

El nuevo plan de financiación del Sistema Universitario de Galicia (2016-2020)

SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ

Universidad de Santiago de Compostela
sara.fernandez.lopez@usc.es

ALBERTO VAQUERO GARCÍA

Universidad de Vigo
vaquero@uvigo.es

A finales de 2015, antes de terminar el período de aplicación del Plan de Financiación del Sistema Universitario de Galicia (SUG) 2011-2015, se aprobó el nuevo modelo de financiación autonómica para las tres universidades gallegas, que establecerá su marco presupuestario hasta 2020. Este nuevo sistema pone énfasis en el ajuste de las plantillas de PDI a la demanda real de estudios y mantiene el peso de la financiación

basada en resultados, dejando algunos interrogantes abiertos en relación a su aplicación. El objetivo de esta comunicación es señalar los principales elementos de este nuevo plan de financiación.

Palabras claves: financiación universitaria, indicadores de resultados, eficiencia presupuestaria, sistemas universitarios.

1. INTRODUCCIÓN

A finales de 2015, prácticamente agotado el límite temporal de ejecución del Plan de Financiación del Sistema Universitario de Galicia (SUG) aprobado en 2011 (PFSUG15), la Consejería de Cultura, 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 del SUG 2016-2020 (PFSUG20).

Siguiendo un esquema parecido al del PFSUG15, el nuevo sistema señala, al menos teóricamente, la necesidad de continuar con la financiación en base a objetivos, destinando, de forma paulatina, una menor cantidad de recursos a la financiación de naturaleza estructural. Sin embargo, un análisis más en detalle permite apreciar algunas cuestiones que desvirtúan el alcance de este objetivo. Con este trabajo se pretende analizar el nuevo modelo y ver qué novedades plantea en relación a los anteriores, así como los principales interrogantes en torno a su aplicación.

Para analizar esta serie de cuestiones, esta comunicación aborda su contenido en base a cuatro puntos. Tras esta introducción, el segundo apartado realiza un breve repaso a las diferentes etapas en la financiación del SUG desde sus inicios. El tercer apartado aborda, con detalle, el estudio del PFSUG20, tanto para su vertiente estructural, como en función de los resultados. Finalmente, a modo de corolario, se establecen una serie de conclusiones.

2. LA FINANCIACIÓN DEL SUG: UN BREVE REPASO HISTÓRICO⁵³

Cuando Galicia recibe sus competencias en materia universitaria, a partir del Real Decreto 1754/1987, de 18 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de los servicios e instituciones y medios personales y presupuestarios en materia de universidades, la financiación por estudiante era de 720 euros, una dotación muy baja si se tiene en cuenta la situación financiera en el resto de universidades españolas. A partir de ese momento se pueden diferenciar cinco etapas, en base a los distintos planes de financiación autonómicos aprobados para el SUG.

Primer período (1990-1996). Hasta 1989 la USC era la única universidad en Galicia, con campus en las siete principales ciudades gallegas (Santiago, Lugo, Ferrol, A Coruña, Vigo, Pontevedra y Ourense). Tras la aprobación de la Ley 11/1989, de 20 de julio, de Ordenación del SUG, surge una nueva situación en materia universitaria, al crearse dos nuevas universidades: la UDC y la UVI. La consecuencia inmediata fue la necesidad de diseñar, por parte de la Xunta de Galicia, su primer Plan de Financiación 1990-1996 (PFSUG96). Sin duda, el objetivo principal era tratar de igualar, desde la perspectiva financiera, a las dos nuevas universidades con la USC. Esto suponía un gran esfuerzo económico, ya que los centros y campus en estas dos

⁵³ En Fernández (2001), Castro y Fernández (2002), Lago y Vaquero (2002), Fernández (2003), Fernández y Vaquero (2005, 2006, 2011 y 2013) se puede encontrar un análisis más pormenorizado de los planes de financiación del SUG.

nuevas universidades disponían de menores recursos por alumno que la USC (Álvarez, 1997). Con el PFSUG96 también se perseguía que las tres universidades del SUG se situasen financieramente al mismo nivel que las demás universidades públicas españolas (UPE). Para ello se planteó un modelo basado en la previsible evolución del número de alumnos y de los centros que podrían abrirse, para dar cobertura al esperable incremento del alumnado y, al mismo tiempo, completar el inacabado mapa de titulaciones del SUG.

El mayor logro de este primer plan fue aproximar las dotaciones en transferencias entre las tres universidades gallegas. Así, en 1996 la transferencia real por alumno fue de 1.568 y 1.520 euros para la UDC y la UVI, respectivamente, frente a los 1.664 euros de la USC (Fernández, 2001). Durante los seis años que estuvo vigente este plan de financiación universitario la aportación autonómica supuso 1.035 millones de euros (Xunta de Galicia, 2015).

Segundo período (1997-1999). Tras finalizar el período de aplicación del PFSUG96, en 1997 se aprueba una prórroga durante tres años más, por medio de una serie de convenios entre la Xunta de Galicia y las tres universidades gallegas. Durante este período, la subvención corriente percibida por las tres instituciones se calculó multiplicando el alumnado matriculado en el año anterior por el módulo por alumno de ese mismo año, a lo que se añadió un ajuste por la inflación. Debido a este mecanismo, en la práctica esto supuso que los acuerdos se convirtieran en presupuestos incrementalistas (Fernández y Vaquero, 2006 y 2011)

Además, las tres universidades no estuvieron de acuerdo con el funcionamiento del sistema, al pasarse de un modelo 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, al quedarse reducido a un mecanismo incrementalista. La consecuencia inmediata fue un proceso continuado de negociación presupuestaria, con evidentes tensiones entre las tres universidades gallegas y la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria, ya que el modelo no tenía prácticamente en cuenta el comportamiento eficiente de las universidades, al no contemplar una financiación vía resultados. La dotación económica aportada por la Xunta de Galicia durante el bienio 1998-1999 ascendió a los 432 millones de euros (Xunta de Galicia, 2015).

