

La nueva financiación del sistema Universitario de Galicia: Algunas consideraciones

Sara Fernández López*
Universidad de Santiago de Compostela
Alberto Vaquero García
Universidad de Vigo

Recibido, Junio de 2005; Versión final aceptada, Noviembre de 2005.

PALABRAS CLAVES: Financiación Universitaria, Contratos programas, Eficiencia del gasto, Sistemas universitarios.

KEY WORDS: University Funding, Contractual funding, Efficiency of the cost, University systems.

Clasificación JEL: I22, I28

RESUMEN

En diciembre de 2004 se aprobó el actual sistema de financiación universitario en Galicia. El largo período que va a cubrir, los trabajos previos realizados por las distintas universidades, el propio proceso de elaboración y su especial diseño, hacen necesario un ejercicio de reflexión acerca de sus previsibles implicaciones en el futuro. El trabajo que a continuación se presenta pretende analizar en qué medida los viejos problemas que presenta la financiación del Sistema Universitario Gallego (SUG) tendrán solución con las medidas que se pretenden aplicar.

ABSTRACT

In December of 2004 the current system of university funding was approved in Galicia. The long period to cover, the previous works realized by the different universities, the negotiation process and its special design, should make the society reflect about its predictable implications in the future. This paper tries to analyze to what extent the old funding problems of the Galician University System (SUG) will be solved by the new policies designed.

1. INTRODUCCIÓN

La búsqueda de nuevos sistemas de financiación para la universidad pública española ha sido una constante en las dos últimas décadas. La universidad ha pasado de aplicar esquemas incrementalistas, a apostar por modelos financieros que tuvieran en cuenta los objetivos educativos y garantizaran una planificación financiera a medio y largo plazo.

* Correspondencia: Sara Fernández López. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Avda. Juan XXIII s/n. 15.702 Santiago de Compostela. A Coruña. Tfno: 981 56 31 00 Ext: 11606.

A lo anterior hay que añadir las nuevas exigencias que se le plantean a la Universidad española: (i) la disminución del alumnado, que ha incrementado la competencia interuniversitaria; (ii) la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que precisa de un capital humano más formado y de mayores recursos financieros, y (iii) las actuales demandas de la sociedad, que exigen eficiencia y calidad en el servicio que presta, al igual que cualquier otra institución de naturaleza pública.

La derogada Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 y la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001 establecieron que la rendición de cuentas es una cuestión tan necesaria y natural como la docencia y la investigación. En concreto, la LOU recoge en el título IX, relativo al régimen económico y financiero de las Universidades Públicas, los principios que deben aplicarse en materia presupuestaria (en especial en lo regulado en los artículos 81.1 y 82.4b). Por otra parte, en la Disposición Adicional octava recomienda que el Consejo de Coordinación Universitaria establezca un modelo de costes de referencia para las universidades públicas. Como consecuencia, en diciembre de 2004 se constituyó la Comisión de Financiación en el seno del Consejo. Todos estos procesos ponen de manifiesto la necesidad de conjugar un horizonte estable de financiación con la garantía de que los recursos públicos han sido utilizados eficientemente.

El Sistema Universitario de Galicia (SUG) no ha sido ajeno al proceso anterior. Desde la segregación de la Universidad de Santiago de Compostela (USC), con la transformación de sus antiguos campus en A Coruña y Vigo en dos nuevas universidades: Universidad de A Coruña (UDC) y Universidad de Vigo (UVI), hasta la actualidad, una de las cuestiones que más ha preocupado a los gestores universitarios ha sido diseñar los mecanismos que establecieran un sistema viable de generación de recursos.

La experiencia vivida permite distinguir varias etapas en el sistema de financiación del SUG, en función de los modelos aplicados, que no siempre han alcanzado los objetivos para los que fueron diseñados. Sin duda, la necesidad de lograr mejores resultados ha sido una de las causas de la aprobación del Plan de Financiación de las Universidades en Galicia (2005-2010).

Con el objeto de analizar los efectos económicos del citado plan, en especial, su viabilidad y posibles resultados, el trabajo que se presenta se estructura como sigue. Tras esta introducción, se resume la evolución de la financiación del SUG, punto de partida para conocer si el nuevo modelo podrá cumplir las expectativas iniciales.

En el tercer epígrafe se describe el Plan de Financiación de las Universidades de Galicia (2005-2010). El cuarto apartado posibilita un análisis comparado de las tendencias en materia de financiación de los distintos sistemas universitarios regionales que permite establecer, en el quinto epígrafe, tanto una valoración de

los puntos fuertes y débiles del nuevo plan, como una serie de recomendaciones de cara a alcanzar mejores resultados. Se cierra el trabajo con un conjunto de conclusiones.

2. LA FINANCIACIÓN DEL SUG: UN BREVE REPASO HISTÓRICO

La comunidad autónoma gallega asumió sus competencias en materia de universidades tras la aprobación del Real Decreto 1754/1987, de 18 de diciembre. A partir de ese momento el gobierno autonómico trató de desarrollar un papel activo en la financiación del SUG, a través del diseño de los sucesivos planes de financiación cuyas características y resultados se describirán a continuación. Este análisis resulta necesario, ya que constituyen el punto de partida del que arranca el actual plan de financiación.

2.1. *Etapas en la financiación del SUG*¹

Cuando Galicia recibe sus competencias en materia de universidades, la financiación por alumno se situaba en torno a 720 €. A partir de ese momento se pueden distinguir cuatro períodos correspondientes a los planes de financiación aprobados desde entonces. En este subapartado se analizarán los tres primeros, dejando para un análisis pormenorizado la última etapa:

Primer período (1990-1996). En 1989, cuando se decide la segregación del SUG, la Xunta de Galicia diseña un Plan de financiación para el período 1990-1996, con el objetivo de igualar financieramente a las dos universidades gallegas de reciente creación (UDC y UVI), que contaban con una financiación por alumno menor, con la universidad más antigua, la USC (Álvarez, 1997).

Durante esta primera etapa, el resultado más sobresaliente fue el acercamiento en las cuantías de las transferencias entre las tres universidades gallegas. En 1996 la transferencia real por alumno era de 1.568 y 1.520 € para la UDC y la UVI, respectivamente (frente a los 1.622 € previstos), consiguiéndose así una aproximación a la USC, que percibía 1.664 € por alumno (Fernández, 2001).

Segundo período (1997-1999). En 1997 se prorroga el plan anterior durante tres años más. Durante esta etapa, la subvención corriente que recibían las universi-

1. Un análisis más completo de estas etapas se encuentra en Fernández (2001), Castro y Fernández (2002), Lago y Vaquero (2002) y Fernández (2003).

dades se obtenía multiplicando el número de alumnos del año anterior por el módulo por alumno de ese mismo año, corrigiendo esta cantidad por la inflación².

Con esta prórroga se pasa de un modelo de financiación mediante fórmulas basado en los alumnos equivalentes a tiempo completo (AETC), a la ausencia de un sistema de financiación formal. Este planteamiento generó, inevitablemente, un continuo proceso de negociación entre las universidades y la administración, lo que llevó aparejado un claro componente incrementalista.

Tercer período (2000-2004). En esta fase se establece el *Acuerdo de financiación do sistema universitario de Galicia. Programa 2000-2003* entre la Consellería de Economía e Facenda de la Xunta de Galicia y las tres universidades gallegas. El fundamento básico fue el coste por crédito impartido en función del grado de experimentalidad de la titulación y del ciclo educativo. Para estimar su importe se tuvieron en cuenta los costes de personal y de bienes corrientes y servicios, articulándose su cálculo a través de un conjunto de fórmulas. Estas características muestran que el Acuerdo de Financiación gallego se inspiró básicamente en el modelo valenciano, pionero en España en la consideración de tales factores mediante fórmulas de financiación.

Sin embargo, debido al descenso generalizado del alumnado, en la práctica, la mayoría de las subvenciones anuales se calcularon ajustando los recursos de 1999 de acuerdo con la inflación (activándose la llamada *cláusula de seguridad*), convirtiéndose, en un modelo fundamentalmente incrementalista.

