

La evaluación externa de la calidad en la educación superior: Reino Unido, Suecia y España (*)

Miren Barrenetxea Ayesta, Antonio Cardona Rodríguez
y Carmen Echebarría Miguel
Universidad del País Vasco

RESUMEN

En este trabajo presentamos un breve análisis de los sistemas de evaluación externa de la calidad en la educación superior en tres países de la Unión Europea: Reino Unido, Suecia y España. 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, a la vez que se describe la situación actual de los programas vigentes. Por último se realiza un análisis comparativo de las principales características de los modelos utilizados en los tres países.

ABSTRACT

In this paper we show a brief analysis of the external assessment systems of the higher education in three countries of the European

(*) Este trabajo se enmarca dentro de una línea de investigación que se está llevando a cabo sobre *Políticas públicas en el ámbito de la calidad en la educación superior*, que cuenta con financiación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (Subvención General a Grupos de Investigación): 9/UPV 00032.321-15908/2004.

Union: United Kingdom, Sweden and Spain. In the first place, we explain the main characteristics of the different university systems. Next we made an historical analysis of external evaluation mechanisms used in each one of the countries, including the valuations that the own agencies of evaluation and the educational institutions have done of the obtained results; simultaneously the present situation of the effective programs is described. Finally, a comparative analysis of the main characteristics of the models in the three countries is made.

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. Además, en la mayoría de los países europeos existe una tradición de autonomía universitaria y grandes dosis de identidad local. En este contexto, la cuestión de la calidad ha sido un asunto destacado en la agenda de las universidades europeas desde su fundación y siempre ha estado presente en las mismas y en sus relaciones con los gobiernos. Así, 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). En la actualidad esta relación ha cambiado, poniéndose de manifiesto 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 núcleos de poder descansaban en el polo básico (universidad) y en el polo central (gobierno), mientras que en el actual sistema se tiende a potenciar un nivel intermedio entre el ministerio y la institución individual (Neave, 2001). Es en este nivel intermedio donde se ubican las agencias nacionales o regionales de evaluación y/o acreditación. 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.

En el enfoque actual se plantea que toda institución universitaria tiene un *contrato social* con la sociedad que se desarrolla a través de tres vías (Trow, 1996):

- *La rendición de cuentas.* Entendida como la obligación de informar a los otros y justificar cómo son usados los recursos y con qué efecto; ésta puede tomar diversas formas en los distintos países, pero las cuestiones que se han de especificar son: quién ha de rendir cuentas, para qué, a través de qué medios y con qué consecuencias. Las funciones que se le atribuyen a la rendición de cuentas son las de evitar la corrupción, el fraude, la arbitrariedad, la manipulación y la malversación de fondos. Entre las bondades que se le atribuyen se cita, fundamentalmente por parte de los gobiernos, la elevación de la calidad de las instituciones, al estar éstas obligadas a someterse a revisiones externas. Entre los aspectos negativos se señala que: debilita la autonomía universitaria y la confianza, dificulta la innovación y obliga a las instituciones de educación superior a adaptar las prácticas futuras a las exigencias de las evaluaciones, pudiendo llegar a situaciones extremas en las que la institución se limite a poner en práctica políticas específicas diseñadas por una agencia de regulación externa, o bien a llevar a cabo *evaluaciones escaparate* (Harvey, 2002). Por último, cuando la rendición de cuentas se aplica con estándares y criterios comunes a todas las instituciones, puede tener un efecto nocivo sobre la diversidad de las mismas (Surssock, 2003).

- *El mercado.* Ésta no es una vía que en el caso europeo tenga un peso significativo por el momento, ya que se podría decir que no existe un mercado para la educación superior. Actualmente se está tratando de potenciar el mercado tanto en docencia como en investigación con la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, aunque en los aspectos de docencia se piensa que sólo tendría un efecto claro en los segundos y terceros ciclos (Westerheijden, 2003).

- *La confianza.* Es el tercer elemento del contrato social y se traduce en el apoyo que se da a la financiación de las instituciones de educación superior sin requerir a cambio una rendición detallada de cuentas ni una oferta específica de bienes y servicios. Esta confianza es la base de la autonomía universitaria.

A comienzos de la década de los ochenta, debido entre otras razones a la crisis económica en general y en particular a la crisis de Estado fiscal, tiene lugar el nacimiento del *Estado evaluador*. Con la crisis del gasto público, el concepto de eficiencia va ganando terreno y en el campo concreto 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, o la capacitación inadecuada para el mercado laboral. La rendición de cuentas va tomando protagonismo a costa de sacrificar la confianza.

