



PROPUESTA DE UN MODELO DE MEJORA DE LA EFICIENCIA EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS INTERNOS Y CREACIÓN DE INDICADORES PARA MEDIRLOS.

Pilar Aparicio-Chueca

Xavier Triado-Ivern

Amal Elasri-Ejjaberi

Natalia Jaria-Chacon

RESUMEN

El estudio de los indicadores en la gestión de los organismos públicos y de los cuadros de mando ha sido objeto de atención, a lo largo de la última década. De ahí arranca esta comunicación, que pretende importar metodologías- del mundo de la sanidad -que nos permitirá proponer medidas de la eficiencia en el ámbito de la educación superior universitaria. Si a esta vertiente le unimos la necesidad de rendimiento de cuentas, de eficiencia, la necesidad de mejorar el proceso educativo y la situación actual de crisis económica, provoca que la financiación de las instituciones públicas, como la universidad, esté en pleno debate.

ABSTRACT

The study of management indicator for public institutions and develop a balanced scorecard has been one subject of attention over the last decade. This communication intends to compare some cost accounting methodologies, applied at health management system, which allow to propose a model of efficiency in the university management system. Keeping in mind the importance of accountability and institutional efficiency, embedded at the current economic crisis, a model is need for design a sustainable educational process for public institutions like universities.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS

Indicadores, Eficiencia, control de costes

Indicators, Efficiency, cost control

SECRETARIA TÉCNICA

VII CIDUI

ISBN 978-84-695-4073-2

1





1. Antecedente legales y estado actual de la cuestión

En estos momentos de crisis es fundamental disponer de indicadores fiables y contrastados para fomentar el análisis, la planificación y la toma de decisiones en el ámbito universitario español, así como la necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad.

El documento titulado *“Reflexión sobre la mejora de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español”* recoge la necesidad de avanzar en el ámbito de la transparencia de la información, que ha de estar disponible para que los agentes (nacionales e internacionales) implicados en el sistema universitario puedan realizar su toma de decisiones con garantías de acierto.

Actualmente, y tal y como está recogido en la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU), las universidades tienen la obligación de presentar sus cuentas anuales al Consejo Social para su aprobación. Estas cuentas se trasladan también a los Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX) para su fiscalización, pero este es sólo un aspecto parcial de la rendición de cuentas. Avanzar y profundizar en este sentido se revela como una tarea urgente. Se trata de informar y poner a disposición de todas las Instituciones, todos los agentes y la sociedad en general, un informe que permita valorar los resultados y evaluar la rentabilidad del gasto público financiado por los contribuyentes en educación superior.

Dicho informe se elaborará desde la Secretaria General de Universidades (SGU) en estrecha colaboración con expertos en cada uno de los ámbitos que se analizan, deberá presentarse con periodicidad anual o bienal al Consejo de Universidades, a la Conferencia General de Política Universitaria y a las Cortes. El informe deberá ser lo suficientemente amplio, como para facilitar una visión global y de conjunto de los resultados que proporciona a la sociedad el gasto público en las universidades. El informe detallará una serie de indicadores consensuados tanto por las Comunidades Autónomas como por las Universidades.

Por otra parte, **El Real Decreto 1393/2007** de 29 de octubre que en su artículo 27 establece los **criterios y directrices para el seguimiento** de los títulos adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior y, entre ellos, se especifica el carácter público de los indicadores, por lo que es necesario garantizar la fiabilidad y comparabilidad de los datos, tanto en sus definiciones, metodologías de cálculo, como y especialmente en los procesos de validación aplicados.

