

Finance, Markets and Valuation

El marco institucional del control de calidad de las universidades españolas

International university rankings as a quality measure for the Spanish universities

Fernando García ¹

¹Universitat Politècnica de Valencia, Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Valencia, España. Email: fergarga@esp.upv.es

JEL: H40; I28

Resumen

En España, las funciones que se asignan a la Universidad son variadas y han variado a lo largo del tiempo. Actualmente, se considera que la actividad universitaria debe ir enfocada a mejorar el bienestar de la sociedad en la que se ubica la Universidad. Así, cualquier control de calidad del sistema universitario español debe considerar si la Universidad está cumpliendo con los fines que la sociedad le ha asignado. En España, la tarea de control de calidad de la Universidad se asigna principalmente a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). En principio, a través de diferentes programas, esta agencia evalúa diferentes aspectos de las Universidades. No obstante, como se comprueba en esta investigación, la actividad de control se limita a las titulaciones universitarias y a la actividad del profesorado. Además, este control apenas mide en qué medida la Universidad está alcanzando sus fines.

Keywords: Funciones de la Universidad; gestión de calidad; Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación; ANECA.

Abstract

In Spain, the functions assigned to the University are varied and have changed over time. Currently, it is considered that university activity should be focused on improving the well-being of the society in which the university is located. Thus, any quality control of the Spanish university system must consider whether the university is fulfilling the purposes that society has assigned to it. In Spain, the task of quality control of universities is mainly assigned to the National Agency for Quality Assessment and Accreditation (ANECA). In principle, through different programs, this agency evaluates different aspects of the Universities. However, as can be seen in this research, the control activity is limited to university degrees and the activity of the teaching staff. Moreover, this control hardly measures to what extent the University system is achieving its goals.

Keywords: University goals; Quality management; Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación; ANECA.

DOI:
10.46503/RVQK6962

Corresponding author
Fernando García

Recibido: 25 Sep 2019
Revisado: 27 Oct 2019
Aceptado: 5 Nov 2019

Finance, Markets and
Valuation
ISSN 2530-3163.

1 Introducción

En la actualidad, se reconoce a la Universidad un papel fundamental en el desarrollo económico, social y cultural de un país y España no es una excepción. Así, se considera que la actividad universitaria debe orientarse a diferentes ámbitos buscando como fin último la mejora de la sociedad a la que sirve, lo que exige conocer cuáles son las demandas de la sociedad en la que cada Universidad se ubica. Esta actividad, además, debe ejecutarse de manera eficaz, eficiente y responsable.

Se suele aceptar que los ejes de la acción de la universidad son la docencia y la investigación y que una gestión adecuada de estos ámbitos repercutirá favorablemente en otros fines atribuidos a la Universidad, tales como la preparación adecuada de los estudiantes para desarrollar profesiones que exigen un elevado nivel cultural, científico y técnico; favorecer la formación a lo largo de toda la vida; profundizar en la creación y transmisión del conocimiento etc. Actuando, pues, sobre estos dos ejes, la Universidad favorece la mejora del bienestar general de la sociedad, no solo en términos económicos y de creación de riqueza, sino también como vehículo para alcanzar la realización personal. Se convierte, pues, en motor de desarrollo económico, político, cultural y social.

Dado que en España las principales Universidades son públicas, es necesario evaluar la calidad del servicio público prestado, pues la actividad universitaria consume recursos públicos. Por lo tanto, es fundamental evaluar la eficacia y la eficiencia de las Universidades, de sus diferentes actividades.

En este trabajo vamos a recordar cuáles son las funciones y objetivos de la Universidad española, los obstáculos que complican una gestión eficiente y los controles de calidad. Se hace especial mención a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y a sus programas y se cuestiona en qué medida están alineados con las funciones de la Universidad.

2 Las funciones de la Universidad

Las funciones que se asignan a la Universidad han ido evolucionando desde la aparición de estas instituciones en la Edad Media, cuando su misión estaba dirigida básicamente a la docencia. A lo largo del siglo XIX y del siglo XX a esta tarea se añadieron otras. Así, según [Ortega y Gasset \(1930\)](#), las funciones de la Universidad son la transmisión de la cultura, la enseñanza de las profesiones y la investigación científica y educación de nuevos hombres de ciencia. Esta visión plural se mantiene en el siglo XXI, aunque no todas estas funciones tienen de facto la misma importancia en el sistema universitario español.

