

1. El modelo de financiación de la Universidad gallega 2011-2015

Sara Fernández López, *Universidad de Santiago de Compostela*

Alberto Vaquero García, *Universidad de Vigo*

El modelo de financiación de la Universidad gallega 2011-2015

Sara Fernández López, *Universidad de Santiago de Compostela*

Alberto Vaquero García, *Universidad de Vigo*

Resumen

En diciembre de 2010 se aprobó el modelo de financiación autonómica para las tres universidades gallegas, que regirá los presupuestos universitarios hasta 2015. Este nuevo sistema se enmarca en un momento de fuertes restricciones económicas, donde los recursos destinados a las universidades se reducen notablemente. Paralelamente el nuevo modelo plantea la necesidad de apostar, de forma decidida, por la financiación en base a objetivos. El artículo que se presenta a continuación pretende analizar en qué medida los viejos problemas que presenta la financiación del Sistema Universitario Gallego se podrán solucionar con las medidas que se pretenden aplicar.

Palabras clave: Financiación universitaria, contratos programas, eficiencia presupuestaria, sistemas universitarios, indicadores.

1. Introducción

En diciembre de 2010, prácticamente rozando el límite de ejecución del modelo de financiación del Sistema Universitario de Galicia (SUG) aprobado en 2005, la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia llegó a un acuerdo con las tres universidades gallegas: Universidad de Santiago de Compostela (USC), Universidad de A Coruña (UDC) y Universidad de Vigo (UVI) para aprobar el nuevo plan de financiación que regirá el destino económico de las tres instituciones públicas de educación superior en Galicia.

A diferencia de los modelos previos aplicados en Galicia, el esquema recientemente aprobado apuesta por introducir mayores dosis de financiación en base a objetivos, destinando de forma paulatina menor cantidad de recursos a la financiación estructural. Al mismo tiempo, también se observan ciertos elementos que previsiblemente precisarán de la introducción a lo largo de los próximos años de sensibles mejoras para adaptar el modelo de financiación universitario gallego a un escenario económico cada vez más cambiante y con fuertes complicaciones presupuestarias.

Para abordar estas cuestiones, este trabajo se estructura en cinco apartados. Tras esta introducción, en el segundo epígrafe se realiza un breve repaso de las diferentes etapas en la financiación del SUG y un análisis de su posición financiera en el contexto de las universidades españolas, como punto de partida para comprender los objetivos que persigue el nuevo modelo de financiación. El tercer apartado aborda con detalle el vigente plan de financiación, realizando una comparación con el sistema anterior, con objeto de establecer las diferencias. El cuarto apartado permite delimitar el grado de ajuste del plan de financiación del SUG con el el marco de financiación del Sistema Universitario Español (SUE) realizando un exhaustivo análisis de las recomendaciones incluidas en los documentos elaborados por el Ministerio de Educación y las líneas marcadas por el plan gallego. Finalmente, a modo de corolario, se establecen una serie de conclusiones.

2. La financiación del SUG: Un breve repaso

Cuando Galicia recibe sus competencias en materia universitaria, la financiación era de 720 € por estudiante. Una cifra muy baja si se tiene en cuenta la situación del resto de universidades españolas. A partir de ese momento se pueden diferenciar cuatro etapas, en base a los distintos

planes de financiación aprobados:

Primer período (1990-1996). Hasta 1989 la USC era la única universidad en Galicia, con campus en las principales ciudades gallegas. Tras la aprobación del Decreto de segregación en ese año, la Xunta de Galicia diseña su primer Plan de financiación 1990-1996. Su principal objetivo era igualar desde la perspectiva financiera las dos nuevas universidades creadas: la UDC y UVI, cuyos centros y campus disponían de menores recursos por alumno, con la USC (Álvarez, 1997). Dicho objetivo se consiguió con relativo éxito, ya que en 1996 las transferencias reales por alumno fueron de 1.568 y 1.520 € para la UDC y la UVI, respectivamente, frente a los 1.664 € de la USC (Fernández, 2001).

Segundo período (1997-1999). Tras vencer el plazo de aplicación del primer plan de financiación, en 1997 se establece su prórroga durante tres años más. Durante este período, la subvención corriente percibida por las universidades se obtiene multiplicando el número de alumnos del año anterior por el módulo por alumno de ese mismo año, estableciendo, además, una corrección por la inflación. Los resultados de este mecanismo tan simple no fueron del agrado de las universidades, ya que se había pasado de un sistema de financiación mediante fórmulas, a partir del número de alumnos equivalentes a tiempo completo, a la ausencia de facto de un verdadero mecanismo de financiación. Todo esto generó un proceso continuado de negociación presupuestaria que se tradujo en tensiones entre las diferentes universidades y la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria debido a la naturaleza claramente incrementalista del modelo, que poco tenía en cuenta el comportamiento eficiente de las universidades.

Tercer período (2000-2004). En 2000 entra en vigor el *Acuerdo de financiación del sistema universitario de Galicia. Programa 2000-2003*. Para poder ajustar la financiación a las diferentes necesidades de cada titulación y centro, se llegó al acuerdo de establecer el coste de las mismas en base al grado de experimentalidad y al ciclo educativo del crédito impartido.

El sistema, por tanto, se podía considerar un modelo basado en el uso de fórmulas. Sin embargo, en la práctica, debido a la caída del alumnado, la mayor parte de las subvenciones fueron calculadas en base a la dotación de 1999, actualizadas en función de la inflación, por lo que a la postre se convirtió también en un modelo básicamente incrementalista. Además, y aunque estaba previsto que el acuerdo finalizase en 2003, mantuvo su vigencia hasta finales de 2004.

