

CONTROLAR LOS COSTES E INCENTIVAR LA EFICIENCIA. LA NECESIDAD DE EVALUACION OBJETIVA DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA

por **MARÍA JESÚS SAN SEGUNDO**
Universidad del País Vasco

1. Introducción

En este trabajo vamos a considerar la necesidad de controlar los costes y estimular la eficiencia de la actividad educativa. Porque en un mundo de recursos escasos nos preocupa el coste y la eficiencia de cada una de las actividades económicas; y porque las autoridades educativas incluyen esta preocupación en sus proyectos recientes. Así, en el prólogo al «Proyecto para la Reforma de la Enseñanza» (1987) el ministro de Educación afirma:

«Nuestro país se encuentra en una posición óptima para acometer en los próximos años una amplia renovación de sus estructuras educativas, adaptándolas a las exigencias de eficacia y justicia que son características de una democracia avanzada.»

En este mismo prólogo se consideran prácticamente cubiertos los objetivos de escolarización de la población, y se declara que «la mejora del rendimiento del sistema educativo pasa a primer plano» [1].

Parece, por tanto, que hay un interés claro por hacer más eficiente nuestro sistema educativo, por elevar su rendimiento. Vamos a ver las dificultades que se plantean en la búsqueda de la eficiencia educativa, por indefinición de objetivos, problemas de información..., etc.; y vamos a proponer medidas para incentivar la eficiencia en la enseñanza no obligatoria.

El esquema de este trabajo es el siguiente. En primer lugar, definiremos lo que se entiende por eficiencia económica, y nos preguntaremos si el conocimiento de los costes de la enseñanza nos sirve para evaluar la eficiencia de la actividad educativa. A continuación comentaremos brevemente las posibilidades y limitaciones del análisis coste-eficiencia. Por último, discutiremos los incentivos que proporciona la Administración para promover la eficiencia de la enseñanza obligatoria.

2. Eficiencia económica. Comparación de costes

Aunque alguna de las declaraciones del ministro de Educación pueda interpretarse que se refieren a la eficiencia social (en el sentido de Pareto), aquí nos vamos a concentrar en la eficiencia en sentido económico de una actividad productiva.

Decimos que una empresa es eficiente económicamente cuando minimiza los costes de producir una determinada cantidad de producto. Así, si en un sector productivo observásemos dos empresas con los mismos niveles de producción y diferentes costes, sospecharíamos que al menos una de estas empresas no era eficiente.

Análogamente, en discusiones de política educativa, a veces se comparan los niveles de «gasto (coste) por estudiante» de diferentes centros (o de diferentes regiones, sectores...) y se concluye que unos centros son más eficientes que otros. Estas comparaciones suponen implícitamente que todos los centros producen *lo mismo* y, por tanto, debieran tener los mismos costes. Este supuesto no es, en general, adecuado. Pero, ¿qué producen los centros educativos? y, en concreto, ¿cuáles de sus productos nos interesan?

Estas preguntas básicas son cruciales porque para evaluar una actividad económica y mejorar su rendimiento es obvio que necesitamos saber qué produce esta actividad. En el caso de la actividad educativa no es evidente que este problema esté resuelto, que los objetivos del sistema educativo estén claramente identificados.

El debate acerca del «fracaso escolar» es un claro ejemplo de incumplimiento de este principio de identificación de objetivos; no queda claro cuáles son los objetivos prioritarios en la lucha contra el fracaso escolar.

Las siguientes citas sirven para ilustrar la falta de claridad en este famoso debate.

«La tasa de *fracaso* escolar en la escuela pública... se ha situado en un 28 % de niños (curso 1984-85) que *no* logran obtener el título

básico de *Graduado Escolar*. La tasa de fracaso escolar en las escuelas privadas es del 25 %» («El País», 17 septiembre 1985).

«El 50 % de los alumnos de *bachillerato y los últimos cursos de EGB* fracasa o abandona sus estudios» («El País», 12 noviembre 1985).

«El 30 % de los estudiantes españoles fracasa en la *enseñanza superior*. Alrededor del 30 % de los estudiantes que cada año se matriculan en las universidades españolas abandona la carrera o cambia la elegida» («El País», 15 abril 1986).

