

EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD GALLEGA 2011-2015: PREVISIÓN DE FONDOS Y BALANCE

SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ* / ALBERTO VAQUERO GARCÍA**

*Universidad de Santiago de Compostela / **Universidad de Vigo

RECIBIDO: 26 de mayo de 2011 / ACEPTADO: 22 de diciembre de 2011

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

Palabras clave: Financiación universitaria / Indicadores de resultados / Esfuerzo financiero / 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 diciembre de 2010, prácticamente rozando el límite de ejecución del modelo de financiación del Sistema Universitario de Galicia (SUG) aprobado en el año 2005, la *Consellería de Educación e Ordenación Universitaria* de la *Xunta de Galicia* llegó a un acuerdo con las tres universidades gallegas –la Universidad de Santiago de Compostela (USC), la Universidad de A Coruña (UDC) y la Universidad de Vigo (UVI)– para aprobar el nuevo plan de financiación universitaria.

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

Para analizar esta serie de cuestiones, este artículo se estructura de la siguiente manera. Tras esta introducción, en la sección 2 se repasan brevemente las diferentes etapas en la financiación del SUG y se analiza su posición en el contexto financiero de las universidades españolas. En la sección 3 se estudia con detalle el vigente plan de financiación, comparándolo con el sistema anterior y realizando una simulación para los próximos años. En la sección 4 se delimita el grado de ajuste del plan de financiación universitario gallego dentro del marco de financiación del Sistema Universitario Español (SUE). Finalmente, a modo de corolario, en la sección 5 se establecen una serie de conclusiones.

2. LA FINANCIACIÓN DEL SUG: UN BREVE REPASO HISTÓRICO

2.1. ETAPAS EN LA FINANCIACIÓN DEL SUG¹

Cuando Galicia recibe sus competencias en materia universitaria, la financiación era de 720 euros/estudiante, una cifra muy baja si se tiene en cuenta la situación del resto de las universidades españolas. A partir de ese momento se pueden diferenciar cuatro etapas, en función de los distintos planes de financiación aprobados:

– *Primer período: 1990-1996.* Hasta el año 1989 la USC era la única universidad en Galicia, con campus en las principales ciudades. Tras la aprobación del decreto de segregación de ese año, la *Xunta de Galicia* diseña su primer *Plan de financiación do SUG 1990-1996*, cuyo principal objetivo era tratar de igualar desde la perspectiva financiera las dos nuevas universidades creadas: la UDC y la UVI, pues sus centros y campus disponían de menores recursos por alumno (Álvarez, 1997).

Durante este primer sexenio el principal logro fue aproximar las dotaciones en transferencias entre las tres universidades gallegas, objetivo que se consiguió con relativo éxito, ya que en el año 1996 la transferencia real por alumno fue de 1.568 euros para la UDC y de 1.520 euros para la UVI, frente a los 1.664 euros de la USC (Fernández, 2001).

– *Segundo período: 1997-1999.* Tras vencer el plazo de aplicación del primer *Plan de financiación do SUG*, en el año 1997 se establece una prórroga del plan anterior por tres años más. Durante este período, la subvención corriente percibida por las universidades se obtiene multiplicando el número de alumnos del año anterior por el módulo por alumno de ese mismo año, estableciendo además una corrección por la inflación. Los resultados de este mecanismo no fueron del agrado de las universidades, ya que se había pasado de un sistema de financiación mediante fórmulas, a partir del número de alumnos equivalentes a tiempo

¹ Para un análisis más pormenorizado de los primeros planes de financiación del SUG, véanse Fernández (2001), Castro y Fernández (2002), Lago y Vaquero (2002), Fernández (2003) o Fernández y Vaquero (2006).

completo, a la ausencia *de facto* de un verdadero mecanismo de financiación. Todo esto generó un proceso continuado de negociación presupuestaria que se tradujo en tensiones entre las diferentes universidades y la *Consellería de Educación e Ordenación Universitaria* debido a la naturaleza claramente incrementalista del modelo, que tenía poco en cuenta el comportamiento eficiente de las universidades.

– *Tercer período: 2000-2004*. En el año 2000 entra en vigor el *Acordo de financiamento do SUG. Programa 2000-2003*. Para poder ajustar la financiación a las diferentes necesidades de cada titulación y centro, se llegó al acuerdo de establecer el coste de estas basándose en el grado de experimentalidad y en el ciclo educativo del crédito impartido. Sin embargo, en la práctica, debido a la caída del alumnado, la mayor parte de las subvenciones fueron calculadas a partir de la dotación del año 1999, actualizadas en función de la inflación, por lo que se convirtió también en un modelo básicamente incrementalista. Además, y aunque estaba previsto que el acuerdo finalizase en el año 2003, mantuvo su vigencia hasta finales del año siguiente.

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

Algunas de las deficiencias más importantes detectadas en el PFUG10 fueron, por un lado, la ausencia de un análisis previo de la situación financiera, que dificultó el diseño y la posterior ejecución del fondo de nivelación para reducir las perennes desigualdades entre las tres universidades; por otro lado, el plan no permitió planificar, ya que en su diseño no se hizo referencia expresa a indicadores tan generalmente aceptados como el gasto en educación universitaria en relación con el PIB regional o el gasto por alumno, sino que la evolución de los fondos se vinculaba a la de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la *Xunta de Galicia*. Asimismo, es necesario señalar que el plan nació con una falta de criterios de reparto claros en algunas de las partidas, predominando aquellos de naturaleza fundamentalmente incrementalista, lo cual no fomentaba mejoras en la eficiencia del sistema universitario. Finalmente, la crisis económica se tradujo en fuertes recortes presupuestarios, especialmente en los años 2009 y 2010, que desvirtuaron los objetivos iniciales del PFUG10.

2.2. LA POSICIÓN DEL SUG EN EL CONTEXTO FINANCIERO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

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

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

		2000	2002	2004	2006	2008	Tasa de crecimiento medio anual
Sobre el número de estudiantes (en euros)							
Transferencias corrientes de las Administraciones educativas	SUG	2.216	2.580	2.992	3.967	5.408	18,00%
	UPPE	2.470	3.140	3.848	4.787	5.791	16,80%
Recursos públicos	SUG	2.810	3.559	4.302	5.623	7.788	22,14%
	UPPE	3.254	4.166	5.003	6.237	7.776	17,37%
Recursos privados	SUG	692	827	1.225	1.505	1.608	16,55%
	UPPE	1.056	1.105	1.355	1.507	1.744	8,14%
Sobre el PIB a precios de mercado (en %)							
Transferencias corrientes de las Administraciones 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 la renta <i>per capita</i> (en %)							
Transferencias corrientes de las Administraciones educativas/NE	SUG	18,24	18,68	18,89	21,41	26,29	5,52%
	UPPE	15,78	17,79	19,53	21,50	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%

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

Los tres primeros indicadores hacen referencia a la financiación media por estudiante que se obtiene por la vía de las transferencias corrientes de la Administración educativa, de los recursos públicos y de los recursos privados, respectivamente. Estos indicadores permiten una aproximación a la financiación neta media que cubriría los costes de formación de los alumnos. En general, esos fondos han experimentado un importante crecimiento durante la última década: en términos anuales medios, más de un 16% en el caso del SUG y de un 8,14% en el de las UPPE (gráfico 1). Este mayor ritmo de crecimiento de los fondos del SUG ha permitido que la financiación por estudiante en el año 2008 se situara únicamente un 10% por debajo de la financiación de las UPPE (gráfico 2).

