

O MODELO DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE GALEGA 2011-2015: PREVISIÓN DE FONDOS E BALANCE

SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ* / ALBERTO VAQUERO GARCÍA**

*Universidade de Santiago de Compostela / **Universidade de Vigo

RECIBIDO: 26 de maio de 2011 / ACEPTADO: 22 de decembro de 2011

Resumo: En decembro de 2010 aprobouse o modelo de financiamento autonómico para as tres universidades galegas, que rexerá os orzamentos universitarios ata o ano 2015. Este novo sistema enmárcase nun momento de fortes restricións económicas, onde os recursos destinados ás universidades se reducen notablemente. Paralelamente, o novo modelo formula a necesidade de apostar de forma decidida polo financiamento por obxectivos. Este artigo pretende analizar en que medida os vellos problemas que presenta o financiamento do Sistema Universitario Galego (SUG) se poderán solucionar coas medidas que se pretenden aplicar a partir do novo modelo financeiro para as universidades galegas.

Palabras clave: Financiamento universitario / Indicadores de resultados / Esfuerzo financeiro / Eficiencia interna / Sistemas universitarios.

The Model Galician University Funding 2011-2015: Provident Fund and Balance

Abstract: Last December 2010, the Galician government approved a five-year funding model for its three publicly funded universities. This new model has been designed in a context of heavily constrained public budgets. Some of its allocations mechanisms allow that a significant percentage of funds are distributed based either on a set of performance measures or on a project-by-project basis in order to foster better management. The aim of this paper is to analyze the extent to which old problems in the financing of the Galician University System can be overcome by the new funding model.

Keywords: University funding / Performance measures / Financial effort / Internal efficiency / University systems.

1. INTRODUCCIÓN

En decembro de 2010, practicamente rozando o límite de execución do modelo de financiamento do Sistema Universitario de Galicia (SUG) aprobado no ano 2005, a Consellería de Educación e Ordenación Universitaria da Xunta de Galicia chegou a un acordo coas tres universidades galegas –a Universidade de Santiago de Compostela (USC), a Universidade da Coruña (UDC) e a Universidade de Vigo (UVI)– para aprobar o novo plan de financiamento universitario.

A diferenza doutros modelos aplicados en Galicia, o sistema recentemente aprobado aposta por introducir maiores doses de financiamento por obxectivos, destinando de forma paulatina unha menor cantidade de recursos ao financiamento estrutural. Porén, tamén se observan certos elementos que precisarán, previsiblemente, da introdución ao longo dos próximos anos de sensibles melloiras para adaptar o modelo de financiamento universitario galego a un escenario económico cada vez máis cambiante e con fortes restricións orzamentarias.

Para analizar estas cuestións, este artigo estrutúrase da seguinte maneira. Logo desta introdución, na sección 2 repásanse brevemente as diferentes etapas no financiamento do SUG e analízase a súa posición no contexto financeiro das universidades españolas. Na sección 3 estúdase polo miúdo o vixente plan de financiamento, comparándoo co sistema anterior e realizando unha simulación para os próximos anos. Na sección 4 delimitase o grao de axuste do plan de financiamento universitario galego dentro do marco de financiamento do Sistema Universitario Español (SUE). Finalmente, a modo de corolario, na sección 5 establécense unha serie de conclusións.

2. O FINANCIAMENTO DO SUG: UN BREVE REPASO HISTÓRICO

2.1. ETAPAS NO FINANCIAMENTO DO SUG¹

Cando Galicia recibe as súas competencias en materia universitaria, o financiamento era de 720 euros/estudiante, unha cifra moi baixa se se ten en conta a situación do resto das universidades españolas. A partir dese momento poden diferenciarse catro etapas, en función dos distintos plans de financiamento aprobados:

– *Primeiro período: 1990-1996.* Ata o ano 1989 a USC era a única universidade de Galicia, con campus nas principais cidades. Logo da aprobación do decreto de segregación dese ano, a Xunta de Galicia diseña o seu primeiro *Plan de financiamento do SUG 1990-1996*, cuxo principal obxectivo era tratar de igualar desde a perspectiva financeira as dúas novas universidades creadas: a UDC e a UVI, pois os seus centros e campus dispuñan de menores recursos por alumno (Álvarez, 1997).

Durante este primeiro sexenio o principal logro foi aproximar as dotacións en transferencias entre as tres universidades galegas, obxectivo que se conseguiu con relativo éxito, xa que no ano 1996 a transferencia real por alumno foi de 1.568 euros para a UDC e de 1.520 euros para a UVI, fronte aos 1.664 euros da USC (Fernández, 2001).

– *Segundo período: 1997-1999.* Logo de vencer o prazo de aplicación do primeiro *Plan de financiamento do SUG*, no ano 1997 establécense unha prórroga do plan anterior por tres anos máis. Durante este período, a subvención corrente percibida polas universidades obtense multiplicando o número de alumnos do ano anterior polo módulo por alumno dese mesmo ano, establecendo ademais unha corrección pola inflación. Os resultados deste mecanismo non foron do agrado das universidades, xa que se pasara dun sistema de financiamento me-

¹ Para unha análise máis pormenorizada dos primeiros plans de financiamento do SUG, véxanse Fernández (2001), Castro e Fernández (2002), Lago e Vaquero (2002), Fernández (2003) ou Fernández e Vaquero (2006).

diante fórmulas, a partir do número de alumnos equivalentes a tempo completo, á ausencia *de facto* dun verdadeiro mecanismo de financiamento. Todo isto xerou un proceso continuado de negociación orzamentaria que se traduciu en tensións entre as diferentes universidades e a Consellería de Educación e Ordenación Universitaria debido á natureza claramente incrementalista do modelo, que tiña pouco en conta o comportamento eficiente das universidades.

– *Terceiro período: 2000-2004.* No ano 2000 entra en vigor o *Acordo de financiamento do SUG. Programa 2000-2003*. Para poder axustar o financiamento ás diferentes necesidades de cada titulación e centro, chegouse ao acordo de establecer o custo destas baseándose no grao de experimentalidade e no ciclo educativo do crédito impartido. Porén, na práctica, debido á caída do alumnado, a maior parte das subvencións foron calculadas a partir da dotación do ano 1999, actualizadas en función da inflación, polo que se converteu tamén nun modelo basicamente incrementalista. Ademais, e aínda que estaba previsto que o acordo finalizase no ano 2003, mantivo a súa vixencia ata finais do ano seguinte.

– *Cuarto período: 2005-2010.* Durante esta etapa estivo vixente o *Plan de financiamento das universidades de Galicia 2005-2010 (PFUG10)*, que mantivo un carácter fundamentalmente incrementalista, xa que o fondo incondicionado (destinado a cubrir os custos ordinarios das universidades) e o financiamento destinado á partida de “reparación, ampliación e mellora de centros” (RAM) representaban máis do 85% do orzamento do SUG. Pola contra, os fondos cuxo reparo seguía un criterio puramente competitivo reducíanse a menos do 8% do total. Polo tanto, a incorporación do financiamento mediante contratos-programa resultou moi pouco significativa. Ademais, o PFUG10 aínda prevía a existencia dun fondo de nivelación destinado á UDC e á UVI para favorecer a súa equiparación coa USC en termos de financiamento recibido (un 1,72% dos fondos no ano 2005).

Algunhas das deficiencias máis importantes detectadas no PFUG10 foron, por un lado, a ausencia dunha análise previa da situación financeira, que dificultou o deseño e a posterior execución do fondo de nivelación para reducir as perennes desigualdades entre as tres universidades; por outro lado, o plan non permitiu planificar, xa que no seu deseño non se fixo referencia expresa a indicadores tan xeralmente aceptados como o gasto en educación universitaria en relación co PIB rexional ou o gasto por alumno, senón que a evolución dos fondos se vinculaba á dos ingresos non financeiros dos orzamentos consolidados da Xunta de Galicia. Así mesmo, cómpre sinalar que o plan tamén naceu cunha falta de criterios de reparto claros nalgunhas das partidas, predominando aqueles de natureza fundamentalmente incrementalista, o cal non fomentaba melloras na eficiencia do sistema universitario. Finalmente, a crise económica traducíuse en fortes recortes orzamentarios, especialmente polo que respecta aos anos 2009 e 2010, que desvirtuaron os obxectivos iniciais do PFUG10.

2.2. A POSICIÓN DO SUG NO CONTEXTO FINANCEIRO DAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

Para coñecer cal foi o efecto da aplicación dos plans de financiamento do SUG durante a última década, na táboa 1 recóllense algúns dos indicadores máis habituais de suficiencia financeira tanto para as Universidades Públicas Presenciais Españolas (UPPE) como para o SUG durante o período 2000-2008.

