demasiada lentitud en el campo de la universalización de la educación básica. Tras una rápida ampliación en las décadas de 1960 y 1970, las tasas de matriculación y permanencia en la enseñanza primaria han quedado estancadas o han disminuido en la última década en varios países en desarrollo, sobre todo en África subsahariana. En casi todas las regiones el problema no es sólo de matriculación sino de permanencia en la escuela: más del 90% de los niños y niñas del mundo en desarrollo inician el primer grado de la enseñanza primaria, pero menos de las dos terceras partes completan un total de cuatro años de escolarización. Se crea una espiral pobreza - población - analfabetismo cíclica y creciente.

La respuesta a la demanda de rentabilidad

El nacimiento de diversos enfoques o paradigmas en la enseñanza, así como el estudio de determinado aspecto no se da arbitraria o casualmente. El modo de enfrentarse a los problemas educativos y de investigarlos, así como la importancia que se le da a la educación y el tipo de trabajos que en este ámbito se desarrollan, guardan estrecha relación con la evolución de otros campos científicos y de la sociedad en general. Así, la generalización de la escolarización puede que llegase no por el reconocimiento de la importancia de una formación mínima para todos los ciudadanos sino para conseguir una mayor capacitación laboral dadas las exigencias de la producción industrial. Del mismo modo podemos considerar que cada momento histórico, social y político tiene unos determinados efectos en el sistema educativo y quizá ello nos haga comprobar cómo tras la ingenua creencia (de quienes defienden la educación como un bien en sí mismo) de que se está mejorando la enseñanza por su valor intrínseco existen poderosos motivos socio - económicos que impulsan toda inversión en enseñanza, toda innovación. De este modo, el interés por la calidad puede que nazca por razones alejadas del campo educativo.

Rul (1995: 299) defiende que las causas de la preocupación por la calidad quizá radiquen en el interés manifestado por las sociedades post-industriales al final de la década de los 60 acerca de la rentabilidad de los procesos educativos, en el sentido de si el coste de la educación está justificado por los productos que proporciona.

Borrell (1990: 231) señala asimismo que este tipo de estudios surgen en los 70 con un claro matiz económico: comparar los «inputs» (recursos económicos, cualificación de los profesores, características socioeconómicas del alumnado) con las salidas (rendimiento, ratios de matrícula, absentismo, ...).

De modo similar, García y De Hoyos (1995) consideran que el término de calidad de la educación nació en respuesta a la necesidad de contribuir al desarrollo nacional, a la función de preparar para el trabajo productivo y a la pedagogía inspirada en la administración científica.

Tender a la gestión privada, aumentando la competitividad

Esta orientación actual hacia la calidad se ve acelerada, según López (1994: 11) por el marketing; por las empresas que están orientando cada vez más su actividad y su gestión hacia la calidad y por la progresiva apertura de los sistemas sociales y económicos, que conlleva un aumento de la competitividad y hace que se incluyan criterios de eficiencia económica en la realización de cualquier actividad. Para este autor el sector público es pesado y cerrado. Además estamos en tiempos de descrédito del Estado como administrador. Todo ello reclama la privatización: más que eso se trata de implantar en el ámbito de lo público los procedimientos que se han revelado eficientes en la gestión de lo privado (aunque en la práctica no resulta nada fácil). Además, existe una gran crisis del modelo de gestión de centros públicos, que afecta al servicio que proporciona. No creemos, sin embargo, que la solución de los problemas pase por privatizar.

Grundy (1993) señala, en esta línea, que es muy fuerte la tentación de justificar el trabajo educativo mediante la aplicación de criterios de producción económica. Y algo de eso, creemos, existe (ligado al imperialismo de la economía que hemos comentado en este mismo capítulo).

Adecuarse a nuevas situaciones

«Tras la garantía para todos del derecho a la educación y la corrección de las desigualdades educativas, la elevación de la calidad de la educación es el tercer gran objetivo de la actual política educativa»¹⁰.