Tercer período (2000-2004). Finalizada la prórroga anterior, el 27 de enero de 2000 entra en vigor el Acuerdo de financiación del SUG Programa 2000-2003. Uno de los objetivos de este nuevo plan de financiación era ajustar los recursos percibidos a la situación de cada titulación y centro. Para ello, se establecía el importe de las transferencias por alumno en función del nivel de experimentalidad y el ciclo educativo del crédito impartido, primando económicamente a las titulaciones con mayor grado de experimentalidad, puesto que su coste era notablemente mayor. Además, se planteó un mecanismo de corrección que tuviese en cuenta la evolución real del matriculado, para garantizar cierta estabilidad al sistema.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Debido a la caída de la matrícula, la mayor parte de las subvenciones autonómicas fueron calculadas en función de la dotación de 1999, corregidas en función de la inflación. Estas modificaciones derivaron, de nuevo, en un modelo incrementalista. Además, y aunque estaba previsto que el acuerdo finalizase en 2003, se mantuvo hasta finales de 2004. Durante todo este período la dotación aportada por la

Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia al SUG ascendió a 877 millones de euros (Xunta de Galicia, 2015).

Cuarto período (2005-2010). Durante este tiempo estuvo vigente el Plan de Financiación de las Universidades de Galicia 2005-2010 (PFSUG10). De nuevo, este plan de financiación mantuvo un carácter fundamentalmente incrementalista, ya que el fondo incondicionado, para cubrir los costes ordinarios de las universidades, y la financiación destinada a la Reparación, Ampliación y Mejora de Centros (RAM) supuso más del 85% del presupuesto global. Además, la evolución de los importes se hizo depender del comportamiento de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Xunta de Galicia. En esta situación, la dotación asignada permitió que cada universidad percibiese una cantidad superior en un 8% a la percibida en 2004.

Debido al elevado peso del fondo incondicionado, los fondos competitivos (que financiaban la mejora en la calidad, la participación en el Plan Gallego de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) e inversiones) supusieron únicamente el 8% de todas las cantidades. Esto dio al traste con la experiencia de los contratos- programa, puesto que la financiación por esta vía fue muy escasa.

Además, el PFSUG10 todavía preveía la existencia de un fondo de nivelación destinado a la UDC y la UVI, que buscaba equiparar la financiación recibida por estas dos universidades a la obtenida por la USC. Los importes de esta partida, al igual que sucedió con el fondo incondicional, quedaron vinculados a la evolución registrada por los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Xunta de Galicia más un punto. Esto se tradujo en una dotación global de un 1,72% de los fondos totales asignados en 2005.

Además, en el PFSUG10 se contemplaban las aportaciones al Servicio Gallego de Salud (SERGAS) para la dotación de plazas vinculadas, las cantidades percibidas vía convenio o las aportaciones destinadas al plan de saneamiento de la USC. Para 2005 el monto total asignado inicialmente al SUG fue de 299 millones de euros, ascendiendo a 422 millones en 2010 (Xunta de Galicia, 2015). Sin embargo, debido al descenso de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Xunta de Galicia, la dotación real para 2010 fue de casi 392 millones de euros, una cifra 30 millones por debajo de la estimación inicial.

Sin lugar a dudas, el PFSUG10 presentó importantes deficiencias. En primer lugar, su diseño se caracterizó por la ausencia de un análisis previo de la situación financiera del SUG, algo imprescindible en cualquier plan de financiación, lo que perjudicó su diseño y aplicación. En segundo lugar, el PFSUG10 no permitió planificar, puesto que en ningún momento se hizo referencia a indicadores tan habituales en otros planes de financiación como el gasto en educación universitaria en relación al PIB regional o el gasto por alumno. Es más, como fue señalado, la evolución de los fondos quedó vinculada al comportamiento de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Xunta de Galicia, con independencia del comportamiento de la matrícula u otras necesidades que podían tener las universidades. Esto se tradujo, debido a la crisis económica, en un descenso continuado de las aportaciones autonómicas al SUG, cuestión que ya se ha señalado.

En tercer lugar, el PFSUG10 careció de criterios de reparto claros en algunas de las partidas, cayendo, nuevamente, en la misma limitación del resto de planes de financiación previos y un excesivo incrementalismo, casi abandonando la financiación por resultados, lo que hubiera permitido introducir notables mejoras en materia de eficiencia.

Finalmente, la crisis económica, iniciada a finales de 2007, supuso fuertes recortes presupuestarios, especialmente en 2009 y 2010, que desvirtuaron los objetivos previsto del PFSUG10. De esta forma, la excesiva dependencia del fondo incondicionado de la evolución de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Xunta, algo que parece endémico en todos los planes de financiación del SUG, provocó una importante reducción de las aportaciones del gobierno autonómico. Basta con recordar que la evolución de los ingresos no financieros de la Xunta de Galicia pasaron de crecer el 8,3% en 2008, a experimentar un descenso del 2% y del 11,3% en 2009 y 2010, respectivamente (Xunta de Galicia, 2015). Esta situación provocó la necesidad de realizar aportaciones complementarias de 13,9 millones y 28,4 millones de euros para 2009 y 2010, respectivamente, con el objetivo de intentar mitigar el recorte de financiación derivado de la indiciación de las aportaciones autonómicas del PFSUG10.

Quinto período (2011-2015). Durante este cuatrienio estuvo vigente el Plan de Financiación de las Universidades en Galicia 2011-2015 (PFSUG15) y por primera vez en la historia de los planes de financiación del SUG, se abandona la orientación mayoritariamente incrementalista. El PFSUG15 se basaba en tres tipos de fondos: 1) el estructural, que contaba con una subvención fija y extraordinaria y una subvención para la compensación de los costes generados por la normativa estatal y autonómica; 2) el de resultados, basado en una subvención por resultados docentes, de investigación y por transferencia tecnológica; y, 3) finalmente, el fondo para la mejora de la calidad, que buscaba incrementar la calidad de los outputs universitarios. Los recursos no asignados al fondo estructural se repartirían tanto en base a convocatorias competitivas, como a resultados, suponiendo un porcentaje creciente de la financiación total; desde el 12% en 2011, a más del 30% en 2015. Con este nuevo esquema, se produjo una importante ruptura con los presupuestos marcadamente incrementalistas, que venían repitiéndose sistemáticamente en los anteriores planes.