Táboa 1.- Indicadores de esforzo financeiro do SUG vs. UPPE, 2000-2008

		2000	2002	2004	2006	2008	Taxa de crecemento medio anual
Sobre o número de estudantes (en euros)							
Transferencias correntes das Administracións educativas	SUG	2.216	2.580	2.992	3.967	5.408	18,00%
	UPPE	2.470	3.140	3.848	4.787	5.791	16,80%
Recursos públicos	SUG	2.810	3.559	4.302	5.623	7.788	22,14%
	UPPE	3.254	4.166	5.003	6.237	7.776	17,37%
Recursos privados	SUG	692	827	1.225	1.505	1.608	16,55%
	UPPE	1.056	1.105	1.355	1.507	1.744	8,14%
Sobre o PIB a prezos de mercado (en %)							
Transferencias correntes das Administracións educativas	SUG	0,54	0,51	0,48	0,54	0,61	1,65%
	UPPE	0,45	0,48	0,49	0,52	0,55	2,57%
Recursos públicos	SUG	0,68	0,70	0,69	0,77	0,88	3,57%
	UPPE	0,60	0,64	0,63	0,68	0,74	2,86%
Gasto total universitario	SUG	1,04	1,01	1,00	0,89	1,06	0,18%
	UPPE	0,83	0,83	0,92	0,80	0,89	0,92%
Sobre a renda <i>per capita</i> (en %)							
Transferencias correntes das Administracións educativas/NE	SUG	18,24	18,68	18,89	21,41	26,29	5,52%
	UPPE	15,78	17,79	19,53	21,50	24,26	6,72%
Gasto total universitario/NE	SUG	31,74	32,76	35,22	35,12	45,48	5,41%
	UPPE	27,66	29,68	35,17	33,16	39,25	5,24%

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

Os tres primeiros indicadores fan referencia ao financiamento medio por estudante que se obtén pola vía das transferencias correntes da Administración educativa, dos recursos públicos e dos recursos privados, respectivamente. Estes indicadores permiten unha aproximación ao financiamento neto medio que cubriría os custos de formación dos alumnos. En xeral, eses fondos experimentaron un importante crecemento durante a última década: en termos anuais medios, máis dun 16% no caso do SUG e dun 8,14% no das UPPE (gráfica 1). Este maior ritmo de crecemento dos fondos do SUG permitiu que o financiamento por estudante no ano 2008 se situara unicamente un 10% por baixo do financiamento das UPPE (gráfica 2).

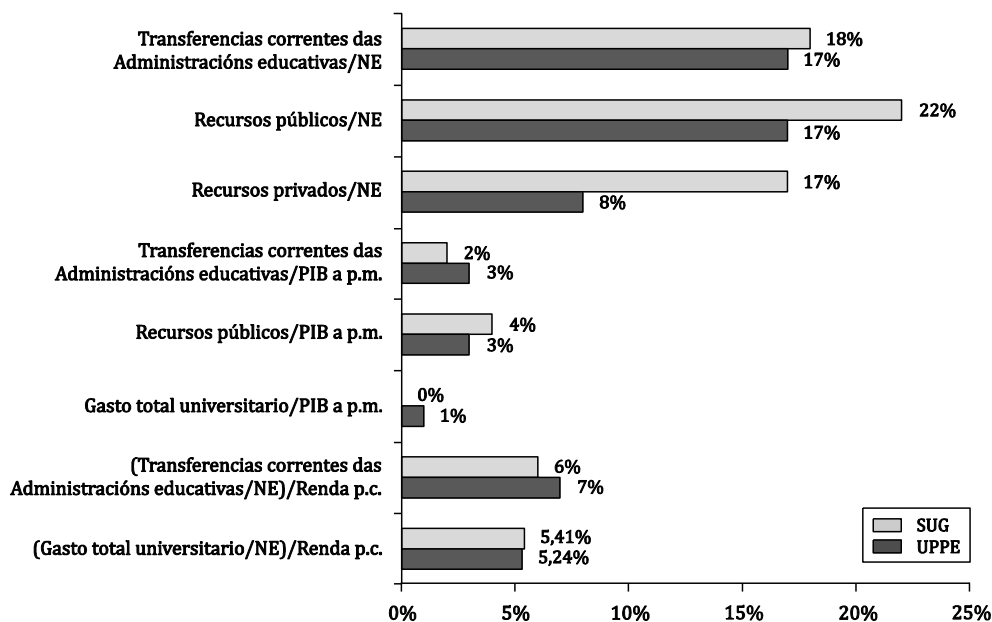
Pola súa parte, os indicadores transferencias correntes das Administracións educativas, recursos públicos e gasto total universitario sobre o PIB a prezos de mercado miden o esforzo financeiro. En xeral, os recursos públicos destinados a financiar a educación superior non alcanzan o 1% do PIB nin no caso do SUG nin

no das UPPE. Polo tanto, seguimos afastados do esforzo financeiro educativo realizado en termos medios polas economías dos países desenvolvidos. A diferenza do que sucedía cos indicadores de financiamento por alumno, o SUG sitúase por riba das UPPE; a modo de exemplo, pode sinalarse que no ano 2008 a porcentaxe que representan os recursos públicos e o gasto total universitario sobre o PIB a prezos de mercado supera nun 20% a media das UPPE (gráfica 2). Este resultado é máis o reflexo dun menor PIB rexional galego en relación con outras comunidades que dun adecuado financiamento (CES, 2003; Muñoz *et al.*, 2005; Fernández e Vaquero, 2006).

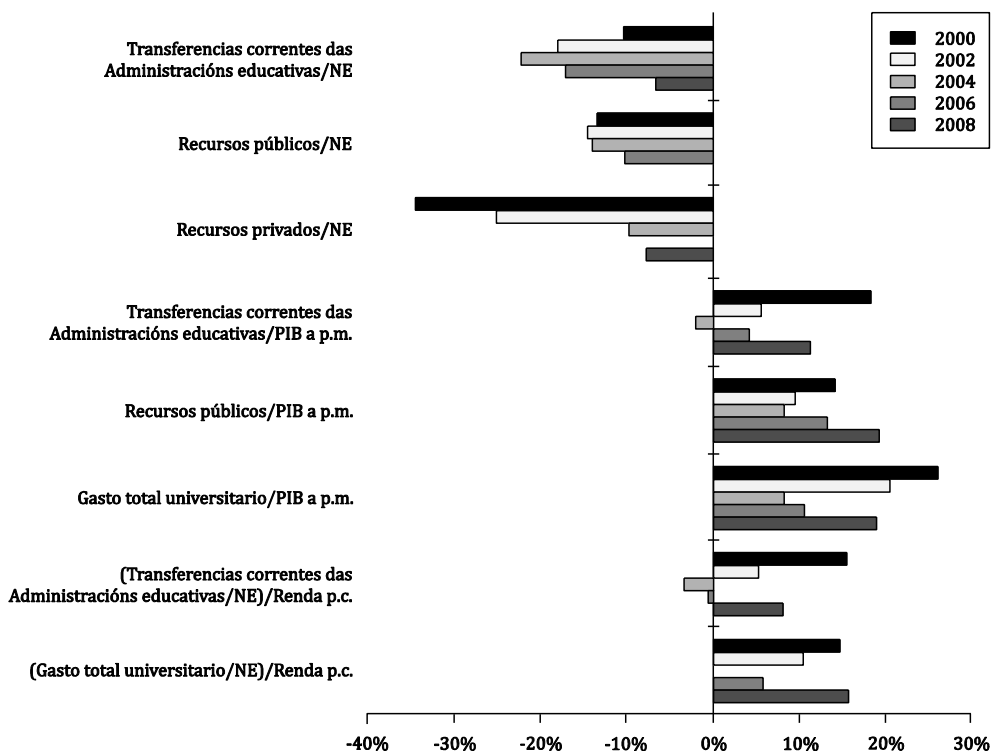
Os dous últimos indicadores tamén reflicten o esforzo financeiro por alumno. De novo se repiten os resultados. Así, as UPPE e o SUG realizaron un notable esforzo durante os últimos anos, conseguindo que o gasto total por alumno represente no ano 2008 un 45,48% e un 39,25% da renda *per capita* galega e española, respectivamente. O esforzo neste sentido creceu a unha media anual superior a un 5% en ambos os dous casos (gráfica 1).

En definitiva, da análise anterior dedúcese que os plans de financiamento aplicados no SUG durante o período 2000-2008 conseguiron rebaixar as distancias financeiras en relación coa UPPE, aínda que estas diferenzas persisten debido en parte á menor capacidade financeira da Comunidade Autónoma galega en relación con outros territorios rexionais.

Gráfica 1.- Taxa de crecemento medio anual dos indicadores de esforzo financeiro do SUG vs. UPPE, 2000-2008



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

Gráfica 2.- Posición relativa dos indicadores de esforzo financeiro do SUG con respecto ás UPPE, 2000-2008

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

3. O PLAN DE FINANCIAMENTO DO SUG 2010-2015

Unha vez sinalada a evolución dos plans de financiamento do SUG, o obxecto desta sección é analizar en detalle o *Plan de financiamento do SUG 2011-2015* (PFSUG15), profundando no estudo do seu nivel de eficiencia e suficiencia.

3.1. DESCRICIÓN DO PLAN

Desde a Xunta de Galicia sinalouse que o PFSUG15 ten como principios reitores a estabilidade financeira, a suficiencia, a eficiencia e a equidade institucional, coincidindo na súa maioría cos establecidos no PFSUG10. Un grande avance con respecto ao anterior plan é o establecemento dun obxectivo de converxencia co esforzo financeiro público da media da OCDE. En particular, preténdese que no ano 2015 as transferencias públicas ao SUG representen o 1,01% do PIB galego (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010, p. 37 do anexo).

