

IV

**CONSIDERACIONES SOBRE
OS PRINCIPIOS PARA A
CUANTIFICACIÓN E
DISTRIBUCIÓN DOS
RECURSOS DEDICADOS ÁS
UNIVERSIDADES GALEGAS**

I ALCANCE DO INFORME

O alcance deste informe do CES é o de acadar o posicionamento, por parte dos axentes económicos e sociais, respecto dos principios nos que se debería basear un novo modelo de financiamento do Sistema Universitario de Galicia (SUG), no que atinxe ós seus dous aspectos fundamentais: determinación dos recursos públicos que se deben dedicar ó financiamento das universidades e criterios de asignación destes recursos ás universidades galegas. A pretensión para este estudio é soamen-

te a de definir as liñas xerais que debería contemplar un novo modelo de financiamento, liñas que posteriormente deberían ser concretadas entre as partes implicadas.

Polo tanto, non se pretende neste informe do CES especificar os criterios de reparto entre as tres universidades, senón apuntar criterios xerais de asignación dos recursos públicos dedicados ás universidades.

II CONSIDERACIÓNS XERAIS

1.- O obxectivo último de todo modelo de financiamento do Sistema Universitario de Galicia debe ser o de dotar ás organizacións de educación superior dos recursos financeiros necesarios para o eficaz desenvolvemento das funcións que lles son propias.

Xunto ó anterior, o **novo modelo de financiamento do SUG** debe ter en conta os grandes retos que as universidades galegas teñen que afrontar nos vindeiros anos:

- Mellora da eficiencia e da calidade do ensino superior nun marco de adaptación ó novo espazo de educación superior.

- Mellora da función investigadora, incrementando a súa calidade, a interrelación coa realidade socioeconómica galega e a transferencia de resultados.

- Desenvolvemento dunha oferta de servizos de calidade, complementaria das funcións de docencia e investigación, tanto á comunidade universitaria como á sociedade.

Ademais, estes retos deben ser afrontados no contexto dunha diminución importante do número de alumnos motivado principalmente pola evolución demográfica e pola desexable diversificación do proceso formativo de terceiro nivel paralelo ó sistema universitario.

Coa finalidade de facer viables os obxectivos e retos do SUG para os vindeiros anos, o novo modelo de financiamento debe ter como principios básicos o da suficiencia financeira, a eficiencia ligada á calidade e a corresponsabilidade, nun marco de reparto equitativo dos recursos entre as universidades galegas. Todo iso garantindo ó mesmo tempo a autonomía institucional das universidades galegas.

A **suficiencia financeira** constitúe un dos principios fundamentais de todo sistema de finan-

ciamento universitario, debendo este proporcionar para tal efecto o volume de recursos necesarios para garantir unha provisión eficaz do servizo público da ensinanza superior, así como das actividades de investigación que lle son consubstanciais. Nembargantes, a determinación da contía do financiamento que en cada caso resulta suficiente non é un proceso sinxelo nin libre de polémicas, ó depender de elementos obxectivos conxuntamente co establecemento de prioridades de índole política. As necesidades financeiras resultan obxectivas e cuantificables ó derivarse da cantidade de servizos que se desexan aprovisionar e da calidade con que se queren ofrecer. Xunto ó anterior, a Administración autonómica, responsable do financiamento do sistema universitario, deberá facer pública a prioridade que concede a esta política de gasto dentro do conxunto do orzamento.

Xunto coa suficiencia financeira, o modelo de financiamento universitario debe garantir que os recursos públicos sexan aplicados de forma que se acaden niveis adecuados de **eficiencia** na utilización dese gasto, xerando incentivos suficientes para que a actividade universitaria se desenvolva en condicións de calidade e excelencia. Un obxectivo fundamental do sistema universitario é acadar a eficiencia no emprego dos recursos postos á súa disposición, nun dobre sentido: a eficiencia interna, que persegue identificar os logros acadados por cada institución nas súas diferentes liñas de actuación en relación cos recursos aplicados; e a eficiencia externa, que busca cifrar o nivel de adecuación dos servizos prestados polas institucións universitarias coa demanda que destes servizos require a sociedade.

A articulación de mecanismos que garantan a máxima transparencia e control do emprego dos recursos por parte das universidades debe ser tamén un dos obxectivos que se deben integrar na formulación dun novo modelo de financiamento, buscando a maior **corresponsabilidade** posible

entre as universidades e a sociedade, que, en última instancia, é quen as financia.

