

LA UTILIDAD DE LAS HOJAS DE TIEMPO COMO INSTRUMENTO PARA MEDIR LA EFICIENCIA PROMOCIONAL DEL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO ESPAÑOL¹

Dra. María Alvarado Riquelme, maria.alvarado@urjc.es, Universidad Rey Juan Carlos
Dra. María Auxiliadora de Vicente Oliva, maria.devicente@urjc.es, Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN

Los numerosos informes de diagnóstico del Sistema Universitario Español (SUE) señalan que nuestro modelo se encuentra agotado. Nuestra posición en los rankings universitarios no se corresponde con el peso de nuestra economía, lengua o cultura en el mundo. La situación del SUE se ha agravado con la crisis económica y el gobierno ha decidido emprender una reforma estructural del mismo. El éxito de la misma vendrá condicionado, entre otros aspectos, por la disponibilidad de una información fiable, completa y comparativa de cada una de las universidades. El Ministerio de Educación ha dado un paso crucial en este sentido al promover la implantación de un sistema de contabilidad analítica para las universidades públicas en el curso académico 2012-2013. En este trabajo analizamos la calidad de la información que suministrará este modelo, centrándonos en el análisis de las estimaciones que el mismo propone para conocer la distribución de los costes del personal docente e investigador (PDI) entre las diferentes actividades de docencia, gestión, investigación, y extensión universitaria. Como alternativa a dichas estimaciones proponemos la implantación de un sistema de hojas de tiempo que permitirán conocer la dedicación real del profesorado como base indispensable para el adecuado análisis y gestión de estos recursos de personal en aras de alcanzar la eficiencia promocional como pieza clave del éxito o fracaso de la reforma universitaria en la que estamos inmersos. Adicionalmente, hemos realizado una encuesta entre los gerentes de las universidades públicas españolas con el objetivo de conocer si tienen implantado el sistema de contabilidad analítica y, en caso afirmativo, si éste utiliza como base para el reparto de los costes de personal el sistema de estimaciones propuesto en el Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades 2011 o se abastece de información real procedente de su profesorado.

PALABRAS CLAVE: Universidad Española, Hojas de Tiempo, Contabilidad Analítica, CANOA, Eficiencia Promocional.

¹ Este trabajo ha sido parcialmente financiado por el Ministerio de Educación y forma parte del proyecto de Investigación “Modelos y Alternativas de Carrera en La Universidad Española. Un Estudio desde los Riesgos Actuales del Sistema Universitario (MACUE)”.

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de los servicios universitarios públicos demanda la aplicación efectiva², económica y transparente de los recursos que la sociedad invierte en su cobertura. En definitiva, se trata de implantar las políticas que mejor satisfagan las necesidades de los ciudadanos, que tengan un coste asumible y cuyos impactos sociales y económicos tengan un acceso público.

Para conseguir estos objetivos, tradicionalmente se ha venido esgrimiendo que el sistema universitario español necesita una financiación adecuada que respete el marco competencial y las disponibilidades presupuestarias, que cumpla con los parámetros de equidad y suficiencia y que favorezca la generación y mantenimiento de estructuras para la excelencia académica con criterios de estabilidad y eficacia en su gestión (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2009).

Para lograr estos objetivos, es necesario elaborar un plan de acción nacional que fije unos objetivos claros y los indicadores para la evaluación de su cumplimiento y que venga respaldado con la financiación necesaria (Jordana y Ramió, 2000; Consejo de Coordinación Universitaria, 2007).

Como paso previo, las instituciones y sus gestores necesitan información fiable que les permita conocer a nivel de cada centro, provincia, comunidad, especialidad y área de conocimiento:

1. Los recursos disponibles, su grado de utilización, su nivel de eficiencia y adaptación a las necesidades de la organización, así como, en el caso de los recursos humanos, su nivel de satisfacción con las funciones desarrolladas en la misma, sus inquietudes, quejas y demandas.
2. Los productos y actividades generadas, con el detalle de su efectividad y rentabilidad.

Esta información, con el nivel adecuado de agregación e importancia relativa, debe también estar disponible para los estamentos políticos y la sociedad. La ausencia de elementos de costes de referencia que hayan objetivizado las necesidades de financiación para la provisión de los servicios universitarios ha coadyuvado a que el mapa de financiación universitaria sea tan heterogéneo. Su incorporación al sistema universitario permitirá impulsar avances en clave de equidad, contribuirá a mejorar la competitividad de algunas universidades y facilitará la detección de ineficiencias en el ámbito de las actividades universitarias (Consejo de Coordinación Universitaria, 2007).

En este escenario es prioritaria la implantación de Sistemas Integrados de Información Universitaria que puedan reportar datos, informes e indicadores adecuados y uniformes para la toma de decisiones de los gestores de estas instituciones y de los responsables de la coordinación universitaria, tanto a nivel autonómico como nacional. El Ministerio de Educación, junto con las Comunidades autónomas han acordado la implantación de este Sistema (SIIU) que consiste en una plataforma de información, apoyada en una herramienta informática potente, que mantiene una estructura de datos coherente e integral para todo el Sistema Universitario Español. Este sistema permitirá (Secretaría General de Universidades, 2011b):

² Consideramos efectivas las universidades públicas que mejores resultados obtengan en relación a las necesidades del país (relativas a la docencia, investigación, cultura y deporte), independientemente de los marcados por la administración autonómica correspondiente (eficacia).

