

VALORACIONES ECONÓMICAS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN LA UNIVERSIDAD GALLEGA

Sara Fernández López y Alberto Vaquero García

Universidad de Santiago de Compostela y Universidad de Vigo

ABSTRACT

La búsqueda de nuevos sistemas de financiación para la Universidad Pública ha sido una constante en los últimos años. A lo largo de las dos últimas décadas los gestores universitarios han pasado de aplicar técnicas incrementalistas a utilizar modelos financieros que tuvieran en cuenta los objetivos educativos y garantizaran una planificación financiera a medio y largo plazo.

La financiación del Sistema Universitario Gallego (SUG) no ha sido ajena al proceso anterior. Desde la segregación de la Universidad de Santiago de Compostela y la creación de las Universidades de A Coruña y Vigo hasta la actualidad, una de las cuestiones que más ha preocupado a los responsables universitarios ha sido el diseño de los mecanismos que establecieran un sistema viable de generación de recursos.

El pasado mes de diciembre se aprobó el actual sistema de financiación universitario gallego para el período 2005-2010. El largo espacio temporal que va a cubrir, su proceso de elaboración y su especial diseño y los trabajos previos de las distintas universidades, han generado nuevas expectativas en materia financiera para el SUG. La comunicación que se presenta a continuación pretende señalar hasta que punto los viejos problemas financieros, manifestados en más de una ocasión por el SUG, pueden tener solución con las nuevas medidas que pretenden aplicar.

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, que contribuyeron a la aplicación de una política expansiva de creación de centros y titulaciones, a apostar por modelos financieros que tuvieran en cuenta los objetivos educativos y garantizaran una planificación financiera a medio y largo plazo.

A lo anterior hay que añadir las nuevas exigencias que se le plantean a la Universidad española: (i) la disminución paulatina del alumnado, que ha provocado un incremento de la competencia interuniversitaria; (ii) la adaptación del sistema universitario español 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 legitimaron la autonomía de las instituciones universitarias siempre que llevase aparejada la rendición de cuentas. Para ello, resulta inevitable la debida conjugación de un horizonte estable de financiación y la demostración 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 creación de las dos nuevas universidades de A Coruña (UDC) y Vigo (UVI), hasta la actualidad, una de las principales preocupaciones de los gestores universitarios ha sido diseñar los mecanismos que establecieran un sistema viable de generación de recursos. Sin duda, la necesidad de conseguir mejores resultados ha incidido en la aprobación del nuevo plan de financiación del SUG.

Para analizar los efectos económicos del citado plan, en especial, su viabilidad y resultados, la comunicación que se presenta a continuación se estructura como sigue. Tras esta introducción, el segundo apartado describe, brevemente, la evolución histórica de la financiación del SUG. El tercer apartado realiza un estudio del nuevo plan de financiación. El cuarto permite establecer una valoración de los puntos fuertes y débiles del nuevo sistema aprobado y establecer un conjunto de recomendaciones. Se cierra el artículo con un conjunto de conclusiones.

2. ETAPAS EN LA FINANCIACIÓN DEL SUG¹

La comunidad autónoma gallega asumió sus competencias en materia de universidades tras la aprobación del Real Decreto 1754/1987, de 18 de diciembre. En aquel momento, el coste efectivo de los servicios gestionados por la Administración General del Estado se situaba en torno a los 34.081 millones de € (720 €/alumno). A partir de entonces, el gobierno autonómico trató de desarrollar un papel activo en la financiación del SUG, pudiendo distinguir cuatro periodos correspondientes a los planes y acuerdos de financiación aprobados. En este epígrafe se describen los tres primeros, dejando para un análisis pormenorizado la última de las etapas:

- **Primer período (1990-96).** En 1989, cuando se decide la segregación del SUG, la Xunta de Galicia diseña un Plan de financiación para el periodo 1990-96, con el objetivo de igualar financieramente a las dos universidades gallegas de reciente creación (UDC y UVI), que partían de una situación de desventaja, con la universidad más antigua, la USC (Álvarez, 1997).

El resultado más sobresaliente de esta primera etapa fue el acercamiento en las cuantías de las transferencias entre las tres universidades gallegas. En 1996, la dotación 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 en ese momento percibía 1.664 € por alumno (Fernández, 2001).