Finalmente, o novo modelo de financiamento debe ter en conta os elementos diferenciados que caracterizan a cada unha das institucións do sistema universitario galego, garantido unha distribución dos recursos entre elas en condicións de **equidade**.

2.- O CES considera que a Lei orgánica 6/2001, do 21 de decembro, de universidades, desaproveitou unha excelente oportunidade para establecer uns criterios de mínimos a aplicar en materia de financiamento polo conxunto de comunidades autónomas do Estado español, que permitise ás universidades acadar a suficiencia financeira e evitase as fortes diferencias que actualmente se producen entre as dezasete estruturas universitarias, cos efectos negativos que iso carrega dende o punto de vista da competencia e da igualdade de oportunidades. É por iso que se fai agora máis necesario establecer de novo os recursos necesarios para o financiamento do **SUG** nos vindeiros anos, cuantificar o impacto en termos orzamentarios da Lei Orgánica de Universidades, dos novos retos que teñen as universidades galegas e de calquera outro aspecto que neste senso se recolla no **novo proxecto de Lei Xeral do Sistema Universitario de Galicia**.

3.- Da análise do actual acordo de financiamento do **SUG** e dos resultados obtidos da súa aplicación, o CES conclúe que o esforzo financeiro público no sistema universitario galego é significativamente inferior ó dos países do noso contorno xeográfico e social así como ó da maioría das comunidades autónomas do Estado español. En efecto, o financiamento neto por estudante no ano 2000, en Galicia, foi do 86% da media do Estado. Esta situación, ademais de non garantir a achega dos recursos necesarios para o adecuado funcionamento das universidades galegas, mingua a súa capacidade de competencia e pon en cuestión as posibilidades de levar adiante o proceso de converxencia coa educación superior a nivel europeo. O menor nivel de recursos

públicos dedicados ós sistemas universitarios explican boa parte das diferencias económicas existentes entre rexións e países ó ser a formación do capital humano e o coñecemento experto xerado polas universidades elementos fundamentais para o desenvolvemento económico.

Tendo en conta, por unha banda, que todo o financiamento público autonómico, no ano 2000, acadou o 0,72% do PIB, para igualala media do Estado nese ano, en financiamento neto por estudante, o esforzo investidor da Comunidade debería acadalo 0,92% do PIB.

Por outra banda, segundo os datos do INE, Eurostat e PNUD, no ano 2001 o gasto en I+D de Galicia foi do 0,70% do PIB e na UE (1995) foi do 1,95% do PIB. O **SUG** realizou o 56,6% do dito gasto. Se o **SUG** asumira só un tercio dos recursos necesarios para converxer, no ano 2010, coa UE do ano 1995, o seu financiamento debería aumentar, só por ese motivo, un 0,4% do PIB.

4.- Os recursos públicos dedicados en Galicia ó sistema universitario non teñen no actual sistema unha correlación directa cos custos necesarios para o desenvolvemento das funcións propias das universidades. O esforzo financeiro público respecto das universidades galegas vén diminuindo de forma significativa nos últimos anos, situación que se constata sexa cal sexa o termo de comparación empregado: gasto nos outros niveis de ensino e evolución do PIB galego.

O CES considera que o actual acordo de financiamento do sistema universitario de Galicia, ademais de non garantir a suficiencia financeira, non contempla elementos que permitan acadar a eficiencia no emprego deste gasto público. Ó cuantificar e repartir os recursos das universidades exclusivamente en función do número de créditos matriculados –número de alumnos–, introdúcense incentivos para comportamentos ineficientes ó tempo que se ignora completamente o custo de funcións básicas e consubstanciais das universidades como é o da investigación e a prestación de servizos. Xunto ó anterior, o actual modelo de

financiamento do sistema universitario de Galicia non contempla ningún elemento que garanta a **corresponsabilidade das universidades** respecto da sociedade que as financia.

5.- O CES entende que o actual sistema de reparto dos recursos públicos entre as universidades galegas non ten en conta os aspectos diferenciais delas e, con iso, sofre unha falta de equidade importante. O proceso de segregación do Sistema Universitario Galego en tres universidades careceu da reflexión necesaria sobre o modelo de sistema universitario que se quere para Galicia, análise da posición respecto do obxectivo proposto de cada unha das universidades e do conxunto do sistema, necesidades e accións para acadar o dito modelo e cuantificación

do custo desas necesidades e accións, etc. A consideración de todos estes aspectos evitaría a actual falta de equidade do sistema e garantiría a **converxencia de tódalas universidades** cara ó modelo proposto.