1. Recepción y carga de información con distintos orígenes y procedente de diferentes fuentes.
2. Validación y procesamiento de la información.
3. Cálculo de indicadores robustos y consistentes.
4. Consulta de resultados.

La labor principal del Ministerio consiste en garantizar la homogeneidad de la información y la comparabilidad de los datos y los indicadores, así como garantizar la protección de datos. Las Comunidades Autónomas ejercerán la coordinación de sus universidades en materia estadística, la validación de la información y la garantía de cumplimiento del calendario y de los protocolos de funcionamiento del SIIU.

Para poder atender con éxito las necesidades del SIIU, las universidades deberán contar con un sistema de gestión dotado de dos elementos (Nevado Peña, 1999):

1. Una estructura de control, compuesta por:
 - a. Indicadores financieros y no financieros que permita medir la eficiencia y el desempeño de la institución.
 - b. Un sistema de información: contabilidad financiera y analítica.
 - c. Un sistema de incentivos financieros.
2. El proceso de control, formado por los siguientes elementos:
 - a. La planificación (presupuesto).
 - b. La comunicación de la información.
 - c. La evaluación.

Las universidades públicas españolas gozan, en mayor o menor medida, de estos instrumentos financieros de forma extensiva a excepción de la contabilidad analítica, implantada en alguna de ellas, pero que, hasta el año 2011, carecía de unas directrices marcadas por el Ministerio de Educación.

En este trabajo abordaremos el análisis del Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades creado por la Comisión de Costes³ en 2011, centrándonos en el análisis de las estimaciones que el mismo propone para distribuir los costes del personal docente e investigador (PDI) entre los diferentes centros y actividades de cada institución. Queremos concluir si la información que se obtendrá del mismo permitirá la elaboración de informes que permitan analizar la eficiencia promocional de cada institución.

A efectos de nuestro análisis, entenderemos que una universidad alcanza la eficiencia promocional cuando es capaz de lograr los objetivos de estructura de plantilla marcados por su administración autonómica a un coste razonable e inferior a las universidades de su entorno.

Para la medición y el análisis de la eficiencia promocional, será necesario conocer los patrones del trabajo del profesorado de cada institución, así como, los de las entidades y los de los profesores líderes, por área de conocimiento, en gestión, docencia, investigación y transferencia de conocimiento. Ello sólo es posible si se cuenta con la dedicación real de estos profesores,

³ Esta comisión fue creada en 2010 en el seno del Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria.

siendo el sistema más extendido para conocer ésta las hojas de tiempo, tanto en los ámbitos públicos como privados.

Con el fin de conocer la extensión de la utilización de hojas de tiempo en las universidades públicas españolas, partimos de un breve análisis de los modelos de contabilidad analítica existentes hasta el año 2011 en base a la revisión de la literatura relacionada (Sección 2), detallaremos su uso en estos modelos basándonos en los resultados de una encuesta realizada a Gerentes, Vicerrectores de Ordenación Académica y Responsables de personal de 13 universidades públicas españolas (Sección 3) y el grado de implantación del modelo de contabilidad analítica 2011 a través de los resultados de una encuesta realizada en 2012 a los gerentes de las universidades públicas españolas (Sección 6).

En la Sección 4 estudiamos el procedimiento de distribución de horas productivas del PDI que suministrará la propuesta de Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades, en la 5 exponemos la utilidad de las hojas de tiempo para la medición de la inversión real de horas del profesorado y finalizamos este trabajo ofreciendo las principales conclusiones sobre el trabajo realizado (Sección 7).

2. LOS MODELOS DE CONTABILIDAD ANALÍTICA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS PREVIOS AL MODELO DE LA COMISIÓN DE COSTES EN 2011

Los orígenes de la utilización de modelos de contabilidad analítica en las universidades públicas españolas se remontan al año 1983, momento en el que se incluyó en el Plan General de Contabilidad Pública (en adelante PGCP) un grupo 9 dedicado a la contabilidad analítica (Orden Ministerial, 1983), cuya principal relevancia fue constituir el primer intento para configurar este tipo de contabilidad en el ámbito público, a través de un sistema dualista moderado⁴.

Las entidades públicas no implantaron, al menos de modo generalizado, el grupo 9, que no fue desarrollado en la siguiente versión del PGCP (1994). No obstante, existieron iniciativas para su aplicación a las universidades, siendo la más destacable el Sistema de Contabilidad Analítica para las Universidades (SCAU), elaborado en 1991 por la IGAE, a petición de las propias universidades (IGAE, 1991a). Este proyecto nació con la finalidad de obtener información que permitiese 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.

El poco interés suscitado por estos antecedentes no supuso un abandono de la Contabilidad Analítica Pública que de mano de la IGAE siguió desarrollándose a través de otras fórmulas, siendo consciente de la necesidad de dotar a los entes públicos de un lenguaje y una terminología común, y generalizar unas pautas para un cálculo homogéneo y comparable de sus costes, ingresos y márgenes.

⁴ La contabilidad analítica no está integrada en la contabilidad general, pero mantienen vínculos de intercambio de información y control de datos.