Cuarto período (2005-2010). Durante esta etapa estuvo vigente el *Plan de Financiación de las Universidades de Galicia 2005-2010 (PFUG10)*. Este plan mantuvo un carácter fundamentalmente incrementalista, ya el fondo incondicionado, destinado a cubrir los costes ordinarios de las universidades, y la financiación destinada a RAM representaban más del 85% del presupuesto del SUG. Por el contrario, los fondos cuyo reparto seguían un criterio puramente competitivo se reducían a menos del 8% del total. Por tanto, la incorporación de la financiación mediante contratos-programa resultaba muy poco significativa. Además, el PFUG10 todavía preveía la existencia de un fondo de nivelación destinado a la UDC y la UVI para favorecer su equiparación en términos de financiación recibida a la USC (1,72% de los fondos en 2005).

Algunas de las deficiencias más importantes detectadas en el PFUG10 fueron la ausencia de un análisis previo de la situación financiera, que dificultó el diseño y posterior ejecución del fondo de nivelación para reducir las perennes desigualdades entre las tres universidades. Además, el plan no permitió planificar, ya que en su diseño no se hizo referencia expresa a indicadores tan generalmente aceptados como el gasto en educación universitaria en relación al PIB regional o el gasto por alumno, sino que se vinculaba a la evolución de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Xunta de Galicia. Asimismo, el plan nació con una falta de criterios de reparto claros en algunas de las partidas, predominando aquellos de naturaleza

fundamentalmente incrementalista, lo cual no fomentaba mejoras en la eficiencia del sistema universitario. Finalmente, la crisis económica se tradujo en fuertes recortes presupuestarios, especialmente en 2009 y 2010, que desvirtuaron los objetivos iniciales del PFUG10.

Para conocer cuál ha sido el efecto de la aplicación de los planes de financiación del SUG durante la última década, en la tabla 1 se recogen algunos de los indicadores más habituales de suficiencia financiera. Éstos se presentan tanto para las Universidades Públicas Presenciales Españolas (UPPE) como para el SUG durante el periodo 2000-2008.

Tabla 1. Indicadores de esfuerzo financiero del SUG vs UPPE (2000- 2008)

			2000	2002	2004	2006	2008	Tasa de crecimiento medio anual
Sobre número de estudiantes (euros)	Transferencias corrientes de las administraciones educativas	SUG	2.216	2.580	2.992	3.967	5.408	18,00%
		UPPE	2.470	3.140	3.848	4.787	5.791	16,80%
	Recursos públicos	SUG	2.810	3.559	4.302	5.623	7.788	22,14%
		UPPE	3.254	4.166	5.003	6.237	7.776	17,37%
	Recursos privados	SUG	692	827	1.225	1.505	1.608	16,55%
		UPPE	1.056	1.105	1.355	1.507	1.744	8,14%
Sobre PIB a precios de mercado (%)	Transferencias corrientes de las administraciones educativas	SUG	0,543	0,5135	0,4824	0,5437	0,6146	1,65%
		UPPE	0,4579	0,4871	0,4922	0,5218	0,5519	2,57%
	Recursos públicos	SUG	0,6883	0,7083	0,6936	0,7707	0,885	3,57%
		UPPE	0,603	0,6462	0,6399	0,6802	0,7411	2,86%
	Gasto total universitario	SUG	1,048	1,013	1,002	0,892	1,063	0,18%
		UPPE	0,832	0,839	0,924	0,805	0,893	0,92%
Sobre renta per capita (%)	Transferencias corrientes de las administraciones educativas / NE	SUG	18,24	18,68	18,89	21,41	26,29	5,52%
		UPPE	15,78	17,79	19,53	21,5	24,26	6,72%
	Gasto total universitario/NE	SUG	31,74	32,76	35,22	35,12	45,48	5,41%
		UPPE	27,66	29,68	35,17	33,16	39,25	5,24%

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández (2002, 2004, 2006, 2008 y 2010).

En particular, los tres primeros indicadores hacen referencia a la financiación media por estudiante obtenida vía transferencias corrientes de la administración educativa, recursos públicos y recursos privados, respectivamente. Estos indicadores nos dan una idea de la financiación neta media que cubriría los costes de formación de los alumnos. En general, dichos fondos han experimentado un importante crecimiento durante la última década; en términos anuales medios, más de un 16% en el caso del SUG y de un 8,14% en el de las UPPE (ver Gráfico1). Este mayor ritmo de crecimiento de los fondos del SUG ha permitido que la financiación por estudiante en 2008 únicamente se sitúe un 10% por debajo de la financiación de las UPPE (ver gráfico 2).

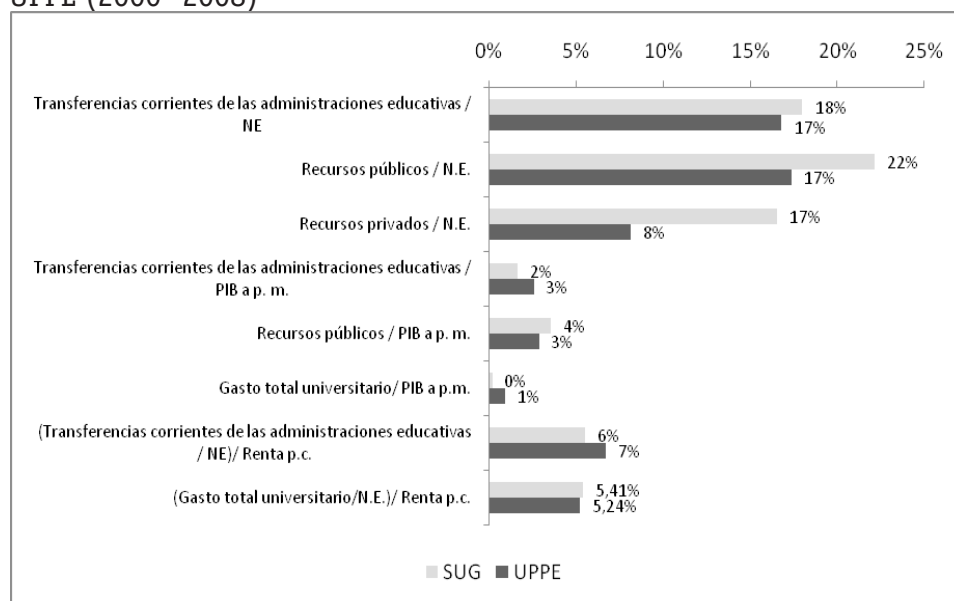
Por su parte, los indicadores transferencias corrientes de las administraciones educativas, recursos públicos y gasto total universitario sobre el PIB a precios de mercado miden el esfuerzo financiero. En general, los recursos públicos destinados a financiar la educación superior no alcanzan el 1% del PIB ni en el caso del SUG ni en el de las UPPE. Por tanto, seguimos alejados

