

Crisis económica y financiación universitaria: Transparencia y buen gobierno en las universidades públicas españolas¹.

Juan Hernández Armenteros

Universidad de Jaén

José Antonio Pérez García

Universidad Politécnica de Valencia

1.- Introducción.

Son muchas y cualificadas las voces que desde el inicio del afloramiento de la crisis económica están señalando la necesidad de mantener e incrementar la financiación destinada a extender y mejorar la educación y la investigación como estrategias medio y largoplacistas que pueden facilitar una salida de la crisis con un fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan la presencia de un modelo de crecimiento económico con un mayor índice de sostenibilidad.

España, por las peculiaridades que en los últimos veinte años ha registrado en su modelo productivo basado en el hiperdesarrollo del sector inmobiliario y en la intensificación del sector turismo, ha sentido con mayor virulencia los efectos de la crisis económica que, teniendo orígenes financieros, se ha extendido globalmente al conjunto de las actividades económicas. La visualización social de la presente crisis económica se concreta en el acelerado e intenso proceso de destrucción de empleo que en pocos meses ha duplicado la tasa de desempleo de España al pasar del 9,50 por 100 a finales del año 2007 al 18,83 por 100 a finales del año 2009, siendo la población activa con menor cualificación la que registra mayores tasas de desempleo y, a la vez, la que permanece más tiempo sin ocupación.

Recientemente el premio nobel de economía Paul KRUGMAN² escribía que: “el hecho de que los mercados tengan problemas, no es motivo para que dejemos de formar a nuestros hijos. Sin embargo, eso es justamente lo que estamos haciendo”. Argumentaba que: “la lenta erosión que venía observándose en la posición relativa de EE.UU. en el ámbito de la educación superior podría verse acelerada como consecuencia de la crisis económica que está afectando tanto al número de nuevos ingresos como a la posición predominante que tradicionalmente han venido manteniendo las universidades de élite estadounidenses”. Krugman, concluía este artículo con una demanda al conjunto de la sociedad norteamericana que concretaba en los siguientes términos: “tenemos que despertarnos y darnos cuenta de que una de las claves del

¹ Una primera versión de este trabajo se presentó en las **Jornadas de Presidentes y Secretarios de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas**, celebradas en Arrecife de Lanzarote, los días 18 a 20 de noviembre de 2009.

² Paul KRUGMAN: “El estadounidense inculto”. *El País, Negocios*. 11 de octubre de 2009.

éxito histórico de nuestro país es ahora un activo que se deprecia con el tiempo. La educación hizo grande a EE.UU.; descuidar la educación puede cambiar el proceso”.

Guillermo de la DEHESA³, afirmaba en un reciente artículo publicado en el diario *El País*, que: “en España, existen dos reformas que ya son ineludibles y que es ahora cuando hay que acometerlas, especialmente para conseguir tener una recuperación más sólida y sostenible y menos larga. La primera es la laboral y la segunda es la de la educación, la ciencia y el I+D+i”.

Pablo MARTIN HOLAN⁴, profesor del IE Business School, fijaba la situación de España al señalar que “en nuestro país se gasta lo mismo en I+D+i que en loterías y juegos de azar, por eso no es de extrañar que el 48 por 100 de las empresas que se crean nazcan poco innovadoras”.

Márius RUBIRALTA⁴, Secretario General de Universidades, recientemente reconocía que “si bien no puede afirmarse que exista divorcio entre la universidad y la empresa, si existen debilidades en la relación. Desde el año 2000, las universidades españolas han hecho un gran esfuerzo en incorporar parques científicos en sus campus a fin de mejorar el dialogo con la empresa. El avance desde entonces es significativo, la interacción ha mejorado mucho y está al nivel internacional”.

Margarita SALAS⁵, en unas declaraciones a la *Revista unelibros* señalaba: “La investigación en España en este momento tiene una buena calidad. Yo siempre me quejo de que nos falta cantidad. Todavía somos muy poco investigadores, si nos comparamos con nuestro entorno europeo y, por supuesto, con Estados Unidos. ¿Por qué nos falta cantidad? Porque nos falta presupuesto dedicado a la investigación. Es imposible que con el 1,3 por 100 del PIB destinado a investigación se puedan financiar bien todas las universidades y centros de investigación. Acabamos siempre en el mismo problema: falta de inversión en investigación”.

El relato de opiniones que podríamos hacer no por extenso y aleatorio resultaría discordante, dada la unanimidad que existe acerca de la necesidad de invertir en conocimiento e investigación, con independencia de la fase del ciclo económico que estemos atravesando, para impulsar el desarrollo social y económico. Al tiempo que, es igualmente compartido, el desfase relativo que España mantiene con relación a los países de la UE-15 en los esfuerzos financieros que viene realizando para con la educación y, muy especialmente, para la I+D+i.

Resulta, en cierto modo, esperanzadora la “rebeldía” que en su momento se manifestó en diferentes foros sociales, al margen de los directamente afectados, por la reducción presupuestaria que se registra para las diferentes políticas de investigación en los Presupuestos Generales de España para el año 2010. Ciertamente, es escasamente comprensible participar del diagnóstico de la enfermedad, del tratamiento que debe aplicarse, tanto para reducir los sufrimientos derivados de la enfermedad como para evitar futuras

³ Guillermo de la DEHESA: “Momento para dos reformas necesarias”. *El País, Negocios*. 27 de septiembre de 2009

⁴ Carmen SÁNCHEZ-SILVA: “La discordia de la innovación”. *El País, Negocios*. 1 de noviembre de 2009.

⁵ Margarita SALAS. “Entrevista, en la *Revista unelibros*, nº 19; octubre 2009. Unión de Editoriales Universitarias Españolas. Madrid.

recaídas, y, sin embargo, manifestar desatención en el momento de cifrar la dosis que requiere el eficaz tratamiento de la enfermedad.

Compartimos muchas de las prioridades que presupuestariamente se han de fijar en momentos tan difíciles como los actuales. Somos conscientes que el diseño del Estado diversifica la responsabilidad competencial de la financiación de la educación universitaria en España e, igualmente, conocemos que la situación productiva y financiera de las universidades públicas presenta diferencias que demandan distintos grados de intensificación en los respectivos planes de actuación. Por todo ello, consideramos que sigue siendo inaplazable la concreción y aplicación de las recomendaciones que se recogían en el documento del Consejo de Coordinación Universitaria (abril, 2007): *Financiación del Sistema Universitario Español*.

Es importante señalar que desde la fecha de aprobación del referido Informe al día de hoy, si bien no se han producido cambios relevantes en la estructura interna del sector universitario español, si que han cambiado drásticamente las condiciones de contexto que hacen más difícil la programación presupuestaria de las actuaciones que conllevan aumento de gasto.

No obstante, y a pesar de las durísimas restricciones fiscales que viviremos en los próximos años, sigue siendo ineludible poner en marcha las políticas que implican financiación adicional, pues de ello depende -en parte- el verdadero cambio de modelo productivo que España necesita. Al tiempo, las instituciones universitarias están más obligadas que nunca a llevar a cabo aquellas actuaciones dirigidas a mejorar la eficacia productiva y la eficiencia económica para alcanzar una posición más competitiva, como Universidad, como Sistema y como País en el entorno de la UE-15, cuando la salida de la crisis sea una realidad y la economía española vuelva a la senda del crecimiento económico con creación neta de empleo.

En este íterin y presididos por la visión de “mirar hacia adentro”, las instituciones universitarias españolas y las diferentes estructuras de gobierno que en ellas actúan, tienen la oportunidad de abordar importantes e inaplazables tareas relacionadas con la transparencia y con la eficiencia económica y social, ámbitos que están estrechamente relacionados con la responsabilidad social corporativa (RSC). Estos compromisos permitirán mostrar, al conjunto de la sociedad española, la pertinencia de seguir apostando por invertir en intensificar la cantidad y la calidad de los servicios universitarios que, a medio plazo, ofrecen relevantes retornos, dado el elevado valor que alcanza la tasa de rendimiento interno de esta inversión⁶.

2.- ¿Qué hacen las universidades públicas españolas para mitigar los efectos de la crisis económica?

