



## LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

AMADEO FUENMAYOR FERNÁNDEZ (\*)  
RAFAEL GRANELL PÉREZ (\*)

**RESUMEN.** En este trabajo pretendemos realizar una aproximación al contenido de la calidad en la educación, aplicándolo al ámbito concreto de la educación infantil. Pensamos que el concepto de calidad tiene interés científico como instrumento de evaluación de la actividad educativa, así como interés práctico para la toma de decisiones respecto a la política educativa.

El punto de partida de nuestro análisis se basa en la definición de la función de producción en los servicios sobre personas propuesta por Burkhead y Hennigan, que descompone estos servicios en cuatro grandes vectores: inputs, actividades, outputs y consecuencias. Se relacionan de esta manera los resultados de la educación con los recursos utilizados en la misma. Nuestra tarea consistirá en la descripción del contenido de cada uno de los cuatro vectores mencionados, pensando siempre en las características específicas de la educación infantil. No obstante, ello no invalida la extensión del análisis a otras etapas educativas posteriores.

Las valoraciones que realiza cada uno de los sujetos implicados en el servicio educativo sobre los cuatro vectores suponen una aproximación al concepto de calidad. Así, el análisis de esta función nos permitirá disponer de una referencia para evaluar el alcance y contenido de los indicadores más frecuentemente utilizados en

la medición de este concepto. Los resultados de esta evaluación pueden servir para valorar la pertinencia de las políticas concretas de control sobre determinados inputs educativos realizadas en nuestro país en los últimos años.

### INTRODUCCIÓN

La definición, caracterización y medición de la calidad de la educación es uno de los temas de la Economía de la Educación más complejos y escurridizos. Tanto que en ocasiones es utilizado con ligereza o se le niega contenido alguno. Existen multitud de ejemplos que ilustran el primer caso: en periódicos, en declaraciones de políticos, etc.; de manera que hay quien afirma que:

... la expresión calidad de la enseñanza constituye una suerte de jaculatoria (Lerena Aleson, 1989, p. 92).

(\*) Universidad de Valencia.

Respecto a la segunda postura, y como consecuencia de lo anterior, sirva de ilustración la posición de algunos autores, que consideran el concepto de calidad como algo:

... innecesario, por ser básicamente un concepto retórico utilizado por políticos y gestores, sin apenas contenido, de hecho muy elusivo en la práctica. Lo que en el fondo hay de interesante en este concepto ya lo resuelve la evaluación (Dedaluze Seguro, 1989, p. 72).

Pensamos, sin embargo, que el concepto calidad de la educación tiene indudable interés, desde el punto de vista analítico y como instrumento para la toma de decisiones. Ahora bien, sólo aprovecharemos el concepto si huimos de su utilización fácil, sólo si intentamos una aproximación detenida y exigente a esta categoría. Éste es el objetivo principal de este trabajo: intentar avanzar en la clarificación del concepto de calidad. Ello nos permitirá, por un lado, relativizar el contenido de numerosos trabajos científicos y actuaciones públicas cuyas conclusiones y regulaciones pierden gran parte de su validez si ponemos de manifiesto a qué hacen exactamente referencia, si impedimos que se camuflen en el término «calidad». Por otro lado, queremos que sea un primer paso que permita una aproximación rigurosa a la medición de la calidad.

Las herramientas que vamos a utilizar para construir el concepto de calidad son, convenientemente adaptadas, aplicables a otras etapas educativas. Sin embargo, nos centraremos en la educación infantil, ya que es el terreno en el que estamos especializados y en el que se observan mayores carencias en la literatura.

## LA EDUCACIÓN COMO UN SERVICIO SOBRE PERSONAS

Deberíamos empezar por poner de manifiesto el contenido de la educación como

un servicio sobre personas, diferenciado de otro tipo de servicios y, sobre todo, de la producción de bienes. Sólo en este caso podremos determinar la complejidad del término «calidad de la educación».

Lo que comúnmente entendemos como educación es, desde el punto de vista económico, la prestación de un servicio, radicalmente diferente de la producción de un bien. En este sentido, el trabajo pionero de T. P. Hill puede aportar luz al problema. Según este autor, un bien puede ser definido como un objeto físico apropiable y, por lo tanto, transferible entre unidades económicas. Un servicio, por su parte:

... puede ser definido como un cambio en la condición de una persona, o de un bien perteneciente a alguna unidad económica, producido como resultado de la actividad de alguna otra unidad económica, con el previo consentimiento de la primera persona o unidad económica (Hill, T. P., 1977, p. 318).

Esta definición pone de manifiesto una diferencia fundamental entre bienes y servicios y sobre cuál es su medición. Un bien suele medirse por el número de unidades físicas producidas, intercambiadas o consumidas, que podrán ser valoradas en su caso utilizando los precios. La cantidad de un servicio, sin embargo, debe medirse recogiendo el grado de dichos cambios en los consumidores. Es decir, en la medición de los bienes sólo necesitamos de la intervención del productor, mientras que en la medición de los servicios es fundamental contar con el concurso del consumidor de dicho servicio. Como veremos más adelante, la necesidad de recurrir al consumidor influirá en la descripción y valoración de un servicio.