Aunque estaba previsto que este acuerdo finalizase en 2003, mantuvo su vigencia hasta finales de 2004. Precisamente durante este último año la Xunta de Galicia incrementó en un 2% su aportación anual, además de sufragar los gastos de implantación de once nuevas titulaciones durante el curso 2003-2004. A lo anterior hay que añadir los 3,1 millones de € para mejorar la calidad del servicio prestado y 5 millones para pagar los complementos retributivos del profesorado funcionario (Muñoz *et al.*, 2005).

El Cuadro 1 recoge las cifras básicas correspondientes a la última etapa (2000-2004), expresadas tanto en términos absolutos como relativos (financiación por alumno y en términos del PIB regional). En líneas generales, se observa que la subvención incondicionada, a pesar de aumentar en términos absolutos (22 millones de € durante 2000-2004), pierde importancia en relación al PIB, ya que éste ha crecido a mayor ritmo que aquella (0,51% y 0,425% en 2000 y 2004, respectivamente).

2. Las cantidades empleadas fueron: 0,36% (1997), 0,75% + IPC (1998) y 1% + IPC (1999).

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE FONDOS Y PRINCIPALES INDICADORES DEL SUG
(2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
1. Subv. Incondicionada (€)	189.906.894	198.063.539	203.613.125	207.685.388	211.839.096
2. Inversión en infraestructuras (€)	18.751.578	14.844.999	12.380.849	12.380.849	12.380.849
3. Reposición Ampliación y Mejora (RAM) (€)	4.988.400	4.988.400	5.048.502	5.048.502	5.048.502
4. TOTAL(€)	213.646.872	217.896.938	221.042.476	225.114.739	237.468.447⁽²⁾
5. Alumnos de 1 y 2º ciclo ⁽³⁾	99.008	95.674	87.919	92.047	85.096
6. Subv. Incondicionada / alumno (€)	1.918	2.070	2.316	2.256	2.489
7. Subv. Total / alumno (€)	2.158	2.277	2.514	2.448	2.791
8. Subv. Incondicionada sobre Subv. Total (%)	88,9%	90,5%	91,8%	92,7%	89,2%
9. PIB a precios de mercado (millones de €) ⁽⁴⁾	37.276,74	39.554,30	41.873,00	47.226,30	49.814,30
10. Subv. Incondicionada sobre PIB (%)	0,509%	0,501%	0,486%	0,440%	0,425%
11. Subv. Total sobre PIB (%)	0,573%	0,551%	0,528%	0,477%	0,477%

Notas:

(1) Estimaciones basadas en la prórroga para 2004.

(2) Estimaciones considerando la financiación adicional de 3, 2 y 5 millones de €.

(3) Estadística Universitaria (MECD).

(4) Cuadernos de Información Económica (abril de 2005).

Fuente: Elaboración propia.

2.2. La posición del SUG en el contexto español

Planteada la evolución financiera más reciente del SUG conviene conocer la situación de otros sistemas universitarios. Para realizar esta comparación se emplearán los indicadores más habituales, ya considerados en el Cuadro 1 y que, por tanto, permitirán establecer un análisis homogéneo: gasto público respecto al PIB, recursos públicos por alumno y subvención incondicionada por alumno. La información procede de los informes que periódicamente elabora la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) referidos a las Universidades Públicas Presenciales Españolas (UPPE) para 2000 y 2002 (Hernández, 2002a y 2004).

El Cuadro 2 recoge el porcentaje que representan las transferencias corrientes de las administraciones educativas y los recursos públicos sobre el PIB regional corriente a precios de mercado. Si bien la comunidad gallega se sitúa entre aquellas que alcanzan valores más elevados en tales indicadores, este resultado no es necesariamente consecuencia de una mayor financiación en términos absolutos, sino mas bien del menor PIB regional en relación a otras comunidades (CES, 2003 y Muñoz *et al.*, 2004).

Además, se constata como la subvención incondicionada, establecida en el Plan de Financiación (Cuadro 1), constituye prácticamente la totalidad de las transferencias corrientes de las administraciones educativas. A pesar de que ambos conceptos reducen su importancia en relación al PIB, los recursos públicos incrementan su peso. Este aumento obedece fundamentalmente a dos cuestiones: (i) la importancia de los recursos que la administración central destina a financiar las transferencias corrientes y los precios de matrícula de los estudiantes becados (más de 9 millones de € en 2002), y (ii) las aportaciones autonómicas a la investigación no computadas en el plan (18 millones de € en 2002).

CUADRO 2
GASTO PÚBLICO POR UNIVERSIDADES EN RELACIÓN AL PIB (2000 Y 2002)

	Transferencias corrientes de las administraciones educativas / PIB a p. m.			Recursos públicos / PIB a p. m.		
	2000	2002	% crec.	2000	2002	% crec.
U. de ANDALUCÍA	0,5608	0,5834	4,03%	0,7355	0,8163	10,98%
U. de ARAGÓN	0,3924	0,4328	10,30%	0,5169	0,5542	7,22%
U. de ASTURIAS	0,5136	0,5193	1,11%	0,7806	0,8017	2,70%
U. de I. BALEARES	0,1692	0,1693	0,06%	0,2150	0,2343	8,97%
U. de I. CANARIAS	0,5664	0,6349	12,09%	0,6520	0,7131	9,38%
U. de CANTABRIA	0,4484	0,4587	2,30%	0,6639	0,6722	1,25%
U. de C. LA MANCHA	0,2852	0,3253	14,06%	0,4321	0,4762	10,21%
U. de CASTILLA Y LEÓN	0,5446	0,5630	3,38%	0,7372	0,7564	2,61%
U. de CATALUÑA	0,3816	0,3731	-2,23%	0,4637	0,4790	3,31%
U. de C. VALENCIANA	0,5477	0,6143	12,16%	0,6591	0,7438	12,85%
U. de EXTREMADURA	0,3990	0,4305	7,89%	0,5753	0,5633	-2,08%
U. de GALICIA	0,5430	0,5135	-5,43%	0,6883	0,7083	2,91%
U. de MADRID	0,4738	0,5536	16,84%	0,6791	0,7511	10,60%
U. de MURCIA	0,4775	0,5177	8,42%	0,7653	0,7724	0,93%
U. de NAVARRA	0,2625	0,3305	25,90%	0,3708	0,4102	10,62%
U. del PAÍS VASCO	0,3942	0,3876	-1,67%	0,5019	0,5067	0,95%
U. de la RIOJA	0,3042	0,3483	14,50%	0,4458	0,4185	-6,12%
UPPE	0,4579	0,4871	6,38%	0,6030	0,6462	7,17%

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández (2002a y 2004).

Un indicador del resultado de los planes de financiación más próximo y manejado por los gestores educativos es la financiación por alumno (Cuadros 3 y 4).

CUADRO 3
FINANCIACIÓN NETA POR ESTUDIANTE (2000)

	RECURSOS PÚBLICOS		RECURSOS PRIVADOS		TOTAL		Transf. corrientes de las administraciones educativas	
	Euros	% sobre las UPPE	Euros	% sobre las UPPE	Euros	% sobre las UPPE	Euros	% sobre las UPPE
U. de ANDALUCÍA	2.500	76,84	747	70,76	3.248	75,35	1.906	77,15
U. de ARAGÓN	2.869	88,18	1.078	102,13	3.948	91,60	2.178	88,17
U. de ASTURIAS	3.198	98,28	845	80,07	4.043	93,82	2.104	85,15
U. de I. BALEARES	3.024	92,92	1.114	105,53	4.138	96,01	2.380	96,33
U. de I. CANARIAS	3.625	111,41	754	71,40	4.379	101,60	3.149	127,45
U. de CANTABRIA	4.148	127,46	1.143	108,28	5.291	122,76	2.801	113,38
U. de C. LA MANCHA	3.088	94,91	1.271	120,32	4.359	101,13	2.038	82,50
U. de CASTILLA Y LEÓN	3.146	96,70	907	85,90	4.053	94,05	2.324	94,08
U. de CATALUÑA	3.598	110,58	1.867	176,80	5.465	126,80	2.960	119,82
U. de C. VALENCIANA	3.341	102,68	1.459	138,20	4.800	111,38	2.776	112,36
U. de EXTREMADURA	2.593	79,68	420	39,81	3.013	69,92	1.798	72,77
U. de GALICIA	2.810	86,35	692	65,57	3.502	81,26	2.216	89,71
U. de MADRID	4.085	125,55	1.000	94,73	5.086	118,00	2.850	115,36
U. de MURCIA	3.312	101,78	1.007	95,38	4.319	100,21	2.066	83,62
U. de NAVARRA	4.349	133,65	880	83,33	5.229	121,32	3.079	124,63
U. del PAÍS VASCO	3.603	110,74	773	73,16	4.376	101,53	2.830	114,52
U. de la RIOJA	3.583	110,11	881	83,42	4.464	103,57	2.445	98,97
UPPE	3.254	100	1.056	100	4.310	100	2.471	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández (2002a).