La pregunta que aquí se formula, por la diversidad de instituciones y por las diferentes posiciones que cada universidad podía presentar cuando la crisis era ya una realidad incuestionada, no resulta fácil de contestar y aún más difícil resulta poder establecer esquemas

⁶ Acerca de los rendimientos educativos, puede consultarse, entre otros autores, los trabajos de los profesores José Manuel PASTOR; José Luis RAYMOND; José Luis ROIG y Lorenzo SERRANO (2007).

exportables que previamente hayan manifestado su idoneidad para solucionar con eficacia situaciones como las que actualmente preside el panorama económico de España.

Se ha señalado en el epígrafe introductorio la fuerza del mensaje de invertir en educación e investigación como acelerador del cambio del ciclo económico, y como elemento clave para recuperar una competitividad más sólida a medio y largo plazo. Igualmente, hemos apuntado la conveniencia de avanzar en las reformas que para las universidades públicas españolas se recomendaban en el documento de financiación del Consejo de Coordinación Universitaria.

Aceptando estas premisas y atendiendo a la información disponible para el curso académico 2008/2009, año presupuestario 2008, presentaremos en las páginas siguientes algunos descriptores de la realidad universitaria que puedan aproximarnos a las respuestas que todos deseáramos conocer para poder formar una opinión realista y objetiva del presente momento universitario español.

Circunstancialmente, la crisis económica está coincidiendo con un proceso de transformación de las estructuras académicas que han conformado la oferta de enseñanzas de las universidades españolas, que deben adaptarse al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) con fecha de vencimiento que concluye en el curso académico 2010/2011. Este proceso de cambio puede ser una oportunidad para muchas de nuestras universidades que, como veremos a continuación, presentan serias amenazas en la viabilidad de sus actuales estructuras productivas. Por el contrario, también, puede resultar un acelerador que agrave los síntomas de debilidad que, desde hace ya algunos años, viene anunciando la información disponible para determinadas universidades.

Vemos algunos datos e interpretamos sus tendencias.

En lo referente a la **actividad académica** de las enseñanzas oficiales de grado, la demanda correspondiente al total de estudiantes matriculados en centros oficiales para el curso académico 2008/2009 ha registrado un descenso del (3,91%) con relación al curso 2006/2007, siendo las Comunidades Autónomas de Aragón, 3,03 por 100, y Murcia, 0,57 por 100, las dos únicas que han experimentado variaciones positivas en esta referencia temporal. La tendencia que la demanda universitaria ha seguido desde el momento que se concluyó el traspaso de competencias, año 1996, ha sido regresiva con la excepción de Castilla – La Mancha y Extremadura, como puede verse en el cuadro y gráfico nº 1.

Signo contrario ha venido manifestando en todos estos años la oferta universitaria de enseñanzas oficiales de grado que ha registrado crecimientos superiores al 40 por 100 para el conjunto de las universidades públicas presenciales, produciéndose una extensión e intensificación de las enseñanzas que ha ido progresiva y continuadamente generando un exceso de capacidad productiva que constituye una de las principales debilidades del Sistema Universitario de España. La pérdida de economías de escala, que pueden ser aprovechadas como consecuencia del tamaño de la demanda que registra anualmente cada enseñanza, junto a la ausencia de economías de alcance, por la acusada diversificación de la oferta de enseñanzas que con carácter general identifica a las universidades españolas, determinan

Cuadro nº 1.- Detalle por Comunidades Autónomas de la evolución de la matrícula en centros oficiales de alumnos universitarios de 4º y 2º ciclo de enseñanzas universitarias de grado en universidades públicas presenciales. Cursos 1996/1997 a 2008/2009

SIGLA	UNIVERSIDAD	1996 - 1997		1998-1999		2000 - 2001		2002 - 2003		2004 - 2005		2006 - 2007		2008 - 2009		VARIACIÓN RELATIVA 2008/1996	
		Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%	Alumnos	%		
01	U. de ANDALUCÍA	246.584	20,17	254.457	20,28	251.313	20,76	234.732	20,11	223.594	19,94	217.323	20,31	212.455	20,67	(13,84)	(D)
02	U. de ARAGÓN	42.273	3,46	40.717	3,25	37.275	3,08	33.964	2,91	30.299	2,70	28.135	2,63	28.987	2,82	(31,43)	(D)
03	U. de ASTURIAS	38.735	3,17	39.735	3,17	35.648	2,94	32.737	2,80	29.345	2,62	25.976	2,43	22.826	2,22	(41,07)	(D)
04	U. de I. BALEARES	12.057	0,99	13.406	1,07	12.627	1,04	11.791	1,01	11.636	1,04	11.605	1,08	11.442	1,11	(5,10)	(D)
05	U. de LAS ISLAS CANARIAS	46.610	3,81	48.354	3,85	46.668	3,86	46.907	4,02	45.788	4,08	43.427	4,06	42.517	4,14	(8,78)	(D)
06	U. de CANTABRIA	14.083	1,15	13.864	1,11	12.705	1,05	12.243	1,05	11.228	1,00	10.306	0,96	9.601	0,93	(31,83)	(D)
07	U. de CASTILLA-LA MANCHA	25.399	2,08	32.219	2,57	32.230	2,66	29.935	2,56	28.440	2,54	26.641	2,49	26.234	2,55	3,29	(E)
08	U. de CASTILLA Y LEÓN	93.244	7,63	93.275	7,43	86.858	7,17	81.210	6,96	77.817	6,94	71.323	6,67	67.672	6,58	(27,42)	(D)
09	U. de CATALUÑA	157.045	12,84	162.498	12,95	158.138	13,06	154.660	13,25	149.815	13,36	143.665	13,43	136.047	13,23	(13,37)	(D)
10	U. de COMUNIDAD VALENCIANA	129.682	10,61	135.762	10,82	133.228	11,01	131.988	11,30	130.295	11,62	126.289	11,81	123.345	12,00	(4,89)	(D)
11	U. de EXTREMADURA	21.609	1,77	25.739	2,05	27.184	2,25	26.061	2,23	24.415	2,18	22.641	2,12	22.056	2,15	2,07	(E)
12	U. de GALICIA	86.804	7,10	90.281	7,20	88.880	7,34	83.356	7,14	77.060	6,87	69.087	6,46	62.700	6,10	(27,77)	(D)
13	U. de MADRID	195.686	16,00	190.253	15,16	183.849	15,19	189.768	16,25	187.799	16,75	183.564	17,16	175.529	17,08	(10,30)	(D)
14	U. de MURCIA	35.633	2,91	36.527	2,91	34.609	2,86	33.376	2,86	32.367	2,89	31.563	2,95	31.745	3,09	(10,91)	(D)
15	U. de NAVARRA	10.066	0,82	10.582	0,84	9.427	0,78	8.116	0,70	7.595	0,68	7.357	0,69	7.254	0,71	(27,94)	(D)
16	U. del PAÍS VASCO	61.268	5,01	60.627	4,83	53.599	4,43	50.385	4,32	47.698	4,25	44.896	4,20	42.085	4,09	(31,31)	(D)
17	U. de la RIOJA	5.881	0,48	6.322	0,50	6.328	0,52	6.294	0,54	6.236	0,56	5.987	0,56	5.442	0,53	(7,46)	(D)
A	TOTAL UU.PP. PRESENCIALES	1.222.679	100,00	1.254.618	100,00	1.210.566	100,00	1.167.523	100,00	1.121.427	100,00	1.069.785	100,00	1.027.937	100,00	(15,93)	(D)

UU.PP.: Universidades Públicas.

