

Gobernanza y calidad en el sistema educativo finlandés: de la inspección a la evaluación para la mejora

/

Governance and quality in the Finnish education system: from inspection to assessment for improvement

María Goretti Alonso-de-Castro

Servicio de Inspección de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Este

Aurora Gil Serrano

Inspectora de Educación jubilada. Madrid-Capital.

Francisca Luengo Cáceres

Inspectora de Educación jubilada. Madrid-Norte.

Sonsoles Arribas Barroso

Servicio de Inspección de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Sur

DOI: <https://doi.org/10.23824/ase.v0i44.1015>

Resumen

Este artículo analiza el modelo de aseguramiento de la calidad educativa en Finlandia, un caso singular en Europa por la sustitución de la inspección escolar tradicional por un sistema basado en la autoevaluación obligatoria de centros y proveedores y en la evaluación externa independiente realizada por FINEEC. Se describen el marco legal y organizativo, la misión y metodologías de FINEEC y el Plan Nacional de Evaluaciones 2024–2027, así como los retos actuales a la luz del descenso sostenido observado en PISA 2022 y de las recomendaciones recientes de la OCDE. A continuación, se desarrolla una comparativa entre España y Finlandia con foco en la Formación de Personas Adultas

(gobernanza, oferta, reconocimiento de aprendizajes, aseguramiento de la calidad y acceso). El análisis se amplía con Francia, apoyándose en el artículo previo ya publicado y citado en este manuscrito y en la movilidad Erasmus+ realizada en la Académie de Versailles, para contrastar tres modelos europeos de garantía pública y sus efectos en cultura profesional, confianza y uso de evidencia. Finalmente, se discuten implicaciones para la inspección en España, proponiendo reforzar la autoevaluación, el uso formativo de datos y la coordinación para la mejora.

Palabras clave: Finlandia; inspección educativa; evaluación externa; autoevaluación; Francia; España; Formación de Personas Adultas; Erasmus+; aseguramiento de la calidad.

Abstract

This article analyzes Finland's educational quality assurance model, a distinctive European case in which traditional school inspection has been replaced by mandatory self-evaluation of schools and providers together with independent external evaluation carried out by FINEEC. It describes the legal and organizational framework, FINEEC's mission and methodologies and the National Evaluation Plan 2024–2027, and discusses current challenges in light of the sustained decline observed in PISA 2022 and recent OECD recommendations. It then provides a Spain–Finland comparison with a focus on Adult Education (governance, provision, recognition of learning, quality assurance and access). The analysis is broadened through the inclusion of France, drawing on a previously published article (cited in this manuscript) and on an Erasmus+ mobility period in the Académie de Versailles, in order to contrast three European models of public quality assurance and their effects on professional culture, trust and evidence use. Finally, the paper discusses implications for inspection in Spain, advocating stronger self-evaluation, formative use of data and coordination for improvement.

Keywords: Finland; educational inspection; external evaluation; self-evaluation; France; Spain; Adult Education; Erasmus+; quality assurance.

Introducción

En las últimas décadas, la supervisión educativa en Europa ha evolucionado desde modelos de control hacia métodos de aseguramiento de la calidad orientados a la mejora. Mientras la mayoría de los países mantienen la inspección educativa como herramienta central (SICI, 2024), Finlandia constituye una excepción singular: abolió la inspección escolar a comienzos de los años noventa y la sustituyó por un modelo basado en confianza profesional, autonomía local y evaluación externa independiente (Eurydice, 2025a; EDUFI, 2024).

En este sistema, la calidad se garantiza mediante la autoevaluación obligatoria de los centros y proveedores y las evaluaciones externas coordinadas por el *Finnish Education Evaluation Centre* (FINEEC), creado por la Ley 1295/2013 como autoridad independiente (Finlex, 2013). El Plan Nacional de Evaluaciones 2024–2027 fija prioridades estratégicas —aprendizajes, equidad, bienestar, transiciones— y asegura que se proporcionen los resultados a los centros para que implementen mejoras, evitando clasificaciones de centros (FINEEC, 2024b; OECD, 2024b).

Este análisis surge de una actividad de observación profesional (*Job Shadowing*) en el marco del proyecto Erasmus+ 2024-1-ES01-KA122-ADU-000237550 (European Commission, 2024), de movilidad de personas adultas, en el que han participado cuatro inspectoras de la Comunidad de Madrid pertenecientes a diferentes direcciones de área territorial (Capital, Este, Norte y Sur). Su estancia profesional en Finlandia ha permitido conocer de primera mano el funcionamiento del sistema, establecer contactos institucionales y contrastar las prácticas finlandesas con las de la inspección educativa española. Esta movilidad complementa la realizada en Francia, que conllevó la visita de diferentes centros vinculados a la *Académie de Versailles* (Francia) durante el mes de marzo de 2025 (Alonso-de-Castro *et.al.*, 2025).

La comparación es especialmente relevante para España y la Formación de Personas Adultas (FPA), ámbito en el que la inspección autonómica juega un papel crucial en la supervisión, orientación y garantía de calidad. El estudio del modelo finlandés ofrece claves transferibles para plantear la inspección como un acompañamiento

evaluativo, fortalecer la cultura de autoevaluación en los Centros de Educación de Personas Adultas (CEPA), favorecer que los resultados de las evaluaciones se comuniquen a los centros de manera útil, comprensible y respetuosa, evitando clasificaciones públicas que puedan tener efectos negativos y atender mejor la equidad y el aprendizaje a lo largo de la vida.

En este artículo, tras presentar el contexto y la relevancia del caso finlandés, se abordan cuatro apartados principales. En primer lugar, se expone el marco legal y organizativo de la calidad del sistema educativo finlandés, con especial atención al papel desempeñado por el FINEEC. En segundo lugar, se ofrece una comparativa entre los sistemas educativos de Finlandia y España, poniendo el acento en la formación de personas adultas y en las políticas de aprendizaje a lo largo de la vida. A continuación, se desarrolla una comparativa en el ámbito de la inspección educativa entre España, Finlandia y Francia, que permite identificar coincidencias, divergencias y posibles aprendizajes transferibles. Finalmente, se presentan las conclusiones, que sintetizan los principales hallazgos y reflexionan sobre sus implicaciones para la práctica de la inspección en España.

1.- Marco legal y organizativo de la calidad del sistema finlandés.

