



2. Impacto económico del sistema universitario español

Introducción

La creación de una sociedad basada en el conocimiento es para las universidades una fuente de oportunidades, pero también de grandes desafíos. La actividad de las universidades se vuelve cada vez más global, dentro de un entorno que cambia constantemente y que se caracteriza por un aumento significativo de la competencia para atraer y conservar el talento, así como por la aparición de nuevas exigencias para las cuales se deben convertir en los proveedores principales. Todo lo anterior debe realizarse en un contexto de crecientes dificultades en la distribución de la financiación pública, ya que también aumenta la competencia por los escasos recursos públicos, al tiempo que debe garantizarse el equilibrio económico-financiero de las instituciones de educación superior si la apuesta por alcanzar los objetivos de Lisboa es firme.

La tendencia actual más compartida internacionalmente es la disminución de la capacidad de financiación pública, lo que supone, de forma obligada, una creciente redistribución de los costes de la educación superior. Así pues, la educación superior se entiende cada vez más como una responsabilidad no sólo estatal, sino de las familias, de los

propios alumnos que deciden acudir a la universidad y, también, de las empresas e instituciones. En este sentido, el punto clave es entender cómo se realiza esta distribución de costes en que el sector público pasa a reducir su participación relativa en la financiación de la educación superior a favor de las familias y las empresas, y cuáles son los resultados de dicha distribución que más se observan a nivel internacional y, más específicamente, en España. Así pues, aunque la financiación pública continúa siendo la opción mayoritaria para el conjunto de países europeos, la participación privada está aumentando de forma considerable.

En el presente capítulo, tal y como se hizo en el *Informe CYD 2005*, se compara, en primer lugar, la situación financiera de las universidades españolas con la de las universidades del resto de países miembros de la Unión Europea a partir de los resultados de la publicación *Education at a Glance* de la OCDE. Al no existir un único modelo de financiación de la educación superior, ésta es una comparación necesaria para entender la diversidad de situaciones, económicas y académicas, en las que se encuentran las distintas

universidades europeas. En segundo lugar, se lleva a cabo un análisis de los ingresos y gastos de las diferentes universidades públicas españolas, utilizando para este fin diversos indicadores. Al igual que en anteriores informes, este análisis se realiza con los datos facilitados por la publicación *La universidad española en cifras 2006*, realizada por la Conferencia de Rectores de las universidades Españolas (CRUE) y referidos al curso académico 2004-2005.

En este capítulo también se estudia el impacto económico del sistema universitario público español en la actividad económica y en el empleo. Como ocurre con el resto de actividades económicas, el funcionamiento de las universidades y de las instituciones de educación superior genera un impacto, que es posible cuantificar, derivado de la demanda que realizan las instituciones y de los colectivos que lo forman hacia el resto de sectores de la economía. Así, es posible analizar cómo se transmite entre los diferentes sectores el aumento en la demanda generado por la actividad universitaria. Este análisis, referido al año 2004, continúa el realizado para el año 2000 y publicado en el *Informe CYD 2004*.

Finalmente, el capítulo se cierra con dos bloques de recuadros referidos, directa o indirectamente, al análisis económico-financiero del sistema universitario español. El primer bloque de recuadros forma una unidad en sí mismo, ya que ofrece un panorama de diferentes sistemas de financiación vigentes en algunas comunidades autónomas españolas. Para introducir el tema, Ma. José González sitúa los diferentes modelos autonómicos de financiación universitaria en las tendencias internacionales y explica cómo han evolucionado en el pasado reciente. Seguidamente, Fernando Casani y Rafael Zorrilla explican el modelo de financiación de las universidades públicas de Madrid. La financiación del sistema público universitario

valenciano es el tema del siguiente recuadro de José A. Pérez. A continuación, Josep Ma. Vilalta y Jordi Gavaldà, por su parte, analizan la evolución reciente y lanzan algunas propuestas en el caso de la financiación de las universidades catalanas. Este bloque se cierra con un recuadro de Juan Hernández Armenteros referido a la financiación universitaria en Andalucía.

En el segundo bloque de recuadros, y dada la importancia que la temática relacionada con la financiación de la educación superior ha adquirido en los últimos años, se ha considerado oportuno profundizar en los diferentes aspectos que constituyen el núcleo central del problema y que delinearán, en un futuro próximo, el

rediseño de los diferentes mecanismos de asignación de recursos hacia las universidades. Así, Guillem López Casasnovas reflexiona, en primer lugar, sobre el modelo de universidad socialmente deseable, al que los diferentes mecanismos de financiación deberían adaptarse. En el segundo recuadro, a cargo de Enric Canela, se detallan las condiciones de partida y los objetivos perseguidos en la elaboración del *Informe sobre la financiación del sistema universitario español* recientemente elaborado por el Consejo de Coordinación Universitaria.

Esta sección del capítulo se complementa con dos colaboraciones sobre el papel del mecenazgo y los

incentivos fiscales a la financiación universitaria. En la primera colaboración, Pedro Ralda explica cómo el mecenazgo empresarial puede convertirse en una fuente de financiación universitaria. En la segunda, Salvador Balcells analiza los incentivos fiscales a las empresas que se relacionan con la actividad universitaria.

Este capítulo se completa con un recuadro de Rubén Garrido, quien presenta el estudio del impacto que la Universidad de Alcalá tiene sobre su entorno más inmediato, el corredor del Henares, y que muestra con detalle los efectos que las universidades tienen en el desarrollo económico y social de los territorios en los que se ubican.

2.1 **La financiación y el gasto en educación superior en la Unión Europea**

Los datos de la publicación *Education at a Glance 2007* de la OCDE señalan que en España el gasto total (público y privado) en educación superior ha experimentado entre 1995 y 2004 uno de los crecimientos más elevados en el conjunto de países que forman parte de la UE-15, así como dentro del total de países que agrupa esta organización. A pesar de dicho crecimiento, en el año 2004 el gasto total en educación superior en España supuso el 1,2% del PIB, ligeramente por debajo de la media de la UE-15 (1,3%) pero también apenas superior al registrado en el año 1995, que fue del 1,0%. Las diferencias, no obstante, son mucho mayores cuando se considera el gasto por alumno. Para ese mismo año 2004, España registra un gasto por alumno equivalente al 82,8% de la media de la UE-15, frente al 70,8% que presentaba en el año 2000. Este incremento obedece a un doble fenómeno, ya que se deriva no sólo del aumento del gasto dedicado a la educación superior, sino también de la reducción del número de alumnos matriculados en el conjunto de universidades españolas.

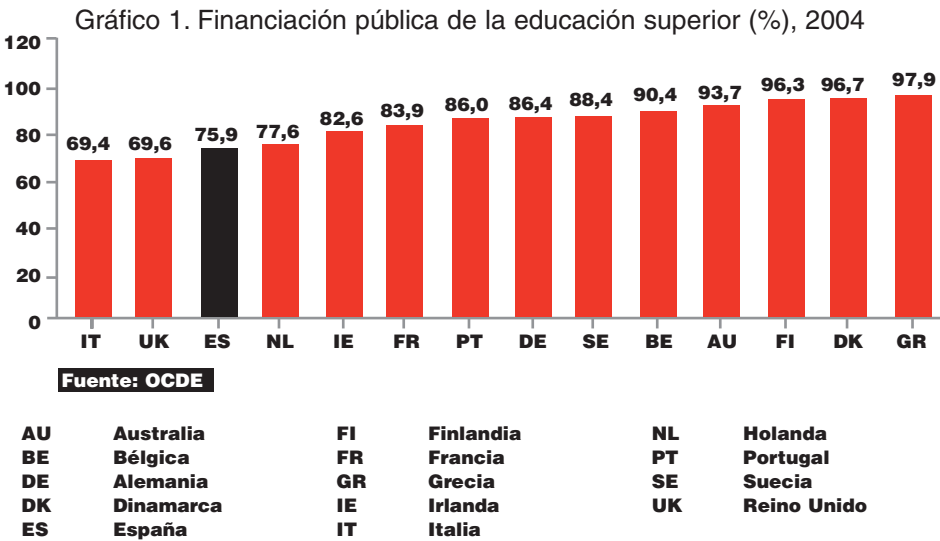
Partiendo de esta base, muchos informes realizados que tenían el sistema universitario español como objetivo continúan señalando la insuficiencia de recursos, en términos

comparativos, como un factor de desventaja en enseñanza e investigación respecto a otras economías vecinas. Así, el problema de la financiación de la educación superior aparece de forma recurrente como uno de los aspectos a mejorar para que las instituciones españolas de educación superior lleven a cabo sus actividades en unas condiciones más adecuadas.

Los fondos públicos siguen siendo la principal fuente de financiación de la educación superior en España, si bien se observa un cierto aumento de la financiación privada.

Los datos de la citada publicación muestran que la participación pública en la financiación de la educación superior es inferior en España que en la mayoría de países de la UE, a excepción de Italia y el Reino Unido (gráfico 1). La media europea en lo que hace referencia a la financiación pública de la educación superior fue del 84,0% en el año 2004, mientras que la de España fue del 75,9%, ocho puntos inferior, pero muy parecida a la media de los países de la OCDE, que fue del 75,7%.

En el año 2004, el gasto público en España dirigido a ayudas a los estudiantes fue sólo del 0,08% del



PIB, porcentaje exactamente igual al que representaba en el año 2001 y bastante inferior al registrado en la mayoría de países de la UE a excepción de Portugal y Grecia. De hecho, el porcentaje del gasto público en la enseñanza superior dirigido a ayudas fue del 7,8% en España, menor que el realizado en el año 2001 (8,3%), mientras que la media de la UE-15 fue del 17,0%, ligeramente inferior también al que se registró en el año 2001. En el contexto del debate sobre la modernización de los mecanismos de financiación universitaria en España, éste debe ser uno de los elementos clave a tener en cuenta, ya que su mejora debería poder aumentar la equidad del sistema.

A diferencia de la mayoría de países miembros de la UE, en España el gasto público se dirige principalmente a financiar la matrícula y no a ayudas directas a los estudiantes.

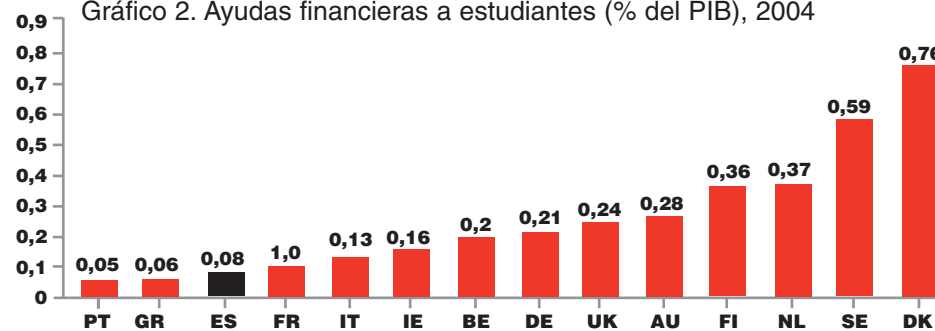
Algunos países, sin embargo, han aumentado las ayudas destinadas a los estudiantes. Éste es el caso de Alemania, Holanda, Italia y, en

particular, el Reino Unido. En este último el aumento ha sido espectacular, ya que ha pasado de representar un porcentaje del gasto público en enseñanza superior en ayudas a los estudiantes del 5,3%, el 0,04% del PIB en el 2001, a uno del 23,9%, y que representó el 0,24% del gasto total sobre el PIB en el 2004. De este modo, el Reino Unido, que en el año 2001 presentaba el gasto público en ayudas dirigidas a los estudiantes más reducido en este grupo analizado, ha aumentado de forma considerable dicho gasto en dos años, y se ha situado por encima de países como Alemania o Bélgica.

El aumento del gasto público por alumno en educación superior en España entre 1995 y 2004 ha sido muy superior al de la media de la OCDE. Sin embargo, en términos de PIB per cápita se mantiene por debajo de la media de la UE, siendo ésta una diferencia creciente.

Según los datos disponibles de la OCDE, entre 1995 y 2004 el incremento del gasto por alumno en

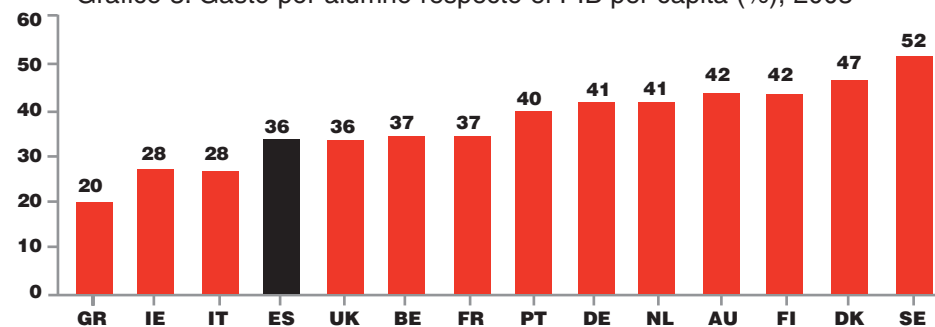
Gráfico 2. Ayudas financieras a estudiantes (% del PIB), 2004



Fuente: OCDE

AU	Australia	FI	Finlandia	NL	Holanda
BE	Bélgica	FR	Francia	PT	Portugal
DE	Alemania	GR	Grecia	SE	Suecia
DK	Dinamarca	IE	Irlanda	UK	Reino Unido
ES	España	IT	Italia		

Gráfico 3. Gasto por alumno respecto el PIB per cápita (%), 2003



Fuente: OCDE

AU	Australia	FI	Finlandia	NL	Holanda
BE	Bélgica	FR	Francia	PT	Portugal
DE	Alemania	GR	Grecia	SE	Suecia
DK	Dinamarca	IE	Irlanda	UK	Reino Unido
ES	España	IT	Italia		

educación superior fue en España del 67%, frente al 9% de media en los países de la OCDE. Este aumento se debió no solo al aumento del gasto destinado a la educación superior, que en el período considerado creció un 62%, sino también a la reducción, de un 3%, del número de estudiantes matriculados. Sin embargo, a pesar de este destacado crecimiento del gasto por alumno, es importante corregir por el nivel de riqueza para ajustarse lo más posible a la realidad de cada país. Así, en el 2004 el gasto

por estudiante en educación superior en relación al PIB por habitante en España fue del 36%, ligeramente inferior al promedio de la UE-15 (38%) y algo más bajo respecto a la media de la OCDE (40%). En relación con nuestros vecinos más próximos, en el año 2004 en este indicador España sólo superó a Grecia, Irlanda e Italia, pero se situó en niveles parecidos a los de economías como la francesa (37%) y la británica (36%).

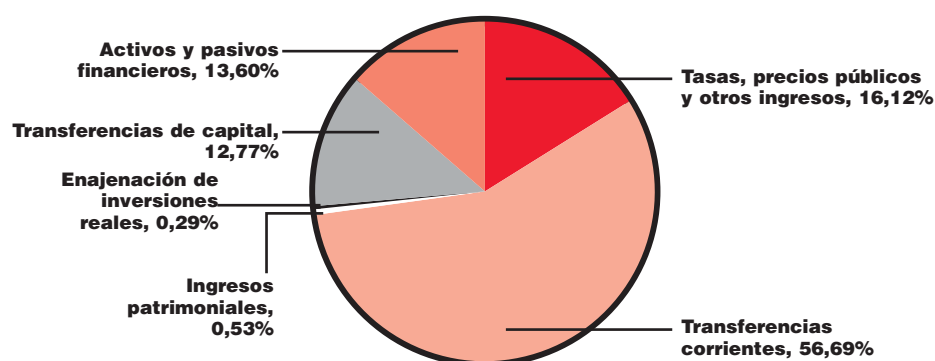
2.2 *Análisis financiero de las universidades públicas españolas*

Ingresos¹

En España no se puede hablar de un modelo único de financiación de las universidades, sino que, por el contrario, existen importantes diferencias entre las comunidades autónomas en cuanto a la estructura y a los mecanismos empleados para dotar de recursos a sus universidades. Este hecho es clave para entender que, en el contexto del debate que se vive en España acerca de cuál debe ser el modelo de financiación de la educación superior, las opciones deben responder a las prioridades establecidas por cada comunidad autónoma.

El presente análisis se ha llevado a cabo con los datos procedentes de la publicación *La universidad española en cifras 2006* realizada por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y correspondientes al ejercicio presupuestario del año 2004 (curso académico 2004-2005). En esta ocasión, y por primera vez en esta recopilación estadística, se han incluido datos de algo más de la mitad de las universidades privadas. No obstante, dadas las diferencias en cuanto a la recopilación de la información presupuestaria entre las universidades públicas y privadas, el

Gráfico 4. Distribución de los ingresos totales, 2004



Fuente: CRUE

análisis se refiere exclusivamente a las universidades públicas. Asimismo, este análisis tampoco incluye a la Universidad Nacional de Educación a Distancia, debido a las peculiaridades de la enseñanza no presencial, ni a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Universidad Internacional de Andalucía, al no impartir enseñanzas regladas.

En el año 2004, como se puede ver en el cuadro 1, los ingresos totales de las universidades públicas presenciales ascendieron a 7.988,9 millones de euros, un 24,6% superior (en términos nominales) a la cifra observada en el año 2002. Si a esta cantidad se le descuenta el

remanente de tesorería de ejercicios anteriores, que en el año 2004 fue más de dos puntos inferior al del año 2002, situándose en el 1,11% del total de los ingresos, la financiación neta asciende a 7.900,5 millones de euros. Este dato representa un incremento nominal del 27,2% con respecto a las cifras señaladas en el *Informe CYD 2004* referidas al año 2002. En la mayoría de las universidades, y por tanto en la mayoría de las comunidades autónomas, la financiación neta equivale a los ingresos obtenidos durante el ejercicio, ya que sólo tres tienen un remanente positivo (Autònoma de Barcelona, Universitat de Lleida y Universidad del País

¹ La definición de los conceptos financieros que se utilizan en este capítulo se puede encontrar en Hernández Armenteros, J. (Dir.) *La universidad española en cifras 2006*, CRUE, en la página 164

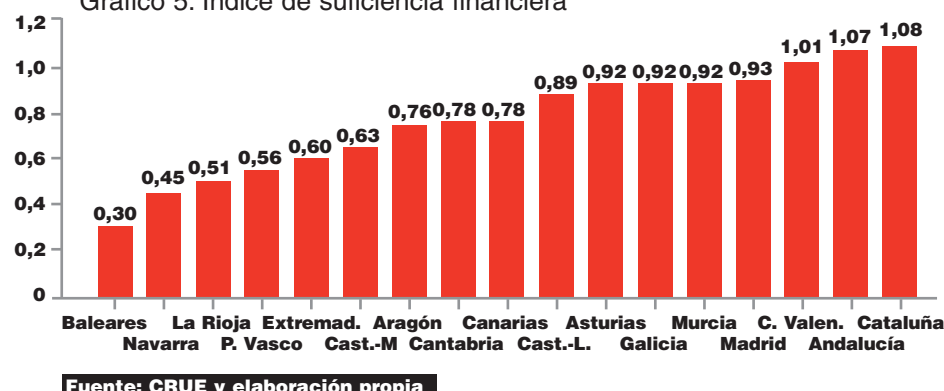
para el origen de la financiación neta (ingresos), y en la página 166 para la aplicación de la financiación neta (gastos).

Cuadro 1. Detalle del estado de ingresos y gastos de las universidades públicas presenciales españolas, año 2004

INGRESOS				GASTOS			
		Miles de €	%			Miles de €	%
Capítulo 3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	1.287.757,3	16,1	Capítulo 2	Gastos de personal	4.085.383,7	52,6
Capítulo 4	Transferencias corrientes	4.528.234,0	56,7	Capítulo 3	Gastos corrientes en bienes y servicios	998.669,6	12,9
Capítulo 5	Ingresos patrimoniales	42.690,0	0,5	Capítulo 4	Gastos financieros	83.343,9	1,1
A.	Subtotal operaciones corrientes	5.858.681,3	73,3		Transferencias corrientes	161.023,0	2,1
Capítulo 6	Enajenación de inversiones reales	23.142,1	0,3	A.	Subtotal operaciones corrientes	5.328.420,3	68,6
Capítulo 7	Transferencias de capital	1.020.373,1	12,8	Capítulo 6	Inversiones reales	1.509.739,4	19,4
B.	Subtotal operaciones no financieras	6.902.196,5	86,4	Capítulo 7	Transferencias de capital	47.309,3	0,6
Capítulo 8	Activos financieros	791.738,6	9,9	B.	Subtotal operaciones no financieras	6.885.468,9	88,6
Capítulo 9	Pasivos financieros	294.995,3	3,7	Capítulo 8	Activos financieros	17.973,1	0,2
C.	Subtotal operaciones financieras	1.086.734,0	13,6	Capítulo 9	Pasivos financieros	866.080,7	11,1
D.	Total operaciones netas del ejercicio	7.900.493,1	98,9	C.	Subtotal operaciones financieras	884.053,8	11,4
E. (B+C)	Total operaciones	7.988.930,5	100,0	D. (B+C)	Total operaciones	7.769.522,7	100,0
F.	Recursos públicos	5.610.920,8	71,0	E.	Gastos corrientes Caps. 1 + 2 + 4	5.245.076,3	67,5
	Caps. 4 + 7 + (Arts. 312.02 + 312.03)						
	(Arts. 47 + 48 + 77 + 78)						
G.	Recursos privados	1.520.438,9	19,2	F.	Gastos de capital Caps. 6 + 7	1.557.048,6	20,0
	Caps 3 + 9 + (Arts. 47 + 48 + 77 + 78)						
	(Arts. 312.02 + 312.03)						
H.	Recursos patrimoniales	769.133,4	9,7	G.	Gastos financieros Caps. 3 + 8 + 9	967.397,7	12,5
	Caps. 5 + 6 + 8 - Art. 87						
(F + G + H) = (I + J)	Financiación neta	7.900.493,1	100,0	(E + F + G)	Obligaciones netas	7.769.522,7	100,0
I.	Recursos propios	2.056.890,7	26,0		Saldo presupuestario	130.970,4	
	Caps. 3 + 5 + 6 + 8, excluido el art. 87				Financiación Neta - Obligaciones Netas		
J.	Recursos ajenos	5.843.602,4	74,0				
	Caps. 4 + 7 + 9						

Fuente: CRUE

Gráfico 5. Índice de suficiencia financiera



Vasco) y solamente la Universitat Politècnica de Catalunya tiene un remanente negativo.

La mayor parte de los ingresos de las universidades públicas corresponden a transferencias corrientes, que son predominantemente de origen público y que proceden de los gobiernos autonómicos, seguidos de las tasas y precios públicos y las transferencias de capital, respectivamente (gráfico 4). En el año 2004, la participación de las transferencias corrientes en los ingresos fue ligeramente inferior que en el 2002, reduciéndose en 3,4 puntos porcentuales y situándose así en el 56,7% del total de ingresos. Las tasas y los precios públicos se sitúan, por otro lado, en unos niveles muy similares a los mostrados en años recientes, ascendiendo al 16,1% de los ingresos totales. La fuente de ingresos de las universidades que ha manifestado un cambio más significativo es la de las operaciones financieras, que en el año 2004 han llegado a significar casi un 14% del total de ingresos obtenidos por las universidades públicas, cifra que dobla la proporción de ingresos obtenidos mediante esta fuente en el año 2002.

La distribución de los ingresos liquidados para el año 2004 muestra

una estructura porcentual bastante uniforme entre las distintas comunidades autónomas. Las transferencias corrientes representan alrededor del 56% de los ingresos totales, siendo Cataluña la comunidad autónoma en la que los ingresos que las universidades obtienen por esta vía es menor, el 35,6% del total, y Navarra, la región en la que esta participación es mayor, llegando al 76,7% de los ingresos totales. El porcentaje que representan en Cataluña los ingresos financieros sobre los ingresos totales se sitúa en un 40,8%, mientras que el porcentaje que proviene de esta misma fuente es casi insignificante en el resto de comunidades autónomas, pues sólo en el País Vasco y La Rioja se intuye cierta participación de los ingresos financieros, siendo del 8,9% y 4,9% de los ingresos totales, respectivamente².

La financiación neta de las universidades públicas españolas en el 2004 sitúa su peso en el PIB cercano al 0,9%, siendo este porcentaje ligeramente superior al observado en el año 2002. Sin embargo, persisten notables diferencias regionales entre comunidades autónomas.

La suficiencia financiera puede aproximarse mediante la proporción que representa la financiación neta –descontando de los ingresos totales el remanente de tesorería de ejercicios previos de los ingresos totales– respecto al PIB. En promedio, la financiación neta de las universidades públicas fue equivalente al 0,9% del PIB en el año 2004, valor ligeramente superior al 0,8% señalado en el *Informe CYD 2005* y referido al año 2002. Este indicador de suficiencia financiera difiere considerablemente entre las 17 comunidades autónomas. Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana son las que muestran un mayor nivel de suficiencia financiera. De estas tres comunidades, Cataluña merece una mención especial, ya que en el año 2002 mostraba un nivel de suficiencia financiera de casi la mitad, pasando del 0,65% al 1,08% en el 2004. Andalucía y la Comunidad Valenciana siguen siendo comunidades con una elevada suficiencia financiera. Por el contrario, Baleares, Navarra y La Rioja son las comunidades que tienen una menor proporción de ingresos netos respecto a su PIB (gráfico 5).

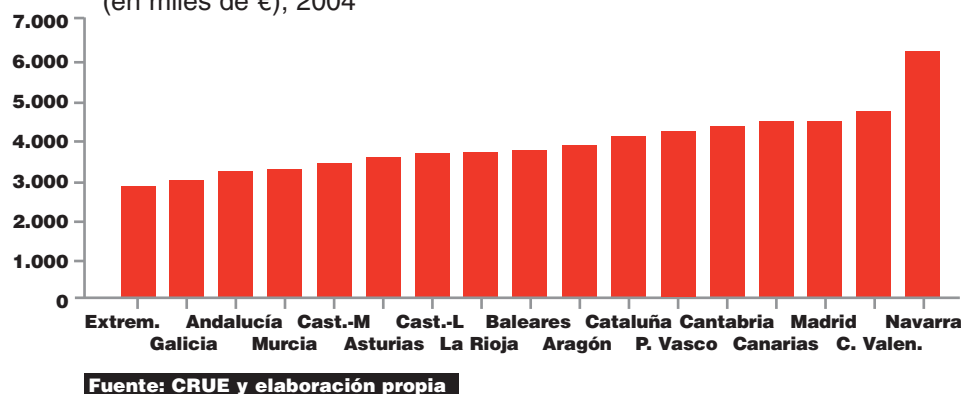
Otra manera de reflejar el esfuerzo financiero de las universidades se obtiene relacionando la financiación

neta por alumno con el PIB per cápita. En el año 2004, la media de este índice de esfuerzo financiero fue del 34,9%, cifra que representa un aumento de 4,3 puntos porcentuales respecto a la observada en el año 2002. Este continuo aumento del porcentaje que representa la financiación neta por alumno respecto al PIB per cápita muestra la creciente voluntad por parte de la sociedad de aumentar los recursos destinados a la educación superior. Las comunidades que mayor esfuerzo mostraron fueron Cataluña, con un índice de esfuerzo financiero del 50%, seguida de Castilla-La Mancha (41%) y de Cantabria (38,5%). En el otro extremo, las comunidades que mostraron un menor índice de esfuerzo financiero fueron Baleares (24,8%), País Vasco (24,9%) y Extremadura (26,6%).

La financiación neta por alumno no siempre es más elevada en las regiones con niveles de renta más altos.

La financiación neta por alumno no siempre es mayor en las comunidades autónomas con mayores niveles de renta. En este sentido, Aragón, Baleares, País Vasco y La Rioja, aun teniendo un PIB per cápita superior a la media nacional,

² En las universidades públicas catalanas se ha llevado a cabo una reducción del nivel de endeudamiento financiada mediante una ampliación equivalente de los activos financieros de las universidades.

Gráfico 6. Transferencias corrientes públicas por alumno
(en miles de €), 2004

tienen un relativamente bajo nivel de financiación neta por alumno en comparación a las otras comunidades. Por el contrario, la Comunidad Valenciana y Cantabria son comunidades con una elevada financiación neta por alumno a pesar de que su PIB per cápita se sitúa en unos niveles por debajo de la media (cuadro 2).

Las diferencias en el esfuerzo financiero que realizan las comunidades autónomas en relación a las universidades públicas residen en las diferentes fuentes de ingresos según el origen de los recursos. En el año 2004, el 26% de los ingresos corresponde a recursos propios frente al 19,6% del año 2002, mientras que el 74% son recursos ajenos. Las comunidades autónomas cuyas universidades muestran una mayor proporción de ingresos provenientes de fuentes propias en el año 2004 son Cataluña (52,5%), Cantabria (24%) y La Rioja (23,7%). Por el contrario, las comunidades autónomas donde se encuentran las universidades que menos participan con recursos propios en su financiación neta son Canarias (12,4%), Castilla-La Mancha (14,7%) y Navarra (15,3%). Finalmente, Baleares, que en el año 2002 se situaba entre las comunidades con menor financiación mediante recursos

Cuadro 2. Esfuerzo financiero, 2004

		Financiación neta por alumno	
		> media	< media
PIB per cápita	> media	Cataluña*, Madrid, Navarra*	Aragón, Baleares, País Vasco, La Rioja
	< media	Comunidad Valenciana*, Cantabria*	Andalucía*, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha*, Castilla y León, Galicia, Extremadura, Murcia*

(*) Comunidades autónomas con un índice de esfuerzo financiero (financiación neta por alumno / PIB per cápita) superior a la media.

Fuente: CRUE y elaboración propia

propios, registra un elevado crecimiento en este período hasta situarse en un porcentaje del 18,6%.

En los últimos años se ha reducido la importancia relativa de los recursos públicos mientras que la han mantenido los recursos privados, aunque con notables diferencias entre las comunidades autónomas. Asimismo, los recursos patrimoniales han alcanzado una importancia creciente.

Aunque los recursos públicos⁴ son la principal fuente de ingresos de las universidades, los cuales representaron el 71% de la financiación neta en 2004, éstos han reducido su participación en el total

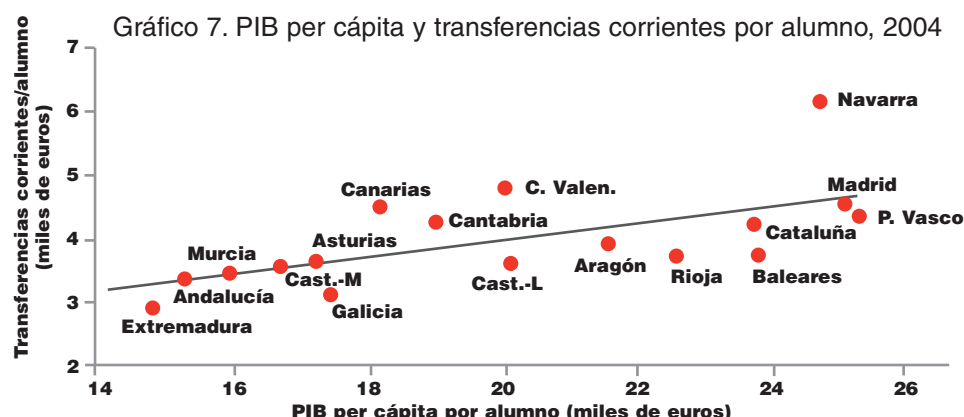
de ingresos en más de siete puntos porcentuales en relación al año 2002 (78,4%). Por otro lado, los recursos privados alcanzaron el 19,2% de los ingresos en el año 2004, proporción muy similar pero ligeramente inferior a la observada en el año 2002 (20,8%). Las comunidades que mayor porcentaje obtienen de financiación mediante recursos privados son Aragón (24,5%), Castilla-La Mancha (23,4%) y Andalucía (23,3%). Finalmente, los recursos patrimoniales representaron en el año 2004 el 9,7% del total de ingresos, cifra muy superior al 0,9% del año 2002, así como al 1% observado en el año 2000. En Cataluña, a pesar de que los recursos públicos son la principal fuente de ingresos, los recursos patrimoniales juegan un papel decisivo en la financiación de

sus universidades públicas, ya que representaron el 39,5% de la financiación neta.

Otro indicador para aproximar el esfuerzo financiero que realizan los gobiernos autonómicos es el volumen de transferencias corrientes (capítulo 4 del presupuesto) públicas por alumno matriculado. Al no incluir las transferencias de capital, éste es un indicador que no presenta las irregularidades que se podrían presentar en el caso de haber considerado el total de transferencias. Las transferencias corrientes por estudiante matriculado realizadas desde las respectivas administraciones hacia las distintas universidades públicas son mayores en Navarra, Comunidad Valenciana y Madrid. Por el contrario, Extremadura,

³ Capítulos 3, 5, 6 y 8 de las partidas de ingresos de los presupuestos universitarios.

⁴ Capítulos 4 y 7 de las partidas de ingresos de los presupuestos universitarios.



Fuente: CRUE y elaboración propia

Galicia y Andalucía son las comunidades autónomas cuyas universidades reciben menos recursos por parte de sus respectivas administraciones (gráfico 6).

En general, a mayor renta per cápita de la región, mayores son las transferencias de recursos hacia la educación superior.

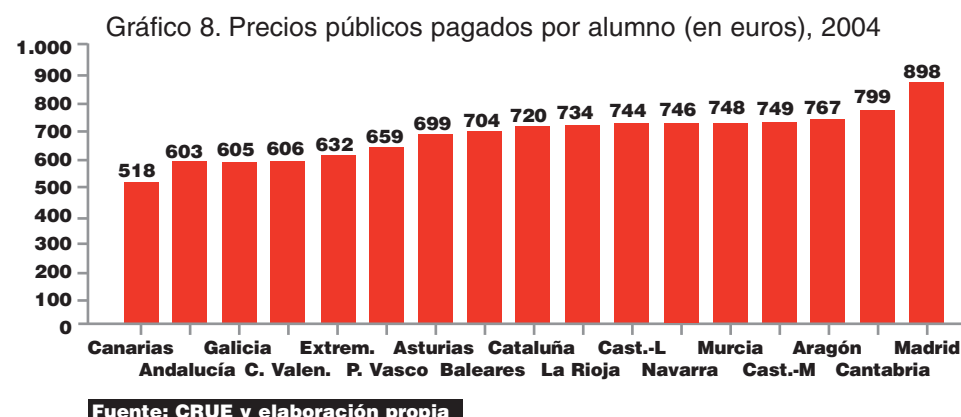
Se observa una alta correlación entre el PIB per cápita y las transferencias corrientes por alumno (gráfico 7). No obstante, hay algunas comunidades que se apartan de esta tendencia. Así, por ejemplo, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana otorgan un nivel de transferencias por alumno mayor al que les corresponde por su nivel de renta per cápita, mientras que en otras comunidades autónomas como Baleares, La Rioja y País Vasco las transferencias se sitúan por debajo de su nivel de renta por habitante.

Las diferencias actuales en las transferencias corrientes públicas por alumno (TCPA) que reciben las universidades continúan siendo muy elevadas, aunque dichas diferencias se han reducido respecto a las observadas en el año 2002. Las TCPA a la Universidad Pública de Navarra, que con 6.118 euros

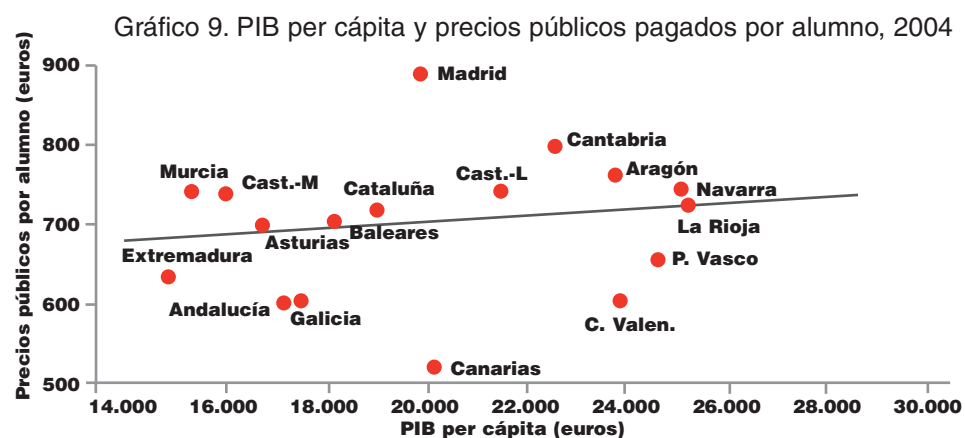
transferidos por alumno matriculado es la institución que más recibió, son superiores en aproximadamente un 125% a las que obtuvo la Universidade da Coruña, la que menos recibió. De la misma forma, la diferencia entre las TCPA de la segunda universidad que recibió un mayor volumen de transferencias por alumno, la Universitat Politècnica de València, respecto a la penúltima, la Universidad de Extremadura, se sitúa en torno al 100%.

Existen marcadas diferencias en los ingresos obtenidos a través de los precios públicos por alumno en las distintas regiones siendo, por lo general, mayores en las regiones con mayor PIB per cápita.

Para analizar la participación de los alumnos y sus familias en la financiación de la educación superior, el precio público pagado por alumno es un indicador adecuado (gráfico 8). Madrid, Cantabria y Aragón son las comunidades autónomas que registran un mayor esfuerzo financiero de los usuarios del sistema universitario. Los menores niveles, en cambio, se registran en Canarias, Andalucía y Galicia. Además, la diferencia en el precio público pagado por alumno entre Madrid y Canarias



Fuente: CRUE y elaboración propia



Fuente: CRUE y elaboración propia

es del 73,4%, registrándose un aumento significativo respecto al 2002 en la diferencia existente entre la comunidad en la que más pagan los estudiantes y en la que menos. Estas diferencias observadas en los precios que pagan los usuarios se atribuye, principalmente, a las diferencias en los precios públicos fijados por las comunidades autónomas o a la diferente oferta formativa con precios públicos distintos según el tipo de enseñanza o a las condiciones en las que se determinan dichos precios públicos.

Por otro lado, la relación entre el nivel de PIB per cápita de las comunidades autónomas y el esfuerzo financiero

privado realizado por parte del usuario es poco significativa (gráfico 10). Ello se debe a que existen comunidades autónomas con un PIB per cápita bajo pero con precios públicos altos y viceversa. Así, los precios públicos pagados por alumno en Canarias, Comunidad Valenciana y el País Vasco están significativamente por debajo de su nivel de PIB per cápita. Lo contrario ocurre en Murcia, Cantabria y Madrid, donde los precios pagados por alumno son notablemente mayores a su nivel de riqueza. Si el análisis se realiza por universidades, se constata de nuevo la elevada dispersión en cuanto a los precios pagados por los usuarios.