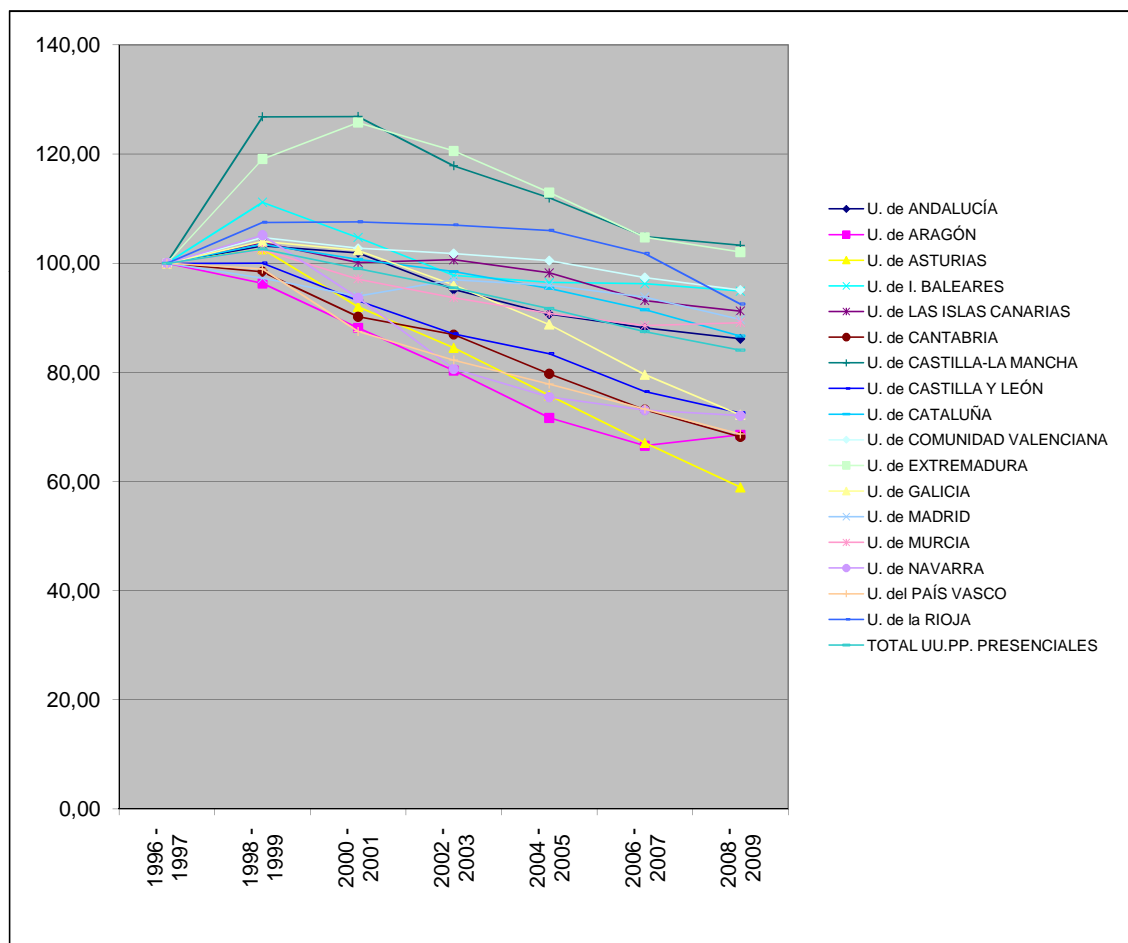
Nota: Las cantidades entre paréntesis tienen valor negativo.

(E): Demanda académica universitaria Estable; (A): Ascendente; (D): Descendente.

Fuente: La Universidad Española en cifras. Observatorio Universitario. CRUE. Elaboración propia.

UNIVERSIDAD	1996 - 1997	1998 - 1999	2000 - 2001	2002 - 2003	2004 - 2005	2006 - 2007	2008 - 2009
U. de ANDALUCÍA	100,00	103,19	101,91	95,19	90,67	88,13	86,16
U. de ARAGÓN	100,00	96,32	88,18	80,34	71,67	66,56	68,57
U. de ASTURIAS	100,00	102,58	92,03	84,52	75,76	67,06	58,93
U. de I. BALEARES	100,00	111,19	104,73	97,79	96,51	96,25	94,90
U. de LAS ISLAS CANARIAS	100,00	103,74	100,12	100,64	98,24	93,17	91,22
U. de CANTABRIA	100,00	98,44	90,22	86,93	79,73	73,18	68,17
U. de CASTILLA-LA MANCHA	100,00	126,85	126,89	117,86	111,97	104,89	103,29
U. de CASTILLA Y LEÓN	100,00	100,03	93,15	87,09	83,46	76,49	72,58
U. de CATALUÑA	100,00	103,47	100,70	98,48	95,40	91,48	86,63
U. de COMUNIDAD VALENCIANA	100,00	104,68	102,73	101,77	100,46	97,38	95,11
U. de EXTREMADURA	100,00	119,11	125,80	120,60	112,99	104,78	102,07
U. de GALICIA	100,00	104,01	102,39	96,03	88,77	79,59	72,23
U. de MADRID	100,00	97,22	93,95	96,98	95,97	93,81	89,70
U. de MURCIA	100,00	102,51	97,13	93,67	90,83	88,58	89,09
U. de NAVARRA	100,00	105,13	93,65	80,63	75,45	73,09	72,06
U. del PAÍS VASCO	100,00	98,95	87,48	82,24	77,85	73,28	68,69
U. de la RIOJA	100,00	107,50	107,60	107,02	106,04	101,80	92,54
TOTAL UU.PP. PRESENCIALES	100,00	102,61	99,01	95,49	91,72	87,50	84,07

Gráfico nº 1.- Evolución por Comunidades Autonomas de la matricula de enseñanzas universitarias en centros oficiales. Cursos 1996/97 a 2008/09.



importantes bolsas de ineficiencia en las estructuras productivas de unas instituciones que mayoritariamente vinculan su comportamiento de gasto y, en consecuencia, sus necesidades de financiación al diseño de la función enseñanza.

A nivel agregado para el conjunto de los centros oficiales de las universidades públicas presenciales las cifras del cuadro nº 2, referidas a la distribución absoluta y relativa de las enseñanzas oficiales de grado por ramas de enseñanza según el tamaño de referencia de la matrícula de nuevo ingreso en los tres últimos años académicos que se dispone de información (2006/2007, 2007/2008 y 2008/2009), evidencian, de una parte, la práctica inmovilidad que se aprecia en el comportamiento agregado de la demanda académica en su distribución por ramas de enseñanza que mantiene las tendencias de la última década con la reducida presencialidad y el debilitamiento de las matriculaciones en las titulaciones de Humanidades, Experimentales y, en menor medida, Técnicas, con la acusada concentración de la matrícula en las titulaciones de Sociales y Jurídicas y con la persistencia de la cifra de matriculación en los umbrales de la oferta disponible para la mayoría de las titulaciones de Salud.

En lo concerniente a los registros de la demanda atendiendo al número de matriculaciones que se contabilizan por enseñanza, la información del cuadro 2 contempla cuatro niveles diferentes para fijar el rango del tamaño de la matrícula de nuevo ingreso que se corresponden con demandas de más de 55 estudiantes, de 55 a 36 estudiantes, de 35 a 20 estudiantes y menos de 20 estudiantes.

De estas cuatro categorías, sólo la primera, que identifica a las enseñanzas que han matriculado más de 55 estudiantes, permite operar con criterios de eficacia y economía en la asignación de los recursos que son necesarios para su provisión, la segunda categoría, de 55 a 36 estudiantes, implica aceptar unos niveles de ineficiencia del 25 por 100 sobre el coste medio de provisión; la tercera categoría, de 35 a 20 estudiantes, acarrea asumir niveles de ineficiencia del 50 por 100 del coste medio de provisión. Por último, la cuarta categoría, menos de 20 estudiantes, identifica una situación extrema dado el elevado coste medio por estudiante que conlleva el mantenimiento de estas ofertas, y que como se decía en el Informe de financiación: “no parece defendible que el contribuyente, deba financiar – en general – una oferta de formación insuficientemente demandada, ni favorecer una oferta formativa a cualquier coste de la producción de la misma”⁷.

