

“Rendir cuentas en la Universidad: el diseño de los sistemas de garantía, con especial referencia a la fase de *seguimiento* de las titulaciones”

Gema Marcilla Córdoba
Profesora Titular de Filosofía del Derecho
Universidad de Castilla-La Mancha

Abstract: El seguimiento de las titulaciones constituye una fase fundamental en el sistema de garantía de la calidad que prevé la actual normativa sobre enseñanza universitaria en España. Tal y como se está configurando esta fase, tanto a nivel interno o de las propias universidades, como a nivel externo o de las agencias de evaluación, puede considerarse que el seguimiento se enmarca en una concepción de las políticas públicas vinculada al concepto de rendición de cuentas, donde resulta fundamental garantizar el carácter accesible, inteligible y útil de la información, y la presentación de resultados basados en datos objetivos.

INDICE:

- I.- LA CALIDAD Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LA PUESTA EN MARCHA DE LAS NUEVAS TITULACIONES DE GRADO Y MÁSTER
- II.- EL SEGUIMIENTO COMO FASE INTERMEDIA ENTRE LA VERIFICACIÓN Y LA RENOVACIÓN DE LA ACREDITACIÓN
- III.- ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE LA CALIDAD Y EL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE LAS TITULACIONES
- IV.- BIBLIOGRAFÍA ORIENTATIVA

I.- La calidad y la rendición de cuentas como objetivos prioritarios de la puesta en marcha de las nuevas titulaciones de grado y máster

Como es sabido, la normativa española que pone en práctica el proceso de diálogo iniciado por la Declaración de Bolonia para crear un Espacio Europeo de Enseñanza Superior, viene recogida fundamentalmente en el RD 1393/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas

universitarias oficiales, así como en el RD 861/2010, de 2 de julio, que modifica al anterior.

Cabe decir que la puesta en marcha de las nuevas titulaciones tiene como objetivo prioritario garantizar “calidad”, pero de un modo particular: creando los cauces para que la sociedad pueda participar en el proceso de implantación de los títulos. Para ello resulta esencial, de un lado, que en todo momento se asegure la *transparencia de la información de las actuaciones* que se están llevando a cabo; y, de otro lado, que *tales actuaciones conduzcan a resultados contrastables*. En realidad, se trata de la puesta en práctica de lo que en el ámbito de las políticas públicas se conoce como *accountability* o rendición de cuentas. Desde la perspectiva de la teoría política, la importancia de la rendición de cuentas en el ámbito público puede vincularse a las nuevas teorías de la democracia, que objetan la concepción de la democracia que la identifica con la celebración de elecciones periódicas, y que profundiza en la participación ciudadana y en la deliberación racional.

La exposición de motivos del ya citado RD 1393/2007 hace mención expresa tanto de la relevancia de la garantía de la calidad, como de la propia rendición de cuentas:

“Los sistemas de Garantía de la Calidad, que son parte de los nuevos planes de estudios, son, asimismo, el fundamento para que la nueva organización de las enseñanzas funcione eficientemente y para crear la confianza sobre la que descansa el proceso de acreditación de títulos.

En este real decreto, la *autonomía* en el diseño del título se combina con un adecuado sistema de evaluación y acreditación, que permitirá *supervisar la ejecución efectiva* de las enseñanzas e *informar a la sociedad sobre la calidad* de las mismas. La concreción del sistema de verificación y acreditación permitirá el *equilibrio entre una mayor capacidad de las universidades para diseñar los títulos y la rendición de cuentas orientada a garantizar la calidad y*

mejorar la información a la sociedad sobre las características de la oferta universitaria. La acreditación de un título se basará en la verificación del cumplimiento del proyecto presentado por la Universidad y facilitará la participación en programas de financiación específicos como, por ejemplo, de movilidad de profesores o estudiantes”.

La obligación de diseñar un Sistema de Garantía de la Calidad para el título que se somete a verificación ha sido establecida por el Anexo I del RD 1393/2007, que diseña las partes de la Memoria que configura el proyecto de título oficial. Así, el apartado 9 señala que el SGC puede estar referido al título, al centro o a la Universidad y en todo caso, aplicado al título. El sistema de garantía de calidad descrito en la Memoria debía incluir los siguientes datos: *responsables* del SGC, procedimientos de evaluación y mejora de la calidad de la *enseñanza* y del *profesorado*, procedimientos para la calidad de las *prácticas externas* y los *programas de movilidad*, procedimientos para el análisis de la *satisfacción de los distintos colectivos* (estudiantes, personal académico, de administración y servicios) y procedimientos de *atención a sugerencias y reclamaciones*. El apartado precedente del anexo (apartado 8) menciona una serie de indicadores o tasas relacionadas con los resultados previstos de la implantación de los títulos, que se han ido interpretando como aspectos fundamentales de los sistemas de garantía de la calidad.