Aparte de los problemas que causan la subjetividad y heterogeneidad de las calificaciones escolares, en el debate no se precisa si es preocupante el fracaso de un estudiante en un área de conocimiento (por ejemplo: algunos alumnos «fracasan» en idiomas únicamente) o en varias, si importan igualmente diversas materias en diversos años (es decir, si es prioritario garantizar un nivel mínimo de dominio del lenguaje en la 1.ª etapa de EGB o son igualmente importantes todas las materias en todos los cursos). Tampoco se discute si el problema es que fracase *cualquier* estudiante (si por ejemplo estamos interesados en mejorar el nivel mínimo de conocimientos en un nivel educativo), o que el fracaso supere un porcentaje crítico de estudiantes (¿nos interesa el nivel medio de conocimientos de los alumnos de un nivel educativo?). La imprecisión en los objetivos buscados hace que sea prácticamente imposible identificar el problema, imposible diagnosticar sus causas y proponer medidas que lo solucionen.

Vamos a utilizar un ejemplo para ilustrar como la indefinición de objetivos y la interpretación inapropiada de los datos permite sacar conclusiones muy variadas sobre la eficiencia en la enseñanza.

Podemos observar en la tabla 1 que, antes de aplicarse la LODE, el gasto por estudiante en los centros privados era inferior al gasto en los centros públicos.

En las tablas 2 y 3 podemos observar que los centros privados tenían menores porcentajes de repetidores (por ejemplo: en BUP, un 6'8 % frente a un 16'3 % en los centros públicos). Podemos concluir que los centros privados son más «eficientes» que los públicos; producen menos «fracaso».

Si consideramos datos del experimento de Reforma de las Enseñanzas Medias observamos, sin embargo, que los estudiantes de los centros públicos obtienen mejores resultados que los de los centros privados, en tests de matemáticas, comprensión lectora y ortografía (véanse los coeficientes de la variable PUBLICO en las regresiones de la tabla 4).

Parece que las tablas 2 y 3 nos dan resultados «contradictorios» con los de la tabla 4; el problema sigue siendo la indefinición de objetivos, en este caso para las Enseñanzas Medias.

TABLA 1.—Coste anual de un puesto escolar en los diferentes niveles de Enseñanza Pública y Privada (1979, 1981, 1983)

Niveles	1979	1981	1983
Preescolar			
Pública	47.537	67.161	77.675
Privada	38.019	53.375	68.610
EGB			
Pública	47.537	71.040	83.000
Privada	40.266	55.308	70.426
BUP			
Pública	71.377	99.765	104.204
Privada	52.996	70.193	84.760
COU			
Pública	78.514	111.220	104.204
Privada	58.296	77.212	97.475
FP 1			
Pública	66.517	83.164	101.006
Privada	61.729	64.785	84.760
FP 2			
Pública	81.517	101.897	101.006
Privada	81.517	77.074	97.475

FUENTE: Rufino Soriano Tena. ABC, 12-12-1979; Tablero de a bordo, núm. 8, 15-9-1981; Vida Nueva, núm. 1.141, 14-21 enero 1984. Elaborado por González-Anleo (1985).

TABLA 2.—Alumnos de EGB matriculados y repetidores según el tipo de Centros (1980-81)

Nivel de enseñanza	Centros públicos	Centros privados	Total
Primera etapa			
Matriculados	2.326.865	1.282.758	3.609.623
Repetidores	196.956	34.468	231.424
Repetidores/matriculados ...	8'5 %	2'7 %	6'4 %
Segunda etapa			
Matriculados	1.222.971	733.858	1.996.829
Repetidores	176.686	49.731	226.417
Repetidores/matriculados ...	14'4 %	6'4 %	11'3 %

FUENTE: MEC, Las pérdidas en el sector educativo, enero 1982. Reproducida en González-Anleo (1985, p. 146).

TABLA 3.—*Alumnos de Bachillerato repetidores (curso 1982-83)*

Alumnos repetidores	Matrícula oficial	Matrícula colegiada	Total
Total	93.229	20.746	113.975
Porcentaje de repetidores ..	16'29	6'84	13'01

FUENTE: MEC, Bachillerato y Curso de Orientación Universitaria. Análisis de los datos nacionales. Curso 1982-83, Madrid, 1984. Reproducido en González-Anleo (1985, p. 152).