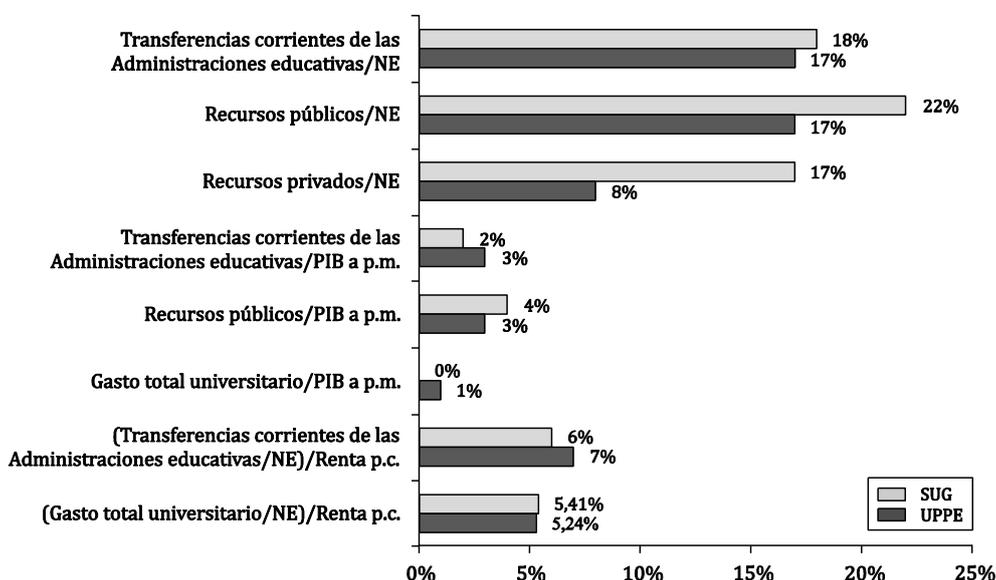
Por su parte, los indicadores transferencias corrientes de las Administraciones educativas, recursos públicos y gasto total universitario sobre el PIB a precios de mercado miden el esfuerzo financiero. En general, los recursos públicos destina-

dos a financiar la educación superior no alcanzan el 1% del PIB ni en el caso del SUG ni en el de las UPPE. Por lo tanto, seguimos alejados del esfuerzo financiero educativo realizado en términos medios por las economías de los países desarrollados. A diferencia de lo que sucedía con los indicadores de financiación por alumno, el SUG se sitúa por encima de las UPPE; a modo de ejemplo, podemos señalar que en el año 2008 el porcentaje que representan los recursos públicos y el gasto total universitario sobre el PIB a precios de mercado supera en un 20% la media de las UPPE (gráfico 2). Este resultado es más el reflejo de un menor PIB regional gallego en relación con otras comunidades que de una adecuada financiación (CES, 2003; Muñoz *et al.*, 2005; Fernández y Vaquero, 2006).

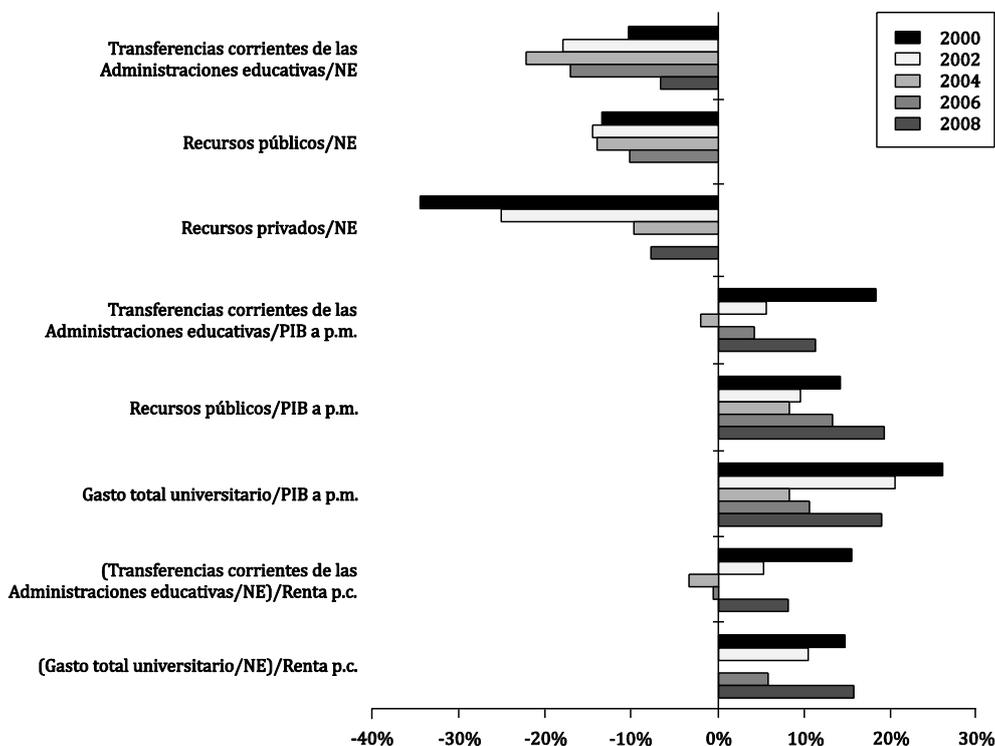
Los dos últimos indicadores también reflejan el esfuerzo financiero por alumno. De nuevo se repiten los resultados. Así, las UPPE y el SUG han realizado un notable esfuerzo durante los últimos años, consiguiendo que el gasto total por alumno represente en el año 2008 un 45,48% y un 39,25% de la renta *per capita* gallega y española, respectivamente. El esfuerzo en este sentido ha crecido a una media anual superior a un 5% en ambos casos (gráfico 1).

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

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



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

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

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

3. EL PLAN DE FINANCIACIÓN DEL SUG 2010-2015

Una vez señalada la evolución de los planes de financiación del SUG, el objeto de esta sección es analizar en detalle el *Plan de financiación do SUG 2011-2015* (PFSUG15), profundizando en el estudio de su nivel de eficiencia y suficiencia.

3.1. DESCRIPCIÓN DEL PLAN

Desde la *Xunta de Galicia* se ha señalado que el PFSUG15 tiene como principios rectores la estabilidad financiera, la suficiencia, la eficiencia y la equidad institucional, coincidiendo en su mayoría con los establecidos en el PFSUG10. Un gran avance con respecto al anterior plan es el establecimiento de un objetivo de convergencia con el esfuerzo financiero público de la media de la OCDE. En particular, se pretende que en el año 2015 las transferencias públicas al SUG representen el 1,01% del PIB gallego (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010, p. 37 del anexo). Para ello, como se verá a continuación, se vincula el

crecimiento de varias partidas del PFSUG15 a la evolución del PIB regional. Además, y dado que el esfuerzo financiero en relación con el PIB no es sinónimo de suficiencia financiera por alumno en casos como el de Galicia, con un PIB relativamente bajo, en el anexo del PFSUG15 también se establece como objetivo alcanzar en el año 2015 la media de financiación por alumno existente en el SUE (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010, p. 37 del anexo).