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 elección del 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, caracterizado por el fuerte control por parte del gobierno (Neave, 2001; Cannon, 2001; Scott, 2001; Green, 1994; Harvey, 1994; Harvey, 2002). En este sentido, 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, el 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 elección 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, centrado 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 desarrollen sistemas de autorregulación o de aseguramiento de la calidad. En cuarto lugar, en el año 2001 se introdujo 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 los efectos obtenidos con las evaluaciones.

Por último, señalar que los dos países se sitúan en lo que algunos autores denominan *segunda etapa o sistemas maduros* (Neave, 2001; Harvey, 2002) en la evaluación de la educación superior, y que por ello están en condiciones de examinar las consecuencias de la fase anterior, y plantearse cuáles son los *resultados reales* de los sistemas de evaluación sobre el funcionamiento de las instituciones y programas de educación superior.

España, por último, es un país *joven* en el camino de la evaluación de la educación superior, donde no existe una tradición, ni una 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 comenzaron en la década de los setenta ha ido pasando de un sistema centralizado hacia un sistema de mayor autonomía universitaria, pero esa mayor autonomía ha ido acompañada de una petición por parte de los poderes estatales de una mayor responsabilidad de las instituciones universitarias para rendir cuentas a la sociedad. En definitiva, España comienza más tarde y, por tanto, adopta procesos aplicados ya en otros países.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

2.1. Reino Unido

Las instituciones de educación superior británicas 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). En todo caso, el número de alumnos que cursaron estudios de educación superior en el Reino Unido en el curso 2002/2003 fue 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 bi-

nario 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* están orientados a la consecución de diplomas y/o certificados nacionales, pero algunos de los cursos también se ofertan mediante acuerdos de colaboración 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, continúan existiendo diferencias significativas entre las distintas universidades, en tamaño, misión y materias impartidas, así como 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 posgrado. Los títulos ofertados por la mayoría de las *Higher Education Colleges* son validados por organismos externos como una universidad o el cuerpo de acreditación nacional. Todas las *University Colleges* y un pequeño número de *Higher Education Colleges* tienen poder para otorgar sus propios títulos, pero este poder se restringe a los primeros grados y los másters 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 nº 1 se recoge la información sobre la distribución de los centros que imparten educación superior en los distintos territorios del Reino Unido en el curso 2002/2003 (Eurydice, 2004):

CUADRO I. INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL REINO UNIDO

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

Fuente: Elaboración propia.

Resulta curioso que 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). En cualquier caso, 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) estableció un marco para las titulaciones otorgadas en Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte y otro para Escocia. Este sistema comenzó a funcionar durante el curso académico 2003/2004.

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 los *ordinary degrees (non-honours)*, los *foundation degrees* y otros diplomas superiores. Los *ordinary degrees* habitualmente incluyen los títulos de *bachelor* conseguidos con honores, y normalmente se obtienen en tres años a tiempo completo; si no se consiguen con honores *ordinary degrees (non-honours)*, pasan a constituir un título de nivel intermedio y normalmente se obtiene en dos años a tiempo completo. Los *foundation degrees* se introducen en el 2000 para ofrecer a los graduados insertados en el mercado laboral cursos de corta duración enfocados al desarrollo de destrezas específicas; estos *foundation degrees* integran el aprendizaje académico y el basado en el trabajo mediante una estrecha colaboración entre empleadores y oferentes del programa 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. Este nivel intermedio no significa la obtención de una cualificación de primer ciclo en educación superior en términos de la declaración de Bolonia.
- *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 máster (*master's level*). A la mayoría de los másters se accede tras obtener un *honour degree* o titulación equivalente, y duran por lo menos un año a tiempo completo. Los másters orientados a la investigación tienen una mayor duración.
- Nivel de doctorado (*doctoral level*). Requiere el equivalente a tres años a tiempo completo y la defensa de un trabajo de investigación original (tesis doctoral).
- En Escocia, por su parte, el nivel intermedio se consigue en tres años y el *honours level* en cuatro años.

2.2. Suecia

El número de estudiantes matriculados en la educación superior sueca fue de 330.000 en el año 2003. Aproximadamente, el 30 por ciento de la población entre 25 y 65 años ha completado algún tipo de estudios de educación superior, y alrededor del 16 por ciento de la población ha completado estudios de educación superior de tres o más años.