Respecto a la educación, podemos añadir que se trata de un servicio especial, un servicio sobre personas, que Hill define como los:

... cambios en la condición física o mental del consumidor, que son consecuencia

directa de la actividad del productor, tales cambios producidos a petición del consumidor (Hill, 1977, p. 321).

Esta especificación de los servicios no hace sino poner de manifiesto la complejidad del problema al que nos enfrentamos cuando tratamos de medirlos.

## LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN

El aprendizaje de un niño es, ciertamente, un proceso complejo en el que intervienen muchos sujetos: el individuo que aprende, los profesionales que intentan que lo haga, los familiares, pero también la sociedad en su conjunto. Sin embargo, usualmente se reducen todas estas interrelaciones a unas pocas variables, que se considera tienen especial importancia. La formalización más usual establece una relación funcional o causal<sup>1</sup> entre las siguientes variables:

$$E = f(B, F, P, C)$$

Donde E representaría el nivel educativo adquirido, B las características biológicas o genéticas de cada individuo, F el medio ambiente familiar, P las relaciones con los compañeros, y C las características y actividades del centro.

Sin embargo, dado que B, F y P son variables difícilmente modificables, usualmente se circunscribe el análisis a lo que ocurre en los centros educativos, opción que asumimos en el presente trabajo. De esta manera, la relación entre el nivel educativo adquirido E y las características y actividades del centro C se plasma en una función

de producción educativa. El punto de partida sería una función de producción tradicional, donde se relaciona la utilización de inputs con el output de dicho proceso productivo. Ahora bien, esta relación funcional que puede ser un modelo aceptable en la producción de bienes —relación entre la utilización de los inputs tradicionales (capital y trabajo) con el output—, se muestra claramente insuficiente cuando hablamos de servicios.

A este respecto han sido varios los intentos realizados para describir lo que ocurre en los servicios. Una primera aproximación la realizan Bradford, Malt y Oates en 1969, introduciendo una importante distinción entre outputs y consecuencias en determinados servicios públicos. Señalan que es posible considerar un vector de inputs en la producción de bienes públicos (I), que mediante una función de producción (conceptual) se convierten en un vector (D) de outputs directamente producidos. Sin embargo, el ciudadano no está interesado en el vector D. En lo que está interesado el ciudadano es en las consecuencias de D, que describen como el vector C. En su ejemplo: el output de la policía local puede consistir en el número de patrullas realizadas. Sin embargo, en lo que están interesados los ciudadanos es en la seguridad ciudadana. De esta manera, el gobierno local compra I para producir D, pero está interesado en C. Esta dicotomía entre outputs y consecuencias no se presenta en la producción de bienes.

Jesse Burkhead y Patrick J. Hennigan (1978) amplían el análisis anterior, incluyendo dos distinciones adicionales. En primer lugar, en el caso de los servicios, y especialmente en el caso de los servicios sobre personas, el productor

---

(1) Es importante destacar que esta función representa una relación *causal* entre unas variables explicativas y una variable dependiente, sobre la que se puede especular acerca de su formulación concreta, y acerca de su verosimilitud mediante técnicas estadísticas. En ningún caso representa una relación estadística, como afirman algunos autores. Véase, por ejemplo, LEVIN (1996).

efectúa una serie de actividades sobre un bien o una persona que pertenece o que es el consumidor. Tan importantes como los inputs utilizados en el proceso son las actividades realizadas por el productor. En segundo lugar, introducen un vector adicional, que denominan

vector ambiental, que describe las condiciones en las que se efectúa el servicio, y que recogen las necesidades de la ciudadanía<sup>2</sup>.

De manera esquemática podemos representar estos cinco vectores de la siguiente manera:

Recursos		Resultados	
INPUTS	ACTIVIDADES	OUTPUTS	CONSECUENCIAS
Servicios de trabajo y equipo de capital adquiridos.	Rutinas de trabajo basadas en los conocimientos sobre las condiciones ambientales.	Modificaciones en el usuario en el momento de la utilización del servicio.	Modificaciones en el usuario a lo largo de la vida.
<b>VECTOR AMBIENTAL</b>			
Condiciones que generan las necesidades de la ciudadanía, derivadas de las características de los usuarios y de los demandantes.			

Una aplicación del esquema de los vectores para el caso de la escolarización obligatoria puede encontrarse en Scheerens (1992). Lo que nos interesa, sin embargo, es realizar un análisis de este tipo para el servicio de educación infantil. Para ello una fuente interesante de información es la legislación vigente en España respecto a la educación infantil<sup>3</sup>. En estas normas se introducen requisitos sobre inputs, y actividades, y objetivos sobre outputs.