Pues bien, a la vista del RD 1393/2007, de 29 de octubre, y del RD 861/2010, de 2 de julio, puede entenderse que la garantía de la calidad de las nuevas enseñanzas universitarias, aparece pautada o sistematizada en tres fases:

1. Fase de *verificación* de los títulos, que consiste en la presentación del proyecto de título de grado o máster a través de la presentación de la Memoria con ayuda del programa

“Verifica”. Sobre la Memoria, ANECA emite un informe preceptivo, y el Consejo de Universidades, en su caso, verifica la titulación (artículos 24 y 25 del RD 1393/2007).

2. Fase de *seguimiento*, en la que ANECA comprueba que la información acerca del funcionamiento del título llega de forma adecuada a la sociedad y que efectivamente el proyecto presentado está siendo cumplido y en su caso, se están proponiendo las mejoras necesarias (vid. artículo 27 en la redacción dada por el RD 861/2010, de 2 de julio). El programa actual de ayuda es el programa Monitor.
3. Fase de *acreditación* (o de renovación de la acreditación): que constituye un procedimiento de evaluación ante la ANECA en el plazo de 6 años para los grados, y en el de 4 años para los Másteres, en virtud del programa Audit.

En este trabajo nos ocuparemos de la segunda etapa relativa al “Seguimiento”, si bien el sistema de garantía de la calidad considera interrelacionadas las tres etapas.

II.- El seguimiento como fase intermedia entre la verificación y la renovación de la acreditación

Inicialmente, el RD 1393/2007, previó el seguimiento de una forma un tanto imprecisa, en el marco del artículo 27, relativo a la renovación de la acreditación. Concretamente, en el punto 4 indicaba que el seguimiento se llevaría a cabo entre la verificación y la renovación de la acreditación y que consistiría en una suerte de “vigilancia” por parte de la ANECA (u órgano homólogo de las CCAA) sobre la base de la “información pública disponible”. La detección de deficiencias se advertiría a la Universidad, CA y al Consejo de Universidades, y en el caso de observarse deficiencias susceptibles de poner en riesgo la “calidad mínima exigible”, se podría iniciar un proceso de

evaluación semejante al que tendría lugar para la renovación de la acreditación.

“La ANECA y los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determinen, harán un seguimiento de los títulos registrados, basándose en la información pública disponible, hasta el momento que deban someterse a la evaluación para renovar su acreditación. En caso de detectarse alguna deficiencia, ésta será comunicada a la Universidad, a la Comunidad Autónoma y al Consejo de Universidades para que pueda ser subsanada. En el caso de que las deficiencias encontradas supusieran un grave riesgo para la calidad mínima exigible en las enseñanzas impartidas, de acuerdo con la Comunidad Autónoma responsable, se podrá iniciar un proceso de evaluación en los términos previstos en este artículo”.

Sin embargo, la reforma que opera el RD 861/2010, de 2 de julio, otorga mayor protagonismo y concreción al seguimiento, siendo configurada como una fase con entidad propia en el proceso de garantía de la calidad. La nueva redacción del artículo 27 establece pautas mucho más concretas sobre el seguimiento de los nuevos títulos.

Artículo 27. Seguimiento de los títulos inscritos en el Registro de universidades, centros y títulos (RUCT).

1. Una vez iniciada la implantación de las enseñanzas correspondientes a los títulos oficiales inscritos en el Registro de universidades, centros y títulos (RUCT), la ANECA o los órganos de evaluación que la Ley de las comunidades autónomas determinen, llevarán a cabo el seguimiento del cumplimiento del proyecto contenido en el plan de estudios verificado por el Consejo de Universidades.

2. A efectos de lo establecido en el apartado anterior, la ANECA y los correspondientes órganos de evaluación en colaboración con el Ministerio de Educación y las

correspondiente comunidades autónomas, elaborarán conjuntamente un protocolo que incluirá la definición de un mínimo de criterios e indicadores básicos comunes para el procedimiento de seguimiento de planes de estudio. A efectos del establecimiento de los criterios e indicadores básicos citados los órganos señalados impulsarán, con carácter previo, la realización de experiencias piloto sobre planes de estudios que hayan concluido su segundo año de implantación”.

De esta forma, tras verificarse un título oficial de grado o máster por el Consejo de Universidades, y ser éste autorizado por la Comunidad Autónoma correspondiente, y hasta el momento, relativamente dilatado en el tiempo, en que debe procederse a renovar la acreditación, se abre un intervalo o período en el que se deben seguir desarrollando actuaciones en pro de la calidad: se trata de la etapa de seguimiento de la titulación.