Como bien señala Schmelkes (1992: 2), el sistema educativo en muchos países (la autora se refiere a América Latina) ha avanzado de manera considerable en su capacidad mostrada de ampliar la cobertura del sistema educativo, de asegurar la oferta de escuelas, aulas y maestros. Con ello, ha crecido la matrícula, ha disminuido el analfabetismo, aumentando la escolaridad promedio. Sin embargo, esto se ha logrado sin avances en el terreno de la calidad de los aprendizajes adquiridos en la escuela, y con grandes desigualdades entre países y entre regiones en el interior de los países. La crisis de los años 80 y la consecuente disminución real de los recursos destinados a la educación provocó una dinámica en la cual, si bien cuantitativamente el sistema educativo se mantenía e incluso crecía, cualitativamente la educación se deterioraba.

«Se ha llegado al término de un proceso educativo mediante el cual se han obtenido abundantes logros cuantitativos a expensas de menoscabar la eficiencia, la calidad y la equidad. Pasar de este sistema a otro que privilegie la calidad y su efectiva difusión a todos los niveles de la sociedad, así como las sinergias entre los distintos procesos de difusión y de generación del conocimiento, y entre ellos y la economía, constituye la gran tarea de América Latina para el próximo decenio»¹¹.

De hecho, parecen existir muchos más factores aparte del aparentemente principal, que es la cobertura de la enseñanza para toda la población. Así, por ejemplo, Sagor y Barnett (1994: 6) señalan cómo el análisis de aspectos educativos, incluyendo un examen de los rasgos sociales, políticos, demográficos, económicos y tecnológicos, puede revelar mucha información que afecta a la escuela, como se ve en la tabla siguiente:

¹⁰ CIDE (1986), Examen de la política educativa española por la OCDE. Madrid: CIDE, pág. 39

¹¹ CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación productiva con equidad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina/UNESCO.

FACTOR	IMPACTO
Disminución de la población	Reducción de los fondos públicos
Aumento de las familias monoparentales	Reducción de los programas escolares
	Ingresos familiares reducidos
	Menor participación de los padres en las actividades escolares
	Mayor necesidad de servicios sociales para las familias
Aumento del desempleo	Mayor dependencia del sistema de bienestar del estado
	Aumento de la criminalidad
	Menos dinero para el desarrollo de la comunidad
	Aumento de la competición
	Reducción de los fondos públicos
Aumento de la enseñanza familiar	Menos padres en la fuerza de trabajo

Gairín (1993: 334) señala que, para algunos autores como Elliott o Holt, la coincidencia del momento histórico en que se desenvuelve y promueve la autoevaluación con un período de restricciones económicas, hace sospechar que se use más para enmascarar el dominio de enfoques tecnocráticos (por ejemplo, conseguir que los profesores trabajen más por el mismo precio y se desarrollen, además, profesionalmente) que para promover intereses profesionales.

La necesidad de rendir cuentas

Muy ligado con los puntos anteriores hallamos un nuevo argumento, la necesidad de rendir cuentas. Según Mestres (1990: 14) cada vez los centros educativos tienden a ser considerados más como recursos sociales de la comunidad para los servicios educativos de todo tipo. En su opinión, la importancia de la evaluación de centros educativos se incrementará paralelamente al aumento de servicios sociales de la etapa postindustrial, al incremento de puestos de trabajo en el sector de servicios y a la necesidad de distribuir correcta y eficazmente los recursos humanos y sociales disponibles (no sólo en un sentido tecnocrático, sino por la influencia de factores más cualitativos). Señala (1990: 23) que, en un momento en que existen restricciones presupuestarias en los servicios públicos y se tiende a una mayor autonomía de las escuelas, se han de rendir cuentas.

Sin embargo, Laffitte (1992) ofrece, como reseñamos en el capítulo cuarto, una visión más abierta y dialógica del rendimiento de cuentas.

Otros motivos

Podemos hallar obras en las que se alega una retahíla de argumentos para justificar el interés por la calidad. Se trata de aportaciones que intentan cubrir de forma exhaustiva todos los posibles motivos de tal preocupación. A continuación, resumimos dos de las más significativas.