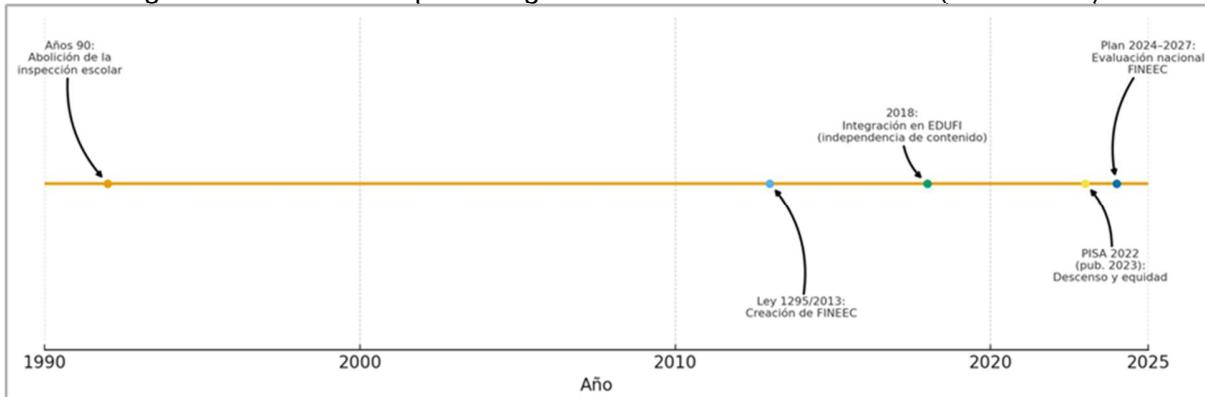
La configuración actual del aseguramiento de la calidad en Finlandia se apoya en una base jurídica relativamente reciente. La Ley 1295/2013 y el Decreto 1317/2013 establecen el mandato y la organización de FINEEC como autoridad independiente de evaluación, garantizando su autonomía en la definición de contenidos y en la publicación de resultados (Finlex, 2013; FINEEC, 2024a). En 2018, el organismo quedó integrado administrativamente en la Agencia Nacional de Educación (EDUFI), si bien se mantuvo su independencia funcional y técnica (EDUFI, 2024). El Ministerio de Educación y Cultura proporciona la financiación y aprueba el Plan Nacional de Evaluaciones cuatrienal, con revisión intermedia para ajustar prioridades emergentes (FINEEC, 2024).

El modelo finlandés descansa en tres principios: la orientación y desarrollo continuo más que de control e inspección, la responsabilidad local con amplia autonomía para diseñar e implementar la autoevaluación y unas evaluaciones nacionales coordinadas por

FINEEC que sirven para apoyar la mejora y fundamentar la toma de decisiones (Eurydice, 2025a; Thrupp *et.al.*, 2023). La supresión de la inspección escolar a comienzos de los años noventa marcó un punto de inflexión histórico en este enfoque (OECD, 2024b).

La Figura 1 recoge esta evolución mediante una línea de tiempo que sitúa los hitos principales: la abolición de la inspección escolar en los noventa, la ley fundacional de FINEEC en 2013, su integración orgánica en EDUFI en 2018, la publicación, en 2023, de los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes 2022 (PISA, *Programme for International Student Assessment*, en inglés) y la aprobación del Plan Nacional de Evaluaciones 2024–2027 (OECD, 2023; FINEEC, 2024b).

Figura 1. Línea de tiempo de la garantía de calidad en Finlandia (1990–2025)



Fuente: elaboración propia con base en Finlex, FINEEC, EDUFI y OECD/PISA 2022

1.1.- FINEEC: misión, estructura y plan 2024-2027

El Finnish Education Evaluation Centre constituye el eje vertebrador del sistema de aseguramiento de la calidad en Finlandia. Su mandato legal es amplio y abarca todos los niveles educativos: la educación y atención de la primera infancia (EAPI) y la educación preescolar, la educación básica, el bachillerato general, la formación profesional inicial y continua, la educación superior universitaria, incluyendo las universidades de ciencias aplicadas (*University of Applied Sciences*, UAS por sus siglas en inglés, centradas en la formación superior práctica y profesional para el mundo laboral), la educación en artes básicas y la educación de personas adultas (FINEEC, 2024a; Eurydice, 2025a). Este alcance sistémico le confiere una posición singular en Europa, ya que integra bajo un

mismo organismo funciones que en otros países suelen estar fragmentadas entre varias agencias u organismos.

En términos organizativos, el FINEEC dispone de una plantilla cercana a las 40 personas, distribuidas en cuatro unidades especializadas: educación general, formación profesional y EAPI, educación superior y educación de personas adultas y servicios de desarrollo. Este diseño le permite atender tanto la dimensión técnica de las evaluaciones como la producción de materiales de apoyo, guías metodológicas y formación para los centros y proveedores educativos (SICI, 2024). Su lema institucional, *“Foresight and effective evaluation”*, subraya la doble orientación hacia la anticipación de tendencias y la utilidad práctica de las evaluaciones para la mejora (FINEEC, 2024a).

El Plan Nacional de Evaluaciones 2024–2027, aprobado por el Ministerio de Educación y Cultura, marca las prioridades para un ciclo de cuatro años e incluye una revisión intermedia que permite ajustar los objetivos en función de cambios normativos o reformas curriculares. El plan contempla tres grandes tipos de actividades (FINEEC, 2024b):

- Evaluaciones de los resultados de aprendizaje, realizadas en ciclos cortos sobre materias específicas —por ejemplo, lengua materna, matemáticas o ciencias— a partir de muestras representativas.
- Evaluaciones temáticas y de sistema, centradas en aspectos clave como el bienestar escolar, la inclusión, la transición entre etapas o el impacto de las reformas.
- Evaluaciones de la gestión de la calidad, destinadas a analizar cómo los centros y proveedores educativos diseñan y aplican sus propios sistemas de aseguramiento interno.

En el ámbito de la educación superior, FINEEC desarrolla un modelo de auditorías externas de los sistemas internos de calidad de universidades y UAS. Estas auditorías culminan con una decisión colegiada del Comité de Evaluación, en la que se determina si el sistema de calidad de la institución auditada cumple con los estándares europeos

(ENQA/ESG). Este enfoque sitúa a Finlandia en línea con las prácticas de calidad reconocidas internacionalmente, pero con un énfasis claro en el carácter formativo y de mejora continua (OECD, 2024b).

1.2.- Metodologías: evaluación para la mejora

El enfoque metodológico de FINEEC se define como *enhancement-led evaluation*, es decir, evaluación orientada a la mejora. A diferencia de los modelos basados en la supervisión jerárquica, este enfoque concibe la evaluación como un proceso de retroalimentación estructurada que ayuda a los centros y proveedores a identificar fortalezas, detectar áreas de mejora y planificar acciones de desarrollo (Simola *et.al.*, 2009; FINEEC, 2024a; OECD, 2024b).

