

La Financiación de la Enseñanza Pública Superior en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Julio Grao*

Joaquín Martínez**

El 25 de mayo de 1985 se produjo el traspaso de competencias en materia universitaria a la Comunidad Autónoma de Euskadi. Desde esta fecha hasta la actualidad el sistema universitario público vasco ha experimentado un intenso proceso de estabilización y consolidación. Hoy por hoy, podemos afirmar que disponemos de una oferta cuantitativa y cualitativamente notable.

El marco competencial viene determinado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, como en el resto de Comunidades Autónomas con competencias universitarias transferidas. La autonomía universitaria reconocida como derecho fundamental, así como la existencia de un sistema universitario coordinado a nivel estatal, limitan la capacidad de actuación autonómica, otorgando un nivel de competencias menor que en materia de enseñanza no universitaria.

En el caso que nos ocupa, el ámbito de responsabilidad de la Administración Autonómica Vasca comprende:

- el establecimiento de los precios públicos por la prestación de los servicios universitarios,
- la determinación anual de la subvención global a la universidad pública,

* Jefe del Servicio de Estudios y Documentación. Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco.

** Vicegerente de Planificación. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

y de modo especial, ya que se trata de una competencia ostentada únicamente por la Comunidad Autónoma del País Vasco:

- el establecimiento de una política general de becas y ayudas para los estudiantes universitarios con vecindad administrativa en el País Vasco, excluyendo cualquier actuación paralela del Estado en esta materia.

I. LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) tiene una población de 2.104.041 habitantes, según el último censo de población realizado. El 3,4% de la misma representa la "clientela directa" de la enseñanza superior ofertada en los territorios históricos que constituyen esta Comunidad Autónoma.

La oferta de enseñanza universitaria, además de tres centros asociados de la UNED (Alava, Gipuzkoa y Bizkaia) se concreta en:

- Pública: Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Privada: Universidad de Deusto y Universidad de Navarra.

Desde la transferencia en materia de Universidades por parte del Estado a la CAPV en 1985, la evolución que se ha producido, tanto en la demanda como en la oferta, ha sido muy importante, tanto en cantidad como en calidad.

La Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) no se crea, como tal, hasta el año 1987. A partir de esta fecha, todos los centros ubicados en la Comunidad Autónoma pertenecientes a otro distrito universitario, más concretamente al de Valladolid, se integran con la ya existente Universidad Autónoma de Bilbao en la UPV/EHU, constituyendo el Distrito Universitario Vasco.

La Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea está estructurada en tres campus que corresponden a cada uno de los territorios

históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La UPV/EHU se constituye en lo que se denomina un distrito universitario único para los tres territorios históricos.

La oferta pública de enseñanza universitaria en la CAPV se compone actualmente de 12 Facultades, 2 Escuelas Técnicas Superiores y 11 Escuelas Universitarias, es decir, un total de 25 centros, repartidos entre los tres campus existentes, uno por cada territorio histórico (Alava, Gipuzkoa y Bizkaia). Las titulaciones que se ofertan en la actualidad, aparte de titulaciones propias, son 37.

En el cuadro 1 puede observarse la evolución de la matrícula desde el curso 1985-86. Los datos representan, por tanto, una panorámica desde la transferencia de la UPV/EHU hasta la situación actual. En este mismo período se ha pasado de tener 22 centros a 25 y de ofertar 31 titulaciones oficiales a las 37 de la actualidad.

CUADRO 1
Evolución Alumnado UPV/EHU. 1985-93.

| Curso | TOTAL | Facultades | ETS | EE.UU. |
|---------|--------|------------|-------|--------|
| 1985-86 | 40.708 | 26.168 | 2.896 | 11.644 |
| 1986-87 | 41.139 | 26.963 | 2.875 | 11.301 |
| 1987-88 | 42.590 | 27.705 | 2.975 | 11.910 |
| 1988-89 | 44.849 | 29.393 | 3.247 | 12.209 |
| 1989-90 | 46.646 | 30.103 | 3.503 | 13.040 |
| 1990-91 | 48.297 | 30.415 | 3.659 | 14.223 |
| 1991-92 | 50.239 | 30.980 | 3.994 | 15.265 |
| 1992-93 | 53.070 | 32.054 | 4.467 | 16.549 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

El incremento porcentual más significativo se ha producido en la matriculación en Escuelas Técnicas Superiores, seguido de las Escuelas Universitarias, tendencia generalizada en todo el ámbito europeo. A pesar de ello, las Facultades siguen absorbiendo a la mayoría de los estudiantes.

Analizando la matriculación en los diferentes centros, destaca el continuo crecimiento en la demanda de determinadas titulaciones impartidas por los centros clásicos, como Ciencias Económicas y Empresariales, De-

recho o las Ingenierías de ciclo corto; la de nuevas titulaciones en la oferta de la UPV/EHU o carreras más técnicas, como Farmacia, Químicas o Arquitectura, y el "boom" de la demanda para cursar estudios en la recentísima Escuela Universitaria de Graduados Sociales.

Por Campus, el que ha experimentado un incremento superior ha sido el de Bizkaia, que es el que posee la mayor oferta y la mayor demanda, seguido por el importante crecimiento de los centros ubicados en Gipuzkoa y constatándose la estabilización de la demanda en las titulaciones ofertadas en Alava, a pesar de la creación de la Facultad de Farmacia. Los centros alaveses representan el 8% de la matrícula total, frente al 26% de Gipuzkoa y el 66% de Bizkaia.

Por lo que respecta a los Centros Adscritos a la UPV/EHU, 9 Escuelas Universitarias ubicadas principalmente fuera de las capitales, la matrícula correspondiente al curso académico 1992-93 ascendió a 4.250 alumnos.

La oferta privada de enseñanza universitaria en la CAPV se desarrolla, principalmente, en la universidad de los jesuitas, la Universidad de Deusto. Esta institución cuenta con 2 Facultades en el Campus de Gipuzkoa y 7 en el Campus de Bilbao, contando con otros 6 centros de ciclo corto (Escuelas) que imparten titulaciones no homologadas.

La matrícula en las Facultades parece estabilizarse en torno a los 13.000 alumnos, distribuidos, principalmente en titulaciones de Humanidades y Ciencias Sociales. La única titulación propiamente técnica ofertada por esta universidad es la de Informática.

CUADRO 2
Evolución matrícula Universidad de Deusto (Facultades).

| Curso Académico | Matrícula U. Deusto | Evolución |
|-----------------|---------------------|-----------|
| 1985-86 | 10.167 | 100 |
| 1986-87 | 10.368 | 102 |
| 1987-88 | 12.511 | 123 |
| 1988-89 | 12.808 | 126 |
| 1989-90 | 13.007 | 128 |
| 1990-91 | 12.937 | 127 |
| 1991-92 | 13.092 | 129 |
| 1992-93 | 13.195 | 130 |

Fuente: Anuario 93-94. Universidad de Deusto y elaboración propia.

El número de profesores que imparte su docencia en las Facultades y Escuelas es de 675 (ratio media Alumnos/Profesor = 23,6).

Por último, la Universidad del Opus Dei (Navarra) completa la oferta privada de estudios superiores con una Escuela Técnica Superior de Ingenieros, ubicada en San Sebastián. Sus datos de matrícula cifran su "clientela" en 1.475 alumnos.

II. LA FINANCIACION PUBLICA EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN LA CAPV.

En los centros de enseñanza superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco trabaja un 0,5% de la población activa y a diferencia del resto del Estado, donde el 98% de la oferta universitaria es pública, en la CAPV el 20% del alumnado matriculado para realizar estudios universitarios asiste a centros privados.

La financiación pública se destina principalmente a la provisión de enseñanza universitaria en centros públicos, en concreto los que componen la oferta de la UPV/EHU. Por tanto, en la actualidad, hablar de financiación pública a la Enseñanza Superior en la CAPV, es hablar en buena medida de la financiación a la universidad pública del País Vasco.

En el cuadro que se presenta a continuación puede observarse el esfuerzo público en materia de enseñanza universitaria realizado por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, a partir de la asunción de competencias.

CUADRO 3
Gasto Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

| Ejercicio | TOTAL EDUCACION (millones ptas.) | ENSEÑANZA UNIVERSITARIA (millones ptas.) | % E. UNIV/ TOTAL |
|-----------|-------------------------------------|---|---------------------|
| 1986 | 66.554 | 6.027 | 9,1 |
| 1987 | 79.687 | 8.738 | 11,0 |
| 1988 | 88.762 | 11.363 | 12,8 |
| 1989 | 107.200 | 13.656 | 12,7 |
| 1990 | 119.600 | 14.420 | 12,1 |
| 1991 | 133.771 | 18.834 | 14,1 |
| 1992 | 147.934 | 19.757 | 13,4 |

Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

El crecimiento experimentado por los recursos públicos destinados a enseñanza universitaria es muy importante en el período de análisis. El incremento de los fondos públicos en materia universitaria se cifra en un 228% para los siete ejercicios completos que han transcurrido desde la asunción de competencias. La tasa de variación anual de los últimos cinco ejercicios liquidados ha sido del 18,5% para los gastos en enseñanza universitaria por el 16,7% correspondiente a los gastos totales en educación.