Es determinante la aprobación por parte de los ministros de educación europeos, en su **reunión de Bergen del año 2005** de los estándares y directrices para el aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior que, en sus apartados 1.6 y 1.7, establecen los requisitos en materia de información y de rendimiento de cuentas a la sociedad, así como la recomendación 2006/143/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea instando a su aplicación. El **código de buenas prácticas de las estadísticas europeas**, por otra parte, determina la necesidad de que las estadísticas de calidad se apoyen en una metodología sólida, lo cual exige herramientas, procedimientos y conocimientos especializados adecuados, aplicados desde la recogida de los datos hasta la validación de



los mismos. Así pues, han de existir procedimientos para garantizar que se aplican coherentemente los conceptos, las definiciones y las clasificaciones estandarizadas y consensuadas. Debe existir también una concordancia detallada entre las clasificaciones nacionales y los sistemas europeos correspondientes. Cuando las estadísticas europeas se basan en datos administrativos, las definiciones y los conceptos utilizados a efectos administrativos deben aproximarse bastante a los requeridos a efectos estadísticos. Se reconoce también la necesidad de utilizar sistemas informáticos de edición y de imputación de variables que se revisen o actualicen periódicamente conforme a lo dispuesto. Es necesario que las revisiones sigan procedimientos normalizados, consolidados y transparentes.

En estos momentos la información universitaria existente presenta ciertas **debilidades** que impide dar respuesta suficiente a las nuevas necesidades que están surgiendo, además de dificultar el desarrollo de políticas de fomento de la eficiencia en el Sistema Universitario:

- Coexisten diversas Instituciones, organismos y asociaciones produciendo el mismo tipo de información, que presenta informes de resultados diferentes y en algunos casos dispares, lo que genera incertidumbre en el sistema, que termina traducándose en incredulidad y desconfianza de la información por parte de los agentes involucrados.
- La información se encuentra dispersa en diferentes unidades u organismos, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, lo que impide disponer de una visión global de todo el sistema, que permita una valoración en conjunto.
- En muchos casos la información y los criterios de medida no son homogéneos, por lo que los resultados no son comparables entre Comunidades Autónomas ni entre universidades.
- No existe un conjunto de indicadores, que calculados de forma homogénea permitan la comparabilidad, a la vez que garanticen la calidad y aporten la información necesaria y suficiente a todos los agentes del sistema: por un lado, el Ministerio, las Comunidades Autónomas y las Universidades para el desarrollo de su política universitaria (que en muchos casos ha de ser coordinada); por otro, los estudiantes y personal en formación que deberían disponer de información que les permita adoptar las decisiones más adecuadas en cada caso; y por último, los profesores e investigadores que deberían desempeñar sus funciones con la garantía de disponer de toda la información que necesitan en el momento adecuado, etc.

Es, por tanto, necesario coordinar todos los esfuerzos y dirigirlos en un sentido único para conseguir unos indicadores del sistema universitario en su conjunto que sean de calidad, que reflejen fielmente la realidad y que permitan la comparabilidad entre las diferentes Comunidades Autónomas y las Universidades.

El 26 de abril de 2010 el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria aprobaron, en reunión conjunta, el *documento de Mejora y Seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el Impacto Socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)*. En dicho documento se establecía también un Plan de Acción para 2010-2011 en el que se comprometía la implantación de un Sistema Integrado de Información Universitario mediante la colaboración de las respectivas Comunidades Autónomas y de las propias



universidades, así como el avance para disponer de un Modelo de Contabilidad Analítica para las Universidades Públicas Españolas.

Este modelo debería permitir un mejor conocimiento de los costes reales de las diferentes actividades de las universidades y su relación con la financiación pública y privada de las mismas. En este sentido, se pospuso el análisis e implantación de un nuevo modelo de precios públicos hasta que en el curso 2012-2013 se conociese la descripción del coste real de todas las titulaciones en España. Los principios legales en los que se sustenta para la realización de un modelo de costes para las universidades públicas son los siguientes:

a) *El régimen financiero de las Universidades Públicas se halla descrito en el Título XI de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y en su versión modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (LOMLOU).*

El artículo 79.1 dispone, *“las Universidades Públicas tendrán autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley. A tal efecto, se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad”*. Se introducen en este artículo dos principios básicos: la autonomía universitaria y la suficiencia financiera.

Por otro lado, el artículo 79.2 dispone, *“En el ejercicio de su actividad económico-financiera, las Universidades Públicas se regirán por lo previsto en este Título y en la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público”*.