Entre los inputs utilizados en los centros de educación infantil podemos destacar los servicios de trabajo prestados por los profesores, personal de apoyo, personal de limpieza, personal de gestión y dirección; los locales donde se efectúa el servicio (aulas, aseos, comedores, patios de juego, etc.); mobiliario y enseres; consumibles, etc.

Respecto a las actividades, las clasificaciones posibles son múltiples. El Real

(2) En muchos análisis este vector ambiental desaparece. Desde nuestro punto de vista este vector añade una complejidad excesiva, y complica de alguna manera el esquema. De hecho este vector está recogiendo implícitamente el efecto de las variables que quedan fuera del control del centro educativo (características biológicas del niño, medio ambiente familiar y relaciones con los compañeros), y por lo tanto es más acertado tratarlas fuera del ámbito de la función de producción. La descripción posterior de la función de producción de la educación infantil obviará por tanto este vector.

(3) Véase Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE); Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, de requisitos mínimos de los centros; Real Decreto 1330/1991, de 6 de septiembre, sobre aspectos básicos de la Educación Infantil; Real Decreto 1333/1991, de 6 de septiembre, de currículo de Educación Infantil.

Decreto 1330/1991 describe tres tipos de actividades: aquéllas relacionadas con la identidad y autonomía personal, las relativas al medio físico y social, y las que se centran en la comunicación y representación. Estos tres grupos se desglosan en actividades cada vez más concretas en el Real Decreto 1333/1991. Por otra parte, podemos aprovechar los índices elaborados por Telma Harms y Richard Clifford (ECERS: 1980 e ITERS: 1990) para derivar de ellos algunas actividades: rutinas de salud, comidas, descanso/siesta, cambio de pañales/aseo, comprensión y uso del lenguaje, razonamiento, lenguaje informal, actividades motoras, música y movimiento, actividades creativas y artísticas, juego libre, actividades de grupo, interacciones, actividades con bloques, con arena, con agua, y representaciones teatrales.

Los resultados son los cambios que se producen como consecuencia del servicio, cambios que se centran principalmente en el usuario del servicio, pero que también pueden afectar a otros sujetos, por ejemplo a los padres. Esto se debe a que la educación infantil es un servicio en el que no coinciden los usuarios y los demandantes. En este caso la distinción de los resultados entre outputs y consecuencias nos parece especialmente complicada. Para intentar diferenciarlos podemos recurrir a varios criterios: plazo en que se presenta el resultado (el output se produciría en el momento de la utilización y la consecuencia se manifestaría con posterioridad a dicha utilización), resultado directo o indirecto del servicio educativo, sujeto que experimenta el cambio (el usuario u otro), etc. Nosotros utilizaremos la idea de resultado directo o indirecto. Así un output se producirá como efecto del propio servicio educativo, mientras que la consecuencia va a ser el efecto de uno o varios outputs.

Entre los outputs del servicio de educación infantil se pueden distinguir entre los pretendidos y los no pretendidos. Entre los pretendidos podemos citar, en

primer lugar, el desarrollo de ciertas capacidades en el niño (en concreto la LOGSE menciona las siguientes: conocer su propio cuerpo y sus posibilidades de acción, relacionarse con los demás, observar y explorar su entorno y adquirir autonomía en sus actividades habituales); en segundo lugar, la transmisión de un esquema preferencial o un conjunto de valores; en tercer lugar, la custodia y protección del mismo (aunque la legislación española no menciona el segundo y el tercero, es evidente que se trata de resultados ampliamente valorados por los padres). Como outputs no pretendidos puede mencionarse a modo de ejemplo las enfermedades contagiosas que sufre el niño o los problemas de integración. Conviene resaltar que en el servicio de educación infantil no se presenta uno de los outputs más relevantes de otras etapas académicas: el éxito académico, medido habitualmente a través de la obtención de calificaciones o de un título acreditativo.

Respecto a las consecuencias del servicio de educación infantil, podemos destacar el tiempo que liberan los padres mientras sus hijos permanecen en el centro escolar, consecuencia de la custodia y protección del niño. Por otra parte, es importante la mejora en las condiciones de acceso a las siguientes etapas educativas. Según Suzanne Donovan y Harold Watts (1990), la asistencia a programas de educación infantil aumenta la probabilidad de que un niño siga lo que se denomina un «progreso escolar normal». Es decir, se reduce la posibilidad de repetir curso o de rechazar el sistema educativo. Esta mejora en el acceso puede ser contemplada desde el punto de vista individual, pero también desde una perspectiva social. En este último caso lo que se pretende es mejorar las condiciones de acceso de los individuos más desfavorecidos (por el ambiente familiar, por ejemplo), con el objeto de reducir al máximo las distancias que separan a los individuos en el momento de su entrada

en la escolarización obligatoria. Por último, existen una serie de consecuencias quizás menos evidentes. Por ejemplo, la inmunidad que desarrollan los niños respecto a determinadas enfermedades contagiosas, efecto de uno de los outputs descritos previamente.