El presupuesto estimado para 1993 contempla un incremento del 13,7% para los gastos totales (168.193 millones de ptas.), mientras que para los gastos en materia universitaria se prevé un incremento de 15,3%, hasta alcanzar la cantidad de 22.776 millones de pesetas, manteniéndose en el 13,5% el porcentaje que representan sobre el total los gastos de enseñanza universitaria.

Es preciso señalar que el significativo porcentaje que representa el gasto en materia de enseñanza universitaria sobre el gasto total del Departamento, se incrementaría sustancialmente si lo refiriésemos al gasto total de la función Educación del Gobierno Vasco, en el que se eliminan los gastos de Administración General y los considerados de Promoción Social.

Si consideramos la evolución en valores constantes, a través del deflactor implícito del PIB, se constata que el esfuerzo realizado por la sociedad vasca en enseñanza universitaria, canalizado a través de la Administración educativa, ha sido notable, suponiendo un incremento del 126 por ciento en términos reales de 1986, incremento que llegaría hasta el 150% si considerásemos el presupuesto de gastos previstos para 1993.

Por otro lado, el cuadro 4 refleja la evolución del gasto público realizado por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación en materia de investigación. Con este programa se pretende sentar las bases de una política científica de investigación y tecnología para la CAPV, estableciéndose dos líneas de actuación: una dirigida a la investigación propiamente dicha y otra a la formación del personal investigador.

CUADRO 4
Gasto en Investigación Departamento de Educación Gobierno Vasco.

| Ejercicio | Total (millones ptas.) | Evolución (1986 = 100) |
|-----------|---------------------------|---------------------------|
| 1986 | 320 | 100 |
| 1987 | 378 | 118 |
| 1988 | 538 | 168 |
| 1989 | 579 | 181 |
| 1990 | 823 | 257 |
| 1991 | 998 | 312 |
| 1992 | 1.168 | 365 |

Fuente: Gobierno Vasco. Dirección de Política Científica.
Elaborada propia.

El importante esfuerzo realizado por el Departamento en materia de investigación resulta más significativo, si cabe, teniendo en cuenta que a pesar de tener reconocida la CAPV la competencia exclusiva, en colaboración con el Estado, sobre cuestiones de investigación científica y técnica, no se ha llevado a cabo el traspaso efectivo de estas competencias. Las competencias en materia de I + D han sido calificadas como competencias concurrentes. Por tanto, el Gobierno Vasco, considerando la importancia de estas actividades para el desarrollo de la Comunidad viene realizando un importante esfuerzo económico adicional en varios programas de investigación, entre los que se encuentra el dirigido a la investigación universitaria, que se refleja en el cuadro anterior.

La evolución del gasto público en investigación de la universidad, a través del programa en cuestión, ha experimentado un notable incremento, sobre todo a partir de 1989. El incremento del período 86-92 se cifra en un 150% en valores constantes del año de inicio de la serie, 1986.

Por último, como otro de los importantes componentes del gasto, se presenta la evolución de la inversión pública de becas y ayudas a los estudiantes universitarios. Como puede observarse, se ha producido un incremento sostenido del número de becarios hasta el curso académico 1989-90, fecha a partir de la cual se está generando un progresivo descenso en la cantidad de beneficiarios. La misma fecha corresponde con un estancamiento en cuanto a la dotación económica. En ambos casos, la mo-

tivación viene provocada por las condiciones excesivamente restrictivas de concesión de las ayudas. En la actualidad, una vez conocidos determinados efectos no deseados en el sistema de concesión de ayudas universitarias se están poniendo todos los medios posibles para solucionarlo.

CUADRO 5
Becas universitarias CAPV.

| Año Convocatoria | Nº Becarios | Dotación (miles ptas.) | | | | |
|------------------|-------------|------------------------|----------------|--------------------|------------|-----------|
| | | Ayudas Generales | Colaboraciones | Compensación Tasas | Transporte | TOTAL |
| 1986-87 | 10.117 | 736.036 | 15.025 | 399.475 | 33.387 | 1.183.924 |
| 1987-88 | 13.366 | 909.849 | 19.900 | 557.389 | — | 1.487.168 |
| 1988-89 | 13.401 | 1.014.528 | 43.360 | 599.278 | 36.592 | 1.693.758 |
| 1989-90 | 14.792 | 1.177.822 | 52.775 | 690.545 | 30.828 | 1.951.971 |
| 1990-91 | 14.244 | 1.182.626 | 54.800 | 715.989 | 35.400 | 1.988.815 |
| 1991-92 | 13.273 | 1.129.922 | 64.500 | 721.174 | 40.814 | 1.957.603 |

Fuente: Gobierno Vasco. Dirección de Universidades. Elaboración propia.

A pesar del ligero parón que se ha producido, el cuadro 5 refleja el importante incremento (65%) que se ha producido en la financiación de becas universitarias durante el período 1986-87/1991-92. Si lo analizásemos en términos reales comprobaríamos que el incremento ha sido del 20 por ciento.

Las dotaciones medias se han incrementado constantemente desde las 117.023 ptas. del año 1986-87 hasta las 147.487 correspondientes a 1991-92, con la única excepción del curso 87-88. En este curso académico se incrementaron notablemente los fondos destinados a ayudas universitarias, pero también se incrementó, y en mayor medida, el número de beneficiarios de las mismas.

III. LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO: RECURSOS Y FINANCIACION.

En un informe del Tribunal Vasco de Cuentas al tratar acerca de la naturaleza jurídica y normativa contable de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea se recalca que el reconocimiento

de la autonomía de las universidades implica su capacidad, dentro del ordenamiento jurídico, de autonormarse y la garantía institucional de esa autonomía como derecho fundamental reconocido en la Constitución.

Ahora bien, la autonomía universitaria, tal y como queda definida, es de carácter y contenido administrativo y no es absoluta, puesto que, no sólo debe someterse al ordenamiento jurídico como el resto de los entes públicos, sino que además, las universidades están obligadas a trabajar coordinadas entre sí.

La autonomía universitaria se plasma en los Estatutos de cada universidad, en virtud de la potestad de autonormación recogida en la LRU. Los Estatutos de la UPV/EHU, aprobados el 18 de marzo de 1985, pocos días antes de producirse el traspaso de competencias en materia universitaria a la CAPV, regulan en su articulado la actividad de la institución universitaria y de los recursos utilizados en el proceso.

1.1. *Recursos Humanos.*

1.1.1. Profesorado.

La plantilla de personal docente de la UPV/EHU, cuya evolución se presenta en el cuadro 6, se caracteriza por contar con un 72,7% de la misma en las Facultades y Escuelas Técnicas Superiores. La proporción de profesorado numerario de Escuelas Universitarias, ha alcanzado al 73,78% del profesorado adscrito a los primeros ciclos o ciclos cortos. Además, se ha producido una ligera disminución porcentual de profesores contratados, que representa el 45,25% del total del profesorado y el 51,6% de los centros con segundo ciclo.

La mayor proporción de profesorado numerario entre los que imparten docencia en ciclos cortos o primeros ciclos es debida a dos motivos: por una parte, a las dificultades del profesorado para elaborar sus tesis —requisito indispensable para acceder a la estabilidad laboral como numerario de Universidad— y, por otra, al crecimiento en la matriculación de los estudios de ciclo largo, que ha provocado mayores necesidades de contratación de profesorado.

En lo referente a la relación alumnos/profesor, los datos de 1992 sitúan la ratio media en 18,4 alumnos por profesor, reduciéndose en las Fa-

CUADRO 6
Evolución Profesorado UPV/EHU. 1985-93.

| Curso | TOTAL | Facultades | ETS | EE.UU. |
|---------|-------|------------|-----|--------|
| 1985-86 | 2.108 | 1.239 | 232 | 637 |
| 1986-87 | 2.209 | 1.312 | 232 | 665 |
| 1987-88 | 2.270 | 1.410 | 237 | 623 |
| 1988-89 | 2.567 | 1.637 | 261 | 669 |
| 1989-90 | 2.716 | 1.734 | 283 | 699 |
| 1990-91 | 2.736 | 1.760 | 289 | 687 |
| 1991-92 | 2.785 | 1.767 | 289 | 729 |
| 1992-93 | 2.884 | 1.851 | 286 | 747 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

cultades (17,3) y ETS (15,6), mientras que en las titulaciones de ciclo corto se incrementa hasta 22,15. Por lo que respecta a la ratio por centros/titulaciones, el abanico se abre desde relaciones de 5 alumnos por profesor, e incluso menos, como en los centros de Formación del Profesorado de EGB o en Medicina, hasta superiores a 50 en las Diplomaturas de Estudios Empresariales o el caso extremo de Graduados Sociales por encima de los 80 alumnos/profesor.

La relación existente a nivel global de 18,4 no puede ser considerada en ningún caso como mala, ya que a nivel europeo esta relación es en muchos casos superior. La razón de una ratio reducida puede ser explicada en parte por tres factores:

- El primero sería la doble vía de la enseñanza en la UPV/EHU (enseñanza en euskera y en castellano), lo cual hace en muchos casos duplicar el profesorado existente en algunas asignaturas y grupos, debido al desconocimiento del euskera por gran parte del profesorado.
- Aquellas carreras cuya demanda se ha reducido siguen manteniendo, si no el mismo nivel de profesorado que en los años en que la expansión era más fuerte, sí al menos un alto nivel de profesorado. Esto ocurre, por ejemplo, en las Escuelas de Formación de Profesorado de E.G.B. e incluso en los estudios de Medicina.

