

TEORÍA E DESENVOLVEMENTO DO PLAN DE FINANCIAMENTO (1990-1996) DAS UNIVERSIDADES GALEGAS¹

XO AQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO
Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade da Coruña

Recibido: 24 xaneiro 1997

Aceptado: 19 maio 1997

Resumo: Neste traballo expóñense os trazos máis característicos que dende unha perspectiva teórica integran o Plan de financiamento universitario vixente no período 1990-1996, así como os resultados empíricos da súa aplicación. No contraste apréciase un grao de cumprimento bastante satisfactorio, a pesar de constatar tamén certos desaxustes nalgúns dos seus conceptos. En todo caso, o plan supuxo un instrumento de disciplina financeira saudable, un mecanismo para estender a educación universitaria en Galicia e unha fórmula de colaboración institucional aínda non valorada dabondo.

Palabras Clave: Orzamento; Programación plurianual; Comunidade Autónoma; Custo efectivo; Convergencia financeira; Transferencias incondicionadas; Recursos externos; Autonomía universitaria.

THEORY AND DEVELOPMENT OF THE FINANCING PLAN (1990-1996) OF GALICIAN UNIVERSITIES

Summary: In this paper it is dealt with the most important characteristics that from a theoretical point of view constitute the university financing plan from 1990 to 1996, as well as the empirical results of its practical application. A quite satisfactory level of achievement is noticed when data are contrasted, although some parts have not been fulfilled. In any case, the plan meant a tool of healthy financing discipline, a mechanism to understand university education in Galicia and a way of institutional collaboration no yet sufficiently valued.

Keywords: Budget; Pluriannual programming; Autonomous community; Effective cost; Financing convergence; Unconditional transfers; External resources; University autonomy.

INTRODUCCIÓN

O propósito deste traballo é analiza-lo financiamento do sistema universitario galego durante o período 1990-1996. Neses anos prodúcense fondos cambios no sistema, motivados pola segregación da Universidade de Santiago de Compostela, única institución existente ata 1989, e pola creación das novas universidades da Coruña e Vigo. Este complexo proceso, levado a cabo de forma pacífica e negociada, desenvolveuse ó abeiro da Lei 11/1989, de 20 de xullo, de ordenación do sistema universitario de Galicia (DOG de 26 de agosto de 1989); do Decreto 3/1990, de 11 de xaneiro, de segregación de centros e servicios da Universidade de Santiago de Compostela (DOG de 24 de xaneiro de 1990); da aprobación polo Parlamento galego dun Plan de financiamento para o sistema universitario (BOP

¹ Relatorio presentado nas XV Xornadas de Xerencia Universitaria, realizadas en Cádiz en novembro de 1996.

de 21 de outubro de 1989), así como tamén dun acordo institucional sobre un mapa de titulacións para as distintas universidades.

Ordenarémola exposición nos apartados seguintes. En primeiro lugar, amosarémolas cifras e principais trazos normativos que caracterizan o vixente Plan de financiamento, incluíndo tamén a proposta metodolóxica elaborada pola Universidade de Santiago de Compostela e entregada no seu día á Xunta de Galicia. En segundo lugar, estudiarémolos orzamentos liquidados das tres universidades, así como os gastos que nesta materia protagoniza a Consellería de Educación, ós efectos de contrastar a planificación económico-financieira coa súa realización práctica. Finalmente, amosarémola situación relativa de Galicia dentro do sistema universitario público español e resumirémolas conclusións máis relevantes obtidas nos distintos apartados deste traballo.

CIFRAS E ASPECTOS NORMATIVOS DO PLAN DE FINANCIAMENTO

O Plan de financiamento constitúe, ó noso xuízo, un elemento significativo de colaboración institucional entre o poder político e a universidade. Este precedente de relación contractual explícita, que anticipa unha experiencia de financiamento plurianual considerable por ámbalas dúas partes, pode que aínda non sexa excesivamente coñecido pola comunidade universitaria, o que implica incapacidade ou dificultade para a súa valoración polo miúdo. No que segue a continuación trataremos de emendar estas deficiencias expoñendo os trazos básicos do plan.

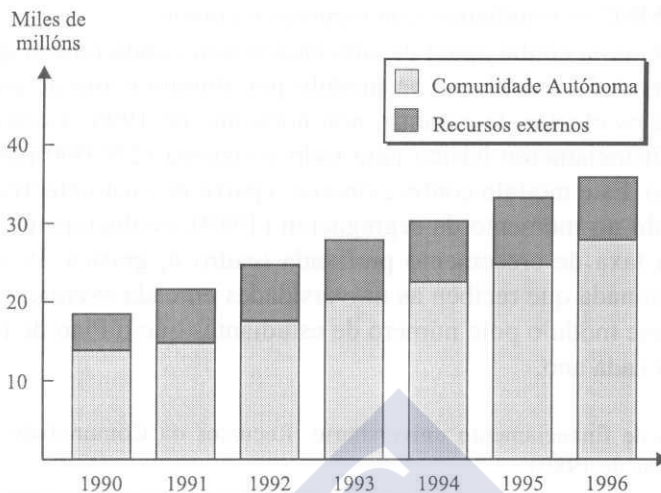
A) O Plan de financiamento define un volume de recursos económicos para o período 1990-1996 que alcanza a cifra de 193.763 millóns de pesetas de 1989, e establece, ademais, liñas prioritarias e algúns criterios sensatos para a súa distribución. Nel diferéncianse dúas fontes de ingresos: a) os procedentes da Comunidade Autónoma, que teñen un crecemento medio do 18% e que representan case dous tercios do total, e b) os recursos externos a ela, que constitúen o resto e que medran a un ritmo estimado do 12%. Ámbalas dúas cantidades están contabilizadas en pesetas constantes de 1989 (cadro 1, gráfica 1).

Cadro 1.- Plan de financiamento universitario, 1990-1996 (en millóns de pesetas de 1989)

Anos	Comunidade Autónoma	Recursos externos	Total	Índice
1989	74	—	74	—
1990	13.293	5.348	18.641	100
1991	15.652	6.424	22.076	118
1992	17.966	7.015	24.981	134
1993	20.834	6.960	27.794	149
1994	22.189	7.972	30.161	162
1995	24.569	8.556	33.125	178
1996	27.543	9.368	36.911	198
TOTAL	142.120	51.643	193.763	—

FONTE: Plan de financiamento.