En el marco de lo establecido por las Comunidades Autónomas, el artículo 81 expone los conceptos de la programación y presupuesto de las Universidades, y se indica específicamente en el artículo 81.1: *“Las Universidades podrán elaborar programaciones plurianuales que puedan conducir a la aprobación, por las Comunidades Autónomas, de convenios y contrato-programa que incluirán sus objetivos, financiación y evaluación del cumplimiento de los mismos”*

Por otro lado, la Conferencia General de Política Universitaria dispone en su Reglamento de Régimen Interior aprobado en su artículo 5.7 sobre el Pleno, lo siguiente: *“Bianualmente, el Pleno elaborará un informe sobre la situación del sistema universitario y su financiación, y formulará propuestas que permitan mejorar su calidad y su eficiencia, asegurar su suficiencia financiera, así como garantizar a los ciudadanos las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación.”*

b) El análisis preciso y comparable de la actividad económico-financiera de las universidades, aconseja la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a sus especificidades y la implantación en las mismas de sistemas de información sobre costes incurridos y de contabilidad analítica.

c) Entre los ejes de acción que deben desarrollarse para llevar a término la “Estrategia Universidad 2015”, el referido a la “Financiación de la Universidad” ocupa un lugar esencial. Mejorar la financiación del Sistema Universitario Español no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento necesario para impulsar la consecución de los objetivos de mejora del Sistema que se han planteado.

Por ello, una vez puestos en funcionamiento la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU) y el Consejo de Universidades (CU), como determina la nueva Ley Orgánica Modificada de la Ley Orgánica de



Universidades (LOMLOU), y a iniciativa del Gobierno de España, a mediados de 2008 se constituyó la “Comisión Mixta CGPU-CU para la financiación universitaria” integrada por una triple representación de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Universidades, con el objetivo de elevar a los plenos del CGPU y CU propuestas respecto a la implantación de instrumentos de financiación y cambios en la regulación, que pudiera contribuir a impulsar un comportamiento de las instituciones universitarias más proactivo con las necesidades de la sociedad, y el desarrollo de una economía basada en el conocimiento más competitiva. Con la creación del nuevo Ministerio de Educación y la nueva distribución de funciones (BOE de 21 de abril de 2009), la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación se responsabiliza de su coordinación.

2. Revisión de modelos de contabilidad analítica en universidades españolas

A lo largo del tiempo y se han ido sucediendo modelos alternativos en materia de contabilidad de costes del sistema universitario, en cada comunidad autonómica. De todas ellas cabe destacar, por su importancia :

EL PROYECTO SCAU (1991)

El Proyecto SCAU, se considera pionero en la implantación del grupo 9 del Plan General de Contabilidad Pública de 1983. Nace con el objetivo genérico de obtener información que permita identificar los productos y servicios que ofrece la Universidad para tratar de conocer sus costes y gestionar eficientemente la aplicación de los recursos que financian el sistema.

Entre sus objetivos específicos, en el proyecto SCAU, se citan los siguientes:

- Obtención de información relevante para la mejora de la gestión general.
- Adopción de decisiones sobre la producción de actividades concretas (master, proyectos de investigación, etc.) con conocimiento de sus costes e ingresos.
- Obtención de información fundamental, tanto para el Estamento Universitario, como para los responsables gubernamentales de la Política Educativa Universitaria.
- Obtención de datos básicos que permitan una comparación entre Universidades Públicas y Privadas y la comparación a nivel internacional.
- Información para adoptar una política de tasas y precios públicos.
- Información útil para la sociedad con el objetivo de clarificar, dentro de una perspectiva de eficiencia, el empleo de recursos públicos.
- Obtención de información útil para la confección y evaluación de presupuestos y la posibilidad de mejora en los demás sistemas de gestión.

