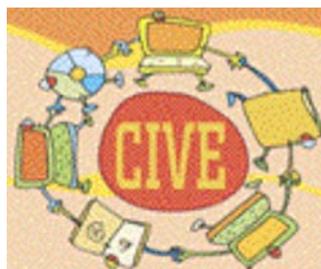




www.cibereduca.com



**V Congreso Internacional Virtual de Educación
7-27 de Febrero de 2005**

LA EVALUACIÓN EXTERNA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ESPAÑA, REINO UNIDO Y SUECIA.*

Miren Barrenetxea Ayesta

eipbaaym@lg.ehu.es

Departamento de Economía Industrial

Antonio Cardona Rodríguez

efpcaroa@lg.ehu.es

Departamento de Economía Financiera I

Carmen Echebarria Miguel

ebpecmic@bs.ehu.es

Departamento de Economía Aplicada V

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO / EUSKAL HERRIKO UNIBERTSTATEA

* Este trabajo ha sido realizado gracias al apoyo de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (subvención General a Grupos de Investigación): 9/UPV 00032.321 - 15908/2004

RESUMEN

En este trabajo presentamos un breve análisis de los sistemas de evaluación externa de la educación superior en tres países de la Unión Europea: España, Reino Unido y Suecia. En primer lugar, exponemos los rasgos principales de los distintos sistemas universitarios. A continuación realizamos un análisis histórico de los mecanismos de evaluación externa utilizados en cada uno de los países, incluyendo valoraciones que las propias agencias de evaluación y las instituciones educativas han hecho de los resultados obtenidos. Describimos también la situación actual de los programas vigentes, y comparamos sus principales características.

Palabras clave: calidad, educación superior, evaluación externa, universidad.

1. INTRODUCCIÓN

Europa se caracteriza por poseer sistemas de educación superior eminentemente públicos en los que las instituciones y programas poseen la capacidad de conceder títulos directa o indirectamente del estado. En la mayoría de los países europeos por otro lado existe una tradición de autonomía universitaria y grandes dosis de identidad local. Asimismo la calidad ha sido un asunto importante para las universidades europeas desde su fundación y siempre ha estado presente en las mismas y en sus relaciones con los gobiernos. Históricamente la relación entre el estado y la universidad "descansaba en un alto grado de confianza en la capacidad de la academia para definir la excelencia y en la convicción de que la excelencia así definida era apropiada" (Neave, 2001, p. 165). Esto ha cambiado actualmente, y el lema ha pasado a ser que "no es suficiente con poseer calidad sino que hay que demostrarla", a lo cual Neave (2001) contrapone un punto jocoso al señalar que "no basta demostrar que 'la calidad' existe para tenerla" (p. 183).

En el antiguo compromiso entre universidad y estado en la Europa continental, Clark (1983) señala que los polos de poder descansaban en los polos básico (universidad) y central (gobierno), mientras que en actual sistema, se tiende a potencial un nivel intermedio entre el ministerio y la institución individual (Neave, 2001). En este nivel intermedio es donde se ubican las agencias nacionales o regionales de evaluación y/o acreditación.

A comienzos de la década de los ochenta, y debido entre otras razones a la crisis general del gasto público, se ubica el nacimiento del *estado evaluador*. Con la crisis del gasto público el concepto de eficiencia va ganando terreno y en el campo de la educación superior se incluyen en el debate cuestiones como el número de alumnos que abandonan la carrera o no consiguen finalizarla en los tiempos establecidos, y la capacitación inadecuada para el mercado laboral. El estado evaluador adquiere forma desde 1985, y desde entonces se van sucediendo tres cambios significativos en la transición hacia la nueva era evaluadora (Neave, 2001):

- La autorregulación se convierte en el fundamento de la relación entre gobierno y enseñanza superior. La clave de la autorregulación está en la *contractualización*, que en su forma más simple implica que una parte se compromete a brindar un servicio según los términos negociados y acordados con una segunda parte que, a cambio, le ofrece recompensas y ventajas. Actualmente este concepto de contractualización se basa en los principios de renegociabilidad y condicionalidad, lo cual sugiere que aquella confianza en la que se basaban las relaciones universidad-gobierno se desvanece.

- Una creciente concentración del gobierno central en la dimensión estratégica del desarrollo del sistema.
- La aparición de poderosos intermediarios especializados que funcionan como agentes directos de evaluación, acopio de datos y vigilancia. En este nivel intermedio es donde se ubican las agencias nacionales o regionales de evaluación y/o acreditación de la educación superior. Estos organismos intermedios pueden evolucionar hasta convertirse en una burocracia paralela y puede tratarse de cuerpos que corresponden a la esfera del gobierno o intermediarios que se encuentran bajo la dirección de las universidades. Neave (2001) es muy crítico con el papel que juega el gobierno con respecto a estos entes: "En resumidas cuentas, el estado evaluador también dirige manipulando o ajustando directamente las responsabilidades asignadas a las entidades intermediarias y, en ciertos casos, disolviendo o creando organismos de inspección" (p. 238); por otro lado, considera que la evolución de esos cuerpos intermedios en Europa presenta una tendencia hacia la desacreditación del diálogo entre el estado y la universidad. Recogiendo sus propias palabras "cuanto más delega la administración central parte de sus responsabilidades sobre la financiación y el control de la calidad, a organismos formalmente situados fuera de los ministerios, tanto más es lo que se presta a ser negociado. ... El verdadero interrogante es si existe la posibilidad de una negociación genuina cuando los intermediarios mismos son percibidos como los responsables de hacer cumplir esas reglas" (p. 331).