De este modo surgió en 1994 el Proyecto CANOA -Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas- que presenta una concepción necesariamente generalista adaptable a la diversidad de actividades realizadas y servicios prestados, con el ánimo de hacerlo aplicable a cualquier ámbito del sector público.

El proyecto CANOA (IGAE, 1991b) parte de un modelo contable estándar, personalizable para cada ente, que permite valorar el coste de las actividades desarrolladas por las distintas unidades y proporciona un conjunto de informaciones dirigidas a analizar el empleo de los recursos públicos y a facilitar la adopción de decisiones sobre la producción de bienes y servicios y la fijación de tasas y precios públicos. En definitiva, se trata de poner a disposición de los gestores públicos una información sobre en qué unidades (centros de coste) se produce un coste y qué productos o servicios (actividades) lo consumen.

Las características y objetivos de los modelos SCAU y CANOA son muy similares, si bien en el primer caso con un alcance más reducido.

La publicación del Proyecto CANOA generó un destacado interés, en el ámbito universitario, así, las pautas contenidas en su desarrollo se han adoptado en distintas universidades: Universidades de Oviedo (Proyecto Escudo, López Díaz, 2000); Cádiz (Araujo et. al, 2000), Jaime I (Alcarria, 2000), etc. Igualmente cabe destacar los desarrollos que sobre el mismo han hecho la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas y el Libro Blanco de Costes de las Universidades.

La particularización más reciente del Proyecto CANOA es un Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades elaborado por la Comisión de Costes del Ministerio de Educación en septiembre de 2010. Este modelo se aprobó en marzo de 2011⁵ y su implantación se prevé en el curso académico 2012-2013. Analizaremos más ampliamente este modelo, en la sección 4, herramientas para la medición de la inversión de tiempo del PDI en el «modelo de contabilidad analítica para universidades 2011».

La utilización de modelos de contabilidad analítica en las universidades públicas españolas hasta el año 2011 se puede calificar de escasa y dispar. Los motivos fundamentales de la falta de implantación generalizada de estos modelos han sido, a nuestro juicio, la carencia de directrices obligatorias y comunes (inexistentes hasta el modelo de la Comisión de Costes de 2011), así como la dedicación preferente de los recursos a cubrir la creciente demanda de puestos universitarios en detrimento de la investigación y la implantación de herramientas de gestión.

No obstante, no hay que desdeñar el avance conseguido en la contabilidad analítica de este tipo de instituciones gracias al impulso de las universidades pioneras, los artículos doctrinales, informes como el Libro Blanco y las contribuciones en el seno de AECA. Todo este bagaje se ha volcado en la actual propuesta de 2011.

⁵ El documento se aprobó por la Comisión Mixta de Financiación el 10 de marzo de 2011 y fue ratificado por el Consejo de Universidades el 17 de marzo de 2011 y por la Conferencia General de Política Universitaria el 24 de marzo de 2011 (Comisión de Eficiencia, Eficacia y Rendición de Cuentas, 2011).

Con respecto a la distribución de las horas del PDI, en ninguno de los casos analizados en esta Sección hay evidencia de utilización de sistemas que permitan conocer la distribución real de las horas invertidas por su profesorado, basándose en estimaciones sobre ésta.

3. HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA INVERSIÓN DE TIEMPO DEL PDI EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS PREVIAS AL MODELO DE LA COMISIÓN DE COSTES EN 2011

En orden a conocer la implantación real de la contabilidad analítica en las universidades públicas españolas, así como las herramientas para la medición de la inversión de tiempo por el profesorado, realizamos una encuesta a los Gerentes, Vicerrectores de Ordenación Académica y Responsables de personal de 13 universidades en marzo de 2011. Los objetivos de la encuesta venían marcados por la convocatoria del Ministerio de Educación con la realizamos esta investigación y se centraban en la obtención de diferentes modelos para el análisis de los costes de los procesos de mejora de la carrera docente del personal docente e investigador y de la carrera profesional del personal de administración y servicios, así como modelos que permitan conocer y medir alternativas de diseño de acciones estratégicas para la atracción e incorporación de talento al sistema universitario (Alvarado 2012).

Los resultados de esta encuesta mostraban que en ninguna de las universidades públicas analizadas se podía conocer la distribución real del tiempo del profesorado, todas partían de distribuciones teóricas, en función, de la carga docente y otras asignaciones conocidas como proyectos de investigación (la información de estos proyectos se alimentaba de asignaciones reales cuando las convocatorias exigían el desglose real de tiempos del equipo investigador), tesis defendidas, etc.

4. HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA INVERSIÓN DE TIEMPO DEL PDI EN EL «MODELO DE CONTABILIDAD ANALÍTICA PARA UNIVERSIDADES 2011»

Las herramientas que aporta el modelo del Contabilidad Analítica para Universidades a la gestión de personal pueden resumirse en las siguientes:

- Permite conocer el coste del personal por naturaleza del gasto (sueldos y salarios, cotizaciones sociales a cargo del empleador, previsión social de funcionarios, indemnizaciones y otros costes sociales) y por categoría profesional o tipo de vinculación con la universidad (funcionarios: catedráticos de universidad, titulares de universidad, catedráticos de escuelas universitarias, titulares de escuela universitaria; contratados laborales: ayudantes, ayudantes doctor, profesores colaboradores, profesor contratado doctor, profesor asociado, profesor visitante; profesor asociado de Ciencias de la Salud; profesor emérito; becarios de colaboración; personal investigador en formación; conferenciantes; profesores de titulaciones propias; personal contratado investigador).
- Informa de los ingresos por docencia (oficial y títulos propios) a nivel de titulación, curso y asignatura y por los contratos de investigación celebrados al amparo de las universidades (Ley 6, 2001, art. 83).