3. Análisis coste-eficiencia

Hay algunas situaciones en las que podemos medir con relativa facilidad la eficiencia de la actividad educativa.

Si nos preocupa un único objetivo podemos evaluar diversos centros o diferentes políticas empleando el análisis coste-eficiencia. El análisis *coste-eficiencia* se utiliza en la evaluación de alternativas de política educativa, teniendo en cuenta sus costes y sus efectos sobre algún objetivo o resultado educativo cuantificable.

Para ilustrar el uso de este método de evaluación de políticas (o de centros), en la tabla 5 consideramos el ejemplo propuesto por Levin (1984). Se trata de evaluar 4 proyectos alternativos que intentan mejorar los conocimientos de matemáticas de los alumnos de educación básica.

En la 1.ª columna de la tabla 5 se estiman los costes anuales, por estudiante, de cada una de estas alternativas; en la columna 2 se recogen estimaciones de los efectos de cada alternativa sobre el aprendizaje de matemáticas. Los ratios coste-eficiencia (columna 3) elaborados a partir de estas estimaciones permiten elegir la alternativa que garantiza un mejor resultado en estos términos; en este caso la alternativa c.

Múltiples objetivos

Esta técnica es útil cuando nos interesa un único producto educativo, pero, habitualmente tenemos que considerar los centros escolares como empresas multi-producto por varias razones:

1. Porque producen diversos outputs de interés, como conocimientos de matemáticas, de lengua, de historia..., socialización..., etc.
2. Porque producen diferentes niveles de estos outputs para cada uno de los estudiantes del centro.