Además, si bien el PFSUG15 parte de la situación financiera inicial de 2011, en especial en aquello relativo a los costes estructurales, una parte creciente de la financiación estructural tuvo en consideración los objetivos alcanzados por las universidades gallegas. Lo anterior permitió una transición desde una financiación independiente del esfuerzo de las universidades, hacia un sistema que premiaba a aquellas instituciones que buscaban el mejor resultado en la utilización de los fondos públicos (Fernández y Vaquero, 2013).

En el marco del nuevo sistema de financiación, se estableció, por primera vez, el objetivo de convergencia con el esfuerzo financiero público de la media de la OCDE. Para ello, se aprobó que la financiación por resultados, creciese anualmente por encima del PIB regional, en vez de utilizar la evolución de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Xunta de Galicia. Además, las subvenciones por resultados de investigación y transferencia tecnológica tuvieron un peso significativo en los fondos del SUG, bastante más elevado que en planes anteriores (un 12% en 2011), lo que fue un paso importante en el reconocimiento del

esfuerzo llevado a cabo por las universidades. Finalmente, se estableció una comisión de seguimiento del plan de financiación, con atribuciones bastante más amplias que las de ser un mero controlador, lo que garantizó cierto análisis temporal.

Sin embargo, el PFSUG15 también presentó algunos problemas de indudable calado (Fernández y Vaquero, 2013). En primer lugar, la dotación prevista en el fondo estructural, para satisfacer el gasto corriente de las universidades no fue suficiente para el mantenimiento de las instituciones. Unido a lo anterior, su reparto, basado en criterios históricos, supuso un “suma y sigue” de los anteriores problemas de financiación. Precisamente, esta fue quizás la principal debilidad del PFSUG15, lo que provocó una importante falta de equidad en el reparto de los fondos.

En segundo lugar el PFUG15 en vez de distribuir los recursos entre las universidades con criterios explícitos y proporcionales a sus actividades, optó por asignar la mayor parte del presupuesto en función de la “herencia recibida” (Fernández y Vaquero, 2013). Por ejemplo, no se tuvo en cuenta ni la diferente tipología del alumnado, el volumen de créditos evaluados y aprobados, ni tampoco su relación entre ellos. Tampoco se consideró el grado de progresión en la carrera académica y la actividad del Personal Docente e Investigador (PDI). Además, cuando se aplicaron indicadores de productividad por PDI, estos, a menudo, utilizaron como denominador común el PDI doctor, lo que, sin aplicar ninguna corrección, perjudica a aquellas universidades donde un mayor porcentaje de su PDI sea doctor, algo que a priori parece contradictorio.

En tercer lugar, el PFSUG15 fue, de nuevo, una oportunidad perdida para intentar tratar por igual a todas las universidades, pero al mismo tiempo, justificando el reconocimiento a realidades distintas a través de criterios explícitos y consensuados. Con el importante peso de la financiación estructural, las ligeras mejoras de la financiación no incondicionada quedaron bastante diluidas.

En cuarto lugar, la vinculación de las dotaciones a la evolución del PIB regional perjudicó a las universidades, debido a las tasas de decrecimiento que experimentó la economía gallega durante la crisis económica. Es más, resulta cuestionable que sabiendo desde finales de 2007 que Galicia, al igual que España, estaba inmersa en una situación de crisis económica, no se hubiera apostado por algún otro indicador distinto para establecer la evolución de las dotaciones.

Finalmente, la liquidación de los presupuestos autonómicos dedicados al SUG (Xunta de Galicia, 2015) permite señalar como en 2014 (último año disponible de presupuestos liquidados) se dotaron 374,5 millones de euros, una cifra muy inferior a la cantidad transferida el primer año de vigencia del PFSUG15 (390,6 millones de euros) y muy alejada de la dotación de 2009 (416 millones de euros). Estas dotaciones ponen de manifiesto el importante retroceso presupuestario que se ha producido en el SUG desde 2009 hasta 2014.

En resumen, por primera vez, y siguiendo el modelo valenciano de financiación universitaria, con el PFSUG15 se apostó por una financiación parcial por objetivos, al mismo tiempo que se trató de atender a las necesidades estructurales de las tres universidades gallegas. Además, este nuevo sistema obligó a que las tres universidades gallegas se fijasen metas, y en función

de su grado de consecución, percibieran fondos. Sin embargo, la dotación por objetivos que se planteó fue claramente mejorable, ya que el peso de la financiación estructural siguió siendo demasiado elevado, sobre todo si lo que se pretendía era primar la eficiencia del gasto.

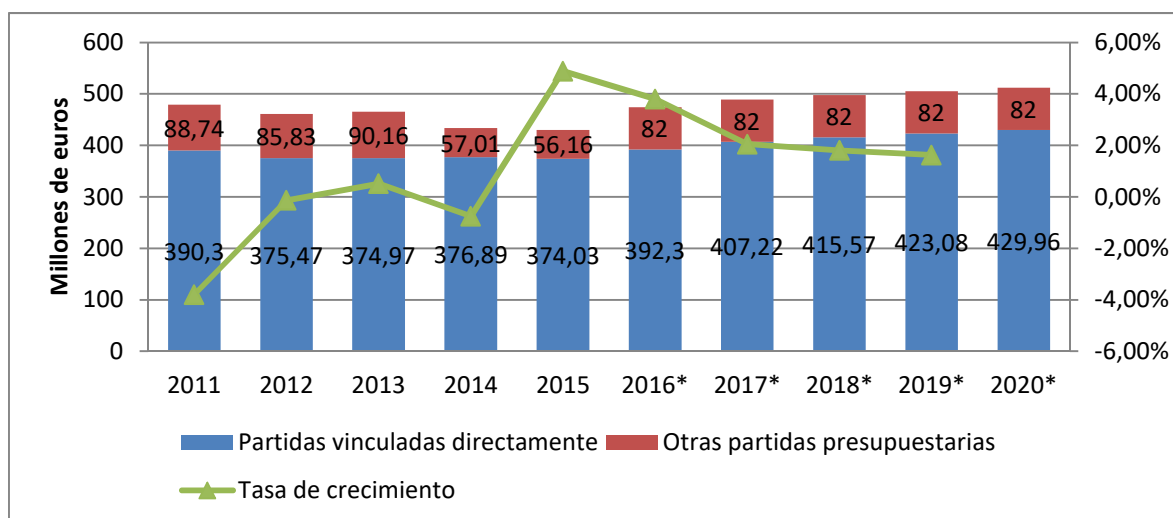
3. EL PLAN DE FINANCIACIÓN DEL SUG (2016-2020)

Una vez señalada la evolución de los planes anteriores de financiación del SUG, el objeto de este apartado es analizar en detalle el actual plan de financiación del SUG 2016-2020 (PFSUG20).