A continuación analizaremos un aspecto muy relevante del Modelo, los criterios que éste adopta para el reparto de los costes de personal, diferentes de los complementos por quinquenio, sexenio o cargo académico (comentados en el párrafo anterior), entre las diferentes actividades que realiza el PDI (Comisión de Costes, 2011):

- A efectos de realizar la distribución de dichos costes de personal se considera que la jornada laboral semanal del PDI a tiempo completo asciende a 37,5 horas⁶. Cuando se trate de otro personal que realice su jornada a tiempo parcial, se determinará el número de horas aplicando la proporción correspondiente al total de 37,5 horas.

$$37,5 = HD + HGNR + HI$$

Siendo:

HD: Horas dedicadas a la docencia.

HGNR: Horas dedicadas a la gestión inducida que no cuentan con una retribución diferenciada en la nómina.

HI: Horas dedicadas a la investigación.

- Las horas de dedicación a la docencia vienen determinadas por la Planificación Docente de la universidad (el Programa de Ordenación Académica, en adelante POA). En ellas se incluirá, además de las horas de docencia presencial, o equivalente, las horas de preparación de clases, las horas dedicadas a la evaluación, las horas de tutoría, etc. Estas horas de docencia no presencial se estimará que coinciden con el número de horas de docencia presencial incluido en el POA.

Por ejemplo, 8 horas presenciales semanales se estima que conllevan 8 horas no presenciales, por tanto una carga de 16 horas semanales de docencia.

- Las horas dedicadas a la gestión inducida, si no están reconocidas en sus retribuciones, es conveniente establecer un tiempo mínimo normalizado para este tipo de tareas. Estas horas de gestión vendrán inducidas por dos actividades diferenciadas: aquéllas dedicadas a la innovación docente y aquéllas dedicadas a la gestión de proyectos de investigación. Así pues, y con el fin de conseguir dicha normalización se acuerda computar 2 horas semanales al PDI que realice innovación docente y 2 horas más cuando el PDI sea IP en algún proyecto. De manera que como máximo se asignarán 4 horas semanales de dedicación a labores de gestión administrativa. Estas horas sólo serán computables cuando el PDI tenga jornada laboral completa.
- Las horas dedicadas a la investigación se deberán establecer en función de un conjunto de criterios estándar de reparto de horas. Sobre este aspecto, la Comisión también apuesta por una estimación de horas, que a priori considera complicada y cuyos indicadores no estarán disponibles hasta el 2012. Mientras tanto, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 898/1985, se efectuará una asignación inicial a la actividad de investigación por 1/3 de su jornada, ascendiendo, por tanto, en el caso del PDI a tiempo completo, a 12,5 horas. Esta asignación a investigación se considera el tiempo que con carácter general y mínimo dedica todo el PDI a la investigación.

⁶ El artículo 29 del Borrador de Estatuto del PDI (2011), establece que esta jornada será la establecida con carácter general para los funcionarios de la Administración del Estado, fijada actualmente en 37,5 horas.

De este modo, un profesor sin cargas de gestión remunerada, dedicación a tiempo completo, con 8 horas semanales de clase presencial o equivalente, con carga de gestión no remunerada por actividades docentes y de investigación tendría justificadas:

$$32,5 \text{ horas} = 16 \text{ (docencia)} + 4 \text{ (gestión inducida)} + 12,5 \text{ (investigación)}$$

Quedarían pendientes de asignar:

$$37,5 \text{ horas} - 32,5 \text{ horas} = 5 \text{ horas}$$

Estas horas se utilizarán para analizar el diferente esfuerzo investigador realizado en cada una de las universidades, atendiendo a los siguientes criterios:

- Fondos competitivos obtenidos en el marco del Plan I+D y programa Marco:
 - ✓ Convocatorias internacionales de investigación fundamental: 5 horas.
 - ✓ Proyectos de investigación fundamental orientada del Plan Nacional de I+D+i: 4 horas.
 - ✓ Proyectos de investigación fundamental orientada de Planes regionales: 3 horas.
 - ✓ Actividades del Programa Marco: 6 horas.
 - ✓ Contratos de investigación celebrados al amparo de las universidades (Ley 6, 2001, art. 83): 4 horas.
 - ✓ Creaciones artísticas por encargo, etc.: 4 horas.
- Tesis doctorales: 2 horas.