Cuadro 3. Esfuerzo de gasto, 2004

		Financiación neta por alumno	
		> media	< media
PIB per cápita	> media	Aragón, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco	Baleares, La Rioja
	< media	Cantabria, Canarias, Castilla y León	Andalucía, Asturias, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia

Fuente: CRUE y elaboración propia

Navarra, la Comunidad Valenciana, Canarias, País Vasco y Madrid se caracterizan por alcanzar las mayores diferencias entre las transferencias corrientes públicas por alumno (TCPA) y los precios públicos por alumno.

Se observa también que en algunas comunidades el esfuerzo de financiación por alumno mediante recursos públicos es notablemente mayor al realizado mediante recursos privados. Así, las comunidades en las que la diferencia entre las transferencias corrientes públicas por alumno y los precios pagados por alumno fue más elevada en el curso académico 2004-2005 son Navarra, Comunidad Valenciana, Canarias, País Vasco y Madrid. En el otro extremo, las comunidades con un menor esfuerzo de financiación pública por alumno en relación al privado son Extremadura, Galicia, Murcia y Andalucía. Esta situación es prácticamente igual a la que se observaba en el curso académico 2002-2003.

En cuanto al análisis por universidad, la diferencia entre TCPA y precios pagados por alumno es mayor en más de 6 veces en todas las

universidades de Valencia, excepto en la Universitat d'Alacant, de la que no se dispone información. Esta diferencia es también seis veces mayor en las dos universidades de Canarias y en la Universidad Pública de Navarra. En cambio, la menor diferencia entre el esfuerzo público y el privado se registró en las universidades Rey Juan Carlos, Politécnica de Cartagena, la de Extremadura y la de A Coruña, donde las transferencias corrientes públicas no llegan a triplicar los precios públicos pagados por alumno.

Gastos

Pese a que las diferencias con el análisis realizado anteriormente en el caso de los ingresos son escasas, merece la pena señalar algunos rasgos fundamentales que se desprenden del análisis de las partidas de gasto de las universidades públicas analizadas. Así, en el año 2004, el gasto de las universidades públicas ascendió a 7.769,5 millones de euros, cifra equivalente al 0,9% del PIB, lo que representa un aumento de una décima respecto a la misma participación en el 2002. Las comunidades autónomas presentan notables diferencias en lo que se

refiere al gasto medido en proporción a su PIB. De esta manera, las comunidades autónomas que presentan una mayor proporción son Cataluña (1,1%), Andalucía (1,0%) y la Comunidad Valenciana (1,0%). En el otro extremo, las comunidades que menos gastan en relación al PIB son Baleares (0,3%), La Rioja (0,5%) y Navarra (0,5%). En relación al curso académico 2002-2003, los cambios más significativos en el gasto realizado por las universidades como proporción del PIB se centran en Cataluña, que aumenta la participación en dicho gasto de forma muy significativa.

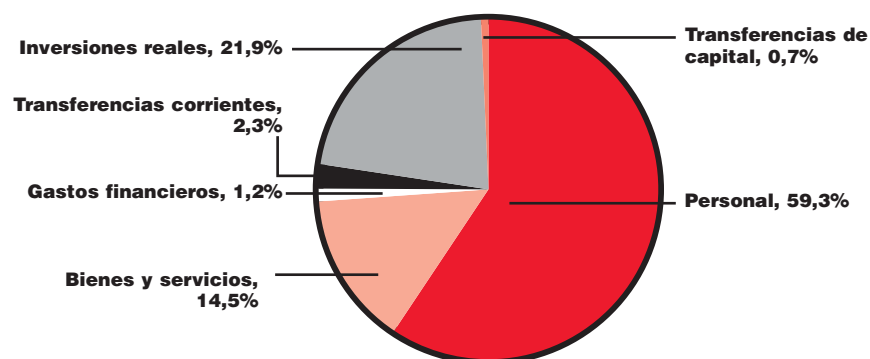
Las diferencias en el gasto realizado por las universidades, y por las comunidades autónomas, en relación a su nivel de renta siguen siendo significativas en el 2004.

Un indicador que permite valorar el esfuerzo del gasto de las comunidades autónomas de forma más acertada es la relación del gasto corriente por alumno respecto a su PIB por habitante. Según este análisis, Cantabria, Canarias y Castilla y León son las comunidades que registran un mayor gasto por alumno respecto a su nivel de PIB

per cápita. Por el contrario, únicamente Baleares y La Rioja gastan en cada alumno por debajo de su capacidad financiera, pues, a pesar de presentar un PIB por habitante por encima de la media española, realizan un gasto reducido.

Los gastos corrientes constituyen la principal partida de gastos en todas las comunidades autónomas, a excepción de Cataluña, donde los gastos financieros registran una importancia equiparable (de algo más del 40%) debido a las razones apuntadas anteriormente. Los gastos financieros como proporción de los gastos totales son, en el resto de comunidades autónomas, muy reducidos, a excepción de Castilla-La Mancha (cuya participación en los gastos financieros alcanza casi el 17%). Las inversiones reales, por otro lado, muestran cierta variación dependiendo de la comunidad autónoma de la que se trate, y en ciertas comunidades, como la Comunidad Valenciana (30,8%) y Galicia (27,3%), el peso de las inversiones reales es relevante. En el otro extremo se encuentran La Rioja (12,0%) y Castilla-La Mancha (12,7%), las que presentan una menor participación de las inversiones reales en el total de gastos. El grueso de los gastos

Gráfico 10. Distribución de los gastos no financieros, 2004



Fuente: CRUE y elaboración propia

totales del sistema universitario español se concentra en cuatro comunidades autónomas, que representan cerca del 67% del gasto total realizado: Cataluña (22,7%), Madrid (17,2%), Andalucía (15,6%) y la Comunidad Valenciana (11,4%).

Las inversiones reales (capítulo 6 del presupuesto) representan cerca del 20% del gasto de las universidades y, de forma gradual, las inmateriales han ido ganando peso frente a las materiales.

Las inversiones reales continúan siendo una fuente de gasto relevante para las universidades públicas en España. Sin embargo, continúa la tendencia a la baja de las mismas como proporción del gasto total, pues esta participación, que fue ligeramente inferior al 20% en el año 2004, se ha reducido en casi tres puntos porcentuales en relación al año 2002. También se observa un significativo aumento en la parte que las universidades destinan a las transferencias de capital, que pasa del 0,4% en el 2002 al 0,6% en el 2004. Las demás categorías destacadas en el gasto realizado por las universidades, como son las transferencias corrientes, los gastos en bienes y servicios, los gastos en

personal (que representan algo más del 50% del total del gasto) y los gastos financieros, participan en el total de gasto en los porcentajes señalados en el gráfico 10, y la participación de estas categorías es muy similar a la observada en el curso académico 2002-2003.

El capítulo de inversiones incluye tanto las inversiones materiales (en infraestructuras nuevas o asociadas al funcionamiento de la actividad) como las inmateriales, que corresponden a actividades de investigación llevadas a cabo por las universidades. En el año 2004, las inversiones materiales representaron un 54,9% del total de las inversiones reales, mientras que las inmateriales el 44,5% restante. Esta distribución indica un claro aumento en la proporción de las inversiones inmateriales en relación al 2002, año en el que representaban el 39,5%.

Un indicador que permite apreciar las diferencias relativas entre universidades en cuanto a los recursos dedicados a las actividades de investigación es el de inversiones inmateriales por cada docente e investigador (PDI). Las universidades por comunidades autónomas que dedican un mayor volumen de recursos a la inversión inmaterial por

PDI son Cantabria, la Comunidad Valenciana y Asturias. Por el contrario, las comunidades con menos inversión inmaterial por PDI son Castilla-La Mancha, Navarra y Canarias. Las diferencias entre universidades son muy significativas. Así, la inversión inmaterial por PDI en la Politècnica de Catalunya y la Politècnica de València se sitúan en un extremo de la distribución con cerca de 20.000 euros en 2004, mientras que en las universidades Jaume I, de Burgos y de Las Palmas de Gran Canaria se encuentran en el otro extremo, con menos de tres mil euros por PDI.

En cuanto la inversión material, que se destina a la ampliación y mejora de la infraestructura, la manera de apreciar en este caso las diferencias relativas entre comunidades es la relación entre el volumen de inversión material y el número de alumnos matriculados. En 2004, Navarra, la Comunidad Valenciana y Galicia registraron la inversión material más elevada por alumno, mientras que Extremadura, La Rioja y Aragón se ubicaron en el extremo opuesto. Las universidades Rey Juan Carlos, Jaume I y Pompeu Fabra son las que registraron la mayor inversión material por alumno. Las universidades de Sevilla, Barcelona y Extremadura, por

otra parte, son las que dedican un menor nivel de inversión material por alumno. Hay que mencionar que no todas las universidades entran en la comparación ya que hay algunas que no facilitan el desglose del capítulo de inversiones.

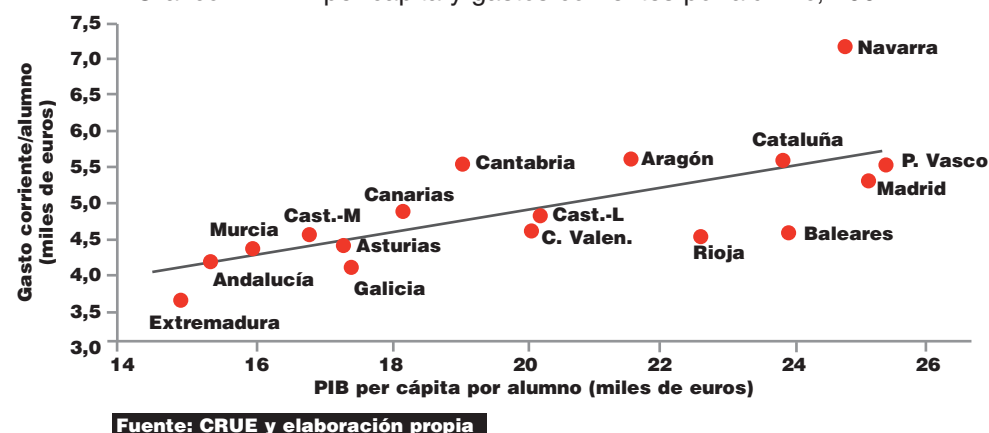
El gasto corriente⁵ por alumno ha disminuido entre 2002 y 2004, al mismo tiempo que continúa mostrando considerables diferencias entre las regiones, y se amplía la brecha entre la que más gasta (Navarra) y la que menos (Extremadura).

Aunque el gasto de inversión es muy importante para mejorar la calidad de la educación superior, la actividad regular de las instituciones universitarias se cubre con las partidas de gastos corrientes. Estos gastos representaron, en el año 2004, el 68,6%, cifra que representa una disminución de casi 0,7% respecto al año 2002.

En las comunidades autónomas de Navarra, Aragón y Cataluña los gastos corrientes por alumno matriculado superaron los 5.500 euros en 2004, mientras que el País Vasco, Madrid y Cantabria se situaron ligeramente por debajo. En Navarra,

⁵ Capítulos 1, 2, 3 y 4 del presupuesto de gastos.

Gráfico 11. PIB per cápita y gastos corrientes por alumno, 2004



el gasto corriente por alumno es un 22,1% superior al gasto corriente que realiza Aragón, siendo ésta la segunda comunidad en la clasificación que mayor gasto corriente realiza por alumno. En el otro extremo, Extremadura, Galicia y Andalucía realizaron un gasto por alumno menor a los 4.100 euros. Castilla-La Mancha, que en el año 2002 se encontraba, junto a estas tres comunidades, entre las que menos gastaban por alumno, realiza un mayor esfuerzo en el año 2004, situándose en niveles muy cercanos a la media. La diferencia que se observa en el gasto corriente por alumno realizado por las comunidades es, pues, elevada. En este sentido, la diferencia entre la comunidad que más gasta por estudiante, que es Navarra (7.130,4 euros por alumno), y la que menos, que es Extremadura (3.575,3 euros por alumno), supone que en la primera el gasto por alumno sea casi un 50% superior que en la segunda.

Las diferencias territoriales en el gasto realizado entre las distintas comunidades son, como se ha puesto de manifiesto, notables. En el País Vasco, La Rioja y Extremadura el porcentaje de gastos corrientes respecto el total de gastos superaba el 85% en el año 2004, mientras que

en Cataluña, también como consecuencia de lo mencionado anteriormente, como particularidad y distanciándose del resto de comunidades, el gasto corriente no alcanzó el 50% del total de gastos. En comparación al año 2002 se observa que las comunidades muestran un comportamiento bastante similar en la proporción destinada a gastos corrientes.

Existe una alta correlación entre el gasto corriente por alumno y el PIB por habitante de cada una de las comunidades autónomas (gráfico 13). Las comunidades de Cantabria, Canarias y Castilla y León destacan por tener un PIB per cápita por debajo de la media y, sin embargo, realizan un gasto corriente por estudiante mayor a la media. En el otro extremo, Baleares y La Rioja, teniendo un PIB per cápita bastante por encima de la media, realizan un gasto por alumno inferior a la media española.

Las diferencias que se observan en el gasto corriente por alumno entre las diferentes comunidades autónomas son significativas. También lo son cuando se analizan las universidades. Así, la Pública de Navarra, la Pompeu Fabra y la Politècnica de Catalunya fueron las tres universidades que

mayor gasto por alumno realizaron en el año 2004, mientras que la Universidade da Coruña y la de Extremadura fueron las que menos gastaron por alumno. Por otro lado, las diferencias en el gasto corriente por alumno no sólo varían entre las comunidades, pues diferencias importantes en dicho gasto se observan también dentro de una misma comunidad.

Los gastos de personal siguen representando la principal partida del gasto de las universidades, por encima del 50% en la gran mayoría de comunidades autónomas.

El promedio de la participación de los gastos corrientes que realizan las universidades públicas en el total es de casi el 70%, aunque en Cataluña, debido a la alta proporción de gastos financieros, el porcentaje destinado a gastos corrientes no alcanza el 50%. El gasto en personal es el principal concepto que configura el gasto corriente, alcanzando niveles superiores al 70% del total del gasto corriente realizado por las universidades en comunidades como Extremadura y Canarias, aunque la media se sitúa alrededor del 50%. Los gastos corrientes en bienes y servicios mantienen un promedio de

casi el 13% en el total de gastos corrientes, alcanzando el 24% de los gastos totales en Navarra, más de diez puntos porcentuales por encima del promedio, mientras que en Cataluña este mismo porcentaje apenas alcanza el 10%.

Las universidades de las comunidades de Extremadura, Canarias y Murcia son las que destinan una mayor proporción de su gasto corriente a personal. En el otro extremo, Navarra aparece como la comunidad que realiza un menor gasto en personal en relación al gasto corriente, seguida de Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana. En el año 2002, la razón entre gastos de personal por alumno matriculado, que es un indicador más adecuado al considerar el tamaño del centro universitario, fue más alta en las comunidades autónomas de Navarra, Aragón y Cantabria. En el otro extremo, las comunidades con una ratio menor son Extremadura, Castilla la Mancha y Galicia. Completando este análisis por universidades, la Politècnica de Madrid, la Universidad de Navarra, la Pompeu Fabra y la Politècnica de Catalunya son las que más gastaron en personal en relación al número de estudiantes. Por el contrario, las que menos gastaron en personal por

alumno matriculado fueron la Universidad Pablo de Olavide, la Universidade da Coruña y la de Vigo.

Por lo que se refiere al gasto corriente en bienes y servicios por alumno, Navarra, Castilla la Mancha y Baleares son las comunidades que más gastaron en bienes y servicios como proporción del total de gastos corrientes. Por el otro lado, las que menos gastaron fueron Extremadura, Canarias y Andalucía. El análisis de las diversas instituciones muestra que la Universidad Pública de Navarra, la Carlos III y la Miguel Hernández, como en los años 2000 y 2002, son las que registran el mayor nivel de gasto corriente en bienes y servicios por alumno, mientras que las últimas posiciones son ocupadas por la Universidad de Granada, la de Extremadura y la de Valladolid.

Saldo presupuestario y eficiencia

El saldo presupuestario global que presentan las comunidades en el año 2004 permite estudiar la viabilidad financiera de las universidades públicas en España. Este saldo se calcula restando las obligaciones netas generadas por las

universidades a la financiación neta obtenida por las mismas durante el mismo ejercicio. El conjunto de las universidades públicas presenciales mostró un saldo presupuestario positivo en el año 2004, equivalente al 1,7% de la financiación neta del ejercicio, cifra muy similar a la registrada en el año 2002, superada en 15 décimas de punto. Por comunidades autónomas, Castilla-La Mancha continúa siendo la que presenta un mayor superávit (8,6%), mientras que Navarra registra un acentuado déficit, equivalente a casi el 10% de su financiación neta. Las demás comunidades en que el saldo presupuestario global registra un déficit en el año 2004 son Extremadura, Castilla y León y Aragón.

Las universidades públicas presenciales mostraron en conjunto un saldo presupuestario positivo durante 2004 superior al registrado en el año 2002.

El análisis de las operaciones corrientes permite estudiar de forma más precisa la viabilidad financiera de las universidades. La tasa de ahorro bruto de las universidades, que mide la diferencia entre ingresos y gastos corrientes como proporción de los

ingresos corrientes, es un indicador adecuado. Así, en tanto mayor sea dicha tasa, mayor será la viabilidad financiera de las actividades habituales de la institución.

En el año 2004, la tasa de ahorro bruto del conjunto de las universidades públicas españolas fue de 9,1%, mayor en casi un punto porcentual a la registrada en el año 2002⁷. En todas las comunidades autónomas se registraron tasas de ahorro bruto positivas a excepción de Aragón, que registró una tasa de ahorro bruto negativa de 4,4%. Las tasas más altas correspondieron a la Comunidad Valenciana (23,9%), Castilla-La Mancha (14,3%) y Cantabria (14,0%). Una tasa de ahorro bruto demasiado baja implica una falta de capacidad para generar recursos que permitan emprender programas de inversión, por lo que la universidad dependerá en mayor grado de las transferencias de capital de la comunidad autónoma. Así, las comunidades autónomas que registraron tasas de ahorro bruto más bajas fueron, a parte de Aragón, Extremadura (1,0%), Castilla y León (2,2%) y Galicia (3,0%). Respecto al año 2002 destaca el mayor esfuerzo realizado en Andalucía para aumentar la tasa de ahorro bruto, pasando del 3% al 5,5%.

En todas las comunidades autónomas menos una se registraron tasas de ahorro bruto positivas.

El análisis por instituciones indica que varias de ellas, aparte de la Universidad de Zaragoza, también presentaron tasas de ahorro negativas, como la Universidad Politécnica de Cartagena (-8,4%), la Universidad de Huelva (-1,3%), la Universidad de Salamanca (-0,9%) y la Universidad de León (-0,1%). En el otro extremo, las universidades que mayores tasas de ahorro bruto mostraron fueron la Universitat Politècnica de València (30,9%), la Universitat Miguel Hernández d'Elx (24,0%) y la Universitat de València (21,8%).

Para completar el análisis financiero de las universidades públicas presenciales españolas, es necesario realizar un breve análisis referente a su eficiencia mediante la comparación de distintos indicadores. Sin embargo, el problema para evaluar la eficiencia con la que operan las universidades radica en que no existen indicadores universalmente aceptados sobre la calidad del producto final y la utilización de los inputs. Así, por un lado, un mayor gasto por alumno puede ser entendido como una mayor

⁶ Definidas como la suma de los gastos corrientes, de capital y financieros de las universidades, es decir, los capítulos 1 a 9 del presupuesto de gasto.

⁷ Véase a este respecto Pérez García, J. A. (2006): "Análisis de la evolución del comportamiento económico-financiero de las universidades públicas españolas", en Hernández Armenteros, J.

(Dir.) *La universidad española en cifras 2006*, CRUE.

dotación de bienes y servicios, o como la existencia de una plantilla mejor remunerada, y ambas situaciones podrían llevar a una mayor calidad de la educación. Contrariamente, un mayor gasto también puede reflejar la ineficiencia de las universidades y su incapacidad de lograr una rápida inserción de los graduados, unas elevadas tasas de abandono o una excesiva permanencia de los alumnos en la institución. En este sentido, un mismo indicador, el gasto corriente por alumno en este caso, puede reflejar mayor o menor eficiencia dependiendo de los criterios utilizados para su medición. Los problemas derivados de la medición de la eficiencia en las instituciones de educación superior, así como un ejercicio empírico, fueron abordados en una de las monografías del *Informe CYD 2006*. Asimismo, la publicación *Education at a Glance* de la OCDE, en su edición del 2007, dedica un apartado a la discusión de la determinación de los inputs y outputs de la actividad universitaria y realiza un análisis de eficiencia basado en el método DEA.

No existe una clara relación entre la eficiencia de las universidades y sus fuentes de financiación.

Entre los distintos indicadores a los que se recurre para estudiar la eficiencia de las instituciones universitarias destaca el gasto corriente por alumno graduado. Generalmente, se asume que un elevado gasto corriente por graduado equivale a una mayor ineficiencia, asociada al hecho de que este mayor gasto implica una permanencia más prolongada de los alumnos en la universidad o una alta proporción de abandonos. Sin embargo, esta interpretación obvia el hecho de que la ponderación de alumnos matriculados en titulaciones de ciclo largo y corto no es la misma, ni que tampoco los precios de los inputs son los mismos en todas las comunidades. Sin embargo, y a pesar de estas consideraciones, el gasto corriente por graduado podría considerarse como un indicador válido de la eficiencia de las universidades.

Las comunidades autónomas de Canarias, Navarra, Madrid, Aragón y Cataluña son, en el orden citado, las que tienen un mayor gasto corriente por alumno graduado, por lo tanto serían relativamente ineficientes. Por el contrario, Extremadura, Baleares, Galicia, Castilla-La Mancha y Andalucía son las que realizan un menor gasto corriente por alumno

graduado. Como puede observarse en la cuadro 4 la Politécnica de Cartagena, la Politècnica de Catalunya, la Universidad de La Laguna, la de Alcalá de Henares y la Politécnica de Madrid son las universidades que registran un mayor gasto corriente por alumno graduado, lo que puede ser entendido como un indicio de cierta ineficiencia. Por el contrario, la Universidad de Huelva, la Universidad de Extremadura, la Universidade da Coruña, la Universitat Rovira i Virgili y la Universitat de Lleida son las que registraron el menor gasto corriente por alumno egresado, lo cual puede ser indicio de mayor eficiencia.

Otro indicador que permite valorar la eficiencia de la universidad viene dado por la diferencia entre el gasto corriente por alumno graduado y matriculado. Este sería un indicador aproximado del coste del abandono, puesto que una mayor diferencia implicaría una mayor permanencia en la universidad y, por lo tanto, menor éxito académico en los estudios. Evidentemente, esta ratio tiene el inconveniente, entre otros, de no tomar en consideración los distintos tipos de educación superior, entendiendo que ésta varía tanto en la duración como en la calidad de las enseñanzas impartidas. Así, las

comunidades que resultan tener en promedio las universidades más eficientes son Extremadura, Baleares, Castilla-La Mancha y Galicia. Por el contrario, las comunidades que son menos eficientes según esta perspectiva son Canarias, Navarra, Madrid y Aragón. En un análisis más detallado por institución, las universidades menos eficientes son la Politécnica de Cartagena, la Politècnica de Catalunya, la Universidad de La Laguna y la de Alcalá de Henares, mientras que las más eficientes son la Universidad de Huelva, la Universidad de Extremadura, la Universitat Rovira i Virgili y la Universitat de Lleida. Cabe señalar, no obstante, que es preciso un análisis mucho más a fondo para pronunciarse más categóricamente sobre la eficiencia del gasto corriente en las universidades públicas. El cuadro 3 detalla el gasto corriente por estudiante matriculado, graduado y de nuevo ingreso. En relación al gasto corriente por estudiante de nuevo ingreso, por ejemplo, éste indica el nivel de recursos que puede dedicarse a los alumnos durante su estancia en la universidad y que depende no sólo de las variaciones en el gasto sino también de los alumnos matriculados en cada institución.

Cuadro 4. Índices de eficiencia de las universidades públicas presenciales, 2004 (media = 100)

Universidades públicas	Gastos corrientes		
	Por alumno	Por graduado	Por alumno de nuevo ingreso
Autònoma de Barcelona	117	116	98
Autónoma de Madrid	117	108	116
Carlos III de Madrid	105	113	71
Computense de Madrid	112	111	108
Alcalá de Henares	115	136	125
Alacant	84	89	88
Almería	93	98	97
Barcelona	108	101	91
Burgos	96	82	93
Cádiz	100	96	104
Cantabria	115	91	123
Castilla-La Mancha	94	85	94
Córdoba	106	106	132
Extremadura	75	63	66
Girona	103	88	89
Granada	81	86	81
Huelva	97	61	104
Jaén	81	85	84
A Coruña	71	75	84
La Laguna	106	139	102
La Rioja	94	103	66
Illes Balears	94	79	69
Las Palmas de Gran Canaria	98	126	104
León	92	88	128
Lleida	113	77	100
Málaga	79	102	83
Murcia	87	85	86
Oviedo	92	100	96
Salamanca	109	95	105
Santiago de Compostela	103	90	128
Sevilla	84	91	95
València (Estudi General)	97	95	96
Valladolid	96	90	91
Vigo	74	0	79
Zaragoza	117	113	133
País Vasco	114	100	109
Jaume I de Castelló	98	117	109
Miguel Hernández d'Elx	107	116	90
Pablo de Olavide	82	95	75
Politécnica de Cartagena	107	152	107
Politècnica de Catalunya	136	147	145
Politécnica de Madrid	115	131	161
Politècnica de València	103	116	144
Pompeu Fabra	146	97	103
Pública de Navarra	150	126	133
Rey Juan Carlos	84	93	58
Rovira i Virgili	97	76	76
Media	100	100	100

Fuente: CRUE

2.3 *Análisis del impacto económico de las universidades públicas*

El análisis financiero de los presupuestos de las universidades ofrece información relevante para analizar los principales mecanismos de financiación de las diferentes instituciones de educación superior y de los sistemas autonómicos que las envuelven. No obstante, es bien sabido, y está ampliamente documentado, el impacto que las universidades tienen en el territorio en el que se ubican. Así, puede plantearse la evaluación del impacto que las instituciones de educación superior tienen en el conjunto de la economía española. Recientemente, desde la economía se ha puesto énfasis en la relevancia que el aumento del capital humano de la población tiene como factor impulsor del crecimiento y desarrollo económico. No obstante, dadas las características de este fenómeno, su cuantificación resulta compleja. Sin embargo, el gasto derivado del funcionamiento de las instituciones de educación superior tiene un impacto económico que debe ser considerado si se quiere hacer una valoración global del sistema universitario. Así, en este apartado se pretenden cuantificar la renta y el empleo que directa o indirectamente generan las universidades en el conjunto de la economía española.

El análisis que se lleva a cabo en este apartado se refiere, una vez más, a las universidades públicas presenciales exclusivamente. La medición del impacto económico de las universidades requiere información sobre los presupuestos. Si bien, en la última publicación de *La universidad española en cifras 2006* la CRUE recoge, como ya se ha mencionado, información financiera de algo más de la mitad de las universidades privadas en operación en el año 2004, quedan excluidas del análisis ya que sus sistemas contables difieren de los utilizados por las universidades públicas, lo que dificulta su agregación. Es de esperar, como se sugiere en la mencionada publicación, que en próximas ediciones la incorporación de la información presupuestaria de las universidades privadas mejore, lo que permitirá incorporarlas en futuros estudios de impacto del sistema universitario español. Entre las diversas opciones metodológicas se ha optado por aquella basada en la tabla input-output para llevar a cabo la cuantificación del impacto económico, lo que permite medir el impacto en términos de renta y empleo. Para ello se debe tomar en consideración el gasto que directamente realizan las universidades como consecuencia de su actividad, así como las

interrelaciones de las instituciones universitarias con el resto de sectores de la economía. El marco input-output parece, pues, la metodología más adecuada para incorporar estas relaciones. El único requisito es disponer de la información estadística de base que valore el volumen de relaciones de compra-venta entre los diversos sectores de actividad de la economía, es decir, de una tabla input-output. En este sentido, debe señalarse que se ha tomado como referencia la tabla input-output de la economía española referida al año 2000.

Los estudios de impacto basados en la tabla input-output ofrecen un marco idóneo para analizar la contribución de las universidades a la economía ya que en ésta se representan los flujos de bienes y servicios entre los diversos sectores de actividad y, por tanto, es especialmente adecuada para analizar el impacto que la actividad de un determinado sector tiene en la economía en su conjunto.

La metodología propuesta adolece de algunas restricciones que es necesario tener en cuenta:

- En primer lugar, obliga a considerar que la estructura de las relaciones intersectoriales es idéntica en todo

el territorio. La ausencia de tablas input-output a nivel regional para algunas comunidades autónomas no permite realizar un análisis más detallado.

- En segundo lugar, tampoco se dispone con suficiente detalle sectorial de los gastos en bienes y servicios efectuados por las instituciones universitarias, lo que conduce a utilizar el conjunto de la enseñanza no destinada a la venta.

La inversión efectuada, el consumo del personal y el gasto en consumo de los estudiantes suponen un incremento de la demanda para un amplio conjunto de sectores de la economía que, por lo tanto, deberán aumentar su producción. La metodología separa, entonces, el impacto directo que se deriva de la demanda asociada a las universidades del impacto total que esta demanda incremental tiene sobre la economía. Con ello se evalúa el impacto que, de forma indirecta, se produce en los sectores económicos a raíz del aumento de producción derivado de la demanda asociada a las universidades. Asimismo, ese impacto directo puede obtenerse también sobre el valor añadido bruto y sobre el empleo.

La demanda generada por las universidades incluye la inversión realizada por éstas y el consumo de estudiantes y personal.

La elección de la metodología obliga a obtener una cuantificación de la demanda que generan las instituciones universitarias. Se trata de establecer la demanda final (en forma de inversión o consumo) asociada a la actividad de las universidades. Esta demanda la forman la inversión efectuada por las universidades y el consumo que realizan tanto la plantilla como los estudiantes. Se trata, en este sentido, de valorar la demanda que no se produciría en caso de no existir la universidad. Para ello, es necesario establecer algunas hipótesis:

- En el caso de la inversión efectuada por la universidad, se ha tomado como tal la totalidad del gasto consignado en el capítulo de inversiones reales del presupuesto. La medida del impacto de la inversión debería incorporar exclusivamente aquella de carácter ordinario y, por lo tanto, eliminar las inversiones asociadas a construcción de nuevos edificios, que no se producen de forma estable en las universidades. La

información estadística disponible impide disponer de un desglose detallado de las inversiones efectuadas y, por lo tanto, se ha considerado la totalidad del gasto contabilizado. No obstante, puesto que no se va a realizar un análisis individualizado, este sesgo puede considerarse menos relevante.

- En cuanto al consumo de la plantilla, se ha partido de la información correspondiente a la partida de gastos de personal. La hipótesis inicial es que el consumo derivado de esos ingresos forma parte de la demanda asociada a la actividad universitaria⁸. Se ha tomado como tal la partida de salarios (sin incluir por tanto las cuotas y prestaciones sociales) y se ha aplicado la propensión marginal a consumir, es decir, la proporción que el consumo efectuado por las familias supone respecto a la renta familiar⁹. El dato de consumo así obtenido se ha distribuido sectorialmente siguiendo la información suministrada por la Encuesta de presupuestos familiares del Instituto Nacional de Estadística.
- Por lo que se refiere a los estudiantes, la obtención del consumo efectuado por éstos está sujeta a más dificultades. En primer lugar, debe establecerse qué se

entiende por consumo asociado a la universidad por parte de los estudiantes. Para ello debe distinguirse entre la situación de los estudiantes que residen en el territorio donde estudian y la de aquellos que se desplazan y cambian de residencia para cursar sus estudios. En el primer caso, se ha considerado como consumo asociado a la actividad universitaria el derivado del pago de las tasas y precios de matrícula, los gastos asociados a material relacionado con la enseñanza y los gastos de transporte para desplazarse al centro de estudio¹⁰. En cambio, en el caso de los estudiantes que cambian de residencia, es preciso añadir a estos conceptos el gasto derivado del pago de alquiler o residencia y el gasto en alimentación.

Las dificultades ya apuntadas para realizar un análisis individualizado del impacto económico de cada una de las universidades en su territorio respectivo contribuye a la dificultad de analizar con exactitud la distinción entre estudiantes residentes y no residentes. No obstante, como aproximación se ha tomado el porcentaje de estudiantes que cambian de comunidad autónoma para cursar sus estudios.

⁸ Puede considerarse, igualmente, que, en caso de no trabajar en la universidad, los empleados de la misma probablemente dispondrían de otro empleo y, por lo tanto, consumirían igualmente.

En la situación actual su consumo se asocia a la actividad de las universidades.

⁹ Obtenida a partir de los datos de la Contabilidad Nacional del INE. Lógicamente, las familias

pueden tener diversas fuentes de ingresos y no sólo los salariales, pero aquí se parte de la hipótesis que la propensión marginal al consumo se puede aplicar a cualquier fuente de renta.

¹⁰ La hipótesis implícita aquí es que otros gastos (como el vestido y el ocio, por ejemplo) se producirían igualmente en caso de no ser estudiantes universitarios.

Impacto económico
del sistema universitario
español

Cuadro 5. Demanda final asociada a la actividad universitaria, 2004 (millones de euros)

	Inversión	Personal	Alumnos	Total
Agricultura	0,0	0,0	0,0	0,0
Energía	0,0	0,0	0,0	0,0
Industria	281,6	966,4	188,4	1.436,4
Construcción	556,0	0,0	0,0	556,0
SS. Venta	0,0	2.188,2	170,0	2.358,1
SS. No venta	672,1	5,8	538,9	1.216,8
Total	1.509,7	3.160,4	897,3	5.567,5

Así, en el cuadro 5 se presenta el detalle de la demanda final asociada a la actividad de las universidades públicas en España en el año 2004. La suma de los tres conceptos de demanda representa 5.567,5 millones de euros, de los que el 56,8% corresponde a la actividad de consumo desarrollada por el personal, el 27,1% se deriva de la actividad inversora de las propias universidades y el 16,1% restante proviene del consumo de los estudiantes matriculados en los diversos centros universitarios. Por sectores, la mayor proporción de gasto se realiza en servicios destinados a la venta (el 42,4%), aunque la industria recibe también un 25,8% del gasto asociado a la universidad.

Cada unidad monetaria de demanda final asociada a la actividad universitaria aumenta la producción de la economía en 1,57 unidades.

La actividad universitaria genera un impacto directo (el derivado de la inversión y consumo asociado a dicha actividad) de 5.567 millones de euros en la producción total de la economía española, lo cual equivale al 0,7% del VAB total generado por la economía española el 2004. Como

Cuadro 6. Impacto total en la producción de la economía, 2004 (millones de euros)

	Inversión	Personal	Alumnos	Total
Agricultura	12,8	309,3	16,3	320,5
Energía	82,9	114,2	47,7	238,2
Industria	691,0	1.754,0	344,4	2.688,0
Construcción	705,0	135,7	27,5	860,3
SS. Venta	315,3	2.958,6	336,3	3.439,2
SS. No venta	672,1	5,8	538,9	1.216,5
Total	2.479,1	5.277,6	1.311,1	8.762,8

se ha indicado en el apartado metodológico, la demanda realizada por la universidad implica que los sectores receptores de ésta aumenten su producción y, por lo tanto, necesiten aumentar sus compras de inputs para satisfacer la mayor demanda, lo que genera un impacto indirecto en la economía. Este efecto difusión se cifra en 1,57, es decir, por cada unidad monetaria que aumente la demanda final asociada a la actividad universitaria, la producción de la economía aumenta en 1,57 unidades.

La aplicación de la metodología permite obtener el impacto global, es decir, la consideración conjunta de los efectos directos e indirectos, que se produce a raíz de la demanda final generada por la universidad.

Esta información se presenta en el cuadro 6.

El aumento en la producción total de la economía española a raíz de la actividad universitaria es de 8.762,8 millones de euros, es decir, el 1,2% del VAB español del 2004. El 57% de este output generado se deriva de la actividad de consumo de la plantilla de las universidades. El impacto total de este consumo es 1,67 veces mayor que el impacto directo. Un 28,3% del output se debe al efecto total de la inversión. El impacto total en este caso es 1,64 veces la cuantía del efecto directo. Por último, el 15,0% del aumento es consecuencia del consumo de los estudiantes que genera un menor efecto de arrastre de otros sectores, puesto que el impacto total es de 1,46 veces el impacto directo.

Una vez obtenidos estos resultados, pueden valorarse los efectos que la actividad universitaria tiene sobre el valor añadido bruto y sobre el empleo. Los cuadros 7 y 8 presentan estos resultados. La demanda relacionada con las universidades públicas da lugar a un aumento total del valor añadido bruto de 4.871,1 millones de euros, lo que equivale al 0,6% del VAB global de la economía española en el año 2004. Por su parte, el aumento del empleo generado por esta demanda es de 109.574 ocupados, el 0,6% del empleo total de ese mismo año.

Por sectores de actividad, las actividades terciarias son las que registran una mayor aportación al VAB (70,4%) y al empleo total (65,9%). La industria supone el

Cuadro 7. Impacto directo y total sobre el VAB, 2004 (millones de euros)

IMPACTO TOTAL	Inversión	Personal	Alumnos	Total
Agricultura	7,1	172,2	9,0	178,4
Energía	41,6	58,7	24,4	121,3
Industria	230,8	485,8	108,7	797,3
Construcción	282,5	54,4	11,0	344,7
SS. Venta	214,9	2.006,5	218,7	2.324,2
SS. No venta	610,8	5,1	489,7	1.105,3
Total	1.387,7	2.782,6	861,6	4.871,1
IMPACTO DIRECTO	Inversión	Personal	Alumnos	Total
Agricultura	0,0	0,0	0,0	0,0
Energía	0,0	0,0	0,0	0,0
Industria	90,5	256,6	59,6	406,6
Construcción	222,8	0,0	0,0	222,8
SS. Venta	0,0	1.481,1	106,1	1.587,2
SS. No venta	610,8	5,1	489,7	1.105,6
Total	924,0	1.742,9	655,4	3.322,3

16,4% del VAB y el 19,4% del empleo. El sector construcción, fundamentalmente a raíz del efecto de la actividad inversora de las universidades, representa el 7,1% del VAB y el 8,7% del empleo generado, mientras que las actividades primarias y la energía tienen aportaciones menores.