Gráfica 1



- B) Os ingresos procedentes da Comunidade Autónoma (cadro 2) transfírense só en parte ás universidades (en forma de subvención incondicionada e outras transferencias de corte específico, como o financiamento de proxectos e infraestructura de investigación, dotación e formación do profesorado, investimentos de reposición, etc.), permanecendo o resto dos recursos na Consellería de Educación para a súa xestión directa (investimentos reais, investigación, bolsas de estudantes, etc). O Consello Universitario de Galicia e unha comisión de seguimento creada polo Parlamento galego son os órganos encargados de fiscalizar a súa aplicación correcta, propoñendo, á súa vez, criterios para a distribución territorial dos investimentos e informando sobre as modificacións que poidan introducirse en función das esixencias ou problemas xurdidos en cada exercicio.
- C) Polo que respecta ós recursos externos (cadro 3; gráfica 2), convén resaltar que o 80% deles son de carácter non-condicionado e proceden das taxas académicas/prezos públicos, así como das subvencións compensatorias que entrega o MEC en razón do número de estudantes con bolsa. O resto dos ingresos teñen unha orixe diversa e destínanse a financiar a investigación e o profesorado.
- D) O plan define, aínda que de forma non sistemática, tódolos segmentos relevantes do financiamento universitario. O subsistema básico fórmano a maioría das transferencias correntes que a este respecto establece a Comunidade Autónoma, os ingresos por taxas/prezos públicos, así como as transferencias de capital destinadas a conservar e mellora-los edificios (RAM). O subsistema que financia o investimento novo, contabilizado á marxe dos orzamentos universitarios, especifícase na Consellería de Educación. O subsistema de ingresos que atende a investigación concrétese igualmente en transferencias correntes e de capital.

Finalmente, consígnanse créditos adicionais para completa-la política de asistencias do MEC ós estudantes con menores recursos.

- E) Para determina-la contía anual da subvención non-condicionada que vai recibir cada universidade, calculouse un módulo por alumno e ano de crecemento desigual, para os efectos de garantir, non horizonte de 1996, a converxencia nos niveis de financiamento básico para todo o sistema (270.000 pesetas de 1989 por alumno). Este módulo confeccionouse a partir do custo efectivo por alumno contabilizado no momento da segregación (1989), evolucionando logo en función dunha taxa de crecemento prefixada (cadro 4, gráfica 3). A subvención non-condicionada que reciben as universidades en cada exercicio obtense multiplicando ese módulo polo número de estudantes que o Plan de financiamento estima para cada ano.

Cadro 2.- Plan de financiamento universitario. Recursos da Comunidade Autónoma (en millóns de pesetas de 1989)

Capítulo	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
I / II (Administración Autónoma)	—	185	185	185	185	185	185	185	1.295
IV. TRANSFERENCIAS CORRENTES	68	9.630	11.196	12.819	14.423	16.053	18.282	21.194	103.665
Universidades	68	8.891	9.683	10.299	10.992	11.959	13.590	16.209	81.699
Profesorado	—	401	1.097	2.025	2.892	3.532	4.118	4.386	18.451
Investigación	—	238	308	378	414	429	433	449	2.649
Bolsas estudantes	—	100	108	117	125	133	141	150	874
VI. INVESTIMENTOS	6	2.592	3.274	3.860	5.017	4.494	4.409	4.218	27.870
Universidades	6	2.592	3.274	3.860	5.017	4.494	4.409	4.218	27.870
VII. TRANSFERENCIAS CAPITAL	—	888	995	1.102	1.211	1.458	1.590	1.946	9.290
Investimento reposición	—	354	388	433	464	510	543	598	3.290
Investigación	—	534	607	669	747	948	1.147	1.348	6.000
TOTAL	74	13.295	15.650	17.966	20.836	22.190	24.566	27.543	142.120

FONTE: Plan de financiamento.

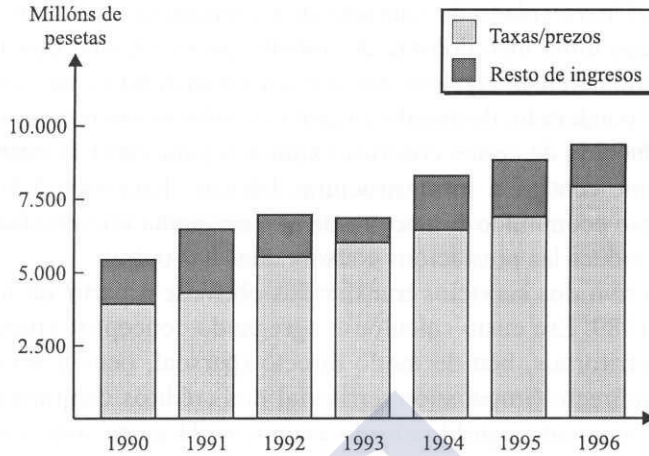
Cadro 3.- Plan de financiamento universitario. Recursos externos (en millóns de pesetas de 1989)

Anos	Taxas/Prezos	FEDER	OUTROS *	Total
1990	4.290	331	727	5.348
1991	4.557	975	892	6.424
1992	5.565	455	996	7.015
1993	5.976	—	984	6.960
1994	6.390	700	882	7.972
1995	6.937	700	919	8.557
1996	7.713	700	955	9.368
TOTAL	41.428	3.861	6.355	51.644
(%)	80,2	7,5	12,3	100,0

* Inclúen 4.805 millóns para investigación e 1.550 millóns para profesorado.

FONTE: Plan de financiamento.

Gráfica 2

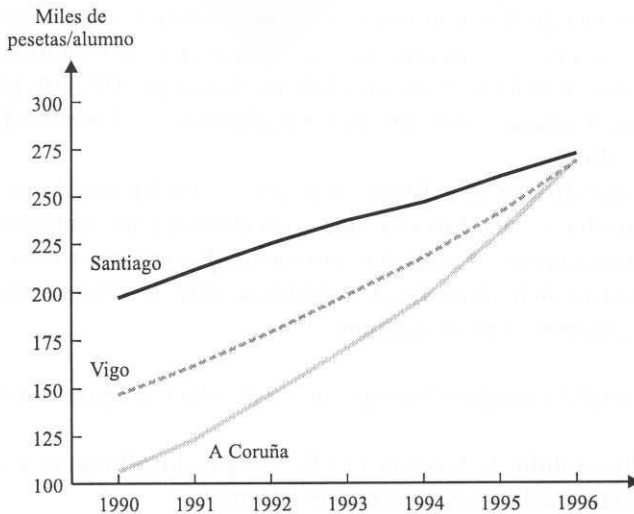


Cadro 4.- Plan de financiamento universitario. Evolución dos módulos teóricos (en miles de pesetas de 1989 por alumno)

Anos	Universidade da Coruña		Universidade de Santiago		Universidade de Vigo	
	Módulo	Δ	Módulo	Δ	Módulo	Δ
1989	84,2	—	183,7	—	130,7	—
1990	108,3	28,6	198,4	8,0	148,6	13,7
1991	124,3	15,0	212,3	7,0	164,2	10,5
1992	146,7	18,0	225,0	6,0	180,9	10,1
1993	170,2	16,0	236,3	5,0	199,0	10,0
1994	197,4	16,0	248,1	5,0	218,9	10,0
1995	229,0	16,0	260,5	5,0	240,9	10,0
1996	270,2	17,9	273,5	5,0	270,9	12,0

FONTE: Plan de financiamento.