Como características principales del modelo se puede señalar su opción por un sistema contable dualista radical y la aplicación de un modelo de asignación a costes completos. Se plantea a costes históricos, con especial atención a los centros y posterior reparto a las actividades. Cabe destacar entre sus características la flexibilidad, adaptabilidad y generalidad, es decir, posibilidad de aplicación a todo



tipo de Universidades mediante personalización, no considerando un esquema de partida doble, sino de estados e informes y, en consecuencia, una información complementaria cualitativa

Se propone como periodo de cálculo tanto el periodo presupuestario/año natural como el referente al año/curso académico.

EL PROYECTO ESCUDO (2000)

El Proyecto ESCUDO es una adaptación del Proyecto CANOA, integrado en el Proyecto SOROLLA, que nace con el objetivo genérico de estudiar en profundidad la estructura técnica y funcional de la Universidad de Oviedo.

Entre los objetivos específicos se pueden destacar cuatro: Análisis del marco de los sistemas de gestión en las Universidades.

- Consideración de la Contabilidad Analítica como herramienta para calcular costes de los servicios universitarios; facilitar procesos de planificación y control de actividades y evaluar responsabilidades.
- Descripción del Sistema de Contabilidad Analítica de la Universidad de Oviedo a través del análisis de las estructuras organizativas, los agregados contables, los criterios de imputación, el resultado de la gestión, el proceso de conciliación y la codificación de los agregados contables.
- Evaluación de la gestión universitaria.

Como características principal del modelo es que se opta por un sistema contable dualista radical mediante aplicación de un modelo de asignación a costes completos. El modelo se plantea a costes históricos, con especial atención a los centros y posterior reparto a las actividades, utilizando como punto de partida el análisis de la estructura orgánico-funciona de la Universidad de Oviedo. Se propone como periodo de cálculo el Curso académico.

EL MODELO DE LA UNIVERSIDAD JAIME I (2000)

El Modelo de Contabilidad Analítica de la Universidad Jaime I, nace con el objetivo genérico de potenciar las posibilidades de análisis de información desde una perspectiva económica en la Universidad Jaime I, detallándose, en el mismo, los siguientes objetivos específicos:

- Análisis del coste de los centros de coste
- Análisis del coste de las actividades de coste
- Control efectivo de la gestión
- Clarificación de eficiencia en el empleo de recursos públicos
- Determinación de tasas y precios
- Ayuda al seguimiento y elaboración del presupuesto
- Comparación con otras Universidades



- Repercusión de costes indirectos en subvenciones de proyectos europeos, etc.

Como características más relevantes del modelo destaca que fue concebido como un modelo dualista radical utiliza un enfoque de asignación a coste completo, realizando el cálculo de magnitudes a costes históricos. En lo que al sistema de captación y representación se refiere, el núcleo fundamental del Modelo son las Actividades, con la configuración, también, del coste de los centros. Se propone como periodo de cálculo el Curso académico.

LA PROPUESTA DE AECA (2000)

El modelo propuesto por la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA, es una adaptación del Proyecto CANOA, que nace con el objetivo genérico de elaborar un Modelo de Contabilidad de Gestión adecuado para conocer y racionalizar el proceso económico que conlleva la actuación de una universidad.

Entre sus objetivos específicos destacan los siguientes:

- Facilitar información detallada sobre los costes en que se incurre en todo tipo de centros, actividades y objetos de coste tales como titulaciones, asignaturas, créditos, etc., así como, en su caso, de los ingresos y los correspondientes márgenes o grados de cobertura de los costes con fines de gestión y de control.
- Facilitar información a los agentes económicos con capacidad de decisión.
- Promover la eficiencia global de la organización universitaria.
- Motivar a los responsables de las áreas de gestión y de los servicios generales, así como a Decanos, Directores de centros y departamentos, y otros cargos universitarios para que las decisiones que se tomen sean coherentes con los objetivos globales de la Universidad.
- Suministrar oportunamente información sobre la tendencia de los indicadores que cuantifiquen los aspectos más relevantes de la gestión, el funcionamiento, y la proyección social y educativa de la universidad.

Se define como un Modelo flexible, que opta por un sistema contable dualista radical mediante enfoque de asignación a costes completos, planteándose a costes históricos. El modelo se concibe a costes históricos, considerando centros y posterior reparto a las actividades. Se propone como periodo de cálculo el Curso académico.