Atendiendo a esta formulación tenemos que más del 40 por 100 de las enseñanzas de primer y segundo ciclo ofertadas por las universidades públicas presenciales presentan diferentes grados de sobrecoste con relación a las referencias tipo de necesidades de financiación que requieren las distintas titulaciones según sea su nivel de experimentalidad. Esta ineficiencia aparece acentuada hasta alcanzar casi el 70 por 100 en las enseñanzas pertenecientes a la rama de Humanidades, donde sólo 97, 92 y 101 enseñanzas de un total de 302 enseñanzas ofertadas en los cursos 2006/2007, 2007/2008 y 2008/2009 presentaban niveles de matriculación superiores a 55 a estudiantes y concentrando en cuatro titulaciones:

⁷ Véase el informe de la Comisión de Financiación del Consejo de Coordinación Universitaria (abril, 2007): *Financiación del Sistema Universitario Español*. Pág. 84

Cuadro n° 2.- Detalle de la evolución de la distribución por ramas de enseñanza de las titulaciones oficiales de grado atendiendo al número de estudiantes de nuevo ingreso en centros oficiales de las universidades públicas presenciales. Cursos 2006/07, 2007/08 y 2008/2009

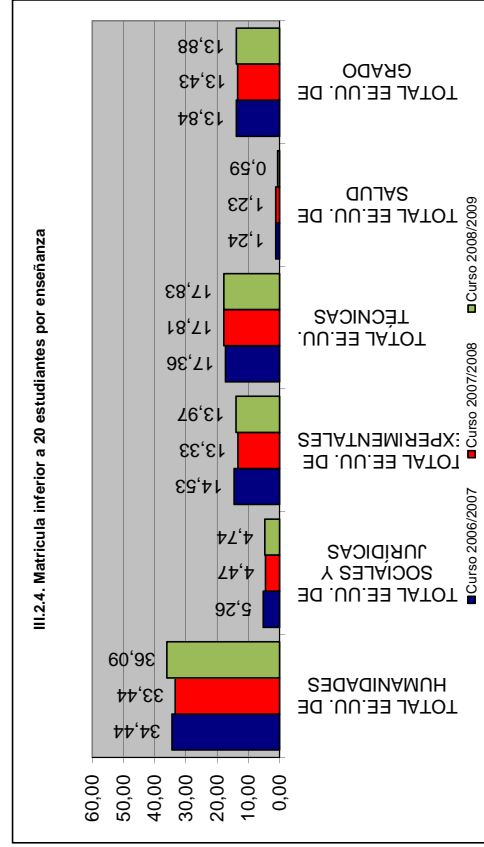
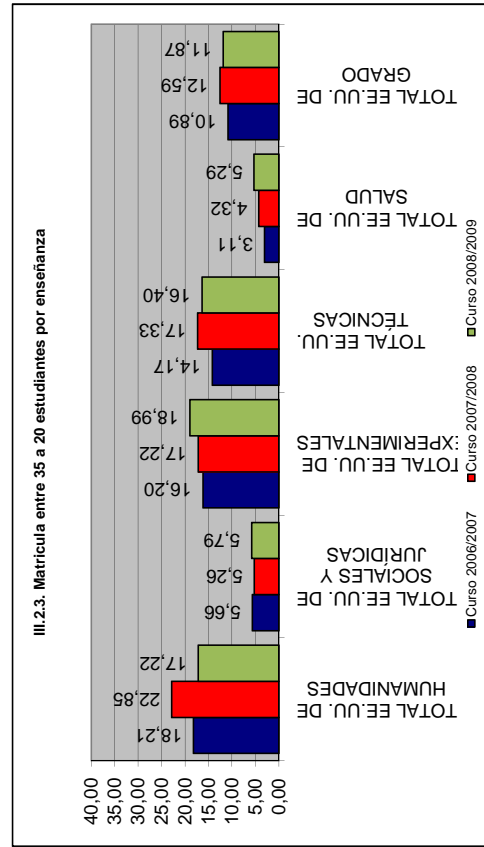
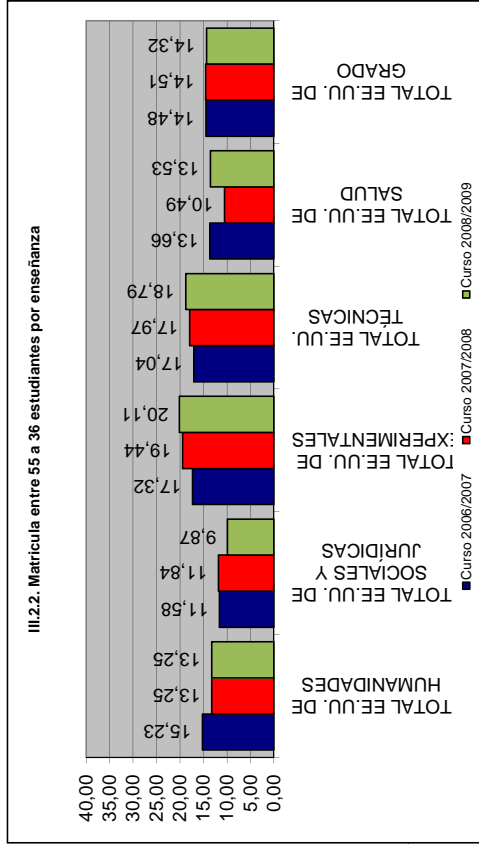
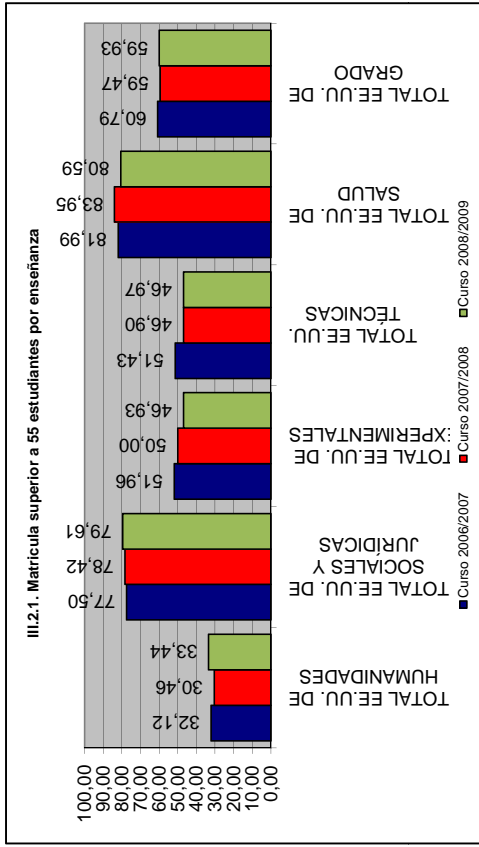
COD	TITULACIÓN	Curso 2006/2007					Curso 2007/2008					Curso 2008/2009					
		+55	55/56	35/20	-20	Total Estudiantes	+55	55/56	35/20	-20	Total Estudiantes	+55	55/56	35/20	-20	Total Estudiantes	
																	Nº
H	HUMANIDADES	97	46	55	104	17.001	92	40	69	101	302	16.480	40	52	109	302	17.144
J	SOCIALES Y JURÍDICAS CICLO LARGO	223	23	6	4	256	46.083	222	22	4	256	46.623	238	16	7	276	48.872
J	SOCIALES Y JURÍDICAS CICLO CORTO	386	65	37	36	504	53.576	374	68	30	504	53.692	387	60	29	484	52.539
J	TOTAL SOCIALES Y JURÍDICAS	589	88	43	40	760	99.659	596	90	40	760	100.315	605	75	36	760	101.411
E	EXPERIMENTALES CICLO LARGO	78	24	26	18	146	11.502	73	32	25	146	11.231	67	30	17	146	10.989
E	EXPERIMENTALES CICLO CORTO	15	7	3	8	33	1.987	17	3	6	34	1.976	17	6	2	33	1.984
E	TOTAL EXPERIMENTALES	93	31	29	26	179	13.489	90	35	31	180	13.207	84	36	25	179	12.983
I	TÉCNICAS CICLO LARGO	91	28	17	11	147	15.627	89	25	23	147	15.257	104	25	14	155	16.784
I	TÉCNICAS CICLO CORTO	232	79	72	88	481	31.248	206	88	86	482	28.994	191	93	89	473	27.428
I	TOTAL TÉCNICAS	323	107	89	109	628	46.875	295	113	109	629	44.251	295	118	103	628	44.212
S	SALUD CICLO LARGO	53	4	2	2	59	9.347	53	3	3	59	9.480	60	6	4	70	10.540
S	SALUD CICLO CORTO	79	18	3	2	102	9.282	83	14	4	103	9.557	77	17	5	100	9.304
S	TOTAL SALUD	132	22	5	2	161	18.609	136	17	7	162	19.017	137	23	9	170	19.844
	EE.UU. GRADO CICLO LARGO (1)	542	125	106	137	910	99.560	529	122	128	910	99.051	570	116	118	949	104.329
	EE.UU. GRADO CICLO CORTO	692	169	115	144	1.120	96.053	680	173	128	1.123	94.219	652	176	124	1.090	91.265
	TOTAL EE.UU. DE GRADO	1.234	294	221	281	2.030	195.613	1.209	295	256	2.033	193.270	1.222	292	283	2.039	195.594

