

---

## INTRODUCCIÓN

---

El final del segundo milenio estuvo marcado por una serie de acontecimientos que, por su trascendencia e impacto, han revolucionado el entorno económico, político y social en todo el planeta, y cuyas consecuencias continúan extendiéndose durante los comienzos del siglo XXI. La configuración de un nuevo orden geopolítico mundial como consecuencia del colapso de la Unión Soviética y del bloque de países en su órbita, el proceso de integración europea y el despertar de otras potencias emergentes como China, junto con el espectacular desarrollo alcanzado por las tecnologías de la información, en lo que se ha denominado como la tercera revolución tecnológica, y el fenómeno de la globalización, son algunos de los principales factores que contribuyen a explicar tan importante transformación (Castells M., 2005).

En este contexto, en el que han ido desapareciendo algunas barreras históricas al comercio entre países dejando paso a una profunda interdependencia económica a nivel mundial, la educación de las personas —y el conocimiento que éstas generan— constituye la principal fuente de riqueza para las naciones. El desarrollo de la sociedad del conocimiento es un proceso que se retroalimenta ininterrumpidamente a partir de la generación de nuevos conocimientos mediante la investigación, de su divulgación a través de la educación y formación, y de su posterior aplicación a los procesos productivos y a los servicios. Por todo ello, la Universidad está llamada a desempeñar un papel crucial en el desarrollo de esta nueva sociedad, al tratarse de una institución que participa simultáneamente en los tres procesos anteriores como consecuencia de su labor en la investigación y explotación de sus resultados, su colaboración con la industria en la creación de spin-offs y su dedicación a la enseñanza y formación de los profesionales mejor cualificados del futuro y de investigadores. Para hacer frente a todo este desafío que se le plantea, las propias universidades deberán ser capaces en primer lugar, de adaptarse a las condiciones del entorno e introducir algunos cambios necesarios tanto en su estructura como en su funcionamiento. En este sentido, la Universidad es una institución compleja que en algunos momentos actúa de forma excesivamente burocratizada y donde la asimilación de los cambios no siempre se produce con la rapidez que

la sociedad le reclama (Miguel J. de; 2001). Sin embargo, si de algo no se puede dudar, es de su flexibilidad y capacidad para adaptarse a los nuevos tiempos, pues pocas instituciones en el mundo pueden presumir, como la Universidad, de perdurar a más de nueve siglos, desde que en el año 1088 fuera creada la Universidad de Bolonia, considerada la primera universidad del mundo occidental. En cualquier caso, distintos autores (Neave, G. 2006; Santos, M. 2005; Enders, J. 2005) coinciden al presentar el inicio del siglo XXI, como el periodo con las reformas más importantes en los 900 años de historia de la institución universitaria.

Cambio, flexibilidad, competitividad y calidad son las características más destacadas en el entorno actual de la educación superior, independientemente del lugar en el cual centremos nuestra atención. Así lo han entendido también los países europeos, que en junio de 1999 firmaron precisamente en Bolonia –cuna de la primera universidad occidental–, el documento conocido como la «*Declaración de Bolonia*» en el que se sientan las bases para la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (en adelante EEES) de acuerdo a los principios definidos un año antes en la Declaración de la Sorbona, e inspirados a su vez en la Carta Magna de las Universidades Europeas firmada en 1988 también en Bolonia por los rectores de las universidades europeas.

El EEES promueve la convergencia de los distintos sistemas europeos de educación superior con el fin de mejorar la transparencia y compatibilidad en las titulaciones que facilite la movilidad tanto de estudiantes como de profesionales y profesores a lo largo de todo el territorio europeo. El objetivo último del proceso de convergencia europea en materia de educación superior pretende dar un sólido apuntalamiento a la Unión Europea, convirtiéndola según el Consejo Europeo de Lisboa (2000) en «*la economía basada en el conocimiento más dinámica competitiva del mundo, capaz de alcanzar un crecimiento económico sostenible con más mejor empleo, y una mayor cohesión social*». Por todo ello, el proceso de Bolonia es una tarea de inmensa importancia debido a su alcance y complejidad, que, desde su definición, no ha dejado de crecer y de adherir nuevos socios tras las posteriores reuniones celebradas en Praga (2001), Berlin (2003) y Bergen (2005) pasando de 29 a 45 el número de países que participan en el mismo. La convergencia de los sistemas europeos de educación superior hace necesaria que dicha armonización se lleve a cabo en dos niveles: (1) en los procesos vinculados a la provisión del servicio y (2) en los procesos asociados a la gestión universitaria. En ambos casos, calidad, transparencia y eficiencia constituyen los tres ejes fundamentales en torno a los cuales se pretende sustentar el proceso de convergencia para conseguir los objetivos fijados (European Commission, 2003).