- **Segundo período (1997-99).** En 1997 se acuerda la prórroga del plan anterior durante tres años más. Durante esta etapa, la subvención corriente que recibían las universidades se obtuvo multiplicando el número de alumnos del año anterior por el módulo por alumno ese mismo ejercicio, corrigiendo esta cantidad por la inflación².

Mediante este acuerdo se pasa de un modelo de financiación mediante fórmulas basadas en los alumnos equivalentes a tiempo completo, a la ausencia de un modelo de financiación formal. Este planteamiento generó un continuo proceso de negociación entre las universidades y la administración, lo que llevó aparejado un claro componente incrementalista.

- **Tercer período (2000-04).** En esta fase se establece el *Acordo de financiamento do sistema universitario de Galicia. Programa 2000-2003* entre la *Consellería de Economía e Facenda* y las tres universidades de Galicia³. El pilar básico fue la aplicación del coste por crédito impartido, en función del grado de experimentalidad de la titulación y del ciclo educativo. Para determinar 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.

Sin embargo, y debido al descenso generalizado del alumnado, la mayoría de las subvenciones anuales se calcularon ajustando los recursos de 1999 de acuerdo con la inflación

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

2 Los índices de actualización utilizados fueron: 0,36% (1997), 0,75% + IPC (1998) y 1% + IPC (1999).

(activándose la llamada *cláusula de seguridad*), convirtiéndose, en un modelo puramente incrementalista. Aunque este acuerdo estaba previsto que finalizase en 2003, se prorrogó hasta 2004. Durante el último año la Xunta de Galicia incrementó en un 2% su aportación anual y, además, sufragó los gastos de implantación de once nuevas titulaciones oficiales. 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.*, 2004).

El *cuadro 1* resume las cifras básicas correspondientes a esta última etapa. En líneas generales se observa como, a pesar del aumento de la subvención incondicionada (22 millones de € durante 2000-2004), su importancia en términos de PIB ha disminuido, debido a que éste ha crecido a mayor ritmo que aquellas (0,51% y 0,425% en 2000 y 2004, respectivamente), comprobándose, además, como ésta constituye el 90% de la subvención total por alumno.

Cuadro 1: Distribución de fondos y principales indicadores del SUG (2000-04)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 ⁽¹⁾ |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| 1. Subv. incondicionada (€) | 189.906.894 | 198.063.539 | 203.613.125 | 207.685.388 | 211.839.096 ¹ |
| 2. Inversión en infraestructuras (€) | 18.751.578 | 14.844.999 | 12.380.849 | 12.380.849 | 12.380.849 |
| 3. 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⁾ | 98.602 | 95.169 | 92.206 | 88.177 | 85.096 ⁽⁴⁾ |
| 6. Subv. Incondicionada / alumno (€) | 1.926 | 2.073 | 2.201 | 2.366 | 2.489 |
| 7. Subv. Total / alumno (€) | 2.167 | 2.290 | 2.397 | 2.553 | 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 €) ⁽⁵⁾ | 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) Muñoz *et al.* (2004).
 (4) Estadística Universitaria (MEC).
 (5) Cuadernos de Información Económica (mayo de 2005).

Fuente: Elaboración propia

3. EL PLAN DE FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DE GALICIA 2005-2010

Para diseñar de forma adecuada un sistema de financiación viable, es preciso que este instrumento 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 nuevo plan de financiación del SUG comparte algunos de estos principios: búsqueda de eficiencia interna, equidad entre universidades (a través de convergencia de la UVI y la UDC

3 Un análisis más completo de esta etapa se encuentra en Fernández (2001) y Castro y Fernández (2002).

con la USC), responsabilidad de las instituciones frente a la sociedad y búsqueda de la estabilidad (aunque en este caso, más a través de un horizonte temporal lo suficientemente amplio que con un sistema de planificación financieramente adecuado). Además, el final del horizonte temporal del plan se ha hecho coincidir con el año en que acaba el programa Educación y Formación 2010 de la Unión Europea, momento en el que cuando debe producirse la adaptación final del sistema universitario español al EEES.

Dentro del plan de financiación se pueden distinguir dos tipos de aportación: aquellas que constituyen el plan propiamente dicho, y los fondos a través de convenios. Veamos, con cierto detalle, las características básicas de ambas.