En este trabajo se recoge la experiencia de tres países europeos en el tema de la evaluación de la calidad de la educación superior. Los países seleccionados son: Reino Unido, Suecia y España. Países con evolución histórica distinta tanto en la organización de la educación superior como en el tamaño de la misma, así como en la experiencia evaluadora. ¿Por qué hemos elegido esos países y no otros?

La selección de Reino Unido se debe en primer lugar a que históricamente el sistema universitario británico ha estado sujeto a un menor control estatal, y como si de un péndulo se tratara, actualmente está pasando al otro extremo de fuerte control por parte del gobierno (Neave, 2001; Cannon, 2001; Scott, 2001; Green, 1994; Harvey, 1994; Harvey, 2002); y algunos autores señalan que al igual que en la conducción, avanzan en sentido contrario al continente y se habla de la existencia de un modelo británico frente a otro continental; aunque también hay diferencias internas pudiéndose incluso hablar de un modelo escocés diferenciado del resto. En segundo lugar el Reino Unido posee las universidades de mayor prestigio. En tercer lugar, al tener el inglés como idioma facilita mucho la posición competitiva de sus universidades y es uno de los países europeos que mayor número de alumnos extranjeros recibe en sus universidades.

La selección de Suecia se debe en primer lugar a que en la década de los noventa desarrolla un sistema de evaluación de las instituciones de educación superior, que ha durado hasta el 2001, centrada en el proceso, y con gran énfasis en la mejora continua; el modelo sueco de esa época tiene gran similitud con el ciclo de Deming. En segundo lugar, el modelo sueco de esos años, como señala Harvey (1994) establece un sistema de mejora de abajo hacia arriba y permite centrarse más en la mejora que en la rendición de cuentas; es un sistema que fomenta la autonomía de los centros. En tercer lugar, uno de los objetivos que pretende el modelo sueco es que las instituciones de educación superior desarrollasen sistemas de autorregulación o de aseguramiento de la calidad. En cuarto lugar, en el año 2001 se introduce un nuevo sistema para la evaluación de la calidad basado en evaluaciones de materias y programas, suponiendo un cambio cualitativo considerable en la dirección tomada. En quinto lugar, las valoraciones que la *National Agency for Higher Education* realiza sobre los años que ha funcionado el sistema de evaluación de las instituciones son unas valoraciones bastante críticas y basadas en el efecto que

las evaluaciones han tenido sobre las propias instituciones. Con respecto al nuevo sistema, la valoración de los primeros años de funcionamiento también es bastante crítica, lo cual nos muestra un interés por conocer la verdad de los resultados obtenidos y no un "efecto escaparate".

Por último, señalar que los dos países se sitúan en lo que algunos autores denominan "segunda etapa" o "sistemas maduros" (Neave, 2001; Harvey, 2001) en la evaluación de la educación superior, y que están en condiciones de examinar las consecuencias de la fase anterior. Y plantearse si son necesarias tantas alforjas para este viaje.

España por el contrario es un país "joven" en el camino de la evaluación de educación superior, no existe una tradición, ni cultura de evaluación o rendición de cuentas en el sistema universitario. El sistema universitario español a lo largo del siglo XX con las reformas legales que comienzan en la década de los setenta ha ido pasando de un sistema centralizado hacia un sistema de mayor autonomía universitaria, pero esa mayor autonomía va acompañada de una petición por parte de los poderes estatales de una responsabilidad de las instituciones universitarias para rendir cuentas a la sociedad. España comienza más tarde y adopta procesos aplicados ya en otros países.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En **Gran Bretaña** las instituciones de educación superior, se dividen en Universidades y otras instituciones no universitarias. Aparte de esta división también se imparten muchos cursos de educación superior en las *Further Education Colleges* (FEC); la racionalidad del uso de estas últimas para impartir cursos de educación superior se basa en el deseo de aumentar las oportunidades geográficas y la participación (Warner, 2001). El número de alumnos que cursan estudios de educación superior en el Reino Unido en el curso 2002/03 es de 1.326.200 alumnos a tiempo completo y 961.700 a tiempo parcial incluyendo los estudiantes de la Open University (universidad no presencial).

Las Universidades, por su parte, se dividen en dos categorías: aquellas que poseían el título de universidad antes de 1992 y las que consiguieron la catalogación en ese año o en años posteriores, las denominadas *universidades modernas*.

En 1992, con la adopción del *Further and Higher Education Act*, se lleva a cabo la abolición del sistema binario de universidades por un lado, y politécnicas junto a instituciones centrales (Escocia) y *Higher Education Colleges* por el otro. A partir de esa fecha el sistema de educación superior tiene una estructura unificada. Los tipos de institución que se engloban en el mismo son las universidades, las *University Colleges* y las *Higher Education Colleges*. Además existen más de 400 *Further Education Colleges* ofreciendo cursos de educación superior. Los cursos ofertados en las *Further Education Colleges* son fundamentalmente orientados a la consecución de diplomas y/o certificados nacionales, pero algunos de los cursos también se ofertan mediante acuerdos colaborativos con universidades para validar o franquiciar el título (Caldwell, 2001).

Las características de cada una de ellas son las siguientes:

- *Universidades*. Todas las universidades tienen capacidad para otorgar sus propios títulos y ellas mismas determinan qué títulos y cualificaciones ofrecerán así como las condiciones que se aplicarán. Sin embargo aún actualmente existen diferencias significativas entre las distintas universidades, en tamaño, misión, y materias impartidas. Sigue habiendo diferencia entre las que eran universidades antes de 1992, y las que han pasado a ser universidades en esa fecha. Las primeras se orientan fundamentalmente a cursos académicos más que a

formación profesional, aunque ofertan también titulaciones acreditadas en campos eminentemente prácticos como ingenierías y contabilidad. Las segundas ponen un mayor énfasis en la aplicación práctica del conocimiento, ya que en éstas se incluyen las antiguas politécnicas.