Gráfica 3



Pola súa especial relevancia económica e universitaria, insistiremos nesta última cuestión. A Universidade de Santiago de Compostela propúxolle formalmente ó Goberno galego unha metodoloxía de traballo para o deseño dun Plan de financiamento baseado no custo efectivo dos servicios transferidos, na construción dun módulo teórico ponderado, destinado a regular a subvención non-condicionada, así como na introducción de certos criterios explícitos para cubrir o custo mínimo das novas titulacións, centros e infraestructuras básicas. Esta metodoloxía establece tamén o principio económico-financieiro de que ningunha universidade poderá medrar a custa de reducir as prestacións consolidadas das outras.

O custo efectivo dos servicios transferidos obtívose a partir da liquidación orzamentaria de 1989. Ese custo calculouse agregando conceptos vinculados ós centros de gasto territoriais, ben de modo directo (persoal, bens e servicios, reposición, etc.) ou indirecto (imputación territorial dos créditos centralizados), que garantirían o funcionamento equilibrado do exercicio. O gasto total en cada ámbito universitario transformábase despois nun módulo único, expresado en pesetas por alumno, para os efectos de establecer un elemento común de referencia. Os resultados obtidos en pesetas/alumno foron os seguintes: 183.700 para Santiago de Compostela, 130.726 para a Universidade de Vigo e 84.187 para a Universidade da Coruña. A cifra rexistrada na Universidade da Coruña explícase basicamente polo peso das escolas técnicas, nas que unha gran parte do profesorado traballaba en réxime de tempo parcial.

O módulo proposto era sensible á importancia relativa das áreas de coñecemento (ponderando con criterios MEC as Ciencias sociais e Humanidades, así como as Ciencias experimentais, técnicas e sanitarias), e tamén ás titulacións de ciclo curto e longo. Os colexios universitarios, daquela en fase de transformación, ponderaban de forma transitoria como titulacións de ciclo longo. Tomando como base a contía do módulo correspondente a Santiago en 1990 (m_1 na fórmula), estimado sobre un crecemento do 8% con respecto ó ano anterior, e aplicando o mesmo ó resto do sistema (cadro 5), calculáronse as medias dos submódulos α e β que alcanzaron o seguinte resultado: Universidade de Santiago, 198.396 pesetas/alumno; Universidade da Coruña, 189.766 pesetas/alumno; e Universidade de Vigo, 186.783 pesetas/alumno.

Conscientes das dificultades financeiras que esta solución lle presentaba á Comunidade Autónoma, e sabedores de que o módulo era un requisito esencial para determinar o financiamento básico das universidades nos próximos anos, manexáronse outros criterios máis realistas destinados a cubrir o financiamento do exercicio 1990. Estes criterios eran os seguintes:

- a) Incremento igual do módulo baseado no custo efectivo para todas as universidades.
- b) Aplicación do módulo de Santiago (198.396 pesetas/alumno) a todas as universidades, pero afectando só ó aumento de alumnos.

- c) Financiar cada nova titulación con 50 millóns de pesetas por curso, en razón dun custo mínimo estimado para ese exercicio.
- d) Proporcionarlles ás Universidades de Vigo e da Coruña os recursos necesarios para cubri-los gastos correntes do rectorado e dos servicios centrais, estimados en 333 millóns de pesetas para cada unha.
- e) Establecer un programa de investimentos específico para a construción de centros, servicios e infraestruturas, que atendera sobre todo ás universidades de nova creación.

Cadro 5.- Proposta de módulo teórico ponderado

$$\alpha_i = \frac{m_1}{100} \cdot \sum (x_{i1} p_{i1} + x_{i2} p_{i2})$$

$$\beta_i = \frac{m_1}{100} \cdot \sum (x_{i3} p_{i3} + x_{i4} p_{i4})$$

$$M_i = \frac{\alpha_i + \beta_i}{2} = \frac{m_1}{100} \cdot \frac{[\sum (x_{i1} p_{i1} + x_{i2} p_{i2}) + \sum (x_{i3} p_{i3} + x_{i4} p_{i4})]}{2}$$

m_1 = Módulo media da Universidade de Santiago en 1989 (Δ 8% en 1990).
 x_{i1} = Porcentaxe de alumnos en áreas de Ciencias sociais e Humanidades na universidade (i).
 x_{i2} = Porcentaxe de alumnos en áreas de Ciencias Experimentais, técnicas e da saúde da universidade (i).
 p_1, p_2 = Ponderacións técnicas por eses dous grupos de áreas.
 x_{i3} = Porcentaxe de alumnos en estudos de ciclo curto na universidade (i).
 x_{i4} = Porcentaxe de alumnos en estudos de ciclo longo na universidade (i).
 p_3, p_4 = Ponderacións técnicas para eses dous grupos de estudos.
 M_i = Módulo final para a universidade (i).

FONTE: Universidade de Santiago de Compostela.

Estas eran as propostas negociadas que, dende a Universidade de Santiago de Compostela, se presentaron ó Goberno galego en 1989. A resposta definitiva saíu do Parlamento de Galicia cando a súa Comisión Terceira aprobou por unanimidade e de modo definitivo o Plan de financiamento do sistema universitario (1990-1996). Ese plan modificaba tamén o deseñado e proposto pola Consellería de Educación. O módulo establecido descansa no custo efectivo dos servicios en 1989, medra de maneira desigual en cada universidade e alcanza a converxencia en 1996, ano no que remata o período transitorio e comeza unha nova etapa sen esperanzas, segundo parece, de que exista un Plan de financiamento alternativo.

En todo caso, convén insistir en que a planificación económico-financeira baseada nun módulo teórico ponderado, referencia homoxénea para o financiamento das tres universidades, representaba un elemento importante de racionalización económica por distintas razóns que resumiremos de seguido. En primeiro lugar, o

módulo trata de obxectiva-la asignación de recursos públicos, favorecendo á vez o automatismo dunha distribución anual que resulta sempre difícil e custosa. En segundo lugar, establece unha relación directa, aínda que imperfecta, entre ingresos públicos e servicios efectivamente prestados polas universidades. Ademais, o módulo favorece a autonomía universitaria e aumenta a capacidade dos seus gobernantes para realizar programacións plurianuais.

Aproxima-lo financiamento das novas Universidades de Vigo e da Coruña ós niveis da Universidade de Santiago de Compostela, mediante a aplicación dun módulo prefixado e converxente, supoñía unha tarefa realmente ambiciosa, aínda que se poida criticar agora dende perspectivas máis cómodas. A situación precaria de Galicia con respecto ás cifras medias da universidade española necesitaba, primeiro deste esforzo de aproximación. Só cando o sistema se consolidara podería admitir criterios máis afinados de financiamento universitario, xa fosen estes o custo real dos servicios, o perfil diferenciado de cada institución ou a xeración de programas selectivos para mellora-la calidade docente e a excelencia investigadora.

A APLICACIÓN EFECTIVA DO PLAN DE FINANCIAMENTO

A realidade operativa do Plan de financiamento nas tres universidades galegas analízase aquí a través das liquidacións orzamentarias, coa excepción obvia do exercicio 1996, que contabiliza só créditos do orzamento inicial. Tamén se consideran as cifras publicadas pola Consellería de Educación sobre os distintos conceptos do plan, e préstase especial atención á contía e evolución do investimento territorial. O resultado de comparar estas magnitudes reais coas cifras proporcionadas pola planificación normativa concrétese para cada universidade, agás naqueles casos nos que só é posible a comparación agregada.