Desde la Xunta de Galicia se ha señalado que el PFSUG20 tiene tres principios rectores: i) el establecimiento de un horizonte amplio de suficiencia y estabilidad financiera para que el SUG consiga un desarrollo ordenado de sus políticas durante el período de vigencia del plan; ii) la definición de criterios de asignación de recursos basados en el coste estandarizado de la docencia y en resultados en indicadores de docencia, investigación y transferencia y, iii) la adecuación de la oferta con la demanda social, a través de la orientación de la docencia, la potenciación de la formación continua y la transferencia tecnológica y la mejora de la calidad (Xunta de Galicia, 2015).

El PFSUG20 contempla dos bloques financieros para alcanzar los objetivos anteriores: una dotación de partidas vinculadas directamente a créditos del PFSUG20, con una dotación global de 2.068,13 millones de euros, a la que hay que añadir las aportaciones procedentes de otras partidas presupuestarias no vinculadas directamente al PFSUG20 (convenios con otras Consejerías de la Xunta de Galicia, Fondos Europeos, Fondos de la Agencia Gallega de Innovación, de naturaleza estatal o local, etc.). Para este segundo bloque se estima un monto global de 410 millones de euros a razón de 82 millones para cada uno de los 5 años de vigencia del PFSUG20 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Dotaciones presupuestarias de la Xunta de Galicia al SUG (2011-2020)

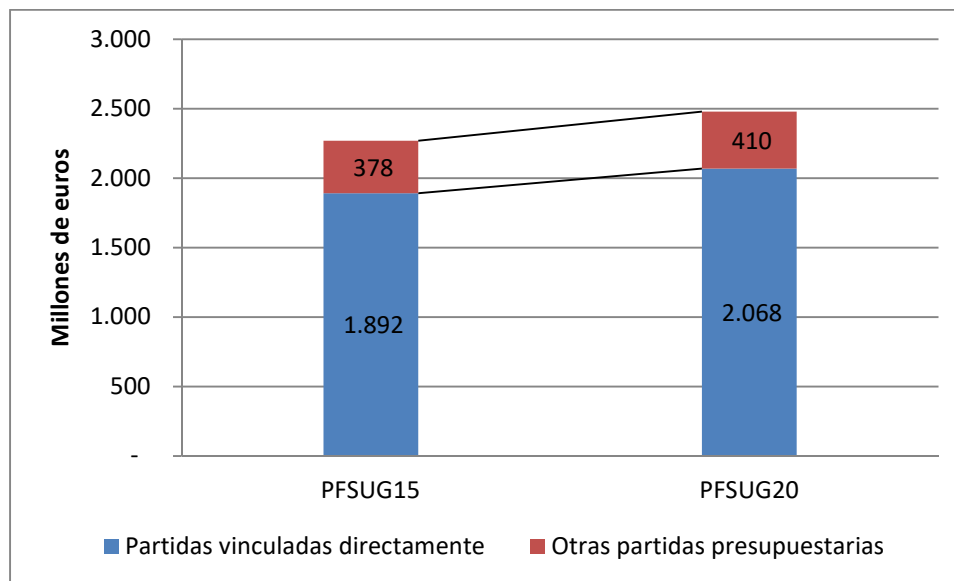


Notas: * Dotaciones previstas para el periodo del PFSUG20 (2016-2020)

Fuente: Elaboración propia a partir de Xunta de Galicia (2015)

En principio, las partidas vinculadas directamente al PFSUG20 se estima que experimenten un crecimiento anual siempre superior al 1,5%. No obstante, las cifras hablan por sí solas, ya que en 2016, el SUG, con el nuevo modelo de financiación, estaría recibiendo una aportación ligeramente inferior a la de 2011. Por lo tanto, de cumplirse las previsiones, durante el próximo quinquenio los fondos públicos a repartir en el SUG por el PFSUG20 serán de 2.478,13 millones de euros. La cuantía global supondría un incremento del 9,19% si se compara con la financiación efectivamente percibida entre 2011 y 2015 (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Dotación total de la Xunta de Galicia a los PFSUG15 y PFSUG20



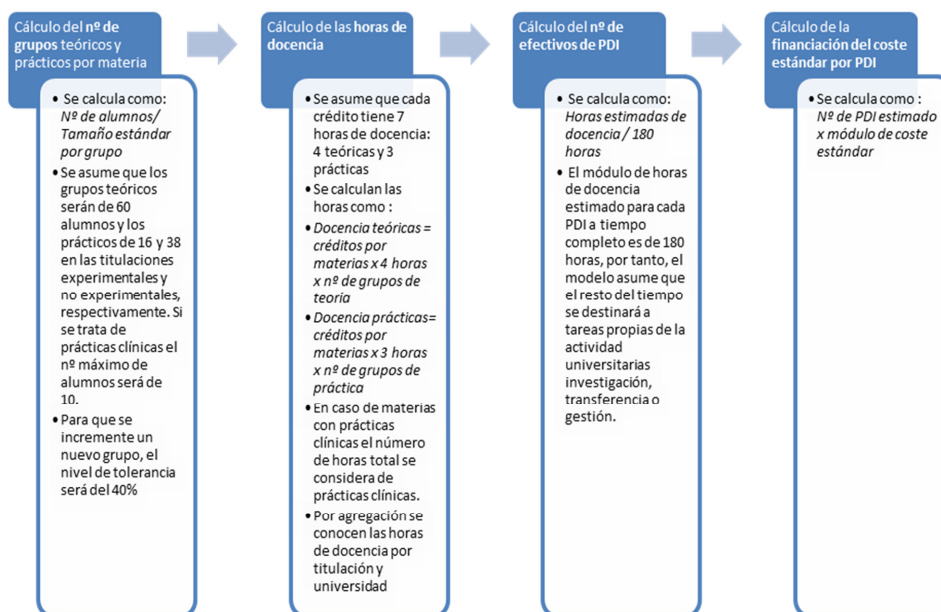
Fuente: Elaboración propia a partir de Xunta de Galicia (2015)