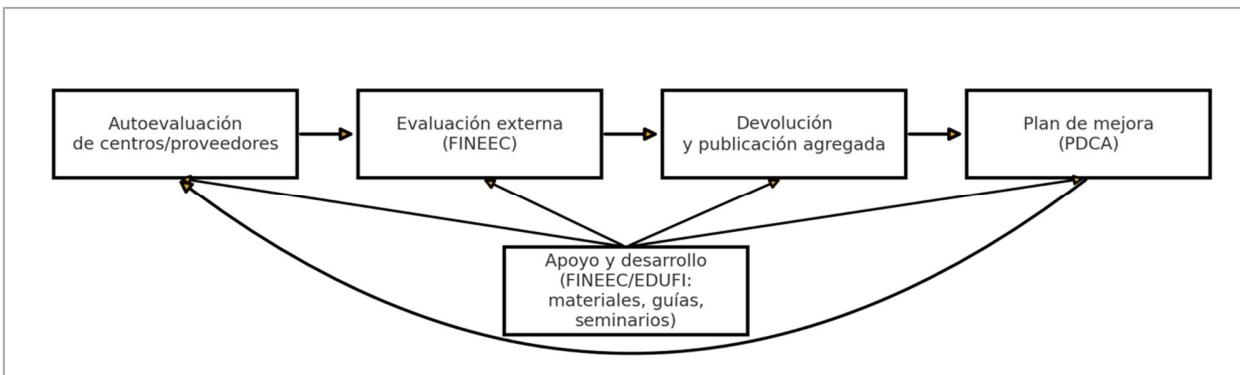
La autoevaluación constituye el pilar esencial: cada proveedor debe analizar su propio funcionamiento a partir de criterios y guías comunes. Este proceso se acompaña con materiales metodológicos, seminarios y formación elaborados por FINEEC, lo que facilita la construcción de una cultura de calidad basada en la reflexión interna y en la comparación con estándares nacionales (Eurydice, 2025a).

En paralelo, se realizan evaluaciones de resultados de aprendizaje en áreas clave — como lengua materna o matemáticas— con muestras representativas a escala nacional. Los informes derivados se publican en formato agregado y realizan recomendaciones de política educativa, mientras que los centros reciben sus resultados de forma confidencial, comparada con la media nacional. Este procedimiento asegura que la información sea útil para la mejora sin generar rankings públicos de centros, evitando efectos de estigmatización o competencia desleal (SICI, 2024).

La metodología se adapta al nivel educativo. En la EAPI, el foco no se sitúa en medir el rendimiento de niños y niñas, sino en analizar los procesos pedagógicos y las condiciones del entorno de aprendizaje. En la Formación Profesional (FP), las evaluaciones han revisado la calidad de los sistemas de gestión y la validez de las demostraciones de competencia que fundamentan las cualificaciones basadas en resultados (FINEEC, 2024b). En la educación superior, se aplican auditorías externas de los sistemas internos

de calidad institucional, que culminan con una decisión colegiada del Comité de Evaluación con base en los estándares europeos precitados.

Figura 2. Cadena de aseguramiento de la calidad (Finlandia)



Fuente: elaboración propia

En conjunto, la Figura 2 sintetiza esta lógica en una cadena de aseguramiento de la calidad: la autoevaluación como punto de partida, la evaluación externa independiente como garantía pública, la devolución o entrega de resultados útil como motor de aprendizaje institucional, los planes de mejora como eje de acción cíclica y el apoyo sistemático de FINEEC/EDUFI como acompañamiento transversal. Esta arquitectura explica por qué el sistema finlandés logra conjugar confianza profesional y rendición de cuentas, sin recurrir a la inspección escolar tradicional (OECD, 2024b; Eurydice, 2025a).

1.3.- **Evidencias recientes y debates**

De lo analizado previamente se observa una gran solidez del enfoque finlandés, que descansa en tres condiciones de partida que conviene explicitar (Thrapp et.al., 2023; FINEEC, 2024b; OECD, 2024a; OECD, 2024b; Eurydice, 2025a):

- En primer lugar, una profesionalidad docente alta: la formación inicial del profesorado se sitúa, con carácter general, en el nivel de máster para la educación básica y el bachillerato general, en un contexto de selección universitaria exigente; con matices según perfiles y etapas, esta elevada cualificación se mantiene como rasgo estructural del sistema y refuerza la capacidad de autorregulación profesional.

- En segundo lugar, autonomía escolar con responsabilidad: la gobernanza municipal y la autonomía pedagógica de los centros se acompañan de obligaciones explícitas de rendición profesional, entre ellas la autoevaluación de proveedores y centros, la referencia a marcos curriculares nacionales y la devolución comparada de resultados, configurando un modelo de reporte sin rankings públicos a nivel de centro.
- En tercer lugar, evaluación externa rigurosa: la arquitectura se completa con evaluaciones externas coordinadas por FINEEC, que combinan evaluaciones muestrales de resultados, evaluaciones temáticas y auditorías (especialmente en educación superior), aportando evidencia sistemática para orientar la mejora y reforzar la transparencia del sistema sin recurrir a mecanismos de clasificación pública.

No obstante, los datos de PISA 2022 confirman una tendencia de descenso sostenido en el rendimiento del alumnado finlandés que se remonta a mediados de la década de 2000. En comparación con los niveles de 2006–2012, Finlandia ha perdido más de 20 puntos en lectura, matemáticas y ciencias, con un deterioro adicional particularmente acusado entre 2018 y 2022 (OECD, 2023). A pesar de ello, el país mantiene fortalezas relativas en equidad educativa, con menores diferencias entre alumnado de distinto origen socioeconómico que la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como en indicadores de pertenencia escolar, clima de aula y sentido de bienestar (OECD, 2024a).

La evaluación externa de la OCDE sobre FINEEC (2024b) subraya que el organismo funciona de manera eficaz y goza de una fuerte legitimidad, pero identifica también áreas de mejora estratégicas:

- incrementar la flexibilidad del Plan Nacional de Evaluaciones para responder a prioridades emergentes;
- clarificar el grado de autonomía de FINEEC en la definición del plan, actualmente pactado con el Ministerio de Educación y Cultura;
- reforzar la producción de evidencia causal y el uso de datos para conectar las políticas institucionales con los resultados de aprendizaje;

- fortalecer la medición de competencias en FP, reduciendo la dependencia de calificaciones no estandarizadas y aumentando la comparabilidad de los resultados.