A la luz de lo anterior, podemos concluir que la información que este modelo prevé que alimente los costes de personal estará basada en unas estimaciones que no podemos probar que se acerquen a la realidad, ni siquiera en las horas de docencia. Por todos es conocido que los profesores con prestigio tienen que viajar a menudo a lo largo del curso académico y sus sustituciones las realizan ayudantes, en estos casos, el sistema asignaría el 100% de las horas teóricas de docencia al coste del profesor titular, y valoraría las mismas a su coste, perdiendo información del coste de la sustitución, y no sólo eso, también de la necesidad de sistemas de este tipo si queremos profesores de esta índole en nuestras universidades. Si este modelo quiere establecer un sistema de costes estándar en lo relativo al personal docente, es indispensable que conozcan previamente los reales dado que los primeros nunca pueden constituir un sistema adecuado de costes si no pueden recoger de forma razonable los costes reales. Por este motivo reivindicamos la necesidad del establecimiento de un sistema de hojas de tiempo que de forma sencilla pueda alimentar el sistema de contabilidad analítica con distribuciones reales de costes de personal.

5. LAS HOJAS DE TIEMPO: ELEMENTO DE ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LA FUERZA DOCENTE

El método de estimación del reparto de la fuerza docente que analizábamos en la Sección anterior, puede tener su utilidad inicial para analizar los costes de centros y actividades, pero no ofrece datos reales sobre la distribución de la jornada laboral de los docentes y no permite conocer en profundidad los recursos ociosos ni las eficiencias e ineficiencias del PDI.

Además, las estimaciones que introduce para el reparto de los costes de personal, aunque a priori parecen sencillas, en la casuística real pueden llegar a ser muy complicadas, como lo es la dedicación de un profesor universitario. Los criterios de acreditación nos obligan a gestionar, investigar y realizar tareas docentes y podemos fácilmente encontrarnos con profesores con jornadas laborales muy superiores a las 37,5 horas contempladas por el modelo.

El instrumento que proponemos incorporar para mejorar esta información y su posterior gestión es una hoja de tiempos que todo el personal debería rellenar con una periodicidad prefijada y obligatoria (semanal, quincenal o mensual) desglosando las horas invertidas en cada una de las actividades de docencia, investigación o gestión en el periodo. Esta información debería ser contrastada con el plan de ordenación académica, la relación de cargos académicos, proyectos de investigación,... debiendo analizarse las imputaciones no esperadas, excesivas, escasas,... Si bien es cierto que cuando exista un catálogo de cargas de trabajo según tareas y categoría del personal, la necesidad de estas hojas puede reducirse a personas con alta dedicación investigadora.

En este sentido, para el ámbito de las actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación (en adelante I+D+i), se pronuncia la Red OTRI (2010, 7): “Actualmente, gran parte de los programas de financiación pública de las actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación están abogando por una modalidad de participación a costes totales. En este contexto, se hace necesaria y urgente la aplicación de registros horarios que permitan conocer, de una forma fehaciente y comprobable, el tiempo dedicado por todo el personal de las distintas entidades participantes a los proyectos de I+D+i de manera compatible con el resto de las actividades que componen su jornada laboral”.

Como este informe señala, basándose en una encuesta realizada entre las universidades y OPI (Organismos Públicos de Investigación) españoles en el año 2009: las universidades españolas utilizan *algún tipo de sistema o herramientas* para que el personal investigador registre el tiempo dedicado a proyectos europeos (más del 90%), sin embargo, apenas se utilizan en proyectos nacionales (en torno al 5%).

Aún así, un 80% de ellas carece de herramientas específicas para el registro de tiempos. Si bien el 81 % de las universidades considera necesario contar con un sistema integral de tiempos de dedicación del personal de la institución a las diferentes tareas que realiza.

A nuestro juicio, la información obtenida de los informes de distribución real de tiempos debería contrastarse con los resultados obtenidos en cada actividad: éxito de la titulación, evaluaciones del alumnado, publicaciones en revistas de prestigio, etc.

Una de las conclusiones de un informe de la Oficina de Cooperación Universitaria (OCU, 2010, 77) sobre el futuro de la universidad (horizonte 2020) es la posible especialización entre universidades orientadas principalmente a la docencia de grado y otras con mayor dedicación a posgrado e investigación.

Esta misma idea se refleja en el documento base del Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades (2011, 198), donde se dice que el Ministerio de Educación se elaborará en su momento el baremo a efectos de poder clasificar a las universidades en alguno de los tres niveles siguientes: alto, medio y bajo.

- Nivel alto: 70% horas a investigación y 30% horas a docencia.
- Nivel medio: 50% horas a investigación y 50% horas a docencia.
- Nivel bajo: 30% horas a investigación y 70% horas a docencia.

Esto supone que cada universidad deberá planificar su estrategia y diseñar unos perfiles de profesorado que se adecuen a sus objetivos. Este es un proceso delicado que necesariamente debe comenzar por un análisis exhaustivo de la composición de la plantilla del profesorado y de su dedicación; es decir, cómo distribuye su tiempo entre tareas de docencia e innovación, investigación y transferencia, formación y promoción propia, gestión, actividades de representación sindical, extensión universitaria e incluso, administrativas y técnicas, tales como la participación de forma activa en la prevención de riesgos laborales y en el mantenimiento de las instalaciones y equipos, así como la admisión de estudiantes en las enseñanzas que se impartan en la universidad (Secretaría General de Universidades, 2011a, art. 8).