En ambos ejercicios, Galicia es la tercera comunidad con la financiación más baja, por detrás de Extremadura y Andalucía. Las causas de esta diferencia hay que buscarlas básicamente en dos factores:

- Una menor financiación privada, debido a una escasa capacidad para captar fondos, justificada en parte por un tejido empresarial más débil y por unos menores precios de matrícula, tanto en la primera como en convocatorias sucesivas (Mora, 2002). Este efecto se deja sentir especialmente en el año 2000, provocando que la financiación por alumno en el SUG sea un 20% inferior a la media de las UPPE.
- Una menor financiación pública procedente de las transferencias corrientes de las administraciones educativas, especialmente de la subvención incon-

dicionada autonómica, que representa el 89% de la media para las UPPE en 2000, reduciéndose al 81% en 2002.

De esta información se deduce que los planes de financiación del SUG, especialmente el del período 2000-2003, no han logrado aproximar la financiación al resto de sistemas regionales. Esta misma desventaja estructural se puede encontrar, entre otras comunidades autónomas, en Extremadura y Andalucía.

CUADRO 4
FINANCIACIÓN NETA POR ESTUDIANTE (2002)

	RECURSOS PÚBLICOS		RECURSOS PRIVADOS		TOTAL		Trans. corrientes de las administraciones educativas	
	Euros	% sobre las UPPE	Euros	% sobre las UPPE	Euros	% sobre las UPPE	Euros	% sobre las UPPE
U. de ANDALUCÍA	3.460	83,04	869	78,60	4.328	82,11	2.473	78,73
U. de ARAGÓN	3.812	91,50	1.399	126,57	5.211	98,85	2.977	94,81
U. de ASTURIAS	4.052	97,27	1.138	102,98	5.191	98,47	2.625	83,58
U. de I. BALEARES	4.107	98,58	1.255	113,58	5.362	101,73	2.968	94,51
U. de I. CANARIAS	4.390	105,37	697	63,03	5.087	96,49	3.909	124,46
U. de CANTABRIA	4.889	117,35	1.356	122,72	6.245	118,48	3.337	106,24
U. de C. LA MANCHA	4.127	99,06	1.225	110,83	5.352	101,53	2.820	89,78
U. de CASTILLA Y LEÓN	3.931	94,36	930	84,11	4.861	92,21	2.926	93,17
U. de CATALUÑA	4.436	106,48	1.513	136,91	5.949	112,86	3.456	110,04
U. de C. VALENCIANA	4.440	106,56	1.652	149,49	6.092	115,56	3.667	116,76
U. de EXTREMADURA	2.950	70,80	571	51,65	3.521	66,79	2.254	71,79
U. de GALICIA	3.560	85,44	828	74,91	4.387	83,23	2.581	82,17
U. de MADRID	4.997	119,94	1.017	92,05	6.014	114,09	3.683	117,28
U. de MURCIA	4.048	97,17	973	88,05	5.021	95,25	2.713	86,39
U. de NAVARRA	6.389	153,36	1.365	123,51	7.754	147,10	5.149	163,94
U. del PAÍS VASCO	4.522	108,54	924	83,57	5.446	103,30	3.460	110,16
U. de la RIOJA	3.831	91,94	1.002	90,65	4.832	91,67	3.188	101,52
UPPE	4.166	100	1.105	100	5.271	100	3.141	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández (2004).

3. EL NUEVO PLAN DE FINANCIACIÓN DEL SUG (2005-2010)

Para que un modelo de financiación garantice la viabilidad del sistema universitario, es preciso que cumpla un conjunto de principios: *suficiencia* (estabilidad y autonomía), *eficiencia interna*, *eficacia* (eficiencia externa), *equidad* (para universidades y estudiantes), *coordinación* y, finalmente, *rendición de cuentas* (Bricall, 2000 y Fernández, 2001).

El Plan de Financiación de las Universidades en Galicia (2005-2010), a partir de ahora PFUG, comparte algunos de estos principios: búsqueda de eficiencia interna, equidad entre universidades (favoreciendo la convergencia de la UVI y la UDC con la USC), responsabilidad frente a la sociedad y búsqueda de estabilidad.

La vigencia del PFUG comprende un horizonte temporal lo suficientemente amplio (2005-2010) como para facilitar estabilidad a las instituciones para que realicen una adecuada planificación educativa. Además, su finalización se ha hecho coincidir con el vencimiento del programa Educación y Formación 2010 de la Unión Europea, cuando debe producirse la adaptación definitiva del sistema universitario español al EEES.

Dentro del PFUG se pueden distinguir dos tipos de aportación: aquellas que constituyen el plan propiamente dicho y los fondos a través de convenios. Ambas partidas se tratarán en los dos subepígrafes siguientes.

3.1. Aportación de la comunidad autónoma a la financiación de las universidades

El PFUG señala que las ayudas de la Xunta de Galicia se canalizarán a partir de cinco fondos (Cuadro 5):

Fondo de financiación incondicionada. Para su cálculo se tendrá en cuenta la dotación financiera de los capítulos I y II del presupuesto de las universidades en 2004 (incrementada en un 7,7%), esto es, los capítulos destinados a cubrir los gastos de personal y de bienes corrientes y servicios. Así, en 2005 se destinará un total de 229 millones de € repartidos de la siguiente forma: 100 millones (USC), 69 millones (UVI) y 60 millones (UDC).

Además, se incorpora una cláusula de revisión automática que resulta de aplicar una tasa de variación anual equivalente a la que experimenten los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de Galicia, con un aumento progresivo durante los años de vigencia del plan.

Fondo de calidad: Con esta partida se persigue una mejora de la calidad y la excelencia en la investigación, primando criterios competitivos en el reparto de los fondos:

Financiación de la calidad de la docencia e investigación (dotación global de 10,5 millones de €). Se destina a cubrir los complementos retributivos autonómicos y los sexenios de investigación del personal docente. Los primeros se abonarán en función de las certificaciones de los Consellos Sociales de cada Universidad, previa evaluación de la Agencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG). El reparto de los sexenios se realizará conforme a las certificaciones relativas a los tramos de investigación concedidos por la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI).

Financiación para contratos programa (dotación global de 2,5 millones de €). Trata de potenciar la utilización de los contratos programa para premiar el compromiso de las universidades con la mejora de la calidad en la investigación y la docencia. La dotación económica para 2005 se distribuirá en un 25% para cada universidad y un 25% adicional para la USC. Para el resto del período la Consellería de Educación y las tres universidades deberán fijar los criterios de reparto de estos fondos.

Apoyo a la investigación y al desarrollo universitario (dotación global de 5,2 millones de €). Busca mejorar la competitividad -interna y externa- de cada universidad en investigación, fomentar la formación del personal investigador, aumentar su capacidad de transferir conocimientos al sector productivo y reforzar su proyección internacional, complementando así la financiación concedida a través de contratos programa. Su distribución es: 50% (USC), 30% (UVI) y 20% (UDC). A partir de 2006, se plantea una modificación de esta distribución en función de otros indicadores no explicitados en el nuevo plan.

La tasa de crecimiento de las partidas integradas en este fondo de calidad será del 10%, 13% y 16% en 2006, 2007-2008 y 2009-2010, respectivamente. Además, si alguna no agotase su presupuesto, se permitiría la transferencia del remanente al resto.

Fondo de participación en el Plan Gallego de I+D+i. Su monto para 2005 será de 21 millones de €, con una tasa de crecimiento similar a la del Fondo de calidad. Este fondo pretende cubrir la participación de las tres universidades en el Plan Gallego de I+D+i gestionado por la Consellería de Innovación, Industria y Comercio, a través de un reparto competitivo.