Tabla 4.—Ecuaciones de rendimiento escolar. N = 7.456 estudiantes

VARIABLES	NIVELES								DIFERENCIAS			
	MAT. APL.		MAT. CALC.		COMLEC.		ORTOG.		MAT. APL.	MAT. CALC.	COMLEC.	ORTOG.
	1	2	1	2	1	2	1	2				
INDICE	0.0001 (0.)	0.0671 (1.21)	0.0359 (0.37)	-0.0258 (-0.28)	-0.1027 (-1.43)	-0.1970 (-2.88)	0.3276 (2.53)	0.0244 (0.16)	0.0669 (1.18)	-0.0618 (-0.64)	-0.0943 (-1.28)	-0.3031 (-1.91)
TRABAJA.	0.0368 (0.73)	-0.0432 (-0.69)	-0.2857 (-2.64)	-0.1274 (-1.22)	0.0302 (0.37)	-0.1420 (-1.85)	-0.0198 (-0.13)	-0.1961 (-1.3)	-0.0800 (-1.26)	0.1583 (1.48)	-0.1722 (-2.1)	-0.1762 (-0.99)
PREESC.	-0.0321 (-0.43)	0.1181 (1.3)	0.3750 (2.38)	0.3917 (2.58)	-0.0305 (-0.26)	0.1497 (1.34)	0.3489 (1.65)	0.0486 (0.2)	0.1502 (1.62)	0.0167 (0.1)	0.1802 (1.49)	-0.3002 (-1.16)
REPET. CURS.	-0.3647 (-6.75)	-0.7269 (-10.9)	-0.4747 (-4.10)	-0.7471 (-6.71)	-0.4238 (-4.93)	-0.5294 (-6.44)	-1.4161 (-9.13)	-1.4099 (-8.04)	-0.3622 (-5.33)	-0.2723 (-2.37)	-0.1055 (-1.19)	0.0061 (0.03)
APTES.	0.1110 (45.4)	0.1255 (41.6)	0.2249 (42.9)	0.1773 (35.2)	0.1340 (34.4)	0.1252 (33.6)	0.1716 (24.4)	0.1529 (19.2)	0.0145 (4.74)	-0.0476 (-9.16)	-0.0087 (-2.19)	0.0187 (-2.17)
APESP.	0.0473 (8.44)	0.0413 (5.98)	0.0258 (2.15)	0.0555 (4.81)	0.0416 (4.67)	0.0311 (3.65)	-0.0231 (-1.43)	-0.0075 (-0.4)	-0.0059 (-0.85)	0.0297 (2.49)	-0.0105 (-1.14)	0.0155 (0.79)
BUP	-0.0571 (-0.77)	-0.1351 (-1.48)	0.7266 (4.59)	0.9056 (5.95)	0.3788 (3.22)	0.1608 (1.43)	1.1511 (5.43)	1.5764 (6.57)	-0.0778 (-0.83)	0.1789 (1.14)	-0.2179 (-1.8)	0.4253 (1.63)
EXPE.	0.0942 (1.35)	0.3302 (3.84)	-0.6451 (-4.32)	-1.3994 (-9.76)	0.3163 (2.85)	0.3191 (3.01)	0.1776 (0.88)	0.6755 (2.99)	0.2359 (2.69)	-0.7542 (-5.1)	0.0028 (0.03)	0.4979 (2.03)
PUBLICO	0.3333 (6.22)	0.2939 (4.44)	-0.2503 (-2.18)	-0.0990 (-0.89)	0.2273 (2.66)	0.3683 (4.52)	-0.1574 (-1.02)	0.0513 (0.29)	-0.0393 (-0.58)	0.1513 (1.33)	0.1410 (1.61)	0.2087 (1.10)
NIVELI 1	-3.8274 (-24.6)	-3.0622 (-15.9)	-8.4416 (-25.3)	-7.3481 (-22.9)	-3.5141 (-14.2)	-2.0484 (-8.66)	-6.7581 (-15.1)	-4.5648 (-9.04)	0.7651 (3.91)	1.0935 (3.31)	1.4656 (5.76)	2.1933 (4.01)
SOCIOECC.	-0.1247 (-12.8)	-0.0891 (-7.44)	-0.2848 (-13.7)	-0.2069 (-10.3)	-0.1393 (-8.68)	-0.0462 (-3.13)	-0.3166 (-11.3)	-0.2324 (-7.38)	0.0355 (2.92)	0.0779 (3.78)	0.0877 (5.52)	0.0842 (2.46)
MENOS 10.000	0.2064 (3.26)	0.3069 (3.93)	0.4561 (3.36)	0.4176 (3.2)	0.1919 (1.91)	0.2793 (2.9)	-0.3072 (-1.69)	0.4058 (1.97)	0.1004 (1.26)	-0.0384 (-0.3)	0.0874 (0.84)	0.7131 (3.2)
MADR.-BARC.	-0.1543 (-1.85)	-0.2266 (-2.2)	-0.0859 (-0.48)	-0.4225 (-2.46)	0.1815 (1.37)	0.3550 (2.8)	-0.6146 (-2.56)	-0.7325 (-2.71)	-0.0723 (-0.69)	-0.3365 (-1.9)	0.1735 (1.27)	-0.1178 (-0.4)
HOMBRE	0.2486 (4.78)	0.4604 (7.17)	-1.2206 (-10.9)	-0.0969 (-0.84)	-1.1009 (-13.3)	-1.0052 (-12.7)	-2.8227 (-18.9)	-2.8435 (-16.8)	0.2117 (3.24)	0.3137 (2.84)	0.0956 (1.12)	-0.0207 (-0.11)
CONSTANTE	4.8245	3.0067	18.368	19.393	13.5811	12.189	42.736	40.7440	-1.8177	1.0256	-1.3921	-1.9918
R ²	0.45	0.38	0.44	0.42	0.29	0.28	0.23	0.16	0.01	0.02	0.01	0.006
F	437.1	327.	429.1	395.5	226.7	208.9	164.9	107.1	8.2	11.6	5.4	3.4

— Estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios.

— t estadísticos en paréntesis.

TABLA 4 (continuación)

VARIABLES explicativas:

- INDICE = Índice socioeconómico.
- TRABAJA = 1 si el estudiante trabaja.
- PREESC = 1 si el estudiante asistió a Preescolar.
- REPET. CURS. = 1 si el estudiante ha repetido alguna vez curso.
- APTES (APESP) = Puntuación en el test de Aptitud Escolar (Espacial).
- BUP (EXPE) = 1 si el estudiante cursa BUP (Reforma EE. MM.).
- PUBLICO = 1 si el estudiante asiste a un centro público.
- NIVELI 1 = Medida de habilidad de los compañeros de centro.
- SOCIOECC = medida del nivel socioeconómico de los compañeros de centro.
- MENOS 10.000 = 1 si reside en una población con menos de 10.000 habitantes.
- MADR.-BARC. = 1 si reside en Madrid o Barcelona.
- HOMBRE = 1 si es hombre.