- *Otras instituciones de educación superior.* Aquí se incluyen las *University Colleges* y las *Higher Education Colleges*. Las *University Colleges* son instituciones independientes; estas instituciones ofrecen cursos de grado, pregrado y cualificaciones de postgrado. Los títulos ofertados por la mayoría de los *Higher Education Colleges* son validados por organismos externos como una Universidad o el cuerpo de acreditación nacional. *University Colleges* y una pequeño número de *Higher Education Colleges* tienen poder para otorgar sus propios títulos pero este poder se restringe a los primeros grados y los masters profesionales (no de investigación).
- *Further Education Colleges.* Estas instituciones trabajan en asociación con las universidades, quienes en última instancia otorgan el título. La mayoría de los cursos que ofrecen son de dos años de duración y con programas muy prácticos.

En el cuadro adjunto se recoge la información sobre la distribución de los centros que imparten educación superior en los distintos territorios del Reino Unido en el curso 2002/03 (Eurydice, 2004):

	Instituciones de educación superior	
	Universidades	Otras instituciones
Inglaterra	72	46
Escocia	14	7
Gales	2	5
Irlanda del Norte	2	2
TOTAL	76	53

En Inglaterra el número de universidades casi duplica al resto de instituciones de educación superior, pero el número de alumnos en las universidades es nueve veces mayor que en el resto de instituciones debido al tamaño considerablemente mayor de las mismas (Scott, 2001).

El Reino Unido sigue siendo en muchos sentidos una excepción a nivel europeo; excepción que algunos atribuyen al empecinamiento inglés en avanzar en la dirección diametralmente opuesta a la elegida por sus socios europeos (Neave, 2001). Las características básicas de las universidades británicas se pueden resumir en los siguientes puntos (Neave, 2001):

- Desde un punto legal las universidades británicas son corporaciones independientes.
- Gozan de un alto grado de autonomía institucional.
- La autonomía institucional se da en la realidad por el derecho que tiene la universidad a otorgar sus propios títulos y su derecho a nombrar y destituir al personal.
- Cada universidad es responsable del contenido de sus programas, de establecer la duración y estructura de los estudios necesarios para obtener un primer diploma y de fijar condiciones de ingreso.
- No existe en el Reino Unido una noción como la de carreras o diplomas nacionales
- La certificación de idoneidad y de aprobación del contenido de los programas recae en parte en las entidades profesionales.

Sobre las titulaciones ofertadas, existe una gran diversidad de títulos debido a las características y tradición histórica de autonomía universitaria en este terreno, pero con la finalidad de facilitar

la comprensión del sistema británico y permitir la comparabilidad internacional en el año 2001 la *Quality Assurance Agency* (QAA) establece un marco para las titulaciones para Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte y otro para Escocia. Este sistema comienza a funcionar en el curso 2003/04.

El marco de referencia para Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte establece cinco niveles:

- El nivel de certificado (*certificate level*). Habitualmente es de un año de estudio a tiempo completo.
- El nivel intermedio. Aquí se incluyen las *ordinary degree (non-honours)*, *the foundation degree*, diplomas de educación superior y otros diplomas superiores. Los *ordinary degrees* incluyen los títulos de bachelor conseguidos sin honores, y normalmente se obtiene en tres años a tiempo completo. Los *foundation degrees* se introducen en el 2001 y pretenden estimular la formación a lo largo de la vida y ampliar la participación en la educación superior; se pretende que se obtengan en dos años a tiempo completo.
- *Honours level*. Es la titulación de educación superior más extendida. Se obtiene en tres años de dedicación a tiempo completo obteniéndose un título de Bachelor.
- Nivel de master. A la mayoría de los masters se accede tras obtener un *honour degree* o titulación equivalente, y duran por lo menos un año a tiempo completo.
- Nivel de doctorado. Requiere el equivalente a tres años a tiempo completo.

En Suecia, el número de estudiantes es de en la educación superior es de 330.000 en el año 2003. Aproximadamente el 30% de la población entre 25 y 65 años ha completado algún tipo de estudios de educación superior; y sobre el 16% de la población ha completado estudios de educación superior de 3 o más años.

En 1977, se lleva a cabo una reforma en el sistema de educación superior sueca. Con esta reforma, prácticamente toda la educación terciaria se agrupa dentro de la enseñanza superior. Se considera que Suecia fue el primer país en crear un sistema unificado de educación superior en Europa (Neave, 2001). Por otro lado, los volúmenes y la localización de la educación superior y la estructura organizativa de las instituciones es regulada de forma bastante detallada por el gobierno central desde 1977 hasta 1993. La principal característica de la reforma es la de concebir la educación superior como un paso preparatorio para la vida laboral y por lo tanto considerar que se debe ajustar a las necesidades de la vida laboral. Para conseguir este objetivo los programas educativos se organizan en un sistema integrado. Esta reforma organiza los programas de estudio en cinco sectores: técnico; administrativo, económico y de trabajo social; salud; formación del profesorado; información, comunicación y artes.

Las instituciones de educación superior se dividen en universidades y *university colleges*. El nivel de la educación de pregrado que se ofrece en ambas es equivalente. Las diferencias fundamentales son que:

- Las universidades ofrecen un abanico de cursos más amplio, y que también ofertan programas de postgrado en una o más áreas científicas.
- Algunos *colleges* han sido asignados a un área científica y poseen el derecho de ofrecer programas de postgrado en esa área (Eurydice, 2004).