En primer lugar, en las conclusiones de la obra de la OCDE acerca de la calidad de la enseñanza (1991) se diseñan una serie de áreas clave en el empeño de la calidad en escuelas y sistemas escolares y se analizan las razones del interés por la calidad. Éstas son:

1. Reacciones a una era de desarrollo:

«Las sociedades reaccionaron contra el optimismo de los 60 y los primeros años de la década de los 70, época en la que los sistemas de educación experimentaron una rápida expansión y se consideraba el desarrollo educacional como un determinante clave de la generación de riqueza y de la realización de la igualdad social. Tal reacción se intensificó con la aparición de tasas elevadas de desempleo juvenil, poniendo de relieve de manera muy aguda que muchos jóvenes abandonaban la escuela escasamente preparados para la vida de adultos y del trabajo. En algunos países se adujo la supuesta evidencia de un declive en los niveles de logros educacionales. Al mismo tiempo se amplió la participación en la toma de decisiones educativas y diferentes grupos de presión manifestaron con claridad sus reivindicaciones acerca de los objetivos y de las políticas para las escuelas.

Tras una inicial reacción negativa, incluso pesimista, hay ahora signos de un mayor optimismo y una renovación de la creencia en la contribución decisiva de la educación al bienestar económico y social. Son altas las

expectativas públicas respecto de las escuelas. Por todas estas razones y reacciones, positivas y negativas, la educación es objeto de un atento escrutinio público. Se espera que justifique plenamente a la sociedad lo que hace y el dinero que exige. Eso significa una intensa concentración en la calidad de lo que las escuelas dispensan»¹².

2. Reformas del proceso y no simplemente de las estructuras educativas:

Se ha visto que las reformas estructurales tienen un poder muy limitado en la transformación de las prácticas pedagógicas y en lograr la implicación activa en la innovación de todos los actores del proceso de enseñanza - aprendizaje.

3. Demandas económicas y sociales:

Como señala la OCDE (1991: 175), la importancia del «capital humano» ha renovado el énfasis en el valor de la formación (más cualitativa). Se habla de la contribución de la escolarización al bienestar económico (a largo plazo y de forma indirecta) y se considera que las escuelas han de proporcionar una sólida preparación para la vida de adultos, pero ello no las exime de su misión esencial en la educación y el adiestramiento recurrente. También se señala, sin embargo, que no se puede culpar a las escuelas de todas las deficiencias ni que todas las soluciones le corresponden.

Así pues, la escuela tendría tareas de enseñanza, socialización y asistencia infantil. Por ello ha de adaptarse al entorno mutable (impacto de los medios de comunicación de masas, explosión del conocimiento, rupturas familiares, ...).

En segundo lugar, Papadopoulos (1990) también se refiere a una serie de razones para considerar la calidad de la educación como una prioridad, que son las siguientes:

1. La democratización de la educación, que se ha extendido a todas las capas sociales tras la II Guerra Mundial. Ello ha llevado en ocasiones a contratar masivamente profesores sin la suficiente cualificación y a poder ofrecer muy poco a cada alumno. Consideramos desde estas líneas que esto no tiene nada que ver con nuestro contexto actual.

2. La diversificación de enseñanzas, que ha aumentado las diferencias sociales.

3. El debate sobre la educación, que se ha politizado. A causa de la limitación de los recursos económicos se han de establecer prioridades presupuestarias.

4. Las exigencias de los diferentes grupos sociales, que demandan diferente tipo de educación, bajo múltiples criterios.

5. El desarrollo de la economía, que reclama una mayor preparación profesional.

6. La existencia de un movimiento que pide un mayor control social y del gasto en educación.

Algunos de estos motivos quizá hayan tenido más influencia que otros pero, sin duda, todos ellos han contribuido, aunque sea parcialmente, a que se genere un clima (ligado, obviamente al contexto económico actual) tendente a la evaluación de la calidad de los sistemas y los centros educativos, aspectos que trataremos con mayor detenimiento en los capítulos cuarto y quinto.

¹² OCDE (1991), *Escuelas y calidad de la enseñanza*. Informe Internacional. Madrid: Paidós / MEC, pág. 173.