Estos resultados son relativamente similares a los obtenidos en trabajos previos. De hecho, en el *Informe CYD 2004* se realizó un estudio similar, referido al curso académico 2000-2001, cuyos resultados se pueden comparar a los obtenidos aquí. Así, el cuadro 9 presenta los resultados obtenidos en términos de producción y VAB, ambos en euros constantes del año 2000 para poder hacer las comparaciones pertinentes, y asimismo el empleo. Esta comparación ofrece información sobre la evolución del impacto de las universidades públicas en el conjunto de las actividades económicas en España. El cuadro muestra claramente que en términos de producción y VAB el impacto en el año 2004 es superior al obtenido para el año 2000. Lo anterior pone de manifiesto la creciente importancia del sistema universitario, no sólo en lo que se refiere a su contribución a la creación de conocimiento y a la

Cuadro 8. Impacto directo y total sobre el empleo, 2004

IMPACTO TOTAL	Inversión	Personal	Alumnos	Total
Agricultura	233	5.626	296	5.829
Energía	271	375	156	780
Industria	5.208	14.513	2.346	21.227
Construcción	7.789	1.500	304	9.505
SS. Venta	4.204	35.030	4.242	41.451
SS. No venta	17.021	119	13.648	30.781
Total	34.725	57.161	20.992	109.574
IMPACTO DIRECTO	Inversión	Personal	Alumnos	Total
Agricultura	0	0	0	0
Energía	0	0	0	0
Industria	1.991	8.395	1.239	11.625
Construcción	6.143	0	0	6.143
SS. Venta	0	24.837	2.048	26.885
SS. No venta	17.021	119	13.648	30.788
Total	25.155	33.351	16.934	75.441

mejora y ampliación del capital humano, sino también en cuanto se refiere a su relevancia económica dentro del conjunto de actividades de la economía española.

Para finalizar, es necesario puntualizar algunos aspectos que podrían estar afectando los resultados aquí obtenidos. En particular, debe destacarse que los datos de consumo y de movilidad de los estudiantes pueden diferir de forma significativa a lo largo del territorio nacional y que su agregación no permite tomar en consideración estas diferencias con lo que se puede estar subestimando el valor de la demanda final asociada a la actividad universitaria. Asimismo

Cuadro 9. Comparación del impacto económico de las universidades públicas años 2000 y 2004

		2000 (1)	2004* (2)	Variación (1/2)	Crecimiento medio anual
Producción	Total	6.958,1	7.733,8	1,11	2,7
	Directo	4.199,0	4.913,7	1,17	4,0
VAB	Total	3.756,3	4.299,1	1,14	3,4
	Directo	2.416,5	2.932,2	1,21	5,0
Empleo	Total	111.538	109.574	0,98	-0,4
	Directo	73.646	75.441	1,02	0,6

(*) Millones de euros del 2000 para la producción y el VAB.

que la posible utilización de tablas input-output regionales podría afinar los resultados obtenidos, al tener en cuenta las posibles diferencias en las relaciones intersectoriales que se producen en las diversas

comunidades autónomas. Finalmente, poder disponer de un detalle exhaustivo del presupuesto de las universidades, así como la información de las universidades privadas, debería permitir obtener

una mejor asignación de los diversos conceptos de gastos realizados por las universidades y mejorar de manera significativa el sesgo a la baja que la omisión de las instituciones privadas provoca.

Conclusiones

En este capítulo, como en otras ediciones del *Informe CYD*, se ha realizado un análisis de la situación financiera de las universidades públicas españolas así como un estudio del impacto que en términos de valor añadido y empleo tiene el sistema universitario español en el conjunto de la economía.

El estudio de las principales fuentes de ingresos y las partidas de gasto más relevantes está precedido por una breve comparación de la situación del sistema español de educación superior con el de los países de su entorno más próximo. Se concluye de este análisis que los esfuerzos realizados en los últimos años en España para dotar de mayores recursos a las universidades han rendido moderados frutos ya que nuestro país se encuentra lejos de los países punteros de la UE-15 en algunos indicadores básicos como, por ejemplo, el peso del gasto total (público y privado) en educación superior en el PIB, el gasto total por alumno como porcentaje de la media de la UE-15 y, teniendo en cuenta el nivel de riqueza relativo de cada país, también el gasto total en educación superior por alumno en relación al PIB per cápita.

Está claro, por tanto, que los recursos dirigidos a las universidades españolas deberían seguir aumentando, si el objetivo social de

las mismas es que se conviertan en el eje sobre el que debe basarse la construcción de la sociedad del conocimiento. No obstante, las fórmulas para incrementar dichos recursos son tan amplias y variadas que es necesario analizar detalladamente la composición de la financiación universitaria para poder diseñar mecanismos adecuados que permitan mejorarla y, simultáneamente, garantizar una mayor equidad y también conseguir una mayor eficacia.

El análisis de los estados financieros de las universidades públicas españolas muestra una gran diversidad, tanto si se miran individualmente como si se analizan agrupadas por comunidad autónoma. Esta diversidad se corresponde con las diferentes características económicas y sociales de las regiones que componen el territorio español y con la heterogeneidad derivada de un sistema universitario descentralizado en el que cada gobierno autonómico, junto con las instituciones que forman su sistema universitario, diseña el mecanismo de financiación más adecuado para la consecución de los objetivos perseguidos. Las conclusiones que de este análisis cabe destacar son:

- La mayor parte de los ingresos de las universidades públicas presenciales corresponden a

transferencias corrientes de origen público. La participación de las transferencias corrientes en los ingresos ha descendido ligeramente entre 2002 y 2004. Por otra parte, los ingresos que obtienen las universidades mediante las tasas y los precios públicos se sitúan en unos niveles muy similares a los que mostraban en el año 2002. La fuente de ingresos de las universidades que ha manifestado un cambio más significativo es la de los activos y pasivos financieros.

- La distribución de los ingresos del año 2004 muestra una distribución porcentual bastante uniforme entre las distintas comunidades autónomas, a excepción de Cataluña, donde los ingresos que obtienen las universidades por vía de transferencias corrientes solamente representan el 35,6% del total de sus ingresos, mientras que la media nacional se sitúa alrededor del 56%.
- La suficiencia financiera, la proporción que representa la financiación neta respecto al PIB, fue equivalente al 0,9% del PIB en el año 2004, ligeramente superior al 0,8% del año 2002. Este indicador difiere considerablemente entre las comunidades autónomas, siendo Andalucía, la Comunidad Valenciana y Cataluña las que muestran un mayor nivel de suficiencia financiera, mientras que Baleares, Navarra y La Rioja son

las que tienen una menor proporción de ingresos respecto a su PIB.

- Al relacionar la financiación neta por alumno con el PIB per cápita, la media nacional se sitúa en el 2004 en el 34,9%, un aumento considerable respecto a la media observada en el año 2002. Este continuo aumento del porcentaje que representa la financiación neta por alumno respecto al PIB per cápita muestra la creciente voluntad por parte de la sociedad de aumentar el esfuerzo y la inversión en la educación superior en sus respectivos territorios. En esta línea, las comunidades que mayor esfuerzo mostraron fueron Cataluña, con un índice de esfuerzo financiero de casi el 50%, seguida de Castilla-La Mancha y de Cantabria. En el otro extremo, las comunidades que mostraron un menor índice de esfuerzo financiero fueron las Islas Baleares, el País Vasco y Extremadura.
- Las diferencias en este esfuerzo financiero dependen enormemente de las fuentes de ingresos según el origen de los recursos. En el año 2004, en una distribución casi exacta a la observada en el año 2002, sólo el 19,6% de los ingresos corresponde a recursos propios, mientras que el 80,4% son recursos ajenos.
- Aunque los recursos públicos son la principal fuente de ingresos de las

universidades, representando el 71,0% de la financiación neta en 2004, estos han reducido su participación en el total de ingresos en más de siete puntos porcentuales en relación al año 2002. Los recursos privados alcanzaron el 19,2% de los ingresos en el año 2004, proporción muy similar pero ligeramente inferior a la observada en el año 2002. Los recursos patrimoniales representaron en el año 2004 el 9,7% del total de ingresos, cifra muy superior al 0,9% en el año 2002.

- Se observa una alta correlación entre el PIB per cápita y las transferencias corrientes por alumno. No obstante, hay algunas comunidades que se apartan de esta tendencia. Así, por ejemplo, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana otorgan un nivel de transferencias por alumno considerablemente mayor al que corresponde a su renta per cápita, mientras que en otras comunidades autónomas como Baleares, La Rioja y el País Vasco las transferencias se sitúan por debajo de su nivel de renta por habitante.
- En el año 2004, la tasa de ahorro bruto del conjunto de las universidades públicas españolas fue de 9,1%, mayor en casi un punto porcentual a la registrada en el año 2002. En todas las comunidades autónomas se registraron tasas de ahorro bruto

positivas, a excepción de Aragón. Las tasas más altas correspondieron a la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Cantabria. Las comunidades autónomas que registraron tasas de ahorro bruto más bajas fueron, a parte de Aragón, Extremadura, Castilla y León y Galicia.

- Aunque solamente la comunidad de Aragón presenta una tasa de ahorro bruto negativa en el año 2004, el análisis por instituciones indica que varias de ellas, aparte de la Universidad de Zaragoza, también lo hicieron, como la Universidad Politécnica de Cartagena, la Universidad de Huelva, la Universidad de Salamanca y la Universidad de León. En el otro extremo, las universidades que mayores tasas de ahorro bruto mostraron fueron la Universitat Politècnica de València, la Universitat Miguel Hernández d'Elx y la Universitat de València.

En el sistema mixto de financiación universitaria vigente en España, las transferencias corrientes de la Administración deben seguir jugando un papel clave como fuente de recursos para las diferentes instituciones, pero los propios mecanismos de financiación deben dotarse de una mayor flexibilidad, orientada a ampliar las fuentes de recursos de origen privado. Dos parecen ser las fuentes sobre las que

los mecanismos de financiación deberían incidir. En primer lugar, la determinación de un sistema de tasas y precios públicos que se ajuste a las necesidades, así como a los objetivos, de las diferentes necesidades socioeconómicas de las comunidades autónomas. En segundo lugar, se debe promover una mayor participación empresarial en la financiación de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, asignándole, en consecuencia, la importancia relativa que merece la tercera misión de la universidad. Finalmente, para evitar los posibles efectos negativos que un incremento de las tasas y precios públicos pueda tener en la equidad del sistema, se debe desarrollar un mecanismo de becas y ayudas al estudio moderno, que responda a las necesidades de las diferentes realidades sociales y económicas que conforman la España de las autonomías.

Más allá de la mera descripción del estado de ingresos y gastos de las universidades públicas españolas, este capítulo ha puesto el acento en la problemática de la financiación universitaria y de los retos que en un futuro próximo deberán afrontarse para adecuar y mejorar los recursos, públicos y privados, dirigidos hacia ellas. Los sistemas universitarios modernos tienden a un aumento del autogobierno y de la autonomía universitaria, cambios que llevan

aparejada la necesidad de rendir cuentas a la sociedad sobre la forma en la que se utilizan los recursos puestos a disposición de las instituciones de educación superior. El intervencionismo difícilmente conseguirá que la universidad sea eficaz. Para ello es necesario establecer y asumir objetivos, de cuyo cumplimiento debe depender su financiación. Así, es fundamental esclarecer cuál es el modelo de universidad socialmente deseable, ya que los recursos que se han de canalizar hacia ella dependerán en gran medida del papel que la sociedad les asigne.

En un escenario en el que la universidad es uno de los ejes en los que se sustenta una sociedad basada en el conocimiento, más allá de los marcos generales de coordinación y aprovechamiento de externalidades, se debe apostar por la heterogeneidad institucional, la descentralización funcional, la transferencia de responsabilidades financieras y la autonomía de gestión. Estas medidas, junto con un adecuado apoyo de la financiación privada y un sistema de becas y ayudas al estudio que ataje de manera eficiente los problemas de equidad e igualdad de oportunidades, deben permitir remediar algunos de los males de nuestro sistema de enseñanza superior.

La mejora de los esquemas de financiación de la educación superior no puede, por tanto, descansar exclusivamente en el incremento del volumen de recursos o la eliminación de ciertas ineficiencias en el gasto. Es preciso alinear explícitamente la financiación al logro de objetivos, al tiempo que diversificar las fuentes de financiación, lo que supone una colaboración proactiva con el sector privado. Por ejemplo, la mejora de la financiación universitaria con fuentes privadas pasa por la creación de un marco más ambicioso de incentivos para el fomento del mecenazgo empresarial, actualmente muy limitados. Las acciones de mecenazgo se orientan, por una parte, hacia la enseñanza y la formación universitaria, destacando la financiación de becas, seminarios, másters, postgrados y cátedras. Por otra parte, también se dirigen al ámbito de la investigación científica e I+D+i, donde los proyectos de investigación científica o médica, las becas, los proyectos de I+D+i y los seminarios y conferencias son los principales beneficiarios. De la misma forma, existen una serie de ventajas fiscales, todavía no del todo conocidas ni aprovechadas que, aún siendo mejorables, pueden constituir un punto de apoyo importante para aumentar e incentivar la todavía insuficiente colaboración entre la universidad y la empresa, con las evidentes sinergias

que esto debería suponer, y las ventajas que ambas podrían obtener.

La elección del modelo de financiación más adecuado para cada sistema universitario debe tener en cuenta los principios de una buena gestión financiera, establecer con claridad la función concreta a financiar, contar con diagnóstico preciso de la situación de partida y disponer de un análisis detallado de los objetivos previstos. La mayoría de los países (y las comunidades autónomas dentro del nuestro, como se ha visto a lo largo de este capítulo) parecen apostar por la combinación, por un lado, de mecanismos de fórmula para cubrir las necesidades básicas y, por otro, de procedimientos contractuales para la mejora de la calidad o la potenciación de áreas estratégicas. Los primeros suelen contribuir a fomentar la equidad interna de los sistemas y romper con situaciones históricas de desigualdad entre instituciones, en tanto que los segundos impulsan la alineación de la organización hacia su planteamiento estratégico. Sin embargo, si bien estas prácticas incrementan la transparencia del proceso, no garantizan su objetividad, por lo que el diseño de los modelos de financiación universitaria debe comenzar por el estudio de los costes de las diferentes funciones

universitarias y por la definición de los objetivos de eficiencia y calidad.

Todo lo anterior redundará en la consolidación de un sector que, como se ha visto, tiene un impacto relevante y creciente en el VAB y en el empleo del conjunto de actividades productivas en la economía española. La demanda relacionada con las universidades públicas da lugar a un aumento total del valor añadido bruto de 4.871,1 millones de euros, equivalente al 0,6% del VAB global de la economía española en el año 2004. Por su parte, el aumento del empleo generado por esta demanda es de 109.574 ocupados, el 0,6% del empleo total de ese mismo año. En particular, se ha visto que los efectos económicos que se derivan de la existencia de la Universidad de Alcalá son importantes, contribuyendo al crecimiento de la economía local y del Corredor del Henares. En términos relativos, esta cantidad adquiere una importancia destacable, por cuanto supone el 9,4% del PIB municipal, el 2,8% del PIB de la zona metropolitana del este de Madrid y el 0,2% del PIB regional. En términos de empleo, supone el 0,2% del total de trabajadores afiliados a la Seguridad Social en la Comunidad de Madrid en 2005, el 3,2% si se toma como referente el este metropolitano y el 11,1% respecto al número de afiliados en Alcalá de Henares.

La financiación autonómica de las universidades españolas

Este conjunto de recuadros forma, como ya se ha mencionado en la introducción de este capítulo, una unidad en sí mismo, ya que ofrece un panorama de diferentes sistemas de financiación vigentes en algunas comunidades autónomas españolas. Como introducción,

Ma. José González describe los diferentes modelos autonómicos de financiación universitaria. A continuación, Fernando Casani y Rafael Zorrilla explican el modelo de financiación de las universidades públicas de Madrid. José A. Pérez la financiación del sistema

público universitario valenciano. Josep Ma. Vilalta y Jordi Gavalda, analizan el modelo de financiación de las universidades catalanas y, finalmente, Juan Hernández Armenteros lo hace para las universidades andaluzas.

La financiación de las universidades españolas: retos desde la experiencia

María José González López, Universidad de Granada

En el año 1994, con la aprobación del primer Programa plurianual para la financiación del sistema público valenciano, se inicia en España un proceso de ruptura con las formas tradicionales de financiar la educación superior, con la aspiración de introducir en la institución universitaria los principios necesarios para una buena gestión financiera, relacionados con la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos, la equidad, la autonomía universitaria y la responsabilidad de los gestores públicos. Ya no hay marcha atrás en este proceso, convencidos todos los agentes sociales y políticos de que la universidad ha de rendir cuentas a la sociedad de los fondos que en ella se depositan. Esto exige de las finanzas universitarias una orientación integral (que abarque planificación, evaluación y control financieros), estratégica (en clara conexión con las prioridades del sistema universitario) y de calidad (mostrando los procesos para gestionar y dirigir estas instituciones hacia sus objetivos). Resulta obligado que los mecanismos de asignación de recursos financieros en los sistemas de educación superior, denominados habitualmente modelos de financiación, aporten soluciones que refuercen la capacidad de respuesta de la universidad a sus múltiples retos.

Algo más de una década después, la experiencia acumulada, en otros países del mundo y en el nuestro, permite evaluar los resultados alcanzados y extraer

conclusiones de interés para seguir avanzando en una senda jalonada de nuevos desafíos y oportunidades.

En estas breves líneas nos proponemos trazar los rasgos básicos de esta evolución así como reflexionar sobre la eficacia de diferentes esquemas financieros que sirvan para guiar en la dirección deseada los sistemas de educación superior.

1. Panorama internacional: tendencia general y experiencias innovadoras.

El interés relativamente reciente por los sistemas de financiación en la universidad española encuentra su precedente en el de la mayoría de países desarrollados en los que, ante la progresiva consolidación de la demanda de estudios universitarios y los crecientes problemas de déficit público, comienzan a diseñarse e implantarse mecanismos orientados a una distribución más racional de los recursos disponibles.

Resumimos a continuación las tendencias básicas que dibujan el panorama internacional, en respuesta a las tres cuestiones básicas que abarca la función financiera: cuántos recursos deben destinarse al sistema de educación superior (lo que condicionará su dimensión, ritmo de crecimiento y nivel de calidad), cómo deben financiarse (origen público o privado de los

fondos) y cómo se deben invertir (tanto a nivel institucional como a través de los estudiantes).

¿Qué volumen de recursos debe destinarse a la educación superior?

La cuantificación del volumen de recursos a invertir en este sector está relacionada con la prioridad que se le otorgue en el conjunto de políticas de un país y con los objetivos y nivel de calidad que se deseen alcanzar en las instituciones de educación superior.

La deficiente financiación del sector se apunta como una constante en la mayoría de países. Un análisis por regiones nos muestra cómo la situación de las distintas economías del mundo condiciona su compromiso con la financiación del sistema de educación superior. Según los últimos datos disponibles recopilados por el Instituto UNESCO de Estadística¹ de los 115 países para los que se detalla información, en torno al 60% (en que, con excepciones en todos los casos, predominan países de África, América del Sur y Caribe, Asia, Europa del Este y Estados Árabes sin ingresos por petróleo) tenían un nivel de gasto en educación superior por debajo del 1% del PIB, situándose la media de los países que superan ese nivel de gasto (los de América del Norte, buena parte de los europeos, Australia, Nueva Zelanda y algunos del resto de regiones) en torno al 1,5%.

Es precisamente este porcentaje el que suele fijarse como objetivo mínimo a alcanzar en el caso español (que parte de un porcentaje de gasto, según esta estadística, de algo más del 1% del PIB). En este sentido se ha pronunciado en abril del 2007 el Consejo de Coordinación Universitaria², en su informe *Financiación del Sistema Universitario Español*, al establecer este nivel de gasto del 1,5% del PIB como objetivo a lograr en los próximos cinco años. La Comisión Europea, por su parte, en una comunicación de mayo de 2006³, propone que los estados miembros de la Unión Europea lleguen a destinar, en un horizonte de diez años, al menos el 2% del PIB (incluyendo financiación pública y privada) a un modernizado sector de educación superior.

En consonancia con estas recomendaciones, el diseño de cualquier modelo de financiación de la educación superior debe partir de la cuantificación del volumen de recursos necesarios a medio plazo para alcanzar los objetivos esperados de acuerdo con unos estándares de calidad determinados y no limitarse a establecer criterios de reparto de los fondos presupuestados cada año.

En cualquier caso, las soluciones no han de venir de un mero incremento de fondos o del recorte de costes, actuaciones seguramente necesarias, pero insuficientes. Es preciso vincular la llegada de recursos a medidas de evaluación de la eficacia y mejora del rendimiento del sistema en todas sus funciones.

¿Quién debe financiar la educación superior?

Todas las regiones del mundo apuestan por una financiación mayoritariamente pública (constatándose los valores más bajos de esta aportación en los países de América del Norte), si bien existe un consenso generalizado sobre la necesidad de diversificar las fuentes de financiación en aras de asegurar la referida suficiencia financiera de las instituciones y la mejora de su calidad. Esto pasa por ampliar la participación del sector privado, tanto a través del incremento de los precios de matriculación (acompañado de sistemas de becas, préstamos y otras ayudas a los estudiantes que preserven la equidad), como de una mayor captación de

recursos mediante contratos de investigación y la prestación de otros servicios formativos, de consultoría o de transferencia de tecnología.

La mayor orientación de la institución universitaria hacia el mercado no se contempla ya como lesiva para la esencia de su misión y, así, una concepción más empresarial de la gestión universitaria empieza a no ser considerada tabú. Muy al contrario, el sector privado es percibido como un agente con el que la alianza y colaboración se hacen imprescindibles para garantizar la continuidad de la institución y su capacidad para contribuir al desarrollo social y económico de los países. Se trataría de avanzar hacia un binomio público-privado en el que los gobiernos mantendrían el control de la educación superior en temas estratégicos y socialmente prioritarios, pero que respondiese con más flexibilidad a las necesidades del mercado, permitiéndole, al mismo tiempo, captar nuevos recursos que mejorasen su potencial.

Esta tarea de atraer fondos desde el sector privado no se antoja fácil. La escasa cultura filantrópica (significativa en países anglosajones, pero de difícil introducción en otros lugares), el rechazo social a la subida de tasas de matriculación o la distancia entre la investigación universitaria y las necesidades del sector productivo son los principales retos a superar en este ámbito.

En los últimos años muchas universidades en todo el mundo vienen fomentado la prestación de servicios de formación, investigación, transferencia de tecnología y alquiler de instalaciones al sector empresarial. Además de este tipo de experiencias, bastante extendidas, en algunos países se han ensayado otros innovadores mecanismos para incrementar la financiación privada: potenciación de la educación transfronteriza (países como Reino Unido, Estados Unidos, Sudáfrica, Australia, India, Malasia, Filipinas o Singapur cuentan con centros rentables proveedores de esta actividad); políticas de tasas que cubran el coste total de la actividad docente por estudiante, cuyo éxito ha venido condicionado, en gran medida, al planteamiento paralelo de programas adecuados de becas y ayudas a estudiantes (suele citarse como ejemplo positivo el caso de Australia,

donde ambas medidas fueron simultaneadas, y como un error la política llevada a cabo por el Reino Unido, con su introducción de tasas en 1998 y su posterior incremento en 2006, al tiempo que recortaban las ayudas para los estudiantes); sistemas de préstamos a los alumnos (de tipo hipotecario como en Canadá, Chile, Estados Unidos, China o Corea del Sur, o con devolución condicionada a los ingresos como en Sudáfrica, Suecia o Nueva Zelanda), o esquemas de beneficios fiscales (implantados en Estados Unidos y diversos países europeos).

¿Cómo han de asignarse los fondos?

Esta tercera cuestión pretende responder a cómo invertir los fondos, lo que nos lleva a plantear cuáles son los modelos de financiación más adecuados.

En lo que a los mecanismos de asignación de recursos a las instituciones se refiere, se observa cómo, en las dos últimas décadas, numerosos países desarrollados han ido haciendo desaparecer sistemas basados exclusivamente en el carácter incremental y negociado de las subvenciones para sustituirlos, en la mayoría de los casos, por modelos normativos o de fórmula, en los que se pretenden clarificar los criterios de asignación de fondos a partir de una estimación de los costes en que se incurre o debe incurrir en el desempeño de las funciones universitarias. Este tipo de modelo, si se basa en estándares, puede contribuir a mejorar la eficiencia interna y economía de los sistemas universitarios ya que inducen a las instituciones a eliminar los costes de ineficiencia, que no serían financiados. Además, suele mencionarse la mejora de la equidad interna como una de sus principales ventajas, en tanto se proporciona igual financiación a programas, estudiantes y universidades equivalentes. Y la tendencia más reciente en la financiación con fórmulas es la denominada financiación por prioridades (sistema utilizado por ejemplo en Inglaterra), por la que se financian en mayor cuantía las plazas en áreas de estudio o instituciones prioritarias.

Paralelamente, en un creciente número de países (Francia, Finlandia, Suecia, Australia, los Estados de

Colorado o Virginia en Estados Unidos, por ejemplo) se advierte la progresiva incorporación de mecanismos de tipo contractual entre gobierno y universidades, en virtud de los cuales se establecen las metas y el marco financiero a medio plazo (contratos programa), o para financiar proyectos considerados estratégicos por parte del financiador. En algunos casos (por ejemplo en diversos estados norteamericanos), se retienen parte de los fondos para gastos corrientes que serán o no asignados en función del cumplimiento de una serie de medidas de rendimiento. Objetivo básico de este tipo de modelos es la mejora de la eficacia, al requerir una clara definición de objetivos y medios para su consecución, y de la rendición de cuentas, pues implican la formulación y seguimiento de indicadores del rendimiento. La adecuada aplicación de estos mecanismos puede suponer una importante contribución a la implantación del pensamiento estratégico en este sector, además de servir como revulsivo para la mejora de sus sistemas de información. La previsible respuesta positiva de las instituciones a los incentivos financieros, idea básica en que se apoyan estos contratos, facilita a los financiadores orientar el sistema hacia los fines marcados.

En cuanto a la fase del proceso productivo a la que se orienta la financiación, predominan las variables relacionadas con los inputs o recursos del sistema, en especial para el caso de la actividad docente (número de estudiantes a tiempo completo, principalmente), pero quizá la tendencia más relevante sea la introducción, en un número de países cada vez mayor, de medidas relacionadas con los outputs o resultados de la actividad universitaria, más frecuente cuando se trata de financiar la investigación (caso de Estados Unidos, Japón, Australia y muchos de los países europeos), pero presente también para la docencia en algunos casos (Suecia, Finlandia, Dinamarca o Holanda, por ejemplo). En principio, cabe esperar que una mayor orientación hacia los resultados redundará en mejoras de la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas, si bien este enfoque ha de ir acompañado de adecuados sistemas de información y evaluación de la calidad. Por otra parte, parece extenderse progresivamente la idea de separar la financiación de docencia e investigación,

en el entendimiento de que los criterios que han de guiar la afluencia de fondos hacia una y otra actividad son diferentes.

Finalmente, en lo relativo a los mecanismos de distribución de los recursos, cuando se trata de gastos básicos de funcionamiento, impera la utilización de subvenciones en bloque o de suma global, dirigidas de forma directa a las instituciones, para que éstas las empleen en los proyectos o actividades que estimen oportuno, potenciando de esta forma su autonomía. En cambio, para la cobertura de gastos de capital o la realización de proyectos específicos, algunos países establecen esquemas de distribución en los que se mantiene un mayor control por parte del agente financiador y se intenta promover la competencia entre universidades (Estados Unidos, Reino Unido y Finlandia cuentan ya con una importante experiencia en programas de este tipo; asimismo, en diversos países de América del Sur, África, Europa del Este y Asia se han establecido recientemente fondos competitivos, con frecuencia promovidos por el Banco Mundial). Menor experiencia (la apuesta más decidida es la del Estado de Colorado –Estados Unidos–) existe respecto de la vía alternativa de canalización de fondos a través de bonos o cheques educativos entregados a los estudiantes (o sus familias) que, a su vez, los cederán a la institución en que deseen matricularse, que recibirá así la financiación correspondiente. Este tipo de mecanismos podrían ser útiles para mejorar la equidad, de modo que las universidades recibiesen más recursos por determinados tipos de estudiantes más desfavorecidos. En cualquier caso, no cabe esperar a corto plazo la generalización de este instrumento que, sin duda, da un paso mucho más evidente hacia la consideración explícita de las demandas de mercado.

2. Evolución de los modelos de financiación de la educación superior en las comunidades autónomas españolas

En España, dado el proceso de descentralización de competencias en materia de educación superior a las comunidades autónomas –concluido en 1996–, no podemos hablar de un único modelo de financiación

nacional, sino que han surgido distintas propuestas en las diversas haciendas territoriales, inicialmente diferentes, pero que han ido convergiendo con posterioridad hacia una estructura similar. Podemos resumir los principales hitos de este proceso en los siguientes:

- En enero de 1995 ve la luz el *Informe sobre la financiación de la universidad*, en el que un grupo de representantes y expertos en materia de educación superior reflexionan sobre los retos del sector y recomiendan un incremento sustancial de los fondos a invertir en el mismo, que habría de ir acompañado de criterios de asignación de los recursos orientados a fomentar la calidad, la competencia entre universidades y la mejora de la autofinanciación, así como de adecuados programas de ayudas a los estudiantes y de reformas de carácter institucional. La lectura actual de este documento evidencia la vigencia de sus recomendaciones.
- Posteriormente se publica el *Informe Universidad 2000* (también conocido como Informe Bricall), en el que nuevamente se incide sobre las pautas que han de guiar los modelos de financiación de la educación superior en consonancia con las tendencias observadas en la mayoría de países desarrollados.
- Paralelamente, algunas comunidades autónomas comienzan a estudiar nuevas formas de financiar el sector que quiebren el sistema hasta entonces vigente, basado en antecedentes y en la capacidad de negociación de las partes implicadas, y orienten los recursos hacia la consecución de los objetivos institucionales con criterios de asignación y distribución transparentes. Así, en 1994, se pone en marcha el que podemos calificar como primer modelo completo de financiación, el ya citado de las universidades públicas valencianas, al que siguen los de las comunidades de Canarias (1996), Cataluña (tras diseñar y debatir distintas propuestas de modelo desde el año 1997 e implantar varios contratos-programa de financiación adicional, en el 2002 se firma un modelo para la financiación básica), Andalucía (aprobado en 2001, después de haberse ensayado y aplicado parcialmente diversos esquemas

de distribución de transferencias), Galicia (firmado en el 2000, con la experiencia previa de un acuerdo de ciertos parámetros en el año 1989), Castilla y León (2000), Castilla-La Mancha (contrato programa para consolidar y ampliar las enseñanzas en el 2001), Aragón (2001), Navarra (2001), Murcia (2002) o Madrid (tras abordar previamente un plan de inversiones y un contrato programa, es en 2007 cuando se plantea un sistema integral de financiación). En muchas de estas comunidades ya se han aprobado versiones posteriores de sus primeros modelos, en las que se introducen mejoras significativas, se tiende a englobar tanto mecanismos de fórmula como contratos programa y se observa una aproximación en la metodología de asignación de recursos en el sistema universitario español.

- La disposición adicional octava de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establecía que el Consejo de Coordinación de Universidades elaboraría un modelo de costes de referencia que sirviese de estándar para la elaboración de modelos de financiación por los poderes públicos competentes. Posteriormente, la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que modifica la anterior, redacta nuevamente esta disposición adicional, marcando el plazo de un año para que la Conferencia General de Política Universitaria, previo informe del Consejo de Universidades, elabore este modelo, destacando la relevancia de una adecuada financiación para favorecer la plena participación de las universidades en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).
- Como respuesta a este mandato, en abril de 2007 se publica el citado informe de la Comisión de Financiación Universitaria, coordinado por la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria, en el que se realiza un análisis del sistema universitario español actual, de sus retos futuros y de la financiación como instrumento de cambio y se propone un modelo para la determinación de costes referenciales de los servicios universitarios y el cálculo de la financiación básica. En él se recogen algunos elementos de los sistemas ya implantados en las diversas comunidades autónomas, pero se intenta ir más allá al hacer explícitos los costes de referencia

tanto de la actividad docente de grado como también de la de postgrado, así como los costes correspondientes a la capacidad investigadora asociada a la plantilla universitaria. En los próximos años podremos evaluar el grado de influencia de este modelo. Esta propuesta va, a su vez, acompañada de una serie de recomendaciones: ampliar los recursos del sistema de educación superior en 2.733 millones de euros para alcanzar un nivel de gasto del 1,5% del PIB en cinco años, y que debería repartirse en un 20% mediante financiación privada y un 80% entre las administraciones estatal y autonómicas en función de distintos objetivos; ordenar y adaptar la oferta de las enseñanzas de grado tanto a las necesidades del EEES como a la intensidad de la demanda; diferenciar los precios públicos en función del coste de provisión de las distintas enseñanzas; aumentar el rigor y la objetividad en el diseño y gestión de las políticas universitarias, así como la transparencia de los sistemas de información, y adaptar las estructuras de gestión al cumplimiento de la normativa de la contabilidad pública, de modo que se facilite la homogeneización y transparencia de la información.

Sin entrar en el análisis pormenorizado de los distintos modelos de financiación, que son objeto de tratamiento específico en otras partes de esta obra, nos limitamos a realizar algunos comentarios generales que suscitan el estudio de su evolución y la comparación entre ellos.

Las experiencias implementadas en las comunidades autónomas, inicialmente diferentes, parecen converger actualmente hacia modelos que combinan los tres instrumentos siguientes:

- Esquemas de fórmula basados en el coste estándar para la financiación de los gastos básicos de funcionamiento.
- Mecanismos contractuales de mejora de la calidad, que emplean indicadores de evaluación del logro de los objetivos estratégicos a alcanzar por las instituciones.
- Planes específicos de financiación de las inversiones.

Pese a esta aproximación, la definición de los parámetros e indicadores de los modelos difiere notablemente de unos casos a otros, lo que no necesariamente se justifica por razones objetivas, sino por condicionantes políticos. La realización de estudios de sensibilidad de estos instrumentos muestra que el importe de las subvenciones calculadas según los esquemas de fórmula utilizados, por ejemplo, en los sistemas universitarios de Galicia, Canarias, Valencia, Andalucía o Castilla y León, presentan una alta variabilidad ante cambios en el coeficiente de experimentalidad de los estudios (que pretende reflejar el número de horas lectivas necesarias para cada tipo de estudios en función del porcentaje que representen las clases prácticas sobre el total a impartir –por cuanto éstas requieren menor número de alumnos por grupo–), el tamaño medio de los grupos docentes, la carga lectiva en créditos del profesorado o el número de créditos considerados en la definición de un estudiante a tiempo completo, variables clave todas ellas para la conformación del coste del estudiante contemplado en el modelo.

Si se pretende con estos modelos mejorar la objetividad de la asignación de recursos, resulta preciso que el punto de partida para la fijación de estas variables responda a un estudio riguroso de las funciones de coste de la universidad, al tiempo que introduzca correcciones relacionadas con la calidad y eficiencia que se espera del sistema. En este sentido, se ha dado un gran paso adelante con la publicación en 2006 (con versión posterior en 2007) del *Libro Blanco de los costes en las universidades*, elaborado por el Comité Científico-Académico de la Oficina de Cooperación Universitaria, y de cuya implantación progresiva en el ámbito de nuestras universidades no cabe esperar sino mejoras en la disponibilidad de información y el control de la gestión.

En lo que respecta a los mecanismos contractuales de financiación para la mejora de la calidad, existe bastante coincidencia en los distintos sistemas implantados en cuanto a los objetivos a potenciar, relacionados frecuentemente con el incremento del

rendimiento académico de los estudiantes, así como de la calidad docente, la inserción laboral de los graduados, la cantidad y calidad de la producción científica, la captación de recursos externos a través de actividades de I+D+i, la potenciación del tercer ciclo y la formación continua o la profesionalización de la gestión.

Para la evaluación de objetivos todos los esquemas combinan indicadores cuantitativos y cualitativos, lo que resulta esencial en una organización compleja y de difícil evaluación como la que nos ocupa, y ponen un énfasis especial en las medidas relacionadas con el proceso productivo y los resultados (por cuanto los modelos de fórmula se orientan esencialmente a los inputs).

Las diferencias entre los distintos programas propuestos residen, principalmente, en los sistemas utilizados para ponderar estos objetivos y en los mecanismos de vinculación de fondos a su consecución, desde aquellos en los que la financiación se relaciona con el logro independiente de objetivos (como en el modelo valenciano) a otros en los que se realiza una valoración global del grado de realización de todo el conjunto de metas propuestas (caso de los contratos-programa catalanes). Es fácil comprobar las enormes divergencias en los recursos financieros que obtendría una misma institución evaluada de acuerdo con los distintos modelos contractuales propuestos en las diferentes comunidades autónomas.

3. Lecciones aprendidas y retos futuros

1. La solución al problema de suficiencia financiera del sector de educación superior no puede descansar exclusivamente en el incremento del volumen de

recursos o la eliminación de ciertas ineficiencias en el gasto. Es preciso alinear explícitamente la financiación al logro de objetivos, al tiempo que diversificar las fuentes de financiación, lo que supone una colaboración proactiva con el sector privado.

2. Los instrumentos actuales de ayuda a los estudiantes se revelan en la mayoría de los casos insuficientes para garantizar la equidad de los sistemas de educación superior. La extensión de los programas de becas, junto con la introducción de nuevos esquemas de préstamos y beneficios fiscales, resultan prioritarios en muchos países, especialmente si se tiende al incremento de los precios de matrícula. La combinación de cheques educativos dirigidos a la demanda con bonos de ayuda a los estudiantes también parece ser eficaz para el incremento de la equidad.

3. La decisión sobre el tipo de modelo de financiación más conveniente para cada sistema universitario debe contemplar su grado de contribución a los distintos principios de una buena gestión financiera, la función concreta a financiar, la situación de partida y los objetivos previstos. La mayoría de los países y comunidades autónomas dentro del nuestro parecen apostar por la combinación de mecanismos de fórmula para cubrir las necesidades básicas y contractuales para la mejora de la calidad o la potenciación de áreas estratégicas. Los primeros suelen contribuir a fomentar la equidad interna de los sistemas y romper con situaciones históricas de desigualdad entre instituciones, en tanto que los segundos impulsan la alineación de la organización hacia su planteamiento estratégico.

4. La implantación de mecanismos de asignación de recursos mediante fórmulas o contratos incrementa la transparencia del proceso de financiación universitaria, pero no garantiza su objetividad. El diseño de estos modelos ha de comenzar por el estudio de los costes de las funciones universitarias, así como por la reflexión y definición de los objetivos de eficiencia y calidad a medio plazo.

5. La rendición de cuentas de las instituciones de educación superior ha de ser la contrapartida a una mayor autonomía. La financiación puede contribuir a tal objetivo mediante sistemas de asignación de fondos que otorguen mayor peso a los resultados antes que a los inputs empleados por el sistema. Esto se considera especialmente inexcusable para el caso de la investigación, en la que se defienden mecanismos que fomenten la competencia entre instituciones y grupos de investigación, basada en rigurosos sistemas de evaluación.

