

LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN ESPAÑA

Carmen Carrión Carranza

Toda mejoría de la democracia en el sentido de satisfacer los derechos de los ciudadanos a una mejor educación, adquiere forzosamente el carácter de reforma de la estructura sociopolítica.

Olaf Palme

La evaluación ha sido un tópico común en las políticas que, sobre la educación superior, han sido puestas en práctica en el mundo desarrollado. Concretamente en Europa, algunos países, como Inglaterra, tienen una larga tradición en la organización de mecanismos sistemáticos de control, supervisión y evaluación de la educación en general, y del nivel superior, en particular. Desde hace más de dos décadas, la mayoría de estos países han ideado reformas educativas del nivel superior con fines de “modernización”¹ o puesta al día de las estructuras institucionales, de acuerdo con la evolución social, económica, demográfica, etc., de la sociedad respectiva.

Para cada reforma, por necesidades de verosimilitud, transparencia de objetivos, legitimidad y claridad de acciones, definición de propósitos o de rumbo, etc., se ha tenido que evaluar, previamente, el sistema educativo del país de referencia.

El desarrollo de los procesos de evaluación ha permitido el establecimiento de organismos, estructuras organizativas, creación de técnicas y procedimientos evaluativos, etc., para la apreciación del sistema de educación superior del país respectivo, y han sido aplicados, también, en las instituciones individualmente consideradas.

La evaluación, en estos países, se ha constituido en un procedimiento que avala la primacía de algún tipo de educación superior de cara a la competitividad doméstica e internacional, el prestigio social de las instituciones, la eficiencia en el uso de los recursos, la satisfacción de los usuarios del servicio educativo, la preferencia social por algún tipo de institución, etc.

La educación superior española, por su parte, no pudo ser objeto de reforma a la par del resto de los países europeos sino hasta que se dieron las condiciones suficientes de credibilidad política y social con relación a un proyecto de transformación educativa. En 1970, se emitió una Ley General de Educación que, entre otras cosas, intentó dar solución al crecimiento, sin precedentes, de demanda de educación superior, sin embargo, las expectativas de la sociedad se dirigían en ese momento, ante todo, a la recomposición política del estado español. Es hasta 1978, cuando se firma un nuevo pacto constitucional, cuando se crean las bases de una recomposición educativa.

La educación superior española es, actualmente, producto de una reforma estructural e idiosincrásica dirigida a la “modernización” y puesta al día de la formación profesional de nivel superior, sobre todo, y de la investigación universitaria. Dicha reforma confronta, por un lado, la tradición secular (medieval) de la universidad y, por otro, es una respuesta a las modificaciones políticas, demográficas, sociales, económicas, de producción, etc., de la sociedad española y al proyecto de integración europea del país ibero. Puede afirmarse que la reforma universitaria, iniciada en 1983, como parte del programa de gobierno del programa de gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), ha puesto las condiciones para que la universidad española transite por un estado de transformación hacia la consolidación de una nueva forma de concebir a las instituciones de educación superior. Esta concepción, por lo demás, no es nueva en el mundo occidental; la novedad en el contexto español reside en el hecho de manifestar un propósito de integración de la universidad en la modernización de la sociedad y la economía del país, con formulas y procedimientos exitosos tanto en EEUU como en Europa. Prueba de ello son los ensayos de vinculación de la universidad con las empresas, que han producido un incremento acelerado de contratos de investigación y de actividades de formación y la creación de organismos intermedios, propiciatorios de dicha vinculación.²

¹UNESCO-State Committee of the USSR for Public Education. Scientific Research Institute for Problems of Higher Education, “Methodologies of educational policy and reform evaluation”, Materiales of national workshop, Moscú, 1990.

²Fundación Universidad-Empresa, pasado, Presente y futuro de las relaciones universidad-empresa, Madrid, Fundación

1.- LA EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR PARA LA REFORMA.