En la descripción de la función de producción del centro de educación infantil hemos soslayado la mención de un elemento fundamental: el niño. Usualmente se le considera como el input más importante de la función. Sin embargo, en nuestra opinión este tratamiento no es correcto. En un servicio sobre personas, el consumidor o usuario del mismo no puede ser considerado como un input, sino como el sujeto sobre el que se aplican los inputs y se realizan las actividades para conseguir unos determinados cambios. Desde este punto de vista, pensamos que el niño debería ser considerado como la característica de la función de producción (la «f» de la función de producción del centro). En este caso se pretende poner de manifiesto la importancia del niño como el centro del servicio educativo.

## CANTIDAD, CUALIDAD Y CALIDAD

Tomando como punto de partida el esquema de vectores, el siguiente paso consistiría en introducir la distinción entre cantidad, cualidad y calidad propuesta por Miguel Olmeda. Pensamos que esta distinción puede ser útil para avanzar en el contenido de la actividad que nos interesa: la educación infantil.

### • Dimensión cuantitativa o de CANTIDAD

... se trata sin más del número de unidades físicas de cada uno de los componentes de los cuatro vectores del servicio (Olmeda Díaz, 1991, p. 371).

Concretando, podríamos incluir:

- inputs: número de horas prestadas por los profesores y resto de personal; metros cuadrados de los locales; unidades de mobiliario y otros bienes.
- actividades: número de horas dedicadas a actividades creativas; a la comprensión del lenguaje; a la comunicación, etc.
- outputs: número de niños que han aprendido a relacionarse; que han adquirido autonomía; que han enfermado; etc.
- consecuencias: horas de tiempo disponible de los padres; número de niños que consiguen el progreso escolar normal; número de enfermedades que se evitan, etc.

### • Dimensión descriptiva o de CUALIDAD

... características y atributos de los elementos de cada uno de los vectores que componen el servicio. Pueden definirse por varios objetivos y funciones, especialmente su capacidad para el desarrollo del servicio (Olmeda Díaz, 1991, p. 372).

Entre otros, cabe señalar:

- inputs: nivel educativo, experiencia, edad, género de los profesores y resto del personal; localización geográfica de los locales y características de éstos y otros elementos.
- actividades (utilización concreta del tiempo por parte de cada uno de los agentes): por ejemplo, en el caso del uso del lenguaje se puede llevar a cabo a través de dibujos, con vídeos, con adivinanzas, leyendo un diccionario o escuchando la televisión.
- outputs (características de los cambios operados en los agentes): respecto a la transmisión de un esquema preferencial, se puede perseguir que el niño tenga una actitud abierta

y desuelta ante la vida, que adopte hábitos propios de ciertas creencias religiosas, etc.

- consecuencias: la mejora en las condiciones de acceso a etapas educativas posteriores puede hacer referencia a la integración del niño en el mundo escolar, a la introducción de ciertos hábitos o disciplinas concretas, a su actitud frente al proceso educativo, etc.

#### • Dimensión normativa o de CALIDAD

valoraciones que sobre los distintos elementos de los cuatro vectores tienen los distintos sujetos que intervienen en el servicio (Olmeda Díaz, 1991, p. 372).

Es decir, los alumnos, los padres, los profesores, los directores de los centros, los gestores políticos y los expertos valoran la calidad de cada uno de los elementos de cada vector que interviene en el servicio educativo, de acuerdo con sus propias preferencias.

La distinción entre cantidad, cualidad y calidad nos parece trascendental en este análisis. Las dos primeras son dimensiones objetivas. La cantidad es la medición de las unidades físicas, el único indicador que se ha tenido en cuenta en el análisis económico de la producción de bienes. En la producción de patatas, el economista supone un producto homogéneo, por lo que lo único que cabe hacer es contar el número de unidades que se han producido. La economía ha sido tradicionalmente reacia a analizar las características de los bienes. Pero esta omisión resulta imposible en la prestación de servicios, donde la cate-

goría cualidad adquiere tanta o más importancia. Cuando reparamos el coche en el taller, el número de horas o el número de piezas utilizado no es lo importante. Lo relevante son las características de las piezas, la experiencia y formación del mecánico y el tipo concreto de actividades que se han realizado, porque lo que importa es el cambio que ha sufrido el vehículo como consecuencia de la prestación del servicio. Y esta distinción es más crucial cuando hablamos de servicios sobre personas, como es el caso de la educación infantil. Tan importante como el número de profesores, pupitres, libros u horas de estancia en el centro, es el conjunto de sus cualidades<sup>4</sup>.

Frente a la naturaleza objetiva de la cantidad y la cualidad, la calidad es una dimensión subjetiva:

... la calidad es una valoración que se hace de algo, por ejemplo, de la educación que da una institución a sus estudiantes... La reacción del pensamiento tradicional dentro del paradigma científico ha sido diferenciar la calidad objetiva y subjetiva, aceptando la segunda como inevitable pero poniendo el acento de validez en la primera. Para el paradigma científico la calidad objetiva es cuantificable y verificable con algún estándar, descriptor o indicador previamente determinado... No llegan a darse cuenta de que la calidad objetiva no existe, porque toda calidad es definida o percibida por alguien (profesores, estudiantes, empresarios, directivos, funcionarios, trabajadores o amas de casa) (Municio Fernández, 2000, pp. 101-102).