La mayor parte de los estudios de pregrado (sobre el 90%), estudios de postgrado e investigación se llevan a cabo en las 13 universidades estatales y 23 *university colleges* estatales. Aparte de las instituciones públicas existen algunas instituciones privadas y todas ellas reciben financiación pública; una veintena de centros privados tienen el permiso para ofertar formación de pregrado y tres tienen el derecho de ofertar programas de pregrado y postgrado (entre ellas la Stockholm School of Economics).

En la década de los noventa, el sistema de educación superior de Suecia se descentraliza bastante y el sistema tiene dos reformas significativas:

En 1993 se pone en marcha una nueva ley y un nuevo decreto para la educación superior. Esto reduce la influencia del gobierno central y se instaura una descentralización en la toma de decisiones. Una característica fundamental de esta reforma es la transferencia de responsabilidad y poder de las agencias gubernamentales a las propias administraciones de las instituciones de educación superior. Como resultado de la reforma, a cada institución se le traspara la responsabilidad de idear métodos de aseguramiento de la calidad de sus actividades. La reforma supone que el gobierno central una vez de que ha trazado ciertos objetivos y directrices, fundamentalmente financieros, transfiere las decisiones acerca de la orientación de los programas en los estudios de pregrado, a las propias instituciones de educación superior en la forma de asignación educativa de tres años. Uno de los objetivos de la reforma de la educación superior de 1993 es dar a los estudiantes mayores oportunidades para elegir los cursos por sí mismos y combinarlos en una licenciatura. Un decreto establece los títulos que se pueden completar.

También se introduce en el curso 1993/94 un nuevo sistema de asignación de recursos. A las instituciones de educación superior se les asignan recursos basándose en el número de estudiantes registrados y en los resultados de los estudiantes, cambiando el sistema anterior que se basaba en el volumen de educación planeada. Otra reforma se da en 1993, tras la abolición un año antes del National Board of Universities and Colleges for Higher Education. Hasta entonces el sistema de educación sueco era muy centralizado con políticas nacionales de educación establecidas por el parlamento e implementadas por el Ministerio de Educación y Ciencia. Las reformas de 1993 se llevan a cabo para crear un sistema de educación superior abierto, con libertad de entrada para competidores privados que tras cumplir unos requisitos de calidad también tienen acceso a los fondos públicos; un sistema de cuasi-contratos entre el gobierno y las universidades; fondos relacionados con los resultados; evaluación de la calidad externa y auditoría; desregulación y más gestión empresarial. La reforma de 1993 otorga a las instituciones de educación superior una mayor autonomía en la organización de los estudios, admisiones, uso de los recursos y en la organización general. Por otro lado la reforma introduce un elemento de diversidad y competitividad entre las instituciones de educación superior; también se introducen incentivos para mejorar la calidad mediante el nuevo sistema de financiación y el trabajo que lleva a cabo el departamento de Evaluación y Auditoría de la Calidad en la Agencia Nacional para la Educación Superior.

En 1997 el gobierno sueco determina que ciertos *university colleges* públicos que cumplen una serie de requisitos, pueden ser denominados universidades. También en ese año se establecen normas básicas que los solicitantes han de cumplir a nivel nacional sobre la admisión de alumnos en programas de pregrado en las universidades y los *university colleges*. Aparte de estas normas básicas las universidades y los *university colleges* pueden establecer normas específicas adicionales.

En Suecia no hay distinción entre educación superior universitaria y no universitaria, pero hay programas de estudio largos, orientados más a formarse para la investigación, y programas cortos diseñados para formar profesionales preparados para llevar a cabo tareas en el mundo laboral. Los tipos de títulos que se ofrecen en el sistema de educación superior son (Eurydice, 2004):

- Diploma Universitario: se otorga tras completar al menos 80 créditos (cada crédito es el equivalente a una semana de estudio a tiempo completo y el año académico corresponde habitualmente a 20 créditos) que son dos años de estudio a tiempo completo. Los diplomas

son ofrecidos por todas las universidades y colleges. Cada institución determina los contenidos del programa.

- Grado de Bachelor: se otorga tras completar al menos 120 créditos de los que 60 deben ser cursados en un tema de especialidad y 10 en una tesis; corresponde a programas de 3 años de estudio a tiempo completo como mínimo. Este grado se ofrece por todas las universidades excepto por los colleges de artes.
- Grado de Master: se otorga tras completar al menos 160 créditos, incluyendo 80 créditos en un tema de especialidad y 20 en una tesis (o dos tesis de 10 créditos cada una) son programas de estudio de 4 años a tiempo completo. Este grado es ofrecido por las universidades y algunos colleges. En Suecia este es un título de pregrado. También existen los grados de master profesional; para ello se requiere el título de bachelor y 40 créditos adicionales en un área particular decidida por la institución. Se requiere una tesis de al menos 10 créditos.
- Grados profesionales: se otorgan tras la finalización de programas. Se requiere de 60 a 220 créditos y llevan a trabajar en profesiones específicas (medicina, odontología, varios programas de ingeniería, etc.)

Desde el 1 de enero de 2003, automáticamente se concede el suplemento del título junto a cualquier título de educación superior.

En España la educación superior se centra fundamentalmente en el ámbito universitario. La educación terciaria no universitaria es poco significativa. Los centros encargados de impartir la enseñanza universitaria son las universidades que pueden ser públicas o privadas. En la actualidad existen 50 universidades públicas, siendo una de ellas no presencial (la UNED), y 20 privadas homologadas, siendo también una no presencial (la Universitat Oberta de Catalunya). Las universidades públicas son las que poseen el mayor peso, con más del 90% del total del alumnado. En el curso académico 2002-03 el número de alumnos matriculados en educación universitaria asciende a 1.506.248.