del esfuerzo financiero educativo realizado, en términos medios, por las economías de los países desarrollados. A diferencia de lo que sucedía con los indicadores de financiación por alumno, el SUG se sitúa por encima de las UPPE; a modo de ejemplo, en 2008, el porcentaje que representan los recursos públicos y el gasto total universitario sobre el PIB a precios de mercado supera en un 20% la media de las UPPE (ver gráfico 2). Este resultado es más el reflejo del menor PIB regional gallego en relación a otras comunidades, que de una adecuada financiación (CES, 2003, Muñoz et al., 2005, Fernández y Vaquero, 2006).

Los dos últimos indicadores reflejan también el esfuerzo financiero pero a nivel individual. De nuevo se repiten los resultados. Así, las UPPE y el SUG han realizado un notable esfuerzo durante los últimos años, consiguiendo que el gasto total por alumno represente en 2008 el 45,48% y el 39,25% de la renta per cápita gallega y española, respectivamente. El esfuerzo en este sentido ha crecido a una media anual superior al 5% en ambos casos (ver Gráfico1).

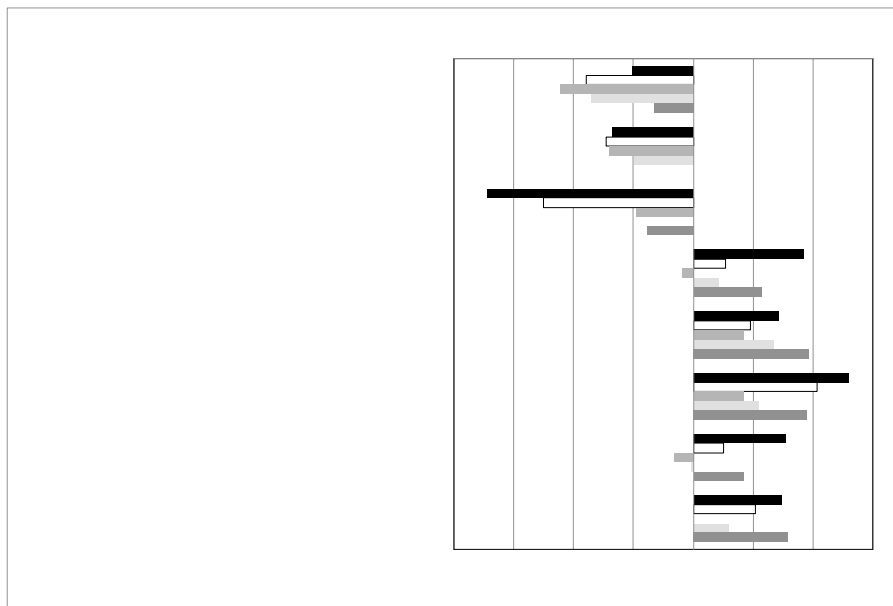
En definitiva, del análisis anterior se deduce que los planes de financiación aplicados en el SUG durante el periodo 2000-2008 han conseguido rebajar las distancias financieras en relación a la UPPE, si bien, estas diferencias persisten debido en parte a la menor capacidad financiera de la comunidad autónoma gallega en relación a otros territorios regionales.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento medio anual de los indicadores de esfuerzo financiero del SUG vs UPPE (2000- 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández (2002, 2004, 2006, 2008 y 2010).

Gráfico 2. Posición relativa de los indicadores de esfuerzo financiero del SUG con respecto a las UPPE (2000- 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández (2002, 2004, 2006, 2008 y 2010).

3. El plan de financiación del SUG

Desde la Xunta de Galicia se ha señalado que el nuevo Plan de Financiación del SUG 2010-2015 (a partir de ahora PFSUG15) tiene como principios rectores la estabilidad financiera, la suficiencia, la eficiencia y la equidad institucional, coincidiendo en su mayoría con los establecidos en el PFUG10. Un gran avance con respecto al anterior plan es el establecimiento de un objetivo de convergencia con el esfuerzo financiero público de la media de la OCDE. En particular, se pretende que en 2015 las transferencias públicas al SUG representen el 1,01% del PIB gallego (Xunta de Galicia, 2010b, ver Anexo p. 37). Para ello, como se verá a continuación, se vincula el crecimiento de varias partidas del PFSUG15 a la evolución del PIB regional. Además, y dado que el esfuerzo financiero en relación al PIB no es sinónimo de suficiencia financiera por alumno en territorios como Galicia con un PIB relativamente bajo, en el Anexo al PFSUG15 también se establece como objetivo alcanzar en 2015 la media de financiación por alumno existente en el SUE (Xunta de Galicia, 2010b, ver Anexo p. 37).