En el contexto de la Universidad Pública, no sólo es necesario establecer objetivos a nivel de Universidad, sino también, y previamente, a nivel de nación y autonomía. Objetivos que deberán ser razonables y ambiciosos que motiven a su personal y permitan gestionar adecuadamente la fuerza docente de las universidades evitando la fuga del talento. Objetivos que deberán ser también rigurosos y especializados, no se puede pedir a todos que hagan de todo, no se puede cargar a los profesores con tareas administrativas y técnicas, además de las docentes, de investigación y gestión, como se plantea en el borrador del estatuto del PDI de 4 de abril de 2011. Con ello, a nuestro juicio, no se fomenta la captación de talento ni la retención del mismo.

Los informes de hojas de tiempo, adecuadamente diseñados, facilitarían esta labor de adecuación de las plantillas a los objetivos de las universidades, permitirían conocer las trayectorias más brillantes, extraer modelos por área de conocimiento, incidir en la innovación, generalizar las mejores prácticas, incrementar la motivación de las personas más eficientes y desarrollar modelos propios para mejorar la promoción de los profesores. Este sistema facilitaría, además, la obtención de costes reales por actividades y centros que generarían, por la riqueza de la información con la que se alimentan, un instrumento de gestión con gran potencialidad para analizar las plantillas, comparar éstas entre universidades y fomentar la eficiencia promocional. Además, se facilitaría la elaboración del “plan de dedicación académica individual (PDAI)” que el proyecto del Real Decreto por el que se establecen los requisitos básicos para la creación, reconocimiento y funcionamiento de universidades y centros universitarios y se determina su estructura mínima, propone exigir a las universidades en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor (Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria, 2010).

Pese a lo anterior, en la encuesta a la que hacíamos alusión en la Sección 3. Herramientas para la medición de la inversión de tiempo del PDI en las universidades públicas españolas, ninguno de los gerentes, vicerrectores de ordenación académica y responsables de personal encuestados conocían el sistema de de hojas de tiempo como base para la medición de la productividad de los medios humanos de la universidad.

6. HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA INVERSIÓN DE TIEMPO DEL PDI EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS POSTERIORES AL MODELO DE LA COMISIÓN DE COSTES EN 2011

Con la finalidad de conocer qué tipos de herramientas para la medición de la inversión del tiempo del profesorado habían implantado las universidades públicas en los sistemas de contabilidad analítica implantados al inicio del curso académico 2012/2013, realizamos una encuesta a los gerentes generales de las universidades públicas que detallamos en el Anexo II.

Los resultados de la encuesta han sido los siguientes:

Obtuvimos respuestas de 24 Universidades públicas de un total de 50, es decir, el 48% de la población. El 50% había implementado el sistema de contabilidad analítica, el 37,5% no y el resto no contestaron. De las que lo habían implementado sólo dos lo tenían ya en funcionamiento. El resto lo activarán a finales de 2012 o a lo largo del 2013.

De las universidades que aún no lo han implementado, el 77,8% tiene prevista su puesta en funcionamiento en el año 2013.

El segundo bloque de preguntas de la encuesta iba dirigido a conocer si las universidades seguían el sistema de imputación de costes de personal esbozado en el modelo de Contabilidad analítica 2011. El 37,5% respondieron afirmativamente, el 16,7% negativamente y el resto no contestaron.

Finalmente se incluían en el cuestionario algunas preguntas relativas al uso, en algún caso, de información de horas reales del personal docente e investigador para la imputación de costes a los centros y actividades. A esta pregunta solo respondió el 45,8% de las universidades. El 16,7% afirmaron usarla en “el caso de proyectos de investigación internacionales”, el mismo porcentaje en “el caso de proyectos de investigación internacionales y otros” y el restante 12,4% dijo usarla en otros casos (como por ejemplo Actividad Docente y para los Estudios de Grado y Master).

Por tanto, podemos concluir que sólo una minoría de universidades parece haber implantado el sistema de contabilidad analítica propuesto por el Ministerio en septiembre de 2012 (plazo previsto en el modelo). En cuanto al sistema de imputación de costes de personal el 37.5% de las universidades que contestaron utilizaban las estimaciones propuestas por el modelo y sólo un 16,7% introducían en alguna medida costes reales.

7. CONCLUSIONES

La gestión de los servicios universitarios públicos demanda la aplicación efectiva, económica y transparente de los recursos que la sociedad invierte en su cobertura. Para lograr la efectividad y la economicidad de la oferta universitaria es preciso que a nivel nacional, autonómico y de universidad se establezcan unos objetivos razonables, ambiciosos, específicos y rigurosos y que se instauren políticas necesarias para realizarlos con el menor coste posible. Para conocer los impactos sociales y económicos de estas políticas debe existir, en primer lugar, la voluntad de comunicarlos y además debe contarse con sistemas integrados de información universitaria que puedan reportar datos, informes e indicadores adecuados y uniformes para la toma de decisiones

de los gestores de estas instituciones y de los responsables de la coordinación universitaria, tanto a nivel autonómico como nacional, prioridad asumida por el Ministerio de Educación y en fase de desarrollo.