En 1977 se llevó a cabo una reforma en el sistema sueco de educación superior. Con esa reforma, prácticamente, toda la educación terciaria pasó a agruparse dentro de la enseñanza superior. En este sentido se considera que Suecia fue el primer país en crear un sistema unificado de educación superior en Europa (Neave, 2001). Además, los volúmenes y la localización de la educación superior y la estructura organizativa de las instituciones estará regulada de forma bastante detallada por el gobierno central desde 1977 hasta 1993. La principal característica de la reforma fue la de concebir la educación superior como un paso preparatorio para la vida laboral y, por lo tanto, considerar que la formación se debía 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 posgrado en una o más áreas científicas.
- Algunos *university colleges* han sido asignados a un área científica y poseen el derecho de ofrecer programas de posgrado en esa área (Eurydice, 2004).

La mayor parte de los estudios de pregrado (sobre el 90 por ciento), estudios de posgrado 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 posgrado.

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

Primera: en el año 1993 se pone en marcha una nueva ley, *Higher Education Act*, y un nuevo decreto, *Higher Education Ordinance*, para la educación superior, que reduce la influencia del gobierno central e 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 traspa la responsabilidad de idear métodos de aseguramiento de la calidad de sus actividades. La reforma supone que el gobierno central, una vez que ha trazado ciertos objetivos y directrices, principalmente 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 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.

Junto a ello, en el curso 1993/1994 también se introduce un nuevo sistema de asignación de recursos. Así, 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. 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. En otras palabras, la reforma de 1993 otorga a las instituciones de educación superior una mayor autonomía en la organización de los estudios, admisiones y uso de los recursos, e introduce una mayor diversidad, mediante un nuevo sistema de financiación con el objetivo de mejorar la calidad de las instituciones de educación superior, calidad que se verá contrastada con el trabajo que lleva a cabo el departamento de Evaluación y Auditoría de la Calidad en la Agencia Nacional para la Educación Superior.

Segunda: en 1997 el gobierno sueco determina que ciertos *university colleges* públicos que cumplen una serie de requisitos pueden ser denominados universidades. Los requisitos que se piden son los siguientes: la existencia de programas de pregrado y de investigación bien establecidos y de calidad; un volumen adecuado de enseñanza y programas de pregrado en un número de áreas; un volumen adecuado de actividades de investigación en una gama variada de áreas;

instalaciones físicas y la posesión de equipamientos que permitan ofrecer programas de pregrado y llevar a cabo investigación; buenos contactos internacionales en programas de pregrado e investigación; cumplimiento de los requisitos para el establecimiento independiente del profesorado y capacidad de conceder títulos de posgrado. 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 40 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 tesina; corresponde a programas de tres años de estudio a tiempo completo como mínimo. Este grado se ofrece por todas las universidades excepto por los *colleges* de artes.

- **Grado de Máster:** se otorga tras completar al menos 160 créditos, incluyendo 80 créditos en un tema de especialidad y 20 en una tesina (o dos tesinas de 10 créditos cada una); son programas de estudio de cuatro años a tiempo completo. Este grado es ofrecido por las universidades y algunos *colleges*. En Suecia éste es un título de pregrado. También existen los grados de máster profesional, para ello se requiere el título de *bachelor* y un mínimo de 40 créditos adicionales en un área particular decidida por la institución. Se requiere una tesina de al menos 10 créditos. El máster profesional se introduce en el año 2002 para los estudiantes que deseen ampliar estudios en un nuevo campo en lugar de continuar especializándose en una única área.

- **Grados Profesionales:** se otorgan tras la finalización de programas. Se requiere de 60 a 220 créditos y llevan a trabajar en profesio-

nes específicas (medicina, odontología, varios programas de ingeniería, etc.).

- Grado de Doctor: requiere el equivalente a cuatro años a tiempo completo con la defensa de una tesis doctoral.

Desde el 1 de enero de 2003 automáticamente se concede el suplemento al diploma junto a cualquier título de educación superior. El suplemento al diploma ofrece una descripción de la naturaleza, nivel, contenido y estatus de los estudios, y su objetivo es mejorar la transparencia internacional y facilitar el reconocimiento académico y profesional de las titulaciones. Es uno de los instrumentos básicos para el desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior.

2.3. 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 por ciento del total del alumnado. En el curso académico 2002/2003 el número de alumnos matriculados en educación universitaria ascendió 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 a través del 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, aunque con distintos actores. La LOU pretende asimismo: 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, e 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 transferencia de créditos (ECTS) en el que se definen las equivalencias. El ECTS es un sistema centrado en el alumno, basado en la cantidad de trabajo que requiere el estudiante para alcanzar los objetivos de un programa. Es una herramienta que se considera imprescindible para la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior.

