

EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

LA GESTIÓN DE LA CALIDAD Y SU IMPACTO EN LA OFERTA DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS

Rafael van Grieken Salvador

Los compromisos internacionales, fundamentalmente europeos, asumidos por los diferentes gobiernos desde finales de los noventa han generado una importante transformación de la oferta de títulos universitarios, en el que la autonomía de nuestras instituciones de educación superior se equilibra con un mayor protagonismo de la gestión de la calidad de los procesos formativos, a través de mecanismos internos y externos de garantía de calidad.

La declaración de Bolonia de los ministros de Educación supuso el comienzo de una gran transformación de la oferta formativa de nuestro sistema universitario. Uno de los pilares de dicha transformación fue la adopción de unos criterios europeos en cuanto a la garantía de calidad que han de ofre-

cer los títulos de las instituciones de educación superior para un mejor reconocimiento de las cualificaciones de acuerdo al convenio de Lisboa de 1997, ratificado por España en 2009. Esos compromisos han cambiado de manera notable el panorama de las titulaciones universitarias, fundamentalmente tras la aprobación de la LOMLOU, y más específicamente el Real Decreto 1393/2007 y su modificación posterior, dando un papel destacado a la evaluación externa por parte de agencias de calidad de la oferta de títulos universitarios.

LOS CAMBIOS EN LA OFERTA UNIVERSITARIA DESDE 2007

El 30 de octubre de 2007, es decir hace algo más de siete años, existía una oferta de 140 títulos oficiales en un total de 77 universidades, 50 públicas (dos de ellas especiales y una no presencial) y 27 privadas (cuatro de ellas no presenciales, aunque solo dos ofertaban docencia en el curso 2007-2008). Todo este sistema suponía una oferta global de 2.716 enseñanzas de primer ciclo, primer y segundo ciclo, y solo segundo ciclo, procedentes del catálogo establecido con la Ley de Reforma Universitaria, a los que había que añadir 1.775 másteres oficiales autorizados y 852 programas de doctorado, diseñados de acuerdo al RD 56/2005. La existencia de ese catálogo de títulos implicaba la asunción de unas directrices que emanaban del Consejo de Universidades y eran de obligado cumplimiento para las universidades a la hora de establecer su oferta formativa. Ese catálogo, por un lado, limitaba la innovación y la aparición de apuestas diferenciadas por parte de las universidades, pero tenía la ventaja del conocimiento por parte la sociedad, y particularmente de los estudiantes y los empleadores, así como la

falta de riesgo en la oferta de títulos por parte de una universidad, tan solo expuesta a la existencia de demanda por parte de los estudiantes en el entorno inmediato, puesto que la movilidad estudiantil en España siempre ha sido reducida.

En materia de gestión de la calidad en las universidades, mencionar que hasta 2006 estuvo activo el II Plan de Calidad de las Universidades, iniciado en el 2001, y que a este le había precedido el I Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Universitaria (PNECU), que dirigido por el Consejo de Coordinación Universitaria puso en marcha, entre 1996 y 2000, la evaluación institucional de la calidad de las universidades. Pero no son estos los únicos precedentes del aseguramiento de la calidad de las universidades, puesto que podríamos remontarnos a 1992 para encontrar el primer programa experimental de evaluación, eso sí, siempre de carácter voluntario. Como consecuencia de todo este esfuerzo, en 2007 se habían evaluado casi 2.000 titulaciones universitarias de todos los ciclos, con una metodología muy similar a la que se ha empezado a desarrollar recientemente en el proceso de la renovación de la acreditación. Hace siete años, apenas empezaban a tener presencia en las universidades las unidades de gestión de calidad y los sistemas de garantía interna de la calidad, pieza clave en el documento de los «Criterios y directrices para la garantía de calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior» (European Standards and Guidelines, ESG), que en 2005 había adoptado la conferencia de ministros de Educación Superior en Bergen, donde también se definió nítidamente la estructura de tres ciclos para la formación en educación superior: grado, máster y doctorado.

La aparición de la LOMLOU supuso el establecimiento de un nuevo marco normativo para los títulos universitarios adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior, (EEES), fundamentalmente a través de desarrollos posteriores como el RD 1393/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Aunque previamente ya se había iniciado la aparición de estudios de nivel de máster como enseñanza oficial, prácticamente inexistentes en ese momento en la universidad pública, es la aparición de ese RD 1393/2007 el que marca el inicio de una transformación profunda de nuestro sistema universitario en el ámbito de sus titulaciones, pasando de un panorama en el que prevalecían las titulaciones de primer y segundo ciclo, con distintas variantes y doctorado, a un sistema alineado con el EEES de tres ciclos.