El PFSUG15 dota tres fondos: 1) el estructural, 2) el de resultados, y 3) el de calidad (tabla 2). La partida más importante es el fondo estructural, que engloba los recursos destinados al funcionamiento del SUG. Esta se articula en tres programas: una subvención fija de más de 306,4 millones de euros; 0,56 millones en concepto de subvención por capacidad investigadora, que se repartirá entre las tres universidades gallegas a través de convocatorias competitivas para líneas de investigación consideradas en el *Plan Estratégico Galicia 2010-2014*²; y cerca de 1,09 millones de euros de subvención para la compensación de costes derivados de nuevas normativas.

La subvención fija es, sin duda, la partida más importante, ya que supone cerca de un 80,5% de todo el presupuesto del SUG. Además, estos fondos se actualizarán siguiendo los incrementos retributivos, básicos y complementarios, del personal al servicio de la Comunidad Autónoma, con la excepción de la financiación destinada a la RAM, que se mantendrá inalterable, y a las destinadas a los consejos sociales y la *Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG)*, que no se especifica si variarán.

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

Este cambio supone, desde el punto de vista de la eficiencia interna, una importante ruptura con el pasado, al pasar de unos presupuestos inmovilistas a otros mucho más dinámicos, donde priman más los fondos variables destinados a mejorar la calidad y la innovación. Ahora bien, esos criterios no han sido fijados inicialmente en el plan, existiendo la obligación de presentarlos como apéndice al acuerdo antes del 31 de julio de 2011 (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010). Esta indefinición en el momento de firma del acuerdo

² El *Plan Estratégico Galicia 2010-2014* establece cinco grandes objetivos de actuación: cohesión social, bienestar y calidad de vida; dinamización económica, crecimiento y empleo; economía del conocimiento; sustentabilidad ambiental y equilibrio territorial; y Administración austera, eficiente y próxima al ciudadano (Consellería de Facenda, 2010).

provoca que las universidades no conozcan cómo se va a repartir cerca de un 15% de los fondos, creando una gran incertidumbre e introduciendo un componente importante de inestabilidad financiera en sus presupuestos.

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

A la financiación estructural le siguen en importancia los fondos destinados a la financiación por resultados, con un 14,4% del presupuesto total para el año 2011. Se formula un incremento anual de estos fondos en un porcentaje superior al crecimiento anual del PIB regional en términos nominales. En la financiación por resultados se distinguen, a su vez, tres apartados: 1) subvención por resultados, 2) subvención por resultados de investigación, y 3) subvención por resultados de transferencia tecnológica.

La partida subvención por resultados representa otra de las grandes novedades del PFSUG15. Se establece como un instrumento para trabajar objetivos de mejora en cada una de las ocho áreas de acción establecidas en el plan: adaptación a las necesidades sociales, docencia, investigación, transferencia de tecnología, proyección internacional, responsabilidad social, gestión y campus universitarios periféricos. Así, los fondos asignados se repartirán en función de los contratos-programa que se firmarán de forma individualizada con cada una de las universidades.

El PFSUG15 representa, en este sentido, un avance importante con respecto al PFUG10 por diversas razones: 1) el porcentaje de recursos que se reparte a través de contratos-programa se eleva en el primer año de vigencia del plan, pasando de un 1% a un 2,5% (tabla 1); 2) se establece que el importe a distribuir por la vía de la subvención por resultados durante los años de vigencia de los segundos contratos-programa será como mínimo de un 10% de los créditos destinados a financiar las universidades del SUG; 3) se prevé que este fondo se incremente anualmente en un porcentaje igual al doble del crecimiento del PIB regional nominal; y 4) los indicadores que se utilizarán para medir el logro de cada universidad son conocidos desde el principio, así como sus ponderaciones sobre el total y su definición (tabla 7).

No obstante, existen varios aspectos que, en nuestra opinión, son cuestionables y otros que deberían mejorarse en relación con la asignación de la subvención por resultados. Así, en primer lugar, resulta difícil contar por el momento con una base de datos homogénea que permita el cálculo de los indicadores sin generar divergencias entre la Administración y las universidades. En segundo lugar, la línea de actuación "adaptación a las necesidades sociales" debería desaparecer o considerarse transversal, porque se sobreentiende que dentro del resto de las líneas de actuación las universidades ya han de responder a las demandas de la sociedad.

De hecho, los indicadores contenidos dentro de esta línea podrían encajar dentro de “docencia”. En tercer lugar, esas líneas de acción solo se trabajan en el período 2013-2015, ya que para el bienio 2011-2012 se establecen algo más de 19 millones de euros, cuyo reparto tendrá en cuenta el número de alumnos matriculados y los ingresos medios por proyectos competitivos de los últimos tres años en relación con el personal docente e investigador de cada universidad. Entendemos que ya en el año 2012 podría trabajarse con muchos de los indicadores propuestos.

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

- 1) Implican un mayor volumen de recursos que los asignados en el año 2005: un 37% más en el caso de la subvención por resultados de transferencia tecnológica y un 81% en el caso de la subvención por resultados de investigación. Sin embargo, estos incrementos tan elevados vienen matizados por el hecho de que a partir del año 2011 desaparece el *Plan Galego de Investigación, Desenvolvemento e Innovación Tecnolóxico* (INCITE) que hasta el momento subvencionaba la contratación y el mantenimiento de muchas plazas de investigadores vinculadas a la universidad gallega, de ahí que una parte significativa del presupuesto del PFSUG15 se destine a ellos.
- 2) Existe un compromiso de que los dos fondos crezcan anualmente un 3% por encima del incremento del PIB regional. En el PFUG10 no existía un compromiso de crecimiento establecido *a priori*.
- 3) Además, se repartirán de forma competitiva, algo que no quedaba claro con la partida “apoyo a la investigación y al desarrollo universitario” del PFUG10.

El fondo de financiación por mejora de la calidad destinará 18 millones de euros en el año 2011 a la mejora de aspectos docentes, de investigación y de creación y/o de adaptación de infraestructuras. Para el período 2012-2015 el reparto de los fondos queda vinculado al cumplimiento por parte de las universidades de los compromisos adquiridos en el plan de sustentabilidad de cada entidad. Por ello, se obliga a las tres universidades a presentar un plan de sostenibilidad financiera y a cumplir con los objetivos de equilibrio presupuestario durante los próximos cuatro años. En caso de que la *Xunta de Galicia* no constate el cumplimiento de los objetivos formulados, establecerá una penalización económica a cada universidad. Finalmente, formarían también parte de la financiación para mejora de la calidad los recursos facilitados a las universidades por cualquier *consellería*, entidad u organismo dependiente de la Comunidad Autónoma, sin precisar su importe.