El contexto en que se desenvuelven actualmente las universidades, caracterizado por la trascendencia del conocimiento como componente del progreso, el creciente nivel de exigencia de la sociedad, la mayor competencia internacional en las funciones docentes e investigadoras, el desarrollo de las tecnologías de la información, la desigual demanda del servicio y la preocupación por el control del gasto público reclaman una vinculación más precisa entre las dimensiones social y económica de estas instituciones: la toma de decisiones debe orientarse a la maximización del valor con que contribuyen a la sociedad, pero siguiendo criterios de racionalidad económica.

¹ Disponible en UNI (2005): *La educación superior en el mundo, 2006. La financiación de las universidades*. Ed. Mundi-Prensa, Madrid, p. 310-311.

² Ministerio de Educación y Ciencia, Consejo de Coordinación Universitaria (2007): *Financiación del Sistema Universitario Español*, p. 54.

³ Commission of the European Communities (2006): *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation*, p. 7.

El nuevo modelo de financiación de las universidades públicas de Madrid para el período 2006-2010. Desafíos y oportunidades

Fernando Casani Fernández de Navarrete, Universidad Autónoma de Madrid¹
Rafael Zorrilla Torras, Universidad Carlos III

1. Antecedentes

En Madrid comenzó a negociarse un nuevo sistema de financiación en enero de 2005, mediante la creación de una comisión negociadora en la que estaban representadas la Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid (DGUI) y las seis universidades públicas.

La situación anterior había venido lastrada por la forma en que se negociaron las transferencias en materia de educación superior, a mediados de los 90. En aquel momento se perdió la oportunidad de afrontar claramente los problemas que había generado el endeudamiento de algunas universidades. Entre 1995 y 2005 la Comunidad Autónoma fue incrementando la financiación del sistema, pero sin el establecimiento de objetivos ni de otros indicadores claros que influyeran en la mejora de la gestión de las universidades.

Antes de comenzar el proceso negociador, las universidades habían mostrado ya su interés por establecer un nuevo sistema de financiación que fuera radicalmente distinto del anterior. La CRUMA (Conferencia de Rectores de las Universidades de Madrid) encargó en junio de 2004 a la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria de la Universidad Politécnica de Madrid, dirigida por el profesor D. Francisco Michavila, un informe para la elaboración de un nuevo sistema de financiación. El estudio se realizó con una participación intensa de las universidades, y fue decisivo para establecer un clima de consenso entre éstas para la negociación posterior con la Comunidad de Madrid. En la conclusión de dicho trabajo se planteaba la necesidad de que el gasto público en educación superior alcanzase un nivel similar al que, en términos de esfuerzo por estudiante respecto

al PIB per cápita, tienen los países europeos de similar nivel de renta, para lo cual la financiación debía pasar del 1,09 al 1,33% del PIB regional. Esta pretensión se ha demostrado coherente con los datos que ha puesto de manifiesto el informe *La universidad española en cifras, 2006*, dirigido por Juan Hernández Armenteros con la colaboración de los gerentes españoles y realizado por encargo de la CRUE. De dicho informe se deduce que las transferencias corrientes por estudiante universitario en relación con el PIB per cápita en 2004 fueron en Madrid incluso inferiores a la media nacional.

El documento de la CRUMA, presentado por el profesor Michavila, sirvió de base en 2005 para la negociación en el seno de la comisión creada por la Comunidad de Madrid. Hay que destacar que la negociación del nuevo sistema se desarrolló en un clima cordial y con una activa participación de las universidades públicas. La Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid (DGUI) participó a través de sus responsables políticos y técnicos. Ángel Gabilondo, rector de la Universidad Autónoma de Madrid, en su calidad de presidente CRUMA, llevó la dirección del proceso en nombre de las universidades, que fueron representadas por distintos vicerrectores y los gerentes, actuando estos últimos como coordinadores.

2. El modelo de financiación

El 18 de octubre de 2005, la presidenta de la Comunidad y los rectores de las seis universidades públicas de Madrid firman el acuerdo que recoge el Plan de financiación de las universidades públicas de la Comunidad de Madrid para el período 2006-2010. En él se establece un modelo de distribución de fondos públicos para gastos corrientes en función de unos determinados indicadores.

Los fondos asignados en el plan al conjunto del sistema público universitario en 2006 son 889 millones de euros, a los que hay que añadir los importes derivados de los mayores gastos para las universidades provocados por modificaciones normativas generales, que entre otros extremos comprende el incremento acordado por la Administración del Estado de las pagas extras de los funcionarios. Dichos fondos se prevé que se incrementen en 2007 y años sucesivos de dos maneras: con el aumento previsto con carácter general en los Presupuestos para compensar el efecto de la inflación, y con una cantidad de un 2,5% adicional, para mejorar la dotación del sistema.

El sistema de financiación acordado en Madrid parte de la premisa de mantener y actualizar durante un cierto número de años, de acuerdo con lo establecido anualmente en los Presupuestos de la Comunidad de Madrid, el importe de una asignación básica o fija para cada universidad, a la que se ha denominado “punto de partida”. De esta forma se garantiza la estabilidad financiera de todas las universidades, pues, si el resultado de la financiación obtenida mediante la aplicación de los indicadores establecidos fuera inferior, este “punto de partida” actúa como mínimo a percibir. Esta cláusula facilitó notablemente el acuerdo entre las universidades al eliminar los temores relacionados con la implantación de una fórmula nueva de distribución de los fondos públicos cuyo resultado era en parte imprevisible.

La mayor singularidad del nuevo modelo es sin duda el peso otorgado en el mismo a la actividad investigadora. En él se plantea una estructura dividida en tres bloques: el fondo de financiación básica, que tiene un peso de 85%, el fondo de financiación por objetivos, que alcanza el 10%, y el fondo de necesidades singulares, que

supone el 5%. A su vez, dentro del fondo de financiación básica se pondera la actividad docente con un 70% y la actividad de investigación con un 30%. Esta última tiene por tanto un peso en el total de más del 25,5%. Además, también constituye una novedad la forma en que se valora esta actividad investigadora.

La actividad docente se calcula mediante un único indicador, el número de créditos matriculados, teniendo en cuenta los seis niveles de experimentalidad utilizados para establecer el precio de las matrículas. Un indicador que refleja la capacidad ocupada y no la capacidad instalada ni los resultados obtenidos en el proceso de aprendizaje por parte de los estudiantes.

La actividad investigadora se calcula estableciendo la actividad media de un investigador y multiplicándola por el total de la plantilla de cada universidad. Para determinar la actividad investigadora, se toman en consideración los siguientes indicadores:

- El número de sexenios relativos, resultado de dividir el

número de sexenios obtenidos por el número de sexenios potenciales; tiene un peso del 50%.

- El importe obtenido en convocatorias competitivas de investigación dividido por los ingresos corrientes; tiene un peso del 25%.
- El importe de los contratos realizados al amparo del Art. 83 de la Ley Orgánica de Universidades dividido por los ingresos corrientes; tiene un peso del 15%.
- El número de tesis leídas y el número de becas, en relación con el número de profesores; tienen un 10% de peso en el índice final.

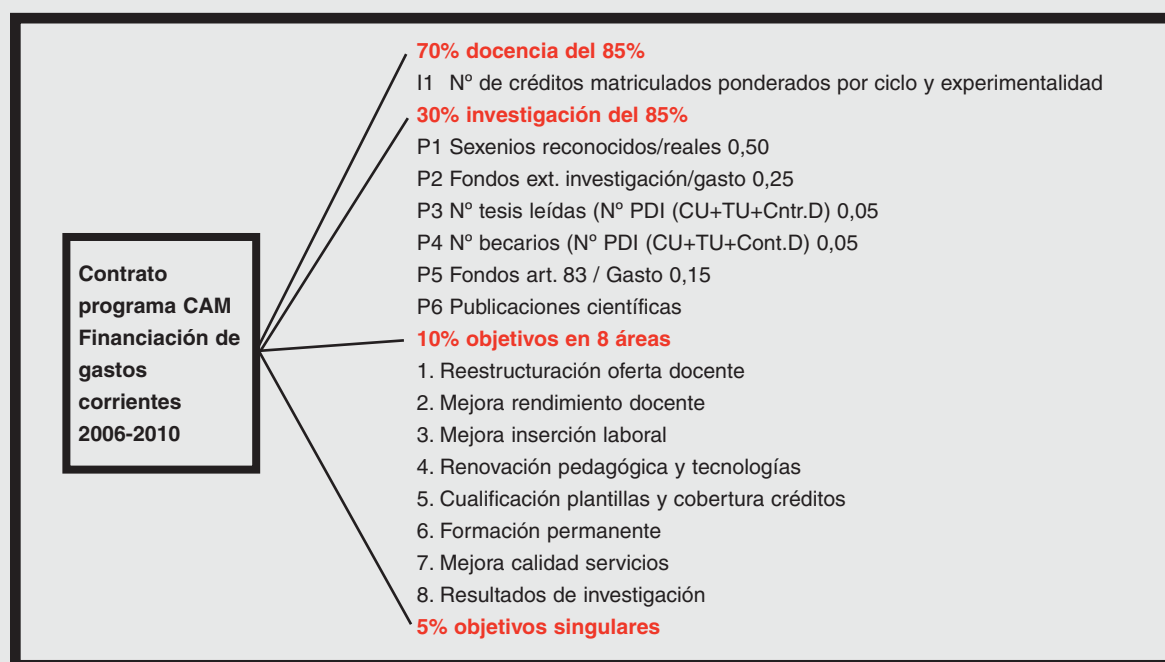
Al margen de si el 25,5% asignado en el total a la investigación representa o no el coste real para las universidades, es claro que el planteamiento supone un importante reconocimiento de la importancia y el coste que supone la actividad investigadora. Esto es especialmente importante en un momento en que el número de estudiantes universitarios está descendiendo. Hay que señalar que en esta cuestión el acuerdo entre la Comunidad de Madrid y sus universidades fue fácil de alcanzar. Todos estaban de

acuerdo en que había llegado el momento de que la investigación quedara reflejada de forma adecuada en el sistema de financiación. Por otra parte, como se trata de un modelo de distribución, una mayor actividad investigadora no supone un mayor esfuerzo económico para el organismo financiador, sino que provoca una mayor competencia para la obtención de los fondos entre las universidades.

La financiación por objetivos, que tiene un peso del 10%, se fija con la utilización de 22 indicadores referidos a la oferta docente, el rendimiento docente, la inserción laboral de los titulados, la renovación pedagógica, la cualificación de plantillas, la mejora de la calidad de los servicios y los resultados de investigación.

La financiación singular, que originalmente pretendía recoger la diversidad de objetivos de las universidades, ha quedado al final vacía de contenido y se distribuirá en función de los resultados obtenidos en los indicadores anteriores. Esto es, a la cantidad obtenida por financiación básica y de financiación por objetivos, se añadirá de forma automática la cantidad necesaria para que las anteriores supongan en conjunto el 95% del total.

El acuerdo suscrito establece un régimen transitorio durante los cinco primeros años de aplicación del modelo por el cual se garantiza a las universidades que no van a recibir menos dinero que el que recibían el año en que se aprobó, actualizada esta cantidad anualmente con el incremento previsto por los Presupuestos públicos para los salarios de los empleados públicos. Durante este período las universidades recibirán además cada año el 20% del total de la diferencia entre lo recibido el año anterior, que actúa como cantidad mínima, y la cantidad resultante de la aplicación del modelo. Estas diferencias no se financian sustrayendo las cantidades negativas a las universidades que las acreditan (ya que éstas percibirán como mínimo lo percibido el año anterior), sino con la cantidad estipulada de crecimiento neto, que se fija en el período en un 2,5% acumulativo anual (22,5 millones de euros en 2007, y casi 100 millones de euros en el período)



3. Los objetivos implícitos del modelo

Al tratarse de un modelo de distribución de fondos no se plantean objetivos explícitos para el sistema universitario, sino que sólo se especifican los indicadores a tener en cuenta para el reparto de la financiación aprobada cada año por la Asamblea de Madrid. Sin embargo, los criterios utilizados para la definición de los indicadores muestran la dirección hacia la cual se deberían encaminar las universidades para mejorar en su financiación. En este sentido se puede pensar que el modelo plantea unos objetivos implícitos que podemos intentar identificar:

1. En relación con la docencia, la utilización del indicador de crédito matriculado como elemento básico plantea un estímulo para que las universidades reordenen su oferta. Efectivamente, la universidad puede seguir ofreciendo el mismo número de titulaciones o grupos que hasta ahora, pero en la medida en que su oferta sea más compacta, con menos grupos de enseñanza, obtendrá un rendimiento mayor, y viceversa. Esto va a llevar sin duda a que los centros y los departamentos con mayor número de créditos matriculados exijan una asignación de fondos relacionada con los ingresos que generan para la universidad. De esta forma, en el futuro ofrecer una nueva titulación no será un sinónimo de recibir más ingresos si la titulación no tiene la demanda adecuada.

En el ámbito del aprendizaje de los estudiantes, el modelo da un peso mucho menor a los resultados obtenidos que a los indicadores de ajuste de demanda y oferta. Efectivamente, si analizamos los 14 indicadores utilizados en el apartado de objetivos y su importancia económica respecto a la financiación básica, podemos comprobar que los cinco primeros se refieren al ajuste de la oferta y la demanda de estudios. Sólo tres de dichos indicadores se refieren a resultados: el I 8, que muestra el porcentaje de titulados en tiempo teórico, el I 10, que se refiere al porcentaje de créditos aprobados, y el I 11, que recoge el porcentaje de titulados sobre estudiantes de nuevo ingreso. Dado que en la aplicación del modelo en 2007 se ha dado igual valor a todos los indicadores de objetivos, se puede constatar que los indicadores de resultados tienen un peso inferior al 3% del total,

mientras que los indicadores relacionados con la demanda de estudiantes alcanzan casi el 65%, si sumamos los recogidos en la financiación básica y en los objetivos.

Podemos concluir, por tanto, que el sistema intenta primar notablemente el ajuste entre la oferta y la demanda y da muy poca importancia a la mejora de los resultados del proceso de enseñanza y aprendizaje. Esta situación se agudiza porque el modelo no distingue los créditos matriculados por primera vez de las segundas y sucesivas matrículas. De esta manera cabría incentivar la ineficiencia del sistema, puesto que las universidades percibirán más ingresos si los estudiantes tienen que matricularse más veces para aprobar una asignatura. Dado que el estudiante puede además matricularse y renunciar luego a la convocatoria, los créditos contarían como matriculados y el puesto como ocupado, aunque el estudiante renuncie a examinarse para no perder convocatoria con un teórico mutuo beneficio para oferente y demandante.

2. Sin duda la gran apuesta del modelo es la financiación básica de la investigación, a la que se asigna el 25,5% de la financiación total y para la que se definen cinco indicadores en la financiación básica. De ellos, el que se refiere a los sexenios de investigación obtenidos por los profesores, al representar el 50%, tiene un peso especialmente relevante. Se refleja así la credibilidad que el sistema de sexenios ha conseguido en la mayor parte de las áreas de investigación y la dificultad de indicadores alternativos. Sin embargo, la transferencia de tecnología y conocimiento a la sociedad, conocida como la tercera misión de la universidad, que está adquiriendo una gran importancia en todo el mundo, sólo se pondera con el 15% de la financiación básica para la investigación, y no se recogen aspectos importantes como la creación de empresas de base tecnológica desde la propia universidad.

El reconocimiento de la actividad investigadora como objeto de financiación básica tendrá sin duda una amplia repercusión en el sistema universitario madrileño. Sin embargo, queda pendiente de debate si deben asignarse sólo al profesor investigador, ponderado por su

dedicación, los resultados medios de investigación por universidad o debe mantenerse el sistema aplicado en 2007, que utiliza la plantilla total existente en cada universidad para asignar los fondos, con independencia del tipo, categoría y dedicación del profesorado. El sistema aplicado en 2007 dota de plena autonomía a las universidades para configurar su plantilla, pero en ocasiones recibe críticas por estimarse que sólo debe computarse a efectos de investigación la plantilla de profesores que realmente tienen función investigadora, que normalmente son doctores con dedicación a tiempo completo. Este planteamiento puede incentivar la creación de grandes plantillas de doctores para conseguir fondos por investigación, frente a la posibilidad de plantillas donde los profesores en formación o los profesores asociados puedan tener un lugar más significativo.

3. La mejora de la gestión de las universidades y de la calidad de los servicios sólo aparece en un indicador de la financiación por objetivos, el I 19, que no se ha aplicado en 2007. Este indicador se establece en relación con la valoración externa, en porcentaje, de la calidad de la universidad, y su medición está condicionada a que se pueda establecer la metodología para realizarla. No parece congruente que, en un momento en que se considera de forma generalizada de gran importancia potenciar la gestión profesional en la enseñanza superior, no se haya incluido ningún indicador significativo, como podrían haber sido la implantación de análisis de costes de los servicios, el nivel de cualificación de la plantilla de administración, el establecimiento de encuestas a usuarios, la implantación de cartas de servicios, etc.

Se puede concluir que el modelo, aunque no plantee objetivos explícitos, establece unas prioridades claras, señaladas a través de los indicadores y su ponderación, que representan una guía de actuación para el sistema universitario público de Madrid. Y habida cuenta del alto nivel de consenso alcanzado, este conjunto de objetivos implícitos acordados puede tener un efecto profundo en el sistema. No porque el efecto económico sea muy significativo, sino porque puede enviar, también al interior de las universidades, una señal clara sobre las prioridades del sistema.

4. La aplicación del modelo en 2007

Una vez procesados por la DGUI de la Comunidad de Madrid los datos del curso 2005-2006 facilitados por las propias universidades, el resultado de la aplicación del modelo en 2007, que se indica en el cuadro siguiente, ha significado que la Universidad Complutense ha tenido el incremento básico del 2% sobre la cantidad de 2006. El resto de las universidades han tenido un crecimiento superior.

El primer cuadro de la tabla refleja cómo se distribuirían por universidades los fondos si se mantuviese el criterio

anterior a la entrada en vigor del nuevo modelo de financiación.

En el segundo cuadro se recoge la situación al aplicar los indicadores del modelo de financiación. Todas las universidades a excepción de la Complutense recibirían mayor financiación. Por último, en el tercer cuadro se observa cómo quedaría la financiación real de las universidades al aplicar el régimen transitorio, descrito anteriormente. Las universidades han percibido como consecuencia de la aplicación del modelo una cantidad adicional total de 13,5 millones de euros financiados por el 2,5% de crecimiento acordado.

Al analizar los resultados, hay que tener en cuenta en primer lugar que los indicadores del modelo de financiación de la Comunidad de Madrid no establecen un *ranking* o una clasificación de las universidades. Los resultados económicos obtenidos por las mismas lo único que comparan es el nivel de financiación que debe recibir cada una de acuerdo con los criterios establecidos, corrigiéndolo en un sentido determinado respecto al punto de partida. Por tanto no se puede ni debe sacar conclusiones respecto a la calidad de las universidades. Así ocurre, por ejemplo, que la Universidad Complutense, que con la aplicación del modelo no recibe fondos adicionales, es, sin embargo, la

TABLA PARA CALCULAR LA DISTRIBUCIÓN FINAL DE FONDOS PARA EL EJERCICIO 2007

DISTRIBUCIÓN INICIAL DE FONDOS, AL COMIENZO DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2007, ANTES DE APLICAR EL MODELO

Se distribuyen 907.667.400 €

	UAH	UAM	UCIIM	UCM	UPM	URJC	TOTAL
Presupuesto total (PT)	79.330,50	135.461,10	80.192,40	340.078,20	207.131,40	65.473,80	907.667,40
Subv. básica docencia = 59,5% (PT)	47.201,65	80.599,35	47.714,48	202.346,53	123.243,18	38.956,91	540.062,10
Subv. por investigación = 25,5% (PT)	20.229,28	34.542,58	20.449,06	86.719,94	52.818,51	16.695,82	231.455,19
Subv. por objetivos = 10% (PT)	7.933,05	13.546,11	8.019,24	34.007,82	20.713,14	6.547,38	90.766,74
Subv. por singularidad = 5% (PT)	3.966,53	6.773,06	4.009,62	17.003,91	10.356,57	3.273,69	45.383,37
DISTRIBUCIÓN TEÓRICA DE FONDOS, UNA VEZ APLICADO EL MODELO							
Docencia según modelo	51.787,46	77.411,00	52.077,16	180.434,82	130.643,86	47.707,80	540.062,10
Investigación según modelo	22.822,38	46.204,49	31.833,48	71.877,69	45.920,01	12.797,13	231.455,19
Objetivos según modelo	7.846,32	14.523,11	7.974,90	38.182,03	21.492,43	6.417,91	96.436,69
Singularidad = 5% (PT)	3.966,53	6.773,06	4.009,62	17.003,91	10.356,57	3.273,69	45.383,37
Subvenciones teóricas	86.422,69	144.911,65	95.895,16	307.498,45	208.412,86	70.196,53	913.337,35
DISTRIBUCIÓN FINAL DE FONDOS, UNA VEZ APLICADO EL MODELO Y SU RÉGIMEN TRANSITORIO							
Diferencia entre presupuesto y modelo	-7.092,19	-9.450,55	-15.702,76	32.579,75	-1.281,46	-4.722,73	
Diferencia consolidable en objetivos	3.546,10	1.890,11	3.140,55	32.579,75	256,29	4.722,73	
Aplicación del régimen transitorio	2.876,60	137.351,21	83.332,95	340.078,20	207.387,69	70.196,53	921.223,18
Coste 2007 del modelo							13.555.778,87

Fuente: Vázquez, V. (2007): *Modelo de financiación de las universidades públicas españolas*. DGUI, Comunidad de Madrid

que mejores resultados obtiene en los indicadores de la financiación por objetivos. El nuevo modelo establece un sistema de financiación más transparente y el consenso alcanzado permite que las universidades participen activamente en su desarrollo y perfeccionamiento.

Una consecuencia clara de la implantación del modelo es la necesidad de un sistema de información adecuado. En el acuerdo firmado, las universidades se comprometen a facilitar los datos necesarios para su funcionamiento y a implantar, para ello, los sistemas de información, no solo útiles para su gestión, sino además compatibles con el sistema de información general del sistema universitario de Madrid. Casi todas las universidades y la Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid (DGUI) están desarrollando, a través de un contrato realizado con OCU, SA, un sistema común de *datawarehouse*, que permitirá garantizar la homogeneidad y fidelidad de los datos necesarios para el modelo.

Otra consecuencia muy importante es el establecimiento del dialogo con la DGUI a partir de datos objetivos, con la aceptación de que son las actividades principales de las universidades y sus resultados las que deben orientar la financiación, y no únicamente las necesidades sentidas subjetivamente por las mismas, ni tampoco las intuiciones del financiador. Esto se ha reflejado también en las negociaciones para un nuevo sistema de financiación de inversiones. En este caso, se barajó una primera alternativa consistente en hacer una evaluación objetiva de las necesidades de cada universidad, pero esta opción obligaba sobre todo a mirar hacia el pasado. El acuerdo final, firmado el 22 de diciembre de 2006 para el período 2007-2011, contempla también una financiación fija, que asciende a 585 millones de euros para el período y el conjunto de las seis universidades públicas de la región, y una parte variable de 55 millones de euros que se repartirá en relación con los resultados obtenidos en el modelo de financiación que se ha explicado en este artículo. La financiación de las inversiones representa un 12% del importe destinado a financiar el gasto corriente

de las universidades públicas por la Comunidad de Madrid. Si casi el 90% de la financiación estaba vinculado a un sistema de indicadores de actividad, parecía lógico vincular la financiación de las inversiones a un sistema similar. Vincular la inversión a la edificación hoy construida hubiera supuesto plantear un sistema rígido, y primar la infraestructura conseguida frente a la actividad desarrollada.

5. Algunas conclusiones provisionales

Aunque todavía es muy pequeña la experiencia en la aplicación del nuevo modelo para poder apreciar sus consecuencias se pueden aventurar algunos comentarios a modo de conclusiones finales.

El nuevo sistema de financiación persigue implícitamente ajustar oferta y demanda de estudios y financiar mejor la investigación. Es muy posible que se avance en los próximos años en la consecución de estos dos importantes objetivos. Es responsabilidad de los órganos de gobierno de las universidades realizar los cambios estructurales necesarios para ir en esa dirección, toda vez que no existe una política regional para el sistema universitario madrileño. La aplicación del modelo, como ya están haciendo algunas universidades, a los distintos centros y departamentos permite incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos y mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. El conocimiento y la difusión de las nuevas reglas de juego establecidas por el modelo contribuirán sin duda a un debate interno importante, pues los centros y departamentos de mayor éxito en los ámbitos de la docencia y de la investigación exigirán su participación en la financiación de forma clara.

El establecimiento de un sistema claro de financiación del aprendizaje de los estudiantes, en el que la dispersión y un número bajo de estudiantes por titulación resultan penalizados, será un incentivo muy poderoso para que la reforma del sistema en su adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior

sea aprovechada para realizar los ajustes necesarios en la oferta de estudios.

En el modelo los fondos a obtener por cada universidad en el período 2007-2010 son claramente predecibles, lo que permitirá realizar una planificación plurianual que se ajuste mucho mejor a la estrategia de cada universidad. La ignorancia de lo que se iba a obtener en los años siguientes ha sido en el pasado una coartada magnífica para evitar ningún tipo de planificación del gasto.

La investigación emerge como una actividad con derecho propio a ser financiada, no sólo a través de las convocatorias específicas, sino también en cuanto supone un coste estructural. Pero esta financiación de la actividad investigadora queda vinculada a los resultados obtenidos. Resultados que pasan a ser importantes para el departamento o el centro que pueda ser beneficiario de esos fondos. No se trata por tanto ya de una retribución individual, sino de una asignación de fondos al grupo donde el investigador se inserta, grupo que a partir de ahora depende por ello de esos resultados de sus miembros, y que lógicamente se ocupará de manera activa de apoyarlos y promoverlos. La flexibilidad será muy necesaria en la aplicación de los indicadores de investigación para recoger los datos críticos en las diferentes áreas o culturas de investigación, que evite un sesgo de los fondos hacia aquellas áreas que simplemente tienen indicadores más implantados. Al mismo tiempo se podrá realizar una comparación entre áreas similares de investigación de las seis universidades, lo que representa una información muy valiosa para cada institución y para el sistema.

En definitiva, un nuevo modelo de financiación supone un reto que abre muchas oportunidades a los actores del sistema. Como en todos los sistemas, aquellos que sepan adaptarse y anticiparse mejor al cambio serán los más beneficiados, no en términos únicamente de obtener un incremento de sus fondos, sino sobre todo si son capaces de establecer unos objetivos claros que sean compartidos por toda la comunidad universitaria.

¹ Los autores participaron, como gerentes de sus universidades, en el proceso de desarrollo del modelo de financiación que se expone.

Financiación del sistema público universitario valenciano 1999/2006.

Un balance

José A. Pérez, Universitat Politècnica de València

1. Introducción

La financiación de las universidades públicas valencianas fue pionera en España en la introducción de un programa de financiación (1994) basado en variables objetivadas de inputs y outputs, que permitiera a las instituciones universitarias mejorar su suficiencia, aplicar una programación a medio plazo y orientar sus esfuerzos de mejora hacia los resultados que la sociedad —a través de su gobierno regional— había decidido incentivar económicamente.

La financiación de las universidades públicas valencianas se ha desarrollado —desde 1994— en tres etapas:

- Período 1994-1999, en el que se introdujo la aplicación del Programa Plurianual de Financiación de la Universidades Públicas de la Comunidad Valenciana para el período 1994-1999 (en adelante, PPF 1994-99).
- Período 1999-2003, en el que se produjo la aplicación del Programa Plurianual de Financiación de la Universidades Públicas de la Comunidad Valenciana para el período 1999-2003 (en adelante, PPF 1999-03), que añadía al anterior la financiación por objetivos.
- Período 2004-2007, dividido en dos fases: el período 2004-2005, en el que se amplió la vigencia del PPF, incorporando un incremento de financiación en aspectos muy concretos (ampliación de la financiación fija, compensación de gastos inducidos por la normativa estatal y autonómica, e introducción de mecanismos de garantía de la suficiencia financiera); y el período 2006-2007, en el que se produce una prórroga escueta de la situación anterior a la espera de la revisión del modelo, una vez quedara definido el alcance de las reformas derivadas de la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior.

2. Objetivos de los programas de financiación universitaria

La aplicación de los sucesivos programas plurianuales de financiación, y sus prórrogas revisadas, han buscado durante el período de 14 años señalado el despliegue de los siguientes “objetivos”:

1. Dotar a las universidades de un marco financiero plurianual que garantizara el automatismo en la dotación de los recursos y potenciara la autonomía institucional.
2. Aproximar los recursos financieros destinados a la enseñanza universitaria a los niveles de la UE en términos de porcentaje del PIB (la Comunidad Valenciana destinaba a la actividad universitaria en 1994 un porcentaje de recursos ordinarios inferior al 0,50% del PIB).
3. Fijar la participación de cada estamento en la financiación de las enseñanzas universitarias.
4. Asegurar que las enseñanzas universitarias cuentan con la infraestructura e instalaciones necesarias para su adecuada impartición.
5. Promover la calidad de las universidades.

3. Estructura de los programas de financiación universitaria

En relación con el segundo objetivo, el Gobierno valenciano en 1999 determinó “que la financiación de la educación superior en la Comunidad Valenciana alcance el 1% de su producto interior bruto”. Para cumplir dicho objetivo de suficiencia se fijaron las diferentes fuentes de financiación que aportarían recursos al sistema público universitario valenciano (en adelante, SPUV) y un período de transición de cinco años, en los que el incremento de la financiación

corriente se iba acompañando paulatinamente de un descenso de la financiación de la inversión.

Como la totalidad de los modelos de financiación universitaria pública vigentes en España, el modelo valenciano trata de dar respuesta a las necesidades financieras derivadas de la provisión de las enseñanzas regladas considerando, de manera más o menos diferenciada, la tipología de la demanda académica, sin tener en cuenta en la financiación la actividad de I+D+i.

Es evidente que este planteamiento presenta importantes déficits respecto al ámbito funcional, considerado (excluyendo la actividad de I+D+i) el impulso de la eficiencia productiva o la rendición de cuentas, que necesariamente deberán de ser considerados y superados en un futuro inmediato si se desea mejorar la eficiencia y la excelencia.

Así, las variables consideradas en el modelo valenciano de costes referenciales de los servicios universitarios han sido las siguientes:

- Estructura de plantillas y cualificación del personal (PDI y PAS) necesario para prestar los servicios docentes.
- Tamaño medio del grupo (TMG) por ciclo educativo y experimentalidad de las enseñanzas (intensidad, organización y medios materiales requeridos por la enseñanza práctica en los diferentes tipos de titulaciones).
- Ratio profesor/alumnos.
- Ratio PDI/PAS.
- Gastos generales de funcionamiento asociados a la actividad docente.
- Gastos directos derivados de la actividad docente.
- Gastos de mantenimiento de la inversión en infraestructuras y equipamiento.

- Amortización de estoc de capital requerido para prestar los servicios docentes.

En la aplicación del modelo las aportaciones por subvención fija, ordinaria y compensación por normativa estatal y autonómica se agrupaban bajo el concepto de “subvención ordinaria anual”. Dicho objetivo debía alcanzarse mediante la aportación de diferentes fuentes públicas y privadas, en la siguiente proporción (tabla 1).

La previsión se estableció basándose en los datos del PIB de la Comunidad Valenciana estimados por el INE, y con los datos sobre el tamaño de SPUV proporcionados por el Libro Blanco de las universidades valencianas elaborado en 1998.

En relación con este último aspecto, el PPF 99/03 estimaba el número de estudiantes a tiempo completo en el curso 2002-03 en un valor entorno a 130.000, distribuidos en titulaciones de diferente experimentalidad y ciclo con el siguiente detalle (tabla 2).

En resumen, el PPF 1999/03 pretendía alcanzar una financiación de la educación superior del 1% del PIB de la Comunidad Valenciana, utilizando las diferentes fuentes de ingresos que financian el SPUV, con un periodo de aproximación de 5 años 1999/2003, y establecía para el mismo unas reglas de evolución y actualización.

El plan de inversiones se constituía así en el “arco de bóveda” para garantizar el objetivo del 1% del PIB; a dicha fuente de ingresos se le encomendaba la función de completar la financiación hasta lograr el importe necesario para cumplir el objetivo, como señalaba en este sentido el PPF 1999/03.

4. Análisis del cumplimiento de las previsiones del PPF 1999/03

El objetivo del presente apartado es evaluar el cumplimiento de las previsiones financieras que estableció el PPF 1999/03 en el momento de su aprobación, en relación con la aplicación real que se ha derivado del mismo, y analizar, en su caso, las causas de su desviación.

Tabla 1. Componentes de la financiación del SPUV

Componente de la financiación	Fuente de financiación	% sobre el parcial	% sobre el total	% sobre el PIB
Financiación fija Financiación básica	Subvención fija	100	1,25	0,0125
	Subvención ordinaria (SNE)	79,25	68,75	0,6875
	Precios públicos (tasas)	17,29	15	0,15
	Recursos propios univ.	3,46	3	0,03
Costes normativa estatal y autonómica	Compensación costes derivados de la NEYA	100	2	0,02
Financiación ligada a objetivos	Subvención adicional Condicionada	100	10	0,10
			100	1,00

Tabla 2. Estudiantes tiempo completo en curso 2002-2003

Rama	Ciclo	% matrícula	ETC 2002-2003
HUMANIDADES	1	4,48	5.824
	2	0,00	0
	1+2	13,07	16.991
SOCIALES Y JURÍDICAS	1	9,21	11.973
	2	0,12	156
	1+2	19,50	23.350
EXPERIMENTALES	1	0,00	0
	2	0,00	0
	1+2	5,79	7.527
TÉCNICAS	1	17,55	22.815
	2	1,72	2.236
	1+2	22,72	29.536
C. SALUD	1	2,01	2.613
	2	0,00	0
	1+2	3,83	4.979
TOTAL S.U.V.			130.000

Tamaño, distribución por ramas de enseñanza y evolución del SPUV

La demanda global de estudios se ha comportado de un modo similar a lo previsto, la desviación entre el tamaño global del escenario previsto y el real (hasta los datos conocidos del curso 2003/2004) es reducida; hay una evolución un 2,96% superior a la prevista, lo que

—probablemente— conduzca hacia un cumplimiento casi exacto en la actualidad de la estimación realizada en 1999, dado el ligero descenso que se está produciendo en los ejercicios posteriores a 2003. La evolución por ramas se ha comportado —sin embargo— de forma diferente a la de la previsión. Se ha producido una reducción del -13% sobre el tamaño previsto en humanidades, y del -8% en sociales y

jurídicas; y un incremento –sobre las estimaciones– del 49% en experimentales, del 4% en técnicas y del 40% en ciencias de la salud.

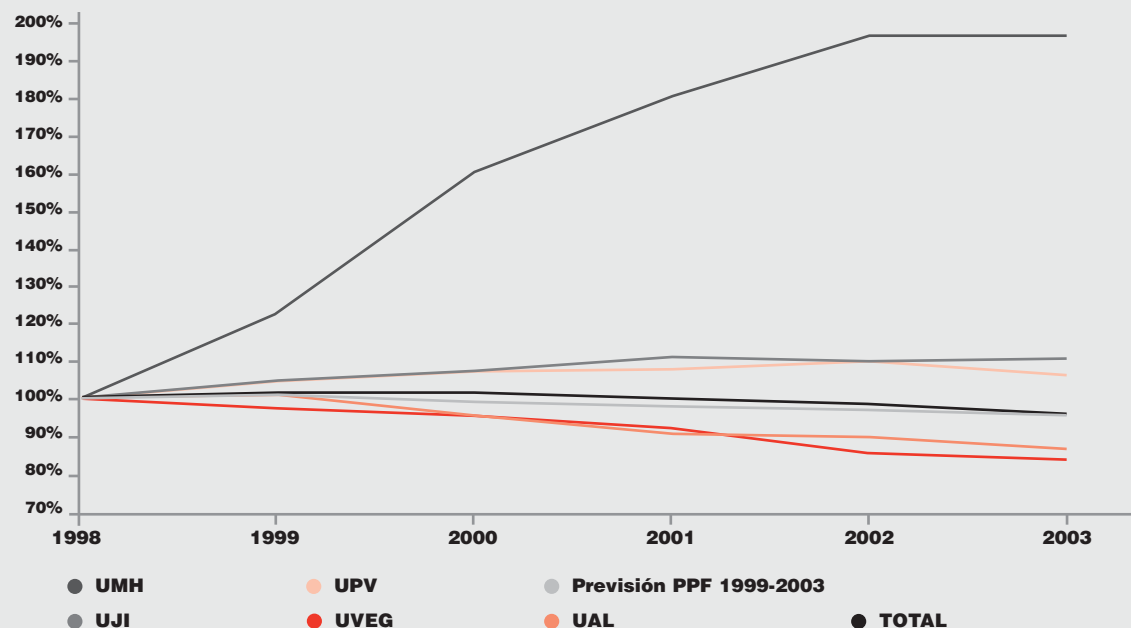
De lo anterior se deduce que la evolución del número de estudiantes a tiempo completo por universidades puede haber seguido diferentes pautas, en relación con la previsión realizada en 1999 (gráfico 1).

La diferente evolución de la matrícula por universidades puede estar causada por muy diferentes motivos; entre ellos, parece relevante destacar los siguientes:

- La oferta de titulaciones desplegada por cada universidad, y la orientación de la misma a atender la demanda real de estudios revelada por los estudiantes de nuevo ingreso.
- La competencia generada entre universidades en un mismo ámbito de influencia geográfica.
- Las políticas adoptadas por las diferentes universidades (derivada de la modificación de la dimensión global media de los planes de estudios o a través de reglas de permanencia, etc.), que hayan podido inducir modificaciones en el comportamiento de sus alumnos respecto a la dimensión media de su matrícula, en relación con el estándar de 65 créditos matriculados por año académico.
- La preferencia de los estudiantes por cursar sus estudios en cada una de las universidades del sistema.

El programa de financiación del SPUV es un sistema de precio; cada universidad recibe un determinado ingreso (igual para todas) por cada alumno ETC de una titulación al que deba facilitarle formación. Lógicamente, el crecimiento de los ingresos de cada universidad se ha comportado por encima o por debajo de la senda de crecimiento global prevista por el PPF 1999/03 para el período, en función de que las diferentes universidades hayan recibido matrícula de sus alumnos en mayor o menor medida que la prevista por el modelo.

Gráfico 1. Evolución de Alumnos Equivalentes a Tiempo Completo por Universidades en comparación con la tendencia estimada para el S.U.V. en PPF 1999-2003



Cumplimiento del objetivo de suficiencia financiera

Como se ha señalado en el apartado anterior, el objetivo de suficiencia financiera estaba establecido en términos de: “que la financiación de la educación superior en la Comunidad Valenciana alcance el 1% de su producto interior bruto”.