Estos resultados sitúan al sistema finlandés ante el reto de mantener la coherencia de su modelo de confianza y autoevaluación, al mismo tiempo que refuerza la capacidad del sistema para responder a nuevos retos de rendimiento y equidad con datos más sólidos y comparables (OECD, 2024b). Pese a ello, Finlandia mantiene un posicionamiento destacado en el contexto europeo por la consistencia de su arquitectura de calidad y sus niveles relativos de equidad.

2.- Comparativa entre los sistemas educativos finlandés y español

Este apartado ofrece una comparación sintética entre España y Finlandia poniendo el acento en la FPA y el aprendizaje a lo largo de la vida. Se analizan el marco de gobernanza, arquitectura de la oferta, reconocimiento de aprendizajes, aseguramiento de la calidad y elementos transferibles para la inspección.

2.1- Marco de gobernanza y financiación

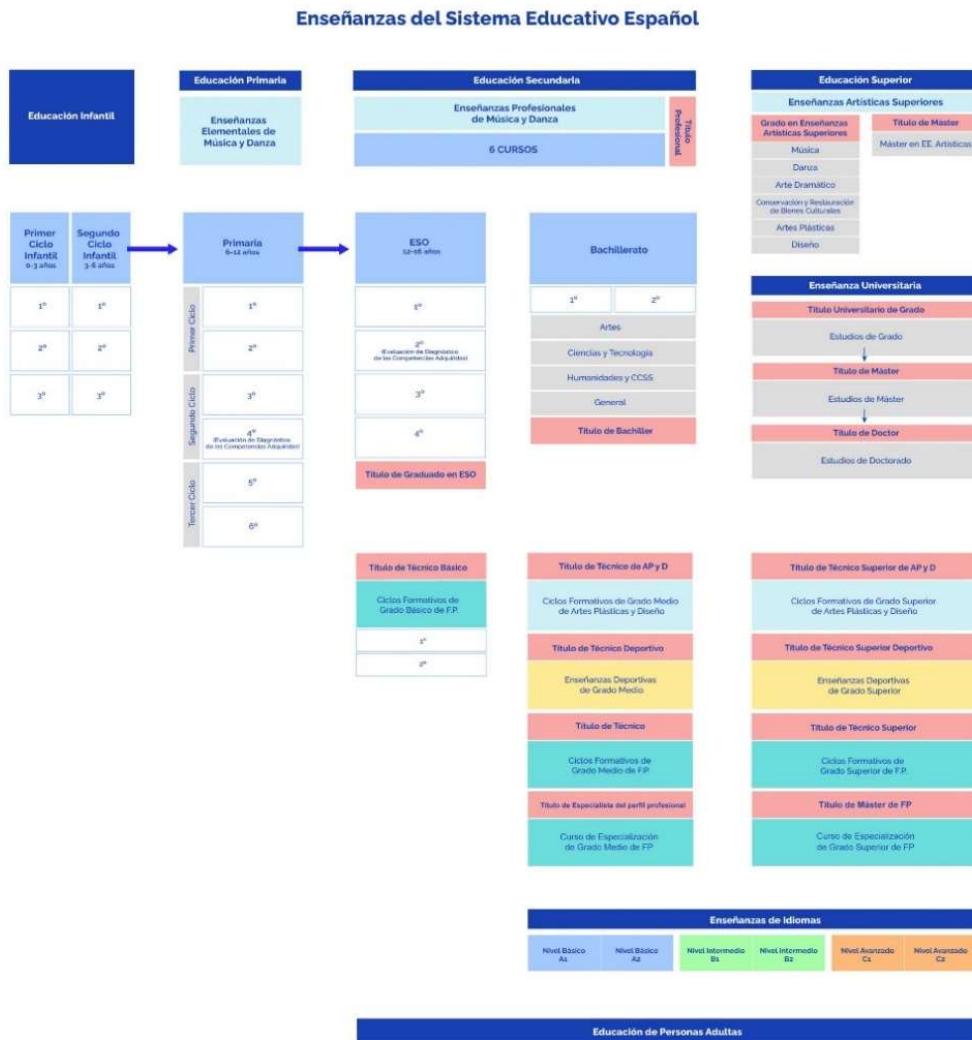
La comparación entre España y Finlandia muestra diferencias significativas en la organización y en la forma de financiar la educación, desde la etapa de Educación Infantil hasta la enseñanza universitaria y la formación de personas adultas.

En España (Figura 3), la gobernanza del sistema se articula a través de la normativa básica estatal y la gestión descentralizada por las comunidades autónomas, que ejercen competencias en currículum, organización de centros, profesorado e inspección (Ley Orgánica 2/2006, 2006; Ley Orgánica 3/2020, 2020; Ley Orgánica 3/2022, 2022; MEFID, 2025; Eurydice, 2025b).

La Educación Infantil (0–6 años) se divide en dos ciclos, siendo gratuito y de oferta universal el segundo (3–6 años). La Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) constituyen la enseñanza básica obligatoria (6–16 años), financiada con fondos públicos y gratuita. El Bachillerato y la FP de Grado Medio y Superior forman

parte de la educación postobligatoria, con una red de centros públicos y concertados financiados principalmente con recursos públicos.