El PFSUG20 dota dos fondos: 1) el estructural y 2) el de resultados (ver Cuadro 2), que estarán comunicados, de forma que si uno de ellos decrece, el otro aumentará para garantizar la dotación anual aprobada. Siguiendo con el marco aprobado en el PFSUG15, en el PFSUG20 se avanza en el reparto vía objetivos, al desaparecer los criterios “históricos” de reparto. Así, en 2016 el 66,6% de los recursos procederán de la financiación estructural, mientras que el 33,4% será vía resultados, de forma que en el 2020 se alcance el 40% de los recursos totales.

3.1. Financiación estructural

El bloque financiero más importante es el fondo estructural, que engloba los recursos destinados al funcionamiento del SUG en sus tareas de docencia. Dentro de este fondo se distinguen dos partidas: el coste estándar y la RAM. Sin duda, la primera supone la partida más importante dentro del PFSUG20. Su cálculo se basa en el coste estimado de las necesidades del PDI y el PAS para la prestación del servicio, recuperando en parte la filosofía del PFSUG96. En particular, el proceso para la estimación de los costes del PDI queda reflejado en el Gráfico 3.

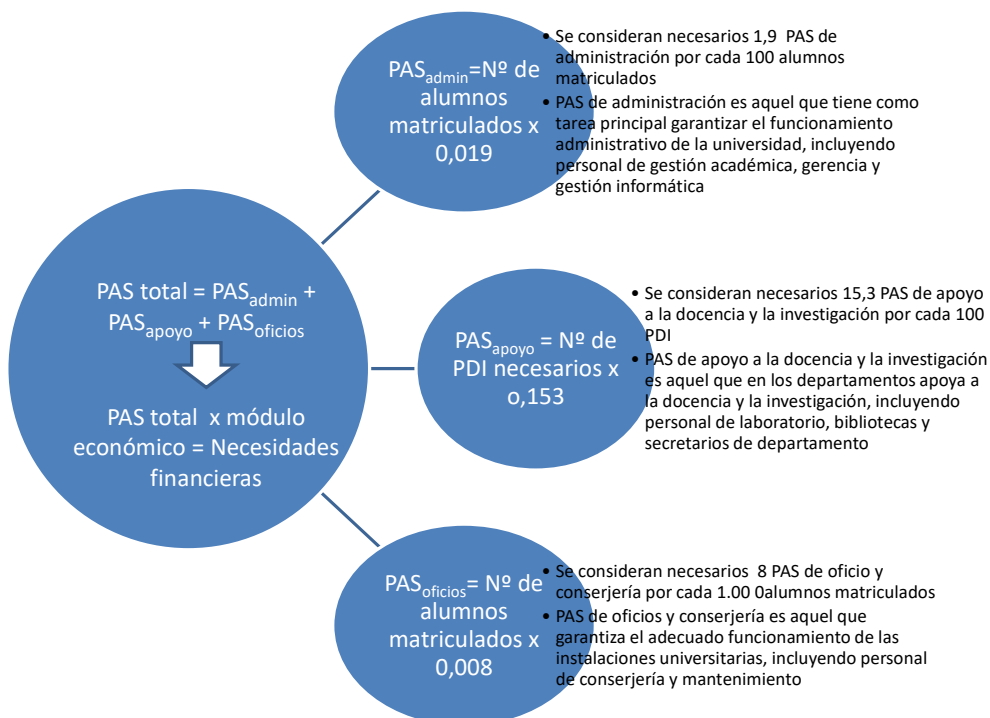
Gráfico 3: Proceso para la estimación de la financiación por necesidades de PDI (coste estándar)



Fuente: Elaboración propia a partir de Xunta de Galicia (2015)

Además, dentro del coste estándar también se considera el coste del PAS necesario para que las universidades puedan desempeñar sus tareas. En este sentido, el Gráfico 4 refleja el proceso y los parámetros utilizados en su cálculo

Gráfico 4: Proceso para la estimación de la financiación por necesidades de PAS (coste estándar)

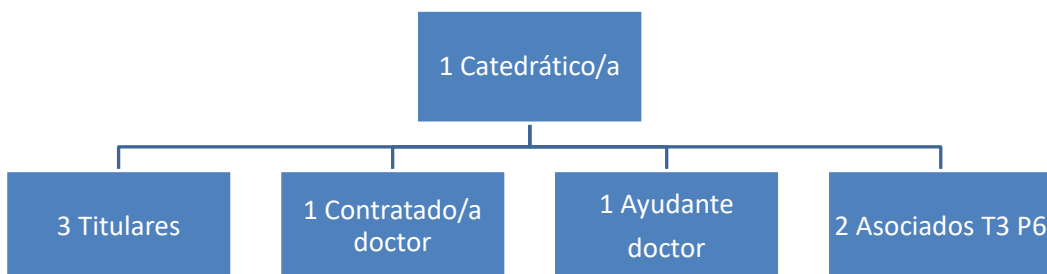


Fuente: Elaboración propia a partir de Xunta de Galicia (2015)

De los visto se extrae que el número de alumnos matriculados, dado que el resto de parámetros está fijado, es la variable que determinará la financiación final de la partida “coste estándar”. En este sentido, se aprecia el interés del gobierno autonómico por encaminar a las universidades a que ajusten sus estructuras de personal (PDI y PAS) a la dimensión real de sus actividades, fundamentalmente docentes. Los cálculos anteriores se basan sobre datos que han de ser fácilmente fiables y contrastables. En caso de que no sea posible acceder a ellos en condiciones adecuadas, el PFSUG20 establece que se asignaría en esta partida una cuantía equivalente al 90% de la recibida en el ejercicio anterior. Por lo tanto, se busca primar la transparencia en la información utilizada para los cálculos base.