Variables dependientes: Resultados obtenidos en los tests de matemáticas aplicaciones (MAT. APL.), matemáticas cálculo (MAT. CAL.), comprensión lectora (COM. LEC.) y ortografía (ORTOG.).

Niveles 1 = Resultados en octubre de 1984 al iniciar 1.º curso de EE. MM.

2 = Resultados en 1985, en 2.º de EE. MM.

Diferencias: Resultados en 1985 - Resultados en 1984 (= «Aprendizaje»).

TABLA 5.—1984. California. Alumnos 7-11 años

Alternativas	Coste por alumno	Meses de avance en Matemáticas	Coste-eficiencia (meses de avance por cada \$100 de gasto)
A = Uso de programas de ordenador para la enseñanza de matemáticas (10 minutos al día)	\$ 119	1.2	1.0
B = Tutorías de adultos (20 min. al día)	\$ 827	6.7	0.8
C = Tutorías de estudiantes de cursos más avanzados (20 min. al día)	\$ 212	9.7	4.6
D = ½ hora más de clase de matemáticas al día	\$ 61	0.3	0.5
E = Reducción del tamaño de las clases			
35 - 30	\$ 45	0.6	1.4
30 - 25	\$ 63	0.7	1.2
25 - 20	\$ 94	0.9	1.0
35 - 20	\$ 201	2.2	1.1

Resumen de las tablas contenidas en Levin (1984)

La consideración de múltiples productos educativos de interés nos impide utilizar el análisis coste-eficiencia como el único instrumento de evaluación, y para la toma de decisiones de asignación de recursos. Veamos algunos ejemplos:

1. En el problema planteado por Levin (1984) se estiman el coste por alumno de cada programa educativo y la mejora media en los tests de matemáticas. Para que estas cantidades sean relevantes para tomar una decisión, hay que suponer que los alumnos considerados son idénticos, o que no estamos interesados en la distribución de los costes y de los resultados de las diferentes políticas. Es decir, dos alternativas con el mismo coste total (por grupo de alumnos) y con el mismo efecto sobre el aprendizaje medio son considerados equivalentes. Incluso si un programa eleva en 4 puntos los resultados de todos los alumnos, y otro logra mejoras de 20 puntos para unos pocos alumnos, y no tiene impacto sobre los demás, los consideramos idénticos en un análisis coste-eficiencia.

En consecuencia, si estamos interesados en la distribución de los resultados (por ejemplo: media y varianza en una clase, o en los resultados para todos los alumnos de la clase) no podemos aplicar este método de evaluación de alternativas.

2. En el ejemplo descrito por Levin (1984) se consideran los efectos de las diversas políticas educativas sobre el aprendizaje de matemáticas. Un análisis coste-eficiencia de este tipo nos puede indicar que al pasar de clases con 30 alumnos a clases más reducidas (de 20 alumnos, por ejemplo), no mejoran significativamente los niveles de conocimiento de matemáticas de los alumnos.

Pero, en este análisis estamos ignorando otros outputs importantes del sistema educativo que pudieran verse afectados por las políticas consideradas. Así, una reducción en el tamaño de las clases puede tener importantes efectos sobre el aprendizaje de un idioma, o sobre el «desarrollo integral» de los alumnos dependiendo de la valoración relativa de estos objetivos y de otros objetivos académicos, se llegará a diversas conclusiones sobre la conveniencia o no de reducir el ratio alumnos/profesor.

En resumen, frecuentemente hay conflictos entre los objetivos; por ejemplo si la organización de la clase (lecciones, tutorías, grupos...) que «garantiza» mejores resultados para los alumnos más retrasados, es la que menos beneficia a los alumnos más avanzados; o al utilizar los «mejores» profesores y mucho tiempo en una materia, hay menos recursos disponibles para el aprendizaje de otras materias.