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 su superación supone la obtención del título de diplomado, arquitecto o ingeniero técnico. Son de tres 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 pro-

fesional específica; al superar los dos ciclos se obtiene el título de licenciado, arquitecto o ingeniero. La duración es de cuatro o cinco 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.

En el proceso de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior, en el que se pretende que el sistema de titulaciones se base en dos niveles claramente diferenciados, el 21 de enero de 2005 se aprueban dos Reales Decretos (RD 55/2005 y RD 56/2005) por los que se establecen la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios oficiales de grado y de posgrado, respectivamente. Se establecen los niveles de grado y posgrado, y en su conjunto se estructuran a su vez en tres ciclos:

- Primer nivel: *Grado*. Comprende las enseñanzas universitarias de primer ciclo y tiene como objetivo lograr la capacitación de los estudiantes para integrarse directamente en el ámbito laboral europeo con una cualificación profesional adecuada. Para el establecimiento oficial de un título de grado se debe ofrecer información al menos de los siguientes aspectos: denominación específica del título con el número de horas total y el de cada asignatura incluida en el mismo; especificación de los objetivos del título, así como de los conocimientos, aptitudes y destrezas que se deben adquirir con la referencia con-

creta de éstos en los contenidos formativos comunes; el perfil profesional; la relevancia del título y la justificación en el catálogo de títulos oficiales.

El número total de créditos ha de estar comprendido entre 180 y 240. El gobierno establece unas directrices generales para los títulos de grado. La implantación de los nuevos títulos de grado se establece que ha de estar finalizada para el 1 de octubre de 2007.

- Segundo nivel: correspondiente a los estudios universitarios de *posgrado*. Estos estudios deben estar orientados hacia una mayor profundización intelectual, posibilitando un desarrollo académico disciplinar e interdisciplinar de especialización científica, de orientación a la investigación o de formación profesional avanzada. Este Real Decreto para regular los estudios de posgrado no impone directrices generales propias sobre los contenidos formativos de las enseñanzas, promueve la flexibilidad y posibilidad de adaptación a los cambios y supone la profundización de la autonomía universitaria. Este aumento de autonomía tiene como contrapartida la obligatoriedad de rendir cuentas al gobierno. En este sentido se establece que, una vez implantados, los programas oficiales de posgrado serán evaluados por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) en colaboración con las Comunidades Autónomas y las propias universidades. Asimismo se recoge en el decreto que será el Ministerio de Educación y Ciencia, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, el que publicará los criterios, indicadores y estándares de calidad requeridos para la acreditación de los respectivos estudios.

Para acceder a los estudios de posgrado es necesario estar en posesión del título de grado. Estos estudios tienen como finalidad la especialización del estudiante en su formación académica, profesional o investigación, y se dividen en:

- Segundo ciclo de estudios: dedicado a la formación avanzada y conducente a la obtención del título de *máster*. Los estudios universitarios de segundo ciclo tendrán una extensión mínima de 60 créditos y máxima de 120, y estarán dedicados a la formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, dirigida a una especialización académica o profesional, o bien a promover la iniciación en tareas de investigación.

- Tercer ciclo de estudios: conducente a la obtención del título de *doctor*. La formación podrá articularse mediante la organización de cursos, seminarios u otras actividades dirigidas a la formación investigadora e incluirá la elaboración y presentación de la correspon-

diente tesis doctoral. El estudiante podrá solicitar su admisión al doctorado una vez obtenido un mínimo de 60 créditos en programas oficiales de posgrado o bien cuando se halle en posesión del título de máster, siempre que haya completado un total de 300 créditos en el conjunto de sus estudios universitarios de grado y posgrado.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS EXTERNOS DE EVALUACIÓN EN EL REINO UNIDO, SUECIA Y ESPAÑA

En el cuadro nº 2 se recoge la evolución histórica de los programas de evaluación llevados a cabo en los tres países en los últimos doce 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.