El artículo primero de la [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre \(2001\)](#) recoge las funciones que se encomiendan a la Universidad española. En el punto primero se enuncia que la Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio. Se entiende, por tanto, que se trata de un servicio público. Además, se desprende que la educación superior consta de tres ámbitos: la investigación, la docencia y el estudio. Cabe cuestionarse si el orden de aparición implica una prelación, si el ámbito principal de la educación superior es la investigación, por encima de la docencia. En el apartado dos se enuncian las cuatro funciones de la Universidad, resaltándose el hecho de que se trata de funciones al servicio de la sociedad. Es decir, no está justificado aislar a la Universidad de su contexto social, de la sociedad que, en el caso de la Universidad pública, la mantiene financieramente con sus impuestos. Es a esa sociedad a la que hay que servir.

Las funciones de la Universidad española son:

- (a) La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura. Se trata no solo de investigar en los campos científicos y culturales, sino también de trasladar los conocimientos adquiridos a quienes pudieran necesitarlos, que no son exclusivamente los alumnos universitarios, sino otros investigadores, empresas, administraciones públicas y la sociedad en su conjunto.
- (b) La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística. Se define aquí la función docente genuina, la formación general y especializada, la capacitación profesional y la preparación de los alumnos al mundo laboral, facilitando su inserción en el mismo, su empleabilidad.
- (c) La difusión, la valorización y la transferencia de conocimiento al servicio de la cultura, la calidad de vida y del desarrollo económico. De nuevo se menciona la necesidad de relacionar a la Universidad con su entorno. En este caso se prima, no ya la creación del conocimiento, sino dotar de valor a ese conocimiento (desde una perspectiva económica o cultural) y difundirlo.
- (d) La difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida. Se vuelve otra vez a la faceta docente que necesariamente debe tener la Universidad. Se reconoce la actividad universitaria en fomento de la cultura, puesta a disposición de la sociedad.

De estas funciones se desprende que los objetivos del servicio que prestan la Universidades son básicamente dos:

1. La investigación, es decir, la obtención de resultados científicos, técnicos y culturales que permitan innovar en los diferentes campos del conocimiento. Esta innovación debe ir destinada a mejorar el entorno económico y cultural de la sociedad mediante acciones de transferencia y difusión. Este objetivo implica la colaboración de la Universidad con otros agentes económicos y sociales y la aplicabilidad de los resultados obtenidos en la investigación.
2. La docencia, tanto para formar a los futuros profesionales como para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el ámbito cultural. Así, las Universidades deben proponer titulaciones en línea con lo que se demanda en su entorno, deben facilitar la formación a lo largo de toda la vida y la expansión cultural y de los valores universitarios de crítica constructiva y compromiso social.

Una vez establecidas las funciones y delimitados los objetivos de la Universidad, resulta necesario conocer si se están alcanzando y si se hace en condiciones de eficiencia y calidad.

3 Obstáculos para la gestión de la calidad

Aunque las funciones y los objetivos de la Universidad parece que se han enunciado con bastante claridad, y todos estaremos conformes en que se debe exigir un elevado grado de calidad en el cumplimiento de los mandatos establecidos, lo cierto es que existen numerosos obstáculos que impiden realizar de forma satisfactoria el control y seguimiento de los objetivos. Estos obstáculos tienen tanto naturaleza estructural como funcional y, ciertamente, no se trata de obstáculos de reciente aparición.

Sistematizando los principales obstáculos podemos enunciar los siguientes:

1. Estructura organizativa compleja. La toma de decisiones en el ámbito universitario es compleja, con numerosos órganos intervinientes, muchos de ellos colegiados, lo que en ocasiones dificulta llegar a acuerdos y favorece la inercia y el status quo.
2. Problemática identificación de productos servicios. Ni la enseñanza ni la investigación se

pueden entender como una mera capacitación profesional, un título universitario, ni la publicación de artículos en revistas de investigación. Obviamente, la Universidad ofrece algo más, pero ese plus adicional es de difícil definición. Y su gestión y medición es aún más complejo.