4. *Controlar los costes e incentivar la eficiencia en la enseñanza obligatoria*

Vamos a centrarnos en esta sección en la enseñanza obligatoria; si la reforma persigue mejorar el rendimiento del sistema educativo debe, en primer lugar, delimitar claramente los objetivos de este nivel obligatorio. En la propuesta de reforma del MEC encontramos, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Que los estudiantes dominen la expresión oral y escrita.
2. Preparar a los alumnos para vivir y trabajar con otros niños y adultos de forma responsable, solidaria y democrática.
3. Desarrollar su sensibilidad estética y su creatividad.
4. Dominar las operaciones simples de cálculo.

Esta lista nos sugiere una serie de preguntas: ¿Están estos objetivos bien definidos? ¿Son todos estos objetivos igualmente importantes? En casos de conflicto en la persecución de estos objetivos, ¿cuál debe primar? No parece que los problemas de identificación de objetivos y delimitación de prioridades hayan sido resueltos.

Si la Administración fija algunos objetivos prioritarios y desea estimular la eficiencia de la enseñanza obligatoria, ¿debe regular estrictamente la actividad educativa o debe dar sólo incentivos?

Problemas de información sugieren que se opte por proporcionar incentivos para alcanzar los objetivos buscados. En los centros educativos se pueden tomar muchas decisiones de asignación de recursos que van a afectar a la consecución de estos objetivos. Por ejemplo: se decide el reparto de los alumnos en grupos (según diferentes criterios), el reparto de los profesores por grupos; los profesores eligen textos, métodos de enseñanza...; se escogen actividades escolares, bibliotecas, etc. [2]. Se supone que los agentes directamente envueltos en la actividad educativa poseen mayor información sobre las características de sus alumnos, sus necesidades... y, por lo tanto, son los más adecuados para tomar estas decisiones [3].

Si la Administración busca conseguir la eficiencia de los centros, debería dar incentivos para que minimicen el coste de alcanzar unos ciertos niveles de producción (de conocimientos, de socialización...). En 1985 se optó, alternativamente, por regular el *gasto* de los centros de enseñanza obligatoria. Para estimular la eficiencia con estas normas de control del gasto, se deberá incentivar a los centros para que alcancen el máximo nivel de producción posible.

La LODE y los Decretos sobre Conciertos

Vamos a repasar el contenido de estas normas legales que regulan la enseñanza obligatoria, preguntándonos si proporcionan incentivos para que los centros sean eficientes.

En 1985 se aprobó la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) que regula la concesión de fondos públicos a los centros de enseñanza obligatoria. «Anualmente se fijará en los Presupuestos Generales del Estado el importe del módulo económico por unidad escolar...» (art. 49.2).

El Decreto de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (1985) (DsC, en adelante) señala en su artículo 13 que los módulos (por niveles educativos) *asegurarán* que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad (como ya señalaba el artículo 49.3 de la LODE). Además, se compromete a acercar las remuneraciones del personal a las del profesorado estatal; y las cantidades asignadas a otros gastos «se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos». Por último, el artículo 37 del DsC establece que «en ningún caso, el coste de cada unidad puede exceder de los módulos señalados en los presupuestos generales del Estado».

No es muy probable que una *única* distribución de gastos (la que representaría el módulo) sea óptima para escuelas de diferentes tamaños, con diferentes tipos de alumnos, diferentes objetivos prioritarios, etcétera. Un único módulo por nivel educativo no puede ser, en general, lo más adecuado para conseguir unos determinados niveles de rendimiento.

Estas reglas parecen encaminadas al control del gasto de los centros concertados y a garantizar que los fondos de subvenciones no financien una enseñanza de mayor coste que la enseñanza proporcionada por el sector público. Es decir, se trata de garantizar una cierta forma de equidad, estableciendo normas que propicien la igualdad de los recursos utilizados en todos los centros [4].

Parece que se confía la vigilancia de la eficiencia en la asignación de recursos de cada centro concertado al control del consejo escolar correspondiente (art. 40 DsC y art. 57 de la LODE que regulan las funciones de los consejos escolares). Aunque hay dos normas adicionales que pueden estimular la eficiencia al inducir la competencia entre los centros.