CUADRO 2
PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL REINO UNIDO, SUECIA Y ESPAÑA

España	Reino Unido	Suecia
<p>1992-1995 Varias experiencias piloto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa experimental de evaluación de la calidad del sistema universitario • Proyecto piloto europeo para la evaluación de la enseñanza 	<p>1992-1998 Dos sistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la calidad de la enseñanza y revisión de materias • Auditoría de la calidad académica 	<p>1995-2001</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auditoría Institucional <p>A partir de 1993</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del derecho para conceder títulos «acreditación»
<p>1995-2000</p> <ul style="list-style-type: none"> • I Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades 	<p>1998-2002</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de materias universal • Revisión académica • Auditoría de la calidad académica 	<p>A partir de 1999</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones nacionales de aspectos específicos de calidad

CUADRO 2
PROGRAMAS DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL REINO UNIDO, SUECIA Y ESPAÑA

España	Reino Unido	Suecia
2001-2003 <ul style="list-style-type: none"> • II Plan de Calidad de las Universidades 	A partir de 2002 <p>INGLATERRA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auditoría institucional • Compromisos de desarrollo • Revisión académica de materias • Evaluación principal de programas de salud <p>GALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión institucional <p>IRLANDA DEL NORTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auditoría institucional (<i>idem</i> Inglaterra) <p>ESCOCIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión institucional dirigida a las mejoras 	A partir de 2001 <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación nacional de materias y programas
A partir del 2003 <ul style="list-style-type: none"> • Programa de evaluación institucional • Experiencia piloto de programa de acreditación 		

Fuente: Elaboración propia.

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, especialmente en el procedimiento de evaluación. En este sentido 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 definitiva, en todos los casos se incor-

poran cinco elementos: una agencia intermediaria, un informe de autoevaluación, indicadores estadísticos o de realización, una evaluación por pares y un informe público.

3.1. Reino Unido

En las décadas 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 con la que cuentan las universidades será 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» (*good value for money*) en el uso de los fondos públicos significa que las instituciones poseen una dependencia considerable del Estado y de las normas que éste establezca sobre la educación superior (Cannon, 2001; Scott, 2001).

Desde 1992 hasta 1998 en el Reino Unido estuvieron funcionando 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 analizaron seis aspectos: 1) el diseño del currículum, contenido y organización; 2) enseñanza, aprendizaje y evaluación; 3) progreso y logro de los estudiantes; 4) apoyo y guía a los estudiantes; 5) recursos de aprendizaje, y 6) aseguramiento y mejora de la calidad. En Escocia se analizan cinco aspectos y en Gales cuatro. La revisión de los resultados obtenidos por las distintas instituciones fueron bastante positivos, si bien los que peores resultados obtuvieron fueron las *Further Education Colleges*.

- Una evaluación vertical: *auditoría de la calidad académica*, con el objetivo de revisar los mecanismos de aseguramiento de la calidad de las universidades. Su principal tarea es revisar si los procedimientos de revisión de la calidad funcionaban adecuadamente y elaborar un informe con las recomendaciones sobre las áreas determinadas que requiriesen 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 conducirá a una mejora de la calidad de la educación superior.

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, que a su vez comprende la progresión de los estudiantes y los recursos para el aprendizaje.

A partir del año 2002 se vuelven a introducir nuevos cambios en los programas con una orientación hacia la *auditoría institucional* en Inglaterra e Irlanda del Norte, la *revisión institucional* en Gales, mientras que en Escocia se pone en marcha la *revisión institucional dirigida a las mejoras (ELIR)*. El ELIR se centra en los pasos que cada institución ha decidido dar para mejorar continuamente la experiencia de aprendizaje de los estudiantes. 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, pone el énfasis en el aprendizaje y no en la enseñanza y pretende respetar la diversidad de las instituciones de educación superior, ya que, aunque existen puntos comunes entre ellas, cada una tiene su propia y única misión y cada una buscará satisfacer las necesidades de sus propios estudiantes utilizando la vía que considere más adecuada. Así, el informe final que se elabora es el correspondiente a una evaluación formativa, y en la única área en la que se dará una conclusión sumativa será en la relacionada con la efectividad de los sistemas de educación superior para mantener la calidad y los estándares a un nivel aceptable; las conclusiones en esta área se realizarán en un formato estandarizado para poder comparar los resultados con el resto del Reino Unido.

Los resultados que se han hecho públicos sobre los primeros años de *auditoría institucional* en Inglaterra muestran resultados de amplia confianza en la mayoría de los casos y las principales recomendaciones se centran en la necesidad de fortalecer: los marcos institucionales para asegurar la calidad y los estándares; la gestión y control de la provisión colaborativa con centros no universitarios; el uso de la información y los datos estadísticos, fundamentalmente en lo referente a los empleadores y la participación de los estudiantes en las comisiones.