3. Difuminación de la categorización del cliente o consumidor. El usuario inmediato del servicio universitario es el estudiante. Es el más fácil de identificar y a él va dirigida la función docente de la Universidad. El producto que busca es la obtención de un título. No obstante, los alumnos no son los únicos clientes o consumidores. La sociedad en su conjunto, que es quien financia la Universidad pública, y particularmente las empresas, son consumidoras de ese “producto” de la Universidad: el graduado, quien debe ser capaz de insertarse en el mundo laboral con garantías, tras haber adquirido unos conocimientos. Además, se espera de los graduados universitarios tengan unas características de gran importancia para la sociedad, como el espíritu crítico. La Universidad se encuentra, por un lado, con unos clientes con intereses en cierta medida enfrentados: unos priman la obtención de un título, mientras que para otros la adquisición de conocimiento es lo fundamental.
4. Burocratización de las plantillas docentes. Es necesario adecuar las plantillas docentes a los objetivos a alcanzar. Especialmente si se hacen comparaciones a nivel internacional entre Universidades, el tamaño de las plantillas docentes así como su estructura son factores a tener muy en consideración. Así, hay ratios fundamentales a considerar, como el de personal docente frente personal de servicios; personal docente a tiempo completo frente tiempo parcial; alumnos frente a personal docente o aspectos tales como el tamaño medio de grupo.
5. Planes de estudio inadecuados. Cabe preguntarse si, teniendo en consideración las funciones de la Universidad, los planes de estudio son un medio adecuado para alcanzarlos. Es decir, si permiten ofrecer una formación integral, con visión de conjunto, teniendo en cuenta las exigencias de la vida profesional. En este sentido, la inercia pesa mucho y el proceso de negociación dentro la Universidad favorece que algunas asignaturas permanezcan inamovibles, las novedades queden “descafeinadas” y las expectativas queden defraudadas. En ocasiones da la sensación de que se cambia todo para que todo siga igual.
6. Carencia de una visión global de todo el sistema educativo. La Universidad solo es la culminación de un laborioso proceso de formación de la persona y del desarrollo de su capacidad intelectual, que se inició en los años previos. Las carencias en los ciclos formativos previos difícilmente se podrán subsanar en el periodo universitario.
7. Falta de criterios gerenciales. La gestión de los recursos humanos y económicos se haya por el entramado organizativo y la falta de verdaderos criterios de gestión. Las dotaciones en infraestructuras básicas, equipamientos, medios personales etc. se deciden en gran medida en función de criterios políticos, en función de los apoyos que pueda necesitar el Rector de turno o su Delfín de cara a las siguientes elecciones, sin que haya un verdadero análisis de la eficiencia.
8. Dispersión de esfuerzos. El diseño organizativo comporta una alta participación de los miembros de los distintos estamentos de la comunidad universitaria. Si realmente el personal docente tuviera que involucrarse a conciencia en todas las comisiones en las que participa y en los procesos de toma de decisiones que le afectan directamente, no tendría tiempo para dedicarse a su labor docente e investigadora. Frente este derroche de energías y esfuerzos, que generalmente no tienen perspectivas claras de influir en la decisión que finalmente se adopte, lo más habitual es no involucrarse en el farragoso proceso decisorio. No obstante, la presencia en numerosas comisiones y reuniones es inevitable, con la consiguiente

frustración y pérdida de tiempo.

9. Formación pedagógica y didáctica. El profesor universitario es un autodidacta que aprende de sus propios errores (o no), carente de una adecuada preparación técnica didáctica o pedagógica. La reproducción de los ejemplos conocidos o sus propias cualidades son los únicos bagajes con los que cuenta para afrontar su función docente.
10. Mínima innovación pedagógica. Por otro lado, la inercia y los problemas organizativos de diversa índole, así como la incertidumbre en relación a la acogida que tendrán entre los alumnos, dificultan en grado sumo la innovación docente.
11. Proceso de selección de los alumnos. El proceso selectivo desarrollado por las Universidades públicas apenas es selectivo, pues menos del 3 % de los alumnos de bachillerato suspenden las pruebas de selectividad. Este hecho, unido a la proliferación de Universidades en la geografía española y la necesidad de captar alumnos para mantener las diferentes titulaciones y, en última instancia, las propias Universidades, hace que en no pocas ocasiones los alumnos universitarios en realidad no se encuentren preparados para acometer unos estudios que, en principio, requieren cierto nivel de esfuerzo y disciplina. La situación es bien diferente en las Universidades de más prestigio internacional, normalmente Universidades privadas en las que el proceso de selección de los alumnos es mucho más riguroso.
12. Proceso de selección del profesorado. El proceso de selección de profesorado prima a aquellas personas que no han salido del “ecosistema” universitario, que no tienen experiencia profesional fuera de la Universidad y, por lo tanto, desconocen los problemas reales de la sociedad. Se prima la investigación, entendida como publicaciones en revistas de prestigio, y se accede a la plaza tras varios años de especialización investigadora (Escribano y Pardo, 2005). Frente a este sistema, el alumno también puede encontrarse con profesores asociados quienes, en principio, debieran ser especialistas en la materia, pero que, de facto, en no pocas ocasiones son la mano de obra barata que explota el sistema universitario público para reducir costes, y lo que prima en su proceso de selección es que se acoplen al horario de clases establecido. Obviamente, los profesionales de reconocido prestigio rara vez pueden estar disponibles en los términos en los que la Universidad les exige a los profesores asociados.
13. Escasas dotaciones de apoyo a las labores docentes e investigadoras. En general, el apoyo a las labores docentes e investigadoras es muy escaso. Más bien al contrario, es la propia Universidad la que se encarga de burocratizar cualquier proceso de forma innecesaria. Como consecuencia, el profesorado debe destinar gran parte de su tiempo a tareas burocráticas y administrativas que debieran trasladarse a otro personal. Este es otro factor de gran importancia a la hora de comparar la eficiencia docente e investigadora de los profesores españoles con los de otras universidades.
14. Insuficiencia financiera. Se trata de un problema ya tradicional, el insuficiente gasto público en educación e investigación, con independencia del control de la eficiencia del gasto, que se pone de manifiesto cuando nos comparamos con países de nuestro entorno a los que aspiramos a igualar. Seguramente es posible establecer procedimientos que mejoren la gestión económica o patrimonial de los recursos asignados, pero en todo caso es imprescindible reforzar las inversiones y dotaciones universitarias.
15. Ausencia de competencia institucional. Contrariamente a lo que proclaman aquellos que defienden que la Universidad se encuentra inmersa en un contexto de competencia a gran escala que obliga a las Universidades a luchar para conseguir alumnos y profesores, la realidad parece bien distinta. La Universidad pública española, en términos generales, no