Figura 3. Sistema Educativo Español



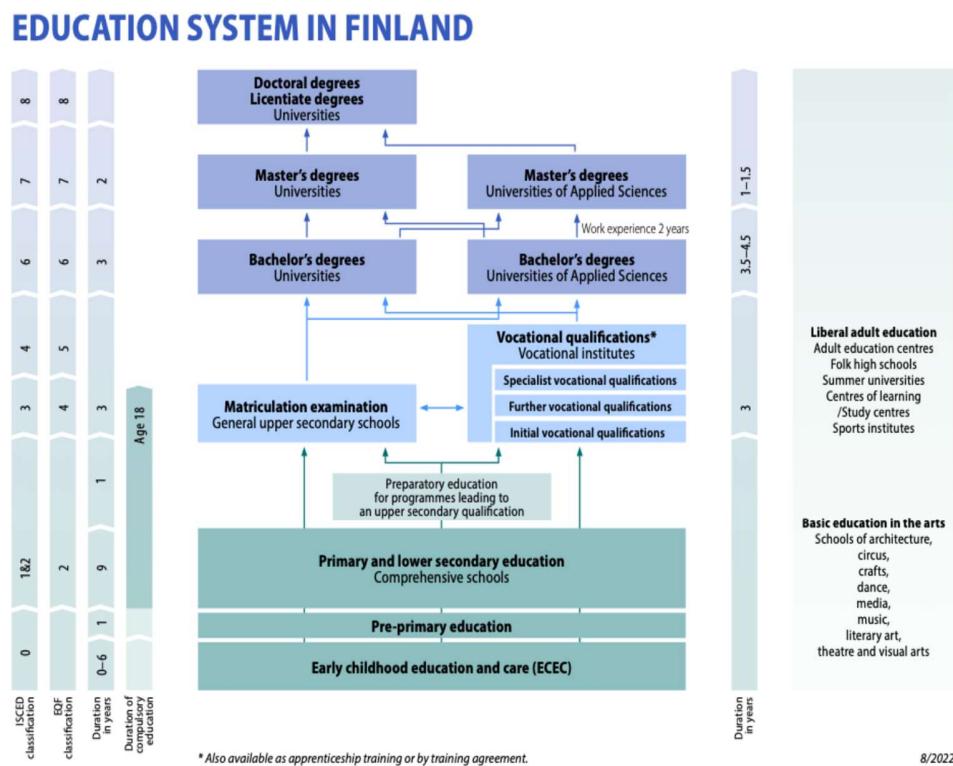
Fuente: <https://educagob.educacionfydeportes.gob.es/ensenanzas.html>

La FPA se ofrece en centros específicos (CEPA principalmente), con enseñanzas iniciales, secundaria para adultos, FP de grado básico y programas no formales (idiomas, competencias digitales, Aula Mentor), bajo financiación autonómica y estatal, siempre dentro del marco de la gratuidad parcial o total de la oferta reglada.

Por otra parte, la educación universitaria está organizada en universidades públicas y privadas, con tasas académicas que varían por comunidad autónoma pero que son en general superiores a las nórdicas, compensadas en parte por sistemas de becas y ayudas al estudio.

En Finlandia (Figura 4), la responsabilidad principal recae en los Ayuntamientos, que organizan y financian los centros educativos, mientras que el Ministerio de Educación y Cultura define los marcos estratégicos y aporta financiación estatal complementaria.

Figura 4. Sistema Educativo Finlandés



Fuente: <https://okm.fi/en/education-system>

La Educación Infantil se extiende desde la atención y educación de la primera infancia (EAPI, 0-6 años) hasta el año preescolar obligatorio (6 años). La educación básica obligatoria comprende nueve años (de los 7 a los 16 años) y es gratuita en todos sus componentes, incluyendo materiales, transporte y comedor. Tras ella, los estudiantes

eligen entre el bachillerato general o FP, ambos gratuitos y financiados por fondos estatales y municipales.

La formación de adultos combina la oferta reglada (educación básica para adultos, FP modular, acceso a educación superior) y la denominada educación liberal de adultos, gestionada por municipios y organizaciones sin ánimo de lucro, con financiación pública mayoritaria y pequeñas tasas abonadas por el alumnado (Eurydice, 2025a; EDUFI, 2024).

La educación superior se imparte en universidades y UAS, sin tasas de matrícula para ciudadanos finlandeses y europeos, y con financiación pública mayoritaria, complementada por proyectos de investigación.

En síntesis, mientras que en España el sistema educativo se organiza a través de la descentralización autonómica y mantiene un esquema mixto de financiación pública y conciertos con el sector privado, en Finlandia predomina una gobernanza municipal integrada con financiación pública directa y sin apenas peso del sector privado. Ambos sistemas garantizan gratuidad en la enseñanza básica, pero divergen en el grado de universalidad de los servicios complementarios y en la existencia o no de tasas en educación superior y de adultos

2.2.- Arquitectura y modalidades de oferta de la enseñanza de personas adultas

La FPA constituye un ámbito estratégico en ambos países, pues permite completar la escolaridad obligatoria, acceder a estudios superiores, mejorar la empleabilidad y favorecer la inclusión social y cultural. Aunque tanto España como Finlandia garantizan una oferta diversificada, la arquitectura de la enseñanza de adultos presenta diferencias en su estructura, modalidades y filosofía.

En España, la FPA se organiza principalmente a través de los CEPA, bajo responsabilidad de las comunidades autónomas dentro del marco de la normativa estatal. La oferta reglada incluye las enseñanzas iniciales I y II (para la adquisición de competencias básicas), la ESO para adultos, el Bachillerato de adultos, la FP modular,

así como programas adaptados de enseñanzas de idiomas y artísticas. A esto se añade una amplia oferta de educación a distancia y semipresencial, con plataformas específicas gestionadas por las comunidades autónomas y el programa estatal Aula Mentor, que ofrece itinerarios flexibles de formación no formal en competencias digitales, idiomas y desarrollo personal (MEFPD, 2025; Eurydice, 2025b). La gratuidad alcanza a la mayor parte de la oferta reglada, mientras que en la no formal existen tasas simbólicas.

En Finlandia, la educación de adultos reglada comprende la educación básica para adultos, destinada a quienes no completaron la escolaridad obligatoria; las cualificaciones de FP basadas en la demostración de competencias (*competence-based qualifications*), que permiten acreditar aprendizajes previos y modular itinerarios formativos; y las vías abiertas hacia la educación superior mediante la universidades y la UAS, que facilitan el acceso flexible a estudios universitarios sin requisitos de admisión tradicionales (Eurydice, 2025a; EDUFI, 2024).

A esta oferta se suma la amplia red de educación liberal de adultos, un rasgo distintivo del sistema finlandés. Se trata de instituciones comunitarias y sin ánimo de lucro —*adult education centres, folk high schools, study centres y summer universities*— que ofrecen programas en competencias básicas, idiomas, integración de migrantes, cultura, arte, ciudadanía activa y desarrollo personal. Estos cursos, de carácter no formal, se caracterizan por la flexibilidad horaria, la cercanía territorial y el enfoque participativo, y están parcialmente financiados con fondos públicos y tasas reducidas abonadas por los participantes (OECD, 2020; FINEEC, 2024a).

Estos aspectos reflejan que, mientras que en España la enseñanza de adultos se centra en garantizar la continuidad del sistema educativo formal con apoyos en la educación no formal, en Finlandia se observa una arquitectura más abierta y comunitaria, en la que las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida forman parte de la identidad del sistema.

