

JORNADA SOBRE EL INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

ESPAÑOL (SUE).

LA FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

ROSA M. GALÁN SÁNCHEZ

DEFENSORA UNIVERSITARIA UCM

En su introducción, a la hora de analizar el SUE o más concretamente, el SUPE, señala el Informe de la Comisión de Expertos que “para competir con las grandes universidades”... es preciso “realizar serias reformas estructurales” y también “mejorar su financiación”, que “haya mínimos que garanticen su buen funcionamiento” y que es preciso “diversificar las fuentes de financiación” Afirma que “dado el alto porcentaje de fondos públicos que perciben las universidades públicas españolas, su previsible evolución apunta al incremento de los recursos privados,”, lo que plantea la cuestión del importe de las matrículas, sin que en esta cuestión crucial haya pronunciamiento de los sabios – aquí no han deseado entrar en detalle –, si bien indirectamente señalan algo que ya ha sido destacado en todos los estudios nacionales e internacionales sobre educación superior y es que “España tiene un sistema de becas y ayudas al estudio muy deficiente”.

En materia de financiación entiende la Comisión que no se “ha prestado la atención debida a la actividad del I+D+i y a la formación de postgrado”, lo que habría contribuido a una “política universitaria de I+D débil e insuficiente”, que las universidades carecen de una unidad “específica dedicada a este fin [captar fondos]”, que la rigidez en la adopción de decisiones complica o impide avanzar, existiendo además una “regulación excesiva”, lo que se agrava por la “escasa operatividad de las OTRI”. A partir de todo ello, apuestan por “el establecimiento de niveles adecuados de autonomía, en especial financiera, en la gestión de recursos humanos y en el gobierno de las universidades” – algo que sin duda es operativo en el mundo universitario anglosajón o en el de los países escandinavos pero que contrasta manifiestamente con la tónica de rigor normativo – a veces irracional amén de poco eficiente – e irresponsabilidad (en el sentido de no consecuencias) en la gestión a las que estamos acostumbrados en el mundo público y universitario español. También propone la comisión que “un reducido conjunto de proyectos... capaces de competir en el ámbito internacional” concentren “una parte de la financiación estatal

disponible, con el decidido objetivo de impulsar y apoyar la excelencia asegurando su sostenibilidad”.

Al abordar más concretamente sus propuestas en materia de financiación, los sabios las agrupan en cuatro apartados: a) dimensión del SUE, b) mejor conocimiento de los costes y del valor de los servicios prestados, c) necesidad de una financiación pública, sostenible y estable y d) mejora de becas y diversificación de ingresos.

1. Dimensión del SUE

“Redimensionar adecuadamente el sistema universitario español [SUE]... es... difícil de abordar”. Al respecto los sabios proponen:

- Que el Ministerio revise la oferta universitaria por áreas (Salud, Ciencias etc....) teniendo en cuenta las necesidades profesionales previstas a medio plazo en cada sector y teniendo en cuenta también la oferta de las universidades privadas.
- Que el Ministerio adopte medidas para que unos pequeños grupo de universidades puedan competir internacionalmente (modelo CEI con menos intervinientes y más fondos).
- Que las CCAA revisen sus ofertas universitarias y el equilibrio con la demanda, su calidad y su adecuación a objetivos estratégicos

2. Mejor conocimiento de los costes y del valor de los servicios prestados

“El establecimiento de sistemas de contabilidad analítica desincentiva el incremento de costes directos (personal y equipos) y evita financiar ineficiencias” y sirve “para conocer los costes reales” y “poder tomar decisiones en consecuencia”. “La falta de información fiable... fomenta la falta de equidad”. “Los precios de los servicios pagados... están muy lejos de cubrir su coste”.

En consecuencia, se propone que las CCAA promuevan instrumentos de contabilidad analítica que permitan valorar los servicios generados, con repercusión en su financiación (entendemos que en sus precios o en los fondos obtenidos) y que el Ministerio de publicidad a indicadores de los resultados de las universidades.