compite para ganar clientes. Los estudiantes se matriculan en los estudios que se imparten en Universidades cercanas a su lugar de residencia, por motivos relacionados con el abaratamiento de costes de desplazamiento y comodidad.

4 El control de la calidad

Es una premisa comúnmente aceptada que en la Universidad, como en cualquier otro servicio público, debe realizarse un control de calidad que permita alcanzar los objetivos de la Universidad con de la mayor eficiencia posible. En el caso de la Universidad, los elementos clave de esa evaluación son la docencia, la investigación y los servicios auxiliares a estas dos funciones. El análisis de la calidad debe ser capaz de cuantificar en qué medida se satisfacen las necesidades de los clientes (alumnos, empresas y la sociedad en su conjunto).

En España, la promoción y la garantía de la calidad de las Universidades es función de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), que se encarga de acreditar y evaluar a algunas figuras de profesorado universitario (no a los profesores asociados, que pueden llegar a ser un porcentaje significativo del total en algunos casos) y evaluar las titulaciones universitarias, juntamente con los órganos propios de las Comunidades Autónomas.

Según el artículo 31 de la LOU, la promoción y la garantía de la calidad de las Universidades españolas, en el ámbito nacional e internacional, es un fin esencial de la política universitaria. Sus objetivos son:

- (a) La medición del rendimiento del servicio público de la educación superior universitaria y la rendición de cuentas a la sociedad. Se trata a todas luces de un objetivo loable, pero muy general que, a falta de mayor concreción, resulta poco operativo.
- (b) La transparencia, la comparación, la cooperación y la competitividad de las Universidades en el ámbito nacional e internacional. De nuevo nos encontramos con objetivos poco definidos. En el ámbito de la comparación, cabe destacar que no existe ningún ranking elaborado por la ANECA que permita comparar las Universidades, ni en el ámbito nacional ni en el internacional. No obstante, dentro de la política universitaria de control de calidad desarrollada por la ANECA sí que se da un elevado peso a los indicadores que influyen en la posición de las Universidades españolas en los rankings internacionales elaborados por diferentes instituciones, entre los que destaca el ranking de Shanghai ([Liu y Cheng, 2005](#)), concretamente a la producción de artículos científicos publicados en revistas incluidas en el Journal Citation Report (JCR) de la Web of Knowledge.
- (c) La mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades. La actuación en este ámbito parece limitarse al ámbito de las certificaciones y acreditaciones realizadas por la ANECA. De entre todas las actividades, la parte del león se la llevan los controles al profesorado, especialmente en lo referente a su actividad investigadora. Efectivamente, la actividad investigadora del profesorado universitario es analizada tanto en los procesos de acreditación para subir de categoría, como para la obtención de los sexenios o complementos por investigación. En ambos procesos evaluatorios, el factor determinante para alcanzar el éxito es el número de publicaciones en revistas internacionales de prestigio, entendiendo como tales las que están incluidas en el índice Journal Citation Report (JCR), elaborado por la multinacional Thomson Reuters. Casualmente, este es también el indicador de referencia utilizado por las instituciones que elaboran los rankings internacionales de Universidades.
- (d) La información a las Administraciones públicas para la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias. De nuevo, nos encontramos ante un objetivo vagamente definido.