Para iso, como se verá a continuación, vincúlase o crecemento de varias partidas do PFSUG15 á evolución do PIB rexional. Ademais, e dado que o esforzo financeiro en relación co PIB non é sinónimo de suficiencia financeira por alumno en casos como no de Galicia, cun PIB relativamente baixo, no anexo do PFSUG15 tamén se establece como obxectivo alcanzar no ano 2015 a media de financiamento por alumno existente no SUE (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010, p. 37 do anexo).

O PFSUG15 dota tres fondos: 1) o estrutural, 2) o de resultados, e 3) o de calidade (táboa 2). A partida máis importante é o fondo estrutural, que engloba os recursos destinados ao funcionamento do SUG. Esta artículase en tres programas: unha subvención fixa de máis de 306,4 millóns de euros; 0,56 millóns en concepto de subvención por capacidade investigadora, que se repartirá entre as tres universidades galegas a través de convocatorias competitivas para liñas de investigación consideradas no *Plan Estratégico Galicia 2010-2014*²; e preto de 1,09 millóns de euros de subvención para a compensación de custos derivados de novas normativas.

A subvención fixa é, sen dúbida, a partida máis importante, xa que supón preto dun 80,5% de todo o orzamento do SUG. Ademais, estes fondos actualizaranse seguindo os incrementos retributivos, básicos e complementarios, do persoal ao servizo da Comunidade Autónoma, coa excepción do financiamento destinado á RAM, que se manterá inalterable, e ás destinadas aos consellos sociais e á Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG), que non se especifica se variarán.

Neste sentido, inicialmente a subvención fixa aseméllase bastante ao fondo de financiamento incondicionado do PFUG10. Porén, unha das grandes novidades do PFSUG15 reside no criterio de reparto da partida correspondente aos custos estruturais, que representa máis do 75% do orzamento total. Aínda que no ano 2011 o 100% dos fondos se distribúe asignándolle a cada universidade unha porcentaxe de participación similar á captación de fondos que tiña no ano 2010 e que practicamente non difire do establecido polo PFUG10 no ano 2005, a partir do ano 2012 fixáronse novos criterios de reparto que se aplicarán a un 5% da subvención fixa. Ademais, esta porcentaxe incrementarase anualmente nun 5% ata alcanzar no ano 2015 un 20%.

Este cambio supón, desde o punto de vista da eficiencia interna, unha importante ruptura co pasado, ao pasar duns orzamentos inmovilistas a outros moito máis dinámicos, onde priman máis os fondos variables destinados a mellorar a calidade e a innovación. Agora ben, eses criterios non foron fixados inicialmente no plan, existindo a obriga de presentalos como apéndice ao acordo antes do 31 de xullo de 2011 (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria,

² O *Plan Estratégico Galicia 2010-2014* establece cinco grandes obxectivos de actuación: cohesión social, benestar e calidade de vida; dinamización económica, crecemento e emprego; economía do coñecemento; sustentabilidade ambiental e equilibrio territorial; e Administración austera, eficiente e próxima ao cidadán (Consellería de Facenda, 2010).

2010). Esta indefinición no momento da sinatura do acordo provoca que as universidades non coñezan como se vai repartir preto dun 15% dos fondos, creando unha grande incerteza e introducindo un compoñente importante de inestabilidade financeira nos seus orzamentos.

Dentro do fondo estrutural, a partida destinada á RAM sofre un forte recorte con respecto aos fondos dispoñibles no PFUG10 (máis dun 70%), o que é un claro síntoma do contexto de austeridade no que se formularon os novos orzamentos. Este drástico recorte deixa aberta a cuestión de se as universidades serán capaces de facerlle fronte ao mantemento dos investimentos realizados durante o período de expansión.

Ao financiamento estrutural séguenlle en importancia os fondos destinados ao financiamento por resultados, cun 14,4% do orzamento total para o ano 2011. Formúlase un incremento anual destes fondos nunha porcentaxe superior ao crecemento anual do PIB rexional en termos nominais. No financiamento por resultados distínguense, á súa vez, tres apartados: 1) subvención por resultados, 2) subvención por resultados de investigación, e 3) subvención por resultados de transferencia tecnolóxica.

A partida subvención por resultados representa outra das grandes novidades do PFSUG15. Establécese como un instrumento para traballar obxectivos de mellora en cada unha das oito áreas de acción establecidas no plan: adaptación ás necesidades sociais, docencia, investigación, transferencia de tecnoloxía, proxección internacional, responsabilidade social, xestión e campus universitarios periféricos. Así, os fondos asignados repartiranse en función dos contratos-programa que se asinarán de forma individualizada con cada unha das universidades.

O PFSUG15 representa, neste sentido, un avance importante con respecto ao PFUG10 por diversas razóns: 1) a porcentaxe de recursos que se reparte a través de contratos-programa elévase no primeiro ano de vixencia do plan, pasando dun 1% a un 2,5% (táboa 1); 2) establécese que o importe a distribuír pola vía da subvención por resultados durante os anos de vixencia dos segundos contratos-programa será como mínimo dun 10% dos créditos destinados a financiar as universidades do SUG; 3) prevese que este fondo se incremente anualmente nunha porcentaxe igual ao dobre do crecemento do PIB rexional nominal; e 4) os indicadores que se utilizarán para medir o logro de cada universidade son coñecidos desde o principio, así como as súas ponderacións sobre o total e a súa definición (táboa 7).

Con todo, existen varios aspectos que, na nosa opinión, son cuestionables e outros que deberían mellorarse en relación coa asignación da subvención por resultados. Así, en primeiro lugar, resulta difícil contar polo momento cunha base de datos homoxénea que permita o cálculo dos indicadores sen xerar diverxencias entre a Administración e as universidades. En segundo lugar, a liña de actuación “adaptación ás necesidades sociais” debería desaparecer ou considerarse transversal, porque se sobreentende que dentro do resto das liñas de actuación as universidades xa han de responder ás demandas da sociedade. De feito, os indicado-

res contidos dentro desta liña poderían encaixar dentro de “docencia”. En terceiro lugar, esas liñas de acción só se traballan no período 2013-2015, xa que para o bienio 2011-2012 se establecen algo máis de 19 millóns de euros, cuxo reparto terá en conta o número de alumnos matriculados e os ingresos medios por proxectos competitivos dos últimos tres anos en relación co persoal docente e investigador de cada universidade. Entendemos que xa no ano 2012 podería traballarse con moitos dos indicadores propostos.

Pola súa parte, as subvencións por resultados de investigación e de transferencia tecnolóxica perseguen en xeral os mesmos obxectivos: promover a formación e a consolidación dos investigadores do SUG, así como dos seus grupos, xunto co desenvolvemento dun sistema integral de apoio á innovación nas universidades. De novo, o deseño de ambas as dúas partidas presenta melloras con respecto ás equivalentes no PFUG10:

- 1) Implican un maior volume de recursos que os asignados no ano 2005: un 37% máis no caso da subvención por resultados de transferencia tecnolóxica e un 81% no caso da subvención por resultados de investigación. Porén, estes incrementos tan elevados veñen matizados polo feito de que a partir do ano 2011 desaparece o *Plan Galego de Investigación, Desenvolvemento e Innovación Tecnolóxico* (INCITE) que ata o momento subvencionaba a contratación e o mantemento de moitas prazas de investigadores vinculadas á universidade galega, de aí que unha parte significativa do orzamento do PFSUG15 se destine a eles.
- 2) Existe un compromiso de que os dous fondos crezan anualmente un 3% por riba do incremento do PIB rexional. No PFUG10 non existía un compromiso de crecemento establecido *a priori*.
- 3) Ademais, repartiranse de forma competitiva, algo que non quedaba claro coa partida “apoio á investigación e ao desenvolvemento universitario” do PFUG10.

O fondo de financiamento por mellora da calidade destinará 18 millóns de euros no ano 2011 á mellora de aspectos docentes, de investigación e de creación e/ou de adaptación de infraestruturas. Para o período 2012-2015 o reparto dos fondos queda vinculado ao cumprimento por parte das universidades dos compromisos adquiridos no plan de sustentabilidade de cada entidade. Por iso, obrígase ás tres universidades a presentar un plan de sostibilidade financeira e a cumprir cos obxectivos de equilibrio orzamentario durante os próximos catro anos. En caso de que a Xunta de Galicia non constate o cumprimento dos obxectivos formulados, establecera unha penalización económica a cada universidade. Finalmente, formarían tamén parte do financiamento para a mellora da calidade os recursos facilitados ás universidades por calquera consellería, entidade ou organismo dependente da Comunidade Autónoma, sen precisar o seu importe.