En este contexto, hay que destacar las iniciativas para la aplicación a las universidades de modelos de contabilidad analítica previas al Modelo elaborado por la Comisión de Costes del Ministerio de Educación en marzo de 2011. Entre las más relevantes se encuentran el Sistema de Contabilidad Analítica para las Universidades (SCAU), elaborado en 1991 por la IGAE y el Proyecto CANOA (Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas) de 1994. Ninguno de tales proyectos se ha configurado como un modelo de cálculo de costes generalizable al ámbito universitario, e incluso, ni siquiera constituyen, en la mayoría de los casos, implantaciones que hayan resultado verdaderamente operativas en las universidades en las que se desarrollaron. Los motivos fundamentales de la falta de penetración de esos modelos ha sido la carencia de directrices obligatorias y comunes (inexistentes hasta el modelo de la Comisión de Costes de 2011), así como la dedicación preferente de los recursos a cubrir la creciente demanda de puestos universitarios en detrimento de la investigación y la implantación de herramientas de gestión.

El modelo de Contabilidad Analítica para Universidades de 2011 es una particularización del Modelo CANOA que nace con la aspiración de ser implantado en el curso académico 2012-2013 para que las universidades, desde ese momento, conozcan el coste real de toda la oferta de titulaciones y de cada uno de sus centros.

El conocimiento del grado de eficacia y eficiencia del profesorado se convierte en 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, consideramos que el método de estimación del reparto de la fuerza docente propuesto en este modelo, al igual que el de sus predecesores, 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 (El 78 % o más de la distribución de la carga docente del profesorado es estimada). El instrumento que proponemos incorporar para mejorar esta información y su posterior gestión es una hoja de tiempos que todo el personal debería rellenar periódicamente (semanal, quincenal o mensualmente) desglosando las horas invertidas en cada una de las actividades de docencia e innovación, investigación y transferencia, formación y promoción propia, gestión, actividades de representación sindical y extensión universitaria realizadas en el periodo. Esta información debería ser contrastada con el plan de ordenación académica, la relación de cargos académicos, proyectos de investigación,... debiendo analizarse las imputaciones no esperadas, excesivas, escasas,... La necesidad de estas hojas puede reducirse cuando se confeccionen catálogos de cargas de trabajo según tareas y categoría del personal. Con ello, además, se facilitaría la elaboración del “plan de dedicación académica individual (PDAI)” que el proyecto del Real Decreto por el que se establecen los requisitos básicos para la creación, reconocimiento y funcionamiento de universidades y centros universitarios y se determina su estructura mínima, propone exigir a las universidades en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

Este sistema facilitaría, además, la obtención de costes reales por actividades y centros que generarían, por la riqueza de la información con la que se alimentan, un instrumento de gestión con gran potencialidad para analizar las plantillas y fomentar la eficiencia promocional. Consideramos que una universidad alcanza la eficiencia promocional cuando es capaz de lograr los objetivos de estructura de plantilla marcados por su administración autonómica a un coste razonable e inferior a las universidades de su entorno.

Para finalizar, el análisis de las respuestas a la encuesta realizada los gerentes de las universidades públicas españolas en los meses de septiembre y octubre de 2012 nos permite concluir que sólo una minoría de universidades parece haber implantado el sistema de contabilidad analítica propuesto por el Ministerio en el plazo previsto en el modelo (septiembre de 2012) y que la mayoría está utilizando, o prevé hacerlo, el sistema de estimaciones del modelo para distribuir los costes del PDI.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcarria, J. (2000). “Sistemas de Contabilidad Analítica para la Universidad”, IX Encuentro de Profesores Contabilidad: La Contabilidad ante el Nuevo Milenio en Las Palmas de Gran Canaria 24, 25 y 26 de mayo de 2000.
- Araújo Pinzón, P., del Río Sánchez, R., García Valderrama, T., Larrán Jorge, M., Mulero Mendigorri, E.M., Ruiz Barbadillo, E., Vélez Elorza; M.L (2000): “Informe sobre el Coste Económico de la Descentralización de la Universidad de Cádiz”. (Fecha de consulta: 17 de mayo de 2011)
<http://www2.uca.es/orgobierno/estrategico/documentos/grupos/COSTE%20TITULACIONES/Informe%20descentralizacion.doc>.
- Arenilla Sáez, M. (Dir) (2012). “La Reforma de la Universidad Española. Un análisis desde su gobernanza”. Oleiros: Netbiblo.
- Alvarado Riquelme, M. (2012). “Time Sheets as a Useful Tool for Measuring Promotional Efficiency in Spain’s Public University System”. *Journal of Knowledge Culture, and Change in Organizations*, artículo aceptado, pendiente de publicación.
- Comisión de Costes (2011). “Modelo de Contabilidad Analítica para las Universidades Públicas. Particularización del modelo C.A.N.O.A. para Universidades”. Madrid: Ministerio de Educación.
- Comisión de Eficiencia, Eficacia y Rendición de Cuentas (2011). “Memoria”.
- Consejo de Coordinación Universitaria (2007). “Financiación del Sistema Universitario Español. Consejo de Coordinación Universitaria. Comisión de Financiación”. Fecha de consulta: 16 de mayo de 2012.
http://www.crue.org/export/sites/Crue/legislacion/documentos/Financiacion/Financiacion_SUE_2007.pdf
- Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria (2010). “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). Eje de la estrategia universidad 2015”. Fecha de consulta 26 de Abril de 2012.
<http://www.educacion.gob.es/dctm/eu2015/documento-de-financiacion-26042010.pdf?documentId=0901e72b800d97ce>