3.1. Aportación de la Comunidad Autónoma a la financiación de las Universidades

El nuevo Plan de Financiación señala que las ayudas de la Xunta de Galicia se canalizarán a partir de cinco fondos (*cuadro 2*):

- **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%). 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 en cada ejercicio una tasa de variación 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 nuevo plan.

- **Fondo de calidad:** Según el propio Plan de financiación, con esta partida se persigue mejorar la calidad y la excelencia en la investigación, primando criterios competitivos en el reparto de los fondos entre las tres universidades. Este fondo se divide en tres subpartidas:

- *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.

- *Financiación para contratos programa* (dotación global de 2,5 millones de €): Persigue potenciar la utilización de los contratos programa, fomentando plasmar el compromiso de las universidades con la mejora de la calidad en la investigación y la docencia. En 2005 a cada universidad se le asigna un 25%, siendo el 25% restante para la USC. Para el resto del período la Consellería de Educación y las tres Universidades deberán fijar los criterios que regirán el reparto de los fondos.

- *Apoyo a la investigación y al desarrollo universitario* (dotación global de 5,2 millones de €): El reparto en 2005 ha sido: 50% (USC), 30% (UVI) y 20% (UDC). Para el resto

del período se plantea su modificación en función de otros indicadores no explicitados en el Plan de Financiación.

La tasa de crecimiento de las partidas integradas en este fondo será del 10%, 13% y 16% en 2006, 2007-08 y 2009-10, respectivamente. Si alguna de las tres subpartidas anteriores no agotase su presupuesto, se permitirá la transferencia del remanente al resto.

- **Fondo de participación en el Plan Gallego de I+D+i.** 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. Su dotación para 2005 será de 21 millones de €, con una variación similar a la indicada para el Fondo de calidad.

- **Fondo de inversión.** Destinado tanto a inversión nueva como a reposición, ampliación y mejora (RAM), su dotación económica en 2005 se cifra en 17,5 millones de €, una cuantía fija durante toda la vigencia del acuerdo. El sistema de reparto en 2005 será similar al de 2004, aunque una vez finalizado este ejercicio se deberán fijar nuevos criterios.

- **Fondo de nivelación.** Este fondo cuenta con una dotación de 5 millones de €, y con un crecimiento anual similar al de los ingresos no financieros de los presupuestos liquidados de la Xunta de Galicia (+ 1 punto). Tratará de favorecer la convergencia interna dentro del SUG, destinándose únicamente a la UDC y UVI (57,3% y 22,7%, respectivamente), y no sufriendo modificaciones a lo largo de vigencia del plan.

A partir de lo expuesto es posible obtener algunos resultados. En primer lugar, en el nuevo plan la financiación es en su mayoría de naturaleza incondicionada. Como se ha podido señalar, la mayor parte de la financiación aportada por la administración autonómica a las universidades tiene un carácter incrementalista (78,8%), ya que se toma como referencia la cantidad recibida en 2004, y se le aplica un incremento del 7,7%. Asimismo, en los próximos años se prevé que esta subvención incondicional experimente un crecimiento similar a la variación de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la comunidad.

En segundo lugar, la financiación incondicionada representa el 0,46% del PIB a precios de mercado previsto para 2005⁴, lo que supone una reducción respecto a ejercicios anteriores (0,51% en 2002).

La subvención incondicionada por alumno (tomando como base los alumnos de 2004) se sitúa en torno a los 2.697 €, aunque es de esperar que esta cantidad aumente por la tendencia decreciente del número de estudiantes. Sin embargo, y a pesar de esta posible infraestimación, si se tiene en cuenta la subida del IPC de los últimos años, la subvención incondicionada por alumno apenas aumenta en relación a los 2.581 € de 2002 (Hernández, 2004). Es de esperar, por tanto, que la brecha financiera existente entre el SUG y las universidades públicas presenciales

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

en España (CES, 2003; Fernández, 2003; Muñoz *et al.*2004), se mantenga, o incluso se incremente, en los próximos años.