Táboa 2.- PFSUG15 vs. PFUG10: dotación, criterios de crecemento e reparto

PFSUG15					PFUG 2010						
Partidas	2011	%	Crec.	Criterios de reparto		Partidas	2005	%	Crec.	Criterios de reparto	
				2011	2012-2015					2005	2006-2010
1. Financiam. estrutural	308.067.461	80,9									
1.1. Subvenc. fixa	306.404.319	80,5				FFI (1)	240.136.382	80	t	26% UDC 44% USC 30% UVI	Increment.
1.1.1. Custos estruturais	290.056.637	76,2	r	28% UDC 43% USC 29% UVI	Cada ano incrementarase nun 5% a proporción do fondo que se reparte en función de novos criterios fixados polos asinantes antes de 31/07/11						
1.1.2. Invest. en reparación e mellora	5.048.502	1,3	0%	29% UDC 39% USC 32% UVI	NE	RAM	17.429.352	6	0%	NE	NE
1.1.3. Consellos sociais	600.000	0,2	NE	33% UDC 33% USC 33% UVI	NE acordados entre consellos sociais e Xunta						
1.1.4. ACSUG	1.200.000	0,3	NE	100% ACSUG							
1.1.5. INEF Galicia	2.945.254	0,8	r	100% UDC		Fondos INEF	2.833.399	1	r	100% UDC	
1.1.6. Prazas do SERGAS	6.553.926	1,7	r	19% UDC, 80% USC, 1% UVI		Fondos SERGAS	4.922.863	2		16% UDC, 82% USC, 2% UVI	
1.2. SCI	565.122	0,1	NE	CC	CC						
1.3. SSCCN	1.098.020	0,3	NE	29% UDC 39% USC 32% UVI	NE						
2. FR	54.725.278	14,4									
2.1. Subvenc. por result.	9.502.970 (2)	2,5	(a)	27% UDC 40% USC 33% UVI (3)	Para o período 2013-2015 indicadores nas áreas de acción	CP (4)	2.429.000	1		25% UDC 50% USC 25% UVI	NE
2.2. Subvenc. por result. de investig.	38.011.995	10,0	(b)	CC	CC	FP PG	21.001.015	7		CC	CC
2.3. SRIT	7.210.313	1,9	(b)	CC	CC	AIDU	5.250.254	2		25% UDC 50% USC 25% UVI	NE
3. Financiam. por mellora da calidade	18.000.000	4,7	NE	26% UDC 44% USC 30% UVI	Condicionado ao cumprimento dos plans de sostibil.	Fondo de nivelac.	5.000.000	2			

NOTAS: SERGAS: Servizo Galego de Saúde; SCI: Subvención por capacidade investigadora; SSCCN: Subvención para a compensación de custos por normativas; FR: Financiamento por resultados; SRIT: Subvención por resultados de transferencia tecnolóxica; FFI: Fondo de financiamento condicionado; CP: Contratos-programa; FP PG: Fondo de participación no Plan Galego de I+D+i; AIDU: Apoio á investigación e ao desenvolvemento universitarios; r: Incrementos retributivos básicos e complementarios do persoal ao servizo da Comunidade Autónoma; t: Crecemento anual dos ingresos non financeiros dos orzamentos consolidados da Comunidade Autónoma; CC: Convocatorias competitivas; NE: Non especificado; (a) 2×%PIBrn: 2×Taxa de crecemento anual do PIB rexional en termos nominais; (b) %PIBrn+3%: Taxa de crecemento anual do PIB rexional en termos nominais+3%. (1) Seguindo o anexo ao plan de financiamento (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010) cando se establece a equivalencia entre o PFSUG15 e o PFSUG10, incorpóranse dentro do fondo de financiamento incondicionado os sexenios e complementos retributivos autonómicos, un total de 10.640.000 euros, que tiñan establecidos unha porcentaxe de incremento dun 10% no ano 2006, dun 13% no 2007 e no 2008, dun 16% no 2009 e no 2010, e que se repartirían entre as tres universidades en función do indicado pola CNEAI e pola ACSUG. (2) O PFSUG15 asigna a esta partida un crédito de 19.005.840 euros para o período 2011-2012. Na táboa reflíctese o 50% desa cantidade como correspondente ao ano 2011. (3) Estas porcentaxes mantéñense tamén no ano 2012 e foron establecidas en función do número de estudantes matriculados (incorporando un factor de corrección) e dos ingresos medios por proxecto competitivo nos últimos tres anos en relación co PDI. (4) Aínda que no anexo ao plan de financiamento (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010) ao facer a equivalencia entre o PFSUG10 e o PFSUG15 se equipara o financiamento por contratos-programa á subvención fixa, resulta máis adecuado asimilala á subvención por resultados, dados os criterios de reparto que se utilizan no PFSUG15.

FONTE: Elaboración propia a partir do PFSUG15 e de Fernández e Vaquero (2006).

3.2. PREVISIÓN DE FONDOS 2011-2015

Para ter unha visión máis completa do PFSUG15, a táboa 3 recolle unha estimación das cantidades que a Administración autonómica tería acordado transferirle ao SUG durante os cinco anos de vixencia do plan. O obxectivo é dobre: en primeiro lugar, avaliar se os obxectivos de esforzo financeiro que se formula o PFSUG15 se conseguen, aproximándose á situación do resto das universidades españolas e, en segundo lugar, profundar na comparativa con respecto ao PFUG10, e en particular nos criterios de reparto, co obxecto de avaliar se se alcanzan melloiras na eficiencia “interna”, isto é, se se consegue unha asignación eficiente dos recursos dispoñibles.

Cómpre advertir que se realizou un exercicio de simulación que, como calquera proceso de previsión, pode resultar cuestionable. Para iso, utilízase información procedente de distintas fontes e que, dada a incerteza da contorna económica actual, podería ter desviacións importantes no futuro. Así, os datos de partida son os seguintes:

- 1) O PIB nominal para España nos anos 2009 e 2010 obtense a partir do INE. Desde o ano 2011 estímase utilizando as porcentaxes de crecemento previstas polo Fondo Monetario Internacional na *World Economic Outlook Database*.
- 2) Para o PIB nominal de Galicia no ano 2009 tamén se emprega a información do INE. A partir do ano 2010 aproxímase asumindo que o PIB galego representa un 5,1% do PIB de España, como sucedeu durante practicamente toda a década, desde o ano 2000, segundo esa mesma fonte.
- 3) Os incrementos retributivos do persoal ao servizo da Comunidade Autónoma, asumindo un escenario optimista, suponse que coincidirán coa evolución da inflación, dato obtido de novo a partir da *World Economic Outlook Database*. Por iso, se non se establecesen incrementos ou, mesmo, se se aplicasen reducións, como xa sucedeu no ano 2010, as cifras que se presentan estarían sobrevalorando o financiamento recibido polo SUG.
- 4) O número de estudantes matriculados recolle para o bienio 2009-2010 os datos do Ministerio de Educación. Estímase que entre os anos 2011 e 2015 experimentarán unha lixeira caída dun 1% anual, xa que, con respecto aos datos do ano 2008 (76.897 alumnos), no ano 2009 se produce un decrecemento dun 3%; porén, no ano 2010 parece que a diminución se frea, situándose preto do 0,1%.

A partir desta información realízase as previsións. Así, a columna “Contías recibidas segundo o Anexo (2010)” mostra as cantidades que, segundo a Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria (2010), se terían transferido ás universidades galegas no ano 2010 e o seu encaixe coas partidas equivalentes do PFSUG15. A columna “Contías fixadas no DOG (2010)” recolle as cantidades aprobadas no acordo, segundo o publicado no texto oficial do PGSUG15. O resto das co-

lumnas son estimacións utilizando os criterios de crecemento aprobados no PFSUG15 e os datos reflectidos nos anteriores puntos 1 a 4. Cando non se especifica crecemento ningún, a partida deixouse constante ao longo dos catro anos seguintes de vixencia do plan.

A última parte da táboa 3 recolle algúns datos cos que se pretende avaliar a suficiencia financeira do PFSUG15. Neste sentido, destacan tres conclusións importantes. En primeiro lugar, como xa se comentou, a Administración autonómica declaraba a súa intención de que o SUG converxese en termos financeiros coa media das UPPE, realizando unha previsión tanto do total dos fondos que o PFSUG15 destinaría ao SUG (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010, p. 38 do anexo) como da porcentaxe que estes representarían sobre o PIB galego (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010, p. 37 do anexo), aínda que esas previsións non figuran posteriormente no texto oficial.

De feito, a Administración autonómica aspiraba a transferirlle ao SUG no ano 2015 un 1,01% do PIB rexional do ano 2015 pola vía dos recursos públicos (gráfica 3). Así e todo, os cálculos realizados indican que as transferencias públicas representarían nos próximos anos unha porcentaxe cada vez menor do PIB rexional, pasando dun 0,72% no ano 2009 a un 0,66% no ano 2015. É máis, mesmo se se toman as previsións do total dos fondos do propio PFSUG15, segundo a Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria (2010), e as estimacións construídas do PIB rexional, lonxe de converxer ao 1,01%, o esforzo financeiro tamén se estancaría en torno ao 0,73% no ano 2015. Polo tanto, a situación do SUG neste indicador empeoraría con respecto ás cifras dispoñibles para o período 2006-2008.

Unha segunda conclusión é que esa tendencia se repite cando a análise ten en conta o financiamento público en relación co número de alumnos (gráfica 4). As estimacións sinalan que os recursos públicos transferidos pola Administración autonómica alcanzarían os 5.832 euros/alumno no ano 2015. O dato é relativamente mellor se se consideran as previsións do volume total de fondos públicos fixados pola Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria (2010), dando como resultado 6.355 euros/estudante. Nesta segunda previsión produciríase unha mellora significativa con respecto ao financiamento por estudante que existía no ano 2010. Con todo, en calquera dos escenarios estaríamos falando de que o nivel de recursos públicos por alumno volvería a cifras similares ás do ano 2006, e previsiblemente por baixo da media das UPPE.