- Un factor relacionado con el anterior es que mientras que cada año se incrementa el número de centros o titulaciones que tienen *numerus clausus*, las plantillas del profesorado preparadas para acoger a un mayor número de alumnos no son modificadas en el mismo sentido.

En cualquier caso nos encontraríamos ante un sobredimensionamiento de ciertas plantillas de profesores para algunas titulaciones. Sin embargo, dichas plantillas excedentarias no han sido reconvertidas a nuevos estudios implantados recientemente en la UPV/EHU.

1.1.2. Personal de Administración y Servicios.

En el período que estamos analizando, 1985-93, el Personal de Administración y Servicios (PAS) que desarrolla sus funciones en la UPV/EHU se incrementó en un 77%, principalmente en aquellas unidades adscritas a los Servicios Generales (unidades de actividades centrales, así como los servicios descentralizados en cada campus) de la universidad, como puede observarse en el cuadro que se presenta a continuación.

CUADRO 7
Evolución PAS. UPV/EHU. 1985-93.

| | 1985-86 | 1989-90 | 1992-93 |
|----------------------|------------|------------|------------|
| Campus Alava | 38 | 92 | 98 |
| Campus Gipuzkoa | 105 | 145 | 154 |
| Campus Bizkaia | 217 | 297 | 327 |
| Total Centros | 360 | 534 | 579 |
| Servicios Centrales | 160 | 273 | 342 |
| TOTAL UPV/EHU | 520 | 807 | 921 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

La situación de este colectivo en 1992 refleja el incremento proporcional del personal adscrito a los Servicios Centrales (37,1%), así como un importante proceso de funcionarización, alcanzando hasta el 60,7% de todo el personal de Administración y Servicios.

Los centros del Campus de Alava son los mejor dotados de este recurso, con el 17% del mismo, mientras que representan el 12% del profe-

sorado y, únicamente, el 8% del alumnado total de la UPV/EHU. El campus de Gipuzkoa se encuentra prácticamente equilibrado con un 27% de PAS, un 26% de alumnado y, por contra, sólo el 23% de personal docente. En los centros del campus de Bizkaia, el equilibrio que se produce en cuanto a profesores (65%) y alumnos (66%), no se corresponde con la asignación de personal no docente, 56%, con independencia del personal adscrito a los servicios centrales.

La ratio media número de alumnos / PAS en la UPV/EHU es de 55, con un máximo de 197 que corresponde a la E.U. de Estudios Empresariales de Bilbao y un mínimo de 6,7 que corresponde a la Facultad de Farmacia de Vitoria. El esquema antes descrito en cuanto a la relación alumno/profesor se repite aquí, si bien la desigualdad entre centros experimentales y no experimentales se agudiza algo más para este tipo de recurso humano.

Otro factor determinante en cuanto a la desigualdad entre este tipo de centros se origina, al igual que ocurría con el profesorado, en la no disminución de recursos cuando disminuye el número de alumnos, tanto porque la demanda de dichos estudios disminuye como porque se impone un *numerus clausus* para la entrada en dichas carreras.

Un indicador más útil para evaluar las dotaciones de este recurso humano puede ser la ratio profesor/PAS que se sitúa por encima de 3 para la media de la UPV/EHU.

Comparando internacionalmente los estándares entre los alumnos y/o los profesores y el PAS debe decirse que éstos se encuentran aún lejos de las medias europeas, considerablemente más bajas. Esto es debido a dos motivos básicos:

- Ciertas funciones desarrolladas en la Universidad Pública Española por el profesorado son asumidas por otro tipo de personal en las universidades europeas.
- Las universidades gozan de otra serie de servicios que actualmente las universidades españolas no poseen. Este tipo de servicios están dirigidos a funciones "asistenciales" del alumnado y del profesorado.

1.2. Recursos Económicos.

Desde 1983, la L.R.U. permite una gran flexibilidad para la obtención de ingresos a las universidades. Las fuentes de financiación contempladas son las siguientes:

- Subvención global fijada anualmente por la Comunidad Autónoma, o por las Cortes Generales, para aquellas Universidades situadas en las Comunidades Autónomas que aún no han asumido competencias en materia de Enseñanza Universitaria.
- Las tasas académicas y demás derechos que se establezcan.
- Las subvenciones, legados y donaciones que se les otorgan por otras entidades públicas y privadas.
- Los rendimientos procedentes de su patrimonio y de aquellas otras actividades económicas que desarrollan.
- Los ingresos derivados de los contratos con entidades públicas y privadas, o con personas físicas para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como las producidas por el desarrollo de cursos de especialización.
- El producto de las operaciones de crédito, los remanentes de tesorería y cualquier otro ingreso.

La UPV/EHU mantiene la misma estructura de ingresos, según señalan sus Estatutos en el art. 214 y siguientes de los mismos.

En la actualidad, los alumnos (y/o las familias) financian en concepto de tasas académicas el 13 por ciento de la actividad de la UPV/EHU, obteniéndose el resto, principalmente, por transferencias públicas (81,6%), excluyendo los remanentes específicos. Estos alcanzaron en 1992 el 7,5% de los ingresos totales. La aportación de las empresas representaría el 3,5% de los recursos.

En los cuadros 8 y 9 se recogen los valores absolutos y relativos, respectivamente, de las partidas más globales del presupuesto de la UPV/EHU desde 1986, primer ejercicio asumido plenamente en nuestra Comunidad Autónoma.

CUADRO 8
Evolución de los Presupuestos de la UPV/EHU.

| Ejercicio Presupuesto | 1986 INICIAL | 1986 LIQUIDADO | 1987 INICIAL | 1987 LIQUIDADO |
|------------------------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Cap. 3 Tasas y otros Ingresos | 1.200.000 | 2.474.613 | 1.570.000 | 2.213.452 |
| Cap. 4 Transf. corrientes | 4.284.000 | 4.323.955 | 5.963.000 | 6.073.787 |
| Cap. 5 Ingresos Patrimoniales | | | | |
| Cap. 7 Transferencias capital | 1.866.070 | 2.741.360 | 1.866.070 | 2.341.927 |
| Cap. 8 Var. Act. Financieros | 1.285.449 | 561.175 | 366.473 | 1.981.256 |
| TOTAL INGRESOS | 8.653.685 | 10.101.105 | 9.765.813 | 12.610.422 |
| Cap. 1 Remuneraciones Personal | 5.396.868 | 4.969.140 | 5.887.108 | 5.711.370 |
| Cap. 2 Compra bienes corrientes | 998.870 | 1.006.026 | 1.656.680 | 1.523.733 |
| Cap. 3 Intereses | | 10.252 | | 16.292 |
| Cap. 4 Transf. corrientes | 85.940 | 89.059 | 90.784 | 147.746 |
| Cap. 6 Inversiones reales | 2.154.006 | 1.817.198 | 2.187.908 | 3.851.337 |
| TOTAL GASTOS | 8.635.685 | 7.891.676 | 9.822.480 | 11.250.478 |

| Ejercicio Presupuesto | 1988 INICIAL | 1988 LIQUIDADO | 1989 INICIAL | 1989 LIQUIDADO |
|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Cap. 3 Tasas y otros Ingresos | 2.391.000 | 2.696.296 | 2.642.000 | 2.784.635 |
| Cap. 4 Transf. corrientes | 6.725.072 | 6.943.072 | 8.272.000 | 9.034.622 |
| Cap. 5 Ingresos Patrimoniales | | | | |
| Cap. 7 Transferencias capital | 1.575.039 | 2.057.039 | 2.846.000 | 3.032.490 |
| Cap. 8. Var. Act. Financieros | 605.462 | 1.844.462 | | 1.031.555 |
| TOTAL INGRESOS | 11.296.573 | 13.540.869 | 13.760.000 | 15.883.302 |
| Cap. 1 Remuneraciones Personal | 7.058.553 | 7.282.976 | 8.277.000 | 9.021.173 |
| Cap. 2 Compra bienes corrientes | 1.926.214 | 2.198.875 | 2.335.000 | 3.129.986 |
| Cap. 3 Intereses | | 15.835 | | 1.340 |
| Cap. 4 Transf. corrientes | 97.000 | 53.941 | 214.000 | 90.603 |
| Cap. 6 Inversiones reales | 2.214.806 | 3.052.588 | 2.934.000 | 2.757.530 |
| TOTAL GASTOS | 11.296.573 | 12.604.654 | 13.760.000 | 15.000.632 |

CUADRO 8. (Cont.)