Entendemos como calidad el *valor* que otorga un individuo a un conjunto de cantidades y cualidades de un input, de

(4) Respecto a la organización de los espacios en la educación infantil IGLESIAS FORNEIRO (1996) insiste en la importancia de la distinción entre cantidad y cualidad de elementos como mobiliario, materiales, etc. Por otro lado, en muchos trabajos se insiste en la importancia de la edad, la experiencia o la titulación de los profesores, que son cualidades de los mismos, antes que en la relación alumno/profesor, que es una medida de cantidad.

una actividad, de un output o de una consecuencia.

## LOS INDICADORES DEL SERVICIO EDUCATIVO

Partiendo de las tres dimensiones podemos establecer tres niveles de análisis del servicio educativo: de cantidad, de cualidad y de calidad. El paso de uno a otro su-

pone un aumento en el grado de dificultad en la elaboración, pero también en el nivel de significación. Estos tres niveles de análisis pueden ser realizados en cada uno de los cuatro vectores: inputs, actividades, outputs y consecuencias. También aquí el grado de dificultad y el nivel de significación son crecientes. Contamos así con doce posibilidades, que pueden proporcionarnos otros tantos indicadores del servicio:

INDICADORES DEL SERVICIO EDUCATIVO				
	Inputs	Actividades	Outputs	Consecuencias
Cantidad	1	2	3	4
Cualidad	5	6	7	8
Calidad	9	10	11	12

Fuente: OLMEDA DÍAZ, 1991, pp. 373-374.

Este cuadro pone de manifiesto la complejidad del término *calidad de la educación*, así como las múltiples relaciones funcionales que se pueden establecer entre los indicadores. A la vista del cuadro cabe hacer algunas apreciaciones.

En primer lugar, algunos estudios sobre la calidad de la educación suelen tomar como referencia indicadores de cantidad y/o cualidad, suponiendo que aumentos en estas dimensiones se traducen automáticamente en aumentos en la calidad del servicio. En muchos casos existe esta relación positiva, pero no hay que olvidar que ésta puede ser muy débil, o incluso no existir. No podemos afirmar a priori que cambios en la cantidad o en la cualidad se traduzcan en aumentos equivalente en la calidad. No es inmediato que el aumento en el número de profesores, en el tamaño de las aulas, o los cambios en las cualidades de unos u otras se traduzcan en aumentos significativos en la calidad, que sean claramente mejor valorados por los sujetos afectados. En

cada caso concreto habrá que calcular cuál es la influencia de la cantidad o la cualidad sobre la calidad. De lo contrario corremos el riesgo de aceptar cualquier medida que suponga un aumento en la cantidad o un cambio en la cualidad, independientemente de su coste.

Por otro lado, junto a un indicador agregado de la «calidad del servicio» adquieren interés y relevancia indicadores de la calidad de los inputs, de las actividades, de los outputs o de las consecuencias. Dentro de los indicadores de la tercera fila (9, 10, 11 y 12), ¿cuál de ellos es el mejor indicador de la calidad? Es cierto que el nivel de significación aumenta de uno a otro, pero también pueden tener distinta significación en función del sujeto que realiza la valoración: probablemente el usuario (el niño) está principalmente interesado en las actividades, el profesor en los outputs, o los padres en las consecuencias. En términos analíticos la relación entre un aumento en la calidad de los inputs y las actividades,

por una parte, y la calidad de los outputs y las consecuencias, por otra, es algo que también se presupone pero que hay que demostrar. Es perfectamente posible que se produzca un aumento en la calidad de los inputs y/o de las actividades, sin que ello se traduzca en un aumento en la calidad de los outputs o de las consecuencias. Por ejemplo, la construcción de un nuevo edificio (valorado por los sujetos como un input de mayor calidad) no tiene por qué traducirse en mejoras en la calidad, los outputs y las consecuencias. No se trata de negar la existencia de esta relación, sino de llamar la atención sobre la necesidad de su cuantificación empírica.

Sin embargo, la mejora en la calidad de un determinado elemento del vector de inputs o de actividades es preferible *per se*, en tanto existe una mejor valoración por parte de los sujetos implicados. Por poner un ejemplo extremo: los niños pueden aprender a leer y escribir en barracones, sentados en el suelo, con una pizarrita y una tiza; o pueden aprender a escribir en unas aulas con calefacción y aire acondicionado, en pupitres adaptados a sus dimensiones, a través de vídeos y programas de ordenador, con juegos, etc. En el segundo caso hay una mejora en la valoración de los inputs y las actividades por parte de los alumnos, de sus padres, de los profesores, etc., independientemente del efecto que el cambio pueda tener sobre los outputs y las consecuencias. Es decir, medidas encaminadas a modificar inputs y actividades son ya deseables si mejoran la calidad de los mismos a juicio de los sujetos interesados en el servicio educativo.