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

Partidas	PFSUG15				PFUG 2010						
	2011	%	Crec.	Criterios de reparto		Partidas	2005	%	Crec.	Criterios de reparto	
				2011	2012-2015					2005	2006-2010
1. Financ. estr.	308.067.461	80,9									
1.1. Subv. fija	306.404.319	80,5			FFI (1)	240.136.382	80	t		26% UDC 44% USC 30% UVI	Increment.
1.1.1. Costes estructurales	290.056.637	76,2	r	28% UDC 43% USC 29% UVI	Cada año se incrementará en un 5% la proporción del fondo que se reparte en función de nuevos criterios fijados por los firmantes antes de 31/07/11						
1.1.2. Invers. en reparación y mejora	5.048.502	1,3	0%	29% UDC 39% USC 32% UVI	NE	RAM	17.429.352	6	0%	NE	NE
1.1.3. Consejos sociales	600.000	0,2	NE	33% UDC 33% USC 33% UVI	NE acordados entre consejos sociales y 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. Plazas del 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 el período 2013-2015 indicadores en las áreas de acción	CP (4)	2.429.000	1		25% UDC 50% USC 25% UVI	NE
2.2. Subv. result. investig.	38.011.995	10,0	(b)	CC	CC	FP PG	21.001.015	7		CC	CC
2.3. SRTT	7.210.313	1,9	(b)	CC	CC	AIDU	5.250.254	2		25% UDC 50% USC 25% UVI	NE
3. Financ. por mejora de la calidad	18.000.000	4,7	NE	26% UDC 44% USC 30% UVI	Condicionado al cumplimiento de planes de sostenib.	Fondo de nivelac.	5.000.000	2			

NOTAS: SERGAS: *Servizo Galego de Saúde*; SCI: Subvención por capacidad investigadora; SSCCN: Subvención para la compensación de costes por normativas; FR: Financiación por resultados; SRTT: Subvención por resultados de transferencia tecnológica; FFI: Fondo de financiación condicionado; CP: Contratos-programa; FP PG: Fondo de participación en el *Plan Galego de I+D+i*; AIDU: Apoyo a la investigación y al desarrollo universitarios; r: Incrementos retributivos básicos y complementarios del personal al servicio de la Comunidad Autónoma; t: Crecimiento anual de los ingresos no financieros de los presupuestos consolidados de la Comunidad Autónoma; CC: Convocatorias competitivas; NE: No especificado; (a) 2×%PIBrn: 2×Tasa de crecimiento anual del PIB regional en términos nominales; (b) %PIBrn+3%: Tasa de crecimiento anual del PIB regional en términos nominales+3%. (1) Siguiendo el anexo al plan de financiación (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010) cuando se establece la equivalencia entre el PFSUG15 y el PFSUG10, se incorporarán dentro del fondo de financiación incondicionado los sexenios y complementos retributivos autonómicos, un total de 10.640.000 euros, que tenían establecidos un porcentaje de incremento de un 10% en el año 2006, un 13% en el 2007 y en el 2008, de un 16% en el 2009 y en el 2010, y que se repartirían entre las tres universidades en función de lo indicado por la CNEAI y la ACSUG. (2) El PFSUG15 asigna a esta partida un crédito de 19.005.840 euros para el período 2011-2012. En la tabla se refleja el 50% de esa cantidad como correspondiente al año 2011. (3) Estos porcentajes se mantienen también en el año 2012 y se han establecido en función del número de estudiantes matriculados (incorporando un factor de corrección) y de los ingresos medios por proyecto competitivo en los últimos tres años en relación con el PDI. (4) Aunque en el anexo al plan de financiación (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010) al hacer la equivalencia entre el PFSUG10 y el PFSUG15 se equipara la financiación por contratos-programa a la subvención fija, resulta más adecuado asimilarla a la subvención por resultados, dados los criterios de reparto que se utilizan en el PFSUG15.

FUENTE: Elaboración propia a partir del PFSUG15 y de Fernández y Vaquero (2006).

3.2. PREVISIÓN DE FONDOS 2011-2015

Para tener una visión más completa del PFSUG15, la tabla 3 recoge una estimación de las cantidades que la Administración autonómica habría acordado transferir al SUG durante los cinco años de vigencia del plan. El objetivo es doble: en primer lugar, evaluar si los objetivos de esfuerzo financiero que se formulan en el PFSUG15 se consiguen, aproximándose a la situación del resto de las universidades españolas y, en segundo lugar, profundizar en la comparativa con respecto al PFUG10, y en particular en los criterios de reparto, con el objeto de evaluar si se alcanzan mejoras en la eficiencia “interna”, esto es, si se consigue una asignación eficiente de los recursos disponibles.

Es necesario advertir que se ha realizado un ejercicio de simulación que, como cualquier proceso de previsión, puede resultar cuestionable. Para ello, se utiliza información procedente de distintas fuentes y que, dada la incertidumbre del entorno económico actual, podría tener desviaciones importantes en el futuro. Así, los datos de partida son los siguientes:

- 1) El PIB nominal para España en los años 2009 y 2010 se obtiene a partir del INE. Desde el año 2011 se estima utilizando los porcentajes de crecimiento previstos por el Fondo Monetario Internacional en la *World Economic Outlook Database*.
- 2) Para el PIB nominal de Galicia en el año 2009 también se emplea la información del INE. A partir del año 2010 se aproxima asumiendo que el PIB gallego representa un 5,1% del PIB de España, como ha sucedido durante prácticamente toda la década, desde el año 2000, según esa misma fuente.
- 3) Los incrementos retributivos del personal al servicio de la Comunidad Autónoma, asumiendo un escenario optimista, se supone que coincidirán con la evolución de la inflación, dato obtenido de nuevo a partir de la *World Economic Outlook Database*. Por ello, si no se estableciesen incrementos o, incluso, si se aplicasen reducciones, como ya sucedió en el año 2010, las cifras que se presentan estarían sobrevalorando la financiación recibida por el SUG.
- 4) El número de estudiantes matriculados recoge para el bienio 2009-2010 los datos del Ministerio de Educación. Se estima que en el período 2011-2015 experimentarán una ligera caída de un 1% anual, ya que, con respecto a los datos del año 2008 (76.897 alumnos), en el 2009 se produce un decrecimiento de un 3%; sin embargo, en el 2010 parece que la disminución se frena, situándose cerca del 0,1%.

A partir de esta información se realizan las previsiones. Así, la columna “Cuantías recibidas según el Anexo (2010)” muestra las cantidades que, según la Consejería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria (2010), se habrían transferido a las universidades gallegas en el año 2010 y su encaje con las partidas equivalentes del PFSUG15. La columna “Cuantías fijadas en el DOG (2010)” recoge las cantidades aprobadas en el acuerdo, según lo publicado en el texto oficial del

PGSUG15. El resto de las columnas son estimaciones utilizando los criterios de crecimiento aprobados en el PFSUG15 y los datos reflejados en los anteriores puntos 1 a 4. Cuando no se especifica crecimiento alguno, la partida se ha dejado constante a lo largo de los cuatro años siguientes de vigencia del plan.