Las universidades públicas están integradas por facultades, escuelas técnicas superiores, escuelas universitarias, departamentos, institutos universitarios de investigación y por aquellos otros centros o estructuras que organicen enseñanzas en la modalidad de no presencial.

Es en 1957, cuando la Ley sobre Enseñanzas Técnicas normaliza el sistema universitario, tal como hoy lo conocemos al incorporar a la universidad las escuelas de ingenieros y arquitectos. En 1970, con la Ley General de educación y Financiamiento de la Reforma educativa (LGE) se regula y estructura por primera vez todo el sistema educativo español, incluida la educación superior. Con esta ley se estructuran las enseñanzas universitarias en tres ciclos y se crean las escuelas universitarias y colegios universitarios así como los institutos de ciencias de la educación.

En 1983 se aprueba la Ley de Reforma Universitaria (LRU). Esta ley se fundamenta en tres principios básicos: el derecho de todos los españoles a la educación, la libertad de cátedra y la autonomía universitaria. En 1990, La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) establece como enseñanza superior no universitaria reglada de régimen general la Formación Profesional Específica de grado superior; y se regulan las Enseñanzas Artísticas de grado superior como Enseñanzas de Régimen Especial cuyas titulaciones son equivalentes a las universitarias.

En diciembre de 2001 se aprueba la Ley Orgánica de Universidades (LOU) que deroga la anterior LRU. La LOU impulsa la acción de la administración del estado en la vertebración y cohesión del sistema universitario; aumenta las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza superior; incrementa el grado de autonomía de las universidades; establece los cauces para organizar las relaciones entre la universidad y la sociedad mediante el fortalecimiento de la práctica de la evaluación mediante la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). Como señala Vidal (2003), la LOU introduce cambios, pero las tensiones entre las instituciones de educación superior y el estado continúan ahí pero con distintos actores. La LOU pretende así mismo: fomentar la movilidad de estudiantes y profesores; responder a los retos derivados de las tecnologías de la información y la comunicación y de la formación a lo largo de la vida; integrar competitivamente a la universidad española en el nuevo espacio europeo que comienza a crearse.

Para facilitar la movilidad, en septiembre de 2003 se aprueba un Real Decreto que establece el sistema europeo de créditos (ECTS) en el que se definen las equivalencias.

La educación universitaria se organiza en ciclos con objetivos formativos específicos y valor académico autónomo. Existen cuatro tipos de enseñanzas:

- Enseñanzas de primer ciclo (ciclo corto). Tienen orientación profesional y cuya superación supone la obtención del título de Diplomado, Arquitecto o Ingeniero técnico. Son de 3 años de duración.
- Enseñanzas de primer y segundo ciclo (ciclo largo). Estos estudios se ordenan por ciclos, pero la superación del primero no da derecho a la obtención de ningún título, ni otorga una cualificación profesional específica; al superar los dos ciclos se obtiene el título de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero. La duración es de 4 o 5 años.
- Enseñanzas sólo de segundo ciclo. Son estudios de dos años de duración conducentes al título oficial de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero a los que se accede tras la superación de determinados estudios de primer ciclo o del primer ciclo de titulaciones de dos ciclos.
- Enseñanzas de tercer ciclo. Son estudios a los que pueden acceder los Licenciados, Ingenieros o Arquitectos y constan de dos cursos académicos. Para obtener el título de Doctor, se debe presentar y aprobar una tesis doctoral sobre un tema de investigación inédito.

Las enseñanzas universitarias a su vez se agrupan en cinco ramas: Humanidades, Ciencias experimentales; Ciencias de la Salud; Ciencias sociales y Jurídicas y Enseñanzas Técnicas.

Las universidades tienen autonomía en materia docente y formativa, lo cual permite que organicen y establezcan sus ofertas de enseñanza y que elaboren y propongan los planes de estudios conducentes a la obtención de los diferentes títulos universitarios que deseen impartir, pero han de ser aprobadas por el Consejo de Coordinación Universitaria. Así, para posibilitar la homologación de títulos a nivel nacional, los planes de estudio están sujetos a las directrices generales propuestas por el Consejo de Coordinación Universitaria y aprobadas por el Estado, que incluyen aspectos relativos a organización, materias y carga lectiva.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SISTEMAS EXTERNOS DE EVALUACIÓN EN LOS TRES PAÍSES

En el cuadro adjunto se recoge la evolución histórica de los programas de evaluación llevados a cabo en los tres países en los últimos 12 años, que es el período al que recurrimos, por ser 1992

el año que en los tres países comienza algún tipo de experiencia o mecanismo de evaluación del sistema universitario.

España		Reino Unido		Suecia	
1992-1995	Varias experiencias piloto: Programa experimental de evaluación de la calidad del sistema universitario Proyecto piloto europeo para la evaluación de la enseñanza	1992-1998	Dos sistemas : Evaluación de la calidad de la enseñanza y revisión de materias. Auditoría de la calidad académica	1995-2001	Auditoría Institucional
1995-2000	I Plan Nacional de evaluación de la Calidad de las Universidades	1998-2002	Revisión de materias universal. Revisión académica Auditoría de la calidad académica		
2001-2003	II Plan de Calidad de las Universidades	A partir de 2002	INGLATERRA Auditoría institucional. Compromisos de desarrollo. Revisión académica de materias. Evaluación principal de programas de salud. GALES Revisión institucional dirigida a las mejoras. IRLANDA DEL NORTE Auditoría Institucional (idem Inglaterra). ESCOCIA Revisión institucional dirigida a las mejoras	A partir del 2001	Evaluación Nacional de materias y programas
A partir del 2003	Programa de evaluación institucional. Experiencia piloto de programa de acreditación				

Analizando las características de los sistemas aplicados en cada uno de los países a lo largo de este período, podemos decir que hay algunas similitudes en la metodología aplicada en todos ellos, fundamentalmente en el procedimiento de evaluación. Podemos afirmar que en todos ellos

funciona lo que Harvey (1999) denomina *Modelo de rendición de cuentas delegada*, o la generalización de lo que Neave (2001) denomina *estado evaluador*, también aplicado a la educación superior, basado en la autorregulación y la aparición de poderosos intermediarios. En todos los casos se incorporan cinco elementos: una agencia intermediaria, un informe de autoevaluación, indicadores estadísticos o de realización, una evaluación por pares y un informe público.