- (e) La información a la sociedad para fomentar la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores. Es la primera vez que aparece la “sociedad” como destinataria de un objetivo conducente al control de la calidad. También aparece el manido concepto de “excelencia”. Y se relaciona todo ello con la movilidad de estudiantes y profesores, sin mayor tipo de relación.

Nos encontramos, por lo tanto, con unos objetivos del control de calidad muy vagos. Pero estos objetivos se concretan al concretarse las funciones de la ANECA. Ésta, se centra principalmente en la evaluación del profesorado, y más concretamente en la evaluación de su actividad investigadora, medida como publicaciones en revistas incluidas en el JCR.

5 Los programas de evaluación de la calidad de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación

La ANECA lleva a cabo su actividad de evaluación, certificación y acreditación a través de una serie de programas en los que controla la calidad de títulos universitarios, del profesorado y de las Universidades.

La evaluación de los títulos se implementa a través de cuatro programas, tal y como aparece en la web de la ANECA:

- (a) Verifica. Evalúa las propuestas de los planes de estudio diseñados en consonancia con el Espacio Europeo de Educación Superior.
- (b) Acredita. Realiza una valoración para la renovación de la acreditación inicial de los títulos oficiales.
- (c) Sic. Evalúa títulos para la obtención de sellos internacionales de calidad. Solo se aplica a los títulos oficiales de grado o máster en ingeniería, informática y química.
- (d) Monitor. Realiza un seguimiento del título oficial para comprobar su correcta implantación y resultados.

La evaluación del profesorado se implementa a través de tres programas:

- (a) Pep. Evalúa el curriculum vitae de los solicitantes para el acceso a las figuras de profesor universitario contratado.
- (b) Academia. Evalúa el curriculum vitae para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios.
- (c) CNAI. Evalúa la actividad investigadora del profesorado universitario.

La evaluación institucional, de carácter voluntario, que se realiza a través de cuatro programas:

- (a) Docencia. Ayuda a las Universidades a crear sistemas de evaluación de su profesorado
- (b) Audit. Orienta a las Universidades en el diseño de sistemas de garantía interna de calidad de sus Facultades, Escuelas y Centros. Un total de 14 Universidades han participado en este programa.
- (c) Acreditación institucional. Evalúa las solicitudes de acreditación institucional de los centros universitarios, que es una alternativa al modelo de acreditación de títulos universitarios oficiales. Solo cinco Universidades han participado en este programa.
- (d) Audit internacional. Certifica los sistemas de aseguramiento de la calidad de instituciones de educación superior de terceros países. En la actualidad se han certificado Universidades de Perú, Colombia, Chile y Guatemala.

Se observa cómo el control obligatorio de la calidad del sistema universitario español realizado por la ANECA, a pesar de los numerosos programas, se mueve en realidad en dos niveles. En primer lugar, se evalúan las titulaciones y, en segundo lugar, al profesorado que

imparte dichas titulaciones.

5.1 Evaluación de las Titulaciones

En relación a las titulaciones, éstas se evalúan en el momento de su creación (VERIFICA), seguimiento inicial (MONITOR) y en el momento de renovar su acreditación, periódicamente (ACREDITA). Así, primero se evalúa el diseño de las titulaciones, después su proceso de implantación y, finalmente, los títulos ya implantados se someten a un proceso cíclico de renovación de la acreditación (Real Decreto 1393/2007). Obviamente, los criterios que se analizan son similares en los tres programas. Así en la primera fase los criterios analizados son:

1. Descripción del título
2. Justificación del título
3. Competencias
4. Acceso y admisión de estudiantes
5. Planificación de las enseñanzas
6. Recursos humanos
7. Recursos materiales y servicios
8. Resultados previstos
9. Sistema de garantía de la calidad
10. Calendario de implantación

En la fase de implantación, los criterios son:

1. Organización y desarrollo
2. Información y transparencia
3. Sistema de garantía interno de calidad (SGIC)
4. Personal académico
5. Recursos materiales y servicios
6. Indicadores de rendimiento
7. Recomendaciones, Observaciones y compromisos adquiridos

En la fase de renovación, los criterios son:

1. Organización y desarrollo
2. Información y transparencia
3. Sistema de garantía interno de calidad (SGIC)
4. Personal académico
5. Personal de apoyo, recursos materiales y servicios
6. Resultados de aprendizaje
7. Indicadores de resultados