Tras las selecciones de 1982, el gobierno socialista afrontaba el reto de conseguir un sistema educativo de mayor calidad y más equitativo y, sobre todo, capaz de recuperarse del atraso que España tenía frente a las democracias avanzadas. La opinión que un gran sector de la sociedad tenía sobre el sistema educativo la sintetizó el Ministro de Educación de ese momento: “la historia de la educación en nuestro país ha sido en buena parte la historia de una frustración de las aspiraciones de progreso”.³

A principios de los ochentas, España era uno de los pocos países de Europa y del mundo desarrollado que no había realizado una reforma educativa. En este contexto, se volvió imperiosa la necesidad de vislumbrar los alcances y procedimientos de una transformación de la educación superior, en el marco de una reforma del sistema educativo general, acorde con las aspiraciones de una sociedad diferente.⁴

Se llevó a cabo, de esta forma, una evaluación que diera fundamento a dicha transformación.

La evaluación para la reforma de la educación superior, realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia del gobierno español, sintetizó una serie de problemas de este nivel educativo, relacionados con la calidad de las universidades y la equidad en el acceso a las instituciones, que eran vox populi entre las comunidades universitarias y la sociedad civil:

a) Los números

- De 1960 a 1980, la población estudiantil se multiplicó nueve veces: de 71 mil alumnos a 650 mil, respectivamente.
- De 1960 a 1980, la tasa de escolarización pasó del 2 % al 17 % del grupo de edad de 18 a 25 años.
- El volumen de titulados universitarios desempleados pasó de 5 % en 1976, a 14 % en 1983. Al mismo tiempo se previó para 1990 un millón de titulados y para el año 2000 entre 1 300 000 y un millón y medio de titulados, muchos de ellos con un futuro laboral incierto en condiciones de competencia profesional con los universitarios del resto de los países de la Comunidad Económica Europea.
- La escasa demanda de estudios superiores no universitarios, es decir de estudios en las Escuelas Técnicas Superiores (5 %), y una mayor demanda de estudios universitarios de ciclo largo (74 %) frente a los de ciclo corto (26 %).
- En estrecha relación con los datos inmediatos anteriores, se observó una concentración de la matrícula en las áreas que, en ese momento, tenían una menor relación con las oportunidades de empleo (filosofía y letras, medicina y derecho).
- En la década de los setenta se crearon 122 facultades, 133 escuelas universitarias, 11 escuelas técnicas universitarias. Asimismo, se crean en veinte años 18 universidades (30 universidades en total en 1980). Esta expansión del sistema de educación superior se había hecho sin la planificación adecuada que asegurara la calidad, la suficiencia de recursos y la estabilidad en el perfil institucional.

En 1983, el gasto público corriente asignado a las universidades representaba la proporción del PIB más bajo en comparación con el resto de los países de la CEE.

De 1976 a 1983, las tasas por matrícula se incrementaron 450 %, mientras que la aportación del Estado al presupuesto de las universidades y los sueldos abonados directamente por él crecían 300 %. De esta forma las tasas han pasado de representar un 8 % de la financiación total de la universidad a un 26 %, mientras que las transferencias corrientes del Estado han disminuido 9 % en el mismo periodo (57 %, en 1983).

Universidad-Empresa, 1989.

³Maravall, José María, La reforma de la enseñanza, Barcelona, Edit. Laia, 1984, p.7

⁴Un análisis exhaustivo de las causas y los orígenes de la reforma de la educación española puede consultarse en Carrión Carranza, Carmen, “Las reformas educativas en la década de los ochenta: el caso de España”, PLANIUC (Universidad de Carabobo, Venezuela) Años 6-7 No 11-14, enero-diciembre, 1987-1988.

- En 1982, uno de cada ocho alumnos universitarios disfrutaba de una beca pero la proporción disminuía a uno de cada 13 si se excluían las ayudas de libros, que representaba el 41 % del número total de ayudas, con el agravante de que el importe era exiguo. Asimismo, existía una excesiva heterogeneidad de tipos de ayuda lo que dificultaba una política racional de fomento educativo.

b) Los principios de la calidad.

El grave desajuste entre la evolución de la sociedad y la adaptación de la universidad, se manifestó en: una proliferación de categorías docentes y de profesores no definitivos; la vinculación de los profesores a una asignatura específica y muy limitada; la obsolescencia de los métodos de contratación de profesores; el número insuficiente de profesores con posgrado; condiciones de trabajo “profundamente” insatisfactorias (desprestigio social y una retribución proporcionalmente menor del profesor de tiempo completo frente al profesor por asignatura).