En ese momento se rompió la continuidad de la evaluación de la calidad institucional, y se cometió un error cuyas consecuencias han derivado en lo que podríamos denominar cierto grado de «divergencia europea»: la aparición del rígido sistema de 4+1, en contraposición con la pauta común en la mayoría de los países europeos del 3/4+2/1 flexible, puesto que incluso aun cuando la tendencia mayoritaria es de ir a grados de 180 ECTS, hay muchos países en los que conviven perfectamente con grados de 240 ECTS. Uno de los principios de construcción de cualquier iniciativa europea es la diversidad, y así se entendió por parte de la conferencia de ministros de Educación de Bergen para adoptar la flexibilidad de la coexistencia de grados desde 180 a 240 ECTS, de la misma manera que se apuntaba a títulos de máster entre 90 y 120 ECTS, con un mínimo de 60

ECTS que se contemplaba como algo excepcional. Y de esa flexibilidad pasamos a la rigidez de tener una única versión de grados universitarios de 240 ECTS en el RD 1393/2007, que hemos combinado con máster mayoritariamente de 60 ECTS, haciendo de la excepción la regla en nuestro caso. Desde aquella decisión, se puede decir que en términos globales existe bastante consenso en cuanto a la consideración como un error que debe corregirse, aunque exista debate en cuanto a la manera de planificar la reorientación de nuestros títulos para converger con muchos de los países del EEES.

En el curso 2013-2014 había 2.534 títulos de grado y 3.306 títulos de máster impartándose en un sistema universitario en el que si bien no ha aumentado el número de universidades públicas desde 2007, sí lo han hecho el número de universidades privadas, aumentando hasta 32 aunque alguna de ellas todavía no se encuentra operativa. A esto hay que añadir 184 títulos de doctorado ya ofertados en el curso 2013-2014 según el nuevo RD 99/2011, aunque la cifra de títulos verificados ascendió a 862 ya en el curso 2014-2015. Desde la aparición de la LOMLOU y el RD 1393/2007 ya no existe el catálogo de títulos, sino un Registro de Universidades, Centros y Titulaciones (RUCT) que recoge el diseño de la oferta formativa de las universidades, que ejercen su autonomía sin más que, eso sí, desarrollar sus titulaciones de acuerdo al marco que viene definido en el RD 1393/2007, y su posterior modificación en el RD 861/2010, así como normativas relacionadas con titulaciones vinculadas a las denominadas profesiones tituladas, y cuya evaluación deben llevar a cabo la ANECA y cualquier otra agencia regional evaluada externamente frente a los

ESG en un proceso coordinado por ENQA y su posterior ingreso en el European Quality Assurance Register (EQAR), de acuerdo con la normativa correspondiente.

Esa evaluación externa que llevan a cabo las agencias es obligatoria para conservar el carácter de título oficial, lo que le permite permanecer en el RUCT, y sigue las directrices de los ESG, de acuerdo concretamente con la parte II de ese documento. La parte I contempla el desarrollo del aseguramiento interno de la calidad y está dirigido a proporcionar a las universidades unas pautas generales que les permitan diseñar los procesos relacionados con la gestión de la calidad de su oferta formativa. Esta política de aseguramiento interno de la calidad está en plena fase de desarrollo en muchas de nuestras universidades, estando incluso claramente implantado en alguna de ellas. En cualquier caso, hay que decir que aunque existe un programa de evaluación de los sistemas de aseguramiento interno de la calidad de universidades, tiene carácter voluntario (AUDIT), como también tiene ese carácter los programas que utilizan para evaluar la calidad de la docencia universitaria (DOCENTIA).