Al margen de los programas obligatorios VERIFICA, MONITOR y ACREDITA, la ANECA ayuda a los Centros Universitarios, es decir, Escuelas y Facultades, en la creación de sistemas de garantía interna de calidad (SGIC), que es uno de los puntos que se someten a revisión en los procesos de acreditación. Esta actividad se realiza mediante el programa AUDIT, que es de carácter voluntario y son relativamente pocas las Universidades que han hecho uso de esta opción. En este programa se analiza cómo la Facultad, la Escuela o el Centro:

1. Define su política y objetivos de calidad
2. Garantiza la calidad de sus programas formativos
3. Orienta sus enseñanzas a los estudiantes
4. Garantiza y mejora la calidad de su personal académico
5. Gestiona y mejora sus recursos materiales y servicios

6. Analiza y tiene en cuenta los resultados
7. Publica la información sobre las titulaciones

5.2 Evaluación del Profesorado

El proceso de evaluación del profesorado gira entorno a los ejes de la investigación y la docencia. La ANECA evalúa directamente a los aspirantes a acceder a las diferentes figuras de profesor de Universidad ([Real Decreto 415/2015 de 29 de mayo, 2015](#)), en un proceso que valora el curriculum vitae de los aspirantes y que otorga gran peso a las labores de investigación y docentes, junto a otras actividades menos importantes. La importancia relativa de estos apartados varía en función de la figura de profesor a la que se aspire. En términos generales, para obtener una buena calificación como investigador se requiere la publicación de artículos en revistas incluidas en el Journal Citation Report de la Web of Science. De hecho, para acceder a las figuras de los cuerpos de funcionarios docentes, es un requisito necesario. En el caso de la figura de Profesor Titular de Universidad, es un requisito necesario y suficiente (en el apartado de investigación). En cuanto a la docencia, para obtener la acreditación lo más importante es la experiencia acumulada. De hecho, para la figura de Profesor Titular de Universidad, se puede obtener la puntuación requerida con solo tener la suficiente experiencia ([ANECA, 2019](#)).

Al margen del momento en que los profesores se acreditan, la ANECA evalúa también la actividad investigadora de los profesores de Universidad, si éstos lo desean, a través de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNAI) ([Ley 15/2014, de 16 de septiembre, 2014](#)), que es la que otorga los sexenios de investigación con el objeto de que a los profesores les sea reconocido un complemento de productividad. Así, se controla y exige, a efectos de retribuciones y promoción, que el profesor investigue ([San Segundo Gómez de Cadiñanos y cols., 2005](#)). Hasta el momento, la forma más habitual y casi exclusiva de obtener sexenios era publicando artículos en las revistas de la Web of Science, aunque en algunos campos de conocimiento también se aceptaban otros trabajos como indicadores de la actividad investigadora. Recientemente se ha creado el denominado “sexenio de transferencia”, que se supone que valora la actividad de transferencia de conocimientos a la sociedad, aunque se desconocen los criterios que se aplican para conceder dicho sexenio.

Una vez obtenida la acreditación, compete exclusivamente a la Universidad el control de la calidad de la actividad docente de los profesores. No obstante, la ANECA, para favorecer la evaluación de la docencia, puso en marcha, en colaboración con las agencias de evaluación autonómicas, el programa DOCENTIA. Un total de 20 Universidades están certificadas por su implantación de un modelo de evaluación de la actividad docente de acuerdo con el programa DOCENTIA. El certificado tiene un periodo de validez de cinco años renovables. Según el programa DOCENTIA, la evaluación de la actividad docente del profesorado debe analizar al menos tres dimensiones: Dimensión estratégica; dimensión metodológica y dimensión de resultados, revisión y mejora. En esencia, estas tres dimensiones hacen referencia a para qué llevan a cabo las Universidades una evaluación de la actividad docente del profesorado, cómo realizan tal evaluación y qué consecuencias se derivan del proceso. En cuanto al segundo punto, la evaluación de la actividad docente, debe centrarse en tres puntos: planificación de la docencia, el desarrollo de la enseñanza y los resultados. Dentro de la planificación de la docencia se valoran los cursos de formación docente realizados, la puntuación en las encuestas al alumnado o las publicaciones docentes realizadas. En cuanto al desarrollo, se valoran actividades como la dirección y pertenencia a tribunales de Tesis y Trabajos Finales de Grado y Master, la participación en congresos docentes o la participación en proyectos de innovación docente. En

cuanto a los resultados, se valora la puntuación de las encuestas al alumnado, el cumplimiento de las tutorías y el número de horas de docencia impartida.