2.3.- Reconocimiento y acreditación de aprendizajes

El reconocimiento de los aprendizajes adquiridos fuera de la educación formal constituye una herramienta clave para garantizar la flexibilidad de los sistemas educativos y favorecer el aprendizaje a lo largo de la vida. Tanto España como Finlandia han desarrollado mecanismos consolidados, aunque con enfoques distintos en su integración y alcance.

En España, el procedimiento de acreditación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o por vías no formales de formación se ha convertido en un dispositivo permanente, accesible a toda la ciudadanía. Este procedimiento está directamente vinculado al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, de modo que la acreditación obtenida puede conducir a la obtención de títulos de FP o certificados de profesionalidad completos o parciales (MEFPD, 2025; Ley Orgánica 3/2022, 2022). La gestión corresponde a las comunidades autónomas, en coordinación con el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Ministerio de Trabajo, y se realiza a través de convocatorias públicas periódicas. Esta política, reforzada en los últimos años, busca dar respuesta tanto a la necesidad de cualificar a trabajadores en activo como de facilitar itinerarios de recualificación y mejora de la empleabilidad (OECD, 2021).

En Finlandia, el Reconocimiento del Aprendizaje Previo (*Recognition of Prior Learning*, RPL, por sus siglas en inglés) está plenamente integrado en la estructura del sistema educativo. En el ámbito de la FP, la lógica de las cualificaciones basadas en competencias implica que los estudiantes pueden demostrar los resultados de aprendizaje adquiridos en contextos laborales o no formales, y así reducir, modular o incluso eliminar la necesidad de cursar determinados módulos formativos (Eurydice, 2025a). Del mismo modo, en la educación superior, tanto las universidades como las UAS cuentan con procedimientos para reconocer créditos a partir de estudios previos, experiencia laboral o formación no formal, favoreciendo itinerarios más personalizados y breves (EDUFI, 2024).

Por tanto, el sistema español se apoya en un procedimiento específico de acreditación vinculado al Catálogo Nacional, con carácter nacional, pero gestión

autonómica, mientras que el modelo finlandés destaca por la integración transversal del RPL en todos los niveles de la educación postobligatoria, especialmente en la FP y en la educación superior. Ambos responden a la necesidad de hacer los sistemas más permeables y eficientes, pero lo hacen con grados distintos de institucionalización: en España, se opera con un mecanismo específico de reconocimiento; Finlandia lo incorpora transversalmente al itinerario formativo.

2.4.- Aseguramiento de la calidad y evaluación

El modo en que cada sistema educativo asegura la calidad refleja diferencias significativas en gobernanza, cultura profesional y uso de la evidencia.

En España, el dispositivo se apoya en la acción de la inspección educativa autonómica, que combina funciones de supervisión normativa y asesoramiento pedagógico a los centros. A nivel estatal, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) coordina evaluaciones de diagnóstico y de resultados de aprendizaje en colaboración con las comunidades autónomas, mientras que estas últimas disponen también de sus propios sistemas de evaluación y de agencias para la mejora educativa. En la educación superior, la garantía de calidad se articula a través de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación (ANECA) y de las agencias autonómicas integradas en la red europea de aseguramiento (ENQA/ESG), responsables de la acreditación y seguimiento de titulaciones universitarias (MEFPD, 2025; ANECA, 2025; Eurydice, 2025b). En conjunto, el modelo español combina inspección directa, evaluación de programas y acreditación de enseñanzas, con una presencia destacada de la dimensión normativa.

En Finlandia, el aseguramiento de la calidad responde a una lógica diferente, centrada en la autoevaluación obligatoria de centros y proveedores y en las evaluaciones externas de FINEEC. Estas evaluaciones se difunden de manera agregada, con informes nacionales y recomendaciones de política, mientras que cada institución recibe una devolución confidencial que le permite comparar su desempeño con la media del país y orientar sus planes de mejora (Eurydice, 2025a; OECD, 2024b). En el ámbito de la educación superior, se llevan a cabo auditorías externas de los sistemas internos de

calidad de universidades y UAS, en las que un comité colegiado emite la decisión final, alineada con los estándares europeos (FINEEC, 2024a).

La diferencia central reside en que, mientras en España la inspección se configura como actor clave de supervisión y garantía, en Finlandia la calidad se asegura mediante una cadena de evaluación orientada a la mejora, en la que la rendición de cuentas se realiza a nivel sistémico y no mediante sanciones o clasificaciones de centros. Esto refleja dos concepciones distintas: la española, en la que la inspección se mantiene como garante institucional de cumplimiento y desarrollo, y la finlandesa, basada en la responsabilidad profesional y la confianza, apoyada en evaluaciones externas periódicas. Esta diferencia de arquitectura explica divergencias en cultura profesional, confianza y uso de datos para la mejora.

2.5.- Acceso, orientación e inclusión

El modo en que cada país garantiza el acceso a la educación de personas adultas, así como los servicios de orientación e inclusión, refleja diferencias de concepción sobre la relación entre sistema educativo, ciudadanía y comunidad.

En España, el acceso se articula a través de las redes de los CEPA y de los servicios de orientación educativa y laboral dependientes de las comunidades autónomas y, en algunos casos, de la administración local. La mayor parte de la oferta reglada es gratuita y existen itinerarios de bajo coste en enseñanzas no formales como idiomas o competencias digitales. Estos itinerarios facilitan la obtención de la titulación básica (ESO o Bachillerato) y abren la puerta al acceso a la FP o a la educación superior, contribuyendo a mejorar la empleabilidad y a favorecer la participación social. El sistema español se centra, por tanto, en garantizar la igualdad de oportunidades para reincorporarse al itinerario reglado y alcanzar acreditaciones oficiales (MEFPD, 2025; Eurydice, 2025b).

En Finlandia, el acceso y la inclusión se gestionan en gran medida desde el ámbito local, donde los municipios ofrecen servicios de orientación educativa y laboral con un enfoque integral. Estos servicios funcionan con frecuencia como modelos de “ventanilla

única”, donde la persona adulta puede recibir orientación académica, información sobre itinerarios formativos y apoyo para la inserción laboral. Los itinerarios son modulares y flexibles, lo que permite a cada estudiante personalizar su recorrido según necesidades y aprendizajes previos. Existe un marcado énfasis en la adquisición de competencias básicas, el aprendizaje del idioma finés o sueco y la integración de personas migrantes, a menudo en estrecha colaboración con centros comunitarios y organizaciones de la sociedad civil (Eurydice, 2025a; EDUFI, 2024).