EL MODELO DE LA UNIVERSIDAD DE CÁDIZ (2001)

El modelo de la Universidad de Cádiz titulado "Análisis del coste por titulación en la Universidad de Cádiz", es una adaptación del Modelo CANOA y del Modelo de AECA.

El objetivo del Modelo es el cálculo del coste del crédito de las distintas titulaciones, considerándose tres restricciones: la investigación sólo genera coste directo, aquellos consumos de recursos "comunes



de investigación y docencia" se consideran costes íntegros de la docencia; se cuenta sólo con la información disponible en los sistemas de información de la Universidad y la información es presupuestaria.

Entre los objetivos que se especifican en el Proyecto se citan los siguientes:

- Análisis de la estructura organizativa de la Universidad de Cádiz.
- Identificación y estructuración de los diferentes centros de costes.
- Análisis de los servicios prestados en cada centro de coste, así como de los recursos consumidos en los mismos.
- Elección de las claves de reparto de cada centro.
- Reparto del costes desde los centros auxiliares a los centros principales (Departamentos, Facultades y Escuelas Universitarias) y titulaciones.
- Obtención del coste por crédito, así como los costes de subactividad o sobreactividad departamental y de ocupación por Titulación.
- Cálculo y análisis final del coste por Titulación.

Como características principal del modelo es que se opta por un modelo dualista radical utiliza un enfoque de asignación a coste completo, realizando el cálculo de magnitudes a costes históricos y considerando los Centros como núcleo del modelo. Se propone como periodo de cálculo el Curso académico.

EL MODELO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA (2004)

Este Modelo nace con el objetivo de dar cumplimiento a uno de los objetivos contenidos en el Plan Estratégico de la Universidad de Zaragoza: "Lograr un modelo de financiación suficiente y un sistema de gestión que garantice la eficiencia, transparencia y responsabilidad de la gestión de recursos, configurando como estrategia el desarrollar e implantar el sistema que permitiera cuantificar los costes de sus actividades".

Entre los objetivos específicos que se enumeran en el mismo están:

- Implantación del modelo CANOA en la Universidad de Zaragoza para tener un mayor conocimiento de la organización de cara a una mejor toma de decisiones.
- Definir los parámetros necesarios para la implantación del Modelo CANOA.
- Definir esquema básico a seguir para la implantación que se resume en: reparación del sistema, entrada de datos al sistema, procesos de reparto y consultas y listados en CANOA.
- Detectar las cuestiones a tener en cuenta en la implantación y en la utilización del módulo CANOA en la Universidad poniéndose en los casos que sea posible información real basada en la experiencia que va teniendo la UZA pionera en la implantación de un sistema de costes en la Universidad.



Como características principal del modelo es que es concebido como un Modelo Dualista radical utiliza un enfoque de asignación a coste completo, realizando el cálculo de magnitudes a costes históricos. El modelo considera Centros y Actividades, en lo que al sistema de captación y representación se refiere. Se propone como periodo de cálculo el Curso académico.

EL MODELO DE CONTABILIDAD ANALÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

El Modelo de Contabilidad Analítica de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria se diseña como un modelo flexible y abierto, capaz de evolucionar y adaptarse a los cambios que se produzcan en el seno de la misma. Se ha perseguido que su aplicación, entre otros aspectos:

- Proporcionar información detallada de los costes que se originan en los diferentes centros de actividad al desarrollar las funciones que a cada uno compete.
- Suministrar información del coste de actividades, productos o servicios que se ofrecen.
- Permitir establecer un conjunto de indicadores a partir de la información obtenida en los informes generados por el Modelo.

Como características principal del modelo es que se opta por un modelo dualista que utiliza la asignación a costes completos para la determinación del coste de las actividades, productos y servicios. Se plantea a costes históricos y se enmarca en un sistema de costes orgánico, configurándose el coste tanto de los centros de costes como de los portadores o actividades.