Cuadro 2: Distribución de los fondos en el Plan de financiación del SUG (2005-10)

| | FINANCIACIÓN EN 2005 | | CRECIMIENTO | CRITERIOS DE REPARTO | |
|---|----------------------|--------|---|-------------------------------|-----------------|
| | EUROS | % | | 2005 | 2006 -2010 |
| 1. Fondo de financiación incondicionada | 229.496.382 | 78,80% | t | Incrementalista | Incrementalista |
| 2. Fondo de calidad | 18.319.254 | 6,29% | 10% en 2006 13% en 2007 y 2008 16% en 2009 y 2010 | | |
| 2.1. Sexenios y complementos retributivos autonómicos | 10.640.000 | 3,65% | | CNEAI - ACSUG | CNEAI - ACSUG |
| 2.2. Contratos programa | 2.429.000 | 0,83% | | 25% UDC 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 el Plan Gallego de I+D+i | 21.001.015 | 7,21% | | Competitivos | Competitivos |
| 4. Fondo para inversión | 17.429.352 | 5,98% | 0% | Desconocidos | Desconocidos |
| 5. Fondo de nivelación | 5.000.000 | 1,72% | t+1% | | |
| UDC | 2.864.500 | 0,98% | | 57,29% | 57,29% |
| 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 Plan de Financiación de las Universidades en Galicia (2005-10)

En tercer lugar, la financiación de carácter estrictamente competitivo en 2005 representa el 7,2% de la percibida por el SUG, una cantidad relativamente reducida a pesar de que el Plan de financiación insiste en la importancia de este fondo. Conviene, asimismo, señalar que no siempre se articulan las reglas que promoverán la competencia para conseguir estos recursos. A modo de ejemplo, de las partidas que integran el *Fondo para la calidad* (un 6,3% del total de recursos en 2005), un 3,6% se reparte atendiendo a los sexenios y complementos autonómicos, mientras que para el 2,7% restante (contratos programa y apoyo al desarrollo y la investigación universitaria), todavía se desconocen los criterios de reparto que se aplicarán a partir de 2006. Esta incertidumbre, existente también en el *Fondo para inversión* (5,9%), entra en conflicto con el objetivo de dotar a las universidades gallegas de un horizonte temporal conocido donde puedan planificar su actuación con cierta estabilidad.

En cuarto lugar, la dotación económica del *Fondo para inversión* es la misma que con el anterior plan de financiación (ver suma de Inversión en infraestructuras y RAM en el *cuadro I* para 2003), a pesar del aumento ya comentado de las titulaciones oficiales del SUG.

3.2. Aportación mediante convenios

Con independencia de las dotaciones anteriores, que constituyen el núcleo central del actual Plan de Financiación del SUG, la Xunta de Galicia aportará otras cantidades adicionales correspondientes a los siguientes conceptos (*cuadro 3*):

- Aportaciones al Servicio Gallego de Salud (SERGAS) para plazas vinculadas. Con un importe superior a los 4,9 millones de € para 2005 tratará de cubrir el coste de este servicios.
- Fondos para la financiación del Instituto Nacional de Educación Física (INEF) de Galicia. Para el año 2005, se han dotado más de 2,8 millones de € destinados a financiar la transferencia del INEF a la UDC.
- Fondos procedentes de la firma de Convenios con distintas Consellerías, Entidades y Organismos dependientes de la Comunidad Autónoma. Destinados a 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 2005-06. Para eliminar futuras situaciones de desequilibrio presupuestario, el nuevo plan contempla la posibilidad de completar las cuantías percibidas por la USC cuando finalice el citado plan de saneamiento. A tal efecto, para el bienio 2007-08, se transferirán desde el nuevo plan de financiación 1,3 millones de € (una cantidad similar a la estimada en 2006).

Cuadro 4: Financiación del SUG, Plan de financiación y Convenios (2005-10)

| | FINANCIACIÓN EN 2005 | | TASA DE CRECIMIENTO | CRITERIOS DE REPARTO 2005 -2010 |
|--|---------------------------|--------|--|---------------------------------|
| | EUROS | % | | |
| Plan de Financiación propiamente dicho | 291.246.003 | 89,77% | Ver cuadro 1 | Ver cuadro 1 |
| Fondos SERGAS | 4.922.863 | 1,52% | Incrementos retributivos del personal al servicio de la comunidad autónoma | 16% UDC 82% USC 2% UVI |
| Fondos INEF (UDC) | 2.833.399 | 0,87% | Conforme a lo establecido en el Decreto 444/2003, de 18 de diciembre | 100% UDC |
| Convenios | 24.089.000 ⁽¹⁾ | 7,42% | No procede | Competitivos |
| Plan de Saneamiento (USC) | 1.350.000 ⁽²⁾ | 0,42% | 0% | 100% USC |
| FONDOS APORTADOS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA | 324.441.265 | 100% | | |
| Notas: | | | | |
| (1) Cantidad media anual de 2000-04 | | | | |
| (2) Cantidad correspondiente a 2004 | | | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Financiación de las Universidades en Galicia (2005-10)