Para finalizar con el modelo británico, hay que decir que en la lectura de los informes de la Agencia de Garantía de Calidad en la Educación Superior (QAA), sobre los distintos mecanismos de evaluación externa, llama la atención 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. Consideramos que sería necesario realizar un seguimiento de dichos modelos de evaluación externa, bastante maduros, con el fin de comprobar si la QAA cumple la promesa de reconsiderar y agilizar el escrutinio externo. Más aún, si los resultados de los últimos años, extremadamente positivos para la mayoría de las instituciones, se mantienen.

3.2. 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 se basa fundamentalmente en la *auditoría institucional*, y 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, relacionar 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*.
- Está dirigido de abajo hacia arriba más que de arriba abajo.

En la primera fase de *auditoría institucional* 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 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 destacan la importancia del entusiasmo y el apoyo de los individuos que ocupan puestos de mando (National Agency for Higher Education, 2003).

Aparte de las auditorías de la calidad a nivel institucional, también se llevan a cabo en esta época *valoraciones del derecho de las instituciones de educación superior a conceder títulos*. Estas valoraciones se llevan a cabo a petición de las propias instituciones y se analiza si la institución ofrece las condiciones necesarias para la provisión de programas de un cierto nivel. Es un tipo de evaluación que también se aplica actualmente y puede ser considerado como un programa de evaluación para la acreditación. Un tercer programa que se lleva a cabo en esa época es el de las *evaluaciones nacionales de materias*, pero únicamente se realizan si se dan razones específicas para ello.

A partir de 2001 se establece un cambio en el sistema y el objeto de evaluación se desplaza desde la perspectiva de procesos hacia un enfoque centrado en materias, se pasa de analizar «cómo» se hacen

las cosas a «qué» se hace. El nuevo sistema de evaluación centrado en *las evaluaciones nacionales de materias y programas* 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; si la calidad de un programa se considera inadecuada, el modelo otorga poder a la agencia para cuestionar y, si es necesario, revocar el derecho a conceder títulos. La evaluación cubre todas las materias y como aspectos a destacar se señala que es el mismo equipo el que evalúa todos los programas de una misma materia en todas las instituciones de educación superior, y que el 60 por ciento de los expertos que han participado en los paneles en los tres años de funcionamiento del programa proceden de otros países. La propia agencia, en su valoración del funcionamiento del programa, señala que el sistema ha dado lugar a reacciones positivas y negativas; 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; entre las positivas es de destacar que sólo en el 10 por ciento de los programas evaluados se ha cuestionado el derecho a conceder títulos, pero no se ha revocado ningún derecho, ya que las instituciones implicadas han introducido las modificaciones necesarias en el plazo establecido. Por otro lado, se ha impulsado la cooperación y la creación de redes entre instituciones a nivel de materias.

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 mejorarlas, lo cual nos indica esa tradición 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 que contengan este tipo de orientaciones.

3.3. España

En las últimas décadas 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 im-

portancia 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 I Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (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 éstas 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 logrado 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 impulsado 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; también 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 con una 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 una 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 alcanzar con este catálogo es el de construir un lenguaje común para compartir la información entre las instituciones que pueda 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 Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (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 establece que la rendición de cuentas, la transparencia, cooperación y competitividad de las universidades, así como la información a la administración y a la sociedad junto a la mejora de la actividad docente, investigadora y de gestión de las universidades se cumplirán mediante la evaluación, la certificación y la acreditación de las enseñanzas y de las actividades docentes, investigadoras y de gestión del profesorado.

En el año 2002 se crea 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:

- *Programa de evaluación institucional (PEI)*. Este programa constituye la continuidad de los planes nacionales de mejora de las universidades (PNECU y PCU). Los criterios e indicadores que se utilizan son los mismos que los aplicados para la acreditación de titulaciones. Los criterios aplicados son seis: programa formativo, organización de la enseñanza, recursos humanos, recursos materiales, proceso formativo y resultados. En las dos convocatorias que se han realizado es de destacar que en la segunda de ellas, 2004/2005, se han eliminado del análisis de los resultados los epígrafes específicos de satisfacción del egresado y los estudios de inserción laboral. Estos resultados están muy poco desarrollados en la mayoría de las universidades.

- *Programa piloto de acreditación (PA)*. Actualmente se está en la fase de diseño de los procesos de acreditación, para lo cual se ha de validar la metodología propuesta por la ANECA; establecer de forma clara los criterios, indicadores y estándares y establecer si se va a optar por una acreditación de «sí» o «no» o bien niveles de acreditación de calidad desde «mínimo» hasta «excelente» (Vidal, 2003).