| Ejercicio Presupuesto | 1990 INICIAL | 1990 LIQUIDADO | 1991 INICIAL | 1991 LIQUIDADO |
|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Cap. 3 Tasas y otros Ingresos | 2.763.743 | 2.929.819 | 4.431.798 | 4.428.643 |
| Cap. 4 Transf. corrientes | 10.314.400 | 10.855.570 | 12.411.000 | 12.615.179 |
| Cap. 5 Ingresos Patrimoniales | 100.000 | 311.689 | 350.000 | 255.976 |
| Cap. 7 Transferen. capital | 2.499.600 | 3.909.406 | 3.735.000 | 4.654.969 |
| Cap. 8 Var. Act. Financieros | | 882.670 | 182.000 | 908.926 |
| TOTAL INGRESOS | 15.677.743 | 18.889.154 | 21.109.798 | 22.863.693 |
| Cap. 1 Remuneraciones Personal | 10.241.988 | 10.629.469 | 12.698.580 | 12.548.098 |
| Cap. 2 Compra bienes corrientes | 2.620.155 | 2.697.780 | 4.260.480 | 3.689.538 |
| Cap. 3 Intereses | | 8.020 | 26.074 | |
| Cap. 4 Transf. corrientes | 316.000 | 197.088 | 323.640 | 312.294 |
| Cap. 6 Inversiones reales | 2.499.600 | 3.833.545 | 3.801.024 | 4.366.351 |
| TOTAL GASTOS | 15.677.743 | 17.365.902 | 21.109.798 | 20.916.281 |

| Ejercicio Presupuesto | 1992 INICIAL | 1992 LIQUIDADO | 1993 INICIAL | 1993 LIQUIDADO |
|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Cap. 3 Tasas y otros Ingresos | 4.787.000 | 5.198.422 | 5.454.000 | |
| Cap. 4 Transf. corrientes | 13.770.696 | 13.990.645 | 15.071.730 | |
| Cap. 5 Ingresos Patrimoniales | 450.000 | 332.901 | 450.000 | |
| Cap. 7 Transferencias capital | 4.723.000 | 5.391.472 | 3.713.000 | |
| Cap. 8. Var. Act. Financieros | -86.000 | 2.015.595 | | |
| TOTAL INGRESOS | 23.644.696 | 26.929.055 | 24.688.730 | |
| Cap. 1 Remuneraciones Personal | 14.191.546 | 14.265.797 | 14.795.263 | |
| Cap. 2 Compra bienes corrientes | 4.294.499 | 4.568.113 | 4.339.147 | |
| Cap. 3 Intereses | | | | |
| Cap. 4 Transf. corrientes | 804.318 | 321.672 | 869.030 | |
| Cap. 6 Inversiones reales | 4.354.333 | 5.421.342 | 4.653.053 | |
| Cap. 7 Transferencias capital | | | 27.500 | |
| TOTAL GASTOS | 23.644.696 | 24.576.924 | 24.688.730 | |

Fuente: Presupuestos, liquidaciones e informes económicos UPV-EHU. Elaboración propia.

En lo referente a los capítulos de gastos, la UPV/EHU no se diferencia del resto de las universidades, siendo el capítulo correspondiente a las remuneraciones del personal el que se lleva la mayor parte del mismo.

En los primeros ejercicios económicos a partir de la creación de la UPV/EHU, el gasto de personal tenía una incidencia del 51% (con la salvedad de que había parte del colectivo que era financiado directamente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, en concreto el personal docente funcionario). El continuo incremento de profesorado contratado produjo el consiguiente incremento de peso del gasto de personal en los presupuestos de la universidad pública vasca. En el año 1984, los gastos de personal llegaron a representar el 79% del presupuesto, mientras que los gastos corrientes suponían el 16% y las inversiones poco más del 6%.

El descenso del porcentaje de los gastos de personal en el conjunto de los presupuestos de la UPV/EHU se debe a la importancia que adquiere el capítulo de las inversiones en el conjunto del presupuesto de la Universidad a partir de la fecha en que se realizan las transferencias en materia universitaria en la CAPV.

En la actualidad, este capítulo representa cerca del 60% del presupuesto de gastos, habiéndose triplicado durante el período 86-92 (duplicado en valores constantes). Dentro de este importante componente del gasto, destaca la duplicación en los cinco últimos años del gasto en profesorado que supone en 1992 el 43,78% del gasto total de la UPV/EHU.

CUADRO 9
Evolución porcentual de las partidas del presupuesto de la UPV/EHU.

| Ejercicio | G. Personal (%) | G. Corrientes (%) | Inversiones (%) |
|-----------|-----------------|-------------------|-----------------|
| 1986 | 62,97 | 14,01 | 23,02 |
| 1987 | 50,76 | 15,00 | 34,23 |
| 1988 | 57,78 | 18,00 | 24,22 |
| 1989 | 60,14 | 21,48 | 18,38 |
| 1990 | 61,21 | 16,72 | 22,07 |
| 1991 | 60,00 | 19,13 | 20,87 |
| 1992 | 58,05 | 19,90 | 22,05 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

El capítulo correspondiente a gastos corrientes ha seguido una tónica de crecimiento constante, con una media para el período de un incremento anual del 50%, con la salvedad del ejercicio de 1990 que sufrió un ligero retroceso.

El capítulo de inversiones reales mantiene un porcentaje ligeramente superior al 20% del gasto total en todo el período, habiendo duplicado su asignación en precios constantes de 1986. El porcentaje que suponen dentro de este capítulo las inversiones plurianuales, cuyas programaciones comienzan en la UPV/EHU en 1989, ha evolucionado desde el 4,8% de este ejercicio inicial hasta representar el 46% de las inversiones reales en 1992.

Para finalizar el análisis de los gastos se presentan los gastos medios por alumno, para lo cual se ha ponderado el colectivo de alumnos con base en los dos cursos académicos que coinciden parcialmente con cada ejercicio económico. En el período analizado, los gastos medios por alumno se han multiplicado por dos y medio, con un incremento real del 70%.

CUADRO 10
Gastos medios por alumno. UPV/EHU.

| Ejercicio | GASTOS/ALUM. |
|-----------|--------------|
| 1986 | 193.340 |
| 1987 | 271.090 |
| 1988 | 292.070 |
| 1989 | 331.150 |
| 1990 | 369.020 |
| 1991 | 428.770 |
| 1992 | 482.400 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

En un primer análisis de los presupuestos iniciales y liquidados de ingresos, se puede observar el importante monto que representa el capítulo referente a la variación de activos financieros. Esto es debido a todos aquellos gastos referentes a la actividad investigadora en los que existe superávit. Sólo se generan remanentes genéricos en los dos primeros ejercicios del análisis, 1986 y 87, representando un 7,1% y 6,2%, respectivamente, sobre los presupuestos iniciales correspondientes. Las causas de este

desequilibrio entre los gastos de funcionamiento y los gastos corrientes destinados a investigación pueden encontrarse en dos motivos:

- Por un lado, en la existencia de una sobrefinanciación de la actividad investigadora —sobrefinanciación que se repite en lo referente a los gastos de inversión— debido a la cláusula que incorporan los Estatutos de la Universidad en el sentido de destinar el 6% del presupuesto a fines de investigación.
- Por otro, en el carácter plurianual de los planes de investigación, es decir, el solapamiento entre ejercicios y, en algunos casos, la sobrefinanciación de dichos proyectos de investigación. Ocurre en muchos casos que los proyectos de investigación son financiados en una única vez para varios ejercicios y también ocurre que las ayudas a la investigación son concedidas muy tarde dentro del ejercicio, de forma que las posibilidades de gastarse tales recursos son reducidas, lo que hace que la ejecución del gasto se produzca en ejercicios sucesivos. En cualquier caso los remanentes de investigación siguen siendo demasiado abultados dentro del conjunto del presupuesto de la Universidad.

Los ingresos de la UPV/EHU provienen, principalmente, como ya se ha señalado de las transferencias de la Administración Autónoma, que suponen en 1992 el 81,6% del total de los ingresos del ejercicio. El crecimiento experimentado durante el período considerado, representa el doble en el caso del capítulo VII y más del triple en las transferencias corrientes. Si tenemos en consideración la evolución en términos constantes, las transferencias para operaciones corrientes se incrementarían en un 122%, mientras que las asignadas a operaciones de capital lo harían en un 34%.

En el cuadro 11 se presentan las transferencias realizadas por alumno en los últimos cinco años. En este período se ha pasado de transferir a la UPV/EHU

CUADRO 11
Transferencias por alumno. UPV/EHU.

| Ejercicio | TRANSFERENCIAS CORRIENTES/ALUMNO | TRANSFERENCIAS DE CAPITAL/ALUMNO |
|-----------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 1988 | 160.890 | 47.670 |
| 1989 | 199.450 | 66.950 |
| 1990 | 230.680 | 83.070 |
| 1991 | 258.600 | 95.420 |
| 1992 | 274.610 | 105.830 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

208.560.- Ptas. por alumno en 1988 a las 380.440 del año 1992. El incremento ha sido más significativo en las transferencias de capital, multiplicándose por 2,22 en estos cinco años.

El capítulo III de Tasas y otros ingresos, que de representar el 26% de los ingresos al inicio del período se ha reducido en el cómputo global al 20%, engloba no sólo las tasas académicas realmente pagadas por los alumnos, sino también los ingresos provenientes de la Administración por compensación de becas, los generados por el art. 11 de la LRU y otros ingresos (tasas administrativas, matrículas estudios no oficiales y otros). Los ingresos que provienen del pago por los alumnos (y/o familias) de los precios públicos fijados para cursar estudios universitarios no alcanzan en 1992 el 13% de los ingresos totales netos, como se presenta en el cuadro 12.