(1) Para algunas titulaciones de ciclo largo, las universidades las ofertan como titulaciones de sólo segundo ciclo, quedando excluidas del detalle que se registra en esta información. Sin embargo, en el anexo 2 quedan contabilizadas en el apartado de titulaciones de ciclo largo, circunstancia ésta, que explica las diferencias que existen en uno y otro anexo. Humanidades 302/317; Sociales 256/283; Experimentales 146/151 y Técnicas 147/190; EE.UU. C. Largo 91/07/100. Las enseñanzas de sólo segundo ciclo fueron en el curso 2006/2007 de Humanidades (35), Sociales (109), Experimentales (56) y Técnicas (83); total EE.UU. Grado (283). En el curso 2007/2008 las enseñanzas de sólo segundo ciclo fueron Humanidades (35), Sociales (119), Experimentales (57) y Técnicas (84); total EE.UU. Grado (294). En el curso 2008/2009 las enseñanzas de sólo segundo ciclo fueron Humanidades (35), Sociales (106), Experimentales (55), Técnicas (81); total EE.UU. (278). Adicionalmente, en el curso 2008/2009 se adaptaron a las enseñanzas de Grado (EEES) un total de 78 enseñanzas que matricularon 7041 estudiantes que se distribuyeron en Artes y Humanidades (13 enseñanzas/623 estudiantes), CC. Sociales y Jurídicas (56/3776), Ciencias (7/445), Ingeniería y Arquitectura (11/1016) y CC. Salud (12/981).

COD	TITULACIÓN	Curso 2006/2007					Curso 2007/2008					Curso 2008/2009					
		+55	55/56	35/20	-20	Total Estudiantes	+55	55/56	35/20	-20	Total Estudiantes	+55	55/56	35/20	-20	Total Estudiantes	
																	Nº
H	TOTAL EE.UU. DE HUMANIDADES	32,12	15,23	18,21	34,44	100,00	8,69	13,25	22,85	33,44	100,00	8,53	13,25	17,22	36,09	100,00	8,76
J	TOTAL EE.UU. DE SOCIALES Y JURÍDICAS	77,50	11,58	5,66	5,26	100,00	50,95	78,42	5,26	4,47	100,00	51,90	9,87	5,79	4,74	100,00	51,85
E	TOTAL EE.UU. DE EXPERIMENTALES	51,96	17,32	16,20	14,53	100,00	6,88	50,00	19,44	17,22	100,00	6,83	20,11	18,99	13,97	100,00	6,84
I	TOTAL EE.UU. TÉCNICAS	51,43	17,04	14,17	17,36	100,00	23,96	46,90	17,97	17,33	100,00	22,89	46,97	18,79	17,83	100,00	22,80
S	TOTAL EE.UU. DE SALUD	81,89	13,66	3,11	1,24	100,00	9,51	83,95	10,49	4,32	1,23	100,00	9,84	13,53	5,29	100,00	10,14
	TOTAL EE.UU. DE GRADO	60,79	14,48	10,89	13,84	100,00	195,613	59,47	14,51	12,59	13,43	100,00	143,2	11,87	13,88	100,00	195,594

Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración propia.

Gráfico 2.- Enseñanzas Universitarias de Grado. Estructura porcentual según tamaño de la matrícula de nuevo ingreso. Cursos 2006/2007, 2007/2008 y 2008/2009.



Bellas Artes, Filología Inglesa, Historia y Traducción e Interpretación, las tres cuartas partes del total de la oferta que hemos contabilizado en la primera de las cuatro categorías.

El 13,84, 13,43 y 13,89 por 100 del total de las enseñanzas ofertadas en los cursos académicos 2006/2007, 2007/2008 y 2008/2009, respectivamente, registraron matriculaciones de menos de 20 alumnos, siendo notablemente mayores estos porcentajes en titulaciones como: Filología Clásica (66,66%); Filología Francesa (61,11%); Filología Hebrea (100%); Filología Hispánica (40%); Filología Italiana (100%); Filología Portuguesa (100%); Filología Románica (100%); Geografía (57,69%); Geología (33,33%); Matemáticas (33,33%); Estadística (61,53%); Ingeniero Agrónomo (42,86%); Ingeniero Geólogo (50%); I.T. Agrícola (56,66%); I.T. Minas (62,96%); I.T. Textil (100%); entre otras.

El reconocimiento de esta situación, a la que se ha llegado por actuaciones que encuentran en la idiosincrasia académica y en el clientelismo del gobierno universitario un elevado nivel de responsabilidad, por la presión que han venido ejerciendo los intereses de las “fuerzas vivas” de la localidad y por la relajación que en las tareas de coordinación han venido mostrando tanto las autoridades educativas de la Comunidad Autónoma como las pertenecientes a la Administración Central, ha determinado una oferta universitaria institucional que replica las enseñanzas de manera mimética, marginando la especialización e intensificación en determinados itinerarios curriculares y generando un excedente de capacidad productiva que, por las características del servicio docente universitario, presenta una reducida elasticidad funcional en la figura del profesor como principal agente productor.

El excedente de capacidad, con ser una constante que identifica una de las principales debilidades de las universidades públicas españolas, puede llegar a ser una verdadera amenaza para la viabilidad productiva y financiera de aquellas universidades que, al estallar la crisis económica y tener que concluir la adaptación de su oferta académica a las referencias del EEES, no asuman como prioritario e inaplazable el proceder a ajustar y a especializar su oferta académica atendiendo al comportamiento que viene manifestando la demanda y considerando la concurrencia competitiva que vía movilidad estudiantil introduce el EEES.

Universidades como, por ejemplo, Cádiz, Huelva, Jaén, Zaragoza, Oviedo, Baleares, León y Salamanca, entre otras, con oferta académica en todas las ramas de enseñanza, con varias localizaciones que operan a modo de campus, con enseñanzas repetidas en las ofertas de sus diferentes campus y con un porcentaje de titulaciones con menos de 20 estudiantes que resulta notablemente superior a la referencia media del Sistema, conforman una primera línea de instituciones que precisan reorientar el diseño de sus respectivas ofertas académicas. Igual preocupación debe inquietar a los responsables de las universidades que, como Almería, Burgos, Girona, Lleida, entre otras, presentan oferta académica en todas las ramas de enseñanza y que, aún disponiendo de un solo campus, registran un porcentaje mayor a la media del Sistema en enseñanzas con demandas que conllevan la presencia de insuficiencias en sus capacidades de producción⁸.

⁸ Para el conjunto de la oferta de las enseñanzas de grado de las universidades públicas la presencia de los excesos de capacidad representa la aplicación de más de 650 millones de

Sin embargo, aunque aún no está concluido el proceso de adaptación de la oferta universitaria a la estructura académica de referencia del EEES, es decir, titulaciones de grado y postgrado (máster), no parece que las actuaciones que se están llevando a cabo por los órganos de gobierno de las universidades estén orientadas a disminuir los excedentes de capacidad y la falta de especialización que las están debilitando. La información disponible de matrícula de estudiantes de nuevo ingreso para el curso académico 2008/2009 registra un total de 78 enseñanzas, 70 enseñanzas de grado y 8 enseñanzas que reúnen la condición de dobles grados, que se ofertan por universidades públicas presenciales adaptadas a los requisitos del EEES. De estas enseñanzas, el 66,66 por 100 han matriculado más de 55 estudiantes y sólo el 6,41 por 100 han matriculado menos de 20 estudiantes. No obstante, la reducida dimensión de la transformación de la oferta académica en el primer año en el que esto era factible, no puede considerarse como referencia que pueda ayudarnos a prescribir la dirección e intensidad de la adaptación. Sin duda, que los datos del curso 2009/2010, donde la oferta académica adaptada a EEES supera las 1.500 enseñanzas, podrán confirmar si se está o no produciendo una adaptación de la oferta que reduzca las ineficiencias denunciadas.