◆ *UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA*: O cadro 6 resume os ingresos totais da Universidade de Santiago, en termos de dereitos recoñecidos, durante o período obxecto de estudo. Eses ingresos medraron en cantidades reais a unha media anual do 17% entre 1990 e 1995, aínda que cando se contabilizan en pesetas constantes por alumno ese crecemento é máis reducido, quedando arredor do 5%. En todo caso, convén subliñar que as transferencias correntes da Consellería de Educación representan cantidades relevantes que oscilaron entre o 63 e o 67% dos ingresos totais.

Pero os resultados máis interesantes son aqueles que resultan de compara-lo módulo anual, aprobado polo Parlamento de Galicia, coas transferencias correntes por alumno matriculado, recibidas da Consellería de Educación. Nesas transferencias inclúese a subvención non-condicionada, pero tamén outros recursos destinados a financia-lo profesorado, cursos, etc. O cadro 7 e a gráfica 4 mostran a situación. Durante os tres primeiros exercicios do período rexistrábase unha diferenza positiva para a institución universitaria; a partir do ano 1993 ocorre o contrario. Estes desaxustes producen un saldo neto negativo de 1.782 millóns de pesetas de

1996 para o período, cantidade que podería aumentar se considerámo-lo seu custo de oportunidade.

Cadro 6.- Universidade de Santiago de Compostela. Dereitos recoñecidos, 1990-1996 (en millóns de pesetas correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
III. <i>TAXAS/PREZOS E OUTROS INGRESOS</i>	2.245	2.460	2.740	3.268	3.325	3.657	3.696
IV. <i>TRANSFERENCIAS CORRENTES</i>	6.903	8.219	8.882	10.107	10.958	12.631	13.375
• Consellería de Educación	6.861	8.165	8.668	9.818	10.657	11.796	13.364
• Outras transferencias	142	95	214	289	301	835	11
V. <i>INGRESOS PATRIMONIAIS</i>	68	51	62	81	62	83	65
VII. <i>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</i>	953	1.320	1.656	1.900	1.731	2.675	1.498
IX. <i>PASIVOS FINANXEIROS</i>	—	—	600	—	—	—	—
SUBTOTAL	10.169	12.050	13.940	15.356	16.076	19.046	18.634
VIII. <i>ACTIVOS FINANXEIROS</i> (remanente tesourería)	2.511	2.035	1.957	2.402	2.616	2.387	—
TOTAL	12.680	14.085	15.897	17.758	18.692	21.433	18.634

* Créditos do orzamento inicial.

FONTE: Universidade de Santiago de Compostela. Elaboración propia.

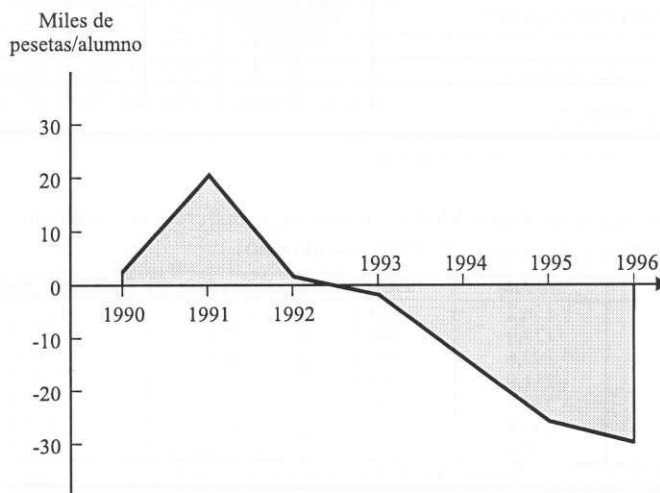
Cadro 7.- Universidade de Santiago de Compostela. Módulo teórico e transferencias correntes da Consellería de Educación (en miles de pesetas de 1990 por alumno)

Anos	Módulo	TRACE	Diferencia	Total (mill. ptas. 1990)
1990	211,3	214,1	+2,8	+88,4
1991	226,1	246,5	+20,4	+643,4
1992	239,6	241,0	+1,4	+45,1
1993	251,6	249,2	-2,4	-80,9
1994	264,2	250,5	-13,6	-471,6
1995	277,4	250,8	-26,6	-973,4
1996	291,2	261,3	-29,9	-1.150,4

TRACE: Transferencias correntes por alumno da Consellería de Educación.

FONTES: Xunta de Galicia e Plan de financiamento. Elaboración propia.

Gráfica 4



♦ **UNIVERSIDADE DE VIGO:** Os ingresos totais (dereitos recoñecidos netos) rexistrados nos orzamentos da Universidade de Vigo medraron de maneira notable durante o período estudado, pasando de 2.993 millóns de pesetas en 1990 a 10.886 millóns en 1996 (cadro 8). Cando estas magnitudes se expresan en termos reais, o seu crecemento equivale a unha taxa media anual do 28,9%. Se as cantidades se expresan en pesetas constantes por alumno, a cifra media supón o 4,6% en cada exercicio. A importancia relativa do conxunto de transferencias correntes procedentes da Consellería de Educación, con dinámica crecente en todo o período, representan en 1995 e 1996 unha cifra que supera o 70% dos ingresos totais.

Comparando de novo as cifras do módulo teórico coas transferencias correntes por alumno matriculado da Consellería de Educación (cadro 9, gráfica 5), obtéñense agora resultados distintos. En catro exercicios rexístranse diferencias positivas para a Universidade de Vigo e nos últimos tres anos os resultados son negativos. En todo caso, convén advertir que o orzamento liquidado de 1994, último dispoñible, contabiliza folganzas relevantes. O aforro bruto supera o 20% dos ingresos correntes e a súa capacidade para atende-los investimentos reais netos (gastos de investimento menos ingresos por transferencias de capital) é máis ca suficiente. Cando remata o período existe un saldo positivo de 45 millóns de pesetas de 1996. A converxencia destas transferencias co módulo final resulta satisfactoria, a pesar de que os alumnos matriculados na universidade superan tamén os estimados no plan.

Cadro 8.- Universidade de Vigo. Dereitos recoñecidos, 1990-1996 (en millóns de pesetas correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
III. TAXAS/PREZOS E OUTROS INGRESOS	664	890	1.027	1.156	1.404	1.825	1.724
IV. TRANSFERENCIAS CORRENTES	1.853	2.674	3.253	4.237	5.223	6.625	8.636
• Consellería de Educación	1.853	2.673	3.253	4.176	5.122	6.435	8.571
• Outras transferencias	—	37	—	51	101	190	65
V. INGRESOS PATRIMONIAIS	24	66	77	87	87	190	90
VII. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	452	358	722	788	773	1.037	436
SUBTOTAL	2.993	3.988	5.079	6.268	7.487	9.677	10.886
VIII. REMANENTE TESOURERÍA	—	680	913	1.234	1.802	2.807	50
TOTAL	2.993	4.668	5.992	7.502	9.289	12.484	10.936

* Créditos iniciais do orzamento.