El PFSUG15 dota tres fondos: 1) el estructural, 2) el de resultados, y 3) el de calidad (ver tabla 2). La partida más importante es el fondo estructural, que engloba los recursos destinados al funcionamiento del SUG. Ésta se articula en tres programas: una subvención fija de más de 306,4 millones de euros, 0,56 millones en concepto de subvención por capacidad investigadora que se repartirá entre las tres universidades gallegas en base a convocatorias competitivas para líneas de investigación consideradas en el Plan Estratégico Galicia 2010-2014¹⁵⁴, y cerca de 1,09 millones de subvención para la compensación de costes derivados de nuevas normativas.

La subvención fija es sin duda la partida más importante ya que supone en torno al 80,5% de todo el presupuesto del SUG. Además, estos fondos se actualizarán en base a los incrementos retributivos, básicos y complementarios, del personal al servicio de la comunidad autónoma, con la excepción de la financiación destinada a RAM, que se mantendrá inalterable, y a las destinadas a los Consejos Sociales y la ACSUG, que no se especifica si variarán.

¹⁵⁴ El Plan Estratégico Galicia 2010-2014 establece cinco grandes objetivos de actuación: cohesión social, bienestar y calidad de vida, dinamización económica, crecimiento y empleo, economía del conocimiento, sustentabilidad ambiental y equilibrio territorial, administración austera, eficiente y próxima al ciudadano

En este sentido, la subvención fija inicialmente se asemeja bastante, al menos por el peso que supone, al fondo de financiación incondicionada del PFUG2010. No obstante, una de las grandes novedades del PFSUG15 reside en el criterio de reparto de la partida correspondiente a costes estructurales, que representa más del 75% del presupuesto total. Si bien en 2011 el 100% de los fondos se distribuye asignando a cada universidad un porcentaje de participación similar a la captación de fondos que tenía en 2010 y que prácticamente no difiere del establecido por el PFUG10 en 2005, a partir de 2012 se fijarán nuevos criterios de reparto que se aplicarán a un 5% de la subvención fija. Además, este porcentaje se incrementará anualmente en un 5% hasta alcanzar en 2015 el 20%.

Este cambio supone una importante ruptura con el pasado; de unos presupuestos inmovilistas a unos mucho más dinámicos, donde priman más los fondos variables destinados a mejorar la calidad y la innovación. Ahora bien, dichos criterios serán fijados antes del 31 de julio de 2011 y figurarán como apéndice al acuerdo (DOG, 2010). Por tanto, una crítica al PFSUG15 es que en el momento de firma del acuerdo las universidades no sepan aun cómo se va a repartir un 15% de los fondos.

Dentro del fondo estructural, la partida destinada a RAM sufre un fuerte recorte con respecto a los fondos disponibles en el PFUG10 (más de un 70%), lo cual es un claro síntoma del contexto de austeridad en el que se han planteado los nuevos presupuestos. Este drástico recorte deja abierta la cuestión de si las universidades serán capaces de hacer frente al mantenimiento de las inversiones realizadas durante el periodo de expansión.

A la financiación estructural le siguen en importancia los fondos destinados a financiación por resultados, con un 14,4% del presupuesto total para 2011. Es en esta partida donde la comunidad autónoma tiene previsto realizar un mayor esfuerzo, ya que se compromete a incrementar anualmente estos fondos en un porcentaje superior al crecimiento anual del PIB regional en términos nominales. En la financiación por resultados se distinguen, a su vez, tres apartados: 1) subvención por resultados, 2) subvención por resultados de investigación, y 3) subvención por resultados de transferencia tecnológica.

Tabla 2. PFSUG15 vs PFUG10: dotación, criterios de crecimiento y reparto

Partidas	PFSUG15				PFUG 2010					
	2011	%	Crec.	Criterios de reparto	2005	%	Crec.	Criterios de reparto		
1. Financiación estructural	308.067.461	80,9		2011				2005		
1.1. Subvención fija	306.404.319	80,5		2012-2015				2006-2010		
1.1.1. Costes estructurales	290.056.637	76,2	r	28% UDC, 43% USC, 29% UVI	Fondo de financiación incondicionada (1)	240.136,3 82	80	t	26% UDC, 44% USC, 30% UVI	Incrementalista
1.1.2. Inversiones en reparación y mejora	5.048.502	1,3	0%	Cada año se incrementará en un 5% la proporción del fondo que se reparte en base a nuevos criterios fijados por los firmantes antes 31/07/2011						
1.1.3. Consejos sociales	600.000	0,2	N.E.	29% UDC, 39% USC, 32% UVI	RAM	17.429,35 2	6	0%	N.E.	N.E.
1.1.4. ACSUG	1.200.000	0,3	N.E.	N.E.						
1.1.5. INEF Galicia	2.945.254	0,8	r	100% ACSUG	Fondos INEF	2.833.399	1	r	100% UDC	
1.1.6. Pazas SERGAS	6.553.926	1,7	r	19% UDC, 80% USC, 1% UVI	Fondos SERGAS	4.922.863	2		16% UDC, 82% USC, 2% UVI	
1.2. Subvención por capacidad investigadora	565.122	0,1	N.E.	C.C.						
1.3. Subvención para la compensación de costes por normativas	1.098.020	0,3	N.E.	29% UDC, 39% USC, 32% UVI						
2. Financiación por resultados	54.725.278	14,4		N.E.						
2.1. Subvención por resultados	9.502.970 (2)	2,5	2x%PI Brn	Para 2013-2015 indicadores en las áreas de acción	Contratos-Programa (4)	2.429.000	1		25% UDC, 50% USC, 25% UVI	N.E.
2.2. Subvención por resultados de investigación	38.011.995	10,0	%PIBr n+3%	C.C.	Fondo de participación en Plan Gallego de I+D+i	21.001,01 5	7		C.C.	C.C.
2.3. Subvención por resultados de transferencia tecnológica	7.210.313	1,9	%PIBr n+3%	C.C.	Apoyo investigación y desarrollo universitarios	5.250.254	2		25% UDC, 50% USC, 25% UVI	N.E.
3. Financiación por mejora de la calidad	18.000.000	4,7	N.E.	26% UDC, 44% USC, 30% UVI	Fondo de nivelación	5.000.000	2		Condicionado al cumplimiento de los planes de sostenibilidad.	