Paralelamente, en los dos últimos años se viene registrando una acelerada expansión en la oferta de másteres oficiales que en el curso académico 2009/2010 superan las 2.000 enseñanzas para el conjunto de las universidades públicas presenciales, observándose, nuevamente, una ausencia de especialización y una presencia de oferta en ámbitos del conocimiento en los que la demanda se muestra anémica para las titulaciones de grado en la mayoría de las universidades.

Para visualizar este comportamiento podemos utilizar la referencia de las universidades públicas andaluzas que en el curso 2009/2010 han ofertado prácticamente una cantidad igual de enseñanzas de máster (416) que enseñanzas de grado (427) en el conjunto de los centros oficiales. Es importante la cuantía de másteres que se ofertan por estas universidades, pero es, si cabe, aún más relevante señalar que a este número se ha llegado en sólo dos cursos académicos, puesto que la normativa referente a la acreditación oficial de las enseñanzas de máster fue aprobada por el R.D. 1393/2007, del 29 de octubre del año 2007.

La crisis económica agudiza la tradicional rivalidad de las políticas de gasto público que, a medio plazo, resultará necesariamente mermado en su conjunto por la caída de los ingresos fiscales y por la obligación de equilibrar los estados presupuestarios de las operaciones no financieras. La certidumbre que existe acerca de este comportamiento parece, sin embargo, que excluye al gasto universitario si observamos las actuaciones que vienen desarrollando los responsables institucionales en la carrera de dimensionar y diversificar sus respectivas ofertas académicas.

La posibilidad de cursar estudios universitarios para los que año tras año se manifiestan demandas muy reducidas, no está en cuestión para las personas que así lo

euros que podrían ahorrarse o aplicarse a otras finalidades si pudieran ajustarse y racionalizarse la oferta de enseñanzas no demandadas. Sería plausible, que en el contexto de restricción presupuestaria que vivimos y viviremos, la aportación de recursos públicos adicionales se condicionara a la resolución de este problema de ineficiencia.

decidan. Lo que resulta cuestionable es que se mantenga un nivel de oferta que social y económicamente se muestra onerosa, cuando es factible satisfacer la demanda de estas enseñanzas incentivando la movilidad estudiantil a través de una eficaz política de becas y préstamos. Tampoco son excusa suficiente, para no acabar con el gasto improductivo que estructuralmente generan las ofertas de estas enseñanzas, los argumentos que en ocasiones se proclaman desde los claustros universitarios referidos a la desaparición de disciplinas curriculares con el consiguiente empobrecimiento cultural y científico que esto supondría para la sociedad, y/o la disponibilidad de recursos que, estando afectados al desempeño de estas funciones, quedarían ociosos en el supuesto de prescindir de las enseñanzas socialmente no solicitadas.

Estos argumentos incorporan una elevada dosis de artificia que tratan de ocultar los intereses personales y/o locales que en su momento fueron los principales valedores de la presencia de la/s titulación/es en la oferta académica institucional.

Es necesario entender y aceptar que la sociedad española no puede tener, en estos momentos, más de un 40% de sus titulaciones (817, de un total de 2.039) con menos de 55 estudiantes de nuevo ingreso, distribuidas -con mayor o menor intensidad- entre 47 universidades públicas presenciales, que disponen de 162 campus⁹, que desean ofertar en extensión y en diversidad las mismas enseñanzas. Persistir en esta dirección, supondrá a medio plazo reforzar la ineficiencia del Sistema que progresivamente destinará más financiación a núcleos de oferta académica sin rentabilidad social, en detrimento de otras funciones con mayor demanda y mayor rendimiento colectivo.

La responsabilidad de avanzar hacia un Sistema universitario integrado por instituciones diferenciadas y especializadas en su oferta de enseñanzas que permitan la asignación social y económicamente eficiente de la financiación pública, es una tarea que adquiere la máxima prioridad en momentos de crisis económica. Las razones que podemos argumentar, al margen de las ya señaladas, para demandar la aplicación de políticas que garanticen estos objetivos encuentran sus fundamentos en la propia estructura productiva de las universidades públicas.

La concentración de las funciones de formación e investigación bajo una sola titularidad que, por regla general, no tiene fijados criterios que permitan identificar recursos productivos con resultados institucionales, quizás haya podido ser una solución adecuada para los años de dimensionamiento del sector universitario. Sin embargo, muestra opinión, reiterada en diferentes publicaciones¹⁰, es que este modelo productivo y las pautas que han marcado su financiación, favorece poco la racionalidad exigible al proceso de asignación de los recursos y dificulta en extremo la evaluación objetiva de las instituciones y, en consecuencia, genera, a la

⁹ Los 162 campus universitarios están ubicados en 106 municipios diferentes del territorio de España.

¹⁰ Véase HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (2003): "La investigación en el marco de los estados financieros de las universidades públicas españolas". *Auditoria Pública*, nº 28; enero; p.p. 20-31.

vez que protege, focos de ineficiencia productiva que pueden cuestionar la rentabilidad global del gasto universitario.

Reafirman estas observaciones los comportamientos productivo y financiero que vienen manifestando las universidades públicas presenciales que registran una mayor actividad investigadora, sin que ello implique explícitamente una merma de su actividad formadora. Estas universidades se encuentran cada vez con más dificultades financieras por la disociación que existe entre los comportamientos identificativos de la actividad investigadora y los registros presupuestarios que contabilizan la correspondiente financiación.

A nivel de Comunidades Autónomas el gráfico nº 3, muestra como el porcentaje correspondiente al gasto directo identificado con las actividades investigadoras en las universidades públicas presenciales ha experimentado, con carácter general, crecimientos en las estructuras del gasto total de los años 2000 y 2008, siendo especialmente relevante la participación que en las Comunidades Autónomas de Cantabria (22,74%); Aragón (16,38%) y Baleares (16,13%), que cuentan con una única universidad, representa este gasto sobre el gasto total liquidado en el año 2008. Porcentajes, que se manifiestan con igual o superior relevancia en las siguientes universidades: Politécnica de Cataluña (17,75%); Politécnica de Valencia (17,39%); Politécnica de Madrid (18,48%); Santiago de Compostela (19,72%); Autónoma de Madrid (14,46%); entre otras, para el mencionado año 2008.

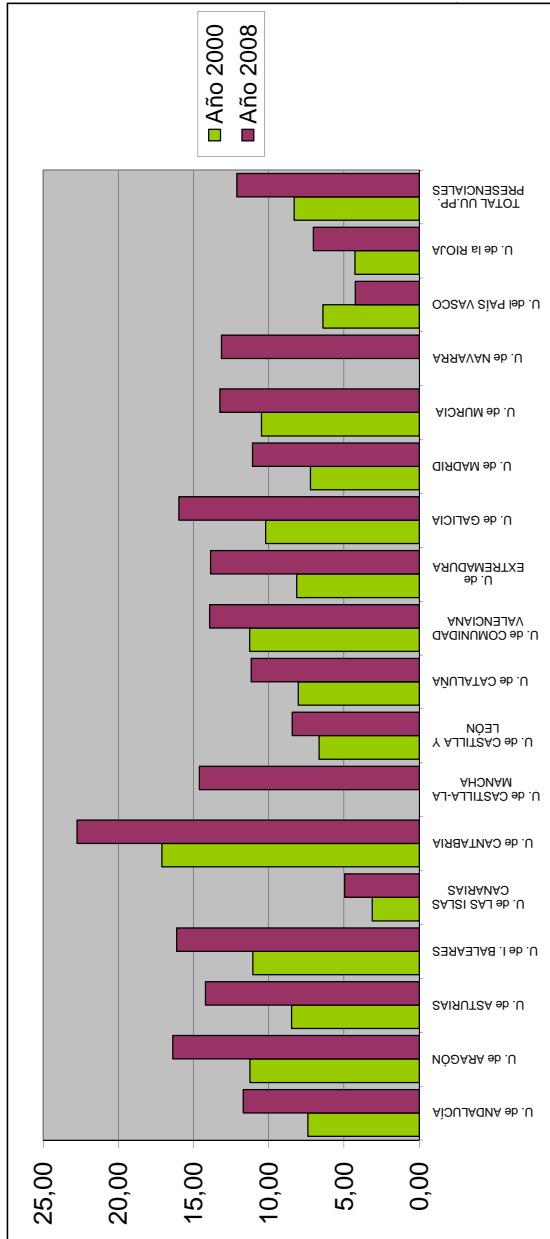
Obviamente, la persistencia en el crecimiento que se viene observando en las magnitudes presupuestarias del gasto directamente vinculado al desarrollo de las actividades investigadoras en las universidades públicas españolas es un hecho positivo que debe ser potenciado para facilitar el cambio del modelo productivo de España. Pero, también, este comportamiento presupuestario nos está informando acerca de los cambios que se están originando en las estructuras productivas de las instituciones, sin que se hayan establecido criterios diferenciados de financiación que atiendan a los gastos indirectos que cumplimentan el gasto directo de investigación¹¹.