6.- En resumo, o CES considera que o actual acordo de financiamento do SUG non cumpre con ningún dos principios fundamentais que debe garantir todo sistema de financiamento universitario, abocando ó Sistema Universitario Galego a unha **situación de insuficiencia** que pon en entredito a súa eficacia e a súa competitividade nun contorno cada vez mais aberto e competitivo e, con iso, minguando a capacidade de desenvolvemento socioeconómico de Galicia.

III CRITERIOS DE CUANTIFICACIÓN DO GASTO TOTAL DO SUG

1.- Un dos aspectos de maior importancia sobre o que o CES considera necesario reflexionar, e que constitúe un elemento básico do alcance deste informe, é o referido ós **criterios de cuantificación do gasto total do Sistema Universitario de Galicia**. Neste senso, a pretensión é establecer un criterio para a cuantificación dos recursos totais que se considera que deben ser empregados no ensino superior en Galicia, delimitando a súa composición e os seus responsables.

O CES considera que á hora de concretar o gasto total que se considera necesario para o Sistema Universitario de Galicia debe diferenciarse entre o gasto público directo, o gasto público indirecto vía fogares –bolsas fundamentalmente–, e o gasto privado directo. Debería concretarse o

obxectivo conxunto e a súa desagregación, conxuntamente cos compromisos e os esforzos que deben realizar os seus responsables.

2.- O CES considera que o novo modelo de financiamento debe determinar, en primeiro lugar, o gasto total en educación superior en Galicia, establecendo, partindo da realidade actual, o obxectivo a acadar como óptimo, a evolución necesaria para a súa consecución e os compromisos e esforzos a realizar polos axentes implicados. Necesariamente, o criterio de cuantificación e os obxectivos propostos neste senso, ademais de garantiren a suficiencia financeira do sistema, deben **permitir a converxencia** cos niveis de gasto público en educación superior dos países

desenvolvidos, corrixindo asemade as diferencias coa media nacional e, en especial, coas comunidades autónomas do Estado español máis avanzadas neste sentido.

3.- O CES considera que o criterio máis axeitado para referenciar e establecer o **obxectivo de gasto total en educación superior en Galicia** para os vindeiros anos é o do PIB, é dicir, o financiamento das universidades do sistema universitario galego debe fixarse coma unha porcentaxe do PIB galego.

Á marxe dos aspectos que poden ser cuestionados respecto da utilización do PIB como elemento ó que ligar a evolución do financiamento universitario, este indicador resulta claramente indicativo do esforzo que cada sociedade fai respecto do seu ensino superior e do papel que a atribúe, permitindo ter en conta o feito de que cada vez máis as universidades basculan as súas funcións en actividades non directamente relacionadas co número de alumnos, como ocorre coa investigación e os servizos.

Neste senso, o CES considera que o novo acordo de financiamento do SUG debe recoller un compromiso de evolución dos distintos compoñentes do financiamento das universidades galegas que permita aproximarnos, no horizonte do 2010, ó nivel medio de gasto en educación superior que actualmente se vén producindo en Europa e nos países desenvolvidos da OCDE. Este obxectivo, que tería que ser articulado de forma progresiva, debería concretarse segundo o CES no contorno do **1,5% do PIB galego**.

O CES considera que para acadar ese obxectivo é necesario promover un debate e unha reflexión do conxunto da sociedade galega respecto do papel desempeñado polas universidades como axentes dinamizadores do seu desenvolvemento socioeconómico, que debería concluír nun consenso social que delimitase os compromisos dos

axentes implicados -sector público, universidades e sector privado-, respecto do financiamento do Sistema Universitario Galego.

4.- O CES considera que, na delimitación de compromisos que permita acadar o obxectivo proposto, correspóndelle á Comunidade Autónoma de Galicia, como Administración responsable do **financiamento público directo** das universidades galegas, facer o esforzo necesario para garantir a suficiencia do sistema público universitario, permitindo o máis axiña posible que as universidades operen nas condicións de eficacia que lles permitan, á súa vez, asumir e materializar a parte de compromisos que a elas lles corresponde en relación coa obtención de recursos de forma directa do sector privado da economía.