- *Certificación*. Es solicitada de forma voluntaria y se comprueba el cumplimiento de una serie de especificaciones. Actualmente están en marcha dos programas: mención de calidad en los programas de doctorado y certificado de calidad de los servicios de biblioteca de las universidades.

- *Evaluación del profesorado*.
- *Convergencia europea*.

Aparte de la ANECA, las distintas agencias regionales desarrollan diversos programas de evaluación en sus áreas de competencias. Podemos citar como un programa bastante innovador por su orientación a la mejora y a la obtención de resultados visibles en las instituciones de educación superior el programa *Seguiment de la Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya*. Está orientado a titulaciones que ya han sido evaluadas, para hacer un seguimiento de la puesta en marcha de las mejoras identificadas en la evaluación y promover de esta forma la puesta en marcha de sistemas de aseguramiento de la calidad; en este programa el papel de la agencia es más de apoyo que de control.

4. A MODO DE RESUMEN

Como características generales de todos los modelos se pueden citar las siguientes:

- Los objetivos generales son los mismos: desarrollo o mejora, información y control.
- La responsabilidad de la evaluación recae en una agencia de evaluación que es independiente del gobierno y de las instituciones de educación superior.
- El modelo se basa en: una autoevaluación, una visita por un panel de expertos externos y un informe final.
- Las evaluaciones se realizan tanto de las instituciones de educación superior como de materias y programas, junto con la acreditación.
- Se da una tendencia a la participación de los alumnos y su inclusión en los paneles de expertos.
- Se pretende ir introduciendo expertos del mundo empresarial o de la administración en los paneles de expertos.

Características específicas a resaltar de los modelos:

- El sistema de educación superior del Reino Unido ha pasado de ser un modelo de amplia autonomía universitaria a un modelo más centralizado, mientras que el modelo sueco y el español han evolucionado en sentido opuesto.
- El Reino Unido es el país que posee un sistema de evaluación externa de la calidad más desarrollado y complejo. Esto supone un

trabajo extra considerable para el personal de las instituciones de educación superior.

- Actualmente no se puede hablar de un único modelo británico; por un lado, estarían Inglaterra e Irlanda del Norte, junto a Gales con pequeñas variaciones del modelo, y, por otro lado, Escocia.

- A grandes rasgos podríamos decir que el modelo inglés evoluciona de una revisión de materias hacia una auditoría institucional, mientras que el modelo escocés evoluciona de una revisión de materias hacia una revisión orientada a la mejora (ELIR).

- Suecia, por su parte, ha evolucionado de la auditoría institucional, orientada hacia la mejora a evaluaciones nacionales de materias en las que el componente de control y sanción juega un papel relevante.

- España continúa con la evaluación institucional o evaluación para la mejora de las titulaciones que no tiene un componente sancionador, pero comienza también a desarrollar la acreditación de titulaciones en la que los malos resultados sí tienen una penalización.

- El modelo escocés actual, el ELIR, es bastante innovador al tratarse de un modelo consensuado con las instituciones de educación superior, y muestra un giro de una evaluación orientada a la rendición de cuentas hacia una evaluación orientada a la mejora.

- Otro aspecto innovador del ELIR es que plantea analizar explícitamente el papel que juegan los propios estudiantes en su experiencia de aprendizaje, y cómo ejercen éstos su responsabilidad como agentes activos del proceso.

- Sí se puede hablar de un modelo británico en cuanto a transparencia para la opinión pública, ya que toda la información se encuentra fácilmente disponible. Incluso el acceso a los informes de todas las instituciones que han participado en los distintos programas. El modelo español, por su parte, es el que menos información ofrece a la sociedad.

- La evaluación externa de la calidad en el Reino Unido desde 1992 ha sido fundamentalmente sumativa y no formativa; mientras que en Suecia y España ha estado más orientada hacia la mejora.

- En el Reino Unido la evaluación externa desde 1992 afecta a la distribución de fondos, es decir, que tiene un efecto directo de premio o castigo sobre las instituciones. En Suecia, hasta 2001, no existe una relación directa entre los resultados obtenidos en las evaluacio-

nes y los fondos asignados; con el nuevo modelo que se introduce en 2002 se deja clara la función de control y sanción. En España los resultados de la evaluación no tienen efectos directos en la distribución de fondos.

- Suecia es el único país que utiliza el mismo panel de expertos para evaluar todos los programas de una materia en todas las instituciones de educación superior.