Fondo de inversión. Destinado tanto a la inversión nueva como a reposición, ampliación y mejora (RAM). La dotación económica en 2005 se cifra en 17,5 millones de €, cuantía anual fija durante la vigencia del acuerdo. El sistema de reparto en

2005 será similar al de 2004. Una vez finalizado el presente ejercicio se establecerán nuevos criterios entre la Consellería y las tres universidades.

Fondo de nivelación. Cuenta con una dotación de 5 millones de €, y un crecimiento anual similar al de los ingresos no financieros de los presupuestos liquidados de la Xunta de Galicia (+ 1 punto). Su objetivo es favorecer la convergencia interna dentro del SUG, destinándose exclusivamente a la UDC y la UVI (57,3% y 42,7%, respectivamente, proporciones que se mantendrán constantes).

¿Cuál será el procedimiento de distribución de fondos? Para el *Fondo incondicional, de calidad y nivelación*, la Xunta de Galicia entregará mensualmente una duodécima parte dentro de la primera quincena de cada mes, a excepción de los contratos programa, que a partir de 2006 se regirán por las cláusulas que se establezcan.

El Fondo de inversión se entregará trimestralmente, con carácter de “a justificar”, el segundo mes de cada trimestre, pudiendo alterarse este plazo a petición de la universidad interesada. Por último, el Fondo de participación en el Plan Gallego de I+D+i se abonará en la forma que determine la Consellería de Innovación, Industria e Comercio.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS EN EL PFUG (2005-2010)

	FINANCIACIÓN 2005		TASA DE CRECIMIENTO	CRITERIOS DE REPARTO	
	EUROS	%		2005	2006 -2010
1. Fondo de financiación incondicionada	229.496.382	78,80%	t	Incremental- talista	Incremental- talista
2. Fondo de calidad	18.319.254	6,29%			
2.1. Sexenios y complementos retributivos autonómicos	10.640.000	3,65%	10% en 2006 13% en 2007 y 2008 16% en 2009 y 2010	CNEAI - ACSUG 25% UDC	CNEAI - ACSUG
2.2. Contratos programa	2.429.000	0,83%		50% USC 25% UVI	Desconocidos
2.3. Apoyo a la investigación y desarrollo universitarios	5.250.254	1,80%		20% UDC 50% USC 30% UVI	Desconocidos
3. Fondo de participación en el Plan Gallego de I+D+i	21.001.015	7,21%		Competitivos	Competitivos
4. Fondo de inversión	17.429.352	5,98%	0%	Desconocidos	Desconocidos
5. Fondo de nivelación	5.000.000	1,72%	t+1%		
5.1. UDC	2.864.500	0,98%		57,29%	57,29%
5.2. UVI	2.135.500	0,73%		42,71%	42,71%
TOTAL	291.246.003	100%			

Notas:

t = crecimiento anual de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Comunidad Autónoma

Fuente: Elaboración propia a partir de PFUG (2005-2010)

A partir de esta información se pueden obtener un conjunto de conclusiones muy interesantes.

- En primer lugar, se observa como la mayor parte de la financiación de la administración autonómica es de naturaleza incrementalista (78,8%), ya que el Fondo de financiación incondicionada toma como referencia la cantidad recibida en 2004, aplicándosele un incremento del 7,7%³. En los próximos años se prevé que esta subvención experimente un crecimiento similar a la variación de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la comunidad.
 - En segundo lugar, conviene señalar como la financiación incondicionada representa el 0,46% del PIB a precios de mercado previsto para 2005⁴; esto supone, de nuevo, una reducción respecto a ejercicios anteriores (0,51% en 2002, **Cuadro 2**). La subvención incondicionada por alumno (tomando como base los alumnos en 2004) se sitúa en torno a los 2.697 €, siendo previsible que esta cantidad aumente por la tendencia decreciente del número de estudiantes. Sin embargo, si se tiene en cuenta la inflación, se comprueba como la subvención incondicionada por alumno apenas aumenta en relación a los 2.581 € de 2002. Es de esperar, por tanto, que la brecha financiera entre el SUG y las UPPE, se mantenga, o incluso se incremente, en los próximos años.
 - En tercer lugar, la financiación de carácter estrictamente competitivo en 2005 representa el 7,2% del total percibida por el SUG. Una cantidad reducida a pesar de que el PFUG insiste en la importancia de este fondo.
 - En cuarto lugar, no siempre se articulan las reglas que promueven la competencia. A modo de ejemplo, todavía se desconocen los criterios de reparto que se utilizarán de 2006 en adelante para el *Fondo para la calidad* (6,3% de los recursos) y el *Fondo para inversión* (5,9% de los recursos).
 - En quinto lugar, la dotación del *Fondo de inversión* es la misma que con el anterior plan de financiación (ver suma de Inversión en infraestructuras y RAM en el **Cuadro 1** para 2003), a pesar de la implantación en 2003-2004 de once nuevas titulaciones oficiales.
3. A su vez, ésta se había obtenido multiplicando el módulo por alumno establecido en el plan de financiación 2000-03 por la matrícula, expresada en créditos impartidos. Como el número de alumnos se había estancado (e incluso disminuido), se aplicó la “cláusula de seguridad” según la cual las universidades no podrían recibir una cantidad inferior a la percibida en 1999, ajustándola de acuerdo con la inflación. Todo esto provocó que ya el acuerdo anterior tuviese un marcado carácter incrementalista.
 4. Véase Cuadernos de Información Económica (abril de 2005).

3.2. Aportación mediante convenios

Con independencia de las dotaciones anteriores, que constituyen el núcleo central del PFUG, la Xunta de Galicia dotará otras cantidades adicionales para la financiación del sistema universitario correspondientes a los cuatro convenios cuyas características principales aparecen en el Cuadro 6:

- Dotaciones al Servicio Gallego de Salud (SERGAS) para plazas vinculadas.
- Aportación para la financiación del Instituto Nacional de Educación Física (INEF) de Galicia.
- Fondos procedentes de la firma de Convenios con distintas Consellerías, Entidades y Organismos dependientes de la Comunidad Autónoma. Su destino es promover la competencia entre las universidades gallegas.
- Aportaciones a la USC dentro del marco del plan de saneamiento promovido ante la Consellería de Economía e Facenda. Debido a la complicada situación financiera de la USC, en 2004 se aprobó un plan de saneamiento para el bienio 2005-2006. Para eliminar futuras situaciones de desequilibrio presupuestario, el PFUG contempla la posibilidad de completar las cuantías percibidas por la USC cuando finalice la vigencia del plan de saneamiento.

CUADRO 6
FINANCIACIÓN DEL SUG, PLAN DE FINANCIACIÓN Y CONVENIOS (2005-2010)

	FINANCIACIÓN EN 2005		TASA DE CRECIMIENTO	CRITERIOS DE REPARTO 2006 -2010
	EUROS	%		
Plan de Financiación propiamente dicho	291.246.003	89,77%	Cuadro 5	Cuadro 5
Fondos SERGAS	4.922.863 ⁽¹⁾	1,52%	Incrementos retributivos del personal al servicio de la comunidad autónoma	16% UDC 82% USC 2% UVI
Fondos INEF (UDC)	2.833.399 ⁽¹⁾	0,87%	Conforme a lo establecido en el Decreto 444/2003, de 18 de diciembre	100% UDC
Convenios	24.089.000 ⁽²⁾	7,42%	No procede	Competitivos
Plan de Saneamiento (USC)	1.350.000 ⁽³⁾	0,42%	0%	100% USC
FONDOS APORTADOS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	324.441.265	100%		

Notas:

(1) Estas aportaciones se percibirán de igual forma que el Fondo incondicional.

(2) Cantidad media anual de 2000-2004.

(3) Cantidad correspondiente a 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir PFUG (2005-2010)

Según el Cuadro 6, el total de la financiación que la comunidad autónoma gallega prevé aportar al SUG representa el 0,65% del PIB a precios de mercado previsto para 2005⁵. Esto supone, de nuevo, un porcentaje menor con respecto a la cuantía de años anteriores (véase el Cuadro 2). La razón de esta importante reducción reside en la pérdida de peso de la subvención incondicionada, ya que el resto de partidas mantienen su importancia financiera.

Se percibe así, como la administración autonómica intenta realizar el ajuste de la financiación a criterios competitivos a través de los convenios, que representan un porcentaje importante sobre la financiación total proporcionada por la administración autonómica. De esta forma se evitan fórmulas que sólo tienen en cuenta el número de alumnos, con independencia de los resultados obtenidos.