FONTE: Universidade de Vigo. Elaboración propia.

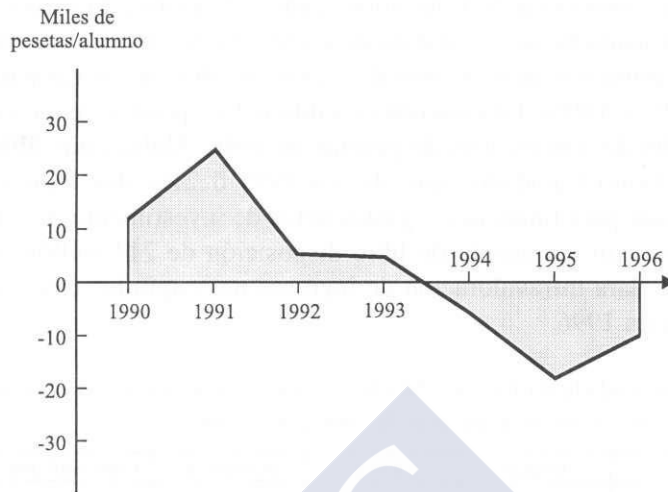
Cadro 9.- Universidade de Vigo. Módulo teórico e transferencias correntes da Consellería de Educación (en miles de pesetas de 1990 por alumno)

Anos	Módulo	TRACE	Diferencia	Total (mil. ptas. 1990)
1990	158,2	170,5	+12,3	+133,7
1991	174,9	200,7	+25,8	+320,1
1992	192,6	199,4	+6,8	+99,4
1993	211,9	218,4	+6,5	+106,3
1994	233,1	226,3	-6,8	-125,4
1995	256,5	237,8	-18,7	-393,8
1996	287,6	277,3	-10,3	-239,5

TRACE: Transferencias correntes por alumno da Consellería de Educación.

FONTES: Xunta de Galicia e Plan de financiamento. Elaboración propia.

Gráfica 5



♦ **UNIVERSIDADE DA CORUÑA:** A información orzamentaria da Universidade da Coruña é sempre difícil de obter, ó non elaborar e publica-la institución a memoria económica de rendemento de contas regulada no artigo 209 dos seus Estatutos. Este feito trae consigo problemas e dificultades diversas para coñecer a realidade orzamentaria correspondente ós exercicios do período, circunstancia que resolvemos despois de múltiples esforzos e sempre en termos agregados. O cadro 10 resume os datos.

A taxa media anual de crecemento dos ingresos non-financieros alcanza na Universidade da Coruña o 46,3% en pesetas correntes entre 1990 e 1995, e o 36,7% en pesetas constantes. Cando esa magnitude se expresa en pesetas constantes por alumno, o seu crecemento medio por exercicio é do 11%. A importancia relativa das transferencias correntes procedentes da Consellería de Educación resulta similar ás rexistradas nas outras universidades, xirando na actualidade en torno ó 70% dos ingresos totais.

Cadro 10.- Universidade da Coruña. Dereitos recoñecidos, 1990-1996 (en millóns de pesetas correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
III. TAXAS/PREZOS E OUTROS ING.	730	991	1.230	1.431	1.720	1.762	1.328
IV. TRANSFER. CORRENTES	1.527	2.097	2.886	3.655	4.588	5.828	7.110
• Consellería de Educación	1.527**	2.097**	2.775	3.655**	4.546	5.629	7.065
• Outras transferencias	—	—	111	—	42	199	45
V. INGRESOS PATRIMONIAIS	16	40	23	46	35	93	8
VII. TRANSFER. DE CAPITAL	287	429	658	698	444	801	370
SUBTOTAL	2.560	3.557	4.811	5.830	6.787	8.484	8.816
VIII. REMANENTE TESOURERÍA	—	—	474	439	1.038	1.598	—
TOTAL	2.560	3.557	5.285	6.269	7.825	10.082	8.816

* Créditos iniciais do orzamento; ** Datos da Consellería de Educación.

FONTE: Universidade da Coruña. Elaboración propia.

A comparación do módulo teórico coas transferencias correntes por alumno matriculado da Consellería de Educación (cadro 11, gráfica 6) ofrece certos desaxustes e cifras asimétricas. Contabilízanse importantes magnitudes positivas durante os cinco primeiros anos do período e existen cifras negativas para o resto dos exercicios (1995 e 1996). En conxunto o saldo neto é positivo para a universidade e alcanza a cifra de 450 millóns de pesetas de 1996. Malia estas últimas diferencias, o aforro bruto liquidado equivalía en 1995 ó 21% dos ingresos correntes, cunha capacidade para financia-los gastos netos de investimento do 143%. O exercicio liquidouse cun remanente de libre disposición de 711 millóns de pesetas e apréciase unha clara infravaloración de ingresos nos capítulos tres e sete do orzamento inicial para 1996.

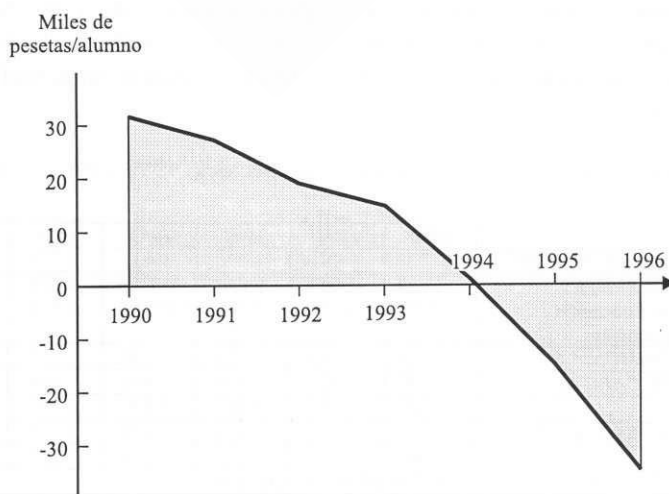
Cadro 11.- Universidade da Coruña. Módulo teórico e transferencias correntes da Consellería de Educación (en miles de pesetas de 1990 por alumno)

Anos	Módulo	TRACE	Diferencia	Total (mill. ptas. 1990)
1990	115,3	147,0	+31,7	+329,3
1991	132,4	159,6	+27,2	+330,6
1992	156,2	175,8	+19,6	+277,2
1993	181,2	195,4	+14,5	+231,9
1994	210,3	210,9	+0,6	+10,54
1995	243,9	229,3	-14,6	-278,9
1996	287,7	253,5	-34,2	-717,2

TRACE: Transferencias correntes por alumno da Consellería de Educación.