De los datos de la tabla 3 se obtiene, como conclusión más relevante, la siguiente: el cumplimiento del objetivo de suficiencia esta estabilizado en un nivel entorno al 90%.

En todo caso, el ejercicio merece ser analizado con atención: la causa fundamental de la desviación no se asienta, como ha podido comprobarse en el apartado 2.1., en una disminución de la demanda del servicio público de educación superior, ya que globalmente se ajusta al previsto por el PPF 1999/03 (130.000

alumnos). Pero, al margen de este elemento, existen otros que han conducido a la situación descrita:

- La primera razón debemos buscarla en una subestimación del PIB que sirvió de base al cálculo de la “subvención neta efectiva por estudiante a tiempo completo” del modelo, el correspondiente al ejercicio 1998, del que ha derivado una infravaloración de la “subvención neta efectiva objetivo por estudiante a tiempo completo” y, en concordancia con ello, una reducción de la financiación objetivo del mismo importe.
- La actualización normativa de las tasas académicas no ha seguido la pauta de crecimiento de la financiación que requería el cumplimiento del objetivo de suficiencia. Por ello, su aportación a la financiación de las universidades es del 11%, en lugar del 15 % previsto.
- La determinación de la subvención condicionada al cumplimiento de objetivos, aunque aplicada con la

Tabla 3. Aplicación del PPF 1999-2003 en euros corrientes de cada año

	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006
S. Fija + Básica + C.N.A.E.	281.029.544	316.384.189	356.137.353	411.825.063	472.909.722	564.863.527	627.755,037
Extraordinaria UVEG	9.616.194	6.010.121	3.606.073			3.000.000	3.000.000
Liquidación objetivos	7.152.044	7.152.044	9.708.414	25.428.136	33.426.775	40.252.926	40.252.926
PLAN INVERSIONES (gastos autorizados)	104.347.942	77.343.503	76.094.651	82.665.203	41.865.535	0	0
Tasas académicas	74.425.454	81.495.546	79.120.810	75.797.742	84.473.686	85.318.423	84.465.238
Recursos propios (3% PIB CV)	16.330.317	18.295.589	19.942.974	21.384.105	22.869.054	24.518.198	26.312.028
TOTAL RECURSOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR	490.901.494	506.680.993	544.610.275	617.100.249	655.544.771	717.953.074	781.785.230
% sobre PIB	0,90%	0,83%	0,82%	0,87%	0,86%	0,88%	0,89%

	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006
PIB Comunidad Valenciana p.m. (INE Contabilidad Regional)	54.434.391.000	60.985.297.000	66.476.580.000	71.290.349.000	76.230.181.000	81.727.328.000	87.706.759.000

Nota: Sindicatura de Cuentas 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2005.
En 2006 “derechos reconocidos” en liquidación de las Universidades.
Por razones específicas de consolidación de la información contable disponible no se incluye en la serie el ejercicio 2004.

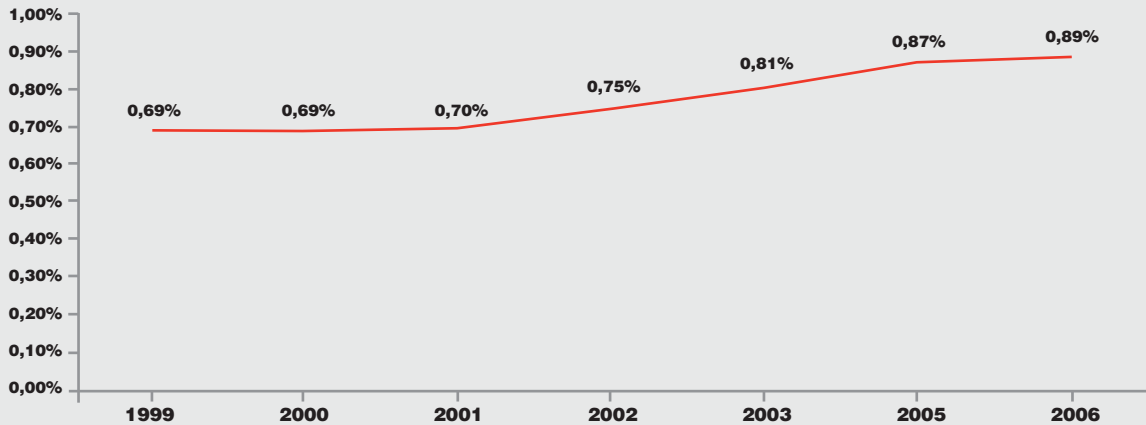
conformidad de las universidades, se ha desplegado con un criterio muy restrictivo, especialmente en el 25% asignado al cumplimiento de la “excelencia teórica”, de lo que ha resultado “tasas de cumplimiento” siempre inferiores al 60% global.

La conjunción de todos ellos explica la desviación entre los objetivos previstos y los alcanzados.

En cualquier caso es innegable que la situación ha mejorado notablemente. El gráfico 2 muestra la evolución de la financiación corriente consolidada en términos de % del PIB de la Comunidad Valenciana. Puede comprobarse que el incremento ha sido muy significativo, con una variación del 20% –en términos reales– en el período 1999-2006.

Como muestran los últimos datos disponibles del Observatorio Universitario: *La universidad española en cifras* (J. Hernández Armenteros (dir.) CRUE, 2006), el sistema público universitario valenciano ha pasado de

Gráfico 2. Financiación corriente consolidada del S.P.U.V. en % del PIB de la comunidad valenciana



estar situado en 1994 en el cuarto inferior de la distribución de las universidades españolas a ubicarse en el cuarto superior.

5. Cumplimiento de los objetivos de autonomía, equidad, eficiencia y eficacia

En todo caso la conclusión positiva en el ámbito de la suficiencia adquiere mayor valor si se añaden a ella los “atributos” del modelo, que han acompañado a este incremento de la financiación universitaria en el período 1999/06:

- **Autonomía.** El incremento se ha producido en un marco en el que no ha cabido la discriminación arbitraria hacia ninguna de las universidades del sistema. Todas han podido estimar con precisión los recursos disponibles y han podido adoptar, sin interferencias, las políticas que han considerado más adecuadas para su desarrollo organizativo y el despliegue de sus servicios universitarios hacia la sociedad.
- **Equidad.** La financiación de la educación superior en la Comunidad Valenciana ha incorporado a su funcionamiento un principio básico de equidad, aportando los mismos recursos a cada estudiante equivalente a tiempo completo que estudiara una titulación determinada en cualquiera de los territorios y de las universidades públicas valencianas.
- **Eficiencia.** El criterio de subvención homogénea aplicado en la financiación por estudiante, induce un comportamiento de eficiencia: los costes por estudiante equivalente a tiempo completo de una misma titulación en las diferentes universidades deben tender a igualarse. Si una universidad ha insistido en ofrecer titulaciones con escasa demanda, se ha visto obligada a interiorizar el sobre-coste que ello le reporta, y compensarlo con una mayor eficiencia (menor coste) en otras titulaciones fuertemente demandadas. Es evidente que esta formulación del PPF 1999/03 penaliza la financiación de titulaciones de tamaño inferior al del mínimo tamaño de grupo establecido por el modelo. Pero ello no debe contemplarse –en mi opinión– como un defecto del mismo, sino como una virtud que induce a la eficiencia. No parece sostenible

que el contribuyente deba financiar al SPUV una oferta de formación insuficientemente demandada, ni favorecer una oferta formativa a cualquier coste de producción de la misma. Al contrario, parece defendible que los contribuyentes tengan el derecho a exigir que el SPUV minimice las derivas hacia costes excesivos, en relación con los que pueden proporcionarse objetivamente. Tan sólo la Universitat de València, y en la medida que soporta costes estructurales que proceden de una etapa en la que la oferta y demanda de estudios seguía pautas radicalmente distintas a las actuales, estaría en condiciones de justificar una situación distinta para titulaciones implantadas con anterioridad a 1994.

En este aspecto, la “coordinación” del SPUV ha carecido de la fortaleza suficiente, y ha seguido pautas de oferta de titulaciones claramente contrarias, en muchos casos, a la eficiencia del servicio público (el tiempo medirá su impacto sobre su eficacia) y a un modelo de comportamiento cuidadoso con los costes del mismo. En todo caso, son decisiones que las universidades han optado por llevar a cabo en uso de su autonomía institucional: proponiendo la implantación de nuevas titulaciones, y fijando los *numerus clausus* de admisión, que posteriormente determinan el tamaño medio de grupo.

- **Eficacia.** Inserción laboral, duración efectiva de los estudios en relación a lo establecido en los planes oficiales y resultados de producción investigadora básica y aplicada son algunos de los elementos básicos valorados en la financiación por objetivos. Las universidades valencianas han recibido, desde el lado de su financiación, un mensaje claro sobre qué criterios son considerados para su valoración y hacia qué mejora de resultados deben encaminar sus esfuerzos. La aplicación incipiente de esta fuente de financiación, y la concepción “rácana” de su impacto presupuestario, no puede ensombrecer la trascendencia del camino comenzado, el esfuerzo técnico realizado y la constatación de una dinámica que constituye un referente para el sistema universitario español. Las universidades públicas estamos abocadas a enfatizar cada vez con mayor rigor “la rendición de

cuentas” respecto a los recursos que nos son aportados por el conjunto de la sociedad. En ese contexto, el establecimiento de objetivos claros por parte del financiador es un elemento indispensable para conocer con claridad con qué criterio seremos evaluados. La determinación consensuada de indicadores objetivos y metas precisas son una garantía para ser evaluados con rigor, que permitirá generar, paulatinamente, dinámicas internas de mejora continua de nuestras instituciones académicas. Por otro lado, la tendencia del sistema universitario español hacia esta posición es un hecho. La constitución de la ANECA, y el resto de agencias de evaluación autonómicas, la estrategia adoptada de “acreditación de titulaciones” o la implantación paulatina de sistema de indicadores universitarios son ejemplos de que el SPUV no ha hecho más que adelantarse en el tiempo en la dirección correcta.

6. Consideraciones en torno al futuro de la financiación universitaria del SPUV

De cara al período inmediato que se inicia a partir de 2008, se pueden plantear las líneas que –a mi entender– deben ser abordadas en el futuro para formular un nuevo programa para la financiación universitaria valenciana. La Comunidad Valenciana ha sido, como se ha señalado al inicio, pionera en la aplicación de política de financiación universitaria objetivada y relacionada con la actividad y los resultados de las universidades. Es un capital estratégico que debemos conservar y perfeccionar.

Como ya se ha comentado, el esfuerzo de la administración autonómica para mejorar la suficiencia ha sido importante y sostenido, y –en mi opinión– el principal déficit proviene ahora de la carencia de financiación estructural de la I+D+i, que requiere de un esfuerzo muy notable desde la Administración del Estado, que es la competente (no exclusiva) en la materia.

Es obvio, que no puedo sino compartir las conclusiones del informe del Consejo de Universidades de abril de

2007 sobre financiación universitaria, en el que he participado intensamente. Pero me gustaría enunciar –al menos– algunos aspectos sobre los que considero debe focalizarse la atención de la futura financiación universitaria valenciana:

- a) Revisar el cálculo y el sistema de “subvención neta por estudiante ETC”, dado que han variado las estructuras de las enseñanzas de grado y postgrado tras la nueva regulación para su adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior y –en consecuencia– sus costes de referencia.
- b) Incorporar al modelo de financiación la doble funcionalidad de la actividad universitaria: educación

superior e I+D+i, diferenciando con nitidez la financiación estructural de ambas y la financiación por demanda de servicios atendida y satisfecha de cada una de ellas.

- c) Reformular la financiación por objetivos: incrementando su peso relativo, reduciendo –aún más– los objetivos e indicadores, ciñéndose a los de resultados (los que verdaderamente importan a la sociedad) y estableciendo objetivos realistas (p.ej. porque otras universidades de contexto similar los han alcanzado).
- d) Establecer un sistema de coordinación efectiva de las universidades y la Generalidad Valenciana con la Administración general del Estado, para la

cofinanciación de infraestructuras científicas, tecnológicas y de innovación, y de los gastos estructurales de funcionamiento asociados al desarrollo de la actividad de I+D+i.

- e) Revisar el actual sistema de incentivos retributivos del personal docente e investigador (méritos docentes, de investigación, cargos académicos y derivados de actividades al amparo del art. 83 LOU), ampliando su visión hasta abarcar la totalidad de la actividad del profesorado: docencia, I+D+i y gestión académica; dotándoles de coherencia y proporcionalidad, incrementando su dotación para que constituyan un incentivo hacia la productividad y la calidad.

La financiación de las universidades en Cataluña. Evolución reciente y propuestas

Josep Maria Vilalta, secretario ejecutivo, Associació Catalana d’Universitats Públiques (ACUP)
Jordi Gavalda, secretario ejecutivo, Consejo Social, Universitat Rovira i Virgili (URV)

1. Breve introducción al sistema universitario de Cataluña

El sistema universitario de Cataluña está formado por 12 universidades, 7 de las cuales son públicas, 1 no presencial y 4 privadas. Se trata de un sistema mayoritariamente público, ya que alrededor del 90% de los estudiantes universitarios catalanes estudian en universidades públicas. Las universidades públicas catalanas acogen una de las comunidades universitarias más grandes del sur de Europa, formada por más de 200.000 estudiantes y 13.000 profesores.

El sector universitario público está integrado por la Universitat de Barcelona (UB), la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), la Universitat Pompeu Fabra (UPF), la Universitat de Girona (UdG), la Universitat de Lleida (UdL), la Universitat Rovira i Virgili (URV) y la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), agrupadas todas ellas en

la Asociación Catalana de Universidades Públicas (ACUP). Las tres primeras fueron traspasadas a la Generalidad mediante el Real Decreto 305/1985. La UPF fue creada el año 1990. En el curso 1992-1993 fueron creadas la UdG, la UdL y la URV. En el curso 1995-1996 fue creada la UOC.

Al igual que en el conjunto de España, el sistema universitario de Cataluña ha crecido considerablemente, debido al despliegue del mapa de titulaciones, a la demanda social para acceder a la universidad y al fuerte impulso de las actividades de investigación, transferencia de conocimiento y formación continua. En la actualidad, el sistema ha entrado en una fase de estabilidad que requiere mejorar sus variables cualitativas para poder ser competitivo en el panorama europeo e internacional, así como para poder desarrollar su función clave en la nueva sociedad del conocimiento, tanto en formación como en investigación y en la denominada tercera misión.

Las acciones más relevantes que ha efectuado la Generalidad, relacionadas con la financiación universitaria, han sido tres: el despliegue de contratos programa cuatrienales con una financiación basada en objetivos de cada universidad pública desde el año 1997, la instauración de un modelo de distribución de recursos desde el año 2002, y la tramitación de la Ley de Universidades de Cataluña, aprobada por el Parlamento de Cataluña en febrero de 2003, que establece el compromiso de incrementar los recursos públicos de forma significativa para financiar el sistema universitario.

2. La financiación de las universidades en Cataluña. Características principales

El sistema de financiación de las universidades públicas en España se basa, como puede observarse en el cuadro 1, en tres grandes fuentes:

- a) La subvención de la Administración pública, tanto de la comunidad autónoma (dedicada a la financiación general y a las inversiones de las universidades) como la del Estado (dedicada mayoritariamente a las becas y ayudas que se otorgan a los estudiantes);
- b) Los precios públicos que satisfacen los mismos estudiantes o sus familias, que cubren menos del 20% del coste total de los estudios universitarios;
- c) Los fondos obtenidos por actividades de investigación y otros servicios (transferencia de conocimientos, formación continua, contratos, patentes, etc.).

La mayor parte de la financiación corresponde a la subvención con fondos públicos y constituye alrededor del 85% del total de los ingresos. Podemos distinguir diversos tipos de subvención: la subvención de carácter general, que suele tener en cuenta indicadores de inputs de carácter marcadamente objetivo; la subvención de carácter singular o específico, que atiende a características específicas o a proyectos estratégicos concretos de cada institución y que suele ser definida por medio de fórmulas de contrato programa plurianual (como en el caso de Cataluña); y la subvención de carácter competitivo, que resulta mayoritaria para la financiación en el ámbito de la investigación. Todas estas subvenciones sirven para financiar los gastos corrientes. Normalmente las comunidades autónomas completan la financiación universitaria con planes de inversión plurianual

destinados a infraestructuras y equipamientos, como sucede también en Cataluña.

El año 2000 el Parlamento de Cataluña instó al Gobierno de la Generalidad a adoptar un sistema de financiación básica de acuerdo con unos parámetros objetivos, públicos, transparentes y equitativos; y a generalizar una financiación complementaria vinculada a los objetivos específicos de cada universidad, mediante contratos programas. En este sentido, el Gobierno de la Generalidad puso en marcha el año 2002 un nuevo modelo de distribución de la financiación universitaria, dirigido a sostener los gastos de funcionamiento de las universidades, y que se basa en la siguiente estructura:

- 1) Subvención fija.
- 2) Subvención básica.
- 3) Subvención derivada.
- 4) Subvención estratégica (contratos programas cuatrienales).
- 5) Subvención por concurrencia (convocatorias públicas competitivas para todo el sistema universitario y de investigación).

A este modelo de distribución cabe añadir el Plan plurianual de inversiones universitarias (Plan 2000-2006 y actualmente vigente el Plan 2007-2013) y la financiación para las actividades de I+D de las

universidades, vinculadas en este caso a los planes de investigación e innovación de la Generalidad y a otras fuentes de financiación (Gobierno central, Unión Europea y contratos con empresas e instituciones).

El año 2003 el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de Universidades de Cataluña (LUC). La LUC regula aspectos importantes del sistema universitario catalán, como la política de profesorado, la política de evaluación de la calidad, la participación social, la financiación, la investigación y las relaciones universidad-empresa, entre otras. Es necesario mencionar que la disposición final segunda de la LUC determina que los presupuestos del Gobierno de la Generalidad deben aumentar la dotación asignada a la financiación de las universidades públicas, dentro del período 2003-2010 y de manera gradual, hasta llegar a un incremento real mínimo del 30% de la dotación presupuestada para el 2002.

El año 2004 se llevó a cabo una revisión del modelo de distribución de la financiación universitaria, para ajustar algunos elementos, como por ejemplo los gastos básicos, la eliminación de determinados indicadores o el incremento de la dotación de los contratos programas plurianuales. En este sentido, los contratos programas se han mostrado como una experiencia interesante para la financiación de las universidades, siempre vinculados a objetivos y resultados de la actividad académica, a pesar de que haría falta profundizar en su aplicación y otorgarles un peso cada vez mayor respecto al total de la financiación pública, propuesta que parece estar en la agenda política universitaria en la actualidad.

La evolución de la estructura de financiación del sistema universitario de Cataluña se caracterizaba en esos años por un compromiso de crecimiento de la aportación pública del 3,82% anual, por el estancamiento de los ingresos por matriculas con una previsión a la baja a medio plazo, y por el incremento insuficiente en la captación de recursos por actividades de investigación y transferencia, con respecto a los ingresos. Y en gastos, con un incremento muy superior del gasto debido a la partida de personal, centrado en la mejora de la calificación y las condiciones laborales de las plantillas,

Cuadro 1. Fuentes de financiación de las universidades y aportación pública y privada

Fuente de financiación	Aportaciones		
	Estado	Comunidad autónoma	Estudiantes
Subvenciones ordinarias		×	
Becas y ayudas al estudio	×		
Planes de inversión		×	
Precios públicos, tasas de matrícula, etc.			×
Fondos para I+D	×	×	
Otras becas y ayudas		×	

Fuente: Elaboración propia

una importancia creciente de la función de investigación y transferencia de la universidad con unos costes no financiados y el crecimiento sostenido del gasto de funcionamiento generado por el incremento de la superficie de las infraestructuras disponibles y por el incremento de la actividad.

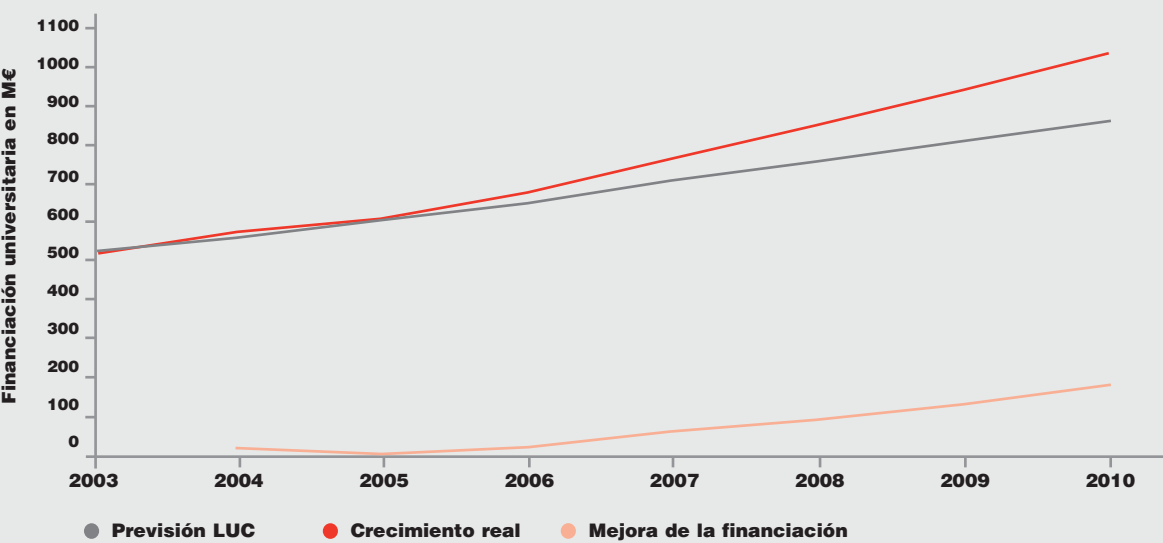
Todo ello se traduce en la necesidad de disponer de una aportación adicional en la financiación que compense los efectos descritos y prevea las nuevas variables que afectarán a la financiación de las universidades, como son la implementación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la aplicación de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU) aprobada en 2007.

En esta línea, en octubre de 2006 el Gobierno de la Generalidad adoptó un acuerdo para la mejora de la financiación de las universidades públicas, donde se decide a planificar y a mejorar esta financiación, incrementando durante el período 2007-2010 las previsiones originales de crecimiento anual del 7,00% hasta el 12,13% de media, de acuerdo con los objetivos fijados por la Unión Europea para el gasto en I+D en el año 2010, tal y como muestra la figura 1.

Adicionalmente, el Gobierno de la Generalidad prevé dotar un fondo de compensación, con una dotación máxima de 61,7M€, destinado a sanear y estabilizar los presupuestos de las universidades en relación a decisiones originadas por la Generalidad de Cataluña que, con fecha anterior a 31 de diciembre de 2005, hayan representado mayores obligaciones de las previstas por las universidades en sus presupuestos iniciales.

Las mejoras en la financiación pretenden impulsar el desarrollo de un plan de mejora de la misión docente, la misión de investigación y transferencia y la tercera misión (relación entre la universidad y la sociedad), que se articularía como una continuación, discutida y mejorada, de los planes estratégicos que anteriormente se habían convenido con el departamento competente en materia de universidades. Y un plan de mejora de la

Figura 1. Mejora de la financiación de las universidades públicas catalanas



Fuente: Plan de financiación para la mejora de las universidades públicas catalanas. Octubre, 2006

gestión y de la eficiencia y la eficacia de las universidades, con un plan de acción que se desarrollará en cuatro fases (diagnóstico de la situación de las universidades, planificación, implementación y revisión).

3. Perspectivas de futuro. Propuestas para un modelo de financiación de las universidades en Cataluña

Durante los próximos años la financiación de las universidades públicas catalanas tendría que tener en cuenta, como mínimo, seis variables o estrategias básicas que, brevemente, resumimos a continuación.

1. Inversión creciente en educación superior y en I+D, financiación selectiva para la excelencia

De acuerdo con las recomendaciones de la Unión Europea, si la voluntad es que las universidades lideren la transformación hacia una sociedad y una economía basada intensivamente en el conocimiento, la

tecnología y la innovación, es necesario lograr una inversión que corresponda al 2% del PIB para la educación superior y al 3% del PIB en I+D. Las cifras de Cataluña correspondientes al año 2004 son todavía muy lejanas: 1,16% de inversión en educación superior (considerando el PIB medio del Estado, 0,97% considerando el PIB catalán) y 1,4% en I+D. Si se pretende que las universidades formen mejor, hagan más y mejor investigación, colaboren estrechamente con las empresas y transfieran los resultados de su actividad, se necesita incrementar significativamente la inversión en educación superior, atendiendo también a la tendencia de creciente competitividad de las universidades en Europa y en el mundo. Esta mejora de la financiación debe atenerse a proyectos que se consideren estratégicos, apoyando selectivamente iniciativas singulares y de las universidades o grupos de universidades en materia de formación, investigación o tercera misión, para referenciarlas y singularizarlas en el panorama universitario europeo e internacional.

2. Definición de un modelo de financiación de las universidades en Cataluña

El sistema universitario público de Cataluña requiere el establecimiento de un modelo de financiación, que cubra los principios de suficiencia, eficacia y equidad. Un modelo de financiación más basada en objetivos y en el logro de los resultados académicos de las universidades. Un modelo que permita la singularización y la potenciación de los perfiles institucionales de cada universidad en el contexto de Cataluña, de España y de Europa. Un modelo que implique una mayor autonomía en la gestión universitaria pero, a la vez, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas de su actividad a los poderes públicos y a la sociedad.

3. Diseño de una política de precios, becas y ayudas ambiciosas

Por una parte, es necesario acercar más los precios y las matrículas al coste real de los estudios y, a la vez, informar a los usuarios y al conjunto de ciudadanos sobre los costes universitarios y su financiación. Como es bien sabido, las matrículas de los estudiantes cubren entre el 15% y el 18% del coste real de los estudios en Cataluña. De forma complementaria, esta política de precios debe ir acompañada ineludiblemente de una política de becas, ayudas al estudio y

préstamos mucho más innovadora y equitativa que la actual. La realidad socioeconómica en Cataluña agrava todavía más la aplicación de una política de becas exigua y errática por parte de la administración central del Estado.

4. Mejora de la eficiencia institucional y los mecanismos de gestión interna

La mejora en la financiación de las universidades y la función de I+D debe ir acompañada de la mejora de los mecanismos de buen gobierno, gestión y eficiencia interna de las universidades. Profesionalizar la gestión, aumentar la autonomía universitaria e introducir grados de libertad y capacidad de acción (por ejemplo, en la gestión de las plantillas), introducir la contabilidad analítica, tener capacidad para discriminar positivamente determinadas políticas o actuaciones, son factores críticos donde las universidades y las administraciones responsables (Estado y Generalidad) deberían trabajar conjuntamente y con ambición política.

5. Inclusión plena de la actividad de I+D en la financiación universitaria

El mecanismo de financiación actual no considera como es debido las actividades de I+D de las universidades:

producción científica, niveles de impacto, formación de investigadores e inserción al mercado laboral, captación y retención de talento, transferencia de tecnología a las empresas e instituciones, infraestructuras científicas y tecnológicas, creación de riqueza y de empresas de base tecnológica o basadas intensivamente en el conocimiento, etc. Para todos estos aspectos, capitales en la nueva universidad catalana, hace falta una financiación específica, basal y a largo plazo, aparte de la concurrencia competitiva necesaria y oportuna en proyectos y actividades prioritarias.

6. Diversificación de las fuentes de financiación

Las fuentes de financiación no estrictamente públicas ni las que aportan los usuarios directos (estudiantes y familias) han sido poco utilizadas en Cataluña, al igual que en el resto del Estado. Se debería potenciar con imaginación y valentía la diversificación de las fuentes de financiación, permitiendo colaboraciones conjuntas con empresas y grupos o asociaciones empresariales, fomentando donaciones, facilitando ventajas fiscales, etc.

La financiación universitaria en Andalucía: del incrementalismo a la asignación por resultados de las universidades

Juan Hernández Armenteros, Universidad de Jaén

José Ramón Álvarez de Toledo, Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, Junta de Andalucía

1. Introducción

El Gobierno de Andalucía asumió las competencias de educación superior en el año 1986 (Real Decreto 1734/1986, de 13 de junio), y es la administración autonómica la que desde esa fecha viene fijando, en el marco del Consejo Andaluz de Universidades (CAU), los objetivos de la política universitaria, así como las

actuaciones que han ido configurando el actual sistema andaluz de universidades.

Aunque en este trabajo no pretendemos analizar el comportamiento productivo de las instituciones universitarias andaluzas, dado que su objetivo queda reducido al ámbito de las decisiones que están directamente relacionadas con la financiación de las

actividades universitarias, es obvio que los recursos financieros, al igual que cualquier otro factor de producción, tratan de dar respuesta a las necesidades reales que tiene cualquier sector productivo. En este sentido, la causa principal, si bien no es la única, que explica la evolución de la financiación a las actividades universitarias en Andalucía se encuentra en el desarrollo de su oferta de enseñanzas universitarias de

grado. Desarrollo que se ha realizado atendiendo tanto a la extensión como a la intensificación de la oferta institucional, buscando satisfacer las demandas diferenciadas de los usuarios de estos niveles formativos e incentivando, a la vez, las demandas potenciales a través de facilitar el acceso a personas a las que la no proximidad de oferta de enseñanzas universitarias le reduce significativamente su capacidad real de acceso y permanencia al nivel superior de formación, ya sea por su reducida capacidad económica y/o por lo elevado que para la economía familiar les resulta el coste de oportunidad de continuar en el sistema educativo frente a la opción de incorporarse al mercado laboral.

El convencimiento que mayoritariamente predomina en las sociedades desarrolladas y en sus gobiernos, en relación a los beneficiosos efectos que la educación e investigación viene manifestando para aumentar y generalizar su bienestar, hace que resulte prioritaria la financiación de estas actividades, a pesar de la acusada rivalidad que viene observándose entre las diferentes políticas que conforman el gasto público. En Andalucía, en el transcurso de estos años, este paradigma ha guiado la programación y la implementación de la política universitaria que, con frecuencia, ha demandado, a las instituciones responsables de su concreción, esfuerzos productivos y financieros que por su persistencia e intensidad vienen siendo relativamente más gravosos que los que se manifiestan en la mayoría de las universidades públicas españolas.

Andalucía, como puede observarse en los datos que se registran en el cuadro 1, ha evolucionado en su oferta y demanda de enseñanzas universitarias experimentando unos crecimientos que resultan comparables a los que, en igual período de tiempo, se han venido observando en regiones con mayor concentración de actividad universitaria en los años previos a la descentralización competencial de estas políticas.

Igualmente, las universidades públicas andaluzas han ido incorporando a personas a sus respectivas plantillas profesionales para poder responder al dinamismo que la

oferta y la demanda de enseñanzas universitarias exhibieron en la década de 1987 a 1996 y que ha persistido en lo referente a la oferta en los años de 1997 a 2006. Incorporaciones que han propiciado mejoras cuantitativas en los indicadores de capacidad productiva por estudiante matriculado que se concentran en 44,32 y 31,82 puntos porcentuales para el PDI y PAS, que se contabilizan en las respectivas plantillas de los años 1987 y 2006. Sin embargo, es preciso advertir que estas mejoras están distribuidas de manera desigual a nivel institucional y se presentan aún más desequilibradas al considerar las diferentes áreas de conocimiento que conforman las plantillas de PDI de cada una de las nueve universidades públicas presenciales de Andalucía.

2. La financiación universitaria en Andalucía

Las universidades públicas andaluzas iniciaron su andadura bajo la tutela financiera de la Junta de Andalucía, Consejería de Educación y Ciencia (1986 a 2004) y Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (2004 a 2007), con una financiación pública superior en algo más de 637 millones de pesetas (3,828 millones de euros) a las cantidades que en concepto de subvención para gastos corrientes tenían asignadas el último año presupuestario con dependencia financiera de Ministerio de Educación y Ciencia, año 1986, que ascendía a 16.862 millones de pesetas (101,34 millones de euros). Esta dotación financiera viene a satisfacer el 80,70 por 100 del gasto corriente de las cinco universidades públicas que prestan servicios en Andalucía, siendo la aportación de los estudiantes por el pago de sus matrículas la otra fuente de financiación que completa la práctica totalidad de recursos con destino a atender los gastos corrientes y las pequeñas inversiones materiales que registran los presupuestos de estas instituciones correspondientes al año 1987.

La financiación universitaria se completaba con transferencias de capital afectadas al desarrollo de actividades de investigación que, dada la insuficiente información disponible de este año inicial, no podemos

precisar, si bien su procedencia era en su práctica totalidad de la Administración central del Estado. En estos años iniciales, hasta el presupuesto del año 1991, la asignación presupuestaria que se registraba en los capítulos correspondientes a operaciones de capital se limitaba a financiar inversiones materiales, siendo escasamente relevante los montantes previstos en el presupuesto de la Consejería de Educación y Ciencia con destino a las universidades en concepto de transferencias de capital, sean estas para financiar inversiones materiales o inmateriales.

En cuanto al procedimiento seguido para determinar tanto las necesidades financieras como la asignación institucional de los recursos públicos, Andalucía, al igual que la práctica totalidad de las comunidades autónomas que en el transcurso de los años 1984 a 1996 fueron asumiendo las competencias de enseñanza superior, no explicitó, hasta el año 1997, criterio alguno para la cuantificación de la suficiencia financiera universitaria y su correspondiente distribución a las diferentes y diferenciadas universidades andaluzas¹.

La financiación universitaria en Andalucía, en sus dos principales fuentes transferencias (corrientes y precios públicos por servicios de enseñanzas oficiales de grado) manifestó, desde un primer momento, un notable seguidismo incrementalista que fue acentuando las acusadas diferencias de financiación que, desde el momento del traspaso de las competencias, evidenciaban las universidades entonces existentes. Esta situación se vio agravada por la creación en el año 1993 de las universidades de Almería, Huelva y Jaén, que nacieron como instituciones cuando la demanda de enseñanzas universitarias no había alcanzado aún su nivel máximo, en tanto que los esfuerzos financieros públicos habían ya ralentizado los crecimientos que caracterizaron al primer lustro de actividad de las universidades públicas andaluzas.

Las cifras relativas a las variaciones netas nominales y reales que en el transcurso de estos años han

Cuadro 1. Evolución de las magnitudes básicas del sistema universitario público de Andalucía. 1986/1987 a 2006/2007

MAGNITUDES UNIVERSITARIAS	Año 1987		Año 1994			Año 2001			Año 2006			
	Valor		Valor		(%) Δ	Valor		(%) Δ	Valor		(%) Δ	(%) Δ
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)	1994/1987	Absoluto	(%)	2001/1987	Absoluto	(%)	2006/1987	2006/2001
I. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL												
Número de universidades públicas	5		8		60,00	10		100,00	10		100,00	0,0
Oferta pniversitaria: N° de titulaciones	129	100,00	303	100,00	134,88	362	100,00	180,62	442	100,00	242,63	22,10
Humanidades	16	12,40	55	18,15	243,75	64	17,68	300,00	68	15,38	325,00	6,25
Sociales y jurídicas	48	37,21	109	35,97	127,08	128	35,36	166,66	170	38,46	254,17	32,81
Experimentales	16	12,40	29	9,57	81,25	43	11,88	168,75	48	10,86	200,00	11,63
Técnicas	24	18,60	85	28,05	254,17	100	27,62	316,66	124	28,05	416,66	24,00
Salud	25	19,38	25	8,25	0,00	27	7,46	8,00	32	7,24	28,00	18,52
Demanda universitaria:												
N° de alumnos matriculados EE.UU.	115.161	100,00	207.047	100,00	72,17	261.345	100,00	126,94	213.188	100,00	85,12	(18,43)
Humanidades	21.950	19,06	25.510	12,32	16,22	27.390	10,48	24,78	19.918	9,34	(9,26)	(27,28)
Sociales y jurídicas	51.270	44,52	98.540	47,59	92,20	127.486	48,78	148,65	104.466	49,00	103,75	(18,05)
Experimentales	8.280	7,19	22.657	10,94	173,63	24.974	9,55	201,62	17.727	8,31	114,09	(29,02)
Técnicas	16.169	14,04	41.810	20,19	158,58	60.605	23,19	274,82	51.868	24,33	220,78	(14,42)
Salud	17.492	15,18	18.530	8,95	5,93	20.890	7,99	19,43	19.209	9,01	9,81	(8,05)
Participación relativa de la matrícula universitaria de Andalucía en el Sistema Universitario Público de España												
	15,00		16,70		11,33	19,94		32,93	19,40		29,33	(2,71)
II. ESTRUCTURA PRODUCTIVA												
Recursos humanos: Número de personas	8.528	100,00	16.495	100,00	93,42	21.798	100,00	155,60	24.113	100,00	182,75	10,62
Personal docente e investigador (PDI)	5.280	61,91	10.540	63,90	99,62	14.187	65,08	168,69	16.051	66,56	204,00	13,14
Personal de administración y servicios (PAS)	3.248	38,09	5.955	36,10	83,34	7.611	34,92	134,33	8.062	33,44	148,21	5,92
I1: Alumnos matriculados / PDI	23,85	100,00	19,64	82,34	(17,64)	18,42	77,23	(22,76)	13,28	55,68	(44,32)	(27,90)
I2: Alumnos matriculados / PAS	38,78	100,00	34,77	89,66	(10,34)	34,34	88,55	(11,45)	26,44	68,18	(31,82)	(23,00)
I3: PAS / PDI	0,61	100,00	0,56	91,80	(8,20)	0,54	88,52	(11,47)	0,50	81,97	(18,03)	(7,41)
III. ESTRUCTURA FINANCIERA												
Financiación pública												
Junta de Andalucía (euros corrientes)	119.547.396	100,00	440.136.874	100,00	268,17	587.836.710	100,00	391,70	1.174.977.338	100,00	882,85	99,88
Transferencias corrientes												
Junta Andalucía (euros corrientes)	105.816.072	88,51	338.200.419	76,84	219,61	503.077.183	85,58	375,43	964.426.791	82,08	811,42	91,70
Total gastos universidades públicas (euros corrientes)	132.542.522	100,00	542.595.162	100,00	309,37	905.719.897	100,00	583,34	1.388.544.392	100,00	947,62	53,31
Total gastos corrientes universidades públicas. (euros corrientes)	131.121.290	98,93	437.540.891	80,64	233,69	731.118.209	80,72	457,59	1.065.807.682	76,76	712,84	45,78
Total gastos personal universidades públicas (uuros corrientes)	120.334.523	90,79	350.977.396	64,68	191,67	600.707.810	66,32	399,20	857.026.864	61,72	612,20	42,67
Ia: Transferencias corrientes / Gastos personal	87,93		96,36			83,75			112,53			
Ia: Transferencias corrientes / alumno (euros corrientes)	918,85	100,00	1.633,45	177,77	77,77	1.924,95	209,49	109,50	4.523,83	492,34	392,34	135,01
Ia: Gastos Corrientes / Alumno (euros corrientes)	1.138,59	100,00	2.113,24	185,60	85,60	2.797,52	245,70	145,70	4.999,38	439,08	339,08	78,71
Ib: Total financiación universitaria / PIBR (pm)	0,450	100,00	1,147	100,00	154,88	0,875	100,00	94,44	1,108	100,00	146,22	26,63
Ia: Total financiación pública												
Junta de Andalucía / PIBR (pm)	0,406	90,22	0,804	70,09	98,03	0,603	68,92	48,77	0,832	75,13	118,72	37,98

Nota: las cantidades entre paréntesis tienen signo negativo.

