

## **EL MARCO ESPAÑOL Y EUROPEO EN LAS POLÍTICAS DE CALIDAD**

*José-Ginés Mora*

Comité de Coordinación del PCU y Comité Directivo de la ENQA

### **I. INTRODUCCIÓN**

El final del PNECU (Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades) y el inicio de nuevo PCU (Plan de Calidad de las Universidades) han coincidido en el tiempo con una gran actividad en el contexto europeo en el campo del aseguramiento de la calidad en las universidades. La declaración de los ministros de educación europeos en Bolonia, y las actividades que esta declaración ha originado, han cambiado en poco tiempo el panorama de la educación superior europea.

En estas páginas haremos un breve repaso a los últimos acontecimientos en el campo de la calidad universitaria y presentaremos una sucinta descripción de las tendencias de futuro que se perfilan.

### **2. EL NUEVO CONTEXTO EUROPEO**

La educación superior europea ha estado prácticamente al margen de cualquier proceso de integración. La diversidad de los sistemas europeos de educación superior ha sido considerado como un bien valioso que no debía ser perturbado. Esta es una cuestión sin duda importante y a tener en cuenta. Sin embargo, un cierto conservadurismo de los sistema de educación superior, especialmente las universidades, posiblemente también ha ayudado a mantener esta postura de «quedar al margen» de los procesos de integración.

Esta situación empezó a cambiar cuando la Comisión Europea elaboró un documento sobre Aseguramiento de la Calidad en el que se hacían recomendaciones de establecer sistemas de evaluación, no comunes, pero si coordinados y basado en principios comunes. Esta declaración de la Comisión Europea dio lugar a la creación de la

ENQA (European Network for Quality Assurance in Higher Education) como red de Agencias europeas dedicadas a la evaluación de la calidad en la educación superior. La ENQA inició sus actividades en 1999 promoviendo el intercambio de experiencias entre los países miembros de la UE, asociados y candidatos.

A pesar de estos avances, la situación cambió radicalmente cuando los ministros de educación europeos (y no sólo de la UE) se reunieron en Bolonia y firmaron la llamada Declaración de Bolonia. Esta declaración representó un cambio importante, porque introducía por primera vez la idea de «espacio europeo de educación superior». Los ministros estaban demandando un mayor esfuerzo en la armonización de los sistemas universitarios europeos. Concretamente, se demandaba que los sistemas de educación superior deberían incrementar:

- La comparabilidad
- La compatibilidad
- La transparencia
- La flexibilidad

Estas recomendaciones fueron entendidas como una demanda de más similares sistemas de valoración de la calidad y por tanto como la demanda del establecimiento de algún sistema europeo de acreditación que garantizase e informase a los ciudadanos de la calidad de las diversas instituciones y programas.

¿Qué razones había detrás de esta demanda de los ministros europeos? Se pueden alegar varias, pero en esencia lo que estaban manifestando es una creciente preocupación por la falta de competitividad internacional de la educación superior europea y por las grandes trabas a la movilidad intra-europea como consecuencia de la falta de compatibilidad y la escasa transparencia de los sistemas europeos de educación superior. Éstas parecen las razones más obvias:

- En un mundo globalizado también para las universidades, la acreditación se ha convertido en un requisito de aceptabilidad de una universidad o de una titulación. Cuando un estudiante viene a una universidad europea se pregunta si el programa que va a seguir está o no acreditado (por supuesto, en el sentido que han impuesto los norteamericanos). La existencia de otros criterios de calidad (como la mayor regulación de los sistemas educativos europeos) no es suficiente para competir en un mercado educativo global. La acreditación se convierte así en una necesidad de «marketing internacional» lo que es un reto para las universidades europeas.
- Dentro de Europa, la movilidad de estudiantes y profesionales no parece posible sin la existencia de mecanismos intra-europeos de validación de la formación recibida en cada país. Alguna forma de acreditación (en el sentido de comparabilidad de los títulos) aparece como una necesidad para el desarrollo de la educación superior en la UE.
- Por otro lado, los sistemas universitarios europeos son tremendamente opacos para los ciudadanos. El sistema claramente adolece de falta de transparencia y

los usuarios carecen de información sobre el nivel de calidad de la oferta universitaria (dentro y fuera de las fronteras nacionales). La acreditación (en el sentido de un sello de calidad a los programas) puede ser también un mecanismo que ayude a la transparencia de la educación superior europea.