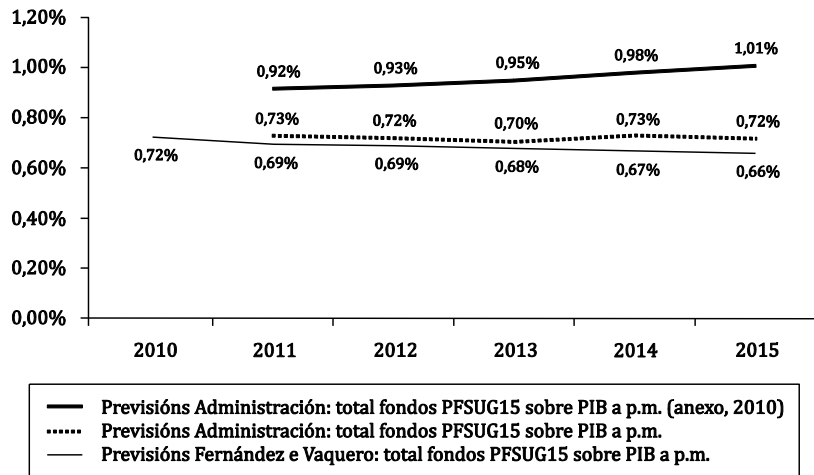
En terceiro lugar, se se atende á evolución do PIB prevista, a subvención por resultados non alcanzaría o mínimo do 10% dos fondos do SUG durante os anos de vixencia dos segundos contratos-programa. Así, tomando como referencia o ano 2011, onde se transfere a contía mínima dos cinco anos de vixencia, o 10% suporía preto dos 38 millóns de euros; porén, seguindo a evolución prevista do PIB, a subvención por resultados durante o segundo contrato-programa situaríase en torno aos 32 millóns de euros.

Táboa 3.- Previsións de fondos do PFSUG15, 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB nominal España	1.062.591	1.075.405	1.102.290	1.141.273	1.184.695	1.230.856
Crecemento no PIB nominal de España ou de Galicia (%)		1,21%	2,96%	3,54%	3,80%	3,90%
PIB nominal Galicia (a)	54.192	54.846	56.217	58.205	60.419	62.774
Incrementos retributivos do persoal ao servizo da Comunidade Autónoma			1,14%	1,29%	1,45%	1,64%
Nº estudantes matriculados (1º e 2º ciclo, grao, POP e doutoramento) (b)	74.463	73.718	72.981	72.251	71.529	70.814
	Contías recibidas segundo o Anexo (2010)	Contías fixadas no DOG (2010)	Previsións	Previsións	Previsións	Previsións
1. Financiamento estrutural		308.067.461	311.479.401	315.375.567	319.834.299	324.933.765
1.1. Subvención fixa	272.359.302	306.404.319	309.816.260	313.712.425	318.171.158	323.270.623
1.1.1. Custos estruturais		290.056.637	293.360.382	297.132.997	301.450.339	306.388.096
Reparto 28% UDC, 43% USC, 29% UVI		290.056.637	278.692.363	267.419.697	256.232.788	245.110.476
Reparto novos criterios		-	14.668.019	29.713.300	45.217.551	61.277.619
1.1.2. Investimentos en reparación e mellora	17.429.352	5.048.502	5.048.502	5.048.502	5.048.502	5.048.502
1.1.3. Consellos sociais		600.000	600.000	600.000	600.000	600.000
1.1.4. ACSUG		1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000
1.1.5. INEF Galicia	3.066.120	2.945.254	2.978.800	3.017.108	3.060.946	3.111.085
1.1.6. Prazas vinculadas ao SERGAS	6.421.076	6.553.926	6.628.575	6.713.819	6.811.370	6.922.941
1.2. Subvenc. por capacidade investig.	8.825.879	565.122	565.122	565.122	565.122	565.122
1.3. Subvención para a compensación de custos por normativas	6.226.683	1.098.020	1.098.020	1.098.020	1.098.020	1.098.020
2. Financiamento por resultados		54.725.278	57.420.265	61.224.563	65.472.597	70.086.020
2.1. Subvención por resultados		9.502.970	9.502.970	10.175.126	10.949.394	11.802.664
2.2. Subvención por resultados de investigación	39.692.261	38.011.995	40.277.289	42.910.037	45.829.941	48.990.569
2.3. Subvención por resultados de transferencia tecnolóxica	9.923.066	7.210.313	7.640.006	8.139.399	8.693.262	9.292.786
3. Financiam. por mellora da calidade	16.183.947	18.000.000	18.000.000	18.000.000	18.000.000	18.000.000
Estimacións dos autores: Total fondos PFSUG15 (c)	391.901.006	380.792.739	386.899.667	394.600.130	403.306.897	413.019.785
Previsións Administración: Total fondos PFSUG15 (d)		400.000.000	405.000.000	410.000.000	440.000.000	450.000.000
Previsións Fernández e Vaquero: Total fondos PFSUG15 sobre PIB a p.m. (c/a)	0,72%	0,69%	0,69%	0,68%	0,67%	0,66%
Previsións Administración: Total fondos PFSUG15 sobre PIB a p.m. (d/a)		0,73%	0,72%	0,70%	0,73%	0,72%
Previsións Administración: Total fondos PFSUG15 sobre PIB a p.m. (Anexo, 2010) (e)		0,92%	0,93%	0,95%	0,98%	1,01%
Previsións Fernández e Vaquero: Financiamento público por estudante (c/b)	5.263	5.166	5.301	5.461	5.638	5.832
Previsións Administración: Financiamento público por estudante (d/b)		5.426	5.549	5.675	6.151	6.355

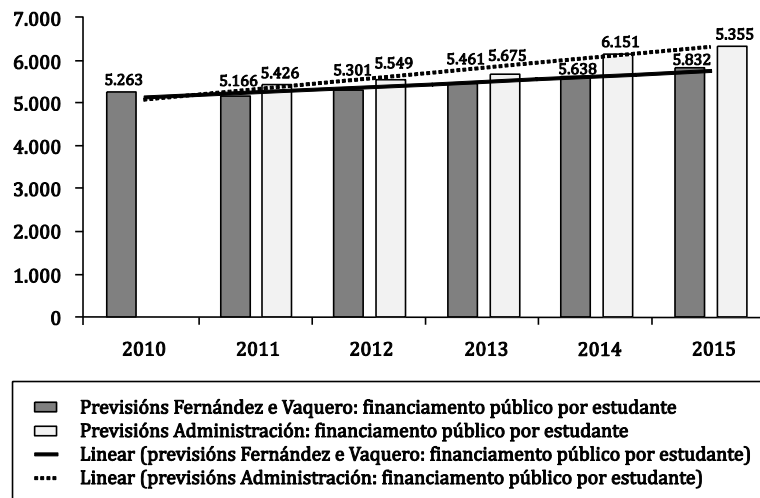
FONTE: Elaboración propia a partir do PFSUG15.

Gráfica 3.- Previsión de indicadores de esforzo financeiro en relación co PIB: SUG, 2010-2015



FONTE: Elaboración propia a partir do PFSUG15.

Gráfica 4.- Previsión de indicadores de esforzo financeiro en relación co número de estudantes: SUG, 2010-2015



FONTE: Elaboración propia a partir do PFSUG15.

Polo que se refire á eficiencia interna, é de esperar que o PFSUG15 xere mello-
ras nese aspecto. Ata o momento os criterios de asignación e reparto incrementa-
listas eran aplicables practicamente ao 90% dos fondos públicos. Este sistema,
que funciona en tempos de expansión, resulta pouco satisfactorio nunha contorna

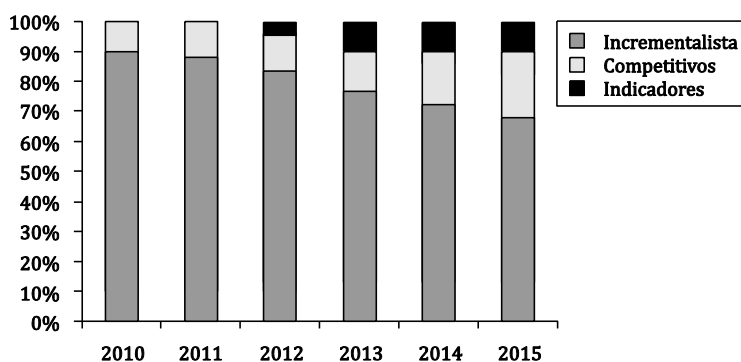
como a actual, onde hai que distribuír uns recursos cada vez máis escasos e onde os receptores de fondos públicos deben responder polo diñeiro recibido. Así, o principal inconveniente destes criterios de reparto é que non incorporan instrumentos que incentiven a eficiencia das institucións. Pola contra, co PGSUG15 se prevé ir dando gradualmente importancia aos criterios de reparto baseados en indicadores ou cun carácter competitivo, de modo que ao final do período establecido máis dun 30% do orzamento se repartiría baseándose neles (táboa 4 e gráfica 5).

Táboa 4.- Previsións de fondos do PFSUG15 en función dos criterios de reparto no período 2011-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Incrementalista	352.208.745	335.005.309	323.749.231	303.097.145	292.051.627	281.091.024
Competitivos	39.692.261	45.787.430	48.482.417	51.614.559	55.088.325	58.848.477
Indicadores			14.668.019	39.888.426	56.166.945	73.080.284
Previsións Fernández e Vaquero: Total de fondos PFSUG15	391.901.006	380.792.739	386.899.667	394.600.130	403.306.897	413.019.785

FONTE: Elaboración propia a partir do PFSUG15.