En cuanto a la provisión del servicio, durante los últimos años se han puesto en marcha distintas iniciativas encaminadas a garantizar la comparabilidad y compatibilidad en la organización de los estudios en los diferentes países europeos. En este sentido, la mayoría de ellos han revisado sus sistemas de titulaciones (D. Docampo, 2001) con objeto de acomodarlos a las directrices marca-

das desde Bolonia, que establecen como objetivo la adopción de un esquema de titulaciones fácilmente legible, basado en dos ciclos principales, grado y postgrado, e incorporando para mayor comparabilidad un Suplemento Europeo al título. Otro aspecto al que hace referencia el documento de Bolonia y sobre el que actualmente se está trabajando, es la introducción de un sistema europeo de créditos compatible (los ECTS) basado en el trabajo de los estudiantes y que facilite la movilidad de los mismos. También resultan ya familiares algunos programas de la Unión Europea, como el Programa Sócrates–Erasmus puesto en marcha en 1995 y el Erasmus Mundo en 2004, que tratan de fomentar la calidad y cooperación de la educación superior europea facilitando la movilidad de los estudiantes y profesores y potenciar el atractivo de las universidades europeas por todo el mundo. En el ámbito de la investigación se sigue fomentando la creación de redes y equipos de investigación internacionales que se beneficien de programas de ayuda a la movilidad de investigadores y del aumento en el número de convocatorias de proyectos europeos que favorecen la integración en equipos de especialistas de universidades de distintos países. Finalmente, otro objetivo en el que la Declaración de Bolonia hace hincapié para potenciar la calidad y competitividad de las universidades europeas en el entorno actual es la importancia de la formación continua (Lifelong learning) como un elemento esencial para ofrecer al ciudadano la formación necesaria que le permita adaptarse a un entorno en permanente cambio.

Por otro lado, la consecución de los objetivos planteados en el proceso de Bolonia, tanto en términos de competitividad frente al resto de potencias mundiales como de equiparabilidad entre los distintos sistemas europeos de educación superior, requiere además que se establezca también una convergencia en los procesos de gestión universitaria que contribuyan a la mejora de la calidad, transparencia y eficiencia de los sistemas universitarios. Sin embargo, este ámbito de la universidad no ha recibido hasta el momento la atención que, bajo nuestro punto de vista, merece dentro de las iniciativas llevadas a cabo en relación con el proceso de Bolonia.

De este modo, el objetivo que se plantea en esta tesis doctoral es el de analizar el entorno actual de la educación superior europea desde el punto de vista de la *gobernanza* de los sistemas universitarios. Para ello, vamos a estudiar algunos aspectos de la gestión universitaria cuya correcta administración resulta fundamental para que el proceso de convergencia de los sistemas europeos de educación superior pueda ser llevado a cabo en los términos de calidad, transparencia y eficiencia previstos en Bolonia. En particular, los procesos en los cuales nos vamos a centrar son:

1. La financiación de los sistemas universitarios, como un elemento determinante para poder prestar el servicio en las condiciones de calidad deseadas. En este sentido, el objetivo de convertir las universidades europeas en un referente mundial requiere que éstas dispongan de recursos suficientes para competir con sus homólogos australianas, estadounidenses, canadienses o japonesas y que además se establezcan los mecanismos

adecuados para hacer un uso eficiente de los mismos. Por otro lado, la equiparabilidad e igualdad de oportunidades entre los distintos sistemas universitarios europeos a las que aspira el EEES sólo será posible en la medida en no se produzcan grandes diferencias en el esfuerzo llevado a cabo por los distintos países para financiar la educación superior.