Desde la Declaración de Bolonia ha habido una gran efervescencia en Europa en torno al tema de la acreditación. Los dirigentes de las universidades europeas a través de la EUA (la European Association of Universities, anteriormente conocida como CRE) han promovido diversas conferencias (Lisboa, Salamanca) para discutir la posibilidad de desarrollar un sistema de acreditación en Europa. Las dos palabras que mejor pueden resumir estas conferencias son: confusión y recelo. En el plano conceptual, cada uno ha usado el concepto de acreditación bajo una acepción. En general, la mayoría ven en la acreditación más regulación, más control europeo o nacional, menos independencia de las instituciones. Para los menos, la acreditación es un modo de aumentar la transparencia y garantizar la calidad de la educación superior a los ciudadanos.

La consecuencia de este estado de cosas confuso y reticente ha hecho que la reunión de Praga de los ministros de educación haya acabado en un decepcionante comunicado final (nótese que no fue una declaración y que ni siquiera fue firmado por los asistentes) en el que no se hacen vagas recomendaciones de futuro y se postergan las decisiones a una próxima reunión en Berlín dentro de dos años. Todo parece indicar que la reacción de los escépticos, aliados con los dirigentes de las universidades europeas, de alguna manera ha frenado el proceso que se inició con la declaración de la Sorbona y continuó en Bolonia.

Sin embargo, el gobierno holandés (en general pionero en temas de educación) ha lanzado un plan de acreditación de sus titulaciones, prometiendo que en pocos años todas las titulaciones en los Países Bajos estarán calificadas. Igualmente, este gobierno ha propuesto iniciar un proyecto piloto internacional para poner en común algunas experiencias en el campo de acreditación. Algunos países, entre ellos España, participarán en esta experiencia.

### **3. LOS PROCESOS DE ACREDITACIÓN**

#### **3.1. El concepto de acreditación**

Bajo la palabra acreditación se encierran múltiples conceptos, lo que hace que las discusiones sobre este tema estén llenas de confusión. En el mundo de la empresa existen dos conceptos que conviene tener presentes (y respetar conceptualmente dentro de lo posible). Son éstos:

*Certificación:* proceso por el que se garantiza que un sistema mantiene mecanismos preestablecidos de aseguramiento de la calidad. La certificación garantiza la preocupación por la calidad, pero no la calidad del producto. En el mundo uni-

versitario, certificar una institución significaría que esta institución tiene establecidos unos adecuados procesos de aseguramiento de la calidad.

*Acreditación:* En el mundo empresarial es el proceso de validación de las agencias de certificación. Con la acreditación se garantiza que la empresa que certifica, lo hace correctamente y siguiendo estándares establecidos. Al aplicarlo a las universidades hay que dar un salto conceptual respecto a la anterior definición de certificación. Aquí hay que ver a la titulación como una empresa certificadora (certifica que los graduados tienen una formación básica razonable). Una agencia de acreditación universitaria debería «acreditar» que los procesos de certificación de las universidades son los adecuados. Un proceso de acreditación *strictu sensu* no valora tampoco la calidad del producto sino del procedimiento seguido por la agencia certificadora (en nuestro caso la universidad). La acreditación debe llevar a una conclusión de «sí» o «no» (incluido el «no todavía»), aunque también es posible calificar entre el «excelente», «sí», «no todavía» y «no». La última opción debería lógicamente llevar aparejada el cierre de la titulación.

### 3.2. La acreditación en USA

En el mundo se usa la palabra acreditación de las formas más variadas y diversas. En Estados Unidos, donde aparece por primera vez la palabra aplicada a las universidades, tiene dos significados bastante distintos: la llamada acreditación institucional (de toda la universidad) es fundamentalmente un proceso de certificación (aunque no solamente) en el que se pide a las instituciones que cumplan unos estándares muy generales que se consideran imprescindibles para un buen funcionamiento institucional<sup>1</sup>. Estas acreditaciones las llevan a cabo diversas agencias independientes de carácter regional (que incluyen varios estados).