CUADRO 12
Ingresos por Tasas Académicas. UPV/EHU.

| Ejercicio | Ingresos por Tasas (miles ptas.) | % TOTAL INGRESOS |
|-----------|-------------------------------------|---------------------|
| 1988 | 1.815.902 | 15,52 |
| 1989 | 1.883.340 | 12,68 |
| 1990 | 2.163.478 | 12,00 |
| 1991 | 2.609.459 | 11,89 |
| 1992 | 3.234.154 | 12,98 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

Se puede constatar que, en general, existe un pequeño superávit (existencia de ingresos no previstos inicialmente). Sin embargo, es necesario apuntar al respecto que la UPV/EHU recibe una mayor financiación para aquellas actividades que tienen un carácter finalista claro, asegurándose de este modo las instituciones que financian sus presupuestos los objetivos inicialmente previstos.

Como en el caso de los gastos se presenta la evolución de los ingresos unitarios medios, sin incluir los remanentes específicos incorporados a la liquidación presupuestaria. Como puede comprobarse, los ingresos reales anuales por alumno se han duplicado en estos siete ejercicios económicos.

CUADRO 13
Ingresos medios por alumno. UPV/EHU.

| Ejercicio | INGRESOS/AL. |
|-----------|--------------|
| 1986 | 233.730 |
| 1987 | 256.120 |
| 1988 | 271.060 |
| 1989 | 327.870 |
| 1990 | 383.210 |
| 1991 | 450.060 |
| 1992 | 489.010 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

Hasta finales de los años 80 la UPV/EHU ha podido ir financiando el exceso de gasto corriente en base a una economía "saneada" de sus propios ingresos. Las tasas recaudadas han sido siempre superiores a lo inicialmente previsto, con lo cual disponía de una cierta capacidad de enjugar un déficit. A partir de los últimos años de la década de los 80, sin embargo, la Universidad ha ido ajustando cada vez mejor sus previsiones, principalmente en los grandes capítulos, como puede observarse en el cuadro 14. Ello, unido a la sobrefinanciación de las instituciones para fines concretos, tanto de investigación como de inversiones para el desarrollo de los campus universitarios, ha provocado que los déficits de funcionamiento (tanto en gastos corrientes como de inversiones que podrían denominarse corrientes) no puedan ser subvencionados con cargo a los propios recursos de la Universidad.

CUADRO 14
Relación presupuestos iniciales y liquidados (%). UPV/EHU.

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Cap. III | 206 | 141 | 113 | 105 | 106 | 100 | 109 |
| Cap. IV | 101 | 102 | 103 | 109 | 105 | 102 | 102 |
| Cap. VII | 147 | 125 | 130 | 106 | 156 | 125 | 114 |
| Total Ingresos | 117 | 129 | 120 | 115 | 120 | 108 | 114 |
| Cap. I | 92 | 97 | 103 | 109 | 104 | 99 | 100 |
| Cap. II | 101 | 92 | 114 | 134 | 103 | 87 | 106 |
| Cap. IV | 104 | 163 | 56 | 42 | 62 | 97 | 40 |
| Cap. VI | 84 | 176 | 138 | 94 | 153 | 115 | 124 |
| Total Gastos | 91 | 114 | 112 | 109 | 111 | 99 | 104 |

Fuente: UPV-EHU. Elaboración propia.

Esto lleva a que en la mayoría de los ejercicios económicos, en cuestión, se llegue a una situación de déficit en el funcionamiento de la Universidad, no en su saldo global pero sí en los saldos parciales.

1.3. *Recursos Físicos.*

En 1986 la Universidad realizó un inventario de sus inmuebles y la consiguiente valoración de su patrimonio. En 1987 y dentro de un estudio general de la Administración Vasca, El Gobierno Vasco realizó asimismo una valoración de patrimonio con el fin de hacer un estudio para la Gerencia de riesgos patrimoniales y de responsabilidad civil derivada de la actividad de la Administración Pública Vasca. En estos momentos se está realizando la implantación de un sistema de activos fijos y un nuevo inventario que permitirá obtener en el horizonte de un año una valoración definitiva del patrimonio de la Universidad.

El valor a nuevo corresponde al coste total del patrimonio, es decir, el edificio más el equipamiento si se tuviese que construir en la actualidad un edificio similar y dotarlo con el equipamiento correspondiente. El valor de reposición corresponde al valor que tiene dicho edificio en la actualidad y por tanto sería el valor que habría que utilizar en caso de que ocurriese un evento que destruyese dicho bien. Para la actualización del valor a nuevo se ha introducido un valor promedio del edificio en la actualidad tomando como referencia los costes medios de obra liquidada por metro cuadrado en el momento de la actualización. Para la actualización del valor de reposición de los edificios se ha actuado con una tasa de depreciación del 2% anual suponiendo un plazo de amortización de los edificios de 50 años. Para el equipamiento se ha supuesto una tasa de depreciación media anual del 15% sobre la valoración efectuada pese a ser conscientes de la gran diferencia existente entre los diferentes equipamientos universitarios y la incidencia de la amortización técnica en una gran parte del equipamiento científico y docente.

En esta valoración patrimonial no se incluye los valores del suelo y terrenos, que constituyen gran parte del patrimonio de la Universidad. Esto es debido principalmente a que dicho suelo proviene de expropiaciones, cesiones o usufructos de particulares o instituciones y está destinado al fin específico de la educación superior, lo que les convierte en bienes de muy difícil consideración en el mercado debido a que éste es en este aspecto la Universidad es un mercado de único proveedor y cliente único.

En cuanto a las mejoras de los terrenos (urbanizaciones, viales, instalaciones, saneamientos etc.) éstas están incluidas dentro de la valoración de los edificios, si bien debe hacerse la salvedad que en una gran mayoría de los bienes de terrenos de la Universidad están afectados como bienes de dominio público, y, por tanto, su titularidad carece de valoración económica en el patrimonio.

Observando los resultados finales de los valores a nuevo o valores de reposición es remarcable que la diferencia entre los 44.868 millones de pesetas de la valoración patrimonial global a nuevo de la Universidad para 1992, en relación con el valor de reposición de 21.921 millones, importante diferencial que debe atribuirse a que el patrimonio de la Universidad está envejeciendo.

Debe señalarse que la valoración patrimonial de los edificios de la UPV/EHU ha sufrido un importante aumento debido a la realización de un Plan de Desarrollo Plurianual por un importe de 12.761 millones de pesetas a precios corrientes de cada año para los años 89-95, de los que se han incorporado al patrimonio de la UPV/EHU a 31-12-92, 6.059 millones de pesetas.

IV. EL COSTE DE LOS CENTROS UNIVERSITARIOS.

Con el fin de poder calcular el coste que suponen las actividades universitarias de la UPV/EHU se procedió a realizar un análisis de costes unitarios en el ejercicio económico 1989 que se está reproduciendo en el último ejercicio de 1992. El análisis que se realizó en 1989 permitió determinar los costes unitarios medios por alumno de los diferentes componentes del mismo, personal, corrientes e inversión. El referente a 1992 de momento sólo ha permitido delimitar el coste en recursos humanos por los diferentes centros¹. Por tanto, se presenta principalmente los datos relacionados con el primer estudio completados en lo posible con el referente más próximo.

1. El presupuesto de 1992 se encuentra liquidado provisionalmente. Por tanto, intentando evitar análisis que conlleven una proporción excesiva y nada realista de costes indirectos, se ha optado por realizar, en primer lugar, un estudio sobre los costes en "factor humano", calculando los costes reales teóricos a 31-12-92.

Inicialmente se pretendió estudiar los costes unitarios de las distintas funciones de la Universidad (docencia, investigación, gestión, extensión...) en cada una de las titulaciones. La empresa se convirtió en imposible, centrándose el análisis en los costes unitarios de los centros universitarios en sus principales capítulos presupuestarios: personal (diferenciando entre profesorado y personal de administración y servicios), gastos corrientes e inversiones. En resumen, los capítulos I, II y VI de gastos.