6 Discusion

La [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre \(2001\)](#), de Universidad, enumera, tal y como se ha comentado, cuatro funciones de la Universidad española: la creación, el desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, la técnica y la cultura; la preparación para el ejercicio de actividades profesionales; la difusión y transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, la calidad de vida y el desarrollo económico y, finalmente, la formación a lo largo de toda la vida. También estipula esta Ley que la calidad de las Universidades españolas se controlará mediante el establecimiento de criterios comunes de garantía de calidad que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación de las enseñanzas impartidas en las Universidades, de la actividad del profesorado universitario y de la actividad de los centros e instituciones de educación superior. La actividad de evaluación, certificación y acreditación mencionada corresponde a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y, en algunos casos, a los órganos similares de las Comunidades Autónomas.

Tras analizar los programas de la ANECA, se comprueba cómo existe un desfase importante entre las funciones asignadas a la Universidad y la actuación de la ANECA. Por lo pronto, la actuación de la Agencia se limita a controlar las titulaciones y, sobre todo, al profesorado universitario. Lo lógico sería tener programas para cada una de las funciones asignadas a la Universidad, de forma que se analizara la actividad de la Universidad en su conjunto. Con el análisis actual, poco se puede decir acerca de aspectos como la difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida. O de la tarea realizada por la Universidad en términos de difusión, valorización y transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de vida y del desarrollo económico. O de la preparación para el ejercicio de actividades profesionales. Ni tan siquiera de la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.

Como se ha comentado, el análisis de la actividad universitaria se limita, en realidad, a la actividad del profesorado y a los títulos impartidos, lo que dista mucho del objetivo inicialmente planteado. Además, estos procesos de evaluación son muy criticables.

En relación a los títulos, que son objeto de análisis de tres programas de la ANECA, cabe destacar que, en realidad, se trata de una mera comprobación formal de la documentación aportada por las Facultades y Escuelas Universitarias. Esto es lógico, habida cuenta de que las comisiones de ANECA están formadas por profesores de Universidad que disponen de poco tiempo, no son necesariamente expertos en la Titulación que evalúan y conllevan un alto coste. Por otro lado, recopilar toda la información que requerida por la ANECA conlleva un enorme consumo de recursos por parte de las Universidades, que deben disponer de unidades específicas para estos fines.

En cuanto al profesorado, si bien es uno de los pilares fundamentales de la Universidad, no se le puede responsabilizar de la actuación de la Universidad en su conjunto. Y eso es lo que parece que se hace, puesto que se evalúa su actividad de forma individual, siendo, en el caso de la Administración Pública, la única figura sujeta a este control. El profesorado universitario tiene funciones docentes y de investigación. Es importante resaltar, en primer lugar, que el éxito de cómo desempeñe estas funciones depende en gran medida de condicionantes externos, que no suelen ser considerados en las evaluaciones, en ninguno de los tres programas de la ANECA.

En estos programas, se concede un peso muy desproporcionado a la investigación. Pero, atención, en muchas áreas de conocimiento se entiende por investigación única y exclusivamente la publicación de artículos científicos en revistas especializadas, entendiéndose como tales las incluidas en la lista JCR. Cabe preguntarse si la mera publicación de estos trabajos cumple con alguna de las funciones de la Universidad. Cabe preguntarse, además, si todas las áreas de conocimiento son equivalentes y se debe medir la investigación realizada de la misma manera. En cualquier caso, se podría pensar que el objetivo de utilizar los artículos JCR como medida de la calidad de la investigación del profesorado universitario persigue otro fin, cual es el de situar a las Universidades españolas en lugares preferentes de los rankings internacionales que utilizan estos artículos como indicador de calidad preferente. Pero, ¿es el objetivo de la Universidad española aparecer bien en estos rankings, o servir a la sociedad española? Esta pregunta es importante, pues actualmente se destinan ingentes recursos a la publicación de artículos. Frente a esta situación, las actividades de transferencia no son prácticamente reconocidas, si bien en la actualidad se quiere modificar esta situación, al parecer.

La actividad docente de los profesores universitarios apenas es considerada por la ANECA ni por las Universidades. En realidad, lo que prima son los años de servicio. Además, los programas de control de calidad de la actividad docente también son criticables por la selección y ponderación de las variables empleadas, que en muchos casos se basan en las encuestas realizadas a los alumnos. Y es lógico pensar que los resultados de dichas encuestas no solo dependen del profesorado, sino también de factores externos, como el tamaño de grupo, el curso, el horario y un largo etcétera.