Notas:

r = incrementos retributivos básicos y complementarios del personal al servicio de la comunidad autónoma; t = crecimiento anual de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la comunidad autónoma; C. C. = convocatorias competitivas; N. E. = No especificado.

%PIBr = Tasa de crecimiento anual del PIB regional en términos nominales.

(1) Siguiendo el Anexo al plan de financiación (Xunta de Galicia, 2010) cuando establece la equivalencia entre el PFSUG15 y el PFUG10, incorporamos dentro del fondo de financiación incondicionada los sexenios y complementos retributivos autonómicos, un total de 10.640.000, que tenían establecidos un porcentaje de incremento del 10% en 2006, 13% en 2007 y 2008, 16% en 2009 y 2010 y que se repartían entre las tres universidades en función de lo indicado por la CNEAI y la ACSUG.

La partida subvención por resultados representa otra de las grandes novedades del PFSUG15. Se establece como un instrumento para trabajar objetivos de mejora en cada una de las ocho áreas de acción establecidas en el plan: adaptación a las necesidades sociales, docencia, investigación, transferencia de tecnología, proyección internacional, responsabilidad social, gestión y campus universitarios periféricos. El PFSUG15 representa, en este sentido, un gran avance con respecto al PFUG10 por diversas razones:

- El porcentaje de recursos que se reparte en base a contratos programa se eleva en el primer año de vigencia del plan del 1% al 2,5% (ver Tabla 1).
- Se establece que el importe a distribuir en base a la partida subvención por resultados durante los años de vigencia de los segundos contratos programa será como mínimo el 10% de los créditos destinados a financiar las universidades del SUG.
- Se prevé que este fondo se incremente anualmente en un porcentaje igual al doble del crecimiento del PIB regional nominal.
- Los indicadores que se utilizarán para medir el logro de cada universidad son conocidos desde el principio así como sus ponderaciones sobre el total y su definición. Además, por primera vez desde la transferencia de las competencias en materia de financiación del SUG a la Comunidad Autónoma, la nivelación de universidades no supone un objetivo. En estos momentos, son los campus periféricos de las tres universidades las que requieren mayor atención.

No obstante, en nuestra opinión un inconveniente que podría ser mejorado es que sólo se trabajan dichas líneas de acción en el periodo 2013-2015, ya que para 2011-12 se establecen algo más de 19 millones de euros, cuyo reparto tendrá en cuenta el número de alumnos matriculados y los ingresos medios por proyectos competitivos de los últimos tres años en relación al personal docente e investigador de cada universidad.

Por su parte, las subvenciones por resultados de investigación y de transferencia tecnológica persiguen, en general, los mismos objetivos; promover la formación y consolidación de los investigadores del SUG así como de sus grupos, junto con el desarrollo de un sistema integral de apoyo a la innovación en las universidades. De nuevo el diseño de ambas partidas presenta mejoras con respecto a las equivalentes en el PFUG10:

- Implican un mayor volumen de recursos que los asignados en 2005: un 37% más en el caso de la subvención por resultados de transferencia tecnológica y un 81% en el caso de la subvención por resultados de investigación. No obstante, estos incrementos tan elevados vienen matizados por el hecho de que este año desaparece el plan INCITE que hasta el momento subvencionaba la contratación y mantenimiento de muchas plazas de investigadores vinculadas a la universidad gallega, de ahí que una parte significativa del presupuesto del PFSUG15 se destine a ellos. Así la Consellería de Economía e Industria cede la competencia que tenía hasta ahora y se la transfiere a la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria, que será a partir de 2011 la responsable de gestionar los fondos de I+D de las universidades. Es preciso tener en cuenta que durante 2010, último año de vigencia del PFUG10, la Xunta de Galicia sólo convocó 25 nuevas plazas postdoctorales y de consolidación del personal investigador y 45 plazas para gestores de innovación, una cifra que pone en evidencia el fuerte deterioro que estaban sufriendo los fondos destinados a investigación en Galicia, ya que en 2009 y 2008 se convocaron 240 y 286 nuevas plazas, respectivamente.
- Existe un compromiso de que ambos fondos crezcan anualmente un 3% por encima del incremento del PIB regional. En el PFUG10 no existía un compromiso de crecimiento establecido a priori.
- Además, se repartirán de forma competitiva, algo que no quedaba claro con la

partida Apoyo a la investigación y desarrollo universitarios del PFUG10.

Finalmente, el fondo de financiación por mejora de la calidad destinará en 2011 18 millones de euros para la mejora de aspectos docentes, de investigación y de creación y/o adaptación de infraestructuras. Para el período 2012-2015 el reparto de los fondos queda vinculado al cumplimiento por parte de las universidades de los compromisos adquiridos en el plan de sustentabilidad de cada entidad, primando especialmente aquellas medidas que supongan mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión económica-financiera, planificación académica de las universidades públicas y el compartir recursos entre las tres universidades gallegas.

