

Arenilla, M. (Dir.) (2011) "Modelos y alternativas de carrera en la universidad española. Un estudio desde los riesgos actuales del sistema universitario (MACUE). Mimeografiado.

MODELOS Y ALTERNATIVAS DE CARRERA EN LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA. UN ESTUDIO DESDE LOS RIESGOS ACTUALES DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (MACUE).

Programa de Estudios y Análisis. Convocatoria 2010.
Ministerio de Educación

Dirección:

Manuel Arenilla Sáez

Investigadores:

María Alvarado Riquelme

Manuel Arenilla Sáez

Ricardo García Vegas

Luis Ramos Gutiérrez

María Auxiliadora de Vicente y Oliva

29 de septiembre de 2011

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. TENDENCIAS GLOBALES Y ESCENARIOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL SIGLO XXI	11
1.1 El entorno de la educación universitaria.....	11
1.2. Análisis de tendencias mundiales	12
1.2.1 Entorno. La creciente globalización.....	13
1.2.2 Económica. Mayor peso de la economía del conocimiento	16
1.2.3 Demográfico. Incremento en el número de estudiantes universitarios	18
1.2.4 Financiero. Mayores costos, austeridad y recortes.....	21
1.2.4.1 Aumento de los costos de la enseñanza	21
1.2.4.2 Austeridad y recortes presupuestarios	23
1.2.5 Social. Equidad y presiones sobre la carrera docente.....	25
1.2.5.1 Búsqueda de mayor equidad en la prestación del servicio	26
1.2.5.2 Presiones sobre la carrera docente.....	28
1.2.6 Político-institucional. Auge del concepto de gobernanza universitaria	30
1.3. Escenarios de la educación superior	32
1.4 Conclusiones.....	36
CAPÍTULO 2. LA GOBERNANZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL	38
2.1 Los principios	38
2.1.1 Los fundamentos	38
2.1.2 Los principios operativos: eficiencia, eficacia y equidad.....	41
2.2 La dificultad de discernir la misión del SUE. Metas y objetivos.....	46
2.3 El marco del SUE	52
2.4 Aproximación teórica.....	59
2.5 Objetivos	62
2.5.1 Clientes	67
2.5.2 Consideraciones sociales	68
2.5.3 La concreción en indicadores	70
2.6 Las resistencias a la innovación y el cambio	71
2.7 Los riesgos del SUE	74
2.8 Autonomía	79
2.8.1 Delimitación	79
2.8.2 Autonomía y eficiencia.....	81

2.8.3	Autonomía académica	83
2.8.4	Autonomía organizativa	84
2.8.5	Autonomía financiera	86
2.8.6	Autonomía sobre el personal	87
2.8.7	Perspectivas y tendencias	89
2.8.8	Conclusiones sobre la autonomía	90
2.9	Eficiencia	92
2.9.1	Referentes teóricos	92
2.9.2	Condicionantes	94
2.9.3	Indicadores en el SUE	97
2.10	Gobernanza	101
2.10.1	El planteamiento teórico	101
2.10.2	Arquitectura de gobernanza	107
2.10.3	Diagnóstico del SUE	113
2.10.3.1	El modelo de gobernanza y su coordinación	113
2.10.3.2	La arquitectura de gobernanza del SUE	118
2.10.4	Información, transparencia y rendición de cuentas	125
2.11	Personal docente e investigador	130
2.11.1	El marco de la eficiencia.	130
2.11.2	El Borrador del Estatuto del PDI	134
2.11.3	Selección	144
2.11.4	Carrera	150
2.11.5	Perfiles profesionales	153
2.11.6	Costes y retribuciones	154
2.12	Personal de administración y servicios	158
2.12.1	Encuadramiento	158
2.12.2	Situación	160
2.13	Propuestas para la gobernanza del SUE	166
2.14.	Conclusiones	172
CAPÍTULO 3. EFICIENCIA DOCENTE E INVESTIGADORA		184
3.1	Introducción	184
3.2	Análisis de eficiencia: el análisis envolvente de datos, DEA	186
3.3	Análisis de eficiencia con DEA de las universidades españolas	189
3.4	Búsqueda de patrones que diferencien las universidades eficientes de las no eficientes	200
3.5	La influencia de la estructura del personal PDI y PAS en la consecución de los resultados de docencia, investigación y eficiencia.	204
3.6	Conclusiones	208