Analizando de forma general cada uno de los países podemos decir que:

En el Reino Unido, en la década de los ochenta y los noventa debido a la restricción de fondos públicos, acompañada de la presión ciudadana y de los gobiernos, la autonomía institucional de que cuentan las universidades es acompañada de una mayor rendición de cuentas de los fondos asignados. Las instituciones siguen teniendo libertad para contratar al profesorado, seleccionar a los estudiantes, diseñar su currículum, establecer los estándares y determinar los métodos de evaluación; pero la dependencia de las instituciones en los fondos estatales y la presión para demostrar que están dando un "buen valor para el dinero" en el uso de los fondos públicos significa que las instituciones poseen una dependencia considerable del estado y de las normas que este establezca sobre la educación superior (Cannon, 2001; Scott, 2001).

Desde 1992 hasta 1998 en el reino Unido funcionan dos sistemas de aseguramiento de la calidad:

- Una evaluación horizontal de la calidad: evaluación de la calidad de la enseñanza y revisión de materias. En esta evaluación en Inglaterra se analizan seis aspectos: el diseño del currículum, contenido y organización; enseñanza, aprendizaje y evaluación; progreso y logro de los estudiantes; apoyo y guía a los estudiantes; recursos de aprendizaje y aseguramiento y mejora de la calidad. La revisión de los resultados obtenidos por las distintas instituciones son bastante positivos, si bien los que peores resultados obtienen son las *Further Education Colleges*.
- Una evaluación vertical para revisar los mecanismos de aseguramiento de la calidad de las universidades: auditoría de la calidad académica. Su principal tarea es revisar si los procedimientos de revisión de la calidad funcionan adecuadamente y elaborar un informe con las recomendaciones sobre las áreas determinadas que requieren mayor atención.

El gobierno británico establece claramente que el principal propósito de la evaluación externa de la calidad es la rendición de cuentas y supone que la rendición de cuentas llevará a mejorar la calidad.

En el período 1998-2002, se continúa con la revisión de materias, y con la auditoría de calidad, junto a la revisión académica. En la revisión académica a nivel de materias se incluye la revisión de los estándares académicos de los títulos ofertados y la calidad de las oportunidades de aprendizaje, en la que se incluyen la progresión de los estudiantes y recursos para el aprendizaje.

A partir del 2002 se vuelven a introducir nuevos cambios en los programas con una orientación hacia la auditoría institucional en Inglaterra mientras que en Escocia se pone en marcha la revisión institucional dirigida a las mejoras. El proyecto escocés es innovador en que ha sido consensuado entre las instituciones de educación superior y el Consejo escocés de financiación; integra la mejora de la calidad con el mantenimiento de los estándares, pretende respetar la diversidad de las instituciones de educación superior y pone el énfasis en el aprendizaje y no en la enseñanza.

Para finalizar con el modelo británico hay que decir que la lectura de los informes de la Agencia de Garantía de Calidad en la Educación Superior (QAA) sobre los distintos mecanismos de evaluación externa y observando los resultados obtenidos, es sorprendente el bajo número de revisiones negativas en cualquier materia o aspecto analizado. Lo cual nos hace reflexionar sobre la utilidad de mecanismos tan sofisticados, en tiempo y dinero, de control público para obtener dichos resultados. Habría que hacer un seguimiento de dichos modelos de evaluación externa bastante maduros y ver si la QAA cumple la promesa de reconsiderar y agilizar el escrutinio externo si los resultados de los últimos años, extremadamente positivos para la mayoría de las instituciones, se mantienen.

En Suecia, las reformas legales aplicadas durante la década de los noventa han potenciado la autonomía universitaria, y el modelo de evaluación aplicado hasta el año 2001 pone el énfasis en la mejora continua. El modelo sueco de esta primera fase establece un sistema de mejora de abajo-arriba, el cual ofrece una oportunidad real para, por un lado, centrarse en la mejora y no en la rendición de cuentas y, por otro lado, relaciona la mejora de la calidad con el realce del aprendizaje del alumno; este enfoque se considera que tiene potencial para unir calidad y aprendizaje y posee las siguientes características (Harvey, 1994; Harvey, 1997; National Agency for Higher Education, 2003):

- Orientación a la mejora
- Está centrado en la responsabilidad local
- Fomenta una variedad de métodos
- Requiere una información mínima
- Enfatiza los resultados prácticos y el feedback
- Esta dirigido de abajo hacia arriba más que de arriba abajo.

En la primera fase de auditoría que abarca hasta el año 1998 se seleccionan temas que se consideran claves para aumentar la reflexión y potenciar la autoevaluación en las instituciones como son:

- Estrategias de los procesos de mejora de calidad
- Liderazgo
- Objetivos y estrategias institucionales
- Identificación y cooperación con usuarios externos
- Participación del personal en el trabajo de aseguramiento de la calidad
- Sistemas de evaluación y seguimiento
- Desarrollo y selección del personal académico
- Internacionalización
- Situación y ambiente de trabajo; equidad

Los resultados de la primera fase de auditoría señalan que el mayor número de recomendaciones de los equipos auditores se concentra en el liderazgo y establecimiento de estrategias para la mejora.