Ahora bien, quedan varios interrogantes en relación a estas partidas. En primer lugar, no se han hecho públicos los módulos de financiación por PDI y por PAS, cuyas cuantías no aparecen recogidas de forma explícita en el PFSUG20, siendo la “clave de bóveda” del plan. El gobierno autonómico, si bien no hace explícita esta cuantía, sí que ha ido más allá y ha establecido lo que considera la “distribución tipo” del PDI, ratificando nuestra percepción inicial del interés de la Xunta de Galicia por hacer que las universidades reestructure sus plantillas. En este caso en particular, su intención de que las instituciones recuperen estructuras organizativas piramidales. Así, presuponen 1 catedrático/a por cada 7 personas de plantilla, 5 estables (tres titulares, 1 contratado doctor y 1 ayudante doctor) y 2 asociados⁵⁴ (ver Gráfico 5).

Gráfico 5: Distribución del PDI asumida por el PFSUG20 (coste estándar)



Fuente: Xunta de Galicia (2015)

En segundo lugar, en el cálculo del PAS de apoyo a la docencia y la investigación se menciona explícitamente que dependerá del PDI necesario, lo cual a priori hace pensar en que el plan se basaría en el PDI estimado en base al número de alumnos. Sin embargo, posteriormente se indica que se utilizará el dato de PDI publicado por la estadística del Ministerio de Educación,

⁵⁴ En el caso del PAS no se propone ninguna estructura tipo, sino que se asume la que actualmente presentan las universidades gallegas mediante el uso de ponderaciones.

Cultura y Deporte (MECD). Por lo tanto, no queda claro cuál será el criterio finalmente utilizado para efectuar este cálculo.

Por su parte la financiación RAM presenta como diferencia importante con respecto a los planes anteriores, el hecho de que en 2020 se repartirá en su totalidad en función del porcentaje correspondiente a la valoración de los bienes inmuebles de cada universidad. Para alcanzar esta cifra, se parte en 2016 de un 50%, mientras que el otro 50% todavía se distribuye en función de los criterios aplicados en 2015 (fundamentalmente históricos), para ir incrementando un 12,5% cada año hasta alcanzar ese 100%. Habrá que ver si finalmente se cumplen las previsiones.

Por último, en la financiación estructural del PFSUG20 se incluyen, al igual que en PFSUG15 las partidas de financiación del INEF y de las plazas SERGAS.

3.2. Financiación por resultados

Esta partida incluye cuatro subfondos. En primer lugar, destaca el correspondiente a “Otros costes asociados a la enseñanza universitaria” que incluiría la financiación destinada a la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Galicia (ACSUG), la de los Consejos Sociales de las tres universidades gallegas, la Fundación ROF Codina, y los Centros asociados a la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)⁵⁵.

En segundo lugar está el subfondo “Complementos retributivos y compensación de matrículas”. Este comprende la financiación para compensar a las universidades por los costes inducidos por la normativa estatal y autonómica, que hacen referencia tanto a los complementos retributivos (ya considerados en el PFSUG15), como a las matrículas del alumnado. Esta última partida surge por el hecho de que Galicia es la comunidad autónoma que tiene el precio medio más bajo a nivel nacional en primera matrícula, 11,89 euros por crédito en el curso 2014-15 (frente a 18,5 euros por crédito de media) y que, además, se ha mantenido constante desde el curso 2010-11 (MECD, 2015). Además, se comprueba como en ambos subfondos se incluyen partidas que poco o nada tienen que ver con la financiación por resultados o basada en objetivos. Si se descuentan estos importes, la financiación por resultados se reduciría por debajo del objetivo del 33,4% inicial.

En tercer lugar está el subfondo “Panel de indicadores”, que incluye una batería de 12 indicadores que buscan la mejora de las universidades en cuestiones de docencia (16%), investigación (77%) e internacionalización (1%). Se observa, por tanto, una clara concentración de los indicadores en el área de investigación, muy por encima del 33% del PFSUG15. En particular, en el cuadro 1 se compara la propuesta de indicadores del PFSUG20, con la del Documento de Financiación Universitaria 2010 del Consejo de Universidades. A partir del mismo se comprueba como de los doce indicadores utilizados para el reparto de los fondos condicionados al cumplimiento de objetivos, solo cinco seguirían las recomendaciones del

⁵⁵ Además, incluye convenios vinculados a líneas de investigación como el Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Galicia (Bugalicia), el Centro de Supercomputación de Galicia (Cesga), la cofinanciación para la captación de talento o los centros singulares de investigación.

Documento de Financiación Universitaria⁵⁶. Este sería el caso la tasa de graduación y los alumnos de posgrado por graduado, la producción científica, transferencia de tecnología y proyección internacional. Dicho en términos de ponderaciones, el 33% de los fondos destinados a la mejora de indicadores se basan en la propuesta del Documento de financiación universitaria 2010, una cifra inferior al 66,5% que se tenía del PFSUG15 (Fernández y Vaquero, 2013). Por lo tanto, para la confección del PFSUG20, la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria se aleja de los indicadores recomendados por el Consejo de Universidades (ver Cuadro 1).

Por otra parte, se introducen indicadores nuevos, todos ellos en el ámbito de la investigación. Este sería el caso del número de sexenios concedidos entre sexenios potenciales por profesorado doctor, ingresos de investigación por proyectos competitivos, número de grupos de investigación en activo con ayudas, captación del talento investigador, tesis doctorales defendidas o proyectos nacionales e internacionales.

En cualquier caso, en este apartado parece comprobarse la falta de algunos relevantes como son los de adaptación a las necesidades sociales (alumnos matriculados en su opción preferida o tiempo medio en encontrar un empleo) o la relación entre la universidad y la empresa, que sí estaban presentes en el PFSUG15. Tampoco se plantea indicador alguno en relación a la integración con el entorno o gestión, que sí figuraban en el PFSUG15. Tampoco hay indicadores relacionados con los campus universitarios no centrales (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra), que sí aparecían en el PFSUG15, para potenciar precisamente el desarrollo de estos campus. En consecuencia, se manifiesta una polarización de los indicadores en torno a la investigación y un abandono completo de aquellos que buscaban una adaptación con el entorno.