Es de destacar que el uso de la contabilidad analítica que propugnan los sabios es el de una contabilidad de uso interno, algo que contrasta con el enfoque dirigista aplicado hasta la fecha por los sucesivos Ministerios, que era más bien de información y control externo por CCAA

y Ministerio y sin publicidad a terceros. Este es, en nuestra opinión, un pequeño paso adelante, coherente con la lógica de autonomía y responsabilidad universitaria que se defiende en el Informe, sin perjuicio de que se hace preciso reforzar la rendición de cuentas de las universidades por otras vías.

Respecto a este aspecto de rendición de cuentas se echa de menos que no se haya mencionado siquiera unos mínimos de información que éstas debieran hacer públicas de forma clara y en lugar visible en sus webs. Ni tan siquiera se propone que el Ministerio publique en web y difunda de forma efectiva entre los futuros estudiantes universitarios una selección de los indicadores de calidad más relevantes ya disponibles actualmente.

3. Financiación pública, sostenible y estable

Señala el informe que “el gasto medio por estudiante universitario en España es...superior... al promedio de la OCDE” pero, afirma, “ello no significa que el sistema universitario esté bien financiado en su conjunto”. Sus propuestas –ninguna de ellas revolucionaria, aunque distemos mucho de que sean realidad en nuestro entorno- son:

- Estudiar “la conveniencia de que las competencias sobre investigación pasen a depender del Ministerio...”, propuesta que no fundamenta pero con la que coincidimos puesto que fragmentar la política de investigación no parece una opción que conduzca a ninguna parte excepto al despilfarro de los escasos recursos disponibles.

- Mantener el objetivo de destinar el 3% del PIB a educación superior. Auténtico brindis al sol y más en los momentos actuales. Cabía esperar que los sabios dijeran algo más sobre quién y cómo se llega a ese 3%.

- Vincular progresivamente la financiación pública no a sus costes estructurales sino a su demanda efectiva.

- Potenciar contratos-programas y planes de financiación plurianuales (el tipo de compromiso que las CCAA temen en estos momentos). Se omite cualquier referencia a los programas de financiación plurianual del gasto corriente ligados a objetivos de docencia e investigación que en la última década fueron implementados en diversas CCAA (por ejemplo, Madrid) , a sus resultados y a los problemas que encontraron, en particular por el mantenimiento de mínimos garantizados.

- Realizar evaluaciones periódicas externas de calidad que integrarían la captación exterior de fondos y la internacionalización como criterios de calidad que deberían tener repercusión en la financiación de las CCAA

- Vincular financiación a empleabilidad de egresados.

- Impulsar programas nacionales competitivos de investigación

- Establecer normas de permanencia de estudiantes (excepto para quienes trabajan o supuestos de maternidad, hijos pequeños...)

4. Mejora de becas y diversificación de ingresos

Parten los sabios de que “las cuantías de las matrículas y las tasas es un punto que debe debatirse, acordarse y resolverse en el seno de las CCAA”, algo que sin duda podría decirse también de gran parte de lo dicho hasta aquí, pero que no ha impedido en otros casos que los sabios se pronuncien, y recuerdan que es preciso garantizar “previamente un sistema de becas y préstamos adecuado”. Nada se indica sobre los graves riesgos derivados de una divergencia notable de precios entre distintas CCAA. Tampoco acerca de la negativa de algunas CCAA a complementar la diferencia de importe respecto a la beca nacional incumpliendo la normativa fijada la primavera pasada y dando al traste con cualquier noción efectiva de “distrito único”. Todo ello en nombre de unos estudios de costes reales inexistentes y atentando al principio constitucional de igualdad.

Las propuestas del Informe – muy generales y sin detalle de quién hace qué y cómo y en qué cuantía se financian y qué efectos o resultados concretos se esperan – son:

- Impulsar una nueva Ley del mecenazgo para facilitar la financiación de la investigación.

- Incrementar los fondos públicos en becas y ayudas, también para Máster y doctorado con el principio de concesión de la ayuda en base a situación económica del beneficiario y mantenimiento de la misma en base a rendimiento académico.