CAPÍTULO 4. SISTEMAS DE CONTABILIDAD ANALÍTICA EN LAS UNIVERSIDADES	211
4.1. Introducción	211
4.2. Los sistemas de contabilidad analítica de las universidades en España 217	
4.2.1. El Sistema de Contabilidad Analítica para Universidades	220
4.2.2. Modelo de Contabilidad Analítica de la Universidad Autónoma de Barcelona	222
4.2.3. Modelo de contabilidad analítica desarrollado para la Universidad Jaume I	223
4.2.4. Estudio de contabilidad analítica para la Universidad de Oviedo (Proyecto Escudo)	225
4.2.5. Modelo de Contabilidad Analítica de la Universidad de Cádiz	227
4.2.6. El modelo de la Universidad Politécnica de Valencia 2003.....	229
4.2.7. Otros modelos de costes	230
4.2.8. El Libro Blanco de los Costes en las Universidades 2007	232
4.2.9. El Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades 2011	235
5.2.10. Diferencias entre los Distintos Modelos de Contabilidad Analítica.....	242
4.3. Herramientas de gestión del PDI en el "modelo de contabilidad analítica para universidades 2011"	245
4.4. Las hojas de tiempo: elemento de análisis y gestión de la fuerza docente	249
4.5. La utilidad de las hojas de tiempo para analizar la eficiencia del profesorado y enfocar las políticas de promoción.....	252
4.6. La contabilidad analítica y los modelos de financiación	254
4.7. Conclusiones.....	258
5. MEMORIA.....	261
6. CONCLUSIONES.....	262
7. BIBLIOGRAFÍA	282
8. ANEXOS.....	306
8.1 Universidades seleccionadas para la aplicación del cuestionario	306
8.2 Modelo de cuestionario 1. Gerentes Generales	307
8.3 Modelo de cuestionario 2. Responsables de personal	318
8.4 Modelo de cuestionario 3. Vicerrectores de ordenación académica.....	321

Gráfico 1. Factores que inciden en el diseño y orientación de la estrategia institucional en las principales universidades europeas. Fuente: Sursock, et al. 2010.	12
Gráfico 2. Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB). Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Banco Mundial, 2011.	17
Gráfico 3. Número de investigadores en I + D (por millón de personas). Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Banco Mundial, 2011....	17
Gráfico 4. Resumen regional de la matrícula en educación terciaria (número total de alumnos). Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la UNESCO, 2011.	19
Gráfico 5. Gasto por alumno, nivel terciario (% del PIB per cápita). Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Banco Mundial, 2011....	22
Gráfico 6. Crecimiento del PIB (% anual). Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Banco Mundial, 2011.	24
Gráfico 7. Tasa bruta de matriculación en educación terciaria. Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la UNESCO, 2011.	27
Gráfico 8. Proporción de mujeres a hombres matrícula en educación terciaria (%). Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Banco Mundial, 2011.	28
Gráfico 9. Resumen regional de personal docente en la educación terciaria (total de docentes). Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la UNESCO, 2011.	29
Gráfico 10. Profesorado perteneciente a los cuerpos docentes y de investigación. Datos de julio de 2011. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación.	132
Gráfico 11. Estructura productiva del PAS de las universidades públicas presenciales según grupo profesional. Fuente: Hernández, J. (Dir.) (2008). ...	163
Gráfico 12. Observaciones. Fuente, elaboración propia.	201
Gráfico 13. Dendograma resultante del Análisis clúster. Fuente, elaboración propia.	203
Gráfico 14. Porcentaje de personal vinculado a la ejecución de proyectos de investigación. Fuente: CRUE (2010)	251
Gráfico 15. Existencia de herramientas específicas para el registro de tiempo. Fuente: CRUE (2010).....	251
Gráfico 16. Valoración de la necesidad de llevar a cabo un registro integral de tiempo de dedicación del personal. Fuente: CRUE (2010).....	252
Ilustración 1. Sistemas de información de contabilidad general y analítica. Fuente: Araujo et. al, 2000.	216
Ilustración 2. Sistema de contabilidad analítica. Fuente: Araujo et. al, 2000.	222
Tabla 1. Relación de tendencias identificadas.	13
Tabla 2. Tendencias demográficas en la unión Europea. Fuente, Comisión Europea (2009).....	20
Tabla 3. Tendencias globales. Fuente: elaboración propia.....	33
Tabla 4. Definición de Escenarios. Fuente: elaboración propia.....	33