La transición desde el catálogo de titulaciones hasta la actual situación ha supuesto cambios en términos de contabilidad de los títulos oficiales ofertados. El antiguo catálogo de los títulos universitarios oficiales reflejaba el establecimiento, por parte del gobierno, de los distintos títulos universitarios oficiales a partir de la propuesta del Consejo de Universidades. Cada título contenido en este catálogo, se impartiese en una o varias universidades, se contabilizaba a efectos estadísticos una sola vez. Sin embargo, el marco normativo vigente establece una lógica diferente en la consideración de título,

de modo tal que es cada universidad la que, por iniciativa propia, define cada título y, en coherencia, una vez verificado y autorizado por la comunidad autónoma de referencia, se contabiliza de forma individualizada. Por tanto, a diferencia de lo que ocurría anteriormente, habrá títulos con idéntica denominación que se contabilicen tantas veces como universidades los imparten. Por tanto, si no se atiende a una adecuada interpretación, pudiera dar la impresión de que la oferta educativa de las universidades se ha multiplicado exponencialmente aprovechando la transición impulsada por la normativa vigente, lo que no es cierto en algunos ámbitos. De hecho, en otros países del EEES como, por ejemplo, Alemania, el volumen de títulos es incluso superior al caso español.

Algunos de los principales patrones que se han dado en la transformación de los títulos oficiales de primer y segundo ciclo hacia los títulos de grado son los siguientes:

- La distribución de grados por rama de conocimiento presenta un perfil bastante similar al de las enseñanzas oficiales anteriores. Las ramas de Ciencias Sociales y Jurídicas, de Ingeniería y Arquitectura aglutinan la mayor parte de los títulos, aunque han perdido peso a favor de Ciencias de la Salud y de Artes y Humanidades.

- Gran parte de los estudios de grado tienen un antecedente directo en una enseñanza oficial antigua de la misma universidad, lo que es un indicio de que, mayoritariamente, ha existido un proceso de adaptación de los antiguos títulos oficiales.

- Aun con esto, no ha habido una evolución homogénea en la transición de la oferta del antiguo catálogo a los nuevos títulos de grado, sino que se advierten diferentes pautas.

a) Hay títulos que se ofertan en un número similar de universidades y sin que se observe generación de títulos «satélites» (ej.: grado en Química, grado en Derecho).

b) Hay títulos del antiguo catálogo que se han ramificado en un número superior de títulos más específicos (ej.: grados de Ingeniería o del ámbito de la Economía y la Empresa).

c) Pero lo más llamativo se encuentra quizás en la rama de Artes y Humanidades, donde se ha pasado de trece títulos presentes en el catálogo en el curso 2007-2008 a más de cien títulos diferentes, consecuencia también de la incorporación de formación típicamente vinculada a oferta que no estaba presente en la universidad, como es el caso de las Enseñanzas Artísticas.

Todo esto tiene que conducir a un proceso de reflexión que permita reajustar la oferta de títulos universitarios en España, de acuerdo a las demandas de la sociedad, que debe surgir del seno de nuestras instituciones universitarias, sin que parezca viable volver a la situación del catálogo de titulaciones, lo que no existe en la práctica totalidad de países dentro del EEES.

LA ACREDITACIÓN DE TÍTULOS EN ESPAÑA

Atendiendo al marco normativo nacional vigente así como a los criterios y directrices comunes en el EEES, los procesos de evaluación de los títulos oficiales, llevados a cabo desde las agencias de calidad, cuya coordinación se articula a través de la Red Española de Agencias de Calidad Universitaria (REACU), tienen como propósito el poner a disposición de la sociedad una educación superior que,

sin merma de la autonomía de las universidades, cumpla unos «mínimos» de calidad esenciales y sea reconocida en su conjunto en el ámbito europeo e internacional. En otras palabras, los mencionados programas de evaluación pretenden asegurar un adecuado diseño e implantación de todos los títulos oficiales en el territorio nacional.

Estos procesos velan por el cumplimiento de los Criterios y Directrices del Espacio Europeo de Educación Superior (ESG) en diferentes niveles. Por ejemplo, tienen en cuenta la política y procedimientos para la garantía de calidad; aprobación, control y revisión periódica de programas y títulos; la evaluación de los estudiantes; la garantía de calidad del personal docente; los recursos de aprendizaje y apoyo al estudiante; los sistemas de información; o la disponibilidad de información pública. Observar estos aspectos permite garantizar la solvencia equilibrada y reconocimiento europeo de los títulos en toda una serie de facetas, sin menoscabo de que las instituciones de educación superior, en virtud de su autonomía, puedan hacer un especial énfasis en el desarrollo de determinados aspectos.

Haciéndose eco de esas directrices europeas, los procesos de evaluación de títulos se hacen públicos y se articulan en varias fases consecutivas:

- Tras una primera fase de reflexión y *autoevaluación* por parte de los responsables del título en la universidad, el diseño del mismo pasa por una evaluación externa de su calidad a través la *verificación*, cuya finalidad es comprobar a priori la viabilidad académica del título propuesto.
- Antes de la *autorización* por parte de la comunidad autónoma y posterior comienzo de la *implantación* de los

títulos en la universidad, algunas agencias, a solicitud de la comunidad autónoma competente en cada caso, emiten un informe valorativo adicional.