Los recursos públicos por alumno, tomando como base los alumnos en 2004, se sitúan en torno a los 3.812 € (una cantidad claramente infravalorada debido a que el número de estudiantes sigue una tendencia decreciente). Esta cantidad se sitúa por encima de los 3.560 € de 2002 (véase el Cuadro 4) aún así, por debajo de la media de las UPPE para ese período. A tenor de estos indicadores no parece que el esfuerzo público realizado por el gobierno autonómico vaya a reducir las diferencias financieras estructurales del SUG con respecto al resto de sistemas regionales.

CUADRO 7
ESTIMACIÓN DE LOS FONDOS EN EL PFUG (2005-2010)

	Fondo de financiación incondicionada ⁽²⁾	Fondo de calidad			Fondo de participación en el plan gallego de I+D+i ⁽³⁾	Fondo de inversión	Fondo de nivelación	Financiación total
		Sexenios y complementos retributivos autonómicos	Contratos programa	Investigación y desarrollo universitario				
2005 ⁽¹⁾	229.496.382	10.640.000	2.429.000	5.250.254	21.001.015	17.429.352	5.000.000	291.246.003
2006	245.813.575	11.704.000	2.671.900	5.775.279	23.101.117	17.429.352	5.405.500	311.900.723
2007	263.290.920	12.023.200	2.744.770	5.932.787	23.731.147	17.429.352	5.459.555	330.611.731
2008	282.010.904	12.023.200	2.744.770	5.932.787	23.731.147	17.429.352	5.514.151	349.386.311
2009	302.061.880	12.342.400	2.817.640	6.090.295	24.361.177	17.429.352	5.569.292	370.672.036
2010	323.538.479	12.342.400	2.817.640	6.090.295	24.361.177	17.429.352	5.624.985	392.204.328

Notas:

(1) Cantidades correspondientes a 2005.

(2) Para estimar la tasa de crecimiento se utilizaron los presupuestos de ingresos no financieros consolidados de la Xunta de los últimos cuatro años y se calculó la tasa de crecimiento media anual.

(3) Se utilizó la tasa anual de crecimiento estimada para el Fondo de financiación incondicionada incrementada en un 1%.

Fuente: Elaboración propia a partir de PFGU (2005-2010)

5. Fuente: Cuadernos de Información Económica (actualizado a abril de 2005).

Para acabar con el análisis del PFUG, el Cuadro 7 recoge una estimación de las cantidades que la administración autonómica ha acordado transferir al SUG durante los seis años de vigencia de acuerdo con las tasas de crecimiento previstas. A partir de la información presentada se observa como la financiación total experimenta un crecimiento medio anual próximo a un 6%.

4. UN EJERCICIO DE COMPARACIÓN

Planteadas las líneas maestras del PFGU, en este apartado se analizan las tendencias de financiación de los sistemas universitarios regionales para conocer cuál es la posición del SUG. Aunque existen investigaciones previas en este sentido, en este artículo se intentará profundizar en aspectos que no siempre se han tratado:

- a) Por un lado, están aquellos trabajos que analizan individualmente los distintos modelos de financiación regionales, entre los que destacan el monográfico de la *Revista de Estudios Regionales* (1993), y el libro *La financiación de las universidades: un análisis por comunidades autónomas* (2003). A diferencia de ambas investigaciones, el análisis que se presenta adopta una perspectiva comparada.
- b) Por otro, se encuentran aquellas investigaciones que estudian comparativamente los modelos de financiación regionales. Entre otras destacan Pérez y Utrilla (1998), Hernández (2003) y Galán *et al.* (2004)⁶. A diferencia de estos trabajos, este artículo profundiza en el análisis de la subvención básica y condicionada, de forma similar a los trabajos de González (2001 y 2003).

En general, en todos los modelos analizados existe una financiación incondicionada o básica y otra condicionada. De esta forma, parecen seguir las indicaciones del Informe Bricall que afirmaba la necesidad de asegurar una financiación básica mínima por estudiante financiable y por universidad, garantizando unos estándares de calidad comunes y la equidad en la distribución de las aportaciones públicas.

Una vez asegurado este nivel mínimo de calidad, otra parte de los recursos públicos debe destinarse a incentivar la calidad y eficiencia (subvención condicionada). Estos fondos permitirán respetar las diferencias entre las universidades y favorecer la competencia entre ellas. Lo anterior no es óbice para que cada entidad busque otras fuentes de financiación alternativas y las destine a mejorar la calidad del servicio.

6. Otros estudios analizan varios modelos, en lugar de la totalidad de comunidades autónomas (Sánchez y Moreno, 1997).

En los dos apartados siguientes se analizan los rasgos fundamentales de ambos tipos de financiación (incondicionada y condicionada) en los sistemas universitarios regionales.

4.1. Características de la financiación incondicionada

Para el análisis de las principales características de la financiación incondicionada, resumidas en el Cuadro 8, se han tomado aquellos modelos que presentan cierto desarrollo y complejidad, alejándose de fórmulas meramente incrementalistas (Hernández, 2003).

En tres de los modelos analizados (Comunidad Valenciana, Andalucía y Murcia) se establecen objetivos en términos de porcentaje de PIB destinado al gasto (público y/o privado) en educación universitaria. En general, los modelos buscan aproximarse a la media de la OCDE, tal y como aconsejaba el Consejo de Universidades (1995) y Bricall (2000). Precisamente, este último señala la necesidad de establecer un marco que garantice la suficiencia de recursos, permitiendo un gasto equiparable al de los países de nuestro entorno, utilizando para ello indicadores fácilmente comparables (en especial, el gasto público por alumno o en relación al PIB).

La financiación incondicionada pretende garantizar la suficiencia de los recursos para que las universidades desarrollen sus funciones fundamentalmente docentes con calidad. Para ello, algunos modelos otorgan una cantidad mínima de € (Comunidad Valenciana y Andalucía), mientras otros garantizan unos recursos mínimos, bien por titulación (Murcia) bien por universidad (Galicia).

En la mayor parte de los sistemas contemplados (Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias y Murcia) la financiación básica está basada en fórmulas que tienen como unidad de coste el estudiante a tiempo completo (ETC). Por tanto, suelen aplicar un módulo de coste por alumno, que varía en función de la experimentalidad, multiplicado por el número de alumnos (expresado como ETC o créditos). No obstante, hay diferencias significativas entre los modelos considerados:

- Los esquemas de Castilla y León y Galicia, aunque parten de un modelo que en su momento utilizaba el coste del crédito, tienen un carácter incrementalista.
- La Comunidad Valenciana y Murcia consideran que los costes de reparación y mantenimiento (RM) forman parte del coste por alumno, mientras que el resto no incluye este gasto en la financiación básica.

La financiación a la investigación suele contemplarse dentro de la financiación condicionada, manteniendo criterios competitivos para su reparto (salvo en Andalucía y Galicia, donde se vincula a los planes regionales de I+D+i). Se siguen así las recomendaciones de incorporar estímulos a la investigación básica, cooperación interuniversitaria y actuaciones de búsqueda de I+D+i (Bricall, 2000). Para ello, es

CUADRO 8
CARACTERÍSTICAS DE LA SUBVENCIÓN INCONDICIONADA

	C de VALENCIA	ANDALUCÍA	CANARIAS	CASTILLA Y LEÓN	MURCIA	GALICIA
Periodos	1994-97 1999-03*2004	2001-06	1996-98 2001-04	>2000	2001- 06	1990-96 *1999 2000-03*2004 2005-2010
Objetivo (% sobre PIB regional)	Gasto corriente =1% (0,82% público)	Gasto corriente +capital =1,2% (0,96% público)	NO	NO	No especifica porcentaje, se prefiere una aproximación a la media	NO
Financiación incondicionada o básica	Fija 1.202.024 € / universidad en 1999 (Δ% PIB)	Estructural	NO	NO	Recursos mínimos por titulación	Recursos mínimos por universidad
Financiación de la investigación	Fórmulas Coste medio estándar =PDI+PAS+BCS+RM ETC 5 grados Parcialmente en financiación condicionada	Fórmulas Coste medio total ETC 6 grados Separada	Fórmulas Aportación anual al coste estándar de la universidad 80% (media).	Incrementalista (Automático) Coste del crédito impartido =PDI+PAS+BCS Créditos matriculados (ETC) 5 grados Financiación condicionada	Fórmulas Módulo por alumno = PDI + PAS +BCS +RM ETC Financiación condicionada	Incrementalista (%) Coste del crédito demandado = PDI+PAS+BCS Créditos demandados (ETC) 4 grados Separada 7,2% competitiva. Parcialmente en financiación condicionada
Financiación de infraestructuras	Separada	Separada. RM			Separada. Negociación bilateral. Preferencia FEDER	Separada. RM
Estudios	Mora y Villarreal (1995a; 1995b y 1996) Villarreal (2003)	Hernández (2002b y 2000c) Hernández y Sánchez (2003) Galán et al (2004)	Marín (2001) Lobo y Alamo (2002) Atonsoy y Cabrera (2003)	Albert (2003)	Egea, Mula y Tobarra (2001) Egea y Gómez (2003)	Fernández (2001) Castro y Fernández (2002) Fernández (2003)