Neste senso, o CES considera que a Comunidade Autónoma galega debe mudar a contía dos recursos públicos que actualmente aplica ó financiamento directo das universidades galegas, derivado do actual acordo de financiamento -0,58% do PIB-, así como a súa tendencia -nos tres últimos anos diminuíu 6 puntos básicos en termos do PIB-, de tal forma que de maneira progresiva se acade que no ano 2010 os recursos públicos que a Comunidade Autónoma achegue de forma directa ó Sistema Universitario Galego (Programa de Financiamento), representen o **1% do PIB galego**.

O resto do financiamento necesario para acadar o obxectivo de que o gasto total do sistema universitario galego sexa do 1,5% do PIB galego, debe ser fornecido polo resto de axentes implicados -Administración central, responsable da parte principal do gasto público indirecto; as universidades, principalmente coa prestación de servizos de formación e investigación, e o sector privado, co pago polos servizos prestados polas universidades-, de tal forma que se garanta o libre acceso ós servizos universitarios en condicións de igualdade de oportunidades para tódolos galegos.

IV CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DOS RECURSOS ÁS UNIVERSIDADES

1.- O CES considera que, tan importante como delimitar o volume de recursos cos que se debe financiar o sistema universitario galego, resulta necesario **concretar os principios de asignación dos ditos recursos ás universidades** que permitan garantir o seu emprego eficiente, a corresponsabilidade das universidades coa sociedade que as financia e o reparto equitativo entre as tres universidades galegas.

Neste senso, os criterios de reparto deberían contemplar as necesidades básicas de funcionamento das universidades, considerando tanto a función de educación como as funcións de investigación básica e aplicada e de servicios, as necesidades asociadas a obxectivos de interese conxunto para as universidades e a sociedade, e as necesidades en materia de infraestructuras.

O CES considera que a distribución dos recursos entre as tres universidades debe ser concretada entre éstas e a Administración, baseándose nos criterios antes referidos e contemplando os seguintes aspectos:

- A existencia dun financiamento ordinario que debería integrar:

- Un **financiamento básico incondicionado**: que se distribuiría entre as universidades tendo en conta os custos da prestación da función de docencia, da función de investigación básica e aplicada e dos servicios universitarios prestados. Neste senso, o reparto destes recursos debería ter en conta o custo destas funcións básicas e o custo das accións necesarias para acadar o modelo de universidade pretendido.

- Un **financiamento condicionado a obxectivos**: O CES considera que unha parte do financiamento ordinario debe estar ligada á consecución de obxectivos de interese para a sociedade galega. Estes obxectivos, a delimitar entre as universidades e a Administración, deberían ter en conta: a correlación da oferta e da demanda, a empregabilidade, a transferencia de resultados da investigación, o éxito na formación, o resultado da investigación e a interrelación co tecido económico e social.

- A existencia dun financiamento diferenciado para investimentos, que debería ser concretado nun plan de investimentos, que contemple as novas necesidades así como o mentemento e renovación dos existentes, segundo as necesidades de cada unha das universidades para os vindeiros anos.

V FORMALIZACIÓN DOS COMPROMISOS PÚBLICOS DE FINANCIAMENTO DO SUG NA NOVA LEI XERAL DO SISTEMA UNIVERSITARIO DE GALICIA

Finalmente, o CES considera imprescindible unha reflexión a fondo sobre o estado actual do modelo asociado á presenza das tres universidades que conforman o Sistema Universitario Galego, co obxecto de acadar a necesaria reorganización do actual Mapa de titulacións, analizar as súas ineficiencias e destacar os sectores que deben ser potenciados, sempre desde a perspectiva dos intereses xerais de Galicia.

O CES considera que esta reflexión debería levarse a cabo no seo dos traballos para a preparación da anunciada Lei Xeral do Sistema Universitario de Galicia, texto legal no que debería **recollerse de forma explícita os compromisos cuantitativos, cualitativos e temporais asumidos pola Comunidade Autónoma en materia de financiamento universitario**, en liña co anteriormente proposto, así como os principios que deben inspirar o reparto dos ditos recursos entre as Universidades galegas. A formulación explícita do dito compromiso nunha norma con rango de Lei garantiría a estabilidade no financiamento universitario, eliminando a actual situación de indefinición. ■