Gráfica 5.- Previsións de distribución de fondos do PFSUG15 en función dos criterios de reparto no período 2011-2015



FONTE: Elaboración propia a partir do PFSUG15.

4. O NOVO MODELO NO MARCO DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL

En abril de 2007 o Consello de Coordinación Universitaria publicou o *Informe sobre la financiación del Sistema Universitario Español*, onde se establecía a necesidade de formular un novo modelo tendo en conta as características da universidade española dentro dun marco internacional. O obxectivo era situar o SUE entre os dez mellores sistemas universitarios mundiais en torno a catro eixes de actua-

ción: i) lograr que os titulados universitarios españois alcancen a formación e capacitación necesaria a nivel internacional, facilitando a captación de alumnos estranxeiros; ii) mellorar a capacidade investigadora; iii) incrementar o número de patentes; e iv) contribuír ao crecemento na actividade desenvolvida pola I+D en España ata chegar ao 2,2% do PIB.

Esta formulación coincide co apuntado na *Estrategia Universidad 2015. Universidades para el progreso, bienestar y la calidad*. Neste documento apóstase por un financiamento das universidades e unha situación económico-financeira estable como requisito imprescindible para mellorar os niveis de calidade. En concreto, sinálase a necesidade de lograr un novo sistema de financiamento que garanta o equilibrio financeiro do sistema á vez que incentive a excelencia, tanto no aspecto docente como no campo da investigación. Por iso, inclúese a necesidade de considerar a investigación nos modelos de financiamento da universidade. A estas dúas misións tradicionais da universidade engádesse unha terceira: a transferencia do coñecemento, co fin de que a universidade ocupe o papel que lle corresponde como elemento económico dinamizador e motor social.

O modelo formulado debe axustarse, ademais, aos obxectivos sinalados na Estratexia de Lisboa, aproximando os orzamentos destinados a educación á media europea e dentro dun marco de rendición de contas das actuacións universitarias. Así, establécense dúas liñas básicas de actuación: 1) basear de forma crecente o financiamento universitario en obxectivos e proxectos, de acordo cos principios de suficiencia e equidade; e 2) lograr o financiamento adecuado para alcanzar a excelencia e para o desenvolvemento de proxectos específicos no contexto nacional e europeo.

En abril de 2010 a Conferencia Xeral de Política Universitaria publicou o *Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del SUE*, máis coñecido como *Documento de financiación universitaria 2010*. A táboa 5 permite realizar unha comparativa entre os compoñentes que debe ter un sistema de financiamento universitario, segundo as recomendacións do Consello de Universidades e da Conferencia Xeral de Política Universitaria (2010), e o novo plan de financiamento do SUG. Así, compróbase que o deseño do PFSUG15 seguiu de maneira clara as recomendacións do documento do Consello de Universidades.

Pola súa parte, na táboa 6 reflíctese en que medida as recomendacións contidas no *Documento de financiación universitaria 2010* foron tidas en conta nos principios rexedores do PFSUG15. De novo, constátase que en liñas xerais o PFSUG15 segue as recomendacións do informe do Consello de Universidades.

Polo que respecta ao principio de estabilidade financeira, o PFSUG15 establece medidas que permiten alcanzar a maioría de obxectivos, agás o que fai referencia ao incremento do financiamento a medida que aumentan os resultados. Con todo, no horizonte de crise económica actual, a vinculación do financiamento por resultados á evolución do PIB pode ter un efecto contrario ao buscado, repercutindo negativamente nos fondos recibidos polas universidades.

En canto ao principio de suficiencia financeira, o PFSUG15, por tratarse dun sistema de financiamento claramente condicionado pola actual crise económica, resulta un modelo pouco ambicioso, xa que se cifra como obxectivo que o gasto público universitario en Galicia chegue ao 1%, medio punto por baixo dos valores medios da UE-19. Ademais, como xa se mencionou, a vinculación da evolución dos fondos ben ao PIB ou ben aos incrementos retributivos do persoal na Comunidade Autónoma, que poden experimentar unha nova redución ou unha conxelación nunha contorna como a actual, non garanten que se alcance o principio de suficiencia financeira.

Táboa 5.- Estructura xeral do programa plurianual de financiamento do *Documento de financiación universitario 2010* e o novo plan de financiamento do SUG

Compoñentes do financiam. universit.	<i>Documento de financiación universitaria 2010</i>	PFSUG15	% Fondos SUG 2011	% Fondos SUG 2015
Financiamiento estrutural	Transferencias fixas	Custos estruturais Investim. de repar. e mellora Consellos sociais ACSUG INEF Galicia Prazas vinculadas ao SERGAS	80,9	78,6
	Transfer. por capacid. investig.	Subv. por capacid. investig.		
	Transfer. para a compensación dos custos inducidos polas normativas estatal e autonóm.	Subv. para a compensación de custos por normativas		
Financiamiento por resultados	Transfer. por result. docentes	Subv. por resultados docentes	14,4	17,0
	Transferencias por resultados de investigación	Subvención por resultados de investigación		
	Transfer. por resultados de transferencia tecnolóx. e innov.	Subvención por resultados de transferencia tecnolóxica		
Financiam. por mellora da calidade	Transfer. pola mellora da calidade e desenvolv. da contorna	Financiamiento por mellora da calidade	4,7	4,4

FONTE: Elaboración propia a partir do PFSUG15 e do *Documento de financiación universitaria 2010*.

Táboa 6.- Obxectivos de financiamento universitario e do PFSUG15

Principio	Obxectivo	PFSUG15	Axuste
Estabilidade financeira	Establecer un horizonte temporal amplo	O novo modelo terá unha vixencia quinquenal (2011-2015)	SI
	Manter os criterios de financiamento ao longo do tempo	Fíxase un reparto inicial e a tendencia a seguir nos próximos cinco anos	SI
	Facer compatibles os cambios normativos con regras de evolución de recursos que respecten os obxectivos perseguidos	Establécese un fondo específico de 1,098 millóns de euros para os cambios normativos (0,3% dos fondos do ano 2011)	SI
	Incrementar o financiamento a medida que aumentan os resultados, dentro do compromiso de austeridade orzamentaria	Non se establece ningún mecanismo para asegurar este obxectivo. En cambio, penalizarase con menos financiamento a non consecución de resultados	NON
	Consideración de variables de incerteza nos plans de financiamento que deberían servir para compartir riscos financeiros entre as universidades e a Administración educativa autonómica	A evolución da partida "financiamiento por resultados" (14,4% dos fondos do ano 2011) faise depender do crecemento do PIB a prezos de mercado	SI

Táboa 6 (continuación).- Obxectivos de financiamento universitario e do PFSUG15

Principio	Obxectivo	PFSUG15	Axuste
Suficiencia financeira	Compromiso para que as universidades melloren os seus ingresos, aproximando o seu financiamento ao 1,5% do PIB	O obxectivo para o ano 2015 é alcanzar o 1% do PIB	Parcial
	O volume de recursos por unidade de servizo na actividade docente debe cubrir os seus custos e a parte estrutural	No ano 2015, un 78,6% dos fondos será financiamento estrutural	SI
	A evolución dos recursos achegados polo plan de financiamento en termos reais corresponderase ao volume de servizos prestados	Prevese a actualización do financiamento por resultados e dos fondos estruturais en función da evolución do PIB e dos incrementos retributivos do persoal ao servizo da Comunidade Autónoma, respectivamente. Agora ben, non existe necesariamente un vínculo entre estes indicadores e o volume de servizos prestados	Parcial
	Necesidade de coñecer con detalle a suficiencia financeira actual e establecer unha avaliación realista das posibilidades futuras de financiamento	Esixencia ás universidades de presentar un plan de sostibilidade financeira	SI
Eficiencia no sistema universitario	A asignación de recursos debe favorecer a eliminación das debilidades e deficiencias no funcionamento do sistema universitario	No ano 2011 un 14,5% do financiamento repartirase por resultados. Esta porcentaxe irá incrementándose paulatinamente ata superar o 30% no ano 2015	SI
	Criterios de asignación explícitos, baseados especialmente na obtención de resultados en docencia, investigación e desenvolvemento tecnolóxico e transferencia	Coñécense con anterioridade os indicadores que guiarán o reparto dos fondos da subvención por resultados de 2013-2015. Porén, descoñécense os que se utilizarán para o reparto dos custos estruturais	Parcial
	Fomento da actividade de I+D+i: consecución de sexenios, transformación do coñecemento en mellora da competitividade, cooperación con outros centros de investigación e a captación e promoción de talento	No ano 2011 un 12% do financiamento irá destinado a estes obxectivos. Estes fondos crecerán a un ritmo superior á evolución do PIB rexional mentres dure o PFSUG15	SI
	Mellora do axuste oferta e demanda: os axustes deben responder ás preferencias sociais e aos custos de prestación de servizos	Tense en conta a porcentaxe de alumnos que poden elixir unha titulación en primeira opción	SI
	Adaptación ao EEES: a modernización docente e metodolóxica debe considerarse como unha das prioridades de adaptación ao EEES	Non se contempla de forma específica unha partida de fondos destinados á completa adaptación das novas titulacións ao EEES	NON
Equidade institucional	Distribuír os recursos entre as universidades con criterios explícitos e proporcionais ás súas actividades	A maior parte do orzamento será en función da herdanza adquirida. Non se ten en conta a tipoloxía de alumnos a tempo completo, os créditos avaliados, os créditos aprobados sobre os créditos avaliados, e o grao de progreso da carreira académica horizontal e a activ. docente. O recoñecemento das actividades de excelencia en investigación mídese utilizando o número de sexenios conseguidos e de recursos captados, considerándose os recursos captados polos servizos a terceiros de I+D+i e polas convocatorias competitivas	Parcial
	Tratar por igual ao homoxéneo e xustificar o recoñecemento a realidades distintas a través de criterios explícitos e consensuados	Pártese da situación anterior no reparto de fondos, aínda que se van introducindo cambios co paso do tempo	Parcial

FONTE: Elaboración propia a partir do *Documento de financiación universitaria 2010* e do PFSUG15.