Tabla 3.- Previsiones de fondos del PFSUG15, 2011-2015

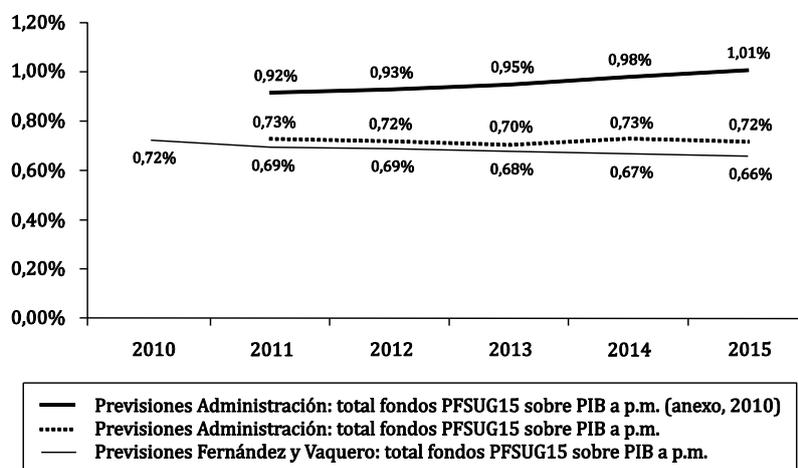
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB nominal España	1.062.591	1.075.405	1.102.290	1.141.273	1.184.695	1.230.856
Crecimiento en el PIB nominal de España o de Galicia (%)		1,21%	2,96%	3,54%	3,80%	3,90%
PIB nominal Galicia (a)	54.192	54.846	56.217	58.205	60.419	62.774
Incrementos retributivos del personal al servicio de la Comunidad Autónoma			1,14%	1,29%	1,45%	1,64%
Nº estudiantes matriculados (1º y 2º ciclo, grado, POP y doctorado) (b)	74.463	73.718	72.981	72.251	71.529	70.814
	Cuantías recibidas según el Anexo (2010)	Cuantías fijadas en el DOG (2010)	Previsiones	Previsiones	Previsiones	Previsiones
1. Financiación estructural		308.067.461	311.479.401	315.375.567	319.834.299	324.933.765
1.1. Subvención fija	272.359.302	306.404.319	309.816.260	313.712.425	318.171.158	323.270.623
1.1.1. Costes estructurales		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 nuevos criterios		-	14.668.019	29.713.300	45.217.551	61.277.619
1.1.2. Inversiones en repar. y mejora	17.429.352	5.048.502	5.048.502	5.048.502	5.048.502	5.048.502
1.1.3. Consejos sociales		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. Plazas vinculadas al SERGAS	6.421.076	6.553.926	6.628.575	6.713.819	6.811.370	6.922.941
1.2. Subvenc. por capacidad investig.	8.825.879	565.122	565.122	565.122	565.122	565.122
1.3. Subvención para la compensación de costes por normativas	6.226.683	1.098.020	1.098.020	1.098.020	1.098.020	1.098.020
2. Financiación 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 tecnológica	9.923.066	7.210.313	7.640.006	8.139.399	8.693.262	9.292.786
3. Financ. por mejora de la calidad	16.183.947	18.000.000	18.000.000	18.000.000	18.000.000	18.000.000
Estimaciones de los autores: Total fondos PFSUG15 (c)	391.901.006	380.792.739	386.899.667	394.600.130	403.306.897	413.019.785
Previsiones Administración: Total fondos PFSUG15 (d)		400.000.000	405.000.000	410.000.000	440.000.000	450.000.000
Previsiones Fernández y Vaquero: Total fondos PFSUG15 s/PIB a p.m. (c/a)	0,72%	0,69%	0,69%	0,68%	0,67%	0,66%
Previsiones Administración: Total fondos PFSUG15 sobre PIB a p.m. (d/a)		0,73%	0,72%	0,70%	0,73%	0,72%
Previsiones Administración: Total fondos PFSUG15 sobre PIB a p.m. (Anexo, 2010) (e)		0,92%	0,93%	0,95%	0,98%	1,01%
Previsiones Fernández y Vaquero: Financ. pública por estudiante (c/b)	5.263	5.166	5.301	5.461	5.638	5.832
Previsiones Administración: Financ. pública por estudiante (d/b)		5.426	5.549	5.675	6.151	6.355

FUENTE: Elaboración propia a partir del PFSUG15.

La última parte de la tabla 3 recoge algunos datos con los que se pretende evaluar la suficiencia financiera del PFSUG15. En este sentido, destacan tres conclusiones importantes. En primer lugar, como ya se ha comentado, la Administración autonómica declaraba su intención de que el SUG convergiese en términos financieros con la media de las UPPE, realizando una previsión tanto del total de fondos que el PFSUG15 destinaría al SUG (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010, p. 38 del anexo) como del porcentaje que estos representarían sobre el PIB gallego (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010, p. 37 del anexo), aunque esas previsiones no figuran posteriormente en el texto oficial.

De hecho, la Administración autonómica aspiraba a transferir al SUG en el año 2015 un 1,01% del PIB regional del año 2015 por la vía de los recursos públicos (gráfico 3). No obstante, los cálculos realizados indican que las transferencias públicas representarán en los próximos años un porcentaje cada vez menor del PIB regional, pasando de un 0,72% en el año 2009 a un 0,66% en el año 2015. Es más, incluso si se toman las previsiones del total de los fondos del propio PFSUG15, según la Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria (2010), y las estimaciones construidas del PIB regional, lejos de converger al 1,01%, el esfuerzo financiero también se estancaría en torno al 0,73% en el año 2015. Por lo tanto, la situación del SUG en este indicador empeoraría con respecto a las cifras disponibles para el período 2006-2008.

Gráfico 3.- Previsión de indicadores de esfuerzo financiero en relación con el PIB: SUG, 2010-2015



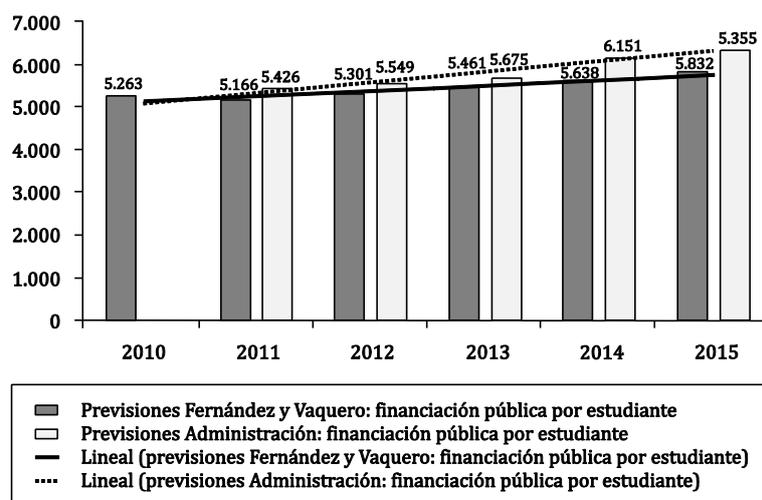
FUENTE: Elaboración propia a partir del PFSUG15.

Una segunda conclusión es que esa tendencia se repite cuando el análisis tiene en cuenta la financiación pública en relación con el número de alumnos (gráfico 4). Las estimaciones señalan que los recursos públicos transferidos por la Admi-

nistración autonómica alcanzarían los 5.832 euros/alumno en el año 2015. El dato es relativamente mejor si se consideran las previsiones del volumen total de fondos públicos fijados por la Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria (2010), dando como resultado 6.355 euros/estudiante. En esta segunda previsión se produciría una mejora significativa con respecto a la financiación por estudiante que existía en el año 2010. No obstante, en cualquiera de los escenarios estaríamos hablando de que el nivel de recursos públicos por alumno volvería a cifras similares a las del año 2006, y previsiblemente por debajo de la media de las UPPE.

En tercer lugar, si se atiende a la evolución del PIB prevista, la subvención por resultados no alcanzaría el mínimo del 10% de los fondos del SUG durante los años de vigencia de los segundos contratos-programa. Así, tomando como referencia el año 2011, donde se transfiere la cuantía mínima de los cinco años de vigencia, el 10% supondría cerca de los 38 millones de euros; sin embargo, siguiendo la evolución prevista del PIB, la subvención por resultados durante el segundo contrato-programa se situaría en torno a los 32 millones de euros.

Gráfico 4.- Previsión de indicadores de esfuerzo financiero en relación con el número de estudiantes: SUG, 2010-2015



FUENTE: Elaboración propia a partir del PFSUG15.