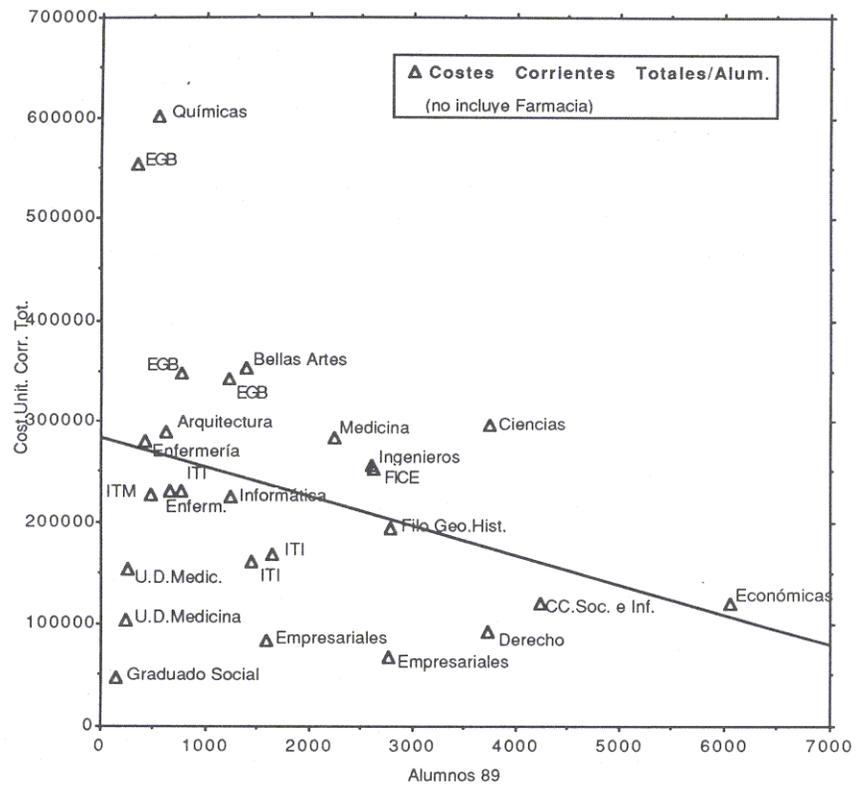
La metodología utilizada para acceder a los costes totales ha partido previamente del cálculo de los costes directos y los indirectos:

- Costes Directos: Se incluyen en los costes directos el conjunto de elementos adscritos con precisión a cada Facultad, Escuela Técnica Superior, o Escuela Universitaria que corresponden a las siguientes partidas:
 - a) Retribuciones y cargas sociales del personal docente.
 - b) Retribuciones y cargas sociales del personal no docente.
 - c) Gastos de funcionamiento.
 - d) Inversiones² (Edificios y equipamiento general, biblioteca, gastos de investigación en su conjunto, es decir, los gastos derivados de la función investigadora, tanto corrientes como de inversión).
- Costes indirectos: Gastos realizados por la Administración General y por los Servicios Técnicos y de Apoyo. Entre ellos se incluyen los servicios de la Administración general, el Centro de Cálculo, el Centro de Reprografía, Mantenimiento, la Biblioteca Central, etc.

El coste unitario por alumno en el conjunto de la UPV/EHU para 1989 es de 329.004.- ptas. Si tomamos sólo en consideración los costes directamente imputables a cada campus, el campus de Alava tenía un coste de casi 100.000.- ptas. más por alumno que el de Bizkaia, mientras que Guipúzcoa se situaba, con 231.000, bastante cercano a la media, cifrada en 232.762.- ptas. Un dato de interés es que el coste de los servicios ge-

2. En el presente estudio se consideran las inversiones como gastos totales correspondientes al ejercicio de 1989. Es comúnmente aceptado dentro de la gestión de los presupuestos públicos el principio de gasto total asignable a cada ejercicio sin imputar en ningún caso los gastos de inversión a ejercicios posteriores.

GRAFICO 1
 Costes Corrientes Totales por Centro. 1989. UPV/EHU



nerales (con un importe de 4.303 millones de pesetas) era de 96.242.- ptas. por alumno, lo que representaba el 29,25% del coste total.

En el gráfico 1 puede observarse el coste unitario total por alumno, durante el año 1989, para cada centro sin incluir las inversiones realizadas. No se incluye la Facultad de Farmacia, pues su elevado coste unitario (1.322.272.- ptas.) distorsiona el análisis gráfico.

La incidencia de los costes de los Servicios Centrales representaba en algunos casos un importe cercano al coste unitario directo de dichos centros. Esto se produce en centros muy masificados y de carácter no experimental, como por ejemplo la Facultad de Derecho, la Facultad de Ciencias Económicas y la Facultad de Ciencias Sociales y de la Información. También se produce esta aproximación entre los costes directos e indirectos en las Unidades Delegadas de Facultades que tienen su sede en diferentes campus, como las Unidades Docentes de Medicina.

En las dos Escuelas de Empresariales sus costes indirectos son superiores a los costes directos de cada uno de los centros. Esta circunstancia es debida principalmente a:

- Una estructura de costes de personal mucho más reducidos que en el resto de los centros.
- Existencia de unos costes, tanto para gastos corrientes como de inversiones, por debajo de centros similares en el distrito.
- Fuerte masificación de estos centros.

En un punto totalmente distante, tal y como debería poder observarse en el gráfico, y con las características invertidas de los mencionados anteriormente, se encuentran aquellos centros que tienen un carácter experimental, muchos profesores y muy pocos alumnos. Esto se produce de forma muy acentuada en la Facultad de Farmacia, donde quizás habría que contemplar la salvedad que se trata de un centro de reciente creación y que aún no ha completado la totalidad del alumnado previsto. Destaca asimismo la Facultad de Químicas, que tiene unas características similares a la mencionada Facultad de Farmacia, pocos alumnos, buena plantilla de profesores y altos costes generales.

Otro caso que llama poderosamente la atención son las tres Escuelas de Formación del Profesorado de E.G.B., ya que en todos los casos tienen

unos niveles de coste unitario muy por encima de la media de los centros no experimentales, incluso por encima de algunos centros de carácter experimental. Esta situación de costes unitarios tan elevados es debida a un fuerte descenso de la demanda de estos estudios, que ha hecho en muchos casos descender el número de plazas al 50% de su capacidad máxima. La combinación de esta reducción con la existencia de una plantilla de profesorado incrementada rápidamente a finales de la década de los 70 y principios de los 80 ha hecho que los altos costes de personal tengan una importante incidencia en el coste total de dichos centros.

Un indicador que nos puede ofrecer información interesante acerca de la estructura del coste del profesorado de la UPV/EHU es el coste del profesorado por hora contratada (entendiendo por horas contratadas aquellas horas que, dependiendo de la categoría y de la dedicación de cada uno de los profesores, paga la Universidad).

La media de coste por profesor y hora en la UPV/EHU, es de 6.092.- ptas. en el ejercicio de 1989, con un máximo de 8.218.- ptas. para la Facultad de Ciencias y un mínimo de 3.667.- ptas. en la Facultad de Medicina. Este coste por hora del profesorado nos da una idea del nivel de dedicación en cada uno de estos centros. Vemos que el máximo del coste por hora se presenta en un centro como el de Ciencias, cuya estructura de dedicación del profesorado es prácticamente exclusiva; mientras que, por contra, en la Facultad de Medicina existe un gran número de profesores con dedicaciones parciales.

Entre los dos extremos existe una amplia gama de valores, en la que llama la atención los bajos costes en los centros de ciclo corto, debido en este caso principalmente a la conjunción de dos motivos:

- Nivel de dedicación del profesorado.
- Retribuciones más bajas que en los centros de ciclo largo.

El grado de homogeneidad existente en el coste por hora de la actividad docente, en contraposición con la heterogeneidad que existe en el coste total, implica que mientras en la asignación de los recursos humanos (al menos en el profesorado) existía en 1989 una cierta coherencia, no sucede lo mismo en cuanto al resto de los costes, donde la asignación de recursos no está normalizada en relación a las funciones desarrolladas por cada uno de los centros.

Una comparación entre los ingresos recaudados por tasas en cada uno de los centros y el coste unitario por alumno para el citado ejercicio de 1989 permite observar que existe una relación inversa entre el coste por alumno y los ingresos por tasas: el centro con el coste más alto en el distrito es la Facultad de Farmacia que es en contraposición quien menos recauda por alumno en el distrito, el 2,04%; en el otro extremo se sitúa una de las Escuelas Universitarias de Empresariales, que tiene el coste unitario por alumno más bajo en el distrito y por el contrario sus ingresos por tasas representan el 53,31% de dichos costes por alumno, siendo el único centro del distrito que supera el 50%.

Es de destacar en la citada relación el bajo porcentaje de los centros denominados de Letras; por poner un ejemplo, una de las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado de E.G.B. alcanza el 4,25% de su coste unitario por los ingresos de las tasas correspondientes a sus alumnos. Lo mismo se produce aunque en cifras superiores en las otras dos Escuelas con el 8,82% y el 7,70%. En estos centros se dan cita al unísono los bajos precios públicos, los altos costes unitarios y un alto porcentaje de becarios por la escasa dificultad académica de estos estudios.

En el extremo opuesto (en términos de "rentabilidad"), próximos a la proporción existente en la Escuela de Empresariales de Bilbao, se encuentran los centros de titulaciones similares como las Facultades de Derecho o de Ciencias Económicas y Empresariales o la otra E.U. de Empresariales. En otro grupo se encontrarían las Ingenierías Técnicas que tienen una tasa de contribución a los gastos del centro de aproximadamente el 18% en todos los casos.

Por debajo de la cifra anterior estarían los Estudios de Ciencias de la Salud, tanto en las Escuelas Universitarias de Enfermería como en la Facultad de Medicina y Odontología, así como las Escuelas Técnicas Superiores.

Las 47.095.- ptas. de tasa media recaudada por alumno en 1989 representaban el 14,31% del coste total unitario por alumno que, como ya se ha mencionado es de 329.004.- ptas. Este porcentaje, que representa el total de los recursos propios de la Universidad, tiene un bajo nivel y sobre todo, refiriéndonos a las cifras anteriormente citadas, existe una fuerte desigualdad no justificada entre tipo de estudios.