- Desarrollar un esquema de becas y ayudas estable y comprensible evitando multiplicidad y superposición de convocatorias vía estado, CCAA y universidades.

- Potenciar las becas de movilidad nacional e internacional y desarrollar con entidades financieras las becas-préstamo. En concreto, proponen tres tipos de becas: 1) préstamos directos financiados por el gobierno, 2) préstamos indirectos financiados por el sector privado y garantizados por el gobierno, y 3) préstamos universales basados en los

ingresos familiares.”

- Financiar adecuadamente los programas de doctorado que sean bien evaluados.
- Fomentar las alianzas de grupos de excelencia en áreas afines, los CEI y las escuelas de postgrado y de doctorado. Ello a pesar de que el programa de los Campus de Excelencia Internacional se encuentra paralizado por no haber recibido financiación para este periodo.
- Incrementar la tasa de costes indirectos (“overheads”) en los proyectos públicos nacionales. Nada dicen los sabios sobre su asignación interna, pese a que esta cuestión es de gran relevancia para evitar que la universidad se descapitalice al incrementar su actividad de investigación.
- Simplificar (¿en qué?) la normativa que regula la firma de acuerdos con el sector privado.
- Tener en cuenta los ingresos previstos como criterio en la aprobación de nuevas titulaciones.
- Potenciar la presencia de representantes de empresas en los órganos universitarios (algo que entra parcialmente en contradicción con las restricciones previstas para los miembros del Consejo de Universidad).

En la página 53, los expertos se hacen eco de un estudio del BBVA donde se valora la universidad por “el capital humano y la tecnología” que “es utilizado por la sociedad y las empresas”. Ni rastro de la formación cívica y democrática de nuestros jóvenes. Es por ello que, con esta mentalidad tecnocrática y empresarial, se proponga una competencia entre universidades donde se las financie por objetivos cumplidos. Entre estos objetivos estarían “la demanda efectiva de sus servicios docentes”, la investigación, sus “resultados en I+D” y sus “productos de transferencia tecnológica”. En este mismo espíritu, “la captación exterior de fondos” será un criterio fundamental de “calidad y dinamismo”.

Es decir, aquellas universidades dedicadas a impartir una docencia cuidada y de alta calidad, en especialidades que carezcan de amplia demanda—pues también se recomienda establecer un número mínimo de alumnos para la existencia de un título—, y sin relación con el mundo empresarial, dejarán de recibir recursos e incluso deberán cerrar.

Además, se propone ofrecer “una amplia libertad” a las propias universidades a la hora de fijar las tasas por matrícula. Es decir, se deja en manos de un Rector ejecutivo, escogido por un consejo de Universidad no democrático y parcialmente externo, la decisión sobre las tasas universitarias.

A pesar de que en el Informe se constata la anómala situación española, con un gasto en educación superior por debajo de la media de la OCDE, y aunque se apuesta subir este porcentaje del 1,2 al 3 por cien del PIB, los “expertos” no apuestan por incrementar los recursos públicos. Al contrario, señalan que “la evolución” apunta hacia un incremento de fondos privados.

Finalmente, querría señalar una de las medidas de más hondo calado que el Ministerio implantó en la primavera pasada en el ámbito de la financiación de las Universidades y que, a pesar de pasar casi desapercibido en los análisis que de la norma se han hecho, más problemas ha generado a las mismas.

Así, el 12 de abril de 2012 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto-Ley de Medidas Urgentes de Racionalización del Gasto Público en el ámbito educativo. Este Real Decreto-Ley recoge medidas dedicadas a la educación no universitaria y a la universitaria.

En el ámbito universitario, las medidas iban en la línea de lo ya adelantado: incremento de tasas, revisión de la dedicación del profesorado, principio de estabilidad presupuestaria de las universidades y limitación en la incorporación de nuevo personal en las universidades. No aparecía en la norma, no obstante, la anunciada racionalización de las titulaciones, fijando un número mínimo de alumnos de nuevo ingreso.

Quizás una de las medidas de la que se ha hablado menos es la que puede tener un mayor calado para el futuro de las universidades: las obligaciones en materia financiera para las universidades, así como la habilitación de mayores mecanismos de control a las Comunidades Autónomas.