En la segunda fase de auditoría, que va de 1999 hasta el 2002, las auditorías han tenido tres objetivos fundamentales:

- Llevar a cabo un seguimiento de las recomendaciones realizadas en la primera fase
- Averiguar el nivel de progreso de las instituciones en el desarrollo de sistemas de autorregulación
- Examinar el impacto de los procedimientos de aseguramiento de la calidad en la organización global de la institución.

Los resultados obtenidos indican que en la mayoría de las instituciones auditadas, se han llevado a cabo mejoras en los procedimientos de aseguramiento de la calidad entre la primera y segunda auditoría, pero que sólo cuatro instituciones, de las 33 auditadas en ambas fases, han conseguido desarrollar completamente sistemas de autorregulación de la calidad. Al plantearse si es posible identificar los factores críticos que se consideran decisivos a la hora de establecer procedimientos de aseguramiento de la calidad a lo largo del tiempo, la propia agencia señala que los auditores señalan la importancia del entusiasmo y el apoyo de los individuos que ocupan puestos de mando (National Agency for Higher Education, 2003).

A partir de 2001, se establece un cambio en el sistema y el objeto de evaluación se desplaza de la perspectiva de procesos a un enfoque centrado en materias, se pasa de analizar "cómo" se hacen las cosas a "qué" se hace. El nuevo sistema de evaluación analiza tres dimensiones:

- Las circunstancias en las que se ofrece el programa
- Cómo se lleva a cabo la educación
- Los resultados de la educación

En este nuevo sistema la Agencia deja clara su función de control, estableciendo que la evaluación tiene un propósito claro de sanción. La propia Agencia en su valoración del primer año de funcionamiento señala que el sistema ha dado lugar a reacciones positivas y negativas; entre las positivas es de destacar la posibilidad de conocer el estado de la materia en el país en su conjunto; entre las negativas, la gran cantidad de tiempo y recursos que se ha de destinar a la autoevaluación y la dificultad de combinar la mejora y la innovación con la rendición de cuentas.

Para finalizar hay que decir que los informes anuales de las distintas revisiones externas llevadas a cabo por la Agencia Nacional para la educación superior, a diferencia del caso británico, son muy críticos y señalan de forma bastante detallada las cuestiones que no han funcionado bien con la idea de ir las mejorando, lo cual nos indica esa "tradicción" de orientación hacia la mejora desde su constitución. Esperemos que en la fase actual, en la que se potencia más el control, sigan presentando informes con este tipo de orientaciones.

En España, las reformas legales de los últimos años, comenzando con la LRU la autonomía de las universidades ha ido aumentando con la consiguiente petición de rendición de cuentas. Aunque la Ley de Reforma Universitaria de 1983 ya reconoce la importancia de introducir procesos formales de evaluación de la calidad para las universidades, hay que esperar casi una década para que comiencen los procesos de evaluación de las mismas. Los objetivos del PNECU son los siguientes:

- Promover la evaluación institucional de la calidad de las Universidades.
- Elaborar metodologías homogéneas para la evaluación de la calidad integradas en la práctica vigente en la Unión Europea.
- Proporcionar información objetiva que pueda servir de base para la adopción de decisiones de las distintas organizaciones en el ámbito de su respectiva competencia.

Estos objetivos responden al supuesto según el cual la responsabilidad social de una institución universitaria no se agota en el simple cumplimiento de las normas jurídicas, sino que, como contrapartida a su autonomía, incluye también la obligación de perseguir activamente la excelencia académica y los niveles más altos de calidad en todos los servicios que presta. El PNECU, no establece de antemano qué universidades, titulaciones, departamentos u otras unidades van a ser evaluadas en cada convocatoria; opta por que sean estas las que determinen su alcance. A pesar de su carácter no prescriptivo, la mayoría de las universidades participan en el mismo. Se adopta un modelo de evaluación equivalente al empleado en países con más

experiencia en evaluación universitaria basado en una evaluación interna, revisión por pares y un informe final (Consejo de Universidades, 2000).

La evaluación final del plan PNECU (Consejo de Coordinación Universitaria, 2002) señala que los dos primeros objetivos se han conseguido, aunque no se ha conseguido todavía desarrollar una "cultura de la calidad" en las instituciones universitarias. Por otro lado, el PNECU ha generado una sensibilización en la comunidad universitaria hacia la calidad y la evaluación. Esta sensibilización ha generado la creación de órganos administrativos de apoyo en las universidades, pero se señala que la cultura de la calidad aún no ha sido asumida por el personal de las universidades en su conjunto; ha detectado que la mayoría de universidades carece de bases de datos apropiadas para conocer los resultados del proceso educativo. Una fortaleza del PNECU es que tanto los informes de evaluación externa como los informes finales de titulación se orientan hacia la determinación de acciones de mejora.

El II Plan de Calidad de las Universidades (PCU) se establece en el año 2001 vigencia de seis años. El programa pretende fomentar la implantación de sistemas de calidad en las instituciones universitarias que aseguren la mejora continua. Con este plan se pretende continuar mejorando el proceso de evaluación. Pone el énfasis en la transparencia e información al ciudadano y abre una vía hacia la acreditación de las titulaciones.