Por primeira vez introdúcese de forma significativa uns criterios de reparto baseados en resultados, cos que se pretende mellorar a eficiencia do SUG. O importe dos fondos así repartidos supón no ano 2011 un 12% do total, aínda que se espera que no ano 2015 o importe total distribuído en función dos resultados alcance un 30%. Así mesmo, búscase corrixir algunhas das debilidades do SUG tales como o desaxuste entre oferta e demanda ou o menor desenvolvemento de actividades de I+D+i e transferencia da tecnoloxía, cuxo volume de financiamento representa no ano 2011 un 12% dos fondos. Eses recursos crecerán a un ritmo superior á evolución do PIB rexional. Pola contra, descóidase a eficiencia relacionada coa docencia. En particular, o PFSUG15 non dota ningún fondo específico para favorecer a adaptación ao EEES.

Finalmente, e polo que respecta á equidade institucional, parece constatar que o obxectivo de distribuír os recursos entre as universidades con criterios explícitos e na súa maior parte proporcionais ás actividades realizadas queda algo diluído co excesivo peso do financiamento estrutural. Ademais, non se teñen en conta criterios tan utilizados como os créditos avaliados fronte aos créditos aprobados, nin tampouco queda demasiado claro o grao de progreso da carreira académica horizontal e da actividade docente. En cambio, préstaselles unha especial atención ás cuestións relacionadas coa investigación.

Ademais, resulta paradoxal que, aínda que se sinala explicitamente a existencia de diferenzas entre as universidades baseadas, entre outras, en cuestións históricas ou de tamaño, non figure no plan de financiamento ningún indicador para cuantificar a súa relevancia nin tampouco como afectan estas ao reparto dos fondos.

Finalmente, a táboa 7 permite un exercicio de comparación entre a proposta de indicadores de seguimento do *Documento de financiación universitaria 2010* e do PFSUG15. Compróbase que o reparto dos fondos condicionados ao cumprimento de obxectivos utiliza cando menos doce indicadores (dun total de vinte) similares aos formulados no *Documento de financiación universitaria 2010*. Este sería o caso dos alumnos matriculados a tempo completo e do tempo medio en atopar un emprego (adaptación ás necesidades sociais), da cualificación do PDI, da taxa de graduación e dos alumnos de posgrao por graduado (docencia), da produción científica (investigación), dos resultados de investigación e dos ingresos por transferencia (transferencia de tecnoloxía), dos alumnos de intercambio (proxección internacional), da porcentaxe de persoal de administración e servizos (PAS) en programas de formación (xestión) e dos alumnos matriculados na opción preferida e da produción científica, neste segundo caso por campus.

Pola contra, introdúcese indicadores novos como, entre outros, os programas de doutoramento con mención de calidade ou con selo de excelencia, o número de sexenios concedidos entre sexenios potenciais por profesorado doutor, os ingresos de investigación por proxectos competitivos (en investigación), o número de meses de estadía do persoal docente e investigador (PDI) en universidades estranxeiras (proxección internacional), a formación en valores e o número de teses

de doutoramento lidas en galego (integración coa contorna), a certificación de implantación de sistemas de calidade de xestión (xestión) e os sexenios nos campus periféricos (campus). Sumando as ponderacións de cada unha das actuacións obteríase que no PFSUG15 un 62,5% dos fondos destinados á mellora de indicadores se basean na proposta do *Documento de financiación universitaria 2010*.

Táboa 7.- Proposta de indicadores de seguimento do PFSUG15 e do *Documento de financiación universitaria 2010*

Área do indicador e ponderación global	Indicador PFSUG15 e ponderación individual	Definición do indicador do PFSUG15	<i>Documento de financiación universitaria 2010</i>
Adaptación ás necesidades sociais (5%)	Alumnos matriculados na súa opción preferida (2,5%)	Número de estudantes que se matriculan na súa primeira opción entre o número total de alumnos que ingresan en graos	Oferta e demanda. Matrícula de novo ingreso en primeira opción de preinscrición con respecto á matrícula de novo ingreso
	Tempo medio en atopar un emprego (2,5%)	Tempo medio que tardan os alumnos graduados en atopar un emprego relacionado coa súa formación	Inserción laboral. Taxa de titulados universitarios ocupados un ou cinco anos despois de finalizar os estudos
Docencia (25%)	Cualificación do PDI (10%)	Porcentaxe do PDI doutor	PDI. Porcentaxe de PDI doutor
	Taxa de graduación (7,5%)	Número de alumnos que rematan os seus estudos ao seu debido tempo	Taxa de graduación. Porcentaxe de estudantes que finalizan os estudos no tempo previsto no plan de estudo ou nun ano académico máis
	Alumnos de posgrao por graduado (7,5%)	Alumnos de nova matrícula en posgrao por alumno graduado no curso anterior	Transición a posgrao. Taxa de transición a estudos de máster/doutoramento
Investigación (30%)	Producción científica (7,5%)	Número de artigos en revistas científicas incluídas nas bases de datos ISI/JCR ponderadas polo índice de impacto da publicación entre o PDI doutor	Indicadores de I+D+i. Número de publicacións con respecto ao número de investigadores
	Programas de doutoramento con mención de calidade ou con selo de excelencia (4,5%)	Número de programas de doutoramento con mención de calidade ou con selo de excelencia entre o número total de programas de doutoramento	Non equivalente
	Resultados de investigación. De carácter académico. Sexenios (10,5%)	Número de sexenios concedidos ao PDI doutor entre o número total de sexenios posibles por PDI doutor	Non equivalente
	Ingresos de investigación por proxectos competitivos (7,5%)	Ingresos por proxectos competitivos entre o número de PDI doutor	Non equivalente

Táboa 7 (continuación).- Proposta de indicadores de seguimento do PFSUG15 e do *Documento de financiación universitaria 2010*

Área do indicador e ponderación global	Indicador PFSUG15 e ponderación individual	Definición do indicador do PFSUG15	<i>Documento de financiación universitaria 2010</i>
Transferencia de tecnoloxía (15%)	Resultados de investig. Patentes en explotación (7,5%)	Número de patentes e rexistros de software concedidos entre o número de PDI doutor	Transferencias do coñecemento. Patentes solicitadas na EPO (por millón de habitantes)
	Ingresos por transferencia (7,5%)	Ingresos procedentes de contratación con terceiros en función do artigo 83.1 da LOU entre o número de PDI doutor	Transferencia do coñecemento. Importe en millóns de euros de contratos, proxectos e convenios das universidades con empresas
Proxección internacional (10%)	Alumnos de intercambio (5%)	Alumnos de programas de intercambio internacional entre alumnos matriculados na universidade	Mobilidade internacional. Porcentaxe de estudantes estranxeiros sobre o total de estudantes matriculados
	Nº de meses de estadia en universidades estranxeiras (5%)	Número de meses de estadia do PDI en países estranxeiros entre o PDI total da universidade	Non equivalente
Integración coa contorna (5%)	Acción social. Formación en valores (2,5%)	Número de alumnos de voluntariado, participación e cooperación entre o número total de alumnos da universidade	Non equivalente
	Nº de teses de doutoramento lidas en lingua galega (2,5%)	Número de teses de doutoramento lidas e aprobadas en galego entre o número de teses de doutoramento lidas	Non equivalente
Xestión (5%)	Porcentaxe de PAS en programas de formación (2%)	Número de PAS que participa en programas de formación entre o número total de PAS	Indicador de recursos humanos. Porcentaxe de PAS en programas de formación
	Certificación de implantación de sistemas de calidade de xestión (3%)	Número de servizos ou de centros con certificación de sistemas de calidade de xestión entre o número total de servizos ou de centros	Non equivalente
Campus (5%)	Alumnos matriculados na súa opción preferida nos Campus de Ferrol, Lugo, Ourense e Pontevedra (1,5%)	Número de estudantes que se matriculan na súa primeira opción entre o número total de alumnos que ingresan en graos nestes catro campus	Oferta e demanda. Matrícula de novo ingreso en primeira opción de preinscrición con respecto á matrícula de novo ingreso por campus
	Producción científica nos Campus de Ferrol, Lugo, Ourense e Pontevedra (1,5%)	Número de artigos en revistas científicas incluídas nas bases de datos ISI/JCR ponderadas polo índice de impacto da publicación entre a porcentaxe de PDI doutor nestes catro campus	Indicadores de I+D+i. Número de publicacións con respecto ao número de investigadores por campus
	Sexenios nos Campus de Ferrol, Lugo, Ourense e Pontevedra (2%)	Número de sexenios concedidos ao PDI doutor entre o número total de sexenios posibles por PDI doutor nestes catro campus	Non equivalente

FONTE: Elaboración propia a partir do PFSUG15 e do *Documento de financiación universitaria 2010*.