- Si bien en los últimos años se ha facilitado la participación de los alumnos en los programas de evaluación, todavía esa participación es escasa en el Reino Unido y en España, porque no se ha conseguido involucrarlos.

- La participación de los empresarios es aún más escasa, ya que se constata que las instituciones no poseen, en ninguno de los tres países, cauces sistematizados para recoger la información de los empresarios que contratan a los egresados.

- En el caso del Reino Unido es sorprendente el bajo número de revisiones negativas en cualquier materia o aspecto analizado y la rapidez con la que las universidades consiguen mejorar las valoraciones negativas.

Futuras investigaciones:

- Este trabajo se enmarca dentro de una investigación más amplia en la que se pretende relacionar *conceptos y modelos de calidad con enfoques y modelos de evaluación* profundizando en los *resultados reales de la evaluación*, y consideramos que es este último apartado el punto más débil de todos los modelos y es el que requiere un mayor desarrollo.

- Una segunda cuestión relacionada con la anterior y que se está planteando desde las instituciones universitarias en los «modelos más maduros» es el análisis coste-beneficio de las evaluaciones. Son muchos los recursos, tanto financieros como humanos, que se dedican a estas actividades, y los beneficios que se obtienen para las instituciones de educación superior no están claros.

- En tercer lugar hay que oír las voces de alarma que van surgiendo sobre el peligro de las *evaluaciones escaparate*, lo cual nos indicaría que las instituciones comienzan a *conocer cada vez mejor las reglas del juego* y se adaptan mejor a las mismas sobrevalorando los resultados positivos y ocultando las debilidades.

5. BIBLIOGRAFÍA

- CALDWELL (2001): «Higher Education in Scotland: Diversity, distinctiveness and devolution», en D. Warner y D. Palfreyman (eds.): *The State of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, Buckingham: SHRE/Open University Press.
- CANNON, S. (2001): «The Funding Councils: Governance and Accountability», en D. Warner y D. Palfreyman (eds.): *The State of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, Buckingham: SHRE/Open University Press.
- CLARK, B. R. (1983): *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (2000): *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades. Informe Anual de la Segunda Convocatoria*, Secretaría General. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Madrid.
- CONSEJO DE COORDINACIÓN UNIVERSITARIA (2002): *Plan Nacional de la Evaluación de las Universidades. Informe global 1996-2000*, Secretaría General. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Madrid.
- 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.
- (1997): *Obstacles to transforming Higher Education*, ponencia presentada en «Studying Obstacles», conferencia organizada por LSVb (The National Union of Students of the Netherlands), Nijmegen, Países Bajos.
- (1999): *Quality in higher education*, ponencia presentada en la Swedish Quality Conference, Göteborg.
- (2002): «The end of Quality?», *Quality in Higher education*, vol. 8, nº 1.
- NATIONAL AGENCY FOR HIGHER EDUCATION (2003): *How did things turn out? The National Agency's Quality Appraisals 2002*.
- (2004): *How did things turn out? A mid-term report on the National Agency for Higher Education's quality evaluation 2001-2003*.

- NEAVE, G. (2001): *Educación superior: historia y política, estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Gedisa, Barcelona.
- QAA (QUALITY ASSURANCE AGENCY FOR HIGHER EDUCATION) (2003): *Handbook for enhancement-led institutional review: Scotland*.
- SCOTT, P. (2001): «Conclusion: Triumph and Retreat», en D. Warner y D. Palfreyman (eds.): *The State of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, Buckingham: SHRE/Open University Press.
- SURSOCK, A. (2003): «Reflection from the Higher Education Institutions' Point of View», *Working on the European Dimension of Quality. Report of the Conference on quality assurance in higher education as part of the Bologna process*, Amsterdam, 12-13 marzo 2002. <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engbook03workingeuropeandimension.pdf>
- TROW, M. (1996). «Trust, markets and Accountability in Higher Education: A Comparative perspective», *Higher Education Policy*, vol. 9, nº 4, pp. 309-324.
- 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 y D. Palfreyman (eds.): *The State of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, Buckingham: SHRE/Open University Press.
- WESTERHEIJDEN, D. F. (2003): «Movements towards a European Dimension in Quality Assurance and Accreditation», en *Working on the European Dimension of Quality. Report of the conference on quality assurance in higher education as part of the Bologna process*. Amsterdam, 12-13 marzo 2002. <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/engbook03workingeuropeandimension.pdf>