En algunos casos la aportación porcentual de los alumnos de centros no experimentales es más del doble que la de los alumnos de centros experimentales. Piénsese que las matrículas en centros experimentales son superiores a las correspondientes a los centros calificados como de no experimentales, pero en ningún caso en dicha proporción (en el curso académico 89/90 los centros experimentales tenían unas tasas del 42% superiores a los centros no experimentales).

Una agrupación de los centros en cinco grandes grupos permitiría una caracterización más adecuada de los costes unitarios. Como era de prever, el grupo de las Ciencias de la Salud junto con el de Ciencias constituyen los que poseen un tipo de coste más alto. Llama la atención, como ha podido observarse en anteriores comentarios, que el mayor coste existe para el grupo denominado de Letras sobre las enseñanzas que constituyen el grupo de Enseñanzas Tecnológicas. La justificación de ello debe buscarse en los diferentes tipos de coste de personal existentes en uno y otro grupo: mientras que en el grupo denominado de Letras el coste de personal por alumno es de 240.934.- ptas., en las Enseñanzas Tecnológicas es de 185.274.- ptas. Esta diferencia hay que atribuirla principalmente a dos factores:

- Más alto contenido de profesorado con dedicación exclusiva en las primeras, en contraposición con una más baja dedicación del profesorado en las segundas.
- Importantes plantillas existentes en la actualidad en el grupo de centros de Letras y que provienen de situaciones de expansión del alumnado, situación ésta que en la actualidad tiene una tendencia inversa.

En referencia a los centros que componen el grupo de Ciencias Sociales hay que decir que poseen unos costes unitarios globales muy bajos, debido esto principalmente, además de las características específicas propias de este grupo (en el que parece lógico que exista una estructura de coste menor que en los demás), a un masivo aumento del número de alumnos. Este indicador de coste muestra con bastante claridad las dificultades existentes en la actualidad para garantizar una docencia eficaz.

En los gráficos 2 y 3 se representan los costes unitarios por centro referentes al recurso "profesor" para los ejercicios de 1989 y 1992, respectivamente. Observando ambos gráficos, puede constatarse un comportamiento similar en los dos períodos, a pesar de que la horquilla se va abriendo más en lo que respecta al último ejercicio, es decir, los centros van diferenciándose más en cuanto a sus costes unitarios referentes a personal. Se puede observar, así mismo, que Farmacia ha recuperado una posición más normal, disparándose los costes de los centros dedicados a la educación, con unas ratios alumnos/profesor bajísimas. En el otro extremo, con elevadas ratios y costes bajos, encontramos a los centros de ciencias sociales.

Si representásemos los costes unitarios referentes al PAS, se reflejaría una situación similar, con la salvedad del centro de Medicina que, sobre todo en 1992, se encuentra en una situación más cercana a los centros con costes elevados como Químicas o los dedicados a la educación. Farmacia presentaba en 1989 unos costes unitarios desorbitados que se han visto corregidos en cierta manera en 1992.

Si comparamos los dos ejercicios analizados en lo que respecta a los costes unitarios en recursos humanos, el comportamiento medio, tanto del coste de profesorado como del de personal de administración y servicios, ha experimentado en la UPV/EHU, prácticamente, el mismo incremento, alrededor del 42%, pasando de 197.475.- ptas. por alumno a 279.995.- en estos cuatro años, para el total de los recursos humanos. En términos reales este incremento medio ha sido del 16,5%.

Los costes unitarios por grupo, descritos anteriormente, pueden ser utilizados como costes normalizados para las enseñanzas existentes en la actualidad o las que puedan desarrollarse en el futuro, si bien hay que remarcar que los costes que estamos analizando corresponden a los costes directos de cada uno de los centros/titulaciones del distrito universitario vasco, lo que significa que los costes de Administración General así como los costes de descentralización no están considerados.

Se trataría de proponer un sistema de reasignación o, si se prefiere, de tendencia a la media de los costes unitarios. La adaptación de las distintas unidades de actividad de la Universidad a los costes normalizados por grupo debería hacerse en todo caso respetando dos principios funda-

GRAFICO 2
 Costes Unitarios Profesorado/alumno 1989 (en ptas. corrientes).
 UPV/EHU.

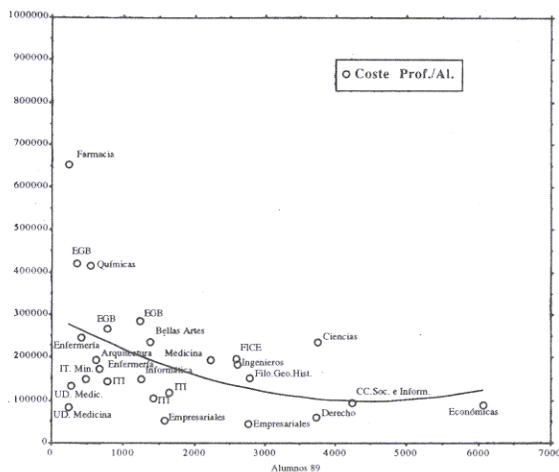
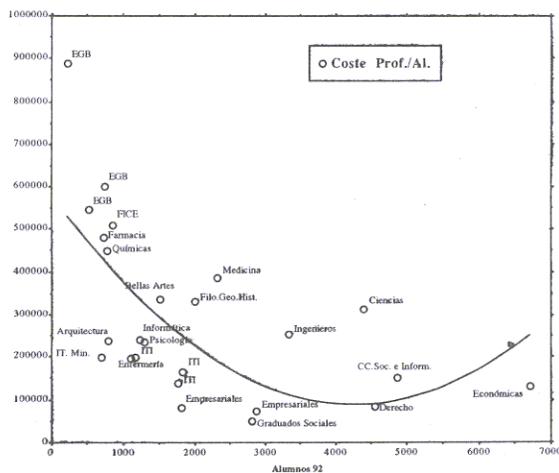


GRAFICO 3
 Costes Unitarios Profesorado/alumno 1992 (en ptas. corrientes).
 UPV/EHU.



mentales: el primero ajustarse por fases, entendiendo en ello la modificación de los indicadores de actividad (horas/profesor, asignaturas en el plan de estudio, etc.); el segundo reformular y obtener los indicadores de coste a niveles más desagregados con el fin de lograr una mayor exactitud en la medición y posibilitar una mayor flexibilidad en las propuestas a formular.

V. PAUTAS DE ACTUACION.

Cualquier planteamiento de futuro que se quiera realizar en este terreno, debe orientarse obligatoriamente por las proyecciones demográficas y económicas previstas para el territorio en que se desarrolla la actividad.

Los escenarios que se plantean son quizás más pesimistas todavía que en el resto del Estado. El Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1994 presenta un crecimiento cero, con la congelación salarial de los funcionarios autonómicos, entre otras medidas. Por otro lado las restricciones demográficas previstas en los diferentes estudios realizados al efecto, estabilizan la demanda de plazas universitarias hasta 1996, seguido de un decremento constante y progresivo a partir de la fecha. Todo ello, con la perspectiva de cambios entre los demandantes de enseñanza superior, que podrían ampliar el abanico y la consiguiente democratización de este nivel educativo.

Además, la financiación pública de la enseñanza universitaria en la CAPV deberá tener en cuenta la evolución lineal del gasto en educación derivada del crecimiento inercial motivado por la antigüedad del personal, así como la redistribución del gasto entre niveles educativos y el consiguiente margen de maniobra que permita.

Pero, no por ello, nos debemos de olvidar del proceso de reforma de los planes de estudios en que nos encontramos inmersos, que puede, aunque no necesariamente, necesitar una mayor inyección de fondos.

La búsqueda de nuevas fuentes de provisión de fondos es uno de los grandes retos a los que se enfrenta la Enseñanza universitaria, algo a lo que tradicionalmente no ha estado acostumbrada. En la mayoría de los países de la OCDE entre los años setenta y mediados los ochenta, se acentuaron las dificultades a la hora de proveer fondos la Administración Pública para la Enseñanza Superior.

La búsqueda de fondos no públicos se apoya y estimula por parte de la Administración. En este sentido, para ello se ha procedido a cambios legislativos que permiten una mayor autonomía financiera y de gestión. En este sentido, la Ley de Mecenazgo puede suponer una vía nada desdeñable para financiar la enseñanza superior.

Es aquí donde el Consejo Social debe jugar un papel capital, en la captación de recursos externos. Pero, bien por indefinición de funciones y/o escasez de medios, la realidad es que desde su creación el balance obtenido en este terreno no puede ser nada esperanzador.

Pero no todas las medidas deben dirigirse a la captación de nuevos recursos, sino también a la redistribución de los ya existentes. En primer lugar, convendría estudiar la determinación estatutaria de destinar unos porcentajes fijos de los presupuestos anuales de la UPV/EHU para atender los gastos de biblioteca (4%) y de investigación (6%). En determinados momentos esta norma puede resultar una losa en el desarrollo de las actividades universitarias. Además, hay que tener en cuenta que la investigación universitaria cuenta con otras fuentes de financiación que a priori parecen más "apetecibles" para los investigadores.