Notas:

* prórroga
 t = crecimiento anual de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Comunidad Autónoma.
 BCS = Bienes corrientes y servicios
 Grados = Grados de Experimentalidad
 ETC = Estudiante a tiempo completo

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios señalados.

preciso programar el incremento del esfuerzo público en la financiación del sistema de I+D+i hasta alcanzar parámetros análogos a la media de la UE.

Finalmente, la financiación de infraestructuras se considera de forma separada, ya que el monto destinado vendrá determinado por factores relativos a la etapa en que se encuentre el “ciclo de vida” de cada sistema universitario regional.

4.2. Características de la financiación condicionada

Desde 1995 el Consejo de Universidades lleva señalando la bondad de instrumentos como los contratos programa para financiar determinadas actividades universitarias. Posteriormente, en Bricall (2000) se insiste en la utilidad de este mecanismo para recompensar a aquellas universidades que cumplan mejor sus objetivos.

Para efectuar un análisis de la financiación condicionada se han retomado los sistemas universitarios analizados, incorporando, además, a Madrid y a Cataluña (Cuadro 9). Para ello se ha realizado un estudio comparativo a partir de los principales estudios académicos que han analizado sus bondades y limitaciones. De esta forma se logra un doble objetivo, por una parte conocer el funcionamiento básico del modelo y por la otra, realizar un repaso a la literatura desarrollada para cada sistema. Sin embargo, es preciso matizar, por un lado, que en el caso de Madrid la financiación no está ligada a objetivos⁷, y por otro, el de Cataluña hace referencia al contrato programa pionero entre la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y la Generalitat y, por tanto, no puede ser extrapolado al resto de universidades catalanas⁸.

Las primeras experiencias tuvieron lugar en las comunidades catalana (1997-2000) y canaria (1996-1998), extendiéndose, posteriormente, a la Comunidad Valenciana (1999-2003), Murcia (2001-2006) y Madrid (1998-2002).

Los objetivos que se persiguen suelen ser similares en todos los sistemas, y tienden hacia la mejora de la calidad en las actividades universitarias, especialmente en docencia, investigación y gestión. No obstante, son pocos los sistemas universitarios que establecen indicadores para medir el grado de cumplimiento de dichos objetivos (Comunidad Valenciana, Canarias y Cataluña).

En relación a la financiación asignada, se observa una variabilidad importante, que oscila entre el 10% de la financiación corriente de la Comunidad Valenciana y un 2,5% de los gastos corrientes para Madrid. Por tanto, aún cuando la financiación condicionada está cobrando importancia, su peso no supera el 10% de

7. No obstante, se pretende subsanar el importante déficit que presentaban algunas Universidades en el momento del traspaso de las competencias en 1995.
8. Véase Pérez, Rahona y Vaquero (2002 y 2004).

CUADRO 9
CARACTERÍSTICA DE LA FINANCIACIÓN CONDICIONADA

	VALENCIA	ANDALUCÍA	CANARIAS	C. - LEÓN	MURCIA	GALICIA	MADRID	CATALUÑA
Inicio	2000-2003		1996-98 2001-04			2005-10	2001-05	1997-00 UPC 1999-02 UB 2000-02 RV
Contratos Programa	SI	SI	SI	Competitiva Singular	SI	SI	Sólo nominalmente	SI
Ámbito de los objetivos	Docencia / Investigac. / Postgrado / Empleo / Inmovilización / Gestión / Cultura		Calidad / RIM Complementaria Acciones específicas Nuevas titulaciones		Docencia/ Investigac./ Gestión /		Suficiencia financiera	Individuales por universidad
Indicadores	SI (31)	NO	SI			NO		SI (51)
Máximo de financiación corriente	10%	10%	10,9% + 2%			6,3%		2,5% de gastos corrientes
Negociación	Bilateral	Comun y Bilateral	Bilateral			Común	Común	Bilateral
Criterios de asignación	Gradual			Sexenios, Proyectos Investig.		Descontos	Premios o penalizaciones	Escalonado: 90-95% 2,5% <80% revisión a la baja
Estudios	De Pablos y Sanfín (2001); Villarreal (2003)	Egea, Mula y Toborra (2001); Hernández (2002b, 2002c y 2003)	Pérez y Utrilla (1998); Martín (2001); Lobo y Álamo (2002); Alfonso y Cabrera (2003)	Albert (2003)	Egea y Gómez (2003)		Pérez y Utrilla (1998)	Vilata (2001)

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios señalados.

la financiación percibida por las universidades. Con esta introducción gradual se busca evitar efectos perversos derivados de las desigualdades existentes entre las universidades de un sistema regional.

La negociación de los contratos programas responde a dos tipos de criterios: *bilaterales*, cuando se establece directamente entre la universidad y la administración, pudiendo fijar bien objetivos individuales para cada institución o bien diferentes grados de importancia para cada objetivo aun cuando éstos sean comunes, y *comunes*, cuando los objetivos son idénticos para todas las universidades de la región. Como se aprecia en el Cuadro 9, aquellos sistemas pioneros en la aplicación de contratos programa (Comunidad Valenciana, Canarias y Cataluña) son más partidarios de la negociación bilateral, ya que permite una mayor flexibilidad y adecuación a las características específicas de cada universidad. Por el contrario, los contratos programa de Galicia y Madrid establecen objetivos comunes para todas sus universidades.

Finalmente, y en lo que respecta a los criterios de asignación, se comprueba como en algunos modelos ya se encuentran establecidos, pero en otros (Galicia) resultan desconocidos, introduciendo una importante dosis de incertidumbre en la financiación futura. Precisamente, aquellos sistemas que tienen indicadores (Comunidad Valenciana y Cataluña) pueden establecer criterios de asignación donde los recursos dependen del cumplimiento de objetivos. El contrato programa de Madrid, al tener un fin muy concreto, permite fijar “premios o penalizaciones” en función de los resultados obtenidos.

5. VALORACIÓN DEL PFUG Y RECOMENDACIONES

El PFUG corrige algunos aspectos negativos del plan anterior, pero mantiene otros, ya cuestionados por Fernández (2001), Castro y Fernández (2002), CES (2004) y Muñoz *et al.* (2004). Con respecto a los primeros destacan especialmente tres en los que la administración autonómica ha coincidido, en esencia, con las demandas que planteaban las universidades:

- La introducción de contratos programa. Se busca así mejorar la asignación de la subvención pública, ya que por su propia naturaleza ligan los recursos con el cumplimiento de objetivos. Ahora bien, hasta el PFUG no se había implantado ningún contrato programa, lo que indica el reducido interés por este instrumento financiero.
- La política de búsqueda activa de la calidad, abandonando la anterior política de “calidad pasiva” (basada en el aumento del gasto medio por alumno, debido a la reducción de alumnos). En consonancia con esta nueva forma de actuar, el fondo de calidad es el que tiene previsto un crecimiento mayor.

Con este cambio de actitud, las necesidades básicas se tratarán de cubrir con la financiación incondicional y (parcialmente) con el fondo de inversión (destinado a RAM), de forma que las universidades no tengan que preocuparse por los problemas cotidianos y puedan diseñar una estrategia de mejora de la calidad del servicio y la excelencia investigadora.

Una cuestión a debatir es si las necesidades básicas de las universidades gallegas están cubiertas. En este sentido, conviene recordar que los fondos destinados a inversión en 2005 permanecen constantes en relación a la previsión de 2003. Si se considera la inflación experimentada durante 2003-2004, esto significa que las universidades cuentan con menos fondos, aún cuando se han aprobado once nuevas titulaciones oficiales.