En primer lugar, para evitar que los centros privados puedan reducir sus ratios alumnos-profesor a discreción; el art. 16 establece que la relación media alumnos-profesor de un centro no podrá ser inferior al nivel mínimo que fije la Administración. Este ratio mínimo se fijará conforme al que exista en los centros públicos de la zona.

En segundo lugar, los estudiantes (sus familias) pueden elegir el centro escolar al que desean asistir, y los centros pueden competir por conseguir alumnos aunque no pueden utilizar criterios académicos en la selección (véase Decreto sobre Admisión (1985)).

Pero, ¿qué información poseen los alumnos (y sus familias) para elegir centro? En el mejor de los casos pueden conocer las calificaciones que el propio centro ha dado a sus estudiantes. En la actualidad no existe ninguna evaluación homogénea objetiva de los resultados obtenidos por los centros, tanto públicos como privados. El proyecto de REFORMA del MEC admite la necesidad de esta evaluación externa de los centros, aunque de momento la limita al final de los estudiantes de Bachillerato, con el objetivo de regular el acceso a la Universidad.

El establecimiento de pruebas objetivas de rendimiento para todos los centros de enseñanza obligatoria podría plantear problemas: haciendo que algunos centros se concentrasen en la preparación de estas pruebas; relegando objetivos no fácilmente evaluables a un segundo plano, etc.

Pero la realización de estas pruebas de evaluación y la publicidad de los resultados de los centros tendría, a mi juicio, grandes ventajas:

1. Permitir un seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos académicos de la enseñanza básica; detectar deficiencias y corregir errores en la búsqueda de estos objetivos.

2. Proporcionar a los estudiantes información objetiva sobre el rendimiento relativo de los distintos centros. Las familias pueden elegir centro en base a otros criterios, si lo desean, pero, al proporcionarles información sobre el rendimiento académico de los centros, se daría contenido a su derecho de elección.

En resumen, si coincidimos con los objetivos de los proyectos de reforma del MEC debemos concluir que las normas existentes parecen insuficientes para *incentivar* la mejora del rendimiento de la enseñanza obligatoria. El método de financiación elegido parece dar excesiva prioridad al objetivo de gratuidad sobre el de eficiencia [5]. No se establecen incentivos para que los centros escolares consigan los «mejores resultados educativos» posibles con un cierto coste (por ejemplo el que representa el módulo). Manteniendo los compromisos recogidos en la LODE y en el DsC se podría intentar primar la eficiencia, el buen funcionamiento de los centros, proporcionando información pública sobre los resultados obtenidos por los alumnos de cada centro en pruebas de evaluación objetiva. Es decir, si nos preocupan algunos objetivos educativos mínimos: un cierto dominio del lenguaje, conocimientos básicos de matemáticas, etc., se puede requerir que todos los estudiantes pasen tests periódicamente para evaluar su situación con respecto a

estos objetivos. Los resultados no tienen necesariamente que ser utilizados contra los alumnos (bastaría con publicar distribuciones de resultados en los centros), pero sí darán una idea sobre la situación relativa de los distintos centros (públicos y privados). Esta información pública podría mejorar la asignación de recursos educativos ya que las familias de una zona concreta conocerán el tipo de alumnos que asisten a los diversos centros, y los resultados educativos que obtienen, lo que les proporcionará una «orientación» sobre la eficiencia de cada centro, si conocen aproximadamente los niveles de partida de estudiantes del centro. Esta parece una medida mínima para estimular la competencia de todos los centros (privados y públicos) para conseguir alumnos y, por lo tanto (según el DsC), fondos públicos, y mejorar los resultados educativos de los niveles de enseñanza obligatoria.

Dirección de la autora: María Jesús San Segundo, Departamento de Análisis Económico, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 1-VI-1988.