La segunda acepción de acreditación es la de acreditación de programas (de titulaciones). En este proceso intervienen agencias nacionales en las que los colegios profesionales tienen una fuerte participación. El proceso es más próximo a una auténtica acreditación, aunque el énfasis está en la calidad de los procesos y en el cumplimiento de ciertos estándares de formación, pero tradicionalmente no se ha valorado la calidad de los resultados. A pesar de las indudables dificultades, la tendencia actual es a aumentar la valoración de los resultados.

Algunas de estas agencias de acreditación (especialmente en el mundo de los *business* y de las ingenierías) están extendiendo sus acreditaciones por todo el mundo, especialmente por Latinoamérica, Europa del Este e incluso países de la UE. En estos momentos, prestigiosas universidades (especialmente privadas) someten a sus «mejo-

---

1 No me puedo resistir a añadir esta nota. El primer criterio que se utiliza en la acreditación institucional en USA es este: *La institución debe estar gobernada por un comité independiente en el que los miembros de la comunidad universitaria no son mayoría*. La independencia del gobierno de la institución de los propios trabajadores es la primera norma para la calidad. Nótese, por tanto, que ninguna universidad española sería acreditada por una agencia estadounidense.

res» titulaciones a procesos de acreditación por agencias norteamericanas con el objeto de obtener un marchamo internacional de calidad<sup>2</sup>.

#### 4. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

La situación de los procesos de evaluación y acreditación en España está marcada por el final del PNECU y el inicio del PCU en donde, de un modo también genérico, se menciona la palabra acreditación.

Este paso hacia delante, todavía sin concretar, es una consecuencia del proceso de evaluación que hemos desarrollado durante cinco años. Aunque los acontecimientos en el campo de la calidad universitaria durante estos años pueden considerarse de un éxito, se percibe la necesidad de «hacer algo más». Los programas de evaluación han transmitido la «cultura de la calidad» (aunque no a todos los miembros de la comunidad universitaria) y han hecho que en las universidades (aunque no en todas) se hayan creado estructuras encargadas de avanzar en los procesos de calidad.

La cultura de calidad se ha extendido menos de lo que sería deseable, entre otras razones porque la propia estructura de las universidades españolas y del profesorado es poco propicia para el desarrollo de una cultura de calidad y de mejora. Los procesos de calidad funcionan mejor en ambientes más competitivos y motivados por objetivos externos que los que tiene una universidad española. Por lo tanto, parece obvio que, aunque se debe continuar con los procesos de evaluación en marcha, hay que introducir nuevos mecanismos que estimulen en las universidades (y en sus profesores) actitudes más preocupadas por la calidad de los resultados.

En este sentido hay tres vías de acción que pueden emprenderse, adicionalmente a los actuales procesos:

1. Establecimiento de un sistema de acreditación que lleve a la calificación de las titulaciones.
2. Establecimiento de un sistema de información pública sobre las titulaciones (indicadores).
3. Establecimiento de un mecanismo financiero que compense por resultados.

Adicionalmente, y para disminuir la presión de las agencias sobre las instituciones, debería establecerse un sistema de certificación institucional.

---

2 Hay que resaltar que aquellas titulaciones que consiguen esas acreditaciones norteamericanas suelen insertar anuncios de este cariz: «la calidad de nuestros graduados está garantizada por la XXXX». El haber obtenido un sello de calidad sobre el proceso, les hace publicitar (fraudulentamente) la calidad final del producto. Esta «trampa» muestra claramente que lo que es socialmente interesante es la calidad del producto y no tanto la del proceso.