- Con relación a las condiciones de los profesores, los currículos universitarios presentaban considerables lagunas en relación con las innovaciones del conocimiento y contradicciones en los contenidos; la normatividad para las modificaciones curriculares era excesivamente rígida y las posibilidades de formación polivalente prácticamente nulas.
- La organización de los estudios de tercer ciclo (posgrado) eran producto de improvisaciones de acuerdo con las preferencias del profesorado, sin líneas de investigación y sin prioridades académicas.
- La desorganización de la estructura del soporte de la investigación universitaria y su desvinculación con la formación profesional y, sobre todo, de los estudios de posgrado.

2. LA REFORMA DE LA EDUCACION SUPERIOR

En 1983 se emite la Ley de Reforma Universitaria (LRU) que constituyó el marco normativo de modernización de las universidades españolas, bajo dos principios complementarios: calidad y equidad. La LRU ordenó que las universidades formularan sus estatutos para la regulación de sus actividades bajo las nuevas ordenanzas de la misma ley. Se señalaban los temas que debían incluir los estatutos de cada universidad en uso de su autonomía: la definición de su régimen de gobierno, la potestad sobre la administración de sus bienes, el establecimiento y modificación de su plantilla, la selección, promoción y formación del personal docente e investigador y de administración y de servicios, las políticas de admisión, permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes, etc.

No obstante lo anterior, el gobierno determina, según esta ley, los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios. El ingreso estaría condicionado a la capacidad de cada universidad, que estaría fijada por cada institución. Asimismo, el gobierno se compromete a establecer una política de inversiones para atender las demandas de educación superior, teniendo en cuenta el gasto público, la planificación de las necesidades y la compensación de los desequilibrios territoriales. Por otro lado, la ley marca la instrumentación de una política de becas, ayudas, créditos, exención de pagos, etc., por parte del Estado, las Comunidades Autónomas y las propias universidades.

La coordinación y la planificación del sistema de universidades quedaría a cargo del Consejo de Universidades (órgano que agrupa al conjunto de sectores de las universidades, presidido por el Ministro de Educación y Ciencia) y las Comunidades Autónomas (lo análogo a los estados soberanos de la federación mexicana) coordinarían a las instituciones dentro de su circunscripción.

Entre los temas figuró la ordenación definitiva del sistema académico administrativo en departamentos, escuelas y facultades. Se define a los departamentos como los órganos básicos encargados de reorganizar, desarrollar y articular la enseñanza e investigación de sus respectivas áreas de conocimiento en una o varias facultades y escuelas. Los departamentos agruparían a docentes e investigadores de una misma área de conocimiento (Art. 7).

Las facultades y escuelas se encargarían de la gestión administrativa y la organización conducente a la obtención de títulos académicos. Los títulos corresponderían a los tres ciclos en que se dividiría la enseñanza universitaria: diplomado, licenciatura y posgrado (Arts. 8 y 30, respectivamente).

Para el diseño de planes de estudio, la ley señalaba que debían incluir, al menos, las materias obligatorias y optativas, los períodos de escolaridad y los trabajos que deben realizar los estudiantes (Art. 29). La definición de las pautas de innovación, reforma, actualización, etc., curriculares sería potestad de cada universidad.

La LRU, asimismo, prevé que las Comunidades Autónomas financien a las instituciones de su circunscripción, además de que se enlistan las posibles fuentes de financiamiento complementario, de las que los pagos de matrícula implican un monto considerable para los presupuestos de las instituciones. Asimismo confiere el derecho a las universidades, de establecer contratos con empresas u organismos públicos que necesitan servicios de investigación o docencia (Art. 11).

Con respecto a los profesores universitarios, la LRU regularizó el régimen laboral de los profesores para fomentar la dedicación exclusiva. Para esto se diversificaron los requisitos de admisión de los profesores y se aseguró la estabilidad laboral. La enorme cantidad y categorías docentes se reagruparon en dos: catedráticos y profesores. Todos tendrían como mínimo el título de doctorado y años de experiencia docente; a los profesores de escuelas universitarias sólo se les pidió el grado de licenciatura. Las necesidades de los profesores “no numerarios” (no definitivos) fueron, asimismo, atendidas por la LRU, con la asignación de plazas definitivas dentro de las categorías señaladas arriba, de tal forma que para 1988, el status laboral “no numerario” desaparecería definitivamente. (Arts. 33, 34, 35, 36, 37 y 38).