BIBLIOGRAFIA

- BOSCH, F. y DÍAZ MALLEDO, J. (1988) *La educación en España* (Barcelona, Ariel).
- BROWN, W. y SAKS, D. (1980) Production Technologies and resource allocations within classrooms and schools: Theory and measurement, en DREEBEN-THOMAS (eds.) *The analysis of educational productivity. Vol. 1: Issues in microanalysis* (Cambridge, Mass. Ballinger).
- (1987) The microeconomics of the Allocation of Teachers: Time and Student Learning, *Economics of Education Review*, 6.
- FRIEDMAN, M. (1962) *Capitalism and Freedom* (The University of Chicago Press).
- GONZÁLEZ-ANLEO, J. (1985) *El sistema educativo español* (Madrid, Instituto de Estudios Económicos).
- LEVIN, H. M. (1983) *Cost-effectiveness: a primer* (Beverly Hills CA. Sage Pub).
- (1984) *Costs and cost-effectiveness of computer-assisted instruction* (Stanford, IFG).
- LIMA, A. K. (1981) An Economic Model of Teaching Effectiveness, *The American Economic Review* 71, pp. 1.056-1.059.
- MARAVALL, J. M. (1984) *La reforma de la enseñanza* (Barcelona, Laia-Cuadernos de Pedagogía).
- MEC (1987) *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para debate* (Madrid, Secretaría de Publicaciones del M.E.C.).
- MODREGO, A. y SAN SEGUNDO, M. J. (1988) Ecuaciones de rendimiento escolar para la evaluación de la reforma de las EE. MM., *Revista de Educación*.
- SAN SEGUNDO, M. J. (1986) *Costes y eficiencia del sistema educativo*, Monografía elaborada para el proyecto EDUCACION 2000 del Instituto de Estudios Económicos (Madrid).
- VAIZEY, J. y CHESSWAS, J. D. (1967) *The costing of educational plans* (Paris, IIEP).
- WOODHALL, M. (1970) *Cost-benefit analysis of educational planning* (Paris, IIEP).

NOTAS

- [1] La mejora del rendimiento académico de las escuelas parece ser la preocupación dominante también en los Estados Unidos, donde los Informes *A Nation at Risk* (1983) y *American Education: Making it work* (1988) han alentado la reforma del sistema educativo norteamericano. El Secretario de Educación, William Bennett, ha pedido currícula exigentes, y sistemas de incentivos para profesores y administradores de centros (*Time*, 9.V.88). El Secretario de Educación británico, Kenneth Baker, desea establecer incentivos para los educadores, y evaluaciones objetivas de los estudiantes en Inglés, Matemáticas y Ciencias (*The Economist*, 31.X.87).
- [2] BROWN-SAKS (1980, 1987) han estudiado la asignación de recursos dentro de las aulas; la productividad de distintos tipos de organización de la docencia.
- [3] LIMA (1981) considera el problema de asignación de recursos para profesores de distintas características; comportamientos diversos pueden ser óptimos para docentes diferentes.
- [4] Aunque el Ministro de Educación haya declarado: «en tanto que la educación es obligatoria debe aspirarse a la igualdad de resultados» (MARAVALL, 1984, p. 51), las normas referentes a admisión de alumnos, salarios de profesores, ratio alumnos/profesor y limitación del gasto, sólo se ocupan de la igualdad de inputs.
- [5] Otro método alternativo para financiar la enseñanza obligatoria es el polémico bono escolar de FRIEDMAN (1962). Este método no planteaba problemas de incentivos ya que se basaba en el establecimiento de un subsidio mínimo para todos los alumnos en «centros concertados») y proponía que los padres que lo desearan pagasen cantidades adicionales por enseñanza privada de mayor «calidad»; la competencia en el sector privado de la enseñanza se ocuparía de que los centros fuesen eficientes. Este método de financiación sacrifica los objetivos de equidad que se ha propuesto la LODE: no garantiza la gratuidad, ni persigue que toda la enseñanza financiada con fondos públicos tenga una «calidad» semejante. Los intentos de aplicación de este sistema en pequeñas comunidades de USA no han tenido mucho éxito (véase: DÍAZ MALLEDO, J. (1980)).

SUMMARY: COST AND EFFICIENCY OF THE EDUCATIONAL SYSTEM.

This article considers the necessity of controlling costs and encouraging efficiency in the educational activity. Funds are scarce and, in this situation, care to attain an efficient use of them is essential.

Once we have defined what economic efficiency means, we analyse to what extent educational costs are a useful item to evaluate the efficiency of educational activity and we discuss the role played by the Administration to promote this efficiency when applying funds among the centres where compulsory education is imparted.

KEY WORDS: Costs. Efficiency. Education. Scarce resources.