Por ello, se obliga a las tres universidades a presentar un plan de sostenibilidad financiera y a cumplir con los objetivos de equilibrio presupuestario durante los próximos cuatro años, tratando de aprobar medidas de ahorro para racionalizar el gasto. En concreto se establecen medidas como: la congelación de salarios, jubilaciones anticipadas, la reducción de los contratos de mantenimiento, los gastos corrientes y de inversiones, ejecutando únicamente las obras iniciadas¹⁵⁵, la aplicación de medidas de reducción del consumo energético, la desaparición o transformación de masters y grados con escasa demanda, el compartir titulaciones de postgrado con otras universidades o la búsqueda de una mayor financiación externa. En caso de que la Xunta de Galicia no constate el cumplimiento de los objetivos planteados, procederá a establecer una penalización a cada universidad, reduciendo los fondos para la mejora de la calidad.

Finalmente, formarían también parte de la financiación para mejora de la calidad los recursos facilitados a las universidades por cualquier consellería, entidad u organismo dependiente de la comunidad autónoma, sin precisar el importe de las mismas.

4. El nuevo modelo en el marco de financiación del SUE

En abril de 2007 el Consejo de Coordinación Universitaria publicó el *Informe sobre la financiación del Sistema Universitario Español*, donde se establecía la necesidad de plantear un nuevo modelo en base a las características de la universidad española dentro de un marco internacional. El objetivo era situar al SUE entre los diez mejores sistemas universitarios mundiales en base a cuatro ejes de actuación: i) lograr que los titulados universitarios españoles alcancen la formación y capacitación necesaria a nivel internacional, facilitando la captación de alumnos extranjeros; ii) mejorar la capacidad investigadora, iii) incrementar el número de patentes, y iv) contribuir al crecimiento en la actividad desarrollada por la I+D en España hasta llegar al 2,2% del PIB.

Este planteamiento coincide con el apuntado en la *Estrategia Universidad 2015. Universidades para el progreso, bienestar y la calidad*. En este documento se apuesta por una financiación de las universidades y una situación económica-financiera estable como requisito imprescindible para mejorar los niveles de calidad. En concreto, se señala la necesidad de lograr un nuevo sistema de financiación que garantice el equilibrio financiero del sistema, a la par que incentive la excelencia, tanto en el aspecto docente como en el campo de la investigación. Por ello, se incluye la necesidad de considerar a la investigación en los modelos de financiación de la universidad. A estas dos misiones tradicionales de la universidad se le añade una tercera: la transferencia del conocimiento con el fin de que la universidad ocupe el papel que le corresponde como elemento económico dinamizador y motor social.

El modelo planteado debe ajustarse, además, a los objetivos señalados en la Estrategia de Lisboa, acercando los presupuestos destinados a educación a la media europea y dentro de un

¹⁵⁵ Por ejemplo, la UDC aprobó un plan de ajuste para reducir sus inversiones en un 20% en 2011 y en un 40% durante el bienio 2012-13.

marco de rendición de cuentas de las actuaciones universitarias. Así, se establecen dos líneas de actuación básicas: 1) basar, de forma creciente, la financiación universitaria en objetivos y proyectos, en base a los principios de suficiencia y equidad, y 2) lograr la financiación adecuada para alcanzar la excelencia y para el desarrollo de proyectos específicos en el contexto nacional y europeo.

En abril de 2010 la Conferencia General de Política Universitaria publicó el *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del SUE*, más conocido como el Documento Financiación Universitaria 2010. La tabla 3 permite realizar una comparativa entre los componentes que debe tener un sistema de financiación universitaria, según las recomendaciones de CUCGPU (2010), y el nuevo plan de financiación del SUG. Se comprueba, así, como el diseño del PFSUG15 ha seguido de manera clara las recomendaciones del documento del Consejo de Universidades.

Tabla 3. Estructura general del programa plurianual de financiación del documento de financiación universitaria 2010 y el nuevo plan de financiación del SUG

COMPONENTES DE LA FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA	DOCUMENTO DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA 2010	PFSUG15	% FONDOS SUG 2011	% FONDOS SUG 2015
Financiación estructural	Transferencias fijas	Costes estructurales Inversión de reparación y mejora Consejos sociales Agencia para a Calidad do SUG INEF Galicia Plazas vinculadas al Servicio Gallego de Salud	80,9	78,6
	Transferencias por capacidad investigadora	Subvención por capacidad investigadora		
	Transferencias para la compensación de los costes inducidos por la normativas estatal y autonómica	Subvención para la compensación de costes por normativas		
Financiación por resultados	Transferencias por resultados docentes	Subvención por resultados docentes	14,4	17
	Transferencias por resultados de investigación	Subvención por resultados de investigación		
	Transferencias por resultados de transferencia tecnológica e innovación	Subvención por resultados de transferencia tecnológica		
Financiación por mejora de la calidad	Transferencias por la mejora de la calidad y desarrollo del entorno	Financiación por mejora de la calidad	4,7	4,4

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Financiación del SUG (2011-2015) y Documento de financiación universitaria 2010.

Por su parte, en la tabla 4 se refleja en qué medida las recomendaciones contenidas en el Documento Financiación Universitaria 2010 han sido tenidas en cuenta en el PFSUG15. Como se constata, el PFSUG15 sigue en líneas generales las recomendaciones del informe del Consejo de Universidades. Así, por primera vez se introduce de forma significativa unos criterios de reparto basados en resultados, con lo que se pretende mejorar la eficiencia del SUG. El importe de fondos así repartidos asciende en 2011 al 12% del total, aunque se espera que en 2015 el monto total distribuido en base a resultados alcance el 30%.