### ¿QUÉ SE SUELE HACER?

Este esquema de vectores y dimensiones pone de manifiesto la complejidad del análisis de la educación infantil como servicio sobre personas. Partiendo de este esquema puede ser útil analizar las regula-

ciones establecidas acerca del funcionamiento del servicio, así como algunos trabajos que pretenden obtener conclusiones sobre la calidad educativa. Como veremos, estas conclusiones se obtienen a partir de unos pocos indicadores, que en raras ocasiones tienen en cuenta la calidad del servicio.

LEGISLACIÓN EDUCATIVA				
	1	A	O	C
CAN	1	2	3	4
CUA	5	6	7	8
CAL	9	10	11	12

Podemos empezar con la legislación vigente en nuestro país acerca de la educación infantil. Como hemos mencionado, la LOGSE fija para esta etapa una serie de objetivos (autonomía, capacidad de comunicación, etc.) que no son sino cualidades de algunos outputs (número 7 en el cuadro). Por otro lado, el Real Decreto 1004/1991 establece una serie de requisitos mínimos que deben cumplir los centros. Estos requisitos consisten en una serie de limitaciones sobre las cantidades y cualidades de algunos inputs (número y cualificación del profesorado, características del local, tamaño y características de las aulas, etc.; números 1 y 5 en el cuadro). Por último, los Reales Decretos 1330/1991 y 1333/1991 establecen el currículo y el tipo de actividades a realizar, es decir, sus cualidades (número 6). En resumen, en la legislación vigente se fijan objetivos sobre algunas cualidades de algunos outputs (7), exigiendo el cumplimiento de unas cantidades (1) y cualidades (5) de determinados inputs y cualidades de determinadas actividades (6). Como se puede apreciar, estos elementos no nos permiten

conocer la calidad de la educación. Se obtendría un mayor grado de significación si la referencia se hiciese sobre los elementos 9 al 12. Es de suponer que en este tipo de regulaciones está implícita una valoración por parte de los expertos, pero en ningún caso tenemos la valoración de los demás sujetos implicados en el servicio (padres, niños, profesores, etc.).

HANUSHEK (1986, 89)				
	I	A	O	C
CAN	1	2	3	4
CUA	5	6	7	8
CAL	9	10	11	12

Un tipo de trabajos sobre el que puede ser interesante aplicar el esquema mostrado es aquel derivado del Coleman Report (1966). En dicho informe se afirmaba que la cantidad y calidad de un output (el denominado resultado académico) se explica principalmente a partir de las características familiares, siendo de poca importancia las características del centro (cantidad y calidad de determinados inputs). En el mismo sentido, el famoso trabajo de Hanushek de 1986 supuso un jarro de agua fría sobre las expectativas de gestores públicos y responsables de la enseñanza. En nuestro esquema, podemos representar el trabajo de Hanushek como una relación estadística entre las cantidades y cualidades de algunos inputs (ratio profesor-alumnos; nivel educativo, experiencia y salarios del profesorado; y gasto por alumno; 1 y 5) y la cantidad de un output (el éxito escolar; 3). En sus propias palabras:

... los resultados son sorprendentemente consistentes y muestran que no existe una

evidencia fuerte de que la ratio profesor/alumno, la educación del profesor, ni la experiencia del profesor tengan los efectos positivos esperados sobre el éxito escolar... la administración y los servicios complementarios tampoco muestran relaciones sistemáticas con el rendimiento (Hanushek, 1989, p. 47).

A la vista del cuadro, la conclusión obtenida por Hanushek no nos debería extrañar. Pensar que un aumento en las cantidades y cualidades de unos inputs tiene que traducirse en el aumento de la cantidad de un output es quizá esperar demasiado. En primer lugar, existe una presunción implícita de que el número y las características de los profesores es la única variable relevante en la cantidad de output. Sin embargo, el número y la importancia de las variables que no se controlan en este análisis es tal que podríamos haber obtenido cualquier resultado, sin que pudiésemos otorgarle demasiada importancia en ningún caso. Por otro lado, lo que debería ser importante en este tipo de análisis es la calidad de cada uno de los vectores. Lo que interesa conocer es si la cantidad y características de los profesores influye en la calidad de los mismos, partiendo de las valoraciones de los agentes. Ese resultado (un aumento en la calidad de algunos inputs) sería positivo en sí mismo, demostrando que «el dinero sí que importa», en tanto es valorado por los alumnos, los padres, los profesores y/o los expertos.

En segundo lugar, existe otra presunción acerca de que un aumento en la cantidad de un output es sinónimo de un aumento en la calidad del mismo, incluso de las consecuencias (una mejora de 3 supone una mejora de 11 y 12). Tampoco es necesariamente así. En nuestras universidades se está extendiendo la idea de que con el nuevo plan de estudios aumenta el número de licenciados. Sin embargo, son pocos los que se aventurarían a decir que

se trata de un aumento en la calidad del output, y mucho menos de las consecuencias.