Fuente: MEC, CICE y CRUE. Elaboración propia

registrado las magnitudes representativas de la capacidad financiera global (PIBR(pm)) y específica (financiación pública universitaria de la Junta de Andalucía), así como de la demanda académica de enseñanzas universitarias y del esfuerzo financiero público por estudiante matriculado que aparecen en el cuadro 2, reflejan con total nitidez la presencia de comportamientos dispares y diferenciados para los tres períodos que conforman el tiempo de vigencia del sistema universitario público de Andalucía.

Para el total del período (1987 a 2006), los crecimientos registrados, tanto en términos nominales como reales, por la financiación pública destinada a las universidades públicas y por las cantidades representativas del esfuerzo financiero público por estudiante matriculado en enseñanzas universitarias de grado resultan apreciablemente mayores a los crecimientos que en estos mismos años ha experimentado el producto bruto de Andalucía, aunque es evidente que este pronunciamiento favorable al desarrollo de las actividades universitarias no se ha manifestado con igual intensidad e incluso con igual dirección en cada uno de estos tres subperíodos.

Sin duda, los años comprendidos en el período 1994 a 2001 fueron los más críticos y difíciles para el aseguramiento del sistema universitario público de andalucía, puesto que, además de dar cumplida

respuesta al principio de proximidad geográfica de la oferta universitaria, se activaron las políticas de fomento de la actividad investigadora, se procedió a la descentralización del gasto en inversiones reales vía transferencia de capital a las instituciones y se homologaron las estructuras retributivas del PAS laboral, siendo todo ello abordado con un desaceleramiento de la aportación pública universitaria que, en términos de esfuerzo financiero por estudiante, representó crecimientos interanuales negativos, tanto en términos reales como nominales.

En estos años las ratios financieras de las universidades andaluzas, que venían mostrándose distantes de las que registraban el resto de las universidades públicas españolas, aumentaron su diferencial; se generó por parte de las universidades un importante endeudamiento por la materialización de infraestructuras que habían sido previamente aprobadas por la administración educativa regional y que, año tras año, difería su correspondiente financiación, y se reiteraban por parte de algunas universidades las liquidaciones presupuestarias con desahorros en sus operaciones corrientes. En suma, resultaba muy evidente que el procedimiento de financiación incrementalista estaba agotado, porque al no aumentar la financiación la esencia del sistema estaba en cuestión y porque, además, la ausencia de transparencia y de objetividad que caracteriza a estos

sistemas de financiación se vuelve en contra de su permanencia cuando los beneficiarios ven aumentar los riesgos que implica su dependencia financiera de terceros.

Resultaba, por tanto, necesario e inaplazable mejorar y aumentar las vías de financiación universitaria para frenar y reducir el diferencial de gasto por estudiante universitario andaluz y resto de España, para equilibrar la financiación pública a las universidades andaluzas que, a pesar de la estrechez financiera, prácticamente mantenían las diferencias que habían alcanzado a mediados de los años 90 y, por último, era evidente que la opacidad informativa que había marcado las pautas financieras del período 1987 a 2001 debía acabarse si, realmente, se deseaba conocer las actividades y los resultados de las diferentes universidades para poder dar una respuesta eficaz y veraz a todos y cada uno de los agentes que intervienen en la financiación universitaria.

Estos planteamientos están recogidos en el Dictamen del Parlamento de Andalucía relativo a la situación del sistema universitario andaluz², que constituye la base del cambio del comportamiento financiero público con las universidades de Andalucía y que se concreta en el año 2002 con la aprobación del modelo de financiación universitaria de Andalucía (2002-2006)³, que en noviembre del año 2001 firmaron los rectores de las

Cuadro 2. Universidades públicas de Andalucía. Detalle de las variaciones netas interanuales nominales y reales con relación al año 1987 (en base año 2000) para magnitudes financieras y universitarias.

Magnitudes financieras y universitarias	2006-1987		1994-1987		2001-1994		2006-2001	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
PIBR(pm) Andalucía	379,45	120,01	85,94	24,46	78,08	45,99	44,79	21,08
Financiación pública Junta de Andalucía	882,85	351,01	268,17	146,44	33,47	9,41	100,02	67,26
Estudiantes matriculados en estudios universitarios de grado		85,12		79,79		26,22		(18,43)
Esfuerzo financiero público por estudiante matriculado	430,97	143,64	104,79	37,08	5,74	(13,31)	145,15	105,07

Nota: las cantidades entre paréntesis tienen signo negativo.

Fuente: Elaboración propia

universidades andaluzas y las consejeras de Educación y Hacienda de la Junta de Andalucía, respectivamente.

El nuevo esquema de financiación pública para las universidades está presidido por la certidumbre, dado que establece un marco de financiación para períodos de cinco años con compromisos concretos por anualidad; por la objetividad, puesto que son variables representativas de las actividades universitarias las que se consideran para determinar las necesidades de financiación y la asignación institucional, y por la transparencia, por cuanto que todas las universidades participan suministrando la información técnica necesaria para la implementación del modelo y conocen, en tanto que requiere de su aprobación en Consejo Andaluz de Universidades, los efectos financieros que anualmente tiene el modelo para cada una de las instituciones.

Este nuevo esquema de financiación resulta plenamente consolidado al quedar reflejado en la Ley andaluza 15/2003, de 22 de diciembre, de Universidades que en su artículo 91.2 establece que: “para la determinación de transferencias correspondientes a cada universidad pública andaluza se elaborará un modelo de financiación común revisable cada cinco años, que será aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, atendiendo a los principios de: a) integridad del sistema educativo andaluz; b) suficiencia financiera; c) corresponsabilidad de las universidades en la obtención de los recursos para su financiación; d) convergencia de la situación financiera de las distintas universidades; e) planificación estratégica y del cumplimiento de los objetivos sociales fijados y f) transparencia de la gestión y evaluación objetiva de la eficiencia en la gestión y consecución de objetivos”.

Hasta la fecha, noviembre de 2007, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha aprobado dos ediciones del modelo de financiación universitaria con vigencia para los años 2002-2006 y 2007-2011, respectivamente. En ambos se referencia la suficiencia financiera que debe permitir prestar unos servicios universitarios de calidad, quedando la misma expresada

en un porcentaje del producto bruto regional que para el período 2002-2006 se cifra en el 1,2 por 100 del PIBR del año 2006 y para el período 2006-2011 en el 1,5 por 100 del PIBR del año 2011, siendo la aportación pública de la Junta de Andalucía del 80 y del 70 por 100, y correspondiendo a las restantes fuentes de financiación, privadas y/o públicas, los porcentajes del 20 y del 30 por 100, respectivamente, que completa la suficiencia financiera.

En relación con este punto, conviene realizar algunos comentarios, una vez que disponemos de información para evaluar el grado de cumplimiento del modelo vigente en los años 2002-2006. Así, es necesario reconocer el esfuerzo financiero que en estos años se ha realizado desde la Junta de Andalucía, que, partiendo de una aportación financiera que representaba el 0,603 por 100 del PIBR(pm) en el año 2001, ha asignado financiación a las universidades en el último de los años de vigencia del modelo, por importe que representa el 0,832 por 100 del PIBR(pm) del año 2006.

Esfuerzo financiero público que equivale al 75,13 por 100 del total de la financiación que en el año 2006 han dispuesto las universidades públicas andaluzas, siendo éste y aquellos porcentajes inferiores a los valores que inicialmente preveía el modelo de financiación y que eran del 0,96 y 1,20 por 100 del PIB(pm) del año 2006, respectivamente.

En consecuencia, podemos afirmar que la suficiencia financiera programada en el modelo de financiación no se ha alcanzado en lo concerniente al techo fijado (92,33%), ni tampoco en las aportaciones que el modelo contempla para la administración educativa andaluza (86,67%)⁴, si bien en ambos casos se ha estado próximo a lograrlo. Sin embargo, la aplicación del modelo de financiación ha cambiado radicalmente la situación de extrema debilidad que la práctica totalidad de las universidades andaluzas presentaban al analizar el saldo neto de sus operaciones corrientes que en el año 2001, salvo la Universidad de Granada, arroja signo negativo para las universidades de Almería, Cádiz, y Jaén, o, siendo positivo para las restantes

universidades, resultaba más simbólico que operativo. Por el contrario, las liquidaciones presupuestarias correspondientes al año 2006 ofrecen unos volúmenes de ahorro considerables que colocan la tasa de ahorro bruto del sistema por arriba del 14 por 100.

Un segundo eje que vertebra el modelo de financiación universitaria hace referencia a la necesidad de asignar la financiación pública con criterios objetivos que aseguren una distribución equitativa a nivel institucional. La materialización de este objetivo, junto a la mejora de la suficiencia, ha encontrado un elevado grado de satisfacción con la aplicación del modelo de financiación de los años 2002-2006, puesto que las diferencias de financiación pública que venían observándose a nivel institucional desde el año 1987 han quedado a finales del año 2006, después de cinco años de vigencia del modelo, prácticamente eliminadas si la variable que consideramos para medir el grado de cumplimiento de este objetivo es la ratio transferencias corrientes por estudiante matriculado de enseñanzas de grado.

La orientación a inputs y la selección funcional limitada a la actividad enseñanza, muy especialmente a las enseñanzas de grado, que tiene el modelo de financiación 2002-2006 para la asignación institucional del bloque principal de la financiación pública que corresponde a la financiación ordinaria, que de media ha representado el 82 por 100 del total de los recursos allegados por la administración educativa a las universidades andaluzas, han sido factores determinantes para conseguir los exitosos resultados que han alcanzado en el ámbito de la equidad financiera institucional.

El modelo de financiación pública 2002-2006 estaba estructurado en tres bloques: i) financiación ordinaria (82%), ii) financiación para inversiones materiales (12%) y iii) financiación para el fomento de la actividad investigadora (6%). A su vez la financiación ordinaria (FO), cuya finalidad es atender los gastos corrientes en los que anualmente incurren las universidades por la prestación de sus servicios, aparece estructurada en dos renglones con pesos apreciablemente distintos,

como son, de un lado, la financiación ordinaria básica (FOB), que canaliza el 90 por 100 de la (FO), y, de otro, la financiación ordinaria condicionada (FOC), que distribuye el restante 10 por 100 de la (FO) (véase cuadro 3).

La financiación ordinaria básica (FOB) conforma, por tanto, el eje principal de asignación de recursos financieros públicos a las universidades, siendo la actividad de enseñanzas de grado, en su vertiente de oferta y demanda institucional, la que determina su grado de participación en el montante total. La concreción de la cuota de participación institucional se realiza mediante la aplicación de diferentes estructuras de costes de provisión de las enseñanzas de grado, doce en total, que registran las cantidades y los costes tipo de los distintos recursos: humanos (gastos de PDI y de PAS) y materiales (gastos corrientes e inversiones de reposición), que según modalidad de enseñanza (experimentalidad y ciclo) se

requieren por estudiante equivalente a tiempo completo. Los resultados de estos cálculos se ven corregidos por unos coeficientes de eficiencia académica que se aplican a los créditos académicos de las respectivas matrículas que reporta cada universidad de acuerdo con la opción que en cada caso se concrete, siendo los valores utilizados de 1,0; 0,85 y 0,80 para los créditos académicos en primera, segunda y tercera o sucesivas matrículas respectivamente. Como puede apreciarse, la determinación de las necesidades de la financiación y la asignación de la financiación pública que corresponde a cada universidad requiere de un completo sistema de información académica que identifica la realidad productiva que en cada curso académico presenta cada institución.

La financiación ordinaria condicionada (FOC) viene a completar la financiación ordinaria básica y está orientada a la consecución de determinados resultados

institucionales y/o del sistema universitario en su conjunto, siendo los contratos programa el instrumento guía que permite evaluar, año tras año, el grado de cumplimiento de los objetivos previamente acordados. En cierto modo, puede afirmarse que este renglón de financiación pública del modelo (2002-2006), que en la práctica de los años de vigencia ha tenido más un carácter de complementariedad de la financiación básica que de diferenciación de instituciones de conformidad con sus respectivos niveles de eficacia, constituye, sin embargo, el embrión del modelo de financiación (2007-2011).

En efecto, el modelo de financiación universitaria aprobado por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 10 de julio del año 2007, para los años 2007-2011, introduce importantes novedades en relación con el modelo de financiación universitaria de los años 2002 a 2006. En concreto el modelo (2007-

Cuadro 3. Universidades uúblicas de Andalucía. Estructura general de los modelos de financiación (2002/2011).

Modelo de Orientación Inputs (2002/2006)	I ₁	I ₂	Modelo de Orientación Resultados (2007/2011)	I ₁	I ₂
I. Financiación Ordinaria (F.O.)	82,00	100,00	I.Financiación Operativa (F.O.)	83,50	100,00
I.1. Financiación Ordinaria Básica (F.O.B.)	73,80	90,00	I.1. Financiación Operativa Formación (F.O.F.)	50,10	60,00
I.1.1. F.O.B. Estructural	2,87	3,50	I.1.1. F.O.F. Demanda Académica	37,58	45,00
I.1.2. F.O.B. Demanda Académica (F.O.B.DA.)	64,78	79,00	I.1.2. F.O.F. Soporte Docencia	4,17	5,00
I.1.2.1. F.O.B. de Enseñanzas de Grado	62,73	76,50	I.1.3. F.O.F. Resultados Académicos	8,35	10,00
I.1.2.2. F.O.B. de Enseñanzas de Postgrado	2,05	2,50	I.2. Financiación Operativa Investigación (F.O.I.)	25,05	30,00
I.1.3. F.O.B. Oferta Académica	6,15	7,50	I.2.1. F.O.I. Estructural	9,02	10,80
I.2. Financiación Ordinaria Condicionada (F.O.C.)	8,20	10,00	I.2.2. F.O.I. Resultados de la Investigación	8,35	10,00
I.2.1. F.O.C. Afecta a Resultados	6,15	7,50	I.2.3. F.O.I. Investigación Competitiva	7,68	9,20
I.2.2. F.O.C. Planes Concertados	2,05	2,50	I.3. Financiación Operativa Innovación	8,35	10,00
II. Financiación de Inversiones Materiales	12,00	100,00	II. Financiación de Inversiones Materiales	11,50	100,00
III. Financiación de la Investigación	6,00	100,00	II.1. Planes Plurianuales	9,50	82,60
IV. Total Financiación Pública	100,00	100,00	II.2. Infraestructuras Investigación	2,00	17,40
			III. Financiación Complementaria	5,00	100,00
			III.1. Saneamiento Financiero Institucional	1,50	30,00
			III.2. Gestión, Evaluación y Contingencias del Sistema Universitario	3,50	70,00
			IV. Total Financiación Pública	100,00	100,00

Nota: I₁: Porcentaje de cada renglón de financiación sobre el total de financiación pública.
I₂: Porcentaje de cada renglón de financiación sobre su correspondiente bloque de financiación pública.

2011) garantiza una suficiencia relativa de financiación que viene referenciada en un porcentaje del PIBR(pm), pero, a diferencia del modelo (2002-2006), la asignación institucional de la financiación de carácter público está presidida por una marcada orientación a la consecución de resultados que desplazan la relevancia financiera que venían teniendo las variables representativas de las capacidades y actividades productivas, especialmente las enseñanzas de grado, de las instituciones. Igualmente, incorpora para la asignación institucional de la financiación ordinaria, que ahora pasa a denominarse financiación operativa (FO), las actividades de la enseñanza, la investigación y la innovación en porcentajes del 60, 30 y 10 por 100 del montante anual de la financiación operativa; diferenciado, a su vez, para cada una de estas tres actividades, situaciones correspondientes a las capacidades instaladas, a las actividades desarrolladas y a los resultados alcanzados por cada universidad.

La financiación operativa, para la que el modelo prevé una dotación media del 83,50 por 100 del total de los recursos financieros públicos, se completa con la financiación de inversiones (11,50 por 100) y la financiación complementaria (5 por 100), siendo estos dos últimos renglones modalidades de financiación pública con un acusado carácter finalista por contra a la financiación operativa para la que el carácter incondicionado, salvo el 9,20 por 100 de su dotación destinada a financiar la investigación competitiva, constituye su principal seña de identidad.

El nuevo modelo de financiación (2007-2011) procura en su estructura de financiación que la equidad financiera institucional pueda preservarse pero exige para ello que las universidades mantengan unos niveles de actividad y de resultados que se encuentren próximos a la media que anualmente registre el conjunto del sistema. Las universidades podrán fijar con la administración educativa financiadora los itinerarios, a través de sus correspondientes contratos programas, que les permitan en el horizonte del año 2011 alcanzar los valores representativos de la media del sistema. Aunque, sin embargo, el mayor grado de competitividad

que introduce este modelo para la captación institucional de fondos públicos puede perfectamente producir situaciones de desequilibrios financieros que los responsables institucionales han de procurar que tengan un carácter coyuntural.

Para su seguimiento y evaluación, el modelo de financiación (2007-2011) dispone de una amplia batería de indicadores que, a modo de cuadro de mando, permiten a los financiados (universidades) y al financiador (Junta de Andalucía) conocer el grado de cumplimiento de los objetivos acordados y programados por las partes. Es preciso resaltar que la eficacia del modelo puede quedar significativamente mermada por la relevancia que tienen los sistemas de información institucional, que resultan imprescindibles para su total aplicación.

En conclusión, podemos afirmar que la financiación pública a las universidades en Andalucía ha evolucionado favorablemente en la dirección de la suficiencia financiera, recorrido que comparativamente con otros sistemas universitarios nacionales e internacionales está aún lejos de finalizar, de la equidad financiera institucional desde la perspectiva de las actividades específicas de las enseñanzas oficiales de grado y del establecimiento de una financiación que puede atender a las necesidades inversoras que la consolidación y la expansión del sistema universitario requiere.

3. Los retos pendientes de la financiación universitaria en Andalucía

El mencionado dictamen de Parlamento de Andalucía relativo a la situación del sistema universitario andaluz marcaba una segunda línea estratégica, complementaria de la financiación, para el desarrollo del sistema, que tenía como referencia la oferta de enseñanzas universitarias que debía configurar el mapa andaluz de titulaciones universitarias. De los principios que según el dictamen debían orientar la configuración del futuro mapa de titulaciones, algunos de ellos continúan en plena vigencia para que en este momento,

seis años después, y en el contexto de la reordenación general de las enseñanzas universitarias que el Espacio Europeo de Educación Superior nos está demandando, puedan ser considerados, como sucede con los referidos a la eficiencia, la justificación y la planificación, que deben estar presentes en el desarrollo del mapa de titulaciones universitarias de Andalucía.

En esta línea, el modelo de financiación universitaria (2007-2011) recoge, entre los criterios aplicables para determinar y asignar recursos a las universidades, una serie de coeficientes que operan como factores de normalización para corregir la ineficiencia que se viene dando en un importante número del conjunto de titulaciones que conforman la oferta de enseñanzas de las distintas universidades andaluzas. Actualmente, no resulta novedoso reconocer el exceso de oferta que por razones, entre otras, de falta de rigor en los planteamientos, que inicialmente justificaba la pertinencia de una determinada titulación, se ha convertido en un problema de relativa importancia, que reduce la eficiencia productiva y financiera de nuestras instituciones. La novedad en esta problemática es, hoy por hoy, la aplicación de medidas que racionalicen la oferta de enseñanzas en pos de un mayor grado de especialización y de complementariedad, que deben conducirnos a la confección de un mapa andaluz de titulaciones universitarias más acorde con la demanda social y las necesidades profesionales de nuestro tejido productivo.

La eficiencia debe, igualmente, plantearse como una prioridad del sistema público de financiación universitaria al abordar el comportamiento académico de los usuarios de los servicios docentes que alargan en exceso su permanencia en la institución para la obtención de la graduación y registran elevadas tasas de abandono en los estudios produciendo, en ambas situaciones, importantes bolsas de ineficiencia. Resulta urgente conocer en detalle estos comportamientos para tratar de encontrar las causas que puedan explicarlos y poder establecer medidas que reduzcan tanto la intensidad como la extensión de la referida problemática.

En el ámbito de la actividad investigadora, el principal reto que se plantea desde la perspectiva de su financiación es conocer cuantitativamente la realidad de cada institución, expresada en términos de recursos afectados y de resultados alcanzados. En este punto, el modelo de financiación (2007-2011), al incorporar la investigación como una función universitaria que tiene tratamiento financiero diferenciado, está planteando la necesidad de disponer de una base estructural de información que permita conocer las diferentes tipologías que pueden ser identificadas en el desenvolvimiento productivo de esta actividad. El camino a recorrer para poder determinar y aplicar una financiación diferenciada para el desempeño de las tareas investigadoras en las universidades andaluzas exige, no sólo de la presencia de eficaces sistemas de información, sino, fundamentalmente, de la pedagogía que requiere un cambio cultural y operativo tan relevante como el que estamos exponiendo. En cualquier caso, consideramos que los mecanismos de financiación suelen lograr, unos antes que otros, los objetivos que se le asignan.

Finalmente, apuntar que la eficacia del modelo de financiación (2007-2011) resultará apreciablemente

aumentada en la medida en la que las diferentes universidades andaluzas sean capaces de establecer mecanismos para replicar al interno de sus organizaciones las pautas financieras que definen su posición en la financiación global del sistema. La reducida complicidad que actualmente existe entre los flujos financieros que alimentan a la institución y la asignación que internamente se realiza de estos recursos constituye un serio handicap para poder diseñar y aplicar políticas diferenciadas de financiación que atiendan al grado de eficacia alcanzado por cada una de las unidades operativas de las universidades. Sin embargo, el enfoque a resultados que tiene el modelo actual de financiación universitaria en Andalucía hace que sus universidades tengan necesariamente que plantearse escenarios de financiación que estén presididos por la mejora continua de los resultados académicos, de la investigación y de la gestión en el seno de las distintas unidades productivas que integran la organización universitaria, como pueden ser, entre otras, los centros universitarios, los institutos de investigación, los departamentos universitarios y los servicios de gestión.

Referencias bibliográficas

- Consejo de Coordinación Universitaria (2007): *Financiación del sistema universitario español*. MEC. Madrid. [Puede verse una edición del informe en *Revista de Estudios Regionales*, nº. 79; mayo - agosto 2007, p. 241-287.]
- GUNI (2006): *La educación superior en el mundo, 2006. La financiación de las universidades*. Mundi Prensa, Madrid. [332 p.]
- Hernández Armenteros, J. (2002): “El sistema universitario andaluz al comienzo del tercer milenio”. *Revista de Estudios Regionales*, nº. 63, p. 159-194.
- Hernández Armenteros, J. (2006): *La universidad española en cifras. 2006*. Observatorio Universitario. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Jaén. [639 p.]
- Hernández Armenteros, J. (2007): “La financiación de las universidades públicas presenciales. Análisis por comunidades autónomas del período 1996 a 2004”. *Revista de Estudios Regionales*: nº. 78; enero - abril, 2007; p. 161-189.

¹ En Andalucía, en el transcurso del año 1995 se elaboraron por los responsables de las universidades y de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía unos documentos que pueden ser considerados como la primera referencia del modelo de financiación universitaria aprobado en noviembre del año 2001. Un detalle de este modelo primario puede verse en: F. Contreras Ibáñez *et al.*, “La financiación de las universidades andaluzas” *Auditoría Pública*; nº 3; octubre 1995; p. 16-24.

² El texto íntegro del dictamen puede verse en *Revista de Estudios Regionales*, nº 61, septiembre-diciembre, 2001; p. 239-252.

³ El texto del “Modelo de financiación de las universidades públicas de Andalucía” puede verse en *Revista de Estudios Regionales*, nº 64, septiembre-diciembre, 2002; p. 257-287.

⁴ Conviene aclarar que un importante porcentaje de estas desviaciones vienen explicadas por el valor que para el agregado PIBR se utiliza en los presupuestos de la Junta de Andalucía que

resulta ser inferior en 6,66 por 100 a la referencia que de esta magnitud facilita FUNCAS. En concreto, para los valores del PIBR según los Presupuestos de la Junta de Andalucía del año 2006, resultaría una suficiencia financiera del 98,42 por 100 y del 92,39 por 100 para financiación universitaria de la Junta de Andalucía, con relación a las cantidades inicialmente comprometidas en el modelo.

La necesidad de replantear la financiación de las universidades.

Guillem López Casasnovas, catedrático de Hacienda Pública de la Universitat Pompeu Fabra¹

El nuevo Libro Blanco de las Universidades Catalanas, impulsado por la Asociación Catalana de Universidades Públicas de Cataluña (ACUP), de próxima publicación, es el resultado de una reflexión sobre el futuro de las universidades públicas en Cataluña. En el texto que sigue procedemos a resumir la que fue nuestra contribución a dicho documento, centrada en los condicionantes y potencialidades que debe tener la financiación como palanca para el cambio futuro de nuestro modelo universitario.

En breve, obtener más recursos para mejorar nuestra universidad –ambas cosas a la vez– exige hacer frente a tres retos. En primer lugar, saber encontrar un nuevo punto de equilibrio en el peso que ha de tener la financiación privada respecto al total de la financiación, ya que más financiación con cargo a impuestos sin una mayor equidistribución social de cargas no es la solución. En segundo lugar, mejorar la cuantía de la financiación total, fuera de la asumida por el contribuyente, en términos de mayores aportaciones de los estudiantes, ingresos por servicios y otros usos privativos del conocimiento universitario, donaciones y asimilables. Finalmente, orientar la financiación social hacia becas y préstamos para el estudio –con destino orientado a medios y a resultados–, así como hacia subvenciones públicas para la investigación en la medida en que ésta configure bienes efectivamente públicos. Para dar respuesta a las cuestiones anteriores es necesario avanzar en el modelo de universidad que a cambio de mayor autonomía, acepte más transferencia de riesgo y asuma cotas más elevadas de responsabilidad financiera –los tres retos a la vez– para construir una universidad que exige voz y presencia social, pero que también es capaz de rendir cuentas.

La financiación: crecimiento pero con un nuevo equilibrio entre componentes

En lo que atañe a la financiación, se debe distinguir el componente social –de los usuarios: estudiantes, empresas y otros, en forma de tasas, tarifas reguladas, aportaciones voluntarias y precios privados–, del componente público –transferencias de los presupuestos administrativos procedentes de los contribuyentes de modo indiscriminado. En principio, estas últimas se deberían poder relacionar con los beneficios externos positivos o finalidades sociales generales de la educación y que no sean “internalizadas” por sus beneficiarios, ya sea directamente mediante una renta mayor o indirectamente con más oportunidades de ocupación. En lo que respecta a la operativa universitaria de estas dos fuentes de recursos, el sistema debe funcionar de forma que excepto en las alternativas mencionadas, ingresos propios y transferencias presupuestarias, los déficits de explotación en los que puedan incurrir los gestores universitarios pierdan todo tipo de justificación. La transición de la absorción de los déficits actuales a la nueva realidad propuesta se podría llevar a cabo a través de subvenciones únicas que en ningún caso den lugar a una consolidación financiera interanual.

Antes de elaborar más detalladamente las recomendaciones que se derivan de los principios anteriores, se aportan algunas constataciones cuantificadas de la situación de partida².

Algunas constataciones

En general, cabe destacar que Cataluña, en gasto total per cápita bien computado, ya no se aleja mucho de los países que pueden servir de referencia. Muchos de estos países tienen una renta per cápita superior a la nuestra, de modo que el diferencial puede estar mostrando una pauta de elasticidad en renta superior a

la unidad, que hace que la distancia que aún hoy existe se acabe reduciendo poco a poco a medida que continúe mejorando la renta relativa de nuestro país. A este esfuerzo mayor en la medida que nuestra renta crezca es en lo que debería de centrarse la atención, y no en los niveles de gasto independientes de los diferenciales de renta³. Dicha dinámica de crecimiento, más centrada relativamente en gasto de capital que en gasto corriente, no resulta de aumentos incondicionados, de recursos públicos asignados directamente a las universidades, como del esfuerzo por elevar sus ingresos propios. Un mayor gasto total dedicado a la educación superior no significa tampoco, inequívocamente, más recursos directos ‘en origen’ para las universidades –*ex ante*, de entrada, a sus presupuestos. El gasto financiado públicamente es esperable que crezca básicamente mediante las becas, cuyos destinatarios primeros son los estudiantes y las familias, y aparecerá sólo *ex post*, en la medida en que elijan universidad y estudios, como ingresos propios de éstas. Asimismo, los recursos de las universidades pueden aumentar por la vía de los mayores precios y tasas pagados por sus usuarios y de los contratos de transferencia externos. En términos absolutos es más que probable que todas las partidas aumenten. El reto está en la proporción en que lo haga cada una de ellas, dentro de la dinámica general de crecimiento esperable, puesto que la clave está en encontrar nuevos puntos de equilibrio entre ingresos propios de las universidades y transferencias públicas, entre ingresos propios con financiación social y con precios y aportaciones privadas, y para las transferencias, entre financiación incondicionada y condicionada.

El análisis en términos de PIB nos muestra que, en gasto total, si Cataluña no se equipara a los mejores niveles de algunos países de referencia –excluidos aquí Canadá y Estados Unidos–, realmente no es tanto por los déficits en el numerador de la ratio o gasto total per

cápita –como mínimo siempre igual o superior a la media española–, sino por el denominador: PIB per cápita más elevado de Cataluña relativo al de España. Es la conjunción de los dos factores lo que hace que, en cualquier caso, aparezca un cociente menor. Si el gasto financiado públicamente por las administraciones, con los impuestos pagados por los contribuyentes, guardase una pauta similar a la del resto de países desarrollados, lo cual significaría contar con una financiación –autonómica– no vinculada a los niveles medios españoles sino a los recursos propios de nuestra comunidad, el gasto público per cápita y por PIB sería, sin duda, más elevado, como sucede en otras partidas del gasto social como hoy la sanidad. En efecto, si el diferencial con el gasto total/PIB no es aún mayor con aquellos países de nuestro entorno es porque el gasto privado –financiado por la sociedad– sí sigue una pauta mejor vinculada al desarrollo social, con una mayor capacidad de pago para la educación privada en las comunidades de más renta.

El gasto total oculta por tanto diferencias en la participación de los componentes públicos y privados por estudiante. El peso del gasto institucional directo en España se sitúa claramente por encima de la media de la OCDE (92,1% respecto al 83,1%). Sin embargo, un peso menor corresponde a becas, préstamos y otras transferencias a entidades privadas: 16,9% de media en la OCDE y 7,9% en España. Destaca la importancia de becas y préstamos en el Reino Unido (un 24,7%), Australia (35%), Suecia (28,4%), Noruega (36,7%) u Holanda (25,9%). Es obvio que la cuantía de las ayudas en términos de PIB es más baja en particular en Cataluña debido a que nuestro PIB es más elevado. Tendencialmente, en consecuencia, el gasto institucional directo debiera de perder peso a futuro, en una dinámica de crecimiento absoluto total, en favor del segundo.

Eficiencia y equidad del gasto

Tan importante como la cuantía de los recursos es la eficiencia con la que se aplican a los objetivos sociales de nuestra universidad. Los datos disponibles –véase

<http://uneix.gencat.net>– muestran unas ratios de estudiantes a tiempo completo respecto al profesorado claramente a la baja, y es previsible que continúe así. En otras palabras, en términos de ratio de personal docente sobre alumnos –ambos en valores de equivalentes a tiempo completo– en los últimos cinco años, se observa un aumento del 20%. Sin embargo, la reducción general de carga lectiva se ha traducido sólo en un crecimiento de los tramos de investigación que han crecido en términos generales de forma muy marginal. Los desequilibrios, si existen, deben ser internos entre las universidades o entre los estudios. Un informe reciente de la Sindicatura de Cuentas de la Generalidad de Cataluña fija en 4,4% el descenso entre los años académicos 2001-2002 y 2004-2005. El coste medio por titulado –dos ciclos– fue durante el año 2005 de 62.869 euros –22.897 para los diplomados. El ingreso medio por matrícula y año –2004– fue tan sólo de 1.383 euros, mientras que el coste medio por alumno a tiempo completo fue de 6.818 euros.

Además, una observación de nuevo a los datos disponibles en la red nos muestra que a la vista de las desigualdades sociales y los rendimientos de nuestra enseñanza superior, el sistema universitario está lejos de ser equitativo. Los alumnos con padres con un puesto directivo en empresas o instituciones públicas y/o titulaciones universitarias conformaban el año 2005 entre el 23 y el 44% del total del alumnado de nuestro sistema universitario; mientras que padres con un empleo no cualificado no superaban el 5,4%, una cifra que está prácticamente estancada desde el año 2001⁴.

En lo que respecta al rendimiento, la tasa entre créditos matriculados y aprobados fue del 69% en el año 2005, con un rango de entre 54 y 83%, porcentaje bastante estable a lo largo de los últimos cinco años académicos. Por titulaciones se observa un rendimiento de alrededor del 50% para la diplomatura de Empresariales, y del 60% para Administración y Dirección de Empresas, así como para diversas ingenierías técnicas⁵.

Las tasas brutas de abandono –de la carrera elegida– suponen un 20% y disminuyen cuando aumentan las

notas de corte con las que se accedió a los estudios. Por lo tanto, no parece que a pesar de la aceptación de alumnos con notas de entrada inferiores se esté produciendo un ajuste compensatorio de la oferta que los pueda estabilizar en el sistema⁶.

La segunda entrada a otras carreras –abandonos netos después de dos años– difícilmente permite un diagnóstico diferente, excepto para algunas titulaciones –como por ejemplo Medicina. La tasa de abandono según el nivel ocupacional del padre es claramente superior si se trata de un padre sin ocupación cualificada –unas diez veces más– que si se trata de hijos de directivos, doctores, licenciados o similares, aunque con diferencias según la titulación –y con muchas menos diferencias entre universidades.

Referente a los titulados que se gradúan en el tiempo previsto, la tasa de graduación para el conjunto de las universidades públicas de Cataluña para el período analizado era del 30%, con una duración media de un 40% más que lo inicialmente previsto⁷, con un máximo y un mínimo que alcanzan el 68% y el 12%, y siendo muy diferente según la composición de títulos de cada universidad⁸.

Otros datos relevantes

Los ingresos por matrículas estimados en términos reales entre 2001 y 2005 han crecido 5,3 puntos por debajo del IPC –un 13,5% en términos monetarios–, mientras que el total de la transferencia pública ha crecido un 33,3%.

La distribución general de becarios por decilas para el conjunto de España –no disponemos de datos específicos para Cataluña– es bastante uniforme –Ginés Mora, 2003– sin que resulte un sesgo redistributivo pro-pobre.

Un 8% de los recursos invertidos por el sistema español corresponde a ayudas, mientras que en los países de la OCDE la media es del 17%. El déficit en este ámbito es muy evidente.

Más allá de los datos: los incentivos para una mejor utilización de los recursos

En general, los problemas que afronta la universidad catalana no son en sí mismos tanto los derivados de una carencia significativa de recursos en sus niveles actuales como en los componentes de su dinámica de crecimiento esperable. Dicha composición del gasto total dedicado al sistema –con financiación pública y privada– se refleja por lo demás en la calidad de las fuentes financieras –estabilidad, previsibilidad– y en los incentivos a la utilización eficiente de los recursos.

En la composición de la financiación del sistema domina la oferta –recursos para la universidad– por encima de la demanda –gasto de transferencia a los estudiantes. Como resultado, acaba pesando más la primera que la segunda –desde una posición corporativista y con fuertes intereses del *status quo*–, sin un papel social remarcable ni exigencia alguna de responsabilidad entre los usuarios. Esto conduce a un consumo excesivo y, a su vez, a un deterioro del valor de los indicadores conjuntos que deberían aportar las titulaciones –masificación como señal negativa frente a la percepción errónea de “más es siempre mejor”⁹. En este sentido, para recuperar el equilibrio adecuado se requiere aumentar los recursos para las políticas públicas destinadas a financiar becas e incrementar la hoy modesta aportación privada de las familias y empresas en su financiación¹⁰.

A la hora de variar los incentivos hoy en día consolidados en las pautas de gasto –quién gasta qué– y en la falta de equidad real del sistema –amalgamada en la financiación universalista actual–, debemos analizar los beneficios a lo largo del ciclo vital de la educación superior: quién soporta en el margen los aumentos de la presión fiscal y qué efectos tiene el sistema de “barra libre” en el que opera el sistema en términos generales. Conviene recordar que para redirigir el binomio equidad-eficiencia del sistema, el elitismo universitario inaceptable es el elitismo social, no el intelectual. Por ello, tanto en la distribución de recursos en las universidades como en las cuantías de las

ayudas –becas/subvenciones/condonación de préstamos–, una orientación basada en un *output-performance* de los estudiantes puede ser útil tanto para la eficiencia como para la equidad –equidad que acepte el elitismo según las premisas anteriores. Algunas medidas en este sentido podrían ser la ponderación de la financiación directa a las universidades con más peso según el número de egresados, una ponderación inicial global para toda la financiación prospectiva de una carrera; o que se basase en la nota de entrada del estudiante, siendo los suspensos por los repetidores mayormente a cargo de éstos, etc. Se trataría, en general, de utilizar para la financiación directa por transferencia parámetros más orientados a los fines que a los recursos, para evitar que, en ausencia de “fin” explícito, el “medio” se convierta en fin en sí mismo. Entre estos fines, una opción podría consistir en poner precios “sombra” a la docencia y a la investigación, por ejemplo, que signifiquen una reducción de la transferencia “gravando” la ausencia de investigación competitiva y/o de proyectos aplicados financiados externamente, a partir de la comparación entre similares –estudios y cohortes. Del mismo modo podría resultar lógico condicionar mediante subvenciones compensatorias algunos tramos de la transferencia a la captación general de recursos del mercado. En términos globales, cabría valorar la conveniencia de plantear siempre una cultura de financiación –al menos en sus incrementos– muy vinculada a objetivos –tanto cuantificables como ajustables por calidad–, que sea revisable según los resultados y por la tanto presupuestariamente no consolidable. Derivado del punto anterior, parece adecuado empezar por redirigir el balance presupuestario: más tasas estudiantiles por un lado y más gasto en becas por otra, mostrando que el objetivo no es tanto incrementar el presupuesto como mejorar la eficiencia y equidad de la financiación pública total¹¹.