En definitiva, ambos sistemas, persiguen un objetivo común: garantizar que la educación de adultos actúe como palanca de equidad y cohesión social. España centra el acceso en reincorporación y titulación oficial, mientras Finlandia pone el foco en inclusión y orientación integral (a menudo con ventanilla única municipal) y en itinerarios modulares para perfiles diversos, incluidos migrantes.

2.6.- Elementos transferibles y lecciones para la inspección

El análisis comparado entre España y Finlandia permite identificar una serie de elementos transferibles que pueden inspirar a la inspección educativa española y a las políticas de formación de personas adultas. Se trata de lecciones adaptables al contexto español, como, por ejemplo, reforzar la autoevaluación de los CEPA. Inspirándose en la práctica finlandesa, la inspección podría desempeñar un papel activo en la promoción de procesos de autoevaluación sistemáticos, acompañados de guías metodológicas claras y ofreciendo comparativas que permitan a los centros situar su desempeño respecto a la media del sistema. Es fundamental que la información proporcionada tenga carácter estrictamente formativo y orientada a la mejora.

La Tabla1 expone, de forma resumida, las diferencias detectadas entre ambos sistemas educativos en los ejes principales analizados previamente.

Tabla 1. Resumen comparativo España–Finlandia en la Formación de Personas Adultas

Dimensión	España	Finlandia
Gobernanza	Competencia autonómica dentro del marco estatal. Supervisión por inspección educativa.	Sin inspección. Responsabilidad de municipios y proveedores. FINEEC coordina evaluación externa.
Oferta reglada	Enseñanzas iniciales, ESO y Bachillerato adultos, FP modular, idiomas, artísticas, distancia.	Educación básica adultos, FP basada en competencias, Universidad y UAS.
Oferta no formal	Aula Mentor, programas autonómicos, idiomas, competencias digitales.	Amplia red de educación liberal (centros de adultos, <i>folk high schools</i> , universidades populares).
Reconocimiento de aprendizajes	Procedimiento permanente de acreditación de competencias (Catálogo Nacional).	RPL integrado en FP y superior, itinerarios flexibles y personalizados.
Calidad	Inspección autonómica + INEE/agencias.	Autoevaluación + evaluación externa FINEEC; auditorías en superior.
Acceso e inclusión	CEPA, servicios de orientación educativa y laboral.	Servicios locales de orientación, itinerarios modulares, énfasis en migrantes y competencias básicas.

Fuente: elaboración propia

3.- Comparativa en el ámbito de la inspección educativa de España, Finlandia y Francia

Conocer el contraste España–Finlandia–Francia resulta útil porque ofrece tres arquitecturas muy distintas de gestión y garantía pública de la calidad educativa: el español, descentralizado y con inspección autonómica; el francés, centralizado y con una inspección jerárquica de alcance nacional; y el finlandés, basado en la responsabilidad local, la autoevaluación y la evaluación externa de FINEEC.

La inclusión de Francia en esta comparativa se apoya en un análisis previo (Alonso-de-Castro et.al., 2025) en el que se llevó a cabo la revisión del modelo francés a partir de una movilidad Erasmus+ realizada en la Académie de Versailles. Dicho trabajo presenta un análisis pormenorizado y fundamentado, apoyado en bibliografía especializada y en fuentes documentales contrastadas.

Aunque cada modelo responde a contextos históricos y culturales diferentes, todos comparten el objetivo de asegurar que la educación mantenga niveles adecuados de equidad, eficacia y mejora continua.

En el caso de España y Francia, la inspección educativa conserva un papel central como instancia de control, supervisión y acompañamiento pedagógico. Sin embargo, existen matices: en Francia, el sistema está fuertemente centralizado y regulado por los rectorados y la *Inspection Générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche* (IGÉSR), mientras que en España predomina la descentralización autonómica con funciones de supervisión combinadas con asesoramiento.

Finlandia, por el contrario, constituye un modelo singular al haber eliminado la inspección escolar tradicional y sustituirla por una arquitectura de evaluación basada en la autoevaluación, la responsabilidad local y la evaluación externa de FINEEC. La ausencia de inspección no implica ausencia de garantía, sino una reconfiguración del cómo: de la supervisión correctiva a la orientación con evidencia, con responsabilidad distribuida, transparencia proporcional y mejora como objetivo (Eurydice, 2025a; OECD, 2024b).

De este contraste emergen tres implicaciones prácticas:

- la responsabilidad se distribuye entre los distintos actores: los proveedores y equipos docentes son los primeros responsables de su calidad, mientras que los organismos externos aseguran la coherencia global del sistema;
- la transparencia se concibe de manera proporcional: se publican resultados agregados a nivel nacional o temático, pero los centros reciben informes confidenciales para orientar su propio desarrollo, evitando rankings y efectos negativos de estigmatización;
- la mejora constituye el motor último del sistema: las evaluaciones se traducen en recomendaciones operativas, planes de mejora, seminarios de desarrollo y uso efectivo de los datos para guiar las decisiones pedagógicas y organizativas.

Con este trasfondo, la Tabla 2 sintetiza las principales similitudes y diferencias entre los tres países en materia de inspección y aseguramiento de la calidad, facilitando la comparación y la identificación de posibles aprendizajes transferibles.

Tabla 2. Cuadro comparado Francia–Finlandia–España

Dimensión	Francia	Finlandia	España
Mecanismo principal de garantía	Inspección educativa (académies, IGÉSR) con visitas e informes.	Sin inspección escolar; autoevaluación obligatoria + evaluación externa (FINEEC).	Inspección educativa autonómica + evaluaciones externas (INEE/CCAA).
Unidad de análisis y foco	Centro, aulas y profesorado; foco en cumplimiento y mejora.	Proveedor/centro; foco en procesos y resultados con devolución para la mejora.	Centro y sistema; inspección de centros y servicios; apoyo a planes de mejora.
Publicación de resultados	Informes y resultados con distintos niveles de publicidad según evaluación.	Publicación agregada (país/tema); devolución confidencial a cada centro/proveedor; sin ranking público.	Publicación de informes e indicadores (nacional/autonómico); resultados de centro con cautelas.
Evaluación de aprendizajes	Evaluaciones nacionales y exámenes externos según etapa.	Muestras nacionales por áreas; foco temático y de sistema (bienestar, inclusión...).	Evaluaciones de diagnóstico y muestrales; pruebas autonómicas según etapa.
Educación superior	Evaluación y acreditación por agencias (HCERES) y auditorías.	Auditorías de calidad por FINEEC con decisión colegiada.	Acreditación y evaluación por agencias del sistema ENQA/ENQA-ESG (ANECA/Agencias autonómicas).
Transparencia y difusión de resultados	Rendición de cuentas y mejora; combinación de control y acompañamiento.	Transparencia útil y proporcional; mejora como objetivo principal.	Rendición de cuentas y mejora; variabilidad por CCAA.
Acompañamiento y desarrollo profesional	Acompañamiento formativo convive con funciones inspectoras.	Materiales, guías y seminarios de desarrollo ofrecidos por FINEEC/EDUFI.	Inspección asesora y supervisiva; formación y recursos varían por CCAA.
Base legal/órgano	Código de Educación; IGÉSR/rectorados.	Ley 1295/2013 y Decreto 1317/2013; FINEEC (Karvi).	Normativa básica Estatal y autonómica; Inspección autonómica; INEE.