Por último sería interesante analizar algún trabajo sobre calidad de la educación infantil. Entre la confusión a menudo reinante, uno de los trabajos más atinados se debe a David M. Blau (1997). En este trabajo el autor intenta establecer una relación estadística entre la «calidad» de la educación y una serie de variables explicativas.

BLAU (1997)				
	I	A	O	C
CAN	1	2	3	4
CUA	5	6	7	8
CAL	9	10	11	12

En la variable «calidad» incluye los mencionados índices ECERS e ITERS, que básicamente están compuestos por una estimación de la «calidad» de algunos inputs (por ejemplo, el mobiliario) y de un conjunto de actividades (mencionadas antes). La valoración que da lugar a esta «calidad» consiste en la opinión de un encuestador, que ha recibido un cursillo semanal intensivo, donde se le han proporcionado una serie de instrucciones sobre cuál debe ser su calificación. Es de suponer que estas instrucciones provienen de algún comité de expertos. No cabe duda de que supone un avance respecto a las variables contempladas anteriormente. Sin embargo, en esta valoración cualitativa están ausentes todos los demás agentes del servicio.

Respecto a las variables explicativas, Blau utiliza básicamente indicadores de cantidad y calidad de los inputs (1 y 5). De nuevo este estudio podría aportar in-

formación sobre la relación entre cantidad y cualidad de los inputs, y calidad de los mismos. Pero no puede obtener conclusiones válidas sobre la calidad de los outputs y las consecuencias.

### ¿QUÉ SE DEBERÍA HACER?

Creemos que cualquier análisis que quiera centrarse en el estudio de la calidad de un servicio sobre personas, especialmente en el caso del servicio educativo, debe partir de la búsqueda de indicadores de la calidad de cada uno de los vectores del mismo. Para evaluar el servicio es fundamental contar con las valoraciones de los sujetos que se ven directa o indirectamente implicados en el mismo. Para conocer si el servicio educativo es bueno, regular o malo, debemos preguntar a los alumnos, a los profesores, a los padres, a los expertos o a los políticos si los inputs son buenos, si las actividades son buenas, si los outputs son buenos y si las consecuencias son buenas.

Si, según Hill, el resultado de un servicio consiste en los cambios experimentados por el usuario, deberíamos ser capaces de medir estos cambios. Partiendo de estos resultados puede ser relevante el análisis de cualquier modificación sobre la calidad de cada uno de los vectores. Por ejemplo, a la vista del coste, ¿qué efecto tiene aumentar el número de profesores sobre la calidad del servicio (relación entre 1 y 9-12)?, ¿y aumentar su nivel educativo o experiencia (5 y 9-12)?, ¿qué efecto se espera del cambio en las condiciones del mobiliario, en la superficie de las aulas, en definitiva, en las condiciones del centro (1 y 5 sobre 9-12)? Este tipo de relaciones es el que tiene sentido estimar cuando nos referimos a la calidad, y en esa estimación hay que tener en cuenta las opiniones, no sólo de los expertos, sino de todos los sujetos implicados en la educación: los niños, los padres, los profesores, los políticos, etc.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos intentado una aproximación conceptual a la calidad de la educación. Hemos construido esta categoría a partir de tres elementos fundamentales. En primer lugar, partimos de una distinción que, no siendo habitual en la literatura, nos parece sin embargo crucial. Nos referimos a la radical distinción entre la producción de bienes y la prestación de servicios, especialmente en el supuesto de servicios sobre personas, entre los que se encuentra la educación. Esta distinción nos lleva, en segundo lugar, a adoptar una función de producción más compleja que la utilizada para la producción de bienes. A los inputs y los outputs se añade las actividades y las consecuencias. En tercer y último lugar, nos parece fundamental distinguir la calidad, un término básicamente valorativo, de dos conceptos de carácter objetivo, la cantidad y la cualidad.

La combinación de estos tres conceptos con los vectores de la función de producción (inputs, actividades, outputs y consecuencias) nos proporciona un conjunto de doce tipos de indicadores del servicio educativo. Y ese instrumento nos sirve para poner de manifiesto las limitaciones de muchos de los estudios que han intentado evaluar la calidad de la educación. Unos estudios no consideran la valoración de ningún sujeto implicado en el sistema educativo. Otros adoptan, aunque sea implícitamente, la sola opinión de los expertos sobre algunos vectores. Por último, también existen trabajos que se centran exclusivamente en la satisfacción del cliente.

Si queremos hablar de calidad, tenemos que hablar de valoraciones. Valoraciones de *todos* los sujetos que intervienen en el servicio educativo, no sólo de aquellos que nos parezcan más inmediatos. Y si no lo hacemos debemos ser conscientes de la limitación de nuestro análisis. En otro caso, la calidad seguirá en boca de todos,

convertida en la eterna jaculatoria de la educación.