Tabla 5. Resultados de la acreditación nacional desde su implantación hasta el 1 de julio de 2011. Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación.....	147
Tabla 6: Plantilla total del personal de administración y servicios de las universidades españolas. Fuente: Estadística de personal al servicio de las Universidades. PAS curso 2008/2009. Ministerio de Educación.....	161
Tabla 7. Variables inputs. Fuente, selección propia.....	192
Tabla 8. Variables outputs. Fuente, selección propia	193
Tabla 9. Relación de universidades analizadas. Fuente: selección propia.....	194
Tabla 10. DEA orientado a los inputs. Fuente: elaboración propia.....	195
Tabla 11. Mejoras que debería hacer en cada input/output para llegar a ser eficiente la Universidad Autónoma de Barcelona. Elaboración propia.	197
Tabla 12. Mejoras que debería hacer en cada input/output para llegar a ser eficiente la Universidad de Granada. Elaboración propia.....	197
Tabla 13. Porcentaje de mejora. Fuente, elaboración propia.	199
Tabla 14. Correlaciones Variables/Factores. Fuente, elaboración propia.	200
Tabla 15. Valores descriptivos básicos. Fuente, elaboración propia.	202
Tabla 16. Resultados por clase, resaltando en amarillo las universidades eficientes. Fuente, elaboración propia.....	203
Tabla 17. Límites entre eficiencia (C1), la proporción de sexenios acumulados (C2) y la tasa de rendimiento académico (C3), Elaboración propia	205
Tabla 18. Clasificación de las universidades según los límites de eficiencia (C1), la proporción de sexenios acumulados (C2) y la tasa de rendimiento académico (C3). Elaboración propia	206
Tabla 19. Caracterización de los nodos 3, 19 y 21. Elaboración propia.	207
Tabla 20. Caracterización de los nodos 5, 11 y 17. Elaboración propia.	207
Tabla 21. Caracterización de todos los nodos. Elaboración propia.....	210
Tabla 22. Relación de universidades donde se aplicó el cuestionario. Fuente: elaboración propia, 2011.	230
Tabla 23. Cuadro comparativo de los modelos de contabilidad analítica.	244
Tabla 24. Financiación del Gasto en Instituciones Universitarias Públicas. Fuente: Consejo de Coordinación Universitaria (2007: 80)	255

INTRODUCCIÓN

La lectura de los numerosos informes de diagnóstico del Sistema Universitario Español arroja la conclusión de que el actual modelo se encuentra agotado. Las reformas emprendidas en las últimas décadas se han orientado a garantizar el acceso universal a la enseñanza universitaria -que se ha logrado en buena parte-, a modificar periódicamente el sistema de acceso a los cuerpos de funcionarios y a la elección de rector. Sin embargo, apenas se han introducido medidas que modifiquen la cultura institucional y la gobernanza universitaria. Es cierto que la creación de la ANECA y la implantación de los sistemas de acreditación, verificación, evaluación y certificación han supuesto un gran avance en el acercamiento a los mejores países de nuestro entorno, pero no es suficiente para equipararnos a ellos en rendimiento. Todavía nos encontramos bastante alejados de ellos y no se corresponde nuestra posición en los rankings universitarios y de I+D+I con el peso de nuestra economía, lengua o cultura en el mundo.