Por otro lado, se han podido observar las disparidades entre los costes de centros a priori debían tener unos productos homogéneos (titulaciones o titulados con igualdad de características en el mercado de trabajo), así como iguales unidades de inputs en su proceso de formación. Estas desigualdades pueden y deben ser corregidas utilizando diversos factores.

Uno de ellos ya ha sido contemplado en las distintas reformas educativas y, más concretamente, en la L.R.U. al abrir el campo de actuación del profesorado universitario a través de las Áreas de conocimiento y Departamentos. Se trata de la posibilidad de que el hecho de que el profesorado imparta materias análogas (cuando no iguales) en diferentes centros repercuta en la homogeneización de los costes de personal de los centros. Para ello deberían formularse políticas de profesorado que permitiesen una mayor movilidad entre las distintas titulaciones a ofertar por la Universidad.

La consideración de los costes de personal, y más concretamente del personal docente, como costes fijos en la Universidad va íntimamente unida al nivel de desagregación que utilizamos en el análisis. Si tomamos la

Universidad como un conjunto agregado puede considerarse que los gastos de personal son gastos fijos, mientras que si llegamos a la unidad de actividad más básica estos gastos de personal pueden ir transformándose (al menos una gran parte de ellos) en gastos variables. En este sentido los Estatutos de la UPV/EHU, en su art. 126 prevén que los profesores en el cómputo de sus horas incluyan las actividades externas realizadas por el ejercicio de su profesión docente a la hora de determinar su dedicación y, por consiguiente, su retribución. Así mismo recoge que el cómputo de la dedicación podría realizarse por períodos anuales, correspondiendo a la Junta de Gobierno la regulación y cuantificación de las diversas actividades.

Por otro lado, en un informe de la OCDE, sobre la base de doce estudios nacionales, se recalca que ningún país podrá permitirse proporcionar gratuitamente la enseñanza superior a todos cuantos quieran cursarlas. O bien la enseñanza universitaria se provee de forma más barata, o los estudiantes y empleadores habrán de aumentar sus aportaciones en la línea con los beneficios que obtienen de la misma.

En esta línea podríamos hablar del hipotético impuesto a las empresas por la formación universitaria recibida por sus trabajadores, pero sobre todo de las tasas académicas, el caballo de batalla de la actualidad.

Mientras el resto de las magnitudes económicas, tanto en términos absolutos como relativos, se han incrementado notablemente en el período considerado en la CAPV, los precios públicos por la prestación de servicios académicos universitarios han experimentado un crecimiento aún por debajo del IPC. La tabla siguiente refleja la evolución de las tasas académicas universitarias desde el curso académico anterior a la asunción de competencias.

En resumen, las principales pautas que se proponen se dirigirían en dos sentidos, hacia la oferta (profesorado) y hacia la demanda (alumnado).

Las acciones sobre la oferta incidirían en las diferentes políticas de profesorado (contratación, dedicación, retribución...) y el permanente grado de endogamia que se produce. Con ello se pretendería abaratar costes, por un lado, e incrementar los recursos externos para la institución, por otro.

Evolución Precios Públicos Enseñanza Universitaria. Comunidad Autónoma del País Vasco (1984-85/1993-94).

| Curso Académico | Precios públicos (Ptas. Corrientes) | | % Incremento anual | | Precios públicos (Ptas. Constantes 1984) | |
|-----------------|-------------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--|-------------------|
| | Experimentales | No Experimentales | Experimentales | No Experimentales | Experimentales | No Experimentales |
| 1984-85 | 43.000 | 29.500 | — | — | 43.000 | 29.500 |
| 1985-86 | 47.000 | 32.300 | 9,3 | 9,5 | 43.680 | 30.019 |
| 1986-87 | 50.000 | 35.300 | 6,3 | 9,2 | 41.806 | 29.515 |
| 1987-88 | 52.500 | 37.100 | 5,0 | 5,1 | 41.436 | 29.282 |
| 1988-89 | 54.600 | 38.600 | 4,0 | 4,0 | 40.807 | 28.849 |
| 1989-90 | 58.150 | 41.050 | 6,5 | 6,3 | 40.608 | 28.666 |
| 1990-91 | 62.162 | 43.882 | 6,9 | 6,9 | 40.470 | 28.569 |
| 1991-92 | 66.203 | 46.734 | 6,5 | 6,5 | 40.294 | 28.444 |
| 1992-93 | 70.506 | 49.772 | 6,5 | 6,5 | 40.428 | 28.539 |
| 1993-94 | 74.736 | 52.758 | 6,0 | 6,0 | 41.313 | 29.164 |

Fuente: Gobierno Vasco. Dirección de Universidades. Elaboración propia.

En relación con la demanda, las acciones se dirigirían a una mayor adecuación de los precios públicos a los costes reales de los estudios universitarios, acompañado de una intensificación en las ayudas, primando el rendimiento académico en el marco más amplio posible de democratización de la enseñanza universitaria.

En estos momentos resulta evidente que el mecanismo tradicional de financiación universitaria basado en incrementos sucesivos de las subvenciones públicas debe dar paso a un sistema más objetivo y adaptado a la realidad. Parece necesario buscar un método objetivo para determinar las necesidades de los centros universitarios basados en términos de equidad y eficiencia. En este sentido, se trabaja en elaborar una fórmula de financiación, como puede ser la del modelo holandés o la que se debate en la Comunidad Valenciana. A pesar de los inconvenientes que puede plantear este mecanismo de financiación, se encuentra generalizado en la mayoría de los sistemas educativos europeos.

De todas formas, un mecanismo de financiación de este tipo deberá tener siempre en cuenta las peculiaridades de cada lugar. En el caso del sistema público vasco nos estamos refiriendo, principalmente, al bilingüismo y a la dispersión de los centros universitarios, como aspectos diferenciadores más significativos a considerar.

Antes de finalizar resulta oportuno hacer mención a un interesante proyecto puesto en marcha en su fase experimental recientemente, como es el Programa Experimental de Evaluación de la Calidad del Sistema Universitario, promovido por el Consejo de Universidades. La consolidación y, consiguiente, extensión de este programa puede encender muchas luces en un terreno un tanto oscuro.

La financiación de las universidades debe ser un medio para un fin, y no un fin en sí mismo. El debate sobre el desarrollo universitario no ha hecho más que empezar.

BIBLIOGRAFIA

- ACHERMAN, J.A. y BRONS, R. (Eds.) (1989): *Changing financial relations between Government and Higher Education*. Culemborg: Uitgeverij Lemma B.V.
- BUESA, F. (1993): *Transferencias en materia de universidad. Balance de la experiencia en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- CALERO, J. (1993): Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias. Barcelona: Ed. Universidad de Barcelona.
- COSTA, A. y PARELLADA, M. (1991): Un modelo de distribución del presupuesto corriente universitario mediante indicadores objetivos del coste. *Universidades. Revista de investigación Universitaria*, 1.
- CULLIS, J. y JONES, P. (1992): *Public finance and public choice: Analytical perspectives*. Londres: McGraw-Hill.
- DE GROOT, H. (1992): Le financement de l'enseignement supérieur aux Pays-Bas. *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 3, n° 3.
- EICHER, J.C. (1988): La financiación de la enseñanza superior y su reciente evolución. Algunas comparaciones internacionales. En J. Grao (coord.). *Planificación de la Educación y Mercado de Trabajo*. Madrid: Narcea.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Economía y Planificación (1990): *Escenarios demográficos. Horizonte 2016*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Educación, Universidades e Investigación (1991): *La financiación y el gasto público en la enseñanza pública superior*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Educación, Universidades e Investigación (1993): *Planificación de la Enseñanza Superior. Escenarios para el sistema público de la CAPV*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- KAISER, F., FLORAX, R.J.G.M., KOELMAN, J.B.J. y van VUGHT, F.A. (1992): *Public expenditure on Higher Education. A comparative study in the Member States of the European Community*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- LEGUINA, J. (1991): La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II. Madrid: Civitas.
- LOPERENA, D. (1988): El marco de la autonomía universitaria tras la S.T.C. 26/87, de 27 de febrero. *Revista Vasca de Administración Pública*, 21.
- McKEOWN, M.P. (1989): State funding formulas for Public Institutions of higher Education. *Journal of Education Finance*, 15.
- MIDDAUGH, M.F. y HOLLOWELL, D.E. (1992): Mesures de productivité des personnels et affectation des ressources. *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 4, n° 3.
- MILLER, R.I. y MILLER, P.M. (1991): Réduction des couts et rentabilité dans les établissements d'enseignement supérieur aux Etats-Unis. *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 3, n° 3.
- MORA, J.G., PALAFOX, J. y PEREZ, F. (1993). *La financiación de las universidades valencianas*. Valencia: Ed. Alfons El Magnánim.
- OCDE (1990): *Financing Higher Education. Current Patterns*. París: OCDE.
- UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO/EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA (varios años): *Presupuestos, Liquidaciones e Informes Económicos*.
- WILLIAMS, G. (1992): *Changing patterns of finance in Higher Education*. Buckingham: SRHE y Open University Press.