

Rendición de cuentas y eficiencia de la universidad pública en el proceso de convergencia europea

REALIZADA POR Emilio Martín Vallespin.

DIRIGIDA POR Lourdes Torres Pradas.

LUGAR DE CELEBRACIÓN Universidad de Zaragoza.

FECHA DE LECTURA 1 de diciembre de 2006.

TRIBUNAL José Antonio Gonzalo Angulo (Presidente).
Vicente Pina Martínez (Secretario).
Tom Groot (Vocal).
Joaquina Laffarga Briones (Vocal).
Teresa García Valderrama (Vocal).

RESUMEN

Los sistemas universitarios europeos están inmersos en un proceso de continuos cambios y transformaciones orientado a la creación del denominado Espacio Europeo de Educación Superior que aspira a mejorar la transparencia y compatibilidad de las titulaciones impartidas para facilitar la movilidad de académicos y profesionales a lo largo de todo el territorio europeo y en última instancia mejorar la calidad y competitividad de la educación superior europea en respuesta al reto planteado en el Consejo Europeo de Lisboa (2000) de convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo.

En este sentido, en el ámbito académico la mayoría de países ya han puesto en marcha las oportunas reformas que establecen las directrices de Bolonia para alcanzar la convergencia deseada.

En nuestra opinión, la consecución de los objetivos planteados en el Proceso de Bolonia requiere además, que esta convergencia se haga también extensible al ámbito de los procesos de gestión universitaria, los cuales no han recibido hasta el momento la atención suficiente. El objetivo de esta tesis doctoral es analizar el entorno de la educación superior europea precisamente

desde el punto de vista de los procesos de gobernanza de los sistemas universitarios, para de este modo tratar de valorar si en las circunstancias actuales resulta viable el cumplimiento de los objetivos planteados en el proceso de convergencia de la educación superior europea en términos de calidad, eficiencia y transparencia. En particular se centra en los siguientes aspectos:

1. La financiación de los sistemas universitarios, como un elemento determinante para prestar el servicio en las condiciones de calidad deseadas.
2. La información revelada en las cuentas anuales presentadas por las instituciones universitarias, como un aspecto significativo para valorar la transparencia y rendición de cuentas.
3. La evaluación de la actividad llevada a cabo por las universidades, como un elemento necesario para medir la calidad de cada institución en comparación con la actividad llevada a cabo por el resto de instituciones y la eficiencia interna en la utilización de los recursos disponibles.

Para ello, el trabajo se organiza en cuatro capítulos. El Capítulo I aborda el tema de la financiación universitaria tomando como referencia

los principios de suficiencia, eficiencia y equidad financiera. Una aproximación a la valoración de la suficiencia financiera se obtiene del análisis de los recursos disponibles por los sistemas universitarios de los principales países europeos en comparación con sus homólogos en Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón, que pone de manifiesto la relativa escasez con la que trabajan los primeros, además de diferencias significativas entre los propios países europeos. La diversificación de las fuentes de financiación, con una mayor participación de fuentes privadas y una mayor autofinanciación de las universidades mediante la prestación de servicios a terceros, se plantea como una de las principales estrategias para incrementar de forma sostenible los recursos de las universidades europeas. Desde el punto de vista de la eficiencia financiera, los tradicionales mecanismos incrementalistas de financiación que utilizan las cantidades asignadas en el período anterior como base de reparto, están siendo sustituidos por otros mecanismos como la aplicación de fórmulas con distinto grado de orientación a resultados que establecen unos criterios más racionales de reparto. La vinculación de los procesos de financiación con los resultados y la introducción de criterios independientes para docencia e investigación son factores que permiten mejorar el rendimiento de las instituciones. Finalmente, sobre equidad financiera, la experiencia internacional demuestra que la gratuidad de la educación no se trata de una política eficiente, e invita al desarrollo de sistema de préstamos renta que establecen un reparto de costes más justo y equilibrado entre el individuo y la sociedad, siempre y cuando se establezcan unas condiciones de devolución que resulten apropiadas en términos de reparto de riesgos.