Algunos informes hablan de que nuestro sistema universitario está suponiendo un lastre para acceder al nivel de los países más desarrollados y para afrontar los retos socioeconómicos del país. El modelo español no garantiza suficientemente la generación de talento y presenta problemas significativos para retenerlo; tampoco puede considerarse que sea eficiente. La conclusión es que es preciso reformar las universidades con voluntad y coraje dentro de un contexto general de reforma del ámbito público español otorgándole la máxima prioridad. La buena noticia es que la mayoría de los integrantes del SUE comparten la necesidad de un cambio que sitúe a nuestras universidades entre las mejores del mundo. En este trabajo apuntamos las líneas de reforma en los aspectos de gobernanza, recursos humanos, eficiencia e introducción de un sistema de contabilidad avanzado.

Objetivos de la investigación

Las instituciones públicas carecen de herramientas para prever situaciones que puedan considerarse una amenaza o un riesgo inminente para su buen desempeño. Este hecho es más evidente en las universidades españolas. La respuesta institucional a los desafíos suele ser meramente reactiva e improvisada. La formulación e implementación de políticas no se basan habitualmente en una visión estratégica e innovadora de la realidad social. Este estilo de gestionar y de gobernar da lugar a situaciones de umbral de riesgo sistémico (UR/S) que son aquellas que vistas desde las instituciones y actores implicados no dan indicios de que no estamos actuando desde la mejor opción posible, y que incluso se ven confirmadas por "expertos" propios y ajenos que entiende que no cabe realmente otra interpretación. Sin embargo, sabemos que nos encontramos ante un UR/S porque: no se logran los objetivos de rendimiento y de

legitimidad; y no los podemos encontrar desde las actuaciones que practicamos habitualmente. Ante esta situación es necesario establecer mecanismos que aseguren la previsión de situaciones de riesgo, mediante la obtención de información e identificación de los actores y factores clave que afecten la formulación de las políticas.

A partir de estas premisas, el objetivo perseguido con la investigación es estudiar las situaciones de riesgo en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas en el sistema universitario español, haciendo especial énfasis en los aspectos que inciden sobre la gobernanza y los recursos humanos, así como en la gestión y promoción del talento. Se trata de aportar conocimientos que mejoren la legitimidad y el desempeño de las universidades y faciliten la toma de decisiones y la comunicación de sus responsables.

Los resultados obtenidos en la investigación permitirán abordar de una manera acertada, la implantación de modelos integrados de recursos humanos que genere las siguientes externalidades positivas: eficiencia en la gestión de las carreras profesionales del PDI y del PAS de las universidades públicas españolas; atracción e incorporación de talento al sistema universitario; transparencia informativa; puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas y creación de un sistema integrado de información que permita una correcta toma de decisiones por parte de los actores educativos.

Metodología

El enfoque metodológico que se ha utilizado presenta dos características destacadas:

1. Es un enfoque amplio que abarca el análisis de los elementos más relevantes en el ámbito nacional e internacional relacionados con los objetivos de la investigación.
2. Es un enfoque mixto que combina la recogida de información de los principales indicadores de las universidades españolas, con el análisis de los resultados de calidad del sistema universitario desde el punto de vista de la eficiencia.

Para la realización de este estudio se han utilizado el análisis documental, el análisis cuantitativo y el análisis cualitativo. La combinación de diversas metodologías permitió profundizar en diferentes aspectos de la captación y procesamiento de la información necesaria para abordar los riesgos del sistema universitario español y, fundamentalmente, para realizar la medición de eficiencia y el análisis de los modelos de coste vigentes en el espectro universitario.

Contenido

En el primer capítulo se identifican las tendencias actuales de la educación universitaria en el ámbito internacional y se proponen una serie de escenarios que, atendiendo a las diferencias de cada país, describen los posibles desafíos a los que deben enfrentarse los centros de educación superior. Bajo un enfoque crítico, se plantea la necesidad de emprender una redefinición de los sistemas nacionales de educación universitaria, atendiendo a los nuevos valores de las sociedades postindustriales sustentadas en modelos relacionales y basadas en el conocimiento. En este sentido, el capítulo se desarrolla a partir del análisis de seis dimensiones como son los cambios del entorno, la economía, la demografía, las finanzas, la social y la político-institucional. De cada dimensión se desprenden las tendencias que generan efectos directos sobre la carrera universitaria y la captación de talentos, apoyando los argumentos expuestos en los principales indicadores utilizados por los organismos multilaterales y los grupos de expertos.