- CRUE Red OTRI (OTRI, 2010). “Registros Horarios en Proyectos de Investigación. Implicaciones en el Séptimo Programa Marco de I+D+i”. Madrid: Cuaderno Técnico nº 4.
- Intervención General de la Administración del Estado. (IGAE, 1991a). “Sistema de Contabilidad Analítica para Universidades”, informe de la reunión entre las Universidades y la Subdirección General de Dirección y Planificación de la Contabilidad.
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 1991b). “Contabilidad analítica de las administraciones públicas. El proyecto CANOA”. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda (4ª reimpresión: 2006).
- Jordana, J y Ramió, C. (2000). “La universidad española. ¿Transformación o parálisis?” *Claves de la razón práctica*, nº 105, pp.30-9.
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- López Díaz, A (Dir.) (2000): Proyecto Escudo. Estudio de Contabilidad Analítica para la Universidad de Oviedo. Oviedo: Servicios de publicaciones de la Universidad de Oviedo.
- Ministerio de Ciencia e Innovación (2009). Estrategia Universidad 2015. Universidades para el progreso, el bienestar y la competitividad. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2012. http://www.redtcue.es/export/system/modules/com.tcue.publico/resources/DescargasTcue/estrategia_universidad_2015_univ.pdf
- Nevado Peña, D. (1999). “El control de gestión renovado”. Madrid: AECA.
- Oficina de Cooperación Universitaria (OCU, 2010). “2020 Tendencias Universidad. Estudio De Prospectiva”.
- Orden Ministerial de 20 de septiembre de 1983 que desarrolló el grupo 9, Contabilidad Analítica, del cuadro de cuentas correspondiente al Plan aprobado aquel mismo año.
- Secretaría General de Universidades (2011a). “Borrador del Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades Públicas Españolas”. Madrid: Ministerio de Educación
- Secretaría General de Universidades (2011b). “Sistema Integrado de Información Universitaria. Desarrollado conjuntamente: Ministerio de Educación – Comunidades Autónomas”. Mimeo.

ANEXO I

En este anexo reproducimos las preguntas de las encuestas dirigidas a los Gerentes Generales.

El Ministerio de Educación, a través de la Subdirección General del Profesorado e Innovación Docente, adjudicó a un grupo multidisciplinar de la Universidad Rey Juan Carlos y de la Universidad de Alicante la elaboración de un proyecto de investigación titulado “Modelos y Alternativas de la Carrera Docente en la Universidad Española. Un Estudio desde los Riesgos Actuales del Sistema Universitario”. Una vez terminado dicho proyecto queremos hacer un seguimiento del grado de implantación del Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades 2011, motivo por el cual le rogamos conteste estas breves preguntas que no le llevará más de un par de minutos.

P1 ¿Ha desarrollado el modelo de Contabilidad analítica para Universidades 2011?
 SI NO

Sólo en caso de contestación negativa.

P1.2 ¿Piensan implantarlo?

- SI
- NO Especifique los motivos _____

Sólo en caso de contestación afirmativa.

P.2 ¿Cuándo estiman que estará en funcionamiento?

P3 ¿Siguen el sistema de estimación para la imputación de costes de personal esbozado en el modelo de Contabilidad analítica 2011?

- SI
- NO

P4 ¿Utiliza, en algún caso, información de horas reales del personal docente e investigador para la imputación de estos costes a los centros y actividades?

- Sí, en el caso de proyectos internacionales
- Sí, en el caso de proyectos internacionales y en otros casos
Especifique otros casos _____
- Sí, en otros casos
Especifique otros casos _____

ANEXO II Relación de Universidades Encuestadas en Septiembre-October 2012

1. Universidad de Almería
2. Universidad de Cádiz
3. Universidad de Córdoba
4. Universidad de Granada
5. Universidad de Huelva
6. Universidad Internacional de Andalucía
7. Universidad de Jaén
8. Universidad de Málaga
9. Universidad Pablo de Olavide
10. Universidad de Sevilla
11. Universidad de Zaragoza
12. Universidad de La Laguna
13. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
14. Universidad de Cantabria
15. Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)
16. Universidad de Castilla La Mancha
17. Universidad de Burgos
18. Universidad de León
19. Universidad de Salamanca
20. Universidad de Valladolid
21. Universitat Autònoma de Barcelona
22. Universitat de Barcelona

23. Universitat de Girona
24. Universitat de Lleida
25. Universitat Politècnica de Catalunya
26. Universitat Pompeu Fabra
27. Universitat Rovira i Virgili
28. Universidad de Alcalá
29. Universidad Autónoma de Madrid
30. Universidad Carlos III de Madrid
31. Universidad Complutense de Madrid
32. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
33. Universidad Politécnica de Madrid
34. Universidad Rey Juan Carlos
35. Universidad Pública de Navarra
36. Universitat d'Alacant / Universidad de Alicante
37. Universitat Jaume I
38. Universidad Miguel Hernández
39. Universitat Politècnica de València
40. Universitat de València
41. Universidad de Extremadura
42. Universidade da Coruña
43. Universidade de Santiago de Compostela
44. Universidad de Vigo
45. Universitat de Les Illes Balears
46. Universidad de La Rioja
47. Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea
48. Universidad de Oviedo
49. Universidad Politécnica de Cartagena
50. Universidad de Murcia