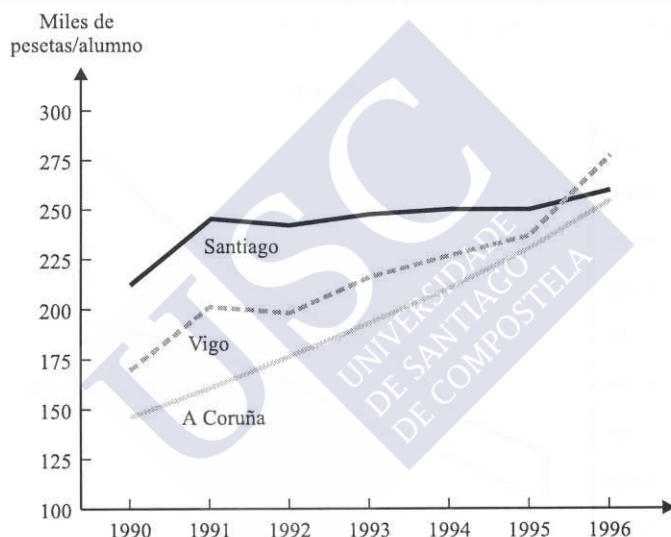
FONTES: Xunta de Galicia e Plan de financiamento. Elaboración propia.

Gráfica 6



Agregando agora estes resultados parciais de cada universidade, conséguense unha información útil e interesante para o conxunto do sistema. A converxencia buscada polo Plan de financiamento (gráfica 3), medida neste caso polas transferencias correntes da Consellería de Educación por alumno matriculado, lógrase de maneira razoable (gráfica 7), aínda que o nivel económico final resulte inferior ó previsto inicialmente (entre 10 e 35 mil pesetas por alumno). Nesta comparación a Universidade de Santiago de Compostela aparece como a institución máis prexudicada, cun déficit global de 1.782 millóns de pesetas en 1996. A Universidade de Vigo alcanza cifras positivas de 45 millóns no período e a Universidade da Coruña rexistra un superávit total de 450 millóns de pesetas en 1996.

Gráfica 7



♦ *EVOLUCIÓN DOS RECURSOS EXTERNOS*: Os recursos externos proceden basicamente das taxas académicas/prezos públicos que pagan os estudantes, así como da subvención compensatoria que entrega o MEC polas bolsas concedidas. Pois ben, o cadro 12 e a gráfica 8 mostran as cifras do Plan de financiamento por estes conceptos, así como os dereitos recoñecidos do capítulo tres do orzamento de ingresos en tódalas universidades. Estas cantidades exprésanse en pesetas correntes de cada exercicio. Como é fácil advertir, as diferencias son crecentes e negativas para o sistema, afectando ademais a tódolos anos do período. Estes desequilibrios provócanse porque as estimacións de ingresos contabilizadas non Plan de financiamento incorporan unha suba gradual de taxas académicas que despois non se levou a cabo. O aumento dos alumnos matriculados tampouco non puido compensar estes menores ingresos orzamentarios.

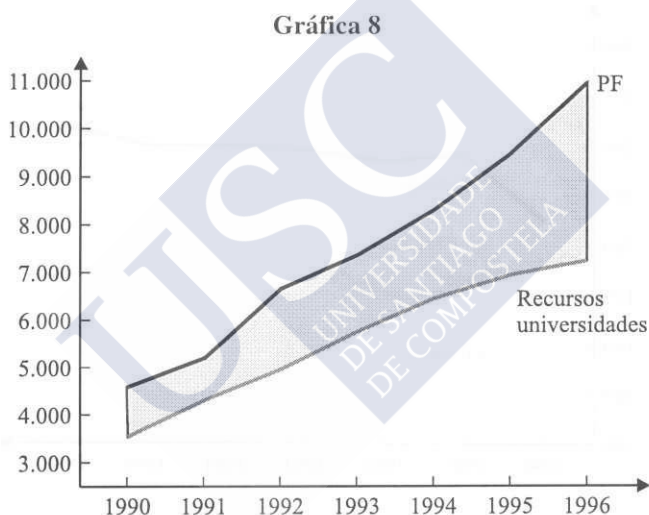
Os efectos redistributivos desta decisión política aínda son incertos. Por un lado, abarátase o custo do servizo ó incentiva-lo acceso de estudantes con rendas

familiares modestas á educación superior. Por outro lado, a contribución relativa dos usuarios ó custo do servizo é cada vez máis reducida, o que provoca agravios comparativos entre xeracións que resultan difíciles de explicar. As familias galegas teñen en 1996 maior renda familiar dispoñible ca en 1990, pero financian unha proporción menor do custo universitario.

Cadro 12.- Recursos externos (taxas académicas) e ingresos totais do capítulo "Taxas e outros ingresos" (en millóns de pesetas correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. Plan de financiamento (PF)	4.569	5.139	6.614	7.440	8.350	9.793	10.917
2. Capítulo III: Orzamento universidades	3.523	4.341	4.997	5.724	6.449	6.978	7.220
Diferencias (2) - (1)	-1.046	-798	-1.617	-1.716	-1.901	-2.515	-3.697
Taxa de cobertura (3) / (1)	77	85	75	77	77	73	66

FONTES: Universidades galegas e Plan de financiamento. Elaboración propia.



◆ *OS INVESTIMENTOS CENTRALIZADOS*: Outro contraste máis acusado entre a teoría e a práctica do Plan de financiamento atópanse nos recursos destinados ó investimento. As diferencias por este concepto superan os 8.000 millóns de pesetas de 1996 para o conxunto do período se considerámo-las cifras iniciais do Plan. Cando a comparación se realiza entre o investimento real e as cifras revisadas, os resultados son menores, aínda que tamén negativos, cun déficit global para as universidades de 3.000 millóns de pesetas de 1996. O cadro 13 mostra a contía e dinámica —por universidades e áreas territoriais— do investimento real decidido e xestionado polo Goberno galego, así como outros investimentos comúns, parcialmente cuestionables, que se presentan actualmente para a súa aceptación polas universidades. O cadro 14 e a gráfica 9 comparan as cifras anteriormente mencionadas.

A Universidade da Coruña recibe os maiores investimentos que, á súa vez, se concentran na cidade do mesmo nome, a gran distancia das realizadas no campus de Ferrol. A Universidade de Santiago de Compostela contabiliza o groso do investimento nos primeiros exercicios do período, debido á existencia dun financiamento plurianual que atende compromisos anteriores, pero a situación modifícase en 1994. A partir dese exercicio é o campus de Lugo quen absorbe gran parte do investimento novo. Esta circunstancia constátase tamén na Universidade de Vigo, ó localizarse nos campus de Ourense e Pontevedra, sobre todo despois de 1993, boa parte do investimento centralizado que beneficia a esa Universidade.

En calquera caso, este incumprimento do Plan de financiamento, con efectos en tódolos exercicios do período ó compara-las cifras iniciais co investimento real, ten repercusións diferentes e máis intensas nas Universidades da Coruña e Vigo, ó ser estas as que rexistran maiores carencias de infraestructuras, servicios e equipamentos.