- La incorporación del objetivo de convergencia entre universidades, reclamado (en múltiples ocasiones) por la UDC y la UVI, para tratar de corregir los desequilibrios existentes.

Sin embargo, y a pesar de los avances experimentados, se siguen observando algunos aspectos críticos, que precisan de una mejora. En líneas generales, éstos son:

- Ausencia de un análisis previo de la situación financiera del SUG antes de proceder a la formulación del PFUG. El SUG sigue arrastrando algunos de los problemas financieros surgidos tras la segregación de 1990. Cuando se formula el primer plan de financiación el objetivo principal era equiparar financieramente a las tres universidades. Tres lustros después sigue siendo necesario establecer un fondo de nivelación para combatir estas desigualdades. Es de esperar que cuando finalice el PFUG esta situación no vuelva a repetirse.
- El PFUG no se utiliza para planificar. Es extraño que no se realice ninguna referencia, explícita o implícita, a indicadores tan comunes como el gasto en educación universitaria en relación al PIB regional o el gasto por alumno. Aproximar dichos indicadores a los niveles de otros países de la OCDE, UE o de otras CCAA, es uno de los primeros aspectos que se debería incluir en el diseño de un modelo de financiación⁹. Además, la existencia de un objetivo de estas características permitiría evaluar hasta qué punto el programa está cumpliendo los fines para los que fue diseñado.
- Falta de espíritu de cooperación entre las universidades y la administración. La creación de una *Comisión de seguimiento e interpretación* cuyas tareas básicas se limitan al arbitraje entre las partes es buena muestra de este problema. Esta situación es especialmente preocupante cuando algunos

9. Véase el caso de las CCAA valenciana y catalana.

de los criterios de reparto que se aplicarán a partir de 2006 se encuentran sin establecer.

Un modelo de financiación debería contener “un conjunto de reglas y criterios de asignación de los fondos que han de ser conocidos anticipadamente por todos los agentes universitarios. Ello obliga a la transparencia en la financiación desde un principio” (Cañabate y Cuervo (1996): p. 138). Por tanto, el PFUG carecería de uno de los principales rasgos que definen un modelo de financiación.

- No se indica cómo se realizará la transición del SUG al EEES. Si bien es cierto que el PFUG persigue la mejora en la calidad de la educación y la investigación universitaria, la interrelación entre las universidades y la realidad socioeconómica gallega, la transferencia de resultados al sector productivo y el desarrollo de una oferta complementaria de servicios de calidad, también lo es que no se explicita como se financiará la incorporación del SUG al EEES.

No obstante, a nivel estatal ya se han dado los primeros pasos para adecuar el actual sistema de titulaciones al EEES. En concreto, el MEC ha resuelto una convocatoria para financiar estas acciones por un importe de 6,6 millones de €¹⁰. Es de esperar que las dotaciones en esta materia aumenten en los próximos años.

En general, y a modo de resumen, las críticas señaladas se centran en la ausencia de determinados parámetros que impiden considerar el PFUG como un “plan de financiación”. El modelo se limita a “asignar” recursos, pero está lejos de “planificar”. Sería crucial que estos aspectos se incluyesen en el PFUG o, al menos, estuviesen presentes en el desarrollo del próximo plan de financiación.

Se abre, por tanto, un abanico de posibilidades de cara a implementar actuaciones de mejora. Lo que parece claro es que, al tratarse de un sistema básicamente incrementalista, sería conveniente plantear algún mecanismo adicional que mejorase la asignación de los recursos entre las universidades, premiando el comportamiento de aquellas más eficientes en el uso de los recursos. Todo ello permitirá alcanzar mayores dosis no sólo de transparencia, sino también de eficiencia, en especial, en todo aquello que rodea al que, posiblemente, sea el reto más importante junto al nuevo sistema de financiación: la adecuación de las titulaciones al EEES. Es de esperar que los responsables universitarios evalúen a corto plazo los resultados del nuevo sistema y promuevan actuaciones tendentes a mejorar los elementos que lo necesiten.

10. Orden ECI/924/2005, de 21 de marzo de 2005, del MEC, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan ayudas para la financiación de propuestas orientadas a promover la construcción del EEES y la adaptación progresiva de nuestro sistema de educación superior al mismo.

6. CONCLUSIONES

Al igual que el resto de modelos de financiación de los sistemas universitarios regionales, la financiación del SUG ha pasado por varias etapas, desde el uso de esquemas incrementalistas a la aplicación de un sistema con mayores dosis de discrecionalidad, donde el reparto de los recursos presenta tintes más eficientes.

A pesar de las intenciones de los gestores en materia universitaria, parece, a tenor de los resultados presentados, que hasta la aprobación del PFUG no se podía hablar de un modelo real de financiación, ya que, en varias ocasiones, la solución aportada desde la administración autonómica fue la simple prórroga de los acuerdos existentes.

Los responsables públicos y las propias universidades han desarrollado un ingente trabajo a lo largo del pasado año para dotar al SUG de un marco estable y transparente. Sin duda, la caída del alumnado tradicional, la necesidad de adaptarse al nuevo marco europeo y los objetivos establecidos en la cumbre de Lisboa, junto a la experiencia de otras comunidades autónomas, que han desarrollado modelos de financiación más coherentes con las nuevas necesidades a las que se enfrenta la universidad, han favorecido la aprobación del PFUG (2005-2010).

Del análisis realizado se desprenden un conjunto de aspectos positivos que, si bien contribuyen a mejorar la situación actual, dejan ciertas sombras sobre las que es necesario reflexionar. Estas mejoras son fundamentalmente tres: (i) la introducción de contratos programa, (ii) la política activa de mejora de la calidad y (iii) la búsqueda de la convergencia entre las universidades.

- Con el PFUG se introduce uno de los instrumentos financieros más utilizados para reorientar los objetivos universitarios hacia la mejora de la calidad y la rendición de cuentas. La financiación ligada a objetivos es una alternativa sencilla y clara de incentivar la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos públicos, tal y como demuestra la experiencia comparada. No obstante, parece cuanto menos paradójico que hasta la aprobación del PFUG no se haya apostado por introducir este instrumento en Galicia.
- En segundo lugar, el PFUG abandona la política de “calidad pasiva” apostando por la búsqueda activa de la calidad a través del diseño y potenciación del llamado fondo de calidad. Aunque éste constituye una clara apuesta por la política de incentivos a las universidades, la dotación consignada parece reducida y los criterios para su reparto son fruto de la negociación más que del establecimiento de indicadores.
- En tercer lugar, es preciso considerar la importancia de establecer de una forma expresa un fondo de convergencia, tantas veces reclamado por la UDC y UVI, que garantice la existencia de unos mismos recursos para la prestación del servicio.

Junto a esta tríada de cuestiones positivas, se requiere un mayor esfuerzo en los siguientes aspectos:

- En primer lugar, el PFUG nace con la ausencia de un análisis previo de la situación financiera. Parece cuanto menos conveniente que se hubiera realizado un estudio de la posición de las tres universidades, ya que quince años después del primer acuerdo de financiación, todavía resulta necesario establecer un fondo de nivelación para combatir las perennes desigualdades.
- En segundo lugar, el PFUG no se utiliza para planificar, no existiendo ninguna referencia a indicadores tan generalizados como el gasto en educación universitaria en relación al PIB regional o el gasto por alumno. La aproximación de estos indicadores a la media de España, de la UE y de la OCDE debería ser uno de los objetivos del PFUG, actuando al mismo tiempo como indicador de en qué medida el programa cumple los fines para los que fue diseñado.
- En tercer lugar, se manifiesta una falta de espíritu cooperador entre las universidades y la administración. Si bien es cierto que se establece una Comisión de Seguimiento e Interpretación, su tarea básica es el arbitraje. Además, la falta de criterios claros en algunas de las partidas (a partir de 2006) es especialmente preocupante y puede viciar un proceso de negociación, ya de por sí bastante complejo.
- Por último, no se especifica como se producirá la transición del SUG al EEES. Aunque se coincide con los objetivos propios de dicho espacio, no se explicita como se financiará la incorporación al EEES.