Por lo que se refiere a la eficiencia interna, es de esperar que el PFSUG15 genere mejoras en ese aspecto. Hasta el momento los criterios de asignación y reparto incrementalistas eran aplicables prácticamente al 90% de los fondos públicos. Este sistema, que funciona en tiempos de expansión, resulta poco satisfactorio en un entorno como el actual, donde hay que distribuir unos recursos cada vez más escasos y donde los receptores de fondos públicos deben responder por el dinero recibido. Así, el principal inconveniente de estos criterios de reparto es que no in-

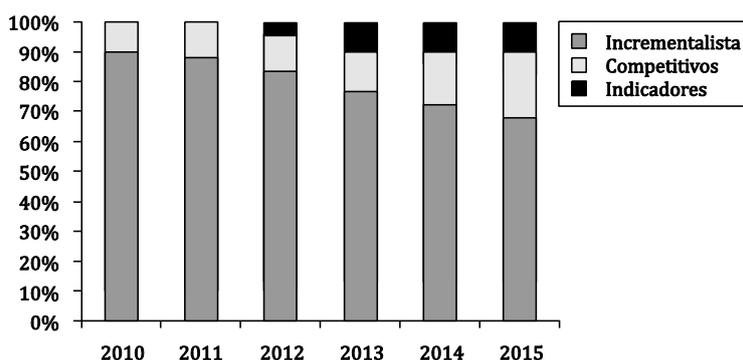
corporan instrumentos que incentiven la eficiencia de las instituciones. Por el contrario, con el PGSUG15 se prevé ir dando gradualmente importancia a los criterios de reparto basados en indicadores o con un carácter competitivo, de modo que al final del período establecido más de un 30% del presupuesto se repartiría basándose en ellos (tabla 4 y gráfico 5).

Tabla 4.- Previsiones de fondos del PFSUG15 en función de los criterios de reparto en el 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
Previsiones Fernández y Vaquero: Total de fondos PFSUG15	391.901.006	380.792.739	386.899.667	394.600.130	403.306.897	413.019.785

FUENTE: Elaboración propia a partir del PFSUG15.

Gráfico 5.- Previsiones de distribución de fondos del PFSUG15 en función de los criterios de reparto en el período 2011-2015



FUENTE: Elaboración propia a partir del PFSUG15.

4. EL NUEVO MODELO EN EL MARCO DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL

En abril de 2007 el Consejo de Coordinación Universitaria publicó el *Informe sobre la financiación del Sistema Universitario Español*, donde se establecía la necesidad de formular un nuevo modelo teniendo en cuenta las características de la universidad española dentro de un marco internacional. El objetivo era situar al SUE entre los diez mejores sistemas universitarios mundiales en torno a cuatro ejes de actuación: i) lograr que los titulados universitarios españoles alcancen la formación y capacitación necesaria a nivel internacional, facilitando la captación de alumnos extranjeros; ii) mejorar la capacidad investigadora; iii) incrementar el

número de patentes; y iv) contribuir al crecimiento en la actividad desarrollada por la I+D en España hasta llegar al 2,2% del PIB.

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

El modelo formulado se ajustará, además, a los objetivos señalados en la Estrategia de Lisboa, acercando los presupuestos destinados a educación a la media europea y dentro de un marco de rendición de cuentas de las actuaciones universitarias. Así, se establecen dos líneas básicas de actuación: 1) basar de forma creciente la financiación universitaria en objetivos y proyectos, de acuerdo con los principios de suficiencia y equidad; y 2) lograr la financiación adecuada para alcanzar la excelencia y para el desarrollo de proyectos específicos en el contexto nacional y europeo.

En abril de 2010 la Conferencia General de Política Universitaria publicó el *Documento de mejora y seguimiento de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del SUE*, más conocido como *Documento de financiación universitaria 2010*. La tabla 5 permite realizar una comparativa entre los componentes que debe tener un sistema de financiación universitaria, según las recomendaciones del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria (2010), y el nuevo plan de financiación del SUG. Así, se comprueba que el diseño del PFSUG15 ha seguido de manera clara las recomendaciones del documento del Consejo de Universidades.

Por su parte, en la tabla 6 se refleja en qué medida las recomendaciones contenidas en el *Documento de financiación universitaria 2010* han sido tenidas en cuenta en los principios regidores del PFSUG15. De nuevo, se constata que en líneas generales el PFSUG15 sigue las recomendaciones del informe del Consejo de Universidades.

Por lo que respecta al principio de estabilidad financiera, el PFSUG15 establece medidas que permiten alcanzar la mayoría de los objetivos, salvo el que hace referencia al incremento de la financiación a medida que aumentan los resultados. No obstante, en el horizonte de crisis económica actual, la vinculación de la financiación por resultados a la evolución del PIB puede tener un efecto contrario al buscado, repercutiendo negativamente en los fondos recibidos por las universidades.

En cuanto al principio de suficiencia financiera, el PFSUG15, por tratarse de un sistema de financiación claramente condicionado por la actual crisis económica, resulta un modelo poco ambicioso, ya que se cifra como objetivo que el gasto público universitario en Galicia llegue al 1%, medio punto por debajo de los valores medios de la UE-19. Además, como ya se ha mencionado, la vinculación de la evolución de los fondos bien al PIB o bien a los incrementos retributivos del personal en la Comunidad Autónoma, que pueden experimentar una nueva reducción o una congelación en un entorno como el actual, no garantizan que se alcance el principio de suficiencia financiera.

Tabla 5.- Estructura general del programa plurianual de financiación del *Documento de financiación universitaria 2010* y el nuevo plan de financiación del SUG

Componentes de la financiac. universit.	<i>Documento de financiación universitaria 2010</i>	PFSUG15	% Fondos SUG 2011	% Fondos SUG 2015
Financiación estructural	Transferencias fijas	Costes estructurales Inversión de reparac. y mejora Consejos sociales ACSUG INEF Galicia Plazas vinculadas al SERGAS	80,9	78,6
	Transfer. por capacidad investig.	Subv. por capacid. investig.		
	Transferencias para la compensación de costes inducidos por las normativas estatal y autonómica	Subvención para la compensación de costes por normativas		
Financiación por resultados	Transfer. por resultados docentes	Subv. por resultados docentes	14,4	17,0
	Transferencias por resultados de investigación	Subvención por resultados de investigación		
	Transferencias por resultados de transferencia tecnológ. e innov.	Subvención por resultados de transferencia tecnológica		
Financiación por mejora de la calidad	Transferencias por la mejora de la calidad y desarrollo del entorno	Financiación por mejora de la calidad	4,7	4,4

FUENTE: Elaboración propia a partir del PFSUG15 y del *Documento de financiación universitaria 2010*.