Cadro 13.- Consellería de Educación. Investimentos universitarios, 1990-1996 (en millóns de pesetas correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total	(%)
Universidade da Coruña	130	474	1.836	2.005	1.787	1.253	2.392	9.877	35,4
<i>Campus A Coruña</i>	97	341	1.830	1.649	1.782	1.147	1.829	8.675	31,1
<i>Campus Ferrol</i>	33	133	6	356	5	106	563	1.202	4,3
Universidade de Santiago	970	1.707	1.562	1.312	511	678	2.093	8.833	31,6
<i>Campus Santiago</i>	868	1.414	1.384	740	50	399	667	5.522	19,8
<i>Campus Lugo</i>	102	293	178	572	461	279	1.426	3.311	11,8
Universidade de Vigo	997	715	167	1.897	2.304	1.948	1.157	9.185	32,9
<i>Campus Vigo</i>	952	657	137	1.077	1.580	774	494	5.611	20,1
<i>Campus Ourense</i>	25	37	30	555	555	383	292	1.771	6,4
<i>Campus Pontevedra</i>	20	21	—	169	169	791	371	1.743	6,4
TOTAL	2.097	2.896	3.565	5.213	4.602	3.879	5.642	27.895	100,0
Investimentos comúns*	110	111	543	347	15	67	56	1.249	

* Inclúense aquí, de forma cuestionable, a compra do Colexio Universitario de Vigo e investimentos do FEDER.

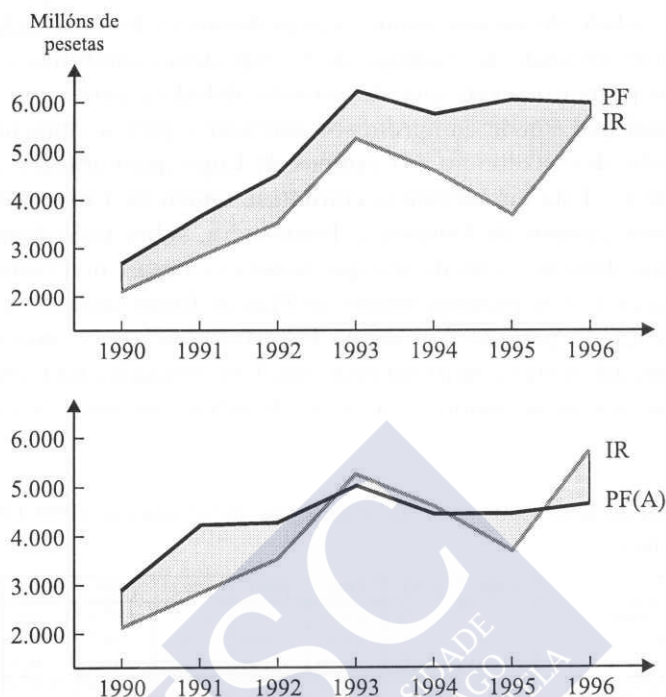
FONTE: Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Cadro 14.- Evolución dos investimentos centralizados, 1990-1996 (en millóns de pesetas correntes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Plan de financiamento (PF)	2.760	3.693	4.587	6.246	5.872	6.034	5.970
Plan de financiamento (actualizado) (PFA)	2.982	4.257	4.315	5.017	4.494	4.427	4.718
Realizacións (IR)	2.097	2.896	3.565	5.213	4.602	3.879	5.642
(3) - (1)	-663	-797	-1.022	-1.033	-1.270	-2.155	-328
(3) - (2)	-885	-1.361	-750	+196	+108	-548	+924

FONTES: Plan de financiamento e Xunta de Galicia. Elaboración propia.

Gráfica 9



♦ *AS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL*: Os ingresos recibidos polas universidades do Plan de financiamento, por vía de transferencias de capital, están destinados a financiar dúas tarefas específicas. Un segmento destes recursos atende a conservación, mantemento e ampliación dos edificios existentes; outra parte destes destínanse a financiar proxectos e infraestruturas de investigación. Como mostra o cadro 15, o cumprimento destes conceptos é, en principio, satisfactorio e só se aprecian desaxustes marxinais de carácter contable. Sen embargo, convén advertir que os ingresos contabilizados nas liquidacións orzamentarias inclúen unha parte descoñecida de financiamento externo, público e privado, que tamén financia a investigación.

Cadro 15.- Evolución dos ingresos por transferencias de capital (en millóns de pesetas correntes)

<i>Transferencias de capital</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. RAM (PF)	354	388	433	464	510	543	598
2. RAM (PFA)	377	438	515	578	666	743	846
3. RAM (Realizado)	354	435	509	582	655	720	822
Diferencia (3) - (2)	-23	-3	-6	+4	-11	-23	-24
4. Investigación (PF)	534	607	669	747	948	1.147	1.348
5. Investigación (PFA)	569	685	795	930	1.239	1.570	1.908
6. Investigación (Realizado)	534	686	787	938	1.217	1.529	1.851
Diferencia (6) - (5)	-35	+1	-8	+8	-22	-47	+57

FONTES: Universidades galegas, Xunta de Galicia e Plan de financiamento. Elaboración propia.

SITUACIÓN ACTUAL DE GALICIA NO SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO ESPAÑOL

Na súa exposición de motivos, a Lei 11/1989 de ordenación do sistema universitario de Galicia reconece expresamente as carencias e desaxustes tradicionais que caracterizaban daquela á universidade galega: baixa taxa de escolarización, oferta reducida en áreas tecnolóxicas, servizos e infraestruturas deficientes e, sobre todo, un financiamento raquíutico que situaba a Galicia moi por debaixo de calquera indicador económico español e europeo.

O Plan de financiamento parte do mesmo diagnóstico e intenta supera-los défi-cit históricos —materiais e financeiros— da universidade galega, indicando expresamente o seu obxectivo básico de situar a Galicia, cando remate o período, nos primeiros lugares do sistema universitario público español.

Pois ben, ¿que lugar ocupan hoxe as universidades galegas nese sistema?, ¿cumpriu o Plan de financiamento os seus obxectivos principais? Unha resposta a estes interrogantes pódennola proporciona-los cadros 16 e 17. Con cifras dos orzamentos liquidados de 1994, Galicia está xa no nivel medio español cando utilizámo-lo indicador de ingresos correntes por alumno. Se o indicador é o de ingresos totais por alumno, a situación modifícase lixeiramente á baixa (97,4%). Estas diferencias explícanse fundamentalmente polas transferencias de capital que financian a investigación, e reflicten así as distintas capacidades universitarias para captar eses recursos.

Cadro 16.- Ingresos das universidades públicas por comunidades autónomas, 1994 (en porcentaxe da media española)

CC.AA.	Ingresos correntes por alumno	Ingresos totais por alumno
Andalucía	97,4	93,5
Aragón	91,5	100,9
Asturias	89,3	87,4
Baleares	92,9	84,3
Canarias	125,5	134,7
Cantabria	116,6	121,6
Castela-A Mancha	87,5	82,3
Castela-León	95,7	94,5
Cataluña	122,3	125,0
Estremadura	97,6	94,4
GALICIA*	100,9	97,4
Madrid	93,3	92,1
Murcia	84,3	78,6
Navarra	119,9	114,9
País Vasco	108,1	115,0
Rioxa, A	100,1	99,7
Valencia	94,0	96,5
ESPAÑA	100,0	100,0
ESPAÑA (ptas.)	384.268	440.841

* As cifras de Galicia son diferentes ás da fonte.