El Ministerio ha dejado claro que estas medidas no son la reforma universitaria, sino que son la condición previa y necesaria para llevarla a cabo y que permitirán a las Comunidades Autónomas racionalizar su gasto educativo, buscando la eficiencia tanto en el ámbito universitario

como en el no universitario y dejando claro que el grado de aplicación de estas medidas corresponde a las Comunidades Autónomas. Las medidas en el ámbito universitario se habían presentado previamente a las Comunidades Autónomas en la Conferencia General de Política Universitaria del jueves 19 de abril de 2012.

El Decreto se estructura en una breve exposición de motivos (aunque no la denomine como tal), 7 artículos, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En la exposición de motivos se indica la necesidad de que las administraciones públicas sean eficientes en el uso de los recursos públicos para apoyar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria dentro del marco constitucional y de la Unión Europea, introduciendo importantes elementos de racionalidad y eficiencia en el sistema educativo, que redundarán en una mejor prestación de este servicio público indispensable. Afirma el legislador que se combinan medidas de carácter excepcional, cuya aplicación se justifica por la actual coyuntura económica, con otras de carácter estructural que introducen novedades que contribuirán decisivamente a mejorar de forma permanente la eficiencia del sistema educativo español.

En este contexto, las medidas que se aplican en el ámbito universitario son las siguientes: se determina la actividad docente a desarrollar por el personal docente e investigador de las Universidades, que se gradúa en atención a la intensidad y excelencia de su actividad investigadora; se prevé la racionalización del mapa universitario y de la oferta de titulaciones, de acuerdo con los requisitos mínimos que se fijen reglamentariamente, al tiempo que se facilita la cooperación interuniversitaria para la impartición conjunta de titulaciones (aunque no existe un desarrollo específico en el decreto ley); se ajusta el régimen económico y financiero de las Universidades públicas al principio de estabilidad presupuestaria; se fijan umbrales en los precios públicos para aproximar gradualmente su cuantía a los costes de prestación del servicio, tomando asimismo en consideración el esfuerzo académico; y se somete expresamente la incorporación de personal de nuevo ingreso a la normativa básica en materia de oferta de empleo público.

Además justifica su intervención el legislador, tratando de anticiparse a posibles impugnaciones ante el Tribunal constitucional por invasión de competencias, en la necesidad de introducir importantes elementos de racionalidad y eficiencia en el sistema educativo, que redundarán en una mejor prestación de este servicio público indispensable. Y se hace a través de

medidas encaminadas a la consecución del equilibrio presupuestario, lo que guarda relación con su naturaleza básica, y que legitiman la intervención del Estado como titular de la competencia exclusiva para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.ª de la Constitución), según consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, competencia en este caso convergente con los títulos competenciales recogidos en las reglas 1.ª, 18.ª y 30.ª del mismo artículo 149.1 de la Constitución, en cuanto constituyen bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos o disposiciones básicas que garantizan la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el artículo 27 de la Constitución.

De entre todas las medidas que ya conocemos, quiero referirme a la que consiste en la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a las Universidades, modificando el artículo 81 de la LOU.

Es en este apartado donde quizás se incluyen las medidas de mayor alcance y que afectan a la autonomía universitaria: presentación de cuentas, control del déficit (y consecuente reducción de gastos en el presupuesto siguiente) y posibilidad de que las Comunidades Autónomas penalicen a las universidades que no cumplan estas medidas .

En primer lugar, se añaden dos obligaciones a las universidades en el apartado 2 del citado artículo para garantizar el mejor cumplimiento de la Ley Orgánica del Estado de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera:

- a) Aprobarán un límite máximo de gasto de carácter anual que no podrá rebasarse.
- b) Los presupuestos y sus liquidaciones harán una referencia expresa al cumplimiento del equilibrio y sostenibilidad financieros.