Los objetivos del II Plan de calidad son:

- Continuar con la evaluación institucional y fomentar la implantación en las Universidades de sistemas de calidad integral para la mejora continua.
- Promover la participación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de la gestión del Plan, propiciando la creación de entidades autonómicas dedicadas a tal fin.
- Desarrollar metodologías homogéneas con las existentes en la Unión Europea para garantizar la estandarización de la evaluación.
- Implantar un sistema de información a la sociedad basado en la evaluación por los resultados y apoyado en un catálogo de indicadores; se trata de ofrecer información objetiva sobre los estándares alcanzados por cada universidad que pueda ser utilizada por los responsables de la toma de decisiones.
- Establecer un sistema de acreditación de programas, títulos e instituciones.

El mecanismo de evaluación es similar al utilizado en el anterior PNECU, aunque en el diseño del mismo se pone mayor énfasis en el proceso de seguimiento. Por otro lado, los dos objetivos que se remarcan en este nuevo plan son la *información* y la *acreditación*. Para ello se elabora un catálogo de indicadores aprobado por el Consejo de Universidades. El objetivo que se pretende conseguir con este catálogo es el de construir un lenguaje común para compartir la información entre las instituciones y puede ser usado para la acreditación una vez establecidos los estándares (Vidal, 2003).

Según se desarrolla el PCU (2001-2007) se aprueba la Ley Orgánica de Universidades (LOU) en el año 2001 que introduce cambios profundos en la evaluación de las instituciones de educación superior. La LOU impulsa la creación de la ANECA y de las agencias regionales, pero no determina claramente las funciones de cada una de ellas, con lo cual en el momento actual se pueden dar solapamientos en sus funciones. La LOU también ofrece oportunidades para introducir la acreditación de programas (para ser consideradas cualificaciones oficiales), siendo la ANECA la única responsable de dicho proceso así como la certificación de otras actividades en las universidades.

En el año 2002 se crea la *La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)*. Se establece como un mecanismo externo de evaluación e independiente del gobierno. Las funciones que se le atribuyen son las de contribuir a: medir y hacer público el rendimiento de la Educación Superior y reforzar la transparencia y comparabilidad de nuestro sistema universitario. Esta agencia evalúa tanto las enseñanzas como la actividad investigadora, docente y de gestión, así como los servicios y programas de las universidades proporcionando información adecuada para la toma de decisiones. Los programas que actualmente tiene en funcionamiento son: la evaluación institucional, la certificación, la acreditación, la evaluación del profesorado y la convergencia europea. Tras un año de funcionamiento, en el cual ha habido bastantes desacuerdos con las universidades, el nuevo director de la agencia en su carta de presentación muestra un cambio de talante que bien recoge desde nuestro punto de vista el papel que han de jugar estos agentes intermediarios:

"Es objetivo fundamental de la ANECA el desarrollo pleno de su vocación de servicio dirigida hacia las universidades y los universitarios. Con este mismo fin asumo la tarea que comienza, ofreciendo mi colaboración personal, así como la de todo el personal de la Agencia, para facilitar la información y diálogo necesarios, tanto con las Universidades como con las Agencias de Calidad de las comunidades autónomas y las Administraciones Públicas en sus diferentes ámbitos geográficos". "La ANECA no es un inquisidor es un facilitador". (Marcellan, 2004).

BIBLIOGRAFÍA

CANNON, S. (2001): "The Funding Councils: Governance and Accountability" en D. Warner & D. Palfreyman (eds.) *The State of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*. Buckingham: SHRE and Open University Press.

CLARK, B. R. (1983): *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*. Azcapotzalco: Universidad Autónoma Metropolitana.

CONSEJO DE UNIVERSIDADES (2000): *Plan Nacional de evaluación de la Calidad de las Universidades. Informe Anual de la Segunda Convocatoria*. Madrid: Secretaría General. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA (2002): *Plan Nacional de la Evaluación de las Universidades. Informe global 1996-2000*. Madrid: Secretaría General. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

EURYDICE (2004): <http://www.eurydice.org>

GREEN, D. (1994): *What is quality in higher education?* London: SRHE/Open University Press

HARVEY, L. (1994): "Quality Assurance in Higher Education in the UK: Current Situation and Issues". Paper at the NZQA Conference. Wellington.

HARVEY, L. (1999): "Quality in higher education". Ponencia presentada en la Swedish Quality Conference. Göteborg.

HARVEY, L. (2002): "The end of Quality? *Quality in Higher education, Vol. 8, No. 1,*

MARCELLAN, F. (2004): *Carta de presentación*. <http://www.aneca.es>

QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2003): *Handbook for enhancement-led institutional review: Scotland.*

NATIONAL AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2003): *How did things turn out? The National Agency's Quality Appraisals 2002.*

NEAVE, G. (2001): *Educación superior: historia y política, estudios comparativos sobre la universidad contemporánea.* Barcelona: Gedisa.

SCOTT, P. (2001): "Conclusion: Triumph and Retreat" en D. Warner & D. Palfreyman (eds.) *The State of UK Higher Education. Managing Change and Diversity.* Buckingham: SHRE and Open University Press.

VIDAL, J. (2003): "Quality Assurance, Legal Reforms and the European Higher Education Area in Spain" *European Journal of Education*, vol. 38, No. 3

WARNER, D. (2001): "Higher education in Wales" en D. Warner & D. Palfreyman (eds.): *The State of UK Higher Education. Managing Change and Diversity.* Buckingham: SHRE and Open University Press.

©CiberEduca.com 2005

La reproducción total o parcial de este documento está prohibida
sin el consentimiento expreso de/los autor/autores.
CiberEduca.com tiene el derecho de publicar en CD-ROM y
en la WEB de CiberEduca el contenido de esta ponencia.

® CiberEduca.com es una marca registrada.

©™ CiberEduca.com es un nombre comercial registrado