Por tanto, es necesario mostrarse cautos con los resultados que se pueden obtener del PFUG. Si bien se han introducido mejoras sensibles, el nuevo sistema requiere todavía importantes ajustes, que necesitarán del consenso de todas las partes involucradas. Sólo así, el PFUG dará sus frutos y se convertirá en un modelo adecuado y viable durante el próximo quinquenio.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, J. y CABRERA, J. M. (2003): "El sistema universitario en Canarias: recursos y financiación", en SAN SEGUNDO, M. J. (coord.): *La financiación de las universidades: Un análisis por comunidades autónomas*, CRUE, pp. 99 – 135.
- ÁLVAREZ, J. (1997): "Teoría e realidade do plan de financiamento (1990-1996) das universidades galegas", *Revista Galega de Economía*, v. 6, nº 1, junio, pp. 51-70.
- ALBERT, C. (2003): "El sistema universitario de Castilla y León", en SAN SEGUNDO, M. J. (coord.): *La financiación de las universidades: Un análisis por comunidades autónomas*, CRUE, pp. 193 – 214.
- BRICALL, J. (2000): *Informe Universidad 2000*, CRUE, Madrid.
- CANABATE, A. y CUERVO, L. (1996): "Elementos para una propuesta práctica de sistema de financiación de las universidades", en GRAO, J. e IPIÑA, A. (eds.), *Economía de la educación*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, pp. 135-145
- CES (2003): *O Financiamento do Sistema Universitario Galego*, Informe 1/2004, CES.
- CASTRO, M. y FERNÁNDEZ, S. (2002): "El modelo de financiación del sistema universitario gallego a partir de 1996", en LAGO, S. y VAQUERO, A. (coordinadores) *O Sistema Universitario Galego: Balance e perspectivas*, IDEGA, Santiago de Compostela.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1995): *Informe sobre financiación de la Universidad*, Consejo de Universidades, Madrid.
- DE PABLOS, L. y SANTÍN, D. (2001): "La financiación de la Universidad: posibles variables explicativas", *X Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*. Universidad de Murcia.
- EGEA, N. y GÓMEZ, J. (2003): "Sistema universitario en la Región de Murcia. Evolución en el período 1980-2000 ", en SAN SEGUNDO, M. J. (coord.): *La financiación de las universidades: Un análisis por comunidades autónomas*, CRUE, pp. 339 -374.
- EGEA, N.; MULA, A. y TOBARRA, P. (2001): *La financiación de la Universidad Española en Universidad, Autonomía y Financiación*. Editorial Universidad de Murcia. Vicerrectorado de Economía y Administración.
- FERNÁNDEZ, S. (2001): *Modelos de financiación de la educación superior: una aplicación al sistema universitario gallego*, Tesis Doctoral, Universidad de Santiago de Compostela.
- FERNÁNDEZ, S. (2003): "Acuerdo de financiación del sistema universitario de Galicia (Programa 2000-03): Resultados financieros" en SAN SEGUNDO, M. J. y

- ZORRILLA, R. (eds.): *Economía de la Educación, Actas de las XII Jornadas de la AEDE*, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 461 –472.
- GALÁN, L. (dir.); PEREZ, C.; RAHONA, L.; FERNÁNDEZ, I.; ORTEGA, V. y SUÁREZ, B. (2004): *Coste de personal docente e investigador. Proceso de Bolonia*. Proyecto EA -2004 -0008.
- GONZÁLEZ, M.^a J. (2001): *La incidencia de la función financiera en las políticas universitarias: propuestas y valoración de una metodología para la asignación descentralizada de recursos*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- GONZÁLEZ, M.^a J. (2003): “Estudio comparativo de los modelos de financiación de los sistemas públicos universitarios españoles”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 33, pp. 101-121.
- HERNÁNDEZ, J. (2002a): “Información académica, productiva y financiera de las Universidades públicas de España” en *La Universidad Española en cifras*, CRUE, Madrid.
- HERNÁNDEZ, J. (2002b): “El sistema universitario andaluz al comienzo del tercer milenio”. *Revista de Estudios Regionales*, nº. 63, mayo – agosto, pp. 159 - 194.
- HERNÁNDEZ, J. (2002c): “Modelo de financiación de las universidades públicas de Andalucía”. *Revista de Estudios Regionales*, nº. 64, septiembre-diciembre; pp. 257 - 287.
- HERNÁNDEZ, J. (2003): “La financiación de los sistemas universitarios autonómicos: objetivos e instrumentos”. *Encuentro 2003 La financiación de las universidades madrileñas en una sociedad avanzada*, Madrid.
- HERNÁNDEZ, J. (2004): “Información académica, productiva y financiera de las Universidades públicas de España” en *La Universidad Española en cifras*, CRUE, Madrid.
- HERNÁNDEZ, J. y SÁNCHEZ, J. (2003): “La financiación de la enseñanza universitaria en Andalucía”, en SAN SEGUNDO, M. J. (coord.): *La financiación de las universidades: Un análisis por comunidades autónomas*, CRUE, pp. 13 – 45.
- INE (2004): *Datos y cifras. Curso escolar 2003/2004*, Madrid: INE
- LAGO, S. y VAQUERO, A. (2002) (coord.): *O Sistema Universitário Galego: Balance e perspectivas*, IDEGA, Santiago de Compostela.
- LOBO, M. y ÁLAMO, F. R. (2002): “Contrato-programa y plan estratégico: el caso de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria”, (mimeografiado).
- MARTÍN, R. (2001): “Nuevas tendencias de financiación de la educación superior: la figura del contrato-programa en Canarias”, en *Actas de las X Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación*. Universidad de Murcia.
- MORA, J. (2002): “La financiación de la universidad española: análisis por comunidades autónomas”, en HERNÁNDEZ, J.: “Información académica, productiva y financiera de las Universidades públicas de España” en *La Universidad Española en cifras*, CRUE, Madrid. p. 55-71.

- MORA, J. G. y VILLARREAL, E. (1995a): "Un modelo para la financiación de las universidades públicas", en OROVAL, E. (ed.), *Planificación, Evaluación y Financiación de Sistemas Educativos*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 175-199.
- MORA, J. G. y VILLARREAL, E. (1995b): "Les nouvelles relations financières entre l'administration et les universités: le cas de Valence", *Gestion de l'Enseignement Supérieur*, v. 7, nº 3, Noviembre, pp. 325-336
- MORA, J. G. y VILLARREAL, E. (1996): "Financing for quality: a new deal in spanish higher education", *Higher Education Policy*, v. 9, pp. 175-188.
- MUÑOZ, E.; FERNÁNDEZ, S.; VAQUERO, A.; NEIRA, I.; RUZO, E.; FILGUEIRA, A. y GÓMEZ, M. L. (2004): *Los Costes de calidad del sistema Universitario de Galicia*, ACSUG.
- PÉREZ, C. y UTRILLA, A. (1998): "Análisis de la financiación de las Universidades de la Comunidad de Madrid. Valoración y propuestas de reforma", *Documento de trabajo nº 9812*. Universidad Complutense de Madrid.
- PEREZ, C.; RAHONA, L. y VAQUERO, A. (2002): *La calidad de la enseñanza universitaria y su financiación*, proyecto financiado por el Instituto de Estudios Fiscales, mimeografiado.
- PEREZ, C.; RAHONA, L. y VAQUERO, A. (2004): "La relación entre financiación pública y la calidad universitaria. Algunas experiencias de contratos-programa en las comunidades autónomas", *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona.
- SAN SEGUNDO, M. J. (coord.) (2003): *La financiación de las universidades: Un análisis por comunidades autónomas*, CRUE, Jaén.
- SÁNCHEZ, J. y MORENO, D. (1997): "Un análisis comparado de los modelos aplicados para la financiación de las universidades andaluzas y valencianas", *Actas del I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXIII*, Jerez, pp. 118 – 141.
- VILALTA, J. (2001): "Implantación y evaluación de planes estratégicos en las Universidades". Documento nº 14, *XIX Jornadas de Gerencia Universitaria*. Sevilla 2001.
- VILLARREAL, E. (2003): "Evolución, situación y perspectivas del sistema de financiación de las universidades públicas en la Comunidad Valenciana", en SAN SEGUNDO, M. J. (coord.): *La financiación de las universidades: Un análisis por comunidades autónomas*, CRUE, pp. 251 – 272.