Además se establece un sistema punitivo para aquellas universidades que incumplan y que estaría en manos de las Comunidades Autónomas, para lo cual se hace una reescritura completa del apartado 5 del artículo 81, añadiendo a la obligación de rendir cuentas de las Universidades ante los órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas y del Tribunal de Cuentas, un acortamiento del plazo de liquidación. Y parece abrirse la opción de “intervención” autonómica de la universidad si no se ajusta a los plazos establecidos.

Así el artículo incluye las siguientes precisiones:

- El presupuesto de cada ejercicio se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo de la Tesorería universitaria todos los ingresos y pagos pendientes, según sus respectivas contracciones.

- Las Universidades deberán confeccionar la liquidación de su presupuesto antes del primero de marzo del ejercicio siguiente. En caso de liquidación del presupuesto con remanente de tesorería negativo, el Consejo Social deberá proceder, en la primera sesión que celebre, a la reducción de gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido. La expresada reducción solo podrá revocarse por acuerdo de dicho órgano, a propuesta del Rector, previo informe del interventor y autorización del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma, cuando la disponibilidad presupuestaria y la situación de tesorería lo permitiesen.

- Las transferencias, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a favor, directa o indirectamente, de las Universidades requerirán la aprobación y puesta en marcha de la reducción de gastos. Las Universidades remitirán copia de la liquidación de sus presupuestos y el resto de documentos que constituyan sus cuentas anuales a la Comunidad Autónoma en el plazo establecido por las normas aplicables de la Comunidad Autónoma.

- La falta de remisión de la liquidación del presupuesto, o la falta de adopción de medidas en caso de liquidación con remanente negativo, facultará a la Comunidad Autónoma para adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para garantizar la estabilidad presupuestaria de la Universidad.

CONCLUSIONES.

Es evidente que la financiación de la universidad es uno de los aspectos que debería revisarse, ya que en España, no existe un modelo de financiación claro. Fuera de España, una universidad de unos 15.000 estudiantes tiene un presupuesto de entre 700 y 1.000 millones de dólares. La media en las universidades públicas españolas es de 30.000 alumnos y de entre 150 y 300 millones de presupuesto.

Sobre si la universidad española está “sobredimensionada”, el estudio es claro: ni hay demasiadas universidades ni hay demasiados universitarios. España es uno de los países donde hay un mayor número de estudiantes por universidad y donde el porcentaje de cualificación de la población es aún inferior a los países del entorno. Además, nos encontramos al mismo nivel que Italia o Portugal en cuanto al número de habitantes por Universidad (800.000 hab/universidad) y muy por encima de los niveles de Francia o Alemania.

Sí creo que, entre las acciones pendientes, cabría plantearse la reducción de la repetición de ofertas de estudios a pocos kilómetros, aunque no soy partidaria de premiar los planteamientos economicistas, tales como número mínimo de estudiantes en aula o rentabilidad de los estudios impartidos.

Estoy de acuerdo con la medida señalada en el informe que prevé que la financiación de las universidades habría que desglosarla en dos partidas: educación universitaria e investigación. Si se quiere garantizar la igualdad de oportunidades, es preciso tener en cuenta que la financiación por parte del usuario tiene un límite, dado que el actual sistema de ayudas al estudiante (becas y préstamos) es muy diferente y está muy alejado de los de los países de nuestro entorno.

De ahí que propugne una ley de financiación de Universidades que debería contemplar, a mi modo de ver, aspectos tales como:

- Un aumento de la aportación pública, cercana a la que se produce en los países de nuestro entorno (caso alemán).
 - La financiación de gastos plurianuales.
 - La posibilidad de endeudamiento de las Universidades, vinculado a proyectos concretos.
 - Una política de tasas y precios públicos reducida, que evite problemas de exclusión social.
 - La posibilidad de recurrir a compras consorciadas con distintas Universidades, como medio de reducir costes.
 - Una ley del mecenazgo que incentive donaciones a las Universidades.

Y aunque pueda parecer que invento o que esto se me ha ocurrido a mí, no es así. Cada una de estas medidas es propugnada por la UEA (University European Association), cuando analiza cuál

debiera ser el contenido de esa Ley de financiación de las Universidades. (<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/financial-sustainability.aspx>)