⁵ Esta cantidad se reparte de la siguiente forma: UDC 798 mil €, USC 4 millones de € y UVI 103 mil €.

El total de la financiación que la comunidad autónoma gallega prevé aportar al SUG (el 0,65% del PIB a precios de mercado previsto para 2005) representa un porcentaje menor con respecto a la cuantía de años anteriores. La razón de esta importante reducción hay que encontrarla 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 (7,42% de la financiación total), evitando la mera dependencia económica según el número de alumnos.

Los recursos públicos por alumno (tomando como base los alumnos de 2004) se sitúan en torno a los 3.812 € (una cantidad, como ya se ha explicado, infravalorada debido a que el número de estudiantes sigue una tendencia decreciente). Esta dotación se cifra por encima de los 3.560 € de 2002 pero todavía por debajo de la media de las UPPE para ese periodo, 4.310 € (Hernández, 2004). Por tanto, 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.

4. PUNTOS FUERTES Y DÉBILES DEL PLAN DE FINANCIACIÓN 2005 - 2010

El actual Plan de Financiación de las universidades gallegas corrige algunos aspectos negativos del plan anterior, pero mantiene otros cuestionados, entre otros, por Fernández (2001), Castro y Fernández (2002), CES (2004) y Muñoz *et al.* (2005). Con respecto a los primeros destacan especialmente tres en los que la administración autonómica ha coincidido, en esencia, con las demandas que desde hacía algún tiempo venían planteando las tres universidades: (i) la introducción de contratos programa, (ii) la política de búsqueda de la calidad activa y (iii) alcanzar la convergencia entre universidades. Sin embargo, y como se verá a continuación, los logros anteriores deberán ser debidamente matizados.

- En primer lugar, con la introducción de los contratos programa se persigue mejorar la asignación de la subvención pública a las universidades. Sin embargo, hasta el nuevo plan de financiación no se había implantado ningún contrato-programa en las universidades gallegas, lo que muestra el escaso interés por este instrumento financiero. Lo anterior parece cuanto menos paradójico ya que se ha demostrado cómo el contrato-programa permite establecer reglas de financiación transparentes, al mismo tiempo que garantiza unos recursos complementarios a medio plazo en función de los resultados obtenidos.

- Un segundo aspecto positivo es el abandono de la política de “calidad pasiva” (basada en la reducción del número de alumnos y el consiguiente aumento del gasto medio por alumno, aún permaneciendo constante el gasto total) adoptando una política financiera más activa. No es

de extrañar, por tanto que, en consonancia con esta nueva forma de actuar, el fondo de calidad sea el que tenga previsto un crecimiento mayor.

En particular, con este fondo se buscaría proporcionar recursos complementarios que incentiven la mejora de la calidad, una vez que las necesidades básicas de las universidades están cubiertas con la subvención incondicionada. No obstante, habría que plantearse si dichas necesidades básicas están realmente cubiertas, ya que lo habitual es que los costes de los servicios públicos tiendan a incrementarse aún cuando no aumente el nivel de producción (costes medios crecientes). En este sentido, conviene recordar que los fondos destinados a inversión en 2005 (incluye RAM) permanecerán constantes en relación a la previsión de 2003. En concreto, si se considera la inflación experimentada durante 2003-04 esto significa que el SUG cuenta con menos fondos, aun cuando ha incorporado 11 nuevas titulaciones oficiales.

- El tercer elemento positivo es 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 entre las tres instituciones. Sin embargo, esta diferente situación de partida podría haber sido solucionada diseñando un sistema de compensación totalmente distinto, como por ejemplo, el de compensación interterritorial (propuesta realizada por la UVI).