2. Los procesos de rendición de cuentas de las instituciones universitarias representan un elemento clave para garantizar la transparencia en el ámbito de la educación superior europea a la que hace referencia el proceso de Bolonia. En este sentido, las cuentas anuales constituyen el medio de comunicación oficial mediante el cual las universidades públicas deberían facilitar toda la información financiera y no financiera relevante acerca del desempeño de la actividad, y por consiguiente uno de los principales elementos al servicio del control de la gestión pública en el entorno del New Public Management. El desarrollo de una normativa contable internacional para el ámbito del sector público (IPSAS), establece un marco de referencia común que facilita la comparabilidad de los estados financieros elaborados por instituciones de diversos países. Por ello dedicaremos un capítulo de la tesis doctoral a evaluar la rendición de cuentas de las instituciones universitarias a partir del análisis y comparación de la información presentada en los estados financieros, tomando como referencia las recomendaciones de la IPSAS n° 1 para la presentación de los estados financieros conforme al principio de devengo.
3. La evaluación de la actividad llevada a cabo por las universidades será el tercer eje de la gestión universitaria al cual dedicaremos atención en este trabajo. Las crecientes cotas de autonomía que disfrutaban actualmente las instituciones universitarias hacen necesario el desarrollo de otros mecanismos de rendición de cuentas que permitan medir y evaluar el desempeño de la actividad justificando la utilización de los recursos públicos que a ella se dedican. La implementación de procesos de evaluación y acreditación constituyen una tarea básica en el entorno de EEES para mejorar la eficiencia y calidad de las instituciones universitarias. A su vez, dentro de los procesos de evaluación es conveniente diferenciar entre aquellos procesos que son coordinados desde fuera de las universidades, a través de agencias de evaluación, auditorías etc, de aquellos otros impulsados desde el propio gobierno de las instituciones para orientar la toma de decisiones de sus responsables.

Para desarrollar cada una de las cuestiones planteadas hemos estructurado el trabajo en cuatro capítulos que a continuación pasaremos a introducir brevemente. La situación del sistema universitario español respecto a los aspectos analizados ocupará un lugar central en el desarrollo de cada capítulo.

El primer capítulo estará dedicado al estudio de la financiación de los sistemas universitarios. Para ello analizaremos las principales características de los procesos y mecanismos de financiación aplicados en algunos de los países más

relevantes de la Unión Europea y de la OCDE, abordando el estudio desde tres enfoques diferentes. El primero de ellos tiene que ver con la suficiencia financiera, para lo cual trataremos de medir la capacidad financiera de cada sistema universitario, a partir de la comparación los recursos disponibles y de la participación de las distintas fuentes de financiación. El segundo, con la eficiencia financiera, para lo cual profundizaremos en el análisis de los procesos de distribución de la subvención pública y los criterios aplicados. Finalmente estudiaremos aquellos aspectos relacionados con las políticas de equidad, mediante la introducción de becas y otros instrumentos más sofisticados como los préstamos-renta orientados a facilitar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior.

En el segundo capítulo nos centraremos en las cuentas anuales de las instituciones universitarias. Para ello, llevaremos a cabo un estudio empírico, en el cual analizaremos la información presentada en los estados financieros elaborados por las universidades públicas españolas y del Reino Unido. El objetivo del mismo consiste en evaluar la utilidad de dicha información para la rendición de cuentas en función del grado de implantación de la contabilidad por devengo y de la comparabilidad de la información.

Los dos últimos capítulos, abordarán los aspectos relacionados con la evaluación y control de la actividad universitaria desde dos diferentes perspectivas. Concretamente, en el capítulo tercero estudiaremos los procesos de evaluación desarrollados a nivel nacional para todo el sistema universitario a partir de las experiencias de algunos de los países más relevantes de la OCDE (Reino Unido, Suecia, Alemania, Francia, Australia, Estados Unidos y España), en el desarrollo de modelos de evaluación de la actividad universitaria. En particular, nos centraremos en los mecanismos aplicados para la evaluación de la docencia y la investigación, en la elaboración de indicadores de rendimiento, en las características de los organismos responsables de organizar las evaluaciones y también en la existencia de vínculos entre los resultados de las evaluaciones y la financiación. Por su parte en el capítulo cuarto prestaremos atención a aquellos procesos de evaluación que son desarrollados por iniciativa propia de las instituciones para conocer mejor sus fortalezas y debilidades y tratar de mejorar la eficiencia y calidad en la prestación del servicio. Este tipo de evaluación, se puede desarrollar en diferentes ámbitos de la organización y mediante la aplicación de diferentes técnicas. En este caso, llevaremos a cabo una aplicación práctica de la metodología del *análisis envolvente de datos (DEA)* en la evaluación de la eficiencia en la docencia e investigación de los departamentos de una universidad pública.

Finalmente, en el apartado de conclusiones trataremos de sintetizar las principales ideas generadas a lo largo de todo el trabajo.