FONTE: Hernández (1996).

Cadro 17.- Universidades galegas. Indicadores económicos, 1994 (en pesetas por alumno)

<i>Universidade</i>	<i>Ic/alumno</i>	<i>%</i>	<i>It/alumno</i>	<i>%</i>	<i>Gc/alumno</i>	<i>%</i>
A Coruña	361.116	94	386.393	88	286.023	80
Santiago de Compostela	413.710	108	463.633	105	372.469	105
Vigo	363.981	95	405.589	92	278.760	78
GALICIA	387.164	101	429.370	97	326.533	92
ESPAÑA	384.268	100	440.841	100	355.860	100

Ic: Ingresos correntes; It: Ingresos totais; Gc: Gastos correntes.

FONTES: Orzamentos das universidades e Hernández (1996). Elaboración propia.

Esta circunstancia reproducese igualmente dentro do sistema galego, no que a Universidade de Santiago de Compostela está situada por riba dos niveis medios españois con ámbolos dous indicadores de ingresos. As diferencias fanse máis perceptibles no indicador de gastos correntes por alumno, debido ó volume de aforo xerado nas Universidades de Vigo e da Coruña e ó seu reflexo parcial en remanentes de libre disposición. En todo caso, a situación xeral pode cualificarse de satisfactoria. O Plan de financiamento mostrou ser un instrumento útil de política universitaria e boa parte dos obxectivos marcados no seu día polo Parlamento cumpríronse. Dende unha perspectiva financeira, a universidade galega e hoxe pouco ten que ver coa que existía seis anos atrás.

CONCLUSIÓNS XERAIS

Resumindo agora as principais ideas e resultados obtidos nos apartados anteriores, rematarémo-la exposición subliñando as seguintes conclusións:

O Plan de financiamento foi un instrumento valioso para estende-la educación universitaria en Galicia, axudou á capitalización do país e supuxo unha fórmula de colaboración institucional estable ou duradeira aínda que non suficientemente valorada. O seu grao de cumprimento nos sete anos de vixencia resulta en termos xerais aceptable, malia certos desaxustes nalgúns dos seus conceptos.

O módulo teórico aprobado polo Parlamento constituíu unha variable substantiva e cuestionada reiteradamente. O feito de que a súa contía anual se obtivese en función dos alumnos estimados, a partir dun crecemento desigual con proxección converxente, convérteno sen dúbida nunha expresión manifestamente mellorable, aínda que a súa funcionalidade primaria consistía só en aproxima-lo financiamento do sistema galego entre si e cos niveis medios das universidades españolas.

O Plan de financiamento supuxo esforzos financeiros relevantes para a Comunidade Autónoma e introduciu, ademais, elementos saudables de disciplina orzamentaria. Observando a evolución real que tiveron os distintos conceptos que o integran, pódese afirmar que as transferencias de capital (investigación e mantemento de edificios) cumpriron razoablemente o establecido, que a subvención non-condicionada rexistra algúns desaxustes en función dos alumnos matriculados e que se aprecian tamén folganzas financeiras en exercicios e orzamentos universita-

rios. As maiores diferencias contabilízanse no investimento novo, xa estean contabilizadas en créditos iniciais ou revisados.

En canto ó volume e dinámica dos recursos externos, convén dicir que a súa estimación resultou ser bastante optimista, sobre todo no que atinxe a ingresos por taxas académicas/prezos públicos, segmento máis importante destes recursos. O crecemento dos estudantes foi incapaz de compensar unha estimación normativa baseada en aumentos de prezos públicos que despois non se realizaron.

Como é fácil advertir, esta primeira aproximación analítica entre cifras e aspectos normativos do plan e a súa aplicación práctica no período considerado, deixa abertas cuestións relevantes que non deberíamos ignorar. Aspectos como o fracaso escolar e a rendibilidade social dos recursos públicos empregados, a dimensión redistributiva do sistema, o custo dos servicios e a eficiencia na xestión, a oferta de titulacións e a súa distribución territorial, ou as carencias actuais de infraestructuras e equipamentos nos distintos campus constitúen, sen dúbida, materias básicas para posteriores investigacións.

En todo caso, unha vez que o sistema galego alcanza os niveis medios de financiamento que rexistran as universidades españolas, a situación é magnífica para consolida-lo xa conseguido, para reflexionar con serenidade sobre desaxustes e deficiencias anteriores e para programa-lo futuro con mecanismos máis perfeccionados. Os criterios de custo efectivo, calidade docente, especialidade universitaria ou de investigación selectiva poderían desempeñar agora papeis relevantes nun novo financiamento universitario. Sen Plan de financiamento o sistema tería que improvisa-lo crecemento de ingresos en cada exercicio, apostar por negociacións difíciles e conflictivas e, probablemente, provocar custos de oportunidade social elevados.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1989): "El modelo de financiación mixta en las universidades públicas españolas", *La Financiación de la Enseñanza Superior*. Madrid: Consejo de Universidades.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; VILLANUEVA PRIETO, J.M. (1989): *A financiación das universidades galegas. Informe*. Universidade de Santiago de Compostela.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1993): "La financiación de la enseñanza superior en Galicia", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 136.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1993): "Tasas académicas. Modelo actual y alternativas", *Jornada de Debat sobre Finançament Universitari*. Universitat Autònoma de Barcelona, Consell Social.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (1993): "Descentralización, costos y demanda en el sistema universitario gallego", *Jornadas de la Asociación Española de Economía de la Educación*. Málaga.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (1996): *Información financiera del sistema universitario público en España. Año 1994*. Universidad de Jaén.

- IDEGA; FUNDACIÓN CAIXA GALICIA: *A Economía Galega. Informe*. Santiago de Compostela, (varios anos).
- OROVAL PLANAS, E. [ed.] (1996): *Economía de la Educación*. Barcelona: Ariel.
- PARLAMENTO DE GALICIA (1989): "Lei 11/1989 de ordenación do sistema universitario de Galicia", *DOG*, núm. 156, (16/08/89).
- PARLAMENTO DE GALICIA (1989): "Plan de financiamento do sistema universitario de Galicia", *BOP*, núm. 433, (21/10/89).
- UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA: *Memoria económica*. (Varios anos).
- UNIVERSIDADE DE VIGO: *Memoria económica*. (Varios anos).
- UNIVERSIDADE DA CORUÑA: *Liquidación do Presuposto*. (Varios anos).
- VV.AA. (1995): "Economía de la Educación", *V Congreso Nacional de Economía*. As Palmas de Gran Canaria.
- XUNTA DE GALICIA: *Estado de Execución do Presuposto*. (Varios anos).
- XUNTA DE GALICIA (1996): *Sistema universitario de Galicia. Fundamentos e desenvolvemento legal*. Santiago de Compostela.