Fuente: elaboración propia basada en la síntesis de normativa y fuentes oficiales (IGÉSR/HCERES; INEE/ANECA; FINEEC/EDUFI/Eurydice). No implica jerarquía de modelos.

Conclusiones

El análisis realizado permite concluir que el modelo finlandés de aseguramiento de la calidad puede considerarse una alternativa sólida a la inspección escolar tradicional siempre que concurren tres condiciones: (i) un alto nivel de profesionalidad docente, (ii) autonomía escolar acompañada de responsabilidad mediante autoevaluación sistemática y (iii) evaluaciones externas independientes, rigurosas y útiles para la mejora. La evidencia comparada reciente (Thrupp et.al., 2023; FINEEC, 2024b; OECD, 2024a; OECD, 2024b; Eurydice, 2025a) respalda estas condiciones, aunque también señala ámbitos de perfeccionamiento en flexibilidad del plan, evidencia causal y medición en formación profesional.

La comparación España–Finlandia, con foco en la Formación de Personas Adultas, sugiere que los mayores márgenes de mejora para el caso español se sitúan en la normalización de la autoevaluación en los CEPA, en la agilización del reconocimiento de aprendizajes previos y en la consolidación de itinerarios modulares que reduzcan tiempos de titulación sin perder calidad, reforzando además la orientación y la inclusión para colectivos vulnerables.

La incorporación de Francia, apoyada en el artículo previo y en la movilidad Erasmus+ en Versalles, busca aportar un tercer referente europeo con alta capacidad regulatoria y de coherencia territorial. El contraste entre un modelo centralizado (Francia), uno descentralizado con inspección autonómica (España) y uno basado en responsabilidad local y evaluación externa (Finlandia) permite visualizar que existen modelos diversos y legítimos de garantía pública, con efectos distintos en cultura profesional, confianza sistémica y uso de la evidencia.

En consecuencia, más que optar por una dicotomía ‘con o sin inspección’, la propuesta para España pasa por evolucionar hacia una inspección con mayor peso de acompañamiento evaluativo: impulsar retroalimentación clara y formativa de resultados, apoyar la autoevaluación con instrumentos comunes, fortalecer el uso de datos para la mejora y favorecer una coordinación más eficaz entre niveles y territorios. Este reposicionamiento es especialmente relevante en la educación de adultos, donde la

flexibilidad, el reconocimiento de competencias y la inclusión determinan el impacto real del sistema.

Financiación

Ninguna

Conflicto de intereses

Ninguno

Referencias bibliográficas

Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). (2025). *Observatorio de la Calidad del Sistema Español de Universidades*. ANECA. <https://www.aneca.es/web/guest/observatorio-de-la-calidad-del-sistema-espanol-de-universidades>

Alonso-de-Castro, M. G., Araya Gutiérrez, V., y Rodríguez Parente, I. (2025). Formación de personas adultas en Francia y España: un análisis comparado desde la perspectiva de la supervisión educativa. *Supervisión* 21, 78(78). <https://doi.org/10.52149/Sp21/78.3>

EDUFI. (2024). *Finnish education in a nutshell*. Finnish National Agency for Education. Recuperado de https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/finnish_education_in_a_nutshell.pdf

Eurydice. (2025a). *Education System – Finland*. European Commission. Recuperado de <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/finland/overview>

Eurydice. (2025b). *Education System – Spain*. European Commission. Recuperado de <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/spain/overview>

Finlex. (2013). *Act on the Finnish Education Evaluation Centre (1295/2013)*. Recuperado de <https://www.finlex.fi/en/legislation/translations/2013/eng/1295>

Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC). (2024a). *About us / Enhancement-led evaluation*. Recuperado de <https://www.karvi.fi/en/about-us>

Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC). (2024b). *National Education Evaluation Plan 2024–2027*. Recuperado de <https://www.karvi.fi/en/publications/national-education-evaluation-plan-2024-2027>

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Boletín Oficial del Estado, 106, de 04 de mayo de 2006 (2006). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>

Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Boletín Oficial del Estado, 340, de 30 de 12 de 2020 (2020). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3/con>

Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, Boletín Oficial del Estado, 78, de 01/04/2022 (2022). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/03/31/3/con>

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (MEFPD). (2025). *Educagob. Portal del Sistema Educativo Español*. <https://educagob.educacionfpydeportes.gob.es/ensenanzas.html>

OECD. (2020). *Continuous Learning in Working Life in Finland, Getting Skills Right*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2ffcff6-en>

OECD. (2021). *Spain Country Note - Skills Outlook 2021: Learning for Life*, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/spain/Skills-Outlook-Spain-EN.pdf>

OECD. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I): Country Note – Finland*. OECD Publishing, Paris. Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/finland_6991e849-en.html

OECD. (2024a). *PISA Results 2022 (Volume III) - Factsheets: Finland*. OECD Publishing, Paris. Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/pisa-results-2022-volume-iii-factsheets_041a90f1-en/finland_7c8d87ea-en.html

OECD. (2024b). *Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC): OECD Centre for Skills Evaluations*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b1c0b194-en>

Standing International Conference of Inspectorates (SICI). (2024). *Inspectorate Profile. The Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC), Finland, September 2024*. Disponible en https://www.sici-inspectorates.eu/swfiles/files/SICI_InspectorateProfile_2024_Finland.pdf

Thrupp, M., Seppänen, P., Kauko, J. y Kosunen, S. (2023). Finland's Famous Education System. <https://doi.org/10.1007/978-981-19-8241-5>

Simola, H., Rinne, R., Varjo, J., Pitkänen, H., y Kauko, J. (2009). Quality assurance and evaluation (QAE) in Finnish compulsory schooling: a national model or just unintended effects of radical decentralisation? *Journal of Education Policy*, 24(2), 163–178. <https://doi.org/10.1080/02680930902733139>