Precios, becas y préstamos: algunas reflexiones sobre su operativa

En el sentido anterior se podría, por ejemplo, (i) explorar la posibilidad de aumentar las tasas de manera que si a

partir de un momento dado, el alumno paga una determinada cantidad de euros por curso, aunque no los desembolse, adquiere una deuda a pagar en el futuro, pudiendo los resultados académicos reducir –o aumentar– esta deuda; (ii) de forma similar, los préstamos para hacer frente a este mayor gasto podrían condonarse total o parcialmente en caso de orientarse el estudiante a prácticas socialmente meritorias: para determinadas ONG, trabajos en zonas menos favorecidas, rurales, especialidades profesionales más necesarias –médicos de familia, educadores sociales, etc. La identificación de estos destinos permitiría que desde diferentes donantes privados y departamentos públicos se complementaran los préstamos, por otra parte generales y no discriminatorios, con subvenciones que mejorasen los recursos totales puestos a disposición de los estudiantes. Asimismo, vincular las devoluciones de los préstamos, año a año, a las concesiones en favor de nuevos beneficiarios aumentaría previsiblemente su fiscalización social –costes de oportunidad, falta de solidaridad– respecto a la no devolución, que suele producirse en su defecto; (iii) también se podría profundizar con valentía en la diversificación de precios: por universidad, por estudio, por ciclo, por tipo de titulación –nueva/catalogada, etc.–, por ubicación en centros adscritos, por tipo de estudiante –por ejemplo, como resultado singularizado de su performance (sistema bonus/malus)–, por nota de entrada o por la cuantía de la beca recibida por la institución; todas estas formas corresponden, efectivamente, a un copago variable y diferenciado para el usuario; (iv) y en consecuencia, para alinear los incentivos en consecuencia, haría falta aceptar la diversidad retributiva –aunque sea dentro de ciertos márgenes. En cualquier caso, alcanzar la excelencia –¿quién no la quiere? – implica elegir, priorizar, y ofrecer apoyo selectivo, lo cual significa rechazar la uniformidad, el “café para todos”.

Por lo tanto, en el nuevo contexto, más financiación privada sí, pero también más gasto público en becas y ayudas. El sistema de ayudas vigente hoy en día comporta una gran contradicción: todo alumno matriculado recibe una beca “oculta” del 80% –el coste

que no paga— sin que el sistema le exija nada a cambio, ya que ni siquiera la permanencia —el periodo para disfrutar de la beca— está limitado. En cambio, a los estudiantes de familias menos favorecidas, para compensar los costes de oportunidad de estudiar en términos de salarios perdidos, se les da relativamente poca ayuda, inferior en todo caso a la “beca oculta” y, por supuesto, con la exigencia de probar los medios, tanto de los padres como de los resultados del estudiante.

Autonomía para competir mejor en “precios” y “productos”

Para las instituciones universitarias el nuevo contexto que ayude a crear los cambios en la financiación propuesta debe significar que ellas mismas puedan disfrutar, como respuesta a su entorno y a sus necesidades, de capacidad para competir —no estando atadas de manos— a la hora de atraer estudiantes, profesorado e investigadores de alto nivel. Esto requiere apertura, movilidad y capacidad para diferenciarse. Iniciar los experimentos en este terreno parece del todo adecuado, de cara a detectar oportunidades de mejora e identificar cuantías y ámbitos de compensación para aquellas universidades o centros que parten de una situación menos ventajosa¹².

Respecto a la competencia de precios, la carga de argumentos generales contra una fixed fee (tasa fija) y a favor de la diversidad parece bastante aceptable, aunque sea introduciéndola de forma gradual: la diversidad se puede vincular a la elección, que es un valor en sí mismo. Ésta recoge la realidad de unas universidades que son diferentes, como lo son los estudios y los estudiantes; flexibiliza mejor la restricción de ingresos; rompe con una uniformidad que puede segmentar más que cohesionar —por la vía de la dualización hacia la educación privada—, y responsabiliza, ante un diferencial de costes, sustantivando un diferencial de beneficios en respuesta a una mayor atención a la demanda; todo ello es coherente con la deseada autonomía universitaria, permite apropiarse de la reputación que construyen sus

activos específicos y puede incluso servir para preservar estudios con una demanda reducida que serían de otro modo inviables. Estas ganancias potenciales se deben valorar en todo caso contra los costes de gestión de la diversidad, también previsiblemente mayores. Experimentar parece en este punto bastante razonable.

Por otro lado, la elección que permite la diversidad, como respuesta a la competencia, también responsabiliza a los usuarios económicamente en la mejora educativa. Despierta la exigencia de una mayor calidad en los servicios recibidos. A su vez, su aplicación tendría previsiblemente efectos sobre el tiempo de permanencia del estudiante en la universidad y sobre la eficacia de los servicios universitarios. Por lo tanto, no se trata de ofrecer incentivos a la institución sino al alumno para que se gradúe con un buen nivel de calidad.

Para garantizar la equidad de acceso, además de rediseñar la política de precios y del sistema de asignación de becas, se necesita establecer un sistema de préstamos-renta —conectado de algún modo a las becas— a devolver en el futuro según la evolución de la renta del beneficiario. El estudiante, y no la familia, recibe la ayuda ahora y la pagará en el futuro. Ciertamente, habrá que tutelar desde esta perspectiva la posible existencia de selección adversa si esta se concentra en los estudiantes de origen más pobre, en la medida que limite asumir el riesgo de la financiación por préstamos —por ejemplo, con intereses más bajos y exenciones de pagos si no se supera un determinado umbral de ingresos. Por esto, el préstamo, en su concepto original, debería ser formalmente obligatorio. En la práctica es el equivalente total o parcial de la mencionada “beca oculta”. El hecho de que unos —estudiantes, no familias— puedan pagar más fácilmente los costes que otros se debería explicitar en el momento de devolver el préstamo y no antes de forma indiscriminada. Como diferencia, las becas podrían cubrir gastos adicionales o actuar de forma compensatoria —complementando el préstamo— para animar a los estudiantes que procedan de un entrono

familiar de menos recursos y cuenten con un buen historial de calificaciones.

Si realmente estamos preocupados por la desigualdad, mantener una visión amplia de la política en materia educativa obliga a ser conscientes de que frecuentemente los condicionantes de acceso a los estudios están más relacionados con los conocimientos básicos —lectura, matemáticas, ciencias— que con las escasas tasas de matriculación generales. Las diferencias se dan principalmente en los costes de oportunidad del estudio entre diferentes colectivos y no en los precios públicos, que son uniformemente bajos para todos. Por otro lado, combatir desde la educación superior los condicionantes mencionados que surgen generalmente en secundaria —base de conocimiento y coste de oportunidades— obliga a la discriminación positiva —cuotas en un extremo—, la diferenciación de precios y a una política más incisiva en el anterior problema de becas y préstamos, tanto económicos como en especie —residencias de estudiantes, si procede. Se trata de un camino mucho más complejo que la simple reducción de tasas.

A modo de conclusión

Hemos comentado al principio que el sistema de financiación debe estar vinculado al modelo de universidad socialmente deseado, a su gobernabilidad. En este sentido, cabe añadir unos comentarios finales. La guía de navegación vendría marcada, a nuestro entender, en este ámbito, por profundizar en la descentralización a todos los niveles. En la práctica, las universidades son frecuentemente confederaciones de estudios. Del mismo modo que en relación a las comunidades autónomas de las que dependen, las universidades se deberían entender como ámbitos apropiados para experimentar cambios, lo cual podría significar un mayor estímulo a la innovación, contando con menos dificultades para eliminar las inercias existentes en nuestras instituciones universitarias. Más allá de los marcos generales de coordinación y aprovechamiento de externalidades, hay que apostar por la heterogeneidad de organigramas, funcionamiento

de enseñanzas, formas contractuales –también del personal–, retributivas y de condiciones laborales, aunque sea dentro de determinados márgenes.

Para el financiador, y en términos agregados, esta estrategia requeriría pasar del contrato programa global a una adjudicación finalista de fondos determinados, compartimentando el contrato programa según las ventajas comparativas de cada proveedor universitario y para equilibrar un “terreno de juego” equitativo. De igual modo, habrá que pensar en la mejor vinculación de la

financiación privada que tiene que ver con la organización de la investigación, con políticas de matching compensatorias como restricciones al universalismo y, en general, rompiendo la idea funcionarial de pagar primero por “ser” (titulación), y luego por “estar” (fichar), para la cultura del “hacer” (PAD) y en último extremo “lograr” (resultados). Para este último estadio de evolución de la financiación, con mayor incidencia en la oferta, que se supone el recurso más potente en la motivación al cambio de hábitos, la descentralización funcional –aceptar la diversidad

organizativa– parece fundamental. Como lo es la transferencia –aunque limitada– de responsabilidades financieras –con diversidad salarial– y una mayor autonomía de gestión. En combinación con los cambios mencionados en la política de precios –por el lado de la demanda–, y de financiación más condicionada y para criterios explícitos, todos ellos han de resultar los antídotos clave para, a diferentes dosis a criterio de cada universidad, poner remedio a algunos de los males de nuestro sistema de enseñanza superior.

¹ Director de la ponencia sobre “La financiación de las universidades catalanas en el futuro”, por encargo de la Asociación Catalana de Universidades Públiques de Catalunya, ACUPC, para el *Libro Blanco de Reforma de las Universidades*, julio, 2007. El texto se ha beneficiado de las opiniones de los profesores E. del Rey, de la Universitat de Girona; M. Parellada, de la Universitat de Barcelona, y de F. Solé Parellada, de la Universitat Politècnica de Catalunya. En cualquier caso, estas reflexiones son responsabilidad exclusivamente del autor.

² En este punto es más que merecido un agradecimiento al Sr. Joan Bravo, junto con el beneficio de los trabajos del Dr. Ginés Mora y de Francisco Pérez, del IVIE, y los comentarios de Andreu Mas, J. García Montalvo y Vicente Ortún, entre otras contribuciones destacables.

³ En esta línea, en el año 2005, las transferencias corrientes de la Generalidad a las universidades públicas se incrementaron en un 5,2% y en el año 2006 en un 9,5%. Además, el pasado 11 de octubre de 2006 se firmó un convenio que prevé una dotación adicional de 454,5 millones de euros para el período 2007-2010.

⁴ La cifra más alta de hijos de padres con estudios primarios y/o sin estudios la tenía Lleida con un 34%. La cifra de hijos de doctores, licenciados o diplomados varía entre el 35 y el 40%.

⁵ Por universidades, destaca la de Lleida con ingenierías técnicas (agrícolas) o la Universitat Autònoma de Barcelona con la diplomatura de Empresariales, que alcanzan el 50%.

⁶ Destaca de nuevo la Universitat de Lleida con una tasa del 50% para algunas de sus ingenierías y que incluso en Medicina supera el 20% (probablemente reingresando en otras universidades). En la Universitat de Barcelona un 5% son abandonos definitivos que no reingresan en ningún otro estudio después de dos años, con una evolución que se prevé creciente.

⁷ Destaca por la importancia del estudio el hecho de que en la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona sólo un 9% de sus estudiantes se titula en 4 años.

⁸ Por ejemplo, la Diplomatura de Empresariales de la Universitat de Barcelona requiere más del doble de los años inicialmente previstos. Durante este período, sólo un 5% se diploma, y en Derecho, según vemos, la cifra es del 9%.

⁹ Actualmente, la masificación de algunas titulaciones convive con otras de menos de 75 alumnos matriculados, no siendo incompatible con el consumo excesivo que se manifiesta más bien en forma de masivas repeticiones de curso y absentismo.

¹⁰ Más o menos, es una traducción literal del objetivo 4 definido en el Observatorio de Financiación de la CRUE, pág. 58 (mimeo).

¹¹ Así lo señala A. Mas Colell en *The European Higher Education Space: Funding issues*. Ponencia, abril 2004, 3ª conferencia MEMS.

¹² La cita es casi literal del trabajo del profesor Francisco Pérez, en un Informe del IVIE para la CRUE, del año pasado: *La financiación de la enseñanza superior*, pág. 57, Mimeo.

La financiación de las universidades públicas españolas

Enric I. Canela, catedrático de la Universitat de Barcelona. Presidente del Cercle per al Coneixement-Barcelona Breakfast

En estos últimos años las universidades públicas españolas han insistido en la necesidad de mejora y revisión de su sistema de financiación. Esta petición fue recogida como una declaración de intenciones en una disposición adicional de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades¹ en la que se decía que el Consejo de Coordinación Universitaria (CCU) debería elaborar un modelo de costes de referencia que tenía que servir de base para construir los modelos de financiación de las universidades. Tras la aprobación de la LOU, dicha disposición fue ignorada por el Gobierno pese a la insistencia de los rectores de las universidades públicas, que veían que se avecinaba la reforma derivada del proceso de Bolonia y reclamaban mejoras en la financiación para poder abordarla con éxito, aunque, en el fondo, su razón fuera que existían, y existen, serias dificultades para aprobar presupuestos equilibrados. Probablemente el principal argumento del Gobierno para no cumplir lo que disponía la LOU fuera la diversidad de modelos y la competencia de las comunidades autónomas en la financiación ordinaria, pero en mi opinión también debía tener dudas sobre la necesidad y utilidad reales de aumentar la financiación universitaria.

Ya en el año 2004 el nuevo presidente del Gobierno se comprometió ante los rectores a mejorar la financiación del sistema de ciencia y tecnología español así como a incorporar más recursos al conjunto del sistema público universitario. De hecho, en estos últimos tres años los recursos destinados a I+D+i han crecido de forma sustancial y probablemente lo seguirán haciendo en los próximos años. En el mes de julio de aquel mismo año el Pleno del Consejo de Coordinación Universitaria, a propuesta de la ministra de Educación y Ciencia, acordó el procedimiento a seguir para la revisión de los mecanismos públicos de financiación universitaria y creó una comisión con dicho objetivo. El trabajo de la Comisión de Financiación no fue breve y no fue hasta el

24 de abril de 2007 que se dio por concluido tras la presentación al Pleno del informe elaborado por la Comisión². En total, la Comisión propuso destinar a la mejora del sistema español de educación universitaria 2.186,70 millones de euros, un 0,224% del PIB.

Sin entrar en el detalle de todo el proceso, cabe destacar que la Comisión señaló de inmediato una serie de hechos que debían tenerse en cuenta. A saber:

- La universidad debe realizar diversas actividades: la docente, la investigadora y la de transferencia de conocimiento y todas ellas deben ser adecuadamente financiadas.
- La financiación de la universidad es una competencia atribuida por ley a la comunidad autónoma donde se halla ubicada.
- La financiación de la investigación es una competencia de la Administración General del Estado, sin perjuicio de que cada comunidad autónoma adopte aquellas medidas que considere más adecuadas para su fomento.
- Los recursos que reciben las universidades de la comunidad autónoma muestran un alto grado de heterogeneidad.
- Por otra parte, sin afectar directamente a las finanzas de las universidades, España es el país europeo, entre aquellos con los que se debería comparar (Holanda, Finlandia, Dinamarca, Reino Unido y Suecia), que menor presupuesto dedica a las becas universitarias. Los datos demuestran una disminución del número de estudiantes que disponen de una beca. Así, en el año 1990 la tenían un 30% del total de estudiantes universitarios, mientras que en el año 2004 sólo era un 15%.

Este último punto, sin afectar directamente a las finanzas universitarias, incide gravemente sobre la igualdad de oportunidades. Cabe señalar que una

tercera parte del presupuesto destinado a becas se ha dedicado a financiar las tasas de matrícula, mientras que el resto ha servido para financiar ayudas diversas entre las que son pocas las que específicamente se destinan a financiar la movilidad. Esto es especialmente preocupante en un país con escasa tradición de movilidad, tanto por cuestiones culturales, como por el elevado coste de la vivienda.

Por ello la Comisión de Financiación estimó que debería establecerse de inmediato un sistema de becas y de préstamos-renta capaz de garantizar la igualdad de oportunidades. Dado que los recursos públicos aportados a programas de becas y ayudas al estudio es inferior a la mitad de los que dedican de promedio los países miembros de la OCDE, la Comisión propuso incrementar de inmediato los recursos actuales en un mínimo de un 50% (244 millones de euros, un 0,025% del PIB) para poderlos desarrollar y consideró urgente diferenciar y simplificar el régimen actual de ayudas al estudio. De todas formas, la normativa básica que el Gobierno desarrolle debe cumplir lo que ya ha dictaminado el Tribunal Constitucional y dejar el margen suficiente para que las comunidades autónomas que tengan competencias adopten la normativa que corresponda a la situación socioeconómica de su territorio.

Ya entrando en los aspectos que directamente inciden sobre la suficiencia financiera de las universidades, la Comisión de Financiación consideró que, en general y con el modelo docente actual, los ingresos que reciben de la comunidad autónoma podrían ser suficientes para impartir la docencia a un nivel adecuado, si estuvieran cubiertos los gastos que las universidades españolas dedican a la investigación o mejor dicho a apoyar a la investigación. Esta consideración se basa en los resultados económicos de las universidades que disponen de contabilidad analítica que indican que los

recursos que tienen como objetivo financiar la investigación y la transferencia de conocimiento al entorno productivo no son suficientes para cubrir los gastos que llevan asociados y, como consecuencia, se transfieren a dichas actividades recursos que deberían dedicarse a la actividad docente, y al mantenimiento y reposición de las instalaciones y equipamiento universitarios. En estas condiciones, a parte de degradarse la actividad docente y las infraestructuras, las universidades ni pueden atender los gastos que induce la investigación ni pueden desarrollar políticas propias de investigación. Por otra parte, sin política universitaria de investigación es difícil aumentar el nivel medio de la investigación española ya que la universidad es donde se realiza la mayor parte de ella.

Por lo tanto, la Comisión analizó cómo se financia actualmente la investigación universitaria y cómo se debe atender el déficit que genera. En dicho análisis se consideraron cuatro componentes básicos:

- El del personal docente e investigador a tiempo completo, que debe efectuar doble actividad: la docente y la investigadora. A efectos de cálculo de costes, una parte debe imputarse a la actividad docencia mientras que la otra debe ser imputada a la actividad investigación. Sin embargo, estos salarios se financian con cargo a la transferencia que la universidad recibe de la comunidad autónoma. El criterio común utilizado en los modelos de financiación de las comunidades autónomas para calcular la transferencia hace que el profesorado se contrate en base a las necesidades docentes aunque, como profesor a tiempo completo, también deba investigar.
- La financiación de los proyectos públicos competitivos; es decir, la financiación de los proyectos de investigación que el profesorado solicita a los organismos públicos de la comunidad autónoma, el Estado, la Unión Europea o incluso organismos de otros países u organizaciones internacionales. Los recursos obtenidos son normalmente ajenos a las políticas de la universidad y en la mayoría de los casos a la política de la comunidad autónoma donde se halla la universidad. Los fondos conseguidos sólo

sirven para financiar los gastos directos o gastos de ejecución de los proyectos, pero no cubren los gastos indirectos ni los gastos directos compartidos por varios grupos de investigación (algunas grandes instalaciones o equipos, personal técnico, etc.).

- Los denominados *overheads*, que son importes concedidos por la entidad financiadora a la institución donde ejerce su actividad el investigador principal beneficiario de un proyecto público competitivo. Actualmente el importe que se concede asociado a los proyectos financiados por los planes nacionales es del 19%. La Comisión estimó que el importe de los *overheads* debería ser equivalente al 40% de los gastos de ejecución. Cabe señalar que las subvenciones para la adquisición de equipamiento científico no llevan asociados *overheads* como tampoco los llevan algunos programas como el CIBER.
- Los contratos de investigación o los de cualquier clase de transferencia de conocimiento que realizan las universidades a través de su profesorado. Los recursos que se obtienen sirven para financiar los gastos directos de dichos contratos y a menudo proporcionan una remuneración extra para el personal involucrado y permiten la contratación de personal de investigación. Normalmente llevan asociado un *overhead* para cubrir los gastos que para la institución representa la realización del contrato. Teóricamente incluyen un pequeño beneficio para la institución, pero en la práctica esto no ocurre ya que este *overhead*, que varía de una a otra universidad, y a veces internamente, es bajo y difícilmente cubre los gastos generales. Con todo, hay que tener en cuenta que algunos contratos son informes, dictámenes y meta-análisis que se realizan a costes marginales y no implican ningún gasto extra a la institución. El balance indica que, en general, más contratos implican mayores gastos generales para la universidad y menor disponibilidad económica para otras actividades.

Además, los sistemas de financiación de algunas comunidades autónomas incluyen en el cálculo de la transferencia que asignan a la universidad algún indicador de investigación o disponen de contratos

programa, de poco importe en términos relativos, en los que aparecen algunos indicadores de resultados de investigación. Sin embargo, en estos casos es totalmente insuficiente y sólo sirve para maquillar el resultado final. También, en algunas comunidades autónomas se otorgan subvenciones para aumentar los recursos de algunos grupos de investigación. Se trata de programas de importe bajo y que no repercuten en la financiación de la universidad ya que se suelen destinar a atender gastos que no sufragaría la universidad o a contratar técnicos de soporte a la investigación o incluso investigadores, lo que aún induce nuevos gastos indirectos a la universidad beneficiaria.

Todo ello llevó a la Comisión a concluir que es necesario implantar una nueva vía de financiación universitaria dotado con 605,2 millones de euros (un 0,062% del PIB) que permita a las universidades cubrir los gastos estructurales de la investigación y desarrollar políticas de investigación propias para potenciar aquellos aspectos que los órganos de gobierno de las universidades consideraren más adecuados. Destacan el apoyo a los grupos emergentes, la reorientación de grupos de investigación hacia las líneas prioritarias de investigación, el sostén estable de los institutos universitarios de investigación, la contratación de personal de apoyo a la investigación, y el mantenimiento de bibliotecas, servicios TIC y científico-técnicos. Todo ello sin olvidar la cofinanciación de personal o de determinadas infraestructuras. La política de cofinanciación es buena para obligar a la universidad a establecer prioridades, pero no lo es si no cuenta con recursos suficientes para hacerlo, ya que entonces se generan graves tensiones internas. Sería un fondo de financiación de los gastos inducidos por la actividad de I+D+i de las universidades, proporcional a los proyectos públicos competitivos (europeos, estatales y autonómicos) y a los contratos conseguidos por las universidades en función de los importes liquidados anualmente por cada institución. En mi opinión, su asignación debería depender de la calidad de la investigación universitaria realizada y debería medirse mediante un modelo similar al método RAE (Research Assessment Exercise) del Reino Unido, que evalúa

periódicamente los ámbitos del conocimiento de cada universidad, les asigna una puntuación que utiliza como ponderación del volumen de la mencionada área (número de investigadores, doctorandos, etc.) y distribuye los recursos totales en función del peso de cada universidad.

La Comisión también recomendó crear un fondo de reconocimiento de resultados de las universidades en su actividad I+D+i dotado con 292,9 millones de euros (un 0,030 del PIB) por la Administración General del Estado, sin que ello sea óbice para la participación de las comunidades autónomas o cualquier otra entidad, fundación o empresa. Dicho fondo, según la Comisión, debería considerar el número y la relevancia de las publicaciones científicas de las universidades, el número de patentes triádicas y la difusión del conocimiento en el tejido productivo. Indicadores de este último aspecto son la inserción laboral estable de investigadores y tecnólogos procedentes del ámbito universitario, la creación de empresas de base tecnológica, etc.

Una vez establecido donde se halla el principal déficit financiero actual de las universidades, el trabajo de la Comisión se centró en analizar la financiación de la actividad docente. Como la partida de gastos más elevada es la de recursos humanos, estudiar la suficiencia de éstos equivale, en la práctica, a determinar si existe o no déficit en la financiación de la actividad docente. Se trata pues de saber si el personal con el que cuenta la universidad permite impartir una docencia de calidad y, aún más importante, si en estas condiciones la universidad puede proporcionar titulados a la sociedad con el suficiente grado de eficacia y de eficiencia; esto es, si el abandono de los estudiantes y el promedio de repetición de las asignaturas matriculadas a lo largo de la carrera está de acuerdo con los estándares internacionales. Además, si los titulados tienen un grado de formación comparable al de los países que deben servir de referencia.

Los miembros de la Comisión coincidimos en que el nivel de abandono y el de repetición son mucho más

elevados de lo que debieran ser y, en cierta forma, los recursos invertidos no revierten adecuadamente a la sociedad. Por otra parte, si se tienen en cuenta el alto grado de aceptación de los titulados españoles en el contexto internacional, su preparación parece adecuada.

Es interesante destacar que, cuando se compara la relación número de estudiantes/ número de profesores, la situación es bastante similar a la de los países de referencia, si bien las diferencias entre las universidades españolas son importantes. Igualmente si se comparan los recursos destinados a cada titulación dentro de una misma universidad las diferencias también lo son. En lo que sí difiere la universidad española y la de los países de referencia es en el escaso número de efectivos de personal de apoyo a la docencia. En la universidad española, si se descuenta el personal de bibliotecas y el destinado a dar apoyo informático, es prácticamente inexistente.

El objetivo que justifica el estudio de mayor financiación para satisfacer las necesidades docentes es la integración en el Espacio Europeo de Educación Superior. La cuestión no es sencilla, ya que en el nuevo crédito (ECTS) el profesorado —o personal de apoyo— requerido no está directamente relacionado con el número de créditos, por lo que es difícil plantear una hipótesis de costes. El modelo docente que se sigue en dichos países está mucho menos basado en la clase magistral y las clases prácticas no las imparte sólo el profesorado sino que participa un conjunto de colaboradores no profesores, y el trabajo individual del estudiante tiene un peso mucho más elevado que aquí.

Así, mientras el método docente empleado tradicionalmente en España se basa de manera fundamental en la clase magistral intensiva, en algunas clases de problemas o seminarios que, en la mayoría de los casos, se realizan con unos grupos de composición idéntica a los de las clases magistrales, y en clases de prácticas, cuando las hay, con módulos poco adecuados a los objetivos, e impartidos únicamente por el profesorado, lo que redundará en una baja eficiencia, en

los modelos de los países europeos de referencia el número de clases magistrales es muy reducido, los seminarios y clases de problemas se realizan con un número mucho menor de estudiantes que reciben una atención mucho más personalizada, las prácticas las introduce y comenta el profesor, a veces en un aula, y se desarrollan en el laboratorio, con poco profesorado y con personal auxiliar que las supervisa. Además, los estudiantes asisten a sesiones de tutoría, donde se discuten los aspectos más complejos de las materias y se efectúa una evaluación continuada de su aprendizaje, sesiones muy distintas a las de las tutorías de las universidades españolas, que no son docentes o de aprendizaje y donde el estudiante recibe consejo sobre la matrícula y aspectos de su vida personal que pueden incidir en su rendimiento académico.

La adopción del nuevo modelo tiene efectos opuestos sobre la necesidad de recursos. Así, la atención personalizada al alumno y la reducción de la dimensión de los grupos comportará mayor gasto ante el aumento del número de estudiantes en la universidad, la mayor duración de los nuevos grados respecto a los actuales estudios de primer ciclo y la esperada disminución del abandono de los estudios, debida al aumento de la efectividad docente, que ocasionan que se deban impartir más créditos. Por las mismas razones se requerirán más infraestructuras y equipamientos como aulas magistrales, seminarios, laboratorios, bibliotecas, que deben transformarse en centros de recursos para el aprendizaje y la investigación (CRAI) con mayor disponibilidad, para que el alumno pueda realizar su proceso de aprendizaje, así como más personal de apoyo docente y un mayor gasto en equipamiento docente y gastos generales.

Por otra parte, se producirá un ahorro de recursos a causa de la reducción de entre un 20 y un 30 % de la actual docencia presencial en algunos planes de estudio, más aún si se tiene en cuenta que la disminución de la optatividad de las titulaciones. Los nuevos grados respecto a los actuales estudios de primer y segundo ciclos, y de los de segundo ciclo tendrán una duración menor y el aumento de la calidad

docente deberá comportar un menor número de créditos repetidos y por lo tanto impartidos. En los planes experimentales no se reducirá la permanencia ni tampoco el uso de los laboratorios, ya que éstos se emplearán con igual o mayor intensidad, pero en algún caso sin profesorado. Todo ello requiere menos profesorado, menos aulas teóricas y menos gastos generales. La esperada adaptación de la oferta de titulaciones a la demanda comportará una disminución de los créditos impartidos, ya que más de un 60% de la actual oferta de titulaciones tiene menos de 75 nuevos alumnos por año. Este aspecto es extremadamente significativo si consideramos que en los próximos diez años se va a producir una reducción de la cohorte de edad de 20 a 29 superior al 35%. El resultado de todo esto implica menos profesorado, menos aulas teóricas, menos laboratorios, menos PAS laboratorio, menos gastos generales.

Es imposible saber cómo afectarán estos cambios a la necesidad de recursos, pero otros países que ya aplican este método docente no tienen más profesorado estable (relación profesor/alumnos), pero tienen mayor disponibilidad de recursos para el aprendizaje: laboratorios mejor equipados y más disponibles, bibliotecas con mejores fondos, mejor tecnología y más accesibles, tienen más profesorado en formación y más personal de apoyo al aprendizaje. Sin embargo, en cuanto al gasto de servicios educativos, dichos países destinan aproximadamente el 1% del PIB (sólo superado claramente por Dinamarca y Finlandia, 1,2%). Siguiendo estas referencias internacionales, en opinión de la Comisión, el cambio de modelo no debería suponer recursos adicionales para el sistema universitario de España superiores al 0,12% del PIB. La Comisión propuso destinar 800,5 millones de euros (un 0,082% del PIB) que deberían destinar adicionalmente las comunidades autónomas para aumentar la transferencia a las universidades.

Aunque estos recursos podrían ser suficientes si las universidades dedicasen la transferencia que reciben de las comunidades autónomas a la docencia y no tuvieran que distraer recursos para hacer frente a los gastos

derivados de la investigación, el problema es que las universidades no tienen la suficiente autonomía para adecuarse al cambio (especialmente plantillas fijas y recursos de infraestructuras en titulaciones con baja demanda, de difícil adaptación a otras ofertas educativas con demanda y con escasa actividad investigadora). La transición de un modelo a otro requerirá o bien destinar prioritariamente a estas situaciones recursos adicionales para que puedan gestionar el cambio necesario, o bien aceptar que la adaptación será lenta, lo que a mi entender es poco aconsejable, ya que a causa de los años que se han dedicado a hablar del proceso de Bolonia y los múltiples vaivenes han ocasionado un cansancio y una desmotivación notables entre el profesorado.

Ligado a esto, la Comisión estimó imprescindible cambiar las relaciones entre el personal docente e investigador y las universidades. El profesorado está también profundamente desmotivado a causa de una cultura organizacional alejada de la política de reconocimiento de los resultados, tanto a las unidades como a las personas que los producen. No tiene ninguna credibilidad un sistema en el que aquél que se limita a realizar con más o menos dedicación las mínimas actividades docentes, prescinde de la investigación y no se implica en la gestión, reciba el mismo trato que aquel otro que participa plenamente en el conjunto de las actividades universitarias y sus resultados son de calidad. Las políticas internas de incentivos de productividad y el reconocimiento retributivo por el cumplimiento de objetivos son herramientas efectivas en el mundo empresarial y en la función pública de otros países y deberían poder aplicarse a la universidad española para conseguir los mejores resultados del personal docente e investigador. El complemento actual de productividad docente no es más que un reconocimiento a la antigüedad laboral, mientras que el de investigación, que sí discrimina de forma razonable, es de escaso valor retributivo y prácticamente no estimula más que en el aspecto moral. Por ello la Comisión consideró adecuado proponer que en el ámbito retributivo se creen nuevos complementos, basados en una evaluación rigurosa, de productividad

docente, productividad investigadora y de productividad de gestión. Propuso destinar 244 millones de euros (un 0,025% del PIB).

Todas estas medidas son necesarias para dotar de suficiencia financiera a las universidades y mejorar así su calidad, pero no son suficientes. Los gobiernos de las universidades españolas, a pesar de disponer de un diagnóstico bastante preciso sobre lo que deberían hacer para responder a las demandas de la sociedad del conocimiento, aunque quisieran, no podrían abordar las reformas necesarias. Para ello haría falta que la universidad española modificase sus estructuras, su marco jurídico y abandonase el modelo colegial, como ya lo han hecho otros países europeos. Se debe modificar el procedimiento de elección del rector. El rector se encuentra esclavo de compromisos previos, de la necesidad de pactos que aseguren su reelección o frente a un Consejo de Gobierno que puede deshacer cualquier decisión tomada por el equipo de gobierno de la universidad. La universidad dispone de un sistema múltiple de toma de decisiones donde aquéllos que tienen que gobernar la universidad se encuentran en continua negociación con las fuerzas políticas internas presentes en el claustro y el consejo de gobierno, proceso que dificulta la toma de decisiones rápida e independiente y donde las decisiones tomadas tienen que ser continuamente reconsideradas. Por ello es preciso dejar en manos del rector la designación de los órganos unipersonales. Igualmente es necesario incorporar un mecanismo de evaluación de la investigación y financiación de ésta, profesionalizar la gestión y determinar el procedimiento de rendición de cuentas a la sociedad. El único órgano de control de la sociedad sobre la universidad es el Consejo Social, que supone el principal instrumento de participación de la sociedad en la universidad, pero en la práctica cada vez tiene menos efectividad.

Los sistemas universitarios modernos tienden a un aumento del autogobierno y de la autonomía universitaria, con la modificación, cuando ha sido necesario, del marco jurídico con la creación de estructuras centrales con grandes competencias y con

un gran control sobre la institución, así como, en paralelo, a dotar de mayor autoridad a las figuras universitarias y a crear órganos de gobierno ejecutivos con amplías competencias que toman las decisiones en materia de recursos. Las universidades, autónomas, deben rendir cuentas mediante control *ex post* en lugar de lo que sucede en el sistema español donde existen un conjunto de procedimientos controlados *ex ante* que en nada ayudan a tener un sistema ágil y eficiente. No es a través del intervencionismo como se consigue que una universidad sea eficaz sino mediante la asunción de objetivos que deben ser cumplidos y de los que va a depender su financiación. Las universidades deben conocer de manera precisa, con indicadores de cumplimiento, los objetivos que deben cumplir, los calendarios para hacerlo y el presupuesto de que disponen, que, por otra parte, debe ser adecuado a dichos objetivos. La ignorancia de objetivos, la falta de ellos o su definición ambigua para evitar comprometerse o generar tensiones no han hecho más que dificultar la relación entre la universidad y los gobiernos.

Este modelo ha sido adoptado en mayor o menor grado por los países que tienen sistemas universitarios que consideramos hoy en día de referencia y da lugar a un sistema de organización universitaria mucho menos regulado que el español, donde las universidades tienen un elevado grado de autonomía, autonomía que lleva aparejada la necesidad de rendir cuentas de cómo han sido empleados los recursos que la sociedad ha puesto en sus manos y con qué grado de eficiencia y eficacia se han cumplido los objetivos fijados³.

Aunque con la recientemente aprobada ley orgánica de modificación de la LOU⁴ se han dado tímidos pasos para dotar a la universidad de mayor autonomía, en mi opinión nada se ha hecho para mejorar la gobernabilidad de las universidades y fomentar la rendición de cuentas. Lamentablemente se ha perdido una oportunidad para situar a la universidad española en condiciones de competir internacionalmente. No deberían caer en saco roto los informes de expertos⁵ ni los datos de los rankings internacionales^{6,7}, que sitúan a las universidades españolas a la cola de Europa, sólo

delante de Hungría, la República Checa, Grecia y Polonia, y desde luego muy lejos del lugar que les correspondería de acuerdo con el potencial de la economía española. Cuando esto ocurre, por muchos defectos que tenga la universidad española, es difícil concluir que la culpa sea suya. Ésta pueden hacer cosas para corregir estos defectos, pero la mayoría derivan del sistema de organización y de provisión y gestión de personal que marca la legislación. Debe pensarse que el marco y las condiciones no son los adecuados a los objetivos que deben alcanzarse.

Le tocará ahora al Gobierno y al poder legislativo españoles tomar de nuevo la iniciativa. El problema es que no puede haber dilación y lo que en los citados países se hizo sin urgencias, en España se deberá hacer de inmediato. Este es el reto y la obligación del Gobierno que surja de las próximas elecciones legislativas si realmente quiere que la universidad española se sitúe entre las de los diez países más desarrollados.

¹ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades

² Informe sobre la financiación del sistema universitario español. Consejo de Coordinación Universitaria, 20 de abril de 2007.

³ Daniel Samoilovich. "Escenarios de gobierno de las universidades europeas" en "Monografías", Informe de la Fundación CYD 2006, pág. 287-309.

⁴ Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

⁵ Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell y André Sapir. "Why reform Europe's universities?" Issue 2007/04, septiembre, 2007.

⁶ The Times Higher World University Rankings 2006.

⁷ Academic Ranking 2007 of World Universities del Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University.

El mecenazgo empresarial: fuente de financiación universitaria

Pedro Ralda, director general, Asociación Española para el Desarrollo del Mecenazgo Empresarial (ÆDME)

Introducción

El final del siglo xx trajo consigo un cambio tecnológico radical que transformó la economía tradicional, basada en la optimización de los recursos de la tierra, del trabajo y del capital, en una economía que tiene como base de la producción a la información y al conocimiento: la llamada economía del conocimiento.

Frente a los retos de la globalización, la Unión Europea anunció durante su cumbre de jefes de gobierno y estado del año 2000 en Lisboa el objetivo de “convertir Europa en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo” fijando una serie de objetivos para sus estados miembros, conocidos como la Agenda de Lisboa.

Sin embargo, siete años después de la Cumbre de Lisboa, la situación dista mucho de ser la esperada. Según Andreas Schleicher, director de la División de Análisis e Indicadores de la Dirección de Educación de la OCDE y responsable del Estudio PISA:

- Los Estados Unidos siguen siendo actualmente el primer destino de estudiantes extranjeros en el mundo (40%) y el mayor receptor de “fuga de cerebros”.
- Los Estados Unidos superan a la UE en gasto por estudiante en todos los niveles educativos (y lo duplica en el nivel superior universitario).
- Sólo 2 de las 20 instituciones educativas que lideran el *ranking* mundial de universidades de clase mundial, realizado por la Universidad Jiao Tong de Shanghai, son europeas (Cambridge y Oxford).
- Asia (China e India, en particular) está invirtiendo masivamente en ciencia y tecnología para convertirse en nuevas “fábricas de cerebros”.

Creemos que la nueva economía del conocimiento brinda a Europa una excelente oportunidad para mejorar la colaboración universidad-empresa.

Si nos preocupamos por España, vemos que nuestro país ha sido una de las economías más dinámicas de la UE en los últimos años, con una alta tasa de creación de empleo y unos índices muy elevados de recepción de inmigrantes.

Frente estos datos socio-económicos envidiados y envidiables, vemos sin embargo que:

- La mayoría de la mano de obra extranjera está destinada a la agricultura y los servicios. No podemos por lo tanto hablar de una “fuga de cerebros” hacia España.
- Según la OCDE, España, junto con Portugal, Italia y Grecia son los países donde menos empleados reciben formación continua de su empresa.
- El sector privado contribuye al 48% de la financiación de la Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) frente al 66% de Estados Unidos (el objetivo del Gobierno de España es llegar al 55% en 2010).
- La inversión española en I+D en 2005 es del 1,13 % frente al 3% de países punteros (o incluso el 1,8% de la media de la UE-25 del año 2003).