Finalmente es preciso señalar que los indicadores presentados no se encuentran relativizados por el tamaño de las universidades, lo que supone un hándicap para la consecución de financiación para aquellas instituciones de menor tamaño, que probablemente hubieran preferido un mayor peso de la dotación no incondicionada en el PFSUG20, o al menos que para la obtención de financiación por la vía de los resultados se hubiera tenido en cuenta la dimensión de cada universidad.

Cuadro 1: Propuesta de indicadores de seguimiento del PFSUG20 y el documento de financiación universitaria 2010

Área del indicador y ponderación global	Indicador PFSUG20 y ponderación individual	Definición del indicador del PFSUG20	Documento de financiación universitaria 2010
Docencia (16%)	Tasa de graduación (6%)	Número de alumnos que terminan su estudios a su debido tiempo	Tasa de graduación. Porcentaje de estudiantes que finalizar el estudio en el tiempo previsto en el plan de estudio o en un año académico más
	Alumnos de postgrado por graduado (10%)	Alumnos de nueva matrícula en postgrado por alumno graduado en el curso anterior	Transición a postgrado. Tasa de transición a estudios de master/doctorado

⁵⁶ Este documento proponía un total de 20 indicadores.

Área del indicador y ponderación global	Indicador PFSUG20 y ponderación individual	Definición del indicador del PFSUG20	Documento de financiación universitaria 2010
Investigación (77%)	Producción científica (10%)	Número de documentos publicados al año por cada universidad y recogidos en las bases de datos de la Web of Science, ponderado por el número de profesores de cada universidad anualmente	Indicadores de I+D+i. Número de publicaciones respecto al número de investigadores
	Resultados de investigación de carácter académico. Sexenios (5%)	Relación entre sexenios conseguidos y sexenios potenciales por PDI doctor Porcentaje de PDI doctor con número de sexenios óptimo (cociente entre el PDI doctor con el máximo número posible de sexenios y el PDI universitario con sexenios potenciales)	No equivalente
	Ingresos de investigación (15%)	Importe de contratos de I+D y consultorías Importe facturado por prestación de servicios	No equivalente
	Número de grupos de investigación que se encuentran activos con ayudas (10%)	Número de grupos de investigación que se encuentran activos con ayudas vigentes en convocatorias y convenios de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria en relación al número de grupo de investigación activos	No equivalente
	Captación del talento investigador (20%)	Número de investigadores captados por la universidad en los programas de referencia internacionales, nacionales y autonómicos respecto a la totalidad de los investigadores del SUG	No equivalente
	Visibilidad de la producción científica (10%)	Promedio de las citas recibidas por las publicaciones anuales de cada universidad en relación al número de PDI de dicha universidad	No equivalente
	Tesis doctorales defendidas (2%)	Número de tesis doctorales defendidas anualmente ponderado por cada 100 profesores	No equivalente
	Proyectos nacionales e internacionales (5%)	Número de proyectos obtenidos en convocatorias del Plan Nacional Número de proyectos obtenidos en convocatorias del programa marco de la UE	No equivalente No equivalente
Transferencia de tecnología (6%)	Resultados de investigación. Patentes en explotación (6%)	Número de patentes y registros de software concedidos entre el número de PDI doctores	Transferencias del conocimiento. Patentes solicitadas en la EPO (Por millón de habitantes)
Proyección Internacional (1%)	Alumno extranjero total matriculado en grados y master (1%)	Alumnos de programas de intercambio internacional entre alumnos matriculados en la universidad	Movilidad internacional. Porcentaje de estudiantes extranjeros sobre el total de estudiantes matriculados

Fuente: Elaboración propia a partir del PFSUG20 y el Documento de financiación universitaria 2010

En cuarto lugar estaría el “Subfondo de fomento de la I+D+i” que incluiría, a pesar de lo que indica su nombre, el antiguo fondo de mejora de la calidad. En particular, el PFSUG20 prevé asignar 5 millones de euros a acciones de mejora en 2016 (1 millón por cada línea de actuación). Estas acciones pueden girar en torno a: 1) la colaboración en grados universitarios, 2) la impartición de grados en inglés, 3) la impartición de un mínimo del 50% de las materias del grado en gallego, 4) programas de mejora en rankings internacionales, y 5) mejoras de la estructura organizativa en los campus centrales. Ahora bien, para conseguir financiación, las universidades han de realizar propuestas operativas relativas a cada acción. Además, anualmente, en función de las prioridades del gobierno gallego, estas líneas de actuación pueden variar.

El resto de la financiación del subfondo de fomento de la I+D+i se repartirá en base a convocatorias competitivas.

El Cuadro 2 posibilita una comparativa del PFSUG15 con el PFSUG20 en términos de dotación, criterios de crecimiento y reparto.