## BIBLIOGRAFÍA

- BLAU, D. M.: «The Production of Quality in Child Care Centers», en *The Journal of Human Resources*, vol. 32, 2 (1997), pp. 354-387.
- BRADFORD, D. F.; MALT, R. A. y OATES, W. E.: «The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections», en *National Tax Journal*, vol. 22, 2 (1969), pp. 185-202.
- BURKHEAD, J. y HENNIGAN, P. J.: «Productivity Analysis: A Search for Definition and Order», en *Public Administration Review*, vol. 38, 1 (1978), pp. 34-40.
- CARBONELL, J. L.: *Educación infantil. Bases legales y organizativas*. Madrid, Escuela Española, 1995.
- COBO SUERO, J. M.: «El reto de la calidad en la educación. Propuesta de un modelo sistémico», en *Revista de Educación*, 308 (1995), pp. 353-373.
- COLÁS RODRÍGUEZ, M. P. y otros: *Evaluación en el segundo ciclo de educación infantil*. Madrid, Escuela Española, 1994.
- COLEMAN, J. S. y otros: *Equality of Educational Opportunity*. Washington D.C., Government Printing Office, 1966.
- DEDALUCE SEGUROLA, I.: «Dimensiones e investigabilidad de la calidad de la educación», en *Actas del I Congreso Internacional sobre la Calidad de la Enseñanza Universitaria*, Cádiz (1991), pp. 72-79.
- DONOVAN, S. y WATTS, H.: «What can child care do for human capital?», en *Population Research and Policy Review*, vol. 9, 1 (1990), pp. 5-23.
- GENTO PALACIOS, S.: *Instituciones educativas para la calidad total*. Madrid, La Muralla, 1996.
- GENTO PALACIOS, S. y MARTÍN ÓVILO, C.: *Implantación de la calidad total en instituciones educativas*. Madrid, UNED, 1998.

- GONZÁLEZ FERRERAS, F. y otros: «Modelo Europeo de gestión de calidad», en *Revista de Educación*, 319 (1999), pp. 353-364.
- HANUSHEK, E.: «The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools», en *Journal of Economic Literature*, vol. 24 (1986), pp. 1141-1177.
- HANUSHEK, E.: «The Impact of Differential Expenditures on School Performance», en *Educational Researcher*, vol. 18 (1989), pp. 45-65.
- HARMS, T. y CLIFFORD, R.: *Early Childhood Environment Rating Scale*. New York, Teachers College Press (Columbia University), 1980.
- HARMS, T. y CLIFFORD, R.: *Infant-Toddler Environment Rating Scale*. New York, Teachers College Press (Columbia University), 1990.
- HILL, T. P.: «On Goods and Services», en *The Review of Income and Wealth*, vol. 23, 4 (1977), pp. 315-338.
- IGLESIAS FORNEIRO, L.: «La organización de los espacios en la educación infantil», en Miguel A. ZABALZA: *Calidad en la educación infantil*. Madrid, Narcea, 1996, pp. 235-286.
- LERENA ALESON, C.: «De la calidad de la enseñanza», en *Política y Sociedad*, 3 (1989), pp. 91-99.
- LEVIN, H. M.: «Aumentando la productividad educativa», en Julio GRAO y Alejandro IPIÑA (Eds.): *Economía de la Educación. Temas de estudio e investigación*. Vitoria, Colección Estudios y Documentos, 22, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1996, pp. 47-62.
- LÓPEZ RUPÉREZ, F.: *La gestión de calidad en educación*. Madrid, La Muralla, 1994.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA: *Evaluación de la Educación Primaria: informe preliminar*. Madrid, Centro de Publicaciones (Secretaría General Técnica), 1997.
- MUNICIO FERNÁNDEZ, P.: «Evaluación de la calidad», en R. PÉREZ JUSTE y otros: *Hacia una educación de calidad. Gestión, instrumentos y evaluación*, Madrid, Narcea, 2000, pp. 101-156.
- OLMEDA DÍAZ, M.: «Cantidad, cualidad y calidad de la enseñanza universitaria: una distinción útil», en *Actas del I Congreso Internacional sobre la Calidad de la Enseñanza Universitaria*, Cádiz (1991), pp. 370-379.
- PEÑA, D.: «La mejora de la calidad en la educación: reflexiones y experiencias», en *Boletín de Estudios Económicos*, vol. LII, 161 (1997), pp. 207-226.
- PÉREZ JUSTE, R. y MARTÍNEZ ARAGÓN, L.: *Evaluación de centros y calidad educativa*. Madrid, Ediciones Pedagógicas, 1994.
- PÉREZ JUSTE, R. y otros: *Hacia una educación de calidad. Gestión, instrumentos y evaluación*. Madrid, Narcea, 2000.
- SCHEERENS, J.: «Les indicateurs de processus du fonctionnement de l'école», en *L'OCDE et les indicateurs internationaux de l'enseignement*, París, OCDE, 1992.
- ZABALZA, M. A.: *Calidad en la educación infantil*. Madrid, Narcea, 1996.