Una innovación que dio carácter definitivo a la naturaleza social de las universidades españolas fue la creación de los Consejos Sociales para cada institución. Estos Consejos son organismos que agrupan a representantes de grupos empresariales y sindicales, además de otros representantes de grupos con influencia social decretados por los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Son órganos de debate, de consulta y de decisión, sobre diferentes tópicos que atañen a la institución respectiva. Sus funciones son la aprobación del presupuesto y de la programación administrativa de la universidad; la supervisión de las actividades de carácter económico y de la eficiencia de los servicios universitarios, así como la promoción para adquirir financiamiento no gubernamental.

Esta ley habría de instrumentarse por etapas, en la medida en que las universidades fueran diseñando los nuevos estatutos de acuerdo con la ley. Por ejemplo, el primer paso de legitimación de la reforma habría de ser la regularización, durante 1986, del régimen laboral del profesorado universitario español. Por otro lado, la puesta en marcha de la reforma curricular habría de concretarse entre 1988 y 1990.

3. LA EVALUACION DE LA REFORMA UNIVERSITARIA ESPAÑOLA

La lectura de la Ley de Reforma Universitaria evidencia, como casi todas las leyes de reordenación general, algunos problemas de configuración de procedimientos para su aplicación. Por ejemplo, en la redacción de estatutos cada universidad interpretó los términos de “moderno” y “democrático” según sus necesidades institucionales. Por otro lado, la estrategia de la reforma no establece mecanismos de vinculación con los niveles inferiores de escolaridad, sobre todo son de notar los aspectos técnicos de secuenciación curricular y la formación de profesores para estos niveles. En el caso de los profesores universitarios la reforma estableció las condiciones para su seguridad laboral, sin embargo la ausencia de compensaciones basadas en la competencia profesional, provocaría su desvinculación del trabajo docente.⁵

En 1987, el Consejo de Universidades, a través del Ministro de Educación y Ciencia, contrató los servicios del International Council for Educational Development (ICE) con el fin de evaluar las primeras etapas de la instrumentación de la reforma universitaria española.⁶ Algunos de los resultados más relevantes de dicha evaluación fueron los siguientes:

⁵Véase un análisis más detallado en Carrión Carranza, *Ibid.*

⁶International Council for Educational Development, *La reforma universitaria española, evaluación e informe*. Informe pre-

3.1. Los procedimientos de admisión de alumnos.

En el curso académico 86 87, el gobierno llevó a la práctica un procedimiento de distribución de la matrícula entre las instituciones universitarias mediante un sistema de “techos selectivos” que consistió en la reubicación de alumnos de primer ingreso, que aspiraban a carreras saturadas en centros de espacios infrautilizados. El criterio de reubicación fue, de esta manera, la capacidad instalada de las universidades.

Este modelo evita deliberadamente, las consideraciones del equilibrio de profesionales respecto a las demandas del mercado laboral. Los resultados de este procedimiento fueron satisfactorios en el primer año de su aplicación, sin embargo, el ICED recomendó una evaluación sistemática de la capacidad universitaria existente en relación con las posibles necesidades futuras de la sociedad y las exigencias de empleo.

3.2. El nuevo régimen académico-laboral de los profesores.

El proceso de regularización laboral de los profesores no numerarios, iniciado a partir de la aprobación de la LRU, arrojó como resultado que para 1988 el 60 % de los profesores universitarios tuvieran un régimen laboral definitivo. La meta en este tema, fijada por la ley, era de 80 %. En opinión del ICED, la proporción establecida en la ley habría de reducirse a entre un 65 % y 79 % a fin de asegurar que a través de los profesores no numerados los cuadros docentes se renueven, no sólo como personal, sino también para hacer más flexible la introducción a la universidad de los avances y las necesidades sociales en materia tecnológica, laboral, científica, etc. Esto aseguraría, asimismo, una juventud relativa del cuerpo de profesores de las universidades. En su opinión habría que instrumentar, también, políticas que favorecieran la movilidad vocacional, salarial y la competencia entre instituciones para conseguir a los mejores profesores y científicos.