Finalmente, en cuanto al profesorado universitario, cabe destacar que si bien se están endureciendo los requisitos para acceder a plazas de profesor a tiempo completo, con mucha frecuencia las Universidades recurren a la figura del profesor asociado de forma fraudulenta. Estos profesores son para la Universidad mano de obra barata y no deben pasar todos los controles que se exige a los profesores a tiempo completo. Así, aunque se supone que se trata de profesionales expertos de reconocido prestigio que viene a la Universidad a compartir su experiencia con los estudiantes, en la práctica los profesores asociados, especialmente en algunas Universidades, realizan casi las mismas tareas que profesores a tiempo completo, en peores condiciones de horarios, peores condiciones económicas y sin disponer del tiempo suficiente para preparar las asignaturas.

7 Conclusiones

Si bien existe cierto grado de consenso entorno a cuáles son las funciones de la Universidad en España y a que estas funciones se deben realizar de forma eficiente y con una adecuada gestión de la calidad, lo cierto es que en la actualidad hay un amplio margen de mejora en lo relativo a los procesos de control de calidad y consecución de objetivos.

Se trata de un asunto de gran complejidad, especialmente porque las funciones que se asignan al sistema universitario español son muy amplias, difusas, y de difícil cuantificación. Resulta llamativo que en estos momentos no exista una correspondencia directa entre las funciones de la Universidad y los programas de gestión de calidad de la ANECA, que es el principal organismo encargado de esta tarea. Así, la evaluación del sistema universitario se centra en la acreditación de las titulaciones impartidas en las Universidades y el control del profesorado a tiempo completo. Y este último control, a su vez, se centra en la publicación de artículos JCR. Se trata, a todas luces, de un control que, si bien es necesario, es muy mejorable, por parcial, sesgado y costoso, y absolutamente insuficiente.

En realidad, no se aborda de forma razonable la verdadera pregunta, es decir, ¿qué aporta la Universidad a la sociedad de la que ésta forma parte? Se trata de un tema complejo, pero de gran importancia y que merece mayor atención de la que se le presta actualmente. Para las diferentes funciones se deben seleccionar los indicadores a considerar y cómo se van a medir y ponderar. También debe quedar claro la finalidad y repercusiones de las evaluaciones de la calidad para las Universidades. En este sentido, la comparabilidad entre Universidades es importante. No parece razonable aplicar el visto bueno a Universidades jóvenes sin equipos de investigación consolidados, en ciudades relativamente pequeñas y con poca industria, con Universidades con gran número de alumnos y con una historia de varios siglos. Se debe tener en consideración el contexto social inmediato de cada Universidad y cómo ésta se relaciona con la población a la que debe servir.

A la hora de seleccionar los indicadores, se debe reducir al máximo la burocracia y el coste que aparejados a la recogida y gestión de la información necesaria. Además, es necesario recordar que éstos hacen que la gestión y la actividad universitaria se centren en maximizar los objetivos que se impongan, lo cual puede tener efectos perversos. Así, por ejemplo, exigir ratios de aprobados como medidor de la calidad de la enseñanza puede tener como efecto que se baje el nivel requerido para aprobar las asignaturas. Y exigir publicar en revistas JCR puede suponer que gran parte de los fondos destinados a la investigación se destinen en pagar las tasas de publicación exigidas por dichas revistas. Por otro lado, utilizar muchos indicadores puede hacer que los más importantes queden ocultos entre otros de menor entidad. Además, los valores exigidos para los diferentes indicadores deben fijarse con cautela. Así, por ejemplo, un indicador a priori importante, como la tasa de empleabilidad, depende de factores externos a la Universidad, como el momento del ciclo económico o dónde esté ubicada la Universidad.

La dificultad de la tarea no debe justificar que no se aborde como corresponde y que el análisis de la calidad de las Universidades se limite a controlar aspectos parciales. Sustituir una pregunta compleja por otra más sencilla no debe ser la solución.

Referencias

- ANECA. (2019). *Orientaciones generales para la aplicación de los criterios*. Descargado de <http://www.aneca.es/Programas-de-evaluacion/Evaluacion-de-profesorado/ACADEMIA/Criterios-Diciembre-2019>
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre. (2014). *Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa*. Descargado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-9467
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. (2001). *Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidad, modificada por la Ley Orgánica 4/2007 de 12 de abril*. Descargado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-7786>
- Liu, N. C., y Cheng, Y. (2005). The academic ranking of world universities. *Higher Education in Europe*, 30(2), 127–136. doi: <https://doi.org/10.1080/03797720500260116>
- Ortega y Gasset, J. (1930). *Misión de la Universidad*. Alianza Editorial.
- Real Decreto 415/2015 de 29 de mayo. (2015). *Real Decreto 415/2015 de 29 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios*. Descargado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-6705>
- San Segundo Gómez de Cadiñanos, M., y cols. (2005). Promoción y remuneración del profesorado universitario: de la LRU a la LOU. *Hacienda Pública Española*(172), 93–118.