A pesar de los avances experimentados, se siguen observando algunos aspectos críticos, que precisan ser corregidos. En líneas generales, éstos son:

- Ausencia de un análisis previo de la situación financiera del SUG antes de proceder a la formulación del programa de financiación. El SUG sigue arrastrando algunos de los problemas que ya aparecieron tras su segregación en 1990. Tres lustros después sigue siendo necesario establecer un fondo de nivelación para combatir estas desigualdades. Es de esperar que cuando finalice el nuevo plan de financiación esta situación no vuelve a repetirse.

- El modelo no se utiliza para planificar. Así, no realiza 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, de la UE o de otras comunidades autónomas, es uno de los primeros objetivos que se debería proponer en el diseño de un modelo de financiación⁶.

- Falta de espíritu de cooperación entre las universidades y la administración. La creación de una *Comisión de Seguimiento e Interpretación* cuya tarea básica se limita al mero arbitraje entre las partes, es buena muestra de este problema. Esta situación es especialmente preocupante cuando algunos de los criterios para distribuir los recursos para fomentar la calidad (de aplicación a partir de 2006) están todavía sin establecer.

- No se indica cómo se realizará la transición, especialmente desde un punto de vista financiero, del SUG al EEES. Esto impide conocer cuál será el grado de compromiso del

⁶ Véase el caso de las CCAA valenciana y catalana.

gobierno autonómico en este proceso de adecuación de las titulaciones al marco europeo de Bolonia.

En general, y a modo de resumen, las críticas señaladas se centran en la ausencia de determinados parámetros que impiden considerar al modelo como un “plan de financiación completo”. El modelo se limita a “asignar” recursos, estando todavía lejos de convertirse en un “sistema de planificación”. Resultaría necesario introducir una serie de aspectos que corrigiesen de forma clara estos problemas. De no ser así, se deberían tener en cuenta en el desarrollo del próximo acuerdo de financiación.

5. 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 actual sistema no se podía hablar de un modelo estable de financiación, ya que, en varias ocasiones, la solución aportada desde la administración fue la simple prórroga de los acuerdos existentes, más que la búsqueda de un modelo a medio y largo plazo, que estableciese un marco de financiación estable y duradero.

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:

- La incorporación de contratos- programa, introduciendo, por primera vez en Galicia, unos de los instrumentos financieros más utilizados para reorientar los objetivos universitarios hacia la mejora de la calidad y la rendición de cuentas por parte de las universidades. No obstante, parece cuanto menos paradójico que hasta la aprobación del nuevo plan de financiación no se haya apostado por introducir este instrumento en Galicia.

- El nuevo plan 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. Aún así, la dotación consignada parece reducida y los criterios para su reparto son fruto de la negociación más que del establecimiento de indicadores.

- El establecimiento de 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.

Al mismo tiempo se requiere un mayor esfuerzo en los siguientes aspectos:

- El nuevo sistema de financiación del SUG nace con la ausencia de un análisis previo de la situación financiera. Sería recomendable realizar 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.

- El modelo no se utiliza para planificar, careciendo de referencias a indicadores tan generalizados como el gasto en educación universitaria en relación al PIB regional o el gasto por alumno.

- Ausencia de espíritu cooperador entre las universidades y la administración. 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.

- No se especifica como se producirá la transición, especialmente desde el punto de vista de los recursos financieros, del SUG al EEES.

Por tanto, es necesario mostrarse cautos con los resultados que se pueden obtener del nuevo modelo de financiación del SUG. 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 nuevo sistema de financiación dará sus frutos y se convertirá en un modelo adecuado y viable durante el próximo quinquenio.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

BRICALL, J. (2000): *Informe Universidad 2000*, CRUE, Madrid.

CES (2004): *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 (www.usc.es/idega).

FERNÁNDEZ LÓPEZ, 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.

HERNÁNDEZ, J. (2004): "Información académica, productiva y financiera de las Universidades públicas de España" en *La Universidad Española en cifras*, CRUE, Madrid.

INE (2004): *Datos y cifras. Curso escolar 2003/2004*, Madrid: INE

LAGO, S. y VAQUERO, A. (2002) (coordinadores) *O Sistema Universitario Galego: Balance e perspectivas*, IDEGA, Santiago de Compostela (www.usc.es/idega).

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.