Tabla 6.- Objetivos de financiación universitaria y del PFSUG15

Principio	Objetivo	PFSUG15	Ajuste
Estabilidad financiera	Establecer un horizonte temporal amplio	El nuevo modelo tendrá una vigencia quinquenal (2011-2015)	Sí
	Mantener los criterios de financiación a lo largo del tiempo	Se fija un reparto inicial y la tendencia a seguir en los próximos cinco años	Sí
	Hacer compatibles los cambios normativos con reglas de evolución de recursos que respeten los objetivos perseguidos	Se establece un fondo específico de 1,098 millones de euros para los cambios normativos (0,3% de los fondos del año 2011)	Sí
	Incrementar la financiación a medida que aumentan los resultados, dentro del compromiso de austeridad presupuestaria	No se establece ningún mecanismo para asegurar este objetivo. En cambio, se penalizará con menos financiación la no consecución de resultados	NO
	Consideración de variables de incertidumbre en los planes de financiación que deberían servir para compartir riesgos financieros entre las universidades y la Admón. educativa autonómica	La evolución de la partida "financiación por resultados" (14,4% de los fondos del año 2011) se hace depender del crecimiento del PIB a precios de mercado	Sí

Tabla 6 (continuación).- Objetivos de financiación universitaria y del PFSUG15

Principio	Objetivo	PFSUG15	Ajuste
Suficiencia financiera	Compromiso para que las universidades mejoren sus ingresos, aproximando su financiación al 1,5% del PIB	El objetivo para el año 2015 es alcanzar el 1% del PIB	Parcial
	El volumen de recursos por unidad de servicio en la actividad docente debe cubrir sus costes y la parte estructural	En el año 2015, un 78,6% de los fondos será financiación estructural	Sí
	La evolución de los recursos aportados por el plan de financiación en términos reales se corresponderá al volumen de servicios prestados	Se prevé la actualización de la financiación por resultados y de los fondos estructurales en función de la evolución del PIB y de los incrementos retributivos del personal al servicio de la Comunidad Autónoma, respectivamente. Ahora bien, no existe necesariamente un vínculo entre estos indicadores y el volumen de servicios prestados	Parcial
	Necesidad de conocer con detalle la suficiencia financiera actual y establecer una evaluación realista de las posibilidades futuras de financiación	Exigencia a las universidades de presentar un plan de sostenibilidad financiera	Sí
Eficiencia en el sistema universit.	La asignación de recursos debe favorecer la eliminación de debilidades y deficiencias en el funcionamiento del sistema universitario	En el año 2011 un 14,5% de la financiación se repartirá por resultados. Este porcentaje irá incrementándose paulatinamente hasta suponer el 30% en el año 2015	Sí
	Criterios de asignación explícitos, basados especialmente en la obtención de resultados en docencia, investigación y desarrollo tecnológico y transferencia	Se conocen con anterioridad los indicadores que guiarán el reparto de los fondos de la subvención por resultados de 2013-2015. Sin embargo, se desconocen los que se utilizarán para el reparto de costes estructurales	Parcial
	Fomento de la actividad de I+D+i: consecución de sexenios, transformación del conocimiento en mejora de la competitividad, cooperación con otros centros de investigación y la captación y promoción de talento	En el año 2011 un 12% de la financiación irá destinada a estos objetivos. Estos fondos crecerán a un ritmo superior a la evolución del PIB regional mientras dure el PFSUG15	Sí
	Mejora del ajuste oferta y demanda: los ajustes deben responder a las preferencias sociales y a los costes de prestación de servicios	Se tiene en cuenta el porcentaje de alumnos que pueden elegir una titulación en primera opción	Sí
	Adaptación al EEES: la modernización docente y metodológica debe considerarse como una de las prioridades de adaptación al EEES	No se contempla de forma específica una partida de fondos destinada a la completa adaptación de las nuevas titulaciones al EEES	NO
Equidad instituc.	Distribuir los recursos entre las universidades con criterios explícitos y proporcionales a sus actividades	La mayor parte del presupuesto será en función de la herencia adquirida No se tiene en cuenta la tipología de alumnos a tiempo completo, los créditos evaluados, los créditos aprobados sobre los créditos evaluados, y el grado de progreso de la carrera académica horizontal y la actividad docente El reconocimiento de las actividades de excelencia en investigación se mide utilizando el número de sexenios conseguidos y de recursos captados, considerándose los recursos captados por los servicios a terceros de I+D+i y por las convocatorias competitivas	Parcial
	Tratar por igual a lo homogéneo y justificar el reconocimiento a realidades distintas a través de criterios explícitos y consensuados	Se parte de la situación anterior en el reparto de fondos, aunque se van introduciendo cambios con el paso del tiempo	Parcial

FUENTE: Elaboración propia a partir del *Documento de financiación universitaria 2010* y del PFSUG15.

Por primera vez se introducen de forma significativa unos criterios de reparto basados en resultados, con los que se pretende mejorar la eficiencia del SUG. El importe de fondos así repartidos supone en el año 2011 un 12% del total, aunque se espera que en el año 2015 el importe total distribuido en función de los resultados alcance un 30%. Asimismo, se busca corregir algunas de las debilidades del SUG tales como el desajuste entre oferta y demanda o el menor desarrollo de actividades de I+D+i y transferencia de la tecnología, cuyo volumen de financiación representa en el año 2011 un 12% de los fondos. Esos recursos crecerán a un ritmo superior a la evolución del PIB regional. Por el contrario, se descuida la eficiencia relacionada con la docencia. En particular, el PFSUG15 no dota ningún fondo específico para favorecer la adaptación al EEES.

Finalmente, y por lo que respecta a la equidad institucional, parece constatar que el objetivo de distribuir los recursos entre las universidades con criterios explícitos y en su mayor parte proporcionales a las actividades realizadas queda algo diluido con el excesivo peso de la financiación estructural. Además, no se tienen en cuenta criterios tan utilizados como los créditos evaluados frente a los créditos aprobados, ni tampoco queda demasiado claro el grado de progreso de la carrera académica horizontal y de la actividad docente. En cambio, se presta una especial atención a las cuestiones relacionadas con la investigación.

Además, resulta paradójico que, aunque se señala explícitamente la existencia de diferencias entre las universidades basadas a cuestiones históricas, de tamaño, etc., no figure en el plan de financiación ningún indicador para cuantificar su relevancia ni tampoco cómo afectan estas al reparto de fondos.

Finalmente, la tabla 7 permite un ejercicio de comparación entre la propuesta de indicadores de seguimiento del *Documento de financiación universitaria 2010* y del PFSUG15. Se comprueba que el reparto de los fondos condicionados al cumplimiento de objetivos utiliza al menos doce indicadores (de un total de veinte) similares a los formulados en el *Documento de financiación universitaria 2010*. Este sería el caso de los alumnos matriculados a tiempo completo y del tiempo medio en encontrar un empleo (adaptación a las necesidades sociales), de la cualificación del PDI, de la tasa de graduación y de los alumnos de posgrado por graduado (docencia), de la producción científica (investigación), de los resultados de investigación y de los ingresos por transferencia (transferencia de tecnología), de los alumnos de intercambio (proyección internacional), del porcentaje de personal de administración y servicios (PAS) en programas de formación (gestión) y de los alumnos matriculados en la opción preferida y de la producción científica, en este segundo caso por campus.

Por el contrario, se introducen indicadores nuevos como son, entre otros, los programas de doctorado con mención de calidad o con sello de excelencia, el número de sexenios concedidos entre sexenios potenciales por profesorado doctor, los ingresos de investigación por proyectos competitivos (en investigación), el número de meses de estancia del personal docente e investigador (PDI) en uni-

versidades extranjeras (proyección internacional), la formación en valores y el número de tesis doctorales leídas en gallego (integración con el entorno), la certificación de implantación de sistemas de calidad de gestión (gestión) y los sexenios en los campus periféricos (campus). Sumando las ponderaciones de cada una de las actuaciones se obtendría que en el PFSUG15 un 62,5% de los fondos destinados a la mejora de indicadores se basan en la propuesta del *Documento de financiación universitaria 2010*.