3.3. La transición en los órganos de gobierno. Su efecto en el financiamiento de las universidades.

El traslado de responsabilidades de regularización de las universidades del gobierno central a las Comunidades Autónomas, estaba, en 1987, en un momento de transición debido a los procesos de consolidación del régimen de las autonomías. En otras comunidades con tradición educativa nacional (como Cataluña, País Vasco, Galicia, etc.) el traslado ha sido expedito. Sin embargo, los procedimientos de asignación presupuestaria y control de gasto educativo aún no han sido clasificados del todo; por ejemplo, no se ha establecido un procedimiento claro mediante el cual el gobierno central asigna el presupuesto general a cada Comunidad y la forma como ésta define los presupuestos de las universidades. Es de suponerse que las universidades entrarían en competencia con otros sectores en relación con la asignación de presupuestos. Las universidades, a su vez, tendrían que presentar los proyectos de presupuestos y las justificaciones del gasto al Consejo Social y a las autoridades de la Comunidad correspondiente.

Con respecto al Consejo Social, es esperable que esta nueva forma de participación en la educación superior lleve algún tiempo antes de que los representantes sociales consideren la responsabilidad de su involucramiento en las universidades y éstas, a su vez, consideren las ventajas de discutir abiertamente la satisfacción social de sus servicios.

Por otro lado, el Consejo de Universidades, con las funciones determinadas por la LRU para él, tiene la ventaja de congrega a las partes (gobierno y universidades) involucradas en la educación superior. En opinión del ICED habría que evitar que dicho Consejo se convirtiera en un órgano burocrático más y se transformara en un cuerpo de asesoría especializada para las universidades, sobre todo en materia de costos y de eficiencia.

3.4. Estructura académico administrativa.

Los artículos de la ley referidos a la organización de departamentos en las facultades recoge una práctica universitaria relativamente reciente que le da características singulares a la educación superior

parado para el consejo de Universidades, s/f.

española; de hecho, las facultades están organizadas en departamentos desde mediados de los sesenta y actualmente existe una especie de “sincretismo” entre la organización de claustros y facultades con el departamento típico de las universidades anglosajonas. La organización interdisciplinar y la flexibilidad curricular quedan, de esta forma, bajo la voluntad de cambio real de las universidades individualmente consideradas.

4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA EVALUACION DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

En varios capítulos de la evaluación hecha por el ICED se menciona la necesidad de evaluaciones sistemáticas sobre diferentes aspectos de las instituciones universitarias: utilización de planta física, costos, rendimiento escolar y eficiencia terminal, comparaciones con programas de estudio de otros países del área, eficiencia del gasto, etc. Este listado no es más que la constatación de una carencia de tradición planificadora del sistema universitario español, de la falta de conciencia de la utilidad de la evaluación y de la ausencia de autoestudios por parte de las instituciones. La contratación de un grupo de expertos extranjeros para evaluar la reforma universitaria es, al menos, un acercamiento a estos procedimientos profusamente utilizados en los países del primer mundo.

Se podría anticipar que, en la medida en que las universidades españolas se vean forzadas a competir por un prestigio internacional, en el marco de su integración a las políticas educativas de la Comunidad Europea, la planificación del sistema de educación superior español, la planificación estratégica de las instituciones y las evaluaciones sistemáticas habrán de ser prácticas de uso común. De hecho, la creación de una comisión de planeación en el seno del Consejo de Universidades y la consolidación de los Consejos Sociales en cada universidad podrían convertirse en estructuras evaluadoras o que propiciarían, como política nacional, la ponderación de la satisfacción social del servicio educativo de nivel superior. Asimismo, algunas instituciones han iniciado recientemente proyectos de autoevaluación, con procedimientos sistematizados y plenamente aceptados por las comunidades institucionales. Es de notar, cuando menos en un caso (Universidad Politécnica de Madrid), el desarrollo de indicadores de calidad y procedimientos para establecer juicios valorativos.⁷

⁷balbas, Antón, et al. Estudio sobre “Evaluación educativa de instituciones universitarias”, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid (Instituto de Ciencias de la Educación), 1990.