Cuadro 2: PFSUG15 vs. PFSUG2010: dotación, criterios de crecimiento y reparto

PSGUG15				PSGUG20				
Partidas	% en 2011	Crec.	Criterios de reparto		Partidas	% en 2016	Crec.	Criterios de reparto
			2011	2012-2015				
1. Financiación estructural	80,9				1. Financiación estructural	66,6		
1.1.Subvención fija								
1.1.1. Costes estructurales		r	28% UDC, 43% USC, 29% UVI	Aumenta anualmente un 5% la proporción del fondo que se reparte en base a resultados	1.1. Coste estándar		r	En función del coste estimado de la docencia oficial y de las necesidades funcionales
1.1.2. Inversiones en reparación y mejora		0%	29% UDC, 39% USC, 32% UVI	N.E.	1.2. RAM		0%	En 2016 el 50% se repartirá en función del reparto de 2015 y el otro 50% en función de la valoración de los bienes inmuebles. Este último porcentaje incrementará anualmente un 12,5%, hasta alcanzar el 100% en 2020
1.1.5. INEF Galicia		r	100% UDC		1.3 INEF Galicia			100% UDC
1.1.6. Plazas del Servicio Gallego de Salud (SERGAS)		r	19% UDC, 80% USC, 1% UVI		1.4. Plazas del Servicio Gallego de Salud (SERGAS)			
					2. Financiación por resultados	33,4		
1.1.3. Consejos sociales		N.E.	33% UDC, 33% USC, 33% UVI		2.1. Otros costes asociados a la enseñanza universitaria		0% & r	ACSUG
1.1.4. Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Galicia (ACSUG)		N.E.	100% ACSUG					
1.3. Subvención para la compensación de costes por normativas		N.E.	29% UDC, 39% USC, 32% UVI	N.E.	2.2. Complementos retributivos y compensación por matrículas			
2. Financiación por resultados	14,4							
2.1.Subvención por resultados		2x%PIBrn	27% UDC, 40% USC, 33% UVI (3)	Para 2013-2015 indicadores en las áreas de acción	2.3. Panel de indicadores de resultados		%PIBr	12 indicadores
1.2. Subvención por capacidad investigadora		N.E.	C.C.		2.4 Fomento de la I+D+i		%PIBrnx2	C.C.
2.2. Subvención por resultados de investigación		%PIBrn+3%						
2.3. Subvención por resultados de transferencia tecnológica		%PIBrn+3%						
3. Financiación por mejora de la calidad	4,7	N.E.	26% UDC, 44% USC, 30% UVI	Cumplimiento de los planes de sostenibilidad.	2.4.1. Mejora de la calidad			Contratos-programa

Notas: r = incrementos retributivos básicos y complementarios del personal al servicio de la comunidad autónoma; C.C. = convocatorias competitiva; N.E. = No especificado; %PIBrn / %PIBr =Tasa de crecimiento anual del PIB regional en términos nominales/reales; t= crecimiento anual de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la comunidad autónoma.

Fuente: Elaboración propia a partir del PFSUG20, PFSUG15 y Fernández y Vaquero (2013)

4. CONCLUSIONES

A tenor de lo analizado, el PFSUG20 supone ciertos avances con respecto a los planes anteriores y deja abiertos algunos interrogantes. En primer lugar, buena parte de la financiación (en torno a un 66% en 2016) se establece en base a modelos de financiación basados en fórmulas que dependen de la demanda real de alumnos de cada universidad (inputs), abandonándose los criterios históricos de reparto que lastraban planes anteriores. En este sentido, el ejecutivo gallego ha querido ir más lejos y ha, implícitamente, definido lo que considera que debe ser la plantilla de PDI adecuada; una plantilla donde el personal destine 180 horas a docencia y haya 1 catedrático por cada 6 PDI a tiempo completo aproximadamente. Estos parámetros, anticipamos que provocarán tensiones en las universidades cuya plantilla media no se ajuste a tales criterios. A modo de ejemplo, favorecerá a universidades donde el PDI, en términos medios, puede llegar a impartir hasta 320 horas por su propia normativa de intensificación docente (al no tener sexenios de investigación o carecer de sexenio “vivo”), o donde se mantenga la ratio catedrático/otras categorías de PDI, perjudicando a las universidades que se sitúen en el otro extremo.

Otro interrogante en relación a la financiación basada en el número de alumnos es que dentro del coste estándar no se asumen la gestión de alumnos oficiales como son los alumnos de doctorado. Un volumen que puede llegar a superar los 1.000 alumnos en alguna de las universidades gallegas y, que si bien es cuestionable que encajen en el resto de horas del PDI, sin duda generan una carga administrativa importante que debería financiarse en lo que a coste de PAS se refiere.

Asimismo, la financiación por resultados (en torno a un 34% en 2016) no tiene tanto peso como a priori define el PFSUG20, puesto que hay subfondos que claramente no se vinculan a ningún resultado, en particular “Otros costes asociados a la enseñanza universitaria” y “Complementos retributivos y compensación de matrículas”.

Además, dicha financiación contempla en una parte importante un reparto en base a outputs que son cuestionables, tanto en su elección, al ignorar algunos que recogen aspectos claros de la demanda social, como en su cómputo, al no quedar suficientemente determinado que universidades con una dotación de medios diferentes compiten en igualdad de circunstancias.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- 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-Conferencia General de Política Universitaria (2010): *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)*,

Madrid, <http://www.mecd.gob.es/dms-static/ffbf038-3f32-44da-b442-cd174c98eb72/2010-documento-financiacion-pdf.pdf>

- 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^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, <http://www.economicsofeducation.com/wp-content/uploads/getafe2003/31.pdf>
- Fernández, S. y Vaquero, A. (2005): "La financiación del sistema universitario de Galicia desde una óptica comparada: cuestiones para un debate", *XXXI Reunión de Estudios Regionales*, Alcalá de Henares, <http://www.aecr.org/web/congresos/2005/ponencias/p7.pdf>
- Fernández, S. y Vaquero, A. (2006): "La nueva financiación del Sistema Universitario de Galicia: Algunas consideraciones", *Revista de estudios regionales* nº 76, pp. 49-75, <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf840.pdf>
- Fernández, S. y Vaquero, A. (2011): "El modelo de financiación de la universidad gallega 2011-2015", *XX Jornadas de Economía de la Educación*, Málaga, http://2011.economicsofeducation.com/malaga2011/Primero_vaquero.pdf
- Fernández, S. y Vaquero, A. (2013): "El modelo de financiación de la universidad gallega (2011-2015): un análisis de su suficiencia y eficiencia. *Revista Gallega de Economía*, nº 22(1), pp. 73-96, http://www.usc.es/econo/RGE/Vol22_1/castelan/art4c.pdf
- Lago, S. y Vaquero, A. (2002) (coord.): *O Sistema Universitario Galego: Balance e perspectivas*, IDEGA, Santiago de Compostela, <http://firgoa.usc.es/drupal/files/xornadassi.pdf>
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2015): *Datos y cifras del sistema universitario. Curso 2014-15*, Madrid, <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/Datos-y-Cifras-del-SUE-Curso-2014-2015.pdf>
- Xunta de Galicia (2015): *Plan Galego de Financiamento Universitario*, Xunta de Galicia, http://www.edu.xunta.es/portal/sites/web/files/pgfu_2016-2020.pdf