## 5. LAS ACCIONES POSIBLES EN EL FUTURO INMEDIATO

### 5.1. Certificación

Muchas universidades tienen ya procesos de calidad internos suficientemente desarrollados y es de esperar que esto vaya en aumento sobre todo si se inician procesos de acreditación. Puede ser excesivo que en estas instituciones las agencias continúen interviniendo «obligatoriamente» en procesos de evaluación. La alternativa podría ser establecer un proceso de certificación institucional. Cada 5 años, la Universidad X sería revisada en su conjunto. Si se considera que su sistema interno de calidad está lo suficientemente desarrollado, la institución recibiría un «Certificado de Calidad» (evitando que se generase confusión con la «calidad del producto»). El proceso sería revisable a los cinco años. Las universidades que tuvieran este sello, no necesitarían someterse a procesos de evaluación, aunque podrían pedir ayuda a las agencias para desarrollar procesos internos (desde ayuda en comités externos hasta asesoramiento en acciones diversas).

Estas universidades deberían tener algún privilegio dentro del sistema público (adicional al mero uso de marketing del sello), como por ejemplo una financiación adicional sin condiciones específicas para llevar adelante programas de mejora.

La gran ventaja de este proceso es que provocaría la «interiorización» de los procesos de aseguramiento de la calidad, reduciría el «trabajo» de las agencias y permitiría discriminar a los ciudadanos sobre que universidades están interesadas o no en los procesos de calidad.

La metodología debería definirse *ex novo*, aunque se debería realizar un estudio previo de sistemas equivalentes (certificación en la industria, acreditaciones institucionales en otros países, etc.) Se podría formar un pequeño grupo con representantes de universidades (oficinas técnicas y personas involucradas en calidad) que definirían cuales son las características que debe cumplir una universidad para recibir el sello. Los criterios deben ser inicialmente restrictivos, de modo que la posesión de este certificado fuese motivo de prestigio. Sin embargo, en el plazo de unos años todas las universidades que llevan a cabo evaluaciones, acciones de mejora y que integran estas acciones en planes estratégicos, podrían recibir este certificado de calidad.

La metodología a desarrollar se podría basar en los siguientes pasos:

- Fijar los estándares de «proceso de calidad» en una institución.
- Definir las características del autoinforme.
- Definir las responsabilidades del comité de certificación en el que recaería el peso de la decisión final.
- Definir las ventajas que podría tener la obtención del sello de calidad.

### 5.2. El enfoque de la acreditación

La acreditación debe cumplir los siguiente requisitos:

- La función esencial de la acreditación debe ser la información y la protección del consumidor. Otros puntos de vista (también válidos) puede tener problemas de tipo legal, de exceso de intervencionismo, de «marketing», etc.
- Debe centrarse básicamente en las titulaciones
- Debe descartarse (por confusa) la terminología de acreditación institucional.
- Deben considerarse todos los títulos (oficiales y propios) y de cualquier ciclo.
- Dado que el objetivo es informar, se debería «poner nota». Al menos podría haber tres calificaciones: «Acreditado con excelencia», «acreditado» y «en proceso de acreditación». La cuarta nota: «no acreditado» no debería existir porque debería implicar el cierre de la titulación.
- Se debe perseguir la acreditación de los resultados y no de los procesos. Sin embargo, es de esperar que en un principio la metodología que se aplique necesite basarse mucho en los procesos. Pero la perspectiva final de centrarse en resultados no debe olvidarse.
- Aunque en principio se trata de un proceso español, debe tratar de coordinarse (e integrarse si llegara el caso) con procesos europeos.
- Deben acreditarse todas las titulaciones, pero se debe empezar por aquellas de carácter más profesional y en donde la demanda es más alta. Esto facilitará el proceso (es más sencillo definir estándares en estudios profesionales) y tendrá más repercusión social.
- El proceso deberá iniciarse con un plan piloto en que se deberían acreditar titulaciones «sencillas».

El diseño de una metodología de acreditación es ciertamente complicado porque se dispone de escasa experiencia previa (casi exclusivamente la norteamericana, pero en un sistema muy distinto) y, sobre todo, porque en gran medida ha de ser específica para cada titulación. Es necesario, por tanto, establecer grupos de expertos que establezcan los estándares de cada titulación, aunque sería posible establecer criterios comunes para conjuntos de titulaciones con algunos rasgos específicos para cada una de ellas. La complejidad del proceso hace absolutamente necesario empezar por un proyecto piloto que permitiera ensayar una metodología y detectar todos los problemas que sin duda generara este proceso.