5. CONCLUSIONES

Desde que Galicia recibiu as competencias en materia de financiamento das universidades, os sucesivos plans de financiamento permitiron rebaixar as distancias financeiras en relación ás UPPE, aínda que estas diferenzas persisten debido en parte á menor capacidade financeira da Comunidade Autónoma galega en relación con outros territorios rexionais.

Neste traballo presentouse unha análise polo miúdo do PFSUG15 co obxecto de coñecer se o novo plan introduce melloras con respecto aos seus antecesores. Como se puido comprobar, o deseño do novo plan responde en liñas xerais ás recomendacións do *Documento de financiación universitaria* do Ministerio de Educación, incentivando que as universidades galegas melloren os seus resultados para conseguir maiores recursos, cando menos desde un plano teórico.

Así, o PFSUG15 incorpora notables melloras en relación cos seus predecesores. En primeiro lugar, o peso dos recursos que se repartirán tanto en función de convocatorias competitivas como de resultados pasará dun 12% no ano 2011 a máis dun 30% no ano 2015, polo que se espera alcanzar ganancias significativas na eficiencia interna das universidades. Isto supón unha importante ruptura cos orzamentos marcadamente incrementalistas dos plans precedentes.

En segundo lugar, e en liña co anterior, aínda que o PFSUG15 “asume” unha situación de *status quo* para o ano 2011, sobre todo no que se refire ao reparto da partida “custos estruturais”, no futuro unha parte crecente do financiamento estrutural terá en conta o logro das distintas institucións (ata un 20% dos custos estruturais no ano 2015). Deste modo, prodúcese unha transición suave desde plans de financiamento inmovilistas, que non valoraban o desempeño das universidades, cara a un sistema dinámico que premie aquelas que aposten pola busca da eficiencia na utilización dos recursos públicos.

Un terceiro avance foi o establecemento dun obxectivo de converxencia co esforzo financeiro público da media da OCDE. Para alcanzar ese obxectivo, a Administración obrígase a que varias partidas do PFSUG15, en particular aquelas baixo a rúbrica “financiamento por resultados”, crezan anualmente por riba do PIB rexional.

En cuarto lugar, as subvencións por resultados de investigación e transferencia tecnolóxica teñen un peso significativo nos fondos do SUG (un 12% no ano 2011), recoñecendo as diferentes actividades levadas a cabo polas universidades.

Ademais, e corrixindo erros que se arrastraban en plans pasados, establécese unha comisión de seguimento do PFSUG15 con atribucións bastante máis amplas que as de ser un simple controlador. Esta tarefa resulta especialmente importante dada a incerteza da contorna económica. A modo de exemplo, baste pensar que se a evolución do PIB rexional fose negativa, algo que sucedeu nos últimos trimestres da década de 2010, sería preciso reconducir os obxectivos “macro” de financiamento para alcanzar a media da OCDE (un 1% do PIB), obxectivo formulado para o ano 2015 pola Administración autonómica no anexo ao PFSUG15 (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010).

Pola contra, tamén se detectaron certos aspectos que son mellorables. En primeiro lugar, a Administración autonómica está desperdiciando un tempo valioso ao esperar ata o ano 2013 para repartir a “subvención por resultados” utilizando indicadores, pois, dado que estes están definidos desde o ano 2010, podería iniciarse a súa aplicación inmediata.

En segundo lugar, aínda que se inclúen partidas específicas para o fomento das actividades de investigación e de transferencia tecnolóxica, no ano 2011 está prevista a desaparición do plan INCITE, polo que haberá que agardar un tempo para coñecer a incidencia deste cambio de políticas sobre os resultados de investigación e de transferencia tecnolóxica.

En terceiro lugar, e malia o enorme compromiso manifestado, as estimacións realizadas fan prever que a dotación será insuficiente para alcanzar no ano 2015 a media das UPPE, situando nese ano o financiamento por alumno do SUG nun intervalo de entre os 5.800 e os 6.300 euros. É máis, pode que a porcentaxe do PIB rexional transferida ao sistema universitario pola vía dos recursos públicos caia por baixo do 0,8%, cifra alcanzada no ano 2008.

Finalmente, a adaptación completa do sistema universitario ao EEES, probablemente o fito máis importante ao que se enfrontaron as universidades españolas nos últimos trinta anos, non figura nos obxectivos do PFSUG15.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, J. (1997): “Teoría e realidade do plan de financiamento (1990-1996) das universidades galegas”, *Revista Galega de Economía*, 6 (1), pp. 51-70.
- CASTRO, M.; FERNÁNDEZ, S. (2002): “El modelo de financiación del sistema universitario gallego a partir de 1996”, en S. Lago e A. Vaquero [coord.]: *O Sistema Universitario Galego: balance e perspectivas*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, IDEGA.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES; CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA (2010): *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)*. (17 de maio de 2011). <<http://www.educacion.es/dctm/eu2015/documento-de-financiacion-26042010.pdf?documentId=0901e72b800d97ce>>.
- CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL DE GALICIA (2003): *O financiamento do Sistema Universitario Galego*. (Informe 1/2004). Santiago de Compostela: CES Galicia.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2007): *Estrategia Universidad 2015. Universidades para el progreso, el bienestar y la competitividad*. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación. (17 de maio de 2011). <<http://www.educacion.es/dctm/universidad2015/documentos/estrategiauniversidad2015.pdf?documentId=0901e72b80049f2b>>.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011): *Datos y cifras del sistema universitario español 2010-11*. Madrid: Ministerio de Educación. (17 de maio de 2011). <<http://www.educacion.es/dctm/ministerio/educacion/universidades/estadisticas-informes/novedades/2011-datos-cifras-10uv.pdf?documentId=0901e72b809384a4>>.
- FERNÁNDEZ, S. (2001): *Modelos de financiación de la educación superior: una aplicación al sistema universitario gallego*. (Tese de doutoramento). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.

- FERNÁNDEZ, S. (2003): "Acuerdo de financiación del sistema universitario de Galicia (Programa 2000-03): resultados financieros", en M.J. San Segundo e R. Zorrilla [ed.]: *Economía de la Educación, Actas de las XII Jornadas de la AEDE*, pp. 461-472. Madrid: Universidad Carlos III.
- FERNÁNDEZ, S.; VAQUERO, A. (2006): "La nueva financiación del Sistema Universitario de Galicia: algunas consideraciones", *Revista de Estudios Regionales*, 76, pp. 49-75.
- GALICIA. CONSELLERÍA DE CULTURA, EDUCACIÓN E ORDENACIÓN UNIVERSITARIA (2010): *Plan de financiamento do Sistema Universitario de Galicia. 2011-2015*. (Documento base e anexo). Santiago de Compostela: Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria. (17 de maio de 2011). <<http://www.edu.xunta.es/web/node/1896>>.
- GALICIA. CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN E ORDENACIÓN UNIVERSITARIA (2010): Resolución de 22 de decembro de 2010, pola que se dispón a publicación do acordo asinado polas Consellerías de Educación e Ordenación Universitaria, Facenda e Economía e Industria e as Universidades de Santiago de Compostela, A Coruña e Vigo para o Plan de Financiamento do Sistema Universitario de Galicia 2011-2015. *Diario Oficial de Galicia*, nº 11, de 18/01/11. Santiago de Compostela: Consellería de Educación e Ordenación Universitaria. (17 de maio de 2011). <[http://www.xunta.es/dog/Dog2011.nsf/69dbe571cfe9ff2ec1257251004b10d8/47010b266a4ab477c125781b00527bce/\\$FILE/DOG_20110118_NUM_011.PDF](http://www.xunta.es/dog/Dog2011.nsf/69dbe571cfe9ff2ec1257251004b10d8/47010b266a4ab477c125781b00527bce/$FILE/DOG_20110118_NUM_011.PDF)>.
- GALICIA. CONSELLERÍA DE FACENDA (2010): *Plan Estratégico Galicia 2010-14, Horizonte 2020*. Santiago de Compostela: Consellería de Facenda. (17 de maio de 2011). <http://www.conselleriadefacenda.es/plan-estratexico/pdfs/plan_estratexico_version_web.pdf>.
- HERNÁNDEZ, J. (varios anos): "Información académica, productiva y financiera de las universidades públicas de España", en CRUE: *La universidad española en cifras*. Madrid: CRUE.
- LAGO, S.; VAQUERO, A. (2002) [coord.]: *O Sistema Universitario Galego: balance e perspectivas*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, IDEGA.
- MUÑOZ, E.; FERNÁNDEZ, S.; VAQUERO, A.; NEIRA, I.; RUZO, E.; FILGUEIRA, A.; GÓMEZ, M.L. (2004): *Los costes de calidad del Sistema Universitario de Galicia*. Santiago de Compostela: ACSUG.