La investigación, como se afirmaba en la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas (COM (2006), 208, de 10/05/2006)¹²: “debe seguir siendo una tarea clave de los sistemas universitarios, pero no necesariamente de todas las instituciones”. Situación, que se refleja en España al observar las actividades de las universidades privadas que, salvo contadas excepciones, concentran sus capacidades productivas en el desarrollo de la función de educación superior. No ocurre igual con las universidades públicas, donde la convivencia de la diversidad funcional es la pauta. En este caso, resulta inaceptable que las

¹¹ El gasto directo en investigación contabiliza las obligaciones generadas por la ejecución material que realiza el investigador titular del proyecto y/o contrato de investigación. Adicionalmente, la actividad investigadora requiere de la materialización de gastos que siendo necesarios para poder efectuar las actividades investigadoras, tales como, mantenimiento, reparación y conservación del equipamiento destinado a la investigación, los gastos de personal de gestión y de apoyo a la investigación, etc., no se registran en el ámbito funcional de la investigación.

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación”. (COM, 208, de 10/05/2006), pág. 5.

Gráfico nº 3.- Detalle por Comunidades Autónomas de la participación porcentual del gasto directo en investigación sobre el gasto total universitario. Años 2000 y 2008.



SIGLA	UNIVERSIDAD	Gasto k. Inmaterial (64)	
		2000	2008
1	U. de ANDALUCÍA	7,41	11,71
2	U. de ARAGÓN	11,25	16,38
3	U. de ASTURIAS	8,50	14,22
4	U. de I. BALEARES	11,07	16,13
5	U. de LAS ISLAS CANARIAS	3,12	4,95
6	U. de CANTABRIA	17,10	22,74
7	U. de CASTILLA-LA MANCHA	6,65	8,44
8	U. de CASTILLA Y LEÓN	8,05	11,17
9	U. de CATALUÑA	11,27	13,93
10	U. de COMUNIDAD VALENCIANA	8,14	13,87
11	U. de EXTREMADURA	10,21	15,98
12	U. de GALICIA	7,23	11,09
13	U. de MADRID	10,50	13,25
14	U. de MURCIA	6,41	13,15
15	U. de NAVARRA	4,27	7,04
16	U. del PAIS VASCO	8,32	12,13
17	U. de LA RIOJA		
A	TOTAL UU.PP. PRESENCIALES	8,32	12,13

necesidades financieras de una determinada actividad, que se estructura consolidando un contumaz exceso de oferta, asfixien el normal desarrollo de las restantes actividades universitarias.

La agregación de las ineficiencias productivas ocasionadas por la presencia de una inadecuada oferta de enseñanzas que generan un uso improductivo de recursos nada despreciable y los déficits de financiación que ocasionan los gastos directamente afectados a la investigación, son, por sí, dos preocupaciones que, en cualquier circunstancia, pueden ejercer un efecto nocivo en el equilibrio del presupuesto de las universidades públicas españolas.

La presencia de la crisis económica hace inaplazable la implementación de políticas que corrijan estas importantes debilidades que amenazan seriamente la viabilidad financiera de las instituciones. Máxime, cuando los responsables de proporcionar la financiación pública están anunciando para los presupuestos del año 2010 importantes recortes en programas plurianuales de inversión, caso de la Comunidad de Madrid donde la Consejería de Educación ha comunicado que va a reducir a 18,7 millones los 125 millones de euros que inicialmente tenía comprometidos para financiar las inversiones de las universidades públicas madrileñas, o la congelación en las dotaciones destinadas a financiar las operaciones corrientes, como se ha anunciado por los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Galicia y Valencia, entre otros.

Llegados aquí, es pertinente interrogarnos acerca del estado financiero que a finales del año 2008 presentaban las universidades públicas presenciales para así poder atisbar las posibles incidencias que la crisis económica puede dejar sentir en estas instituciones que, por sus características organizativas, disponen de la presencia de una inflación de estructuras de representación que diluyen en el tiempo los procesos de toma de decisión y, a la vez, difuminan las responsabilidades derivadas de la inacción. Circunstancias, éstas, que inciden directamente en el ámbito específico de la Responsabilidad Social Corporativa, por cuanto que dificulta, cuando no impide, el ejercicio responsable y eficaz del gobierno y de la gestión universitaria.

El cuadro nº 3 y el gráfico nº 4 registran la evolución de los valores que han alcanzado los principales indicadores de suficiencia financiera de las universidades públicas presenciales en los años 1996 a 2008. Una lectura agregada de los valores de los indicadores, tasa de ahorro, suficiencia financiera neta y suficiencia financiera global, nos proporciona tranquilidad por cuanto que transcurrida una década de actividad la salud financiera del Sistema ha mejorado.

Sin embargo, con ser numéricamente cierta esta primera apreciación, la consideración de las rúbricas presupuestarias que conforman cada uno de estos indicadores nos trasladan información que matiza la intensidad de los cambios. Así, en el caso de la tasa de ahorro las referencias correspondientes a la evolución de los valores identificativos de las tasas brutas y netas expresa un mayor crecimiento, a pesar de registrar un valor inferior, la ratio correspondiente al ahorro neto que excluye la financiación afectada a la investigación aplicada,

Cuadro nº 3.- Universidades Públicas Presenciales. Detalle de la evolución de las magnitudes financieras de la gestión presupuestaria. Años 1996 a 2008

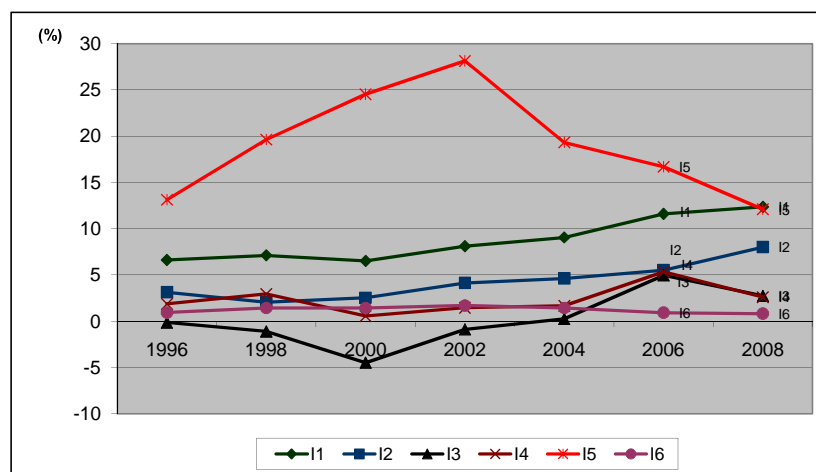
- En euros corrientes

MAGNITUDES FINANCIERAS	1.996	1.998	2.000	2.002	2.004	2.006	2.008	Δ 2008 / 1996
Ahorro Bruto	214.037.047	260.323.475	274.894.816	408.908.721	530.260.999	801.603.783	1.027.993.901	380,29
Tasa de Ahorro Bruto (I ₁)	6,61	7,12	6,52	8,10	9,05	11,60	12,52	89,41
Tasa de Ahorro Neto (I ₂)	3,13	2,06	2,53	4,14	4,62	5,52	9,58	206,07
Capacidad / Necesidad de Financiación	(5.831.536)	(49.042.012)	(223.158.586)	(52.779.179)	16.727.576	406.289.773	301.693.316	(5.273,48)
Coefficiente de Suficiencia Financiera del Ejercicio (I ₃)	(0,15)	(1,12)	(4,50)	(0,88)	0,24	4,96	3,09	(2.160,00)
Resultado Presupuestario	(7.656.046)	(53.026.484)	(224.141.691)	(69.343.721)	702.055.758	396.585.126	270.052.976	(3.627,32)
Saldo Presupuestario	74.479.210	136.910.269	29.233.341	90.236.277	130.970.412	446.056.357	293.125.689	293,57
Coefficiente de Suficiencia Financiera en el Ejercicio (I ₄)	1,88	2,93	0,55	1,45	1,66	5,33	3,00	59,57
Deuda Financiera Viva	519.000.000	917.000.000	1.293.000.000	1.746.000.000	1.527.000.000	1.396.000.000	1.104.913.599	112,89
Coefficiente de Endeudamiento (I ₅)	13,12	19,62	24,53	28,13	19,33	16,68	12,09	(7,85)
Carga Financiera (I ₆)	0,93	1,43	1,43	1,69	1,42	0,92	0,81	(12,90)
Tasa de Recaudación	78,54	84,10	86,34	86,41	89,05	87,28	(..)	(..)
Tasa de Pago	89,69	90,84	90,76	91,09	93,62	93,38	(..)	(..)
Coefficiente de Acoplamiento	89,26	97,86	95,74	96,27	96,83	98,73	(..)	(..)