El Seguimiento es responsabilidad o tarea de las propias Universidades, por cuanto debe constituir un mecanismo del sistema de garantía interno de calidad. Pero el Seguimiento es también responsabilidad de las autoridades externas a la propia universidad que imparte el título. De hecho, el seguimiento, al igual que la verificación (programa VERIFICA) y renovación de la acreditación (programa AUDIT), dispone de un protocolo elaborado por la Comisión Universitaria para la Regulación del Seguimiento y la Acreditación (CURSA). Los trabajos de esta comisión en relación con la fase de seguimiento han dado lugar al programa MONITOR.

El seguimiento tiene dos objetivos fundamentales. En primer lugar, velar por la adecuada implantación del título: es decir, comprobar que efectivamente se cumple el proyecto que fue presentado a verificación, y que se logran los fines pretendidos. En segundo lugar, analizar datos relativos a la implantación del título, a fin de “reorientar” el proyecto inicial toda vez que ello fuera necesario. Se trataría de una detección precoz de medios poco adecuados, deficiencias, etc., así como de la adaptación del propio proyecto al cambio de las circunstancias.

El programa piloto del seguimiento –que posteriormente contará con una aplicación- contempla los siguientes aspectos:

1. Cómo se informa a la sociedad y al futuro estudiante. Fundamentalmente, se trata de comprobar que la página web de la titulación es accesible, inteligible y útil. En particular, es importante que la web contenga información relevante, tanto de carácter administrativo (la normativa de permanencia, tablas sobre el reconocimiento y transferencia de créditos), como académica (las competencias y resultados del aprendizaje, las atribuciones profesionales del título, etc.). Incluso, la Memoria, el informe de verificación y las recomendaciones de la ANECA. Para los másteres, es de especial importancia que figuren con claridad los criterios de acceso.
2. Cómo se informa al estudiante. Consiste igualmente en comprobar el grado de accesibilidad, inteligibilidad y utilidad de la información relativa a aspectos concretos del plan de estudios, fundamentalmente académicos (métodos y criterios de evaluación, planificación temporal racional, prestando especial atención a evitar la “sobrecapación”, etc. También es importante que el estudiante conozca el modo de extinción del plan antiguo y, en su caso, el tránsito al nuevo mediante cursos de adaptación.
3. Cómo se está implantando el título y cómo se está realizando el proceso de “seguimiento interno”. Así, ANECA pregunta a la Universidad si se están atendiendo las recomendaciones del informe de verificación, si se han propuesto modificaciones de la Memoria, cuál es el grado de satisfacción del estudiante, etc.
4. Qué resultados se están obteniendo en relación, de un lado, con las competencias y resultados del aprendizaje proyectados (se omite la cuestión de la adquisición de “conocimientos”), y, de otro, en relación con los indicadores. Los indicadores son básicamente cuatro, aun cuando hay más. Son los siguientes:
 - a. Tasa de Rendimiento: mide la relación entre créditos matriculados y créditos superados

- b. Tasa de abandono: mide la relación entre el número de estudiantes inicialmente matriculados y los inicialmente matriculados pero que dejan de matricularse o abandonan en 2º y en 3º curso.
- c. Tasa de eficiencia: mide la relación entre el número de créditos en los que debieron los estudiantes matricularse y el número en el que realmente se matricularon
- d. Tasa de graduación: mide la relación entre los estudiantes que iniciaron sus estudios y los que efectivamente los superan en el tiempo previsto más un año.

Brevemente, desde el punto de vista externo, el seguimiento “monitoriza”, de un lado, la calidad de la información que llega a la sociedad acerca del título, y, de otro lado, la calidad de la titulación en sí, atendiendo a evidencias o datos objetivos sobre el modo en el que se está llevando a cabo la implantación y sobre los resultados.

Este seguimiento “externo” se lleva a cabo, en el caso de los grados, en el 2º y 4º año de la implantación, y en el de los másteres, durante la 1ª y 3ª edición.

En la medida en que el seguimiento presenta dos vertientes (una externa, responsabilidad de ANECA, y otra interna, responsabilidad de la propia Universidad) las Universidades vienen prestando una especial atención al Seguimiento a la hora de diseñar sus Sistemas de Garantía de la Calidad. Los objetivos y los procedimientos son muy similares en todas ellas. A modo de ejemplo, en la *Universidad de Castilla-La Mancha* la garantía de la calidad se hace depender de las Comisiones de Garantía de la Calidad de los Centros. La unidad técnica que orienta, apoya y centraliza los procedimientos es la Oficina de Planificación y de Calidad, dependiente del Vicerrectorado de Economía y Planificación.