Tabla 4. Objetivos de financiación universitaria y el plan de financiación del SUG

Principio	Objetivo	PFSUG15	Ajuste
Estabilidad en la financiación	Establecer un horizonte temporal amplio de suficiencia y estabilidad financiera	El nuevo modelo tendrá una vigencia quinquenal (2011-2015)	SÍ
	Hacer compatible los cambios normativos con reglas de evolución de recursos que respeten los objetivos perseguidos	Se establece un fondo específico de 1,098 millones de euros para los cambios normativos (0,3% de los fondos de 2011)	SÍ
Consideración de variables de incertidumbre en los planes de financiación	Los nuevos planes de financiación deberían servir para compartir riesgos financieros entre las universidades y la administración educativa autonómica	La evolución de la partida Financiación por resultados (14,4% de los fondos de 2011) se hace depender del crecimiento del PIB a precios de mercado	SÍ
Financiación por resultados	Distribución de la mayor parte de los fondos en base a los servicios producidos	En 2011 un 12% de la financiación se repartirá en base a resultados (convocatorias competitivas). Este porcentaje irá incrementándose paulatinamente hasta superar el 30% en 2015 debido a la incorporación de la Subvención por resultados y parte de los Costes estructurales	SÍ
	Criterios de asignación explícitos, basados especialmente en la obtención de resultados en docencia investigación y desarrollo tecnológico y transferencia	Se conocen con anterioridad los indicadores que guiarán el reparto de los fondos de la Subvención por resultados de 2013-2015. Ahora bien, se desconocen los que se utilizarán para el reparto de los Costes estructurales	Parcial
Horizonte plurianual en base al incremento de resultados	Incrementar la financiación a medida que aumentan los resultados, dentro del compromiso de austeridad presupuestaria	No se establece esta posibilidad, sino que se penalizará con menos financiación la no consecución de resultados	NO
Eficiencia en el sistema universitario	Favorecer la adecuación de los servicios universitarios a las demandas sociales, reorientación de la oferta docente, potenciar la formación continua, la transferencia del conocimiento y la tecnología y promover la mejora de la calidad	En 2011 un 14,5% de la financiación irá destinado a estos objetivos. Este porcentaje irá incrementándose paulatinamente hasta superar el 30% en 2015	SÍ
Reconocimiento de la pluralidad de actividades de las universidades /Refuerzo de las actividades de I+D y transferencia	Además de la actividad docente, hay que reconocer el peso creciente de la actividad de I+D+i. Para ello, es necesario disponer de fondos para atender a estas nuevas necesidades incentivando: la consecución de sexenios científicos, transformación del conocimiento en mejora de la competitividad, cooperación con otros centros de investigación y la captación y promoción de talento	En 2011 un 12% de la financiación irá destinada a estos objetivos. Estos fondos crecerán a un ritmo superior a la evolución del PIB regional mientras dure el PFSUG15	SÍ
Valoración de la suficiencia financiera de partida y recursos futuros	Necesidad de conocer con detalle la suficiencia financiera actual y establecer una evaluación realista de las posibilidades futuras de financiación	Exigencia a las universidades de presentar un plan de sostenibilidad financiera. Este requisito condiciona el acceso de las instituciones a la Financiación por mejora de la calidad	SÍ
Diversa composición de las actividades en cada universidad	Los nuevos planes de financiación deben reconocer la heterogeneidad y no tratar igual a los que son diferentes	Se parte de la situación anterior en el reparto de fondos, aunque se van introduciendo cambios en el reparto de los fondos con el paso del tiempo	SÍ
Mejora del ajuste oferta y demanda	Los ajustes deben tener capacidad para responder a las preferencias sociales y a los coste de prestación de servicios	Se tiene en cuenta el porcentaje de alumnos que pueden elegir una titulación en primera opción	SÍ
Adaptación al EEES	La modernización docente y metodológica debe considerarse como una de las prioridades de adaptación al EEES	No se contempla de forma específica una partida de fondos destinadas a la completa adaptación de las nuevas titulaciones al EEES	NO

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Financiación del SUG (2011-2015) y el Documento Financiación Universitaria 2010.

La importancia de los fondos destinados a I+D+i y a transferencia de la tecnología en 2011 alcanza el 12% del total de fondos. Dichos recursos crecerán a un ritmo superior a la evolución del PIB regional.

Por el contrario, el PFSUG15 no dota ningún fondo específico para favorecer la adaptación al EES.

5. Conclusiones

Desde que Galicia recibió las competencias en materia de financiación de las universidades, los sucesivos planes de financiación han permitido rebajar las distancias financieras en relación a la UPPE, si bien, estas diferencias persisten debido en parte a la menor capacidad financiera de la comunidad autónoma gallega en relación a otros territorios regionales.

En este trabajo se ha presentado un análisis detallado del PFSUG15 con el objeto de conocer si el nuevo plan introduce mejoras respecto a sus antecesores. Como se ha podido comprobar el diseño del nuevo plan responde en líneas generales a las recomendaciones del Documento de Financiación Universitaria del Ministerio de Educación (2010), incentivando que las universidades gallegas mejoren sus resultados para conseguir mayores recursos.

Así, el PFSUG15 incorpora notables mejoras en relación a sus predecesores. En primer lugar, el peso de los recursos que se repartirán tanto en base a convocatorias competitivas como a resultados ascenderá desde el 12% en 2011 a más del 30% en 2015, por lo que se espera alcanzar ganancias de eficiencia significativas en el funcionamiento de las universidades. Esto supone sin duda una importante ruptura con los presupuestos marcadamente incrementalistas de los planes precedentes.