Nota: Las cantidades entre paréntesis tienen signo negativo

Fuente: *La Universidad Española en cifras*. CRUE. Elaboración propia.

Gráfico nº 4.- Universidades Públicas Presenciales. Evolución de indicadores financieros de gestión presupuestaria. Años 1996 a 2008



Fuente: *La Universidad Española en cifras*. CRUE. Elaboración propia.

I₁: Tasa de Ahorro Bruto: (Ingresos Corrientes) - (Gastos Corrientes) / (Ingresos Corrientes)

I₂: Tasa de Ahorro Neto: (Ingresos Corrientes - Ingresos de Investigación Aplicada) - (Gastos Corrientes) / (Ingresos Corrientes - Ingresos de Investigación Aplicada)

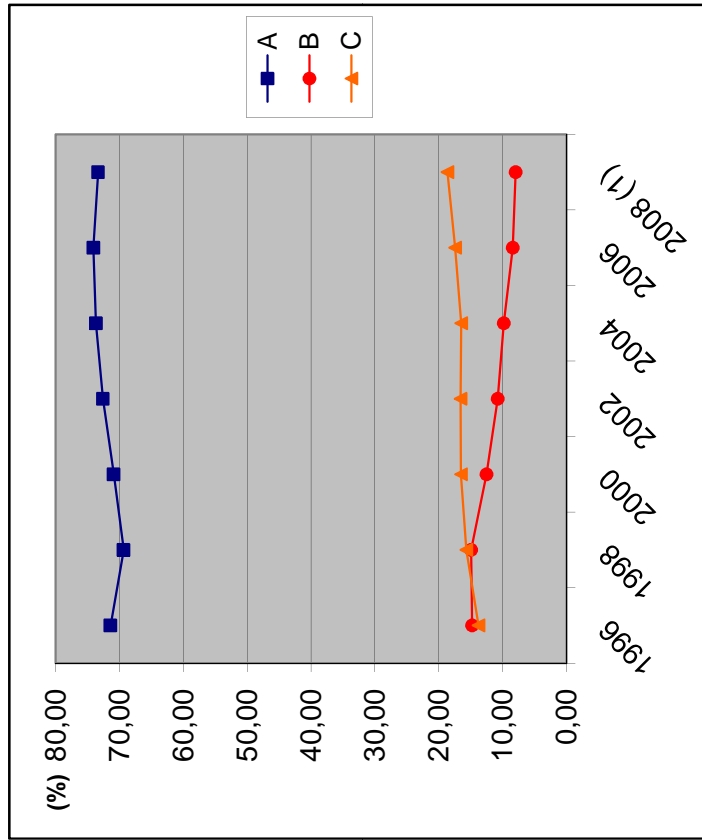
I₃: Coeficiente de Suficiencia Financiera del Ejercicio: (Ingresos de Operaciones no Financieras) - (Gastos de Operaciones no Financieras) / (Ingresos de Operaciones no Financieras)

I₄: Coeficiente de Suficiencia Financiera en el Ejercicio: (Ingresos Netos en el Ejercicio) - (Total Gastos) / (Ingresos Netos en el Ejercicio)

I₅: Coeficiente de Endeudamiento: (Saldo de la Deuda Financiera Viva) / (Ingresos Netos del Ejercicio)

I₆: Carga Financiera: (Gastos Financieros) / (Ingresos Corrientes)

Cuadro nº 4.- Universidades Públicas Presenciales. Evolución de la estructura financiera de los ingresos corrientes. Año 1996 a 2008



AÑOS	A	B	C	INGRESOS CORRIENTES (€)
1996	71,40	14,80	13,80	3.235.673.660
1998	69,36	14,94	15,70	3.657.459.730
2000	70,91	12,56	16,53	4.218.003.600
2002	72,60	10,78	16,62	5.050.273.580
2004	73,66	9,84	16,50	5.858.681.260
2006	74,08	8,46	17,46	6.909.805.230
2008 (1)	73,35	8,00	18,65	8.217.811.957

A: Transferencias corrientes de la Admón Educativa

B: Ingresos directos de la matrícula de EE.UU. de Grado

C: Resto de ingresos corrientes

(1) Datos de avance

Fuente: La universidad española en cifras. CRUE. Elaboración Propia

siendo la financiación pública procedente de las transferencias corrientes la rúbrica que mayor incidencia ha tenido en la mejoría de la tasa neta de ahorro (véase cuadro nº 4).

El indicador referente a la suficiencia financiera neta, que expresa la capacidad/necesidad de financiación del saldo neto de las operaciones no financieras, nos transmite una mejoría en la situación de superávit que las universidades públicas presenciales presentan el año 2008 (3,09%) con relación al déficit que ofrecían en el año 1998 (-1,12%). Superávit que, al desconocerse el montante agregado correspondiente a las desviaciones positivas de financiación, no puede calificarse de excedente de financiación de libre disposición; aunque, obviamente, incorpora una destacable tranquilidad en los estados financieros del Sistema.

Confirma el equilibrio financiero del Sistema el valor que registra el último de los indicadores que opera como referencia de cierre de actividad del ejercicio presupuestario, de manera que, siendo muy similar la cuantía que alcanza este indicador para los años 1998 y 2008, resultan, sin embargo, radicalmente diferentes las actuaciones presupuestarias que en cada caso lo han propiciado. Así, mientras que en año 1998 el superávit del saldo presupuestario era consecuencia de un incremento neto del endeudamiento de las instituciones universitarias, en el año 2008 la aportación procedente del conjunto de las operaciones financieras al superávit del saldo presupuestario registró signo negativo, al ser mayor la cifra de obligaciones que la de derechos liquidados en concepto de operaciones financieras.

La evolución y la situación que a finales del año 2008 registran los indicadores que informan de la suficiencia financiera de las universidades públicas españolas nos permite afrontar el impacto más inmediato de la crisis económica con una relativa capacidad de respuesta que viene avalada por la disponibilidad de ahorro que, en concepto de remanente genérico, se cifra en el 4,00 por 100 sobre el total de la financiación del año 2008 y por el reducido nivel de endeudamiento que mantienen las universidades con las entidades de crédito que alcanza el 12,09 por 100 de la cifra total de financiación del año 2008.

Sin embargo, esta capacidad de replica a la crisis económica puede quedar notablemente mermada de continuar ignorándose las debilidades y las amenazas que, con carácter general, hemos señalado al analizar los comportamientos productivos de las instituciones que requieren de un cambio de rumbo que haga factible no embarrancar en la travesía conducente al Espacio Europeo de Educación Superior.

La capacidad de respuesta y la necesidad de introducir un cambio de orientación presentan diferencias al observar los indicadores de suficiencia financiera que a finales del año 2008 presentan las distintas Comunidades Autónomas. Para algunas de las universidades públicas, e incluso para algunas Comunidades Autónomas en las que están presentes más de una universidad, los datos disponibles para el año 2008 nos ofrecen un diagnóstico que anuncia dificultades múltiples para poder superar los acontecimientos que productiva y financieramente están afectando a las instituciones.

La Comunidad Autónoma de Aragón, es decir la Universidad de Zaragoza; la Comunidad Autónoma de Castilla – León, con las universidades de Burgos, León y Salamanca; la Comunidad Autónoma de la Rioja, con su universidad, aparecen en las