Tabla 7.- Propuesta de indicadores de seguimiento del PFSUG15 y del *Documento de financiación universitaria 2010*

Área del indicador y ponder. global	Indicador PFSUG15 y ponderación individual	Definición del indicador del PFSUG15	<i>Documento de financiación universitaria 2010</i>
Adaptación a necesidades sociales (5%)	Alumnos matriculados en su opción preferida (2,5%)	Número de estudiantes que se matriculan en su primera opción entre el número total de alumnos que ingresan en grados	Oferta y demanda. Matrícula de nuevo ingreso en primera opción de preinscripción con respecto a la matrícula de nuevo ingreso
	Tiempo medio en encontrar un empleo (2,5%)	Tiempo medio que tardan los alumnos graduados en encontrar un empleo relacionado con su formación	Inserción laboral. Tasa de titulados universitarios ocupados uno o cinco años después de finalizar los estudios
Docencia (25%)	Cualificación del PDI (10%)	Porcentaje del PDI doctor	PDI. Porcentaje de PDI doctor
	Tasa de graduación (7,5%)	Número de alumnos que terminan sus estudios a su debido tiempo	Tasa de graduación. Porcentaje de estudiantes que finalizan los estudios en el tiempo previsto en el plan de estudio o en un año académico más
	Alumnos de posgrado por graduado (7,5%)	Alumnos de nueva matrícula en posgrado por alumno graduado en el curso anterior	Transición a posgrado. Tasa de transición a estudios de máster/doctorado
Investigación (30%)	Producción científica (7,5%)	Número de artículos en revistas científicas incluidas en las bases de datos ISI/JCR ponderadas por el índice de impacto de la publicación entre el PDI doctor	Indicadores de I+D+i. Número de publicaciones con respecto al número de investigadores
	Programas de doctorado con mención de calidad o con sello de excelencia (4,5%)	Número de programas de doctorado con mención de calidad o con sello de excelencia entre el número total de programas de doctorado	No equivalente
	Resultados de investigación. De carácter académico. Sexenios (10,5%)	Número de sexenios concedidos al PDI doctor entre el número total de sexenios posibles por PDI doctor	No equivalente
	Ingresos de investigación por proyectos competitivos (7,5%)	Ingresos por proyectos competitivos entre el número de PDI doctor	No equivalente

Tabla 7 (continuación).- Propuesta de indicadores de seguimiento del PFSUG15 y del Documento de financiación universitaria 2010

Área del indicador y ponder. global	Indicador PFSUG15 y ponderación individual	Definición del indicador del PFSUG15	Documento de financiación universitaria 2010
Transferencia de tecnología (15%)	Resultados de investig. Patentes en explotación (7,5%)	Número de patentes y registros de software concedidos entre el número de PDI doctor	Transferencias de conocimiento. Patentes solicitadas en la EPO (por millón de habitantes)
	Ingresos por transferencia (7,5%)	Ingresos procedentes de contratación con terceros en función del artículo 83.1 de la LOU entre el número de PDI doctor	Transferencia de conocimiento. Importe en millones de euros de contratos, proyectos y convenios de las universidades con empresas
Proyección internacional (10%)	Alumnos de intercambio (5%)	Alumnos de programas de intercambio internacional entre alumnos matriculados en la universidad	Movilidad internacional. Porcentaje de estudiantes extranjeros sobre el total de estudiantes matriculados
	Nº de meses de estancia en universidades extranjeras (5%)	Número de meses de estancia del PDI en países extranjeros entre el PDI total de la universidad	No equivalente
Integración con el entorno (5%)	Acción social. Formación en valores (2,5%)	Número de alumnos de voluntariado, participación y cooperación entre el número total de alumnos de la universidad	No equivalente
	Nº de tesis doctorales leídas en lengua gallega (2,5%)	Número de tesis doctorales leídas y aprobadas en gallego entre el número de tesis doctorales leídas	No equivalente
Gestión (5%)	Porcentaje de PAS en programas de formación (2%)	Número de PAS que participa en programas de formación entre el número total de PAS	Indicador de recursos humanos. Porcentaje de PAS en programas de formación
	Certificación de implantación de sistemas de calidad de gestión (3%)	Número de servicios o de centros con certificación de sistemas de calidad de gestión entre el número total de servicios o de centros	No equivalente
Campus (5%)	Alumnos matriculados en su opción preferida en los Campus de Ferrol, Lugo, Ourense y Pontevedra (1,5%)	Número de estudiantes que se matriculan en su primera opción entre el número total de alumnos que ingresan en grados en estos cuatro campus	Oferta y demanda. Matrícula de nuevo ingreso en primera opción de preinscripción con respecto a la matrícula de nuevo ingreso por campus
	Producción científica en los Campus de Ferrol, Lugo, Ourense y Pontevedra (1,5%)	Número de artículos en revistas científicas incluidas en las bases de datos ISI/JCR ponderadas por el índice de impacto de la publicación entre el porcentaje de PDI doctor en estos cuatro campus	Indicadores de I+D+i. Número de publicaciones con respecto al número de investigadores por campus
	Sexenios en los Campus de Ferrol, Lugo, Ourense y Pontevedra (2%)	Número de sexenios concedidos al PDI doctor entre el número total de sexenios posibles por PDI doctor en estos cuatro campus	No equivalente

FUENTE: Elaboración propia a partir del PFSUG15 y del Documento de financiación universitaria 2010.

5. CONCLUSIONES

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

En este trabajo se ha presentado un análisis detallado del PFSUG15 con el objeto de conocer si el nuevo plan introduce mejoras con respecto a sus antecesores. Como se ha podido comprobar, el diseño del nuevo plan responde en líneas generales a las recomendaciones del *Documento de financiación universitaria* del Ministerio de Educación, incentivando que las universidades gallegas mejoren sus resultados para conseguir mayores recursos, al menos desde un plano teórico.

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

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

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

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

Además, y corrigiendo errores que se arrastraban en planes pasados, se establece una comisión de seguimiento del PFSUG15 con atribuciones bastante más amplias que las de ser un mero controlador. Esta tarea resulta especialmente importante dada la incertidumbre del entorno económico. A modo de ejemplo, baste pensar que si la evolución del PIB regional fuese negativa, algo que ha sucedido

en los últimos trimestres de la década de 2010, sería preciso reconducir los objetivos “macro” de financiación para alcanzar la media de la OCDE (un 1% del PIB), objetivo formulado para el año 2015 por la Administración autonómica en el anexo al PFSUG15 (Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, 2010).

Por el contrario, también se han detectado ciertos aspectos que son mejorables. En primer lugar, la Administración autonómica está desperdiciando un tiempo valioso al esperar hasta el año 2013 para repartir la “subvención por resultados” utilizando indicadores, pues, dado que estos están definidos desde el año 2010, podría iniciarse su aplicación inmediata.

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

En tercer lugar, y a pesar del enorme compromiso manifestado, las estimaciones realizadas hacen prever que la dotación será insuficiente para alcanzar en el año 2015 la media de las UPPE, situando en ese año la financiación por alumno del SUG en un intervalo de entre 5.800 y 6.300 euros. Es más, puede que el porcentaje del PIB regional transferido al sistema universitario por la vía de los recursos públicos caiga por debajo del 0,8%, cifra alcanzada en el año 2008.

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

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 y 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 mayo 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 mayo 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 mayo 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*. (Tesis doctoral). 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 y 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 financiación do Sistema Universitario de Galicia. 2011-2015*. (Documento base y anexo). Santiago de Compostela: Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria. (17 de mayo 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 mayo 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 mayo de 2011). <http://www.conselliadefacenda.es/plan-estratexico/pdfs/plan_estratexico_version_web.pdf>.
- HERNÁNDEZ, J. (varios años): "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.