En segundo lugar, y en línea con lo anterior, si bien el PFSUG15 “asume” una situación de status quo para 2011, sobre todo en lo que se refiere al reparto de la partida Costes estructurales, en el futuro, una parte creciente de la Financiación estructural tendrá en cuenta el logro de las distintas instituciones (hasta un 20% de los Costes estructurales en 2015). De este modo, se produce una transición suave desde planes de financiación inmovilistas, que no valoraban el desempeño de las universidades, hacia un plan dinámico que premie a aquellas que apuesten por la búsqueda de la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Un tercer avance ha sido el establecimiento de un objetivo de convergencia con el esfuerzo financiero público de la media de la OCDE. Para alcanzar dicho objetivo, la administración se obliga a que varias partidas del PFSUG15, en particular aquellas bajo la rúbrica Financiación por resultados, crezcan anualmente por encima del PIB regional.

En cuarto lugar, las subvenciones por resultados de investigación y transferencia tecnológica tienen un peso significativo en los fondos del SUG (un 12% en 2011), reconociendo las diferentes actividades llevadas a cabo por las universidades.

Finalmente, y corrigiendo errores que se arrastraban en planes pasados, se establece una comisión de seguimiento del PFSUG15 con atribuciones bastante más amplias que las de ser un mero controlador. Así, entre otras funciones, le corresponderá la revisión de la estructura del plan, o de los indicadores utilizados para medir la consecución de objetivos, en función de los resultados obtenidos. Esta tarea resulta especialmente importante dada la incertidumbre del entorno económico que nos rodea. A modo de ejemplo, baste pensar que si la evolución del PIB regional fuese negativa, algo que ha sucedido en los últimos trimestres de la década 2010, sería preciso reconducir los objetivos “macro” de financiación para alcanzar la media de la OCDE (1% del PIB), objetivo planteado para 2015 por la administración autonómica en el Anexo al PFSUG15 (Xunta de Galicia, 2010b).

Por el contrario, también hemos detectado ciertos aspectos que son mejorables. En primer lugar, la administración autonómica está desperdiciando un tiempo valioso al esperar hasta 2013 para repartir la Subvención por resultados en base a indicadores. Dado que éstos están definidos desde 2010, podría iniciarse su aplicación ya en 2011 o, si se desea un periodo de transición más amplio, en 2012.

En segundo lugar, si bien se incluyen partidas específicas para el fomento de las actividades de investigación y transferencia tecnológica, en 2011 está previsto la desaparición del plan INCITE, por lo que habrá que esperar un tiempo para conocer la incidencia de este cambio de políticas sobre los resultados de investigación y transferencia tecnológica.

Finalmente, la consideración de la adaptación del sistema universitario al EEES, probablemente el hito más importante al que se han enfrentado las universidades españolas en los últimos treinta años, no figura en los objetivos del PFSUG15.

Referencias

CES (2003): *O Financiamento do Sistema Universitario Galego*, Informe 1/2004, CES.

Castro, M. y S. Fernández (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 Y Conferencia General de Política Universitaria (CUCGPU) (2010): Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español disponible en <http://www.educacion.es/dctm/eu2015/documento-de-financiacion-26042010.pdf?documentId=0901e72b800d97ce> (consultado en marzo de 2011).

Fernández, S. (2003): "Acuerdo de financiación del sistema universitario de Galicia (Programa 2000-03): Resultados financieros" en SAN SEGUNDO, M^a. 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.

Fernández, S. y A. Vaquero (2006): "La nueva financiación del sistema universitario de Galicia: Algunas consideraciones". *Revista de Estudios Regionales* nº 76, pp. 49-75

Hernández, J. (Varios años): "Información académica, productiva y financiera de las Universidades públicas de España" en *La Universidad Española en cifras*, CRUE, Madrid.

Lago, S. y A. Vaquero (2002) (coord.): *O Sistema Universitario Galego: Balance e perspectivas*, IDEGA, Santiago de Compostela.

Ministerio de Ciencia e Innovación (2007): *Estrategia Universidad 2015. Universidades para el progreso, el bienestar y la competitividad*. Resumen, disponible en <http://www.educacion.es/dctm/universidad2015/documentos/estrategiauniversidad2015.pdf?documentId=0901e72b80049f2b> (consultado en marzo de 2011)

Ministerio de Educación (2011), *Datos y cifras del sistema universitario español 2010-11*, disponible en <http://www.educacion.es/dctm/ministerio/educacion/universidades/estadisticas-informes/>

novedades/2011-datos-cifras-10 uv.pdf?documentId=0901e72b809384a4 (consultado en marzo de 2011).

Muñoz, E., S. Fernández, A. Vaquero, I. Neira, E. Ruzo, A. Filgueira y M. L. Gómez (2004): Los Costes de calidad del sistema Universitario de Galicia, ACSUG.

Xunta de Galicia (2010a): Resolución del 22 de diciembre de 2010, por la que se dispone la publicación del acuerdo firmado por las Consellerías de Educación y Ordenación Universitaria, Hacienda y Economía e Industria y las Universidades de Santiago de Compostela, A Coruña y Vigo para el Plan de Financiación del Sistema Universitario de Galicia 2011-2015, publicado en el DOGA de 18 de enero de 2011, disponible en [http://www.xunta.es/dog/Dog2011.nsf/69dbe571cfe9ff2ec1257251004b10d8/47010b266a4ab477c125781b00527bce/\\$FILE/DOG_20110118_NUM_011.PDF](http://www.xunta.es/dog/Dog2011.nsf/69dbe571cfe9ff2ec1257251004b10d8/47010b266a4ab477c125781b00527bce/$FILE/DOG_20110118_NUM_011.PDF) (consultado en marzo de 2011)

Xunta de Galicia (2010b): Plan de financiamento do Sistema Universitario de Galicia. 2011-2015, Documento base y anexo, disponible en <http://www.edu.xunta.es/web/node/1896> (consultado en marzo de 2011).