En el Capítulo II, se lleva a cabo un estudio empírico con objeto de evaluar la rendición de cuentas de las universidades públicas españolas y del Reino Unido a través de la información financiera publicada en sus cuentas anuales. Para ello, se analiza el grado de implantación de la contabilidad por devengo en cada país, así como el grado de homogeneidad y comparabilidad en la presentación de la información. La metodología aplicada se basa en la aplicación del índice de Cooke, para medir el grado de implementación de la contabilidad por devengo tomando como

referencia la IPSAS n.º 1 del IFAC, mientras que la comparabilidad en la presentación se obtiene a través del índice «C» desarrollado por Van der Tas (1988). Los resultados evidencian un mayor grado de implementación de la contabilidad por devengo en las universidades del Reino Unido que, además, muestran una elevada homogeneidad y disciplina en los criterios utilizados en la presentación de la información, facilitando la comparabilidad de los estados financieros de distintas universidades y la utilidad de la información para la toma de decisiones. Por su parte, el análisis de los estados financieros de las universidades públicas españolas revela importantes diferencias entre instituciones en el grado de implementación de la contabilidad por devengo, coexistiendo universidades próximas a la plena asimilación de la contabilidad por devengo con otras que únicamente presentan la información presupuestaria. En nuestra opinión, las diferencias observadas entre ambos países guardan relación con la mayor tradición de la cultura de rendición de cuentas en el Reino Unido, la necesidad de acudir a mercados financieros para obtener financiación, así como con el desarrollo específico de un manual de prácticas contables recomendadas para instituciones de educación superior británicas que favorece la uniformidad.

Los Capítulos III y IV analizan los procesos de medición y evaluación de la actividad universitaria desde dos puntos de vista diferentes. El Capítulo III se centra en las evaluaciones externas llevadas a cabo por organismos nacionales e internacionales con objeto de fomentar la transparencia y la calidad del sistema, mientras que el Capítulo IV hace referencia a los procesos de evaluación desarrollados internamente por las propias instituciones para medir la eficiencia en la ejecución de las actividades, así como para detectar las posibles fortalezas y debilidades de la institución.

Concretamente, el Capítulo III examina la experiencia internacional en el desarrollo de procesos de evaluación y control de los sistemas universitarios. Para ello, se comparan las iniciativas llevadas a cabo a este respecto en diferentes países, prestando especial atención a los siguientes aspectos: el papel de las agencias de evaluación, el desarrollo de baterías de indicadores relacionados con la evaluación de la docencia e investigación, y por último, la finalidad de la evalua-

ción, mediante la posible vinculación de los resultados a los procesos de financiación. Los resultados revelan dos tipologías de evaluación en el ámbito internacional: una, orientada a garantizar la transparencia y rendición de cuentas de los sistemas universitarios, y una segunda, utilizada por los gobiernos para fomentar la competitividad y eficiencia en la asignación de los recursos.

Por su parte, el Capítulo IV aplica la metodología del Análisis Envolvente de Datos (DEA) para evaluar la eficiencia interna de los departamentos de una universidad pública en el desarrollo de las tareas de docencia y de investigación. Para ello, en una primera fase, se seleccionan distintos indicadores representativos de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuentan los departamentos universitarios, así como algunas magnitudes relacionadas con la producción de su output docente e investigador. Posteriormente, a través de distintas combinaciones de inputs y outputs, se definen doce modelos diferentes con objeto de distinguir aquellos departamentos que sistemáticamente resultan evaluados como eficientes de aquéllos otros que no lo son, e identificar los principales

aspectos que justifican la eficiencia e ineficiencia de los mismos así como la existencia de diferentes pautas de comportamiento en función de la área de conocimiento a la que pertenecen.

Tras desarrollar las conclusiones más relevantes de cada uno de los trabajos realizados, la reflexión final que se establece a partir de esta Tesis es que a pesar de los esfuerzos y del progreso experimentado para mejorar la calidad y competitividad de la educación superior europea, todavía perduran importantes diferencias estructurales entre los distintos sistemas que complican notablemente la consecución de los objetivos previstos en el Proceso de Bolonia, provocando desfases entre regiones. Por todo ello, consideramos conveniente dar un paso adelante más en la reforma de la educación superior europea y reorientar el proceso de convergencia a través de un mayor énfasis en la modernización de los procesos de gobernanza y gestión de los sistemas universitarios europeos que complementen las iniciativas planteadas hasta el momento en el ámbito de la organización de los procesos académicos estableciendo las bases necesarias para su efectiva implantación.