El capítulo segundo aborda el SUE desde la perspectiva de su gobernanza, para ello, en primer lugar, determina los principios, la misión, las metas y los objetivos de las universidades españolas a partir de la documentación oficial y de los informes y estudios producidos en los últimos años. Se parte de que sin determinar las metas no es posible medir adecuadamente el rendimiento universitario en sus diversas facetas ni establecer un modelo de gobernanza eficiente. En este punto se concluye que las metas y objetivos de la universidad pública están condicionados por su orientación al servicio público. A continuación se estudia el marco del SUE en las magnitudes principales que delimitan el sistema de gobernanza, así como el marco teórico de la misma y los objetivos a los que debe encaminarse. Los siguientes apartados tratan las principales resistencias al cambio y los riesgos en los que incurren las universidades españolas. La autonomía merece una especial atención desde las facetas académica, organizativa, financiera y de personal. El aspecto de la eficiencia del SUE se presenta para delimitar el rendimiento actual de las instituciones universitarias. A partir de aquí se analiza la gobernanza del SUE, principalmente en sus aspectos de arquitectura institucional y de información, transparencia y rendición de cuentas. La gobernanza del SUE se contrasta con los modelos de referencia y con las principales propuestas realizadas en los últimos años para su mejora. El PDI se trata desde los aspectos que afectan a su gestión y a su contribución al modelo de funcionamiento del SUE. También se efectúa un estudio en detalle del Borrador del Estatuto del PDI. El tratamiento del PAS se enfoca desde su contribución al cumplimiento de los objetivos de las universidades españolas. Finalmente, el capítulo ofrece unas propuestas detalladas encaminadas a transformar la gobernanza del SUE.

El objetivo del tercer capítulo es estudiar la eficiencia de la universidad pública española desde el punto de vista de la gestión de los recursos. Se trata de determinar

si, en la consecución de los logros obtenidos en docencia e investigación, los recursos empleados han sido los necesarios o bien se podrían haber conseguido el mismo efecto con menos recursos. El análisis de eficiencia ha sido llevado a cabo sobre la información elaborada por la CRUE y contenida en "La Universidad Española en Cifras" en su última edición (datos de 2008). El resultado muestra que algo más de la tercera parte de las universidades es eficiente. Además, como aportación novedosa, se ha intentado caracterizar las universidades eficientes y las que no lo son en función de las variables usadas en el análisis de eficiencia. La conclusión ha sido que dichas variables no son suficientes para caracterizar el nivel de eficiencia de una universidad. Hay factores –externos a los considerados- que tienen una incidencia fundamental en el comportamiento eficiente de las universidades. Se propone que la inclusión de variables que hagan referencia a la gobernanza de las universidades y al contexto social, podría mejorar la explicación de la eficiencia universitaria

El objetivo del cuarto capítulo es estudiar la contribución del Sistema Integrado de Información Universitaria y del modelo de Contabilidad Analítica para Universidades de 2011 en la retención de talento y la eficiencia profesional del SUE. El conocimiento del grado de eficacia y eficiencia del profesorado es una información básica para su gestión, pero también debería serlo para incentivar el desarrollo de las carreras universitarias del profesorado. La información sobre las actividades que realiza el PDI, su inversión en horas, y a ser posible su rentabilidad, debería poder obtenerse del modelo de Contabilidad Analítica para Universidades propuesto por el Ministerio. Sin embargo, el método de estimación del reparto de la fuerza docente propuesto en este modelo, no permite conocer en profundidad la carga real del profesorado, su distribución, su rentabilidad, los recursos ociosos y, por tanto, las eficiencias e ineficiencias del PDI. Se propone incorporar para mejorar esta información, y su posterior gestión, una hoja de tiempos. La información contenida en ella facilitaría la elaboración del plan de dedicación académica individual (PDAI) que prevé el proyecto del Real Decreto de Centros. Este instrumento de gestión presenta una gran potencialidad para analizar las plantillas y fomentar la eficiencia promocional.