En pocas palabras, podemos concluir que a pesar de su bonanza económica, España no ha ganado competitividad.

Relación universidad-empresa

Según el *Informe 2006* de la Fundación Conocimiento y Desarrollo los tres grandes objetivos de la universidad son la formación de mano de obra calificada, el desarrollo de investigación básica y aplicada y el

fomento de valores culturales y sociales para consolidar una sociedad democrática.

Entendemos que la empresa española puede y debe colaborar con la universidad para lograr estos objetivos. Se trata de una decisión estratégica, ya que velar por sus intereses implica también ayudar a mejorar la calidad de enseñanza de sus futuros empleados, invertir más en I+D+i, innovar para fortalecer su competitividad y fomentar vocaciones y espíritu emprendedor entre los estudiantes actuales.

El mecenazgo empresarial brinda el marco ideal para este diálogo. Teniendo en cuenta, claro está, que no debemos considerar el mecenazgo empresarial como un tema exclusivo de financiación. En esta misma línea, la universidad no debe ver al mecenazgo como una forma de “limpiar la imagen” de las empresas ni puede ir a pedir dinero sin objetivos claros.

Desde ÆDME, nos gusta considerar al mecenazgo empresarial como un *partnership* o *partenariat* (“partenariado”): una nueva vía de colaboración entre la universidad y la empresa.

Hay que tener en cuenta que en este intercambio de conocimiento, experiencias y tiempo (voluntariado cualificado), el sector privado puede también colaborar con la implementación de una gestión más eficiente en ámbitos no empresariales (cultura, ONG de desarrollo y cooperación, mundo educativo, etc.)

Mecenazgo y fiscalidad

Actualmente no existe en la Unión Europea armonización fiscal en temas de mecenazgo. Los modelos aplicados por los países miembros son muy diversos.

En algunos países como Austria, Dinamarca, Finlandia e Islandia la financiación de la universidad es pública en su totalidad y no prevén por el momento fuentes de financiación complementarias que provengan del sector privado.

En Inglaterra, en cambio, se contempla en algunos casos la aplicación de deducciones fiscales que pueden llegar a ser del 100% de los gastos derivados de las acciones de mecenazgo. Uno de los últimos proyectos del mandato de Tony Blair ha sido el compromiso de aportar a las universidades una libra por cada dos libras donadas por el sector privado entre 2008 y 2011, para incentivarlas a buscar más activamente fondos privados.

En el caso de Francia, se reformó la normativa referente al mecenazgo en el año 2003 y se duplicaron los coeficientes de desgravación fiscal, llegando a ser del 60% para las personas jurídicas y del 66% para las personas físicas.

Este cambio de legislación tuvo efectos muy concretos en el país vecino ya que según ADMICAL (Association pour le Développement du mécénat de l'Entreprise) “un tercio de las fundaciones existentes en 2006 se crearon a partir de 2004”. A modo de ejemplo, se puede citar el caso del Museo del Louvre en París, al que la nueva ley de mecenazgo le permitió recaudar en tres años 35 millones de euros adicionales.

El cuanto a España, tenemos un modelo fiscal que está considerado como bastante conservador por parte del mundo cultural, universitario y empresarial. Los

incentivos fiscales de desgravación son del treinta y cinco por ciento (salvo para acontecimientos de excepcional interés público en los que puede llegar a ser del cincuenta por ciento).

La ley de mecenazgo 49/2002, sobre el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, explicita cuáles son las entidades sin objeto de lucro beneficiarias de la ley; se trata de las fundaciones, las asociaciones declaradas de utilidad pública, las federaciones deportivas, las universidades públicas, las instituciones públicas como el Instituto Cervantes o el Institut Ramon Llull, entre otras. Esta ley establece también los distintos ejemplos de incentivos fiscales al mecenazgo (cuadro 1).

Si bien vemos que la ley discrimina positivamente a las universidades públicas y los colegios mayores como beneficiarios de la Ley 49/2002, todas las universidades privadas están actualmente constituidas como fundaciones y se benefician al igual que las públicas de los beneficios fiscales previsto en la legislación actual.

En forma adicional, la disposición adicional decimoctava de la LOU prevé una deducción suplementaria de 5 puntos por donaciones a universidades públicas y privadas. Esta ventaja comparativa no puede sin embargo ser considerada como un incentivo determinante para una empresa que se cuestiona si patrocinar acciones en el mundo cultural, asistencial o universitario.

Para expresarlo de manera más concreta, se considera que las únicas deducciones fiscales interesantes para el

sector privado en España son las que se pueden percibir al participar en los programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público. Desgraciadamente estos programas no son del ámbito universitario o de investigación –se trata principalmente de eventos deportivos (la America's Cup en 2007 en Valencia, la Barcelona World Race) o internacionales (como el Forum de las Culturas Barcelona 2004 o la Expo Zaragoza 2008)–, que dejan al alcance de pocas empresas nacionales la posibilidad de patrocinarlos.

Los principales actores en España

Analizaremos ahora dos de los principales actores del patrocinio y mecenazgo empresarial en España: las cajas de ahorro y las empresas del IBEX 35.

Las cajas de ahorro, a través de sus obras sociales, se pueden considerar como las precursoras de la responsabilidad social corporativa en España. La particularidad esencial de las cajas es que por ley deben reinvertir parte de sus beneficios netos en proyectos integrados en la obra social. A título indicativo, según la Confederación Española de Cajas de Ahorro, más de 1.300 millones de euros han sido invertidos en por estas entidades en 2005. Esta suma equivale al 27% de los beneficios después de impuestos.

Los gastos de las obras sociales se distribuyen de la siguiente manera: cultura y tiempo libre (42,41%); asistencia social y sanitaria (30,42%); educación e investigación (17,99%), y patrimonio histórico y natural (9,18%).

Cuadro 1.

Actividades de mecenazgo	Incentivo
Convenios de colaboración de patrocinio	No hay deducción fiscal, es sólo un gasto deducible
Donativo para acción de mecenazgo empresarial	Deducción del 35% sobre la cuota del impuesto sobre sociedades
Actividades prioritarias de mecenazgo	Deducción del 40% (35+5)
Programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público	Deducción del 50% (35+5) e importantes deducciones en los gastos de publicidad

En estos últimos años, las obras sociales muestran una tendencia a invertir más en proyectos de educación e investigación y en medio ambiente (patrimonio natural) y menos en cultura y tiempo libre.

Según el estudio de AEDME *El patrocinio y mecenazgo empresarial en España. Ejercicio 2005*, las empresas del IBEX 35 son las que más recursos dedican a estas actividades. Se han profesionalizado y casi todas han creado una Fundación para gestionar sus políticas de patrocinio y mecenazgo empresarial. AEDME estima que 500 millones de euros han sido invertidos por las empresas del IBEX 35 en el año 2005 en acciones de patrocinio y mecenazgo. Esta suma equivale aproximadamente al 1,4% de los beneficios después de impuestos.

Tendencias actuales

El 75% de las empresas entrevistadas para nuestro estudio patrocinan un mínimo de cuatro ámbitos de actuación de los seis estudiados (asistencia y cooperación; educación y formación universitaria; cultura; deporte; medio ambiente; investigación científica, e I+D+i).

En cuanto a las acciones de mecenazgo en enseñanza y formación universitaria, destacamos que las más populares son la financiación de becas, seminarios, másters y postgrados, y cátedras. En el ámbito de la investigación científica e I+D+i los proyectos de investigación científica o médica, las becas, los proyectos de I+D+i y los seminarios y conferencias son los principales beneficiarios.

También es interesante analizar las motivaciones de las empresas a la hora de emprender acciones de esta índole. Sin sorpresas, hemos notado en nuestros dos últimos estudios que los incentivos fiscales no constituyen actualmente una motivación importante para emprender acciones de patrocinio o mecenazgo empresarial. Las tres respuestas más frecuentes, por orden prioritario han sido: en primer lugar, la responsabilidad social; en segundo lugar, la reputación

e imagen corporativa, y, finalmente, la mejora de la relación con el entorno y del posicionamiento con *stakeholders*.

Estos datos nos permiten afirmar que las empresas tienden a diversificar sus acciones de patrocinio y mecenazgo, y que las políticas de mecenazgo son decididas al más alto nivel y aliadas con la planificación estratégica de la empresa y de su estrategia de RSC.

Podemos considerar que existe en España un margen importante de crecimiento posible para las acciones de mecenazgo en I+D+i. Nuestra situación es muy parecida a la francesa donde la Investigación fue la última categoría receptora de patrocinio y mecenazgo (11%) en el ejercicio 2005.

Este margen de progresión no debería desarrollarse en detrimento de otros ámbitos de acción necesitados del mecenazgo, sino convenciendo a las empresas para que utilicen una mayor parte de sus presupuestos de publicidad en acciones de patrocinio y mecenazgo. Según Pere Clotas, director de programa de la Agencia de Patrocinio y Mecenazgo de la Generalidad de Cataluña y uno de los mayores expertos sobre el tema en España, el gasto en patrocinio y mecenazgo de las empresas españolas equivale a menos del 10% de sus gastos en publicidad y comunicación, estimado en 15.000 millones de euros.

Conclusiones

Considero que las universidades y las empresas deben consensuar objetivos comunes de colaboración (*partnership*) y que la Agenda de Lisboa ofrece el marco ideal para este diálogo. Es importante profesionalizar la política de fundraising de las Universidades para saber qué proponer a las empresas y cómo hacerlo. Cualquier proyecto de patrocinio debe estar pensado como un traje a medida para que las dos partes se sientan cómodas. *Thinking out of the box* ("pensar diferente") y escuchar a la empresa pueden ser las claves del éxito. A modo de ejemplo, aquí esbozo algunas ideas:

Si tradicionalmente las empresas españolas se quejan del pobre nivel de conocimientos lingüísticos de los estudiantes y de su poca movilidad geográfica, las universidades deberían proponer a las empresas que financien becas para profesores visitantes prestigiosos que podrían impartir directamente clases en inglés o francés en una o varias asignaturas o bien becas tipo Erasmus para fomentar la movilidad dentro de España.

Integrar en proyectos de I+D+i a las pymes y a las empresas fuertemente arraigadas en el entorno de una universidad, como es el caso del Grupo Antonin con la Universidad de Burgos. Fomentar las asociaciones de alumni e integrarlas en proyectos de mecenazgo es otra de las estrategias que podrían marcarse las universidades públicas.

Para completar esta relación entre universidad y empresa, la universidad debería integrar más profesores del mundo empresarial y ofrecer más servicios concretos a las empresas como formación continua, o consultoría.

Desde AEDME abogamos por la creación de fundaciones para liderar los proyectos de mecenazgo empresarial porque esto permite integrar directamente a los líderes empresariales en la toma de decisión de los proyectos, y crea una estabilidad y compromiso económico de la empresa patrocinadora a medio y largo plazo. También contribuye a aumentar el clima de confianza entre la universidad y la empresa y puede servir como marco ideal para probar o introducir criterios de gestión e innovación empresarial en el ámbito universitario.

Finalmente, si la Agenda de Lisboa es realmente un objetivo prioritario para el Gobierno y si queremos mejorar la financiación universitaria con fuentes privadas, debemos crear un marco más ambicioso de incentivos para fomentar el mecenazgo empresarial y aprovechar la nueva legislación para convencer a los grupos políticos, tanto desde la universidad como desde la empresa, para que se mejore la ley actual.

Análisis de los incentivos fiscales a las empresas relacionados con la actividad universitaria

Salvador Balcells, socio del Departamento Tributario del despacho de abogados Manubens y Asociados

1. Introducción

Es importante, para la universidad y para las empresas, para ambos, conocer aquellas oportunidades que pueden ayudar al fomento de la colaboración entre la empresa y la universidad y que ya brinda la legislación vigente, especialmente si éstas consisten en ayudas económicas. Entre estas ayudas, destacan por su importancia las que conceden beneficios fiscales a las empresas que colaboran en actividades universitarias.

El análisis realizado en el presente estudio se han dividido en dos grandes apartados. El primero se centra en el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos al mecenazgo, aprobado por la Ley 49/2002, y mejorado por la reforma propiciada por la Ley Orgánica 4/2007 de modificación de la Ley Orgánica de Universidades. El segundo, en las ventajas fiscales reconocidas a las denominadas actividades de investigación y desarrollo (en adelante I+D) e innovación tecnológica (en adelante IT).

2. Desarrollo

2.1. Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo

2.1.1. Entidades beneficiarias

La Ley 49/2002 indica en su artículo 16 que los incentivos fiscales que prevé y que luego analizaremos son aplicables a los donativos, donaciones y aportaciones que se hagan, entre otros casos, a favor de:

- Determinadas entidades sin fines lucrativos: entre otras, las fundaciones que persigan fines educativos;

- Las universidades públicas y los colegios mayores adscritos a las mismas.

2.1.2. Donativos, donaciones y aportaciones: qué y por qué base se tiene derecho a practicar deducción

Dan derecho a practicar deducción, las donaciones y aportaciones irrevocables, puras y simples, realizadas a favor de las entidades señaladas en el apartado precedente, destacando de una lista cerrada las siguientes:

- Donativos dinerarios: que se valorarán por su importe.
- Donativos de bienes y derechos: que se valorarán por su valor contable, y en su defecto, por el valor determinado conforme a las normas del impuesto sobre el patrimonio. En este punto debemos criticar, que, al no señalar la Ley que el bien o derecho sea valorado a su valor de mercado, la futura deducción será menor de lo que aparentemente correspondería si se pudiera adoptar dicho valor de mercado. Se puede observar lo injusto de la situación con un sencillo ejemplo: si una sociedad, propietaria de un inmueble desde hace muchos años y cuyo valor neto contable (por el criterio contable del coste de adquisición) es 200, si ahora su valor de mercado es de 3.000, la base sobre la cual calculará la deducción será sólo de 200. En cambio, si el donativo se hace en dinerario y es de 3.000, la deducción tomará una base de 3.000.
- Derechos de usufructo sobre bienes inmuebles: que se valorarán por el 2% del valor catastral del inmueble. También aquí, al partir la valoración de un porcentaje sobre un valor que no corresponde con el de mercado, se podría realizar la misma crítica que la realizada en el párrafo precedente.
- Derechos de usufructo sobre otros bienes y derechos: que se valorarán, si son acciones, por los dividendos o

intereses obtenidos, y si es cualquier otro bien, por la aplicación del interés legal del dinero al 2% de su valor real por año de duración con un máximo de un 70% si el usufructo es temporal inferior a los treinta años. Si el usufructo está constituido por un período superior o indeterminado, el interés legal se aplicará al 100% de su valor real.

En todo caso, la valoración máxima será el valor de mercado, y para que la deducción pueda ser efectiva se necesita que la entidad beneficiaria emita una certificación.

Finalmente destacar dos cuestiones importantes:

- a) No es necesario que los donativos de bienes y derechos contribuyan directamente a la realización de las actividades de la entidad.
- b) La Dirección General de Tributos ha interpretado que, según la ley, la donación de un servicio no da derecho a deducción fiscal (Dirección General de Tributos según consulta vinculante de 15 de julio de 2005).

Independientemente de estas donaciones, la Ley de Presupuestos Generales del Estado puede establecer los mismos beneficios fiscales a una relación de actividades prioritarias de mecenazgo realizadas, entre otras, a favor de las entidades señaladas en el apartado 2.1.1 (como ya se ha visto, las fundaciones que persigan fines educativos, las universidades públicas y los colegios mayores adscritos a las mismas).

2.1.3. Porcentaje de deducción y otras ventajas fiscales si el beneficiado es una persona física

En este caso, los beneficiados podían aplicar una deducción del 25% de la cuota íntegra con el límite del 10% de su base liquidable en IRPF, porcentajes que la Ley

4/2007 ha incrementado recientemente en cinco puntos porcentuales, pasando al 30% y 15% respectivamente, si los donativos se realizan a favor de universidades públicas y privadas de entidades sin fines lucrativos, siempre que esas universidades desarrollen enseñanzas de doctorado o tercer ciclo de estudios universitarios.

Además estarán exentas las ganancias patrimoniales que pudieran ponerse de manifiesto en el momento de realizar la donación. Es decir: que si un bien que se posee por valor de 3, y cuyo valor real son 10, se regala, aquello que supondría una ganancia patrimonial en el donante de 7, ganancia patrimonial que en principio debería tributar en su impuesto sobre la renta, quedará exenta.

2.1.4. Porcentaje de deducción si el beneficiado es persona jurídica

Los beneficiados podrán aplicar en su cuota íntegra del IS una deducción del 35%. Esta deducción tiene un límite: el 10% de la base imponible en el IS de dicha persona jurídica, que, si se supera, supondrá esperar a poder aplicar la deducción durante los diez ejercicios siguientes. Como la Ley 4/2007 también ha incrementado en cinco puntos porcentuales los porcentajes expuestos, actualmente los mismos son del 40% y del 15% respectivamente, aunque para ello también se requiere que los donativos se realicen a favor de universidades públicas y privadas de entidades sin fines lucrativos, siempre que esas universidades desarrollen enseñanzas de doctorado o tercer ciclo de estudios universitarios.

2.1.5. Régimen fiscal de otras formas de mecenazgo

Además de las ventajas fiscales analizadas para las donaciones y aportaciones, la Ley 49/2002 desarrolla también un régimen especial para otras formas de mecenazgo:

2.1.5.1. Convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general

Gozan de ventajas fiscales las ayudas económicas que

se ofrecen a cambio de que una entidad beneficiaria difunda la participación del colaborador en las actividades de dicha entidad, actividades que han de formar parte del objeto específico de la entidad receptora.

Si el colaborador es una persona jurídica, los gastos realizados serán deducibles en la base imponible del Impuesto de Sociedades.

Si el colaborador es una persona física, los gastos realizados serán deducibles del rendimiento neto de su actividad económica. Por tanto, en este caso, para obtener una ventaja fiscal, el aportante debe ser o empresario o profesional, y no tributar en el régimen de módulos.

2.1.5.2. Gastos en actividades de interés general

Esta ventaja, similar a la analizada en el apartado 2.1.5.1, se produce cuando una entidad, empresario o profesional realiza un gasto para una finalidad de interés general, entre otras social, cívica, educativa, cultural, científica, fomento de la investigación científica y desarrollo tecnológico, etc.

2.1.5.3. Programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público

Son programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público, que en su caso se determinan y regulan por ley. La Ley 49/2002 indica los beneficios máximos que se pueden otorgar, y que son:

- deducción del importe total de los gastos de propaganda y publicidad si esta propaganda se refiere esencialmente a la divulgación del acontecimiento (25% en caso que no sea así), en cumplimiento de los planes de actividades establecidos. Debe añadirse una bonificación de un 95% de la cuota del ITP si los bienes y derechos adquiridos para ello se dedican exclusivamente a inversiones con derecho a deducción.
- aplicación de las ventajas fiscales correspondientes a las donaciones realizadas a favor del consorcio que se cree para llevar a cabo la ejecución del programa, y a

las actividades prioritarias de mecenazgo analizadas en el apartado 2.1.2. *in fine*, que se realicen por las entidades señaladas en el apartado 2.1.1.

- bonificación del 95% del IAE correspondiente a todas las actividades culturales y científicas que se enmarquen en los programas aprobados por el consorcio. También hay una bonificación del 95% en el resto de tasas y tributos locales por las actividades relacionadas exclusivamente con el desarrollo del programa.

2.2. Investigación, desarrollo e innovación tecnológica

De una forma muy resumida, podríamos definir los términos de I+D e IT a efectos de las deducciones fiscales que luego analizaremos de la siguiente manera:

- Investigación: indagación original y planificada que persigue descubrir nuevos conocimientos y una superior comprensión en el ámbito científico y tecnológico.
- Desarrollo: aplicación de los resultados de la investigación o de cualquier otro tipo de conocimiento científico para la fabricación de nuevos materiales o productos o para el diseño de nuevos procesos o sistemas de producción, así como para la mejora tecnológica sustancial de materiales, productos procesos o sistemas preexistentes.
- Innovación tecnológica: actividad cuyo resultado es un avance tecnológico en la obtención de nuevos productos o procesos de producción, o de mejoras sustanciales en productos y procesos de producción ya existentes. Expresamente, se recoge entre una lista cerrada de gastos susceptibles de acogerse a deducción los relativos a proyectos cuya realización se encarga a universidades.

Siendo la base de la inversión o del gasto el importe que corresponda a cada ejercicio, cuando la actividad de I+D o IT esté subvencionada, la base de la deducción se reduce en el 65% del importe de la subvención computada como ingreso en dicho ejercicio.

Los porcentajes de la deducción a aplicar a la base son:

a) en actividades de I+D: con carácter general el 27% de los gastos efectuados en el período impositivo, y si éstos son superiores a la media de los efectuados en los dos años precedentes, el 46% sobre los que excedan de dicha media. Si se trata de inversiones en elementos del inmovilizado el 9% del coste, excluido inmuebles y terrenos. Puede practicarse otra deducción de un 18% sobre los gastos del período impositivo que correspondan a gastos por proyectos de I+D contratados con universidades o correspondientes a investigadores cualificados adscritos en exclusiva a actividades de I+D. Además, existe libertad de amortización sobre los activos, excepto sobre inmuebles, cuyo período de amortización mínimo en este último caso será de diez años. Por tanto, sobre una inversión de 100 que reúna las características mencionadas, la empresa podrá llegar a deducir 32,5 (tipo general del impuesto de Sociedades para el ejercicio 2007 como gasto vía libertad de amortización), más 46 en lo que se supere la media en concepto de I+D de los dos ejercicios precedentes, más 9 si se trata de inversiones en elementos del activo, más 18 en el caso que el proyecto esté contratado con una universidad: en total, sobre un gasto de 100 unidades, vía deducción, la empresa se puede desgravar 105,5 unidades de impuesto.

b) en actividades de IT: el 13% cuando corresponda a gastos por proyectos cuya realización se encargue a universidades, o el 9% cuando se trate del resto de los conceptos admitidos como tales.

Para evitar futuros problemas interpretativos con la Administración tributaria, el sujeto pasivo puede plantear consultas a la misma, cuya contestación tendrá carácter vinculante, en lo que afecta a la interpretación y aplicación de la deducción.

Asimismo, el sujeto pasivo puede aportar un informe motivado del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio relativo a los requisitos científicos y tecnológicos exigidos para calificar estas actividades como de I+D o IT, teniendo dicho informe carácter vinculante para la Administración tributaria. Dicho informe también puede identificar los gastos e inversiones que pueden ser imputados a estas actividades, teniendo también carácter vinculante para la Administración tributaria.

Para el 2008 las deducciones expuestas sufrirán una reducción del 0,85, lo que supondrá que el I+D pasará de los porcentajes generales de deducción del 46,27 al 42,25 y la IT del 13,9 al 12,8.

Debe también conocerse que a partir del ejercicio 2.007 las entidades tienen la opción de sustituir

voluntariamente los beneficios fiscales correspondientes al I+D e IT por otro basado en reducir las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social con las siguientes características:

- La ventaja consiste en una bonificación del 40% de las cotizaciones por contingencias comunes a cargo del empresario.
- Con determinadas exclusiones, en general la bonificación afecta al personal investigador que se dedique a actividades de I+D e IT con carácter exclusivo, y que tenga contrato indefinido, en prácticas, o de carácter temporal por obra o servicio determinado (siempre que la duración mínima sea de 3 meses).

3. Conclusión

Sirva pues todo lo expuesto para difundir una serie de ventajas fiscales, creemos que todavía no del todo conocidas ni aprovechadas, que, aún siendo mejorables, simplemente con las que ya existen pueden constituir un punto de apoyo importante para aumentar e incentivar la todavía insuficiente colaboración entre la universidad y la empresa, con las evidentes sinergias que esto debería suponer, y las ventajas que ambas podrían obtener.

La Universidad de Alcalá, la gran empresa del Corredor del Henares

Rubén Garrido Yserte, director del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá

La universidad, desde el punto de vista de flujo de ingresos y gastos, tiene un efecto positivo sobre la economía local. Estos efectos se pueden clasificar en efectos de oferta –que están relacionados con el capital humano y con la investigación– y en efectos de demanda –relacionados con los gastos y sus efectos multiplicadores sobre la economía local. Este trabajo se centra en los efectos generados desde el lado de la demanda¹ por la Universidad de Alcalá (Madrid) utilizando una versión simplificada del método ACE (American Council of Education) y la técnica input-output que permite estimar, además de los efectos directos e indirectos, los efectos inducidos del consumo. Se propone además un modo de distribuir territorialmente estos efectos utilizando las once zonas estadísticas consideradas por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Resulta claro que la Universidad de Alcalá constituye un importante factor dinamizador de la economía, no sólo por ser la principal fuente generadora de capital humano del Corredor del Henares, sino también por su relación con el entorno socio-económico. En ese sentido, al clásico papel de institución académica, hay que añadir el de agente dinamizador del desarrollo local. El estudio sobre el impacto económico de la universidad se convierte ciertamente, en un activo valioso para mantener o mejorar el perfil y la reputación de la propia Universidad, contribuyendo a poner en relieve el rol que juega la comunidad universitaria en el desarrollo de la economía local e incrementando el conocimiento sobre los efectos multiplicadores de la actividad universitaria en su entorno más inmediato.

La influencia de la Universidad de Alcalá no se limita sólo a la ciudad de Alcalá de Henares, sino que su influencia va más allá de la localidad alcalaína y se extiende a la zona Este metropolitana de la Comunidad de Madrid –y más ampliamente al Corredor del

Henares– e inclusive a toda la Comunidad de Madrid. Además, la influencia que ejerce en la provincia de Guadalajara (en la que algunos municipios forman parte del Corredor del Henares) como en las otras localidades obedece no sólo a la localización propiamente de centros de estudios de la Universidad, sino a la procedencia de estudiantes y personal de la universidad y al importante volumen de negocios realizados con empresas establecidas en estas zonas (véase cuadro 1).

El Corredor del Henares es una unidad de 50 km² de longitud, y está comprendido por un conjunto de 28 municipios que ocupan un área de 1,179.06 km² con una población de más de 500.000 habitantes y que se sitúan de manera lineal entre las dos capitales de provincia Madrid y Guadalajara (21 municipios de Madrid y 7 de Guadalajara)².

Es una zona con importante presencia empresarial, por su ubicación estratégica, cerca del Parque Ferial Rey Juan Carlos I y del aeropuerto de Barajas; y por sus buenas comunicaciones, mediante el ferrocarril y las autopistas A-2 y R-2. Además de otras ventajas como son la proximidad a la capital, el desarrollo de

importantes infraestructuras de logística: puerto seco y centro de transportes, ambos en Coslada; el Parque Tecnológico, una apuesta de la Universidad de Alcalá y la Comunidad de Madrid, y el puerto seco en la localidad de Azuqueca de Henares, entre otros. A pesar de que la mayor parte de su población activa está ocupada está en el sector servicios, existe una proporción importante que trabaja en los sectores industria y construcción (43%), siendo el Corredor del Henares el núcleo industrial más importante de la Comunidad de Madrid junto con el sur metropolitano.

La cifra total del presupuesto de gastos de la Universidad, (122.747.800 €) permite suponer, a priori, que la misma tendrá una relativa incidencia, sobre todo en su área de influencia más próxima, como se desprende del cuadro 2. En concreto, mientras que el presupuesto de la Universidad de Alcalá resulta insignificante en comparación con el PIB regional (0,09%), su significación es mayor si se compara con otros marcos territoriales más próximos a su zona de influencia. Su importancia relativa respecto al PIB de la zona este metropolitana es del 1,38%, y respecto al PIB municipal del 4,63%, siendo especialmente relevante en

Cuadro 1. El entorno territorial de la Universidad de Alcalá

Provincia/Municipio de residencia	Estudiantes	PDI	PAS	Promedio
Madrid	75,0%	87,3%	90,5%	84,3%
Guadalajara	16,4%	12,7%	9,5%	12,9%
Otras provincias	8,6%			8,6%
Municipio de Madrid	24,7%	44,0%	11,5%	26,7%
Alcalá de Henares	21,5%	26,0%	65,7%	37,7%
Corredor del Henares	28,4%	44,2%	83,5%	52,0%
Z. Este metropolitana	36,2%	29,7%	69,1%	45,0%

Fuente: Elaboración propia

relación con el presupuesto gestionado en 2006 por el propio Ayuntamiento de Alcalá (68,19%), lo que da una idea del gran protagonismo que tiene la Universidad en la ciudad complutense.

A partir del método ACE³ se ha estimado que el valor de la cifra de negocios locales generados por las actividades relacionadas con la Universidad de Alcalá, es de algo más de 127,4 millones de euros (cuadro 3). El gasto efectuado por los estudiantes generaría el mayor impacto (57,5% del total), seguido por el gasto del personal empleado (12,2%) y por el gasto de la propia universidad (12,2%). Por último, el gasto de los visitantes, representaría el 7,1% del total del impacto generado en los negocios locales, debido a la presencia de la Universidad de Alcalá. La diferencia de 14 millones se generarían como efectos de “segunda ronda” (11% del total), a partir de las compras locales realizadas por las empresas o proveedores de la Universidad de Alcalá (9,3 millones) y por el gasto local realizado por los agentes económicos, que no son personal ni estudiantes de la universidad, pero cuyos ingresos están relacionados con la actividad de la universidad (4,7 millones). El impacto del gasto en términos de empleo es de 6.252 puestos de trabajo, generados a partir no sólo de los empleos directos (2.400), sino de aquellos generados a partir de la provisión de servicios públicos de los cuales se beneficia el personal de la Universidad (3.852) (véase cuadro 3).

La metodología input-output ha complementado el análisis efectuado con la metodología ACE, tanto desde una óptica sectorial como territorial⁴. Así, el gasto total de la Universidad de Alcalá se concentró, básicamente, en las ramas de servicios de educación de no mercado (90%), construcción (5,9%), máquinas de oficina y de precisión (1,59%) y la industria del mueble (1,14%). En cuanto a la distribución sectorial del impacto global por la demanda de la Universidad, los servicios de mercado se revelan como el sector económico con mayor generación de actividad (con un 79,2% sobre el total), seguido de la industria (15,6%) y la construcción (4,8%) (véase figura 1).

Cuadro 2. Gasto de la Universidad de Alcalá en 2005 con relación a otras variables económicas de referencia

	Valor (miles de euros)	Importancia relativa del presupuesto de la UAH
Presupuesto 2006 del Ayuntamiento de Alcalá	180.000	68,19%
PIB municipal (2003) de Alcalá de Henares	2.652.400	4,63%
PIB comarcal (2003) de la zona Este metropolitana de la Com. de Madrid	8.907.532	1,38%
PIB regional (2005) de la Comunidad de Madrid	136.871.940	0,09%

Fuente: Elaboración propia a partir del INE y del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid

Cuadro 3. Estimación de la cifra de negocios locales generados por la actividad de la UAH en el Corredor del Henares, 2005 (euros corrientes)

Modelo/Submodelos	€	%
IMPACTO TOTAL. Cifra de negocios locales generados por la actividad de la Universidad	127.485.709,35	100,0
1. Gastos relacionados con la Universidad	113.410.727,89	89,0%
1.1 Gastos de la Universidad	15.524.924,10	12,2%
1.2 Gastos del personal de la Universidad	15.556.124,37	12,2%
1.3 Gastos de los estudiantes	73.253.579,81	57,5%
1.4 Gastos de los visitantes	9.076.099,61	7,1%
2. Cifra de negocios generados por las compras locales de las empresas relacionadas con la Universidad	9.314.554,46	7,3%
3. Cifra de negocios generados por los gastos de individuos (no personal UAH), cuyos ingresos están relacionados con la Universidad.	4.760.427,00	3,7%

Fuente: Elaboración propia

Desde una perspectiva territorial, se ha comprobado el mayor poder de arrastre de la Universidad sobre la economía regional, en comparación con la nacional o la europea, como cabría esperar. De este modo, cerca del 90% del impacto total estimado revierte sobre la Comunidad de Madrid, frente al 9% del resto de España y al 3% restante que se reparte entre la UE y el resto del mundo. A nivel intrarregional, estos efectos positivos parecen distribuirse de forma bastante desigual entre

las distintas zonas de la Comunidad de Madrid. Las zonas que recibirían un mayor impulso, como consecuencia de la influencia económica del gasto de la Universidad de Alcalá, serían el Este metropolitano y la ciudad de Madrid (figura 2).

En resumen, los efectos económicos que se derivan de la existencia de la Universidad de Alcalá son importantes, contribuyendo, de este modo, al

crecimiento de la economía local y del Corredor del Henares. Si se considera conjuntamente el volumen de inversión realizada por la Universidad y los efectos totales estimados, el impacto resultante es de 225.434.936 euros (con un efecto multiplicador de 2,04). En términos relativos, esta cantidad adquiere una importancia destacable, por cuanto supone el 9,43% del PIB municipal, el 2,81% del PIB de la zona Este metropolitana de Madrid y el 0,18% del PIB regional.

En términos de empleo, generado y/o mantenido como consecuencia, también, del impacto total de la demanda de consumo e inversión derivada de la presencia de la universidad, supone el 0,22% del total de trabajadores afiliados a la Seguridad Social en la Comunidad de Madrid en 2005, el 3,16% si se toma como referente el este metropolitano y el 11,12% respecto al número de afiliados en Alcalá de Henares.

Con toda seguridad, esta primera aproximación al impacto económico de la universidad constituye una estimación conservadora del impacto agregado ya que hay que tener en cuenta, además, otras dimensiones; los intangibles o efectos de tipo cualitativo (impacto de la universidad en términos de calidad de vida, o como factor determinante en la localización de empresas, etc.) son importantes de reconocer y tener en cuenta, aunque su puesta en marcha resulte compleja. Otros aspectos como el impacto de la Universidad sobre los presupuestos locales, o la incidencia sobre el valor de los inmuebles o sobre el sector bancario, en la medida en que permite ampliar la base del crédito o el volumen de negocio, son sólo algunos aspectos sobre los que se puede profundizar.

¹ El estudio está disponible en la web del Instituto de Análisis Económico y Social: http://www.servilab.org/uaes_sp/inves_impactoUAH.htm

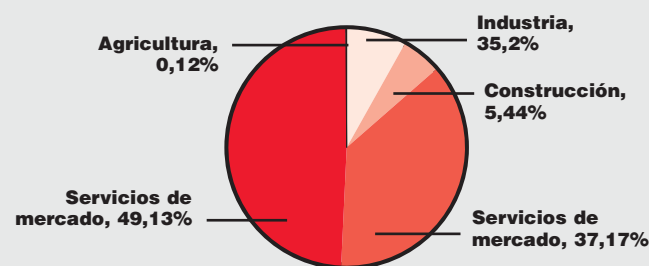
² Comprende los cuatro municipios del eje tradicional (Alcalá de Henares, Coslada, San Fernando de Henares y Torrejón de Ardoz), así como su margen norte, formado por los municipios de Paracuellos de Jarama, Ajalvir, Cobeneja y Daganzo de Arriba de forma individual, junto a Camarma de Esteruelas, Fresno de Torote, Meco, Ribatejada y Valdeavero conformando una sola "zona de transporte". El margen sur lo componen Loeches, Mejorada del Campo y Velilla de San Antonio individualmente, así como la agregación de Anchuelo, Los Santos de la Humosa, Torres de la Alameda, Valverde de Alcalá y Villalbilla. Por su parte, los municipios

Cuadro 3. Estimación de empleos generados por la Universidad de Alcalá en el Corredor del Henares, 2005

Modelo/Submodelos	
Puestos de trabajo generados en la localidad, debido a la presencia de la Universidad (1) + (2) * [(3) + (4)]	
	6.252
(1) Número total de personal de la Universidad	2.400
(2) Número de trabajos a tiempo completo generados por cada € de gasto directo en la localidad	0,00003252
(3) Gastos locales relacionados con la Universidad	113.410.727,89 €
(4) Costes de operación de los servicios municipales y de la educación pública provistos al personal de la Universidad	5.021.592,96 €
4.1 Asignación de costes de operación de los servicios municipales provistos al personal de la Universidad	4.934.570,67 €
4.2 Asignación de costes de operación de la educación pública provista al personal de la Universidad	87.022,29 €

Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Distribución de los efectos sobre el valor de la producción en 2005 por grandes agregados de actividad

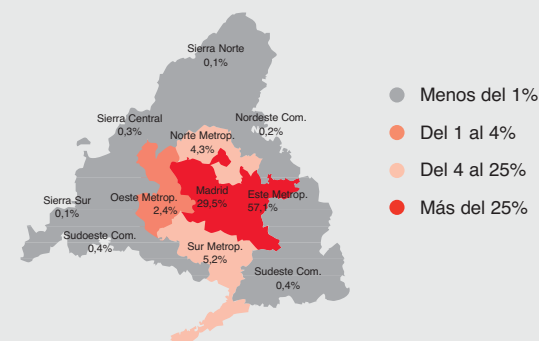


Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de la tabla simétrica de la Comunidad de Madrid 2002

de Guadalajara que forman parte del Corredor del Henares son: Alovera, Azuqueca de Henares, Cabanillas del Campo, Chiloeches, Guadalajara, Marchamalo y Villanueva de la Torre.

³ American Council of Education o también conocido como el modelo de Caffrey e Isaacs (1971) consiste en estimar los flujos de gastos generados a partir de transacciones relacionadas con las actividades de la universidad o establecimiento educativo cuyo impacto se desea estimar. Del conjunto de modelos planteados para la estimación del impacto económico de una universidad, se han seleccionado sólo dos: la cifra de negocios y los puestos de trabajo generados por las actividades de la universidad. Esto permite simplificar de manera notable el proceso de estimación, en tanto que sugiere un menor esfuerzo en cuanto a recopilación de

Figura 2. Desglose territorial en la Comunidad de Madrid del impacto económico de la Universidad de Alcalá sobre la producción (%)



Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de la tabla simétrica de la Comunidad de Madrid 2002 y las cuentas de las empresas no financieras de la Comunidad de Madrid

información y permite contar con resultados preliminares en un plazo más breve. Este método ha sido aplicado en forma extensiva en la mayoría de universidades norteamericanas desde la década de los 70, y sigue aplicándose en la actualidad.

⁴ Este método es utilizado cuando se tiene disponible la tabla insumo-producto de la localidad donde se ubica la universidad; permite desagregar la información sectorial requerida para el análisis y cuantificar los efectos directos, indirectos e inducidos del consumo. Se ha utilizado la tabla simétrica de la Comunidad de Madrid del año 2002; aunque la Universidad de Alcalá se localiza en unos municipios concretos, es razonable pensar que el alcance de su actividad se extiende al conjunto de la Comunidad de Madrid, por lo que se juzga adecuada la utilización de esta herramienta de análisis.