- Una vez implantado el título, este habrá de someterse a un proceso de *seguimiento* periódico, con el fin de corroborar que dicha implantación se hace, progresivamente, conforme a lo previsto en el diseño en su momento acreditado.

- Tras el proceso de seguimiento que corresponda, será en el momento de la fase de *renovación de la acreditación* del título cuando se compruebe que, efectivamente, el plan de estudios, una vez consolidada su implantación y vistos los resultados obtenidos, se lleva a cabo de acuerdo con sus compromisos y atiende al cumplimiento de los criterios de calidad exigibles.

En la línea que marcan los estándares europeos se ha puesto en marcha en el curso 2013-2014 el proceso de renovación de la acreditación, en una primera fase como proyecto piloto. Se trata de un proceso que sigue los estándares europeos, donde los procesos, criterios y procedimientos utilizados por las agencias deben ser definidos previamente y estar públicamente disponibles, y deben incluir:

- Una autoevaluación o procedimiento equivalente por parte del sujeto del proceso de garantía de calidad.

- Una evaluación externa realizada por un grupo de expertos que incluirá, cuando sea adecuado, estudiantes y visitas in situ a criterio de la agencia.

- La publicación de un informe que incluya las decisiones adoptadas, recomendaciones u otros resultados formales.

- Un procedimiento de seguimiento para revisar las acciones realizadas por el sujeto del proceso de garantía de calidad a la luz de las recomendaciones incluidas en el informe.

Tras esa experiencia, en el curso 2014-2015 se producirán las primeras renovaciones de la acreditación por parte de aquellos títulos que, de acuerdo al periodo de prórroga habilitado para poner en marcha todo este sistema, cumplan con su ciclo de vigencia. Este proceso en tres etapas pone el acento en la «seguridad académica» del título autorizado tras su verificación y en el seguimiento de su implantación para reducir los riesgos al máximo en la renovación de la implantación. Se trata, por tanto, de un proceso costoso en su desarrollo por parte de las universidades y de las agencias, que deben acometer los procedimientos de evaluación derivados del mismo. Este hecho, unido al número tan elevado de títulos presentados por las universidades para su verificación e implantación, con la autorización previa preceptiva de los gobiernos autonómicos para los títulos de las universidades públicas, pone de relieve la conveniencia de intentar encontrar fórmulas más eficientes, complementarias del modelo vigente y alineadas con las exigencias del Espacio Europeo de Educación Superior y con la tendencia en otros sistemas de educación superior europeos, que incluye una dimensión institucional en el proceso de acreditación.

En esa línea se enmarca una reciente propuesta por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, recogida en el proyecto de Real Decreto de «Creación,

reconocimiento y acreditación de universidades y centros universitarios». Se trata de una modificación al actual marco normativo que generaría un modelo de evaluación de la educación superior en España con un enfoque mixto a titulaciones y centros, secuencial y complementario, y que contribuiría a potenciar la internacionalización de los procesos de evaluación y de las universidades españolas. Secuencial en el sentido de que establece la acreditación de títulos como paso previo a la acreditación de centros, y complementario en el sentido de que la etapa posterior reconoce los esfuerzos de la anterior en un esquema evolutivo de mejora y recompensa a la institución mediante el «ahorro» de esfuerzos.

Básicamente se trataría de que una vez alcanzadas unas condiciones que minimicen el riesgo en la calidad de la oferta académica, se introduce un segundo nivel de evaluación a través de la acreditación del centro que incluya todas las titulaciones oficiales impartidas en el mismo, como recompensa del esfuerzo evaluativo acumulado de la universidad y del centro. Estas condiciones mínimas para alcanzar este nivel implican haber conseguido la renovación de la acreditación de la mitad de sus titulaciones, además de la certificación de la implantación del sistema de garantía interna de calidad. Se trata de una propuesta que está en línea con las tendencias más vanguardistas europeas, pero que nos permite sacar partido del esfuerzo realizado por todas las partes en el proceso de la renovación de la acreditación, definiendo unas ventajas a medio plazo para aquellas instituciones que hayan hecho una apuesta clara por la calidad de la oferta universitaria. ■