Por lo que respecta a la Universidad de Castilla-La Mancha, el seguimiento prácticamente viene a convertirse en la fase central del sistema de garantía de la calidad interno en la medida en que la Comisión de Garantía de la Calidad del Centro debe elaborar un “Informe anual de Seguimiento” de las titulaciones de grado y máster, y un “Plan anual de Mejoras”.

Tanto el informe de seguimiento, como el plan de mejoras diseñado por la Universidad de Castilla-La Mancha, se centra en una serie de aspectos que vertebran las políticas y objetivos de calidad. Se trata de los siguientes:

1. Programas formativos: brevemente, se trata de garantizar la revisión del programa formativo; la “oferta” formativa de la Universidad ha de ser acorde al contexto socioeconómico, la demanda, etc.
2. Enseñanzas: fundamentalmente, el objetivo es garantizar que las acciones programadas favorezcan efectivamente el aprendizaje.
3. Personal académico: la calidad en este punto estriba en contar con profesores y personal de apoyo formados para la tarea que deben desarrollar.
4. Recursos humanos, materiales y servicios, adecuados para implementar la titulación.

En todos los casos, el punto de partida es el análisis de los datos o evidencias de los que se dispone en relación con cada uno de los aspectos, la valoración de tales datos como positivos o negativos de cara a la consecución del objetivo pretendido, su cuantificación, a fin de traducir el análisis de los datos en indicios de fortalezas o de debilidades, y, de esta forma, contar con los elementos de juicio suficientes para proponer un plan de mejoras. Formalmente, la CGC del centro propone las mejoras, la Junta de Centro las aprueba, y el equipo de dirección las ejecuta. Por lo demás, el Seguimiento interno también tiene como objetivo transversal que la información sobre las titulaciones y su implantación sea accesible, inteligible y útil para la sociedad.

En definitiva, la política de la nueva normativa de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales tiene como objetivo fundamental garantizar la calidad de las mismas, lo que en resumidas cuentas se concreta en la mejora continua de las titulaciones oficiales, así como en la adecuada información para la sociedad (fundamentalmente estudiantes y empleadores) de las competencias y habilidades de los egresados. El instrumento para llevar a la práctica tal objetivo son los sistemas de garantía de la calidad, que tratan

de armonizar los procedimientos de seguimiento de carácter interno (autoevaluación) y los de carácter externo (agencias de evaluación). El seguimiento, al que inicialmente no se le dotó de contenido, ha ido cobrando importancia como etapa crucial dentro del sistema de garantía de la calidad, puesto que es, valga la redundancia, sólo mediante un adecuado seguimiento se garantiza la renovación de la acreditación de un título.

III.- Algunas reflexiones sobre los sistemas de garantía de la calidad y el proceso de seguimiento de las titulaciones

Los sistemas de garantía de la calidad de los nuevos títulos, previstos por la legislación que implanta el Espacio Europeo de Enseñanza Superior, se enmarcan o se inspiran en las teorías de la ciencia política y, más concretamente, en los más recientes estudios sobre análisis y gestión de políticas públicas. Tales estudios abordan, desde una perspectiva interdisciplinar, las actuaciones que corresponden a los poderes públicos de cara a implementar las políticas contenidas en las leyes, escogiendo los medios más idóneos para lograr los fines u objetivos (*zweck-rationalität*). Desde esta óptica, en el desarrollo de las políticas públicas resulta fundamental una nueva concepción de la gestión pública, basada en la *accountability*, es decir: en la transparencia informativa de las actuaciones que se llevan a cabo, y en la presentación periódica de los resultados.

Evidentemente, a la hora de desarrollar políticas públicas, son determinantes los recursos económicos de los que se disponga. De hecho, en los últimos años se viene exigiendo al legislador que incorpore a las normas la memoria económica. Desde este punto de vista, el contexto actual de crisis financiera, económica y social, constituye un condicionante de primer orden de la puesta en práctica de las nuevas titulaciones, así como de los parámetros y procedimientos para evaluar su calidad.

IV.- Bibliografía orientativa

- ANECA, Documentos y publicaciones (<http://www.aneca.es>)

- MARTÍ, J. L., *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Marcial Pons, Madrid, 2006.
- NONELL, R., *Transparencia y buen gobierno: la rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada. El posicionamiento de las Universidades*, Barcelona, Icaria, 2006.
- REACU, *Recomendaciones para el Seguimiento de los Títulos Oficiales* (Documento aprobado el 12-3-2009)
- REACU, *Seguimiento de los títulos oficiales. Propuesta de indicadores de seguimiento*
- J. SUBIRATS, *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1992.
- Universidad de Castilla-La Mancha, Vicerrectorado de Economía y Planificación. Oficina de Planificación y Calidad, *Guía para el Seguimiento de las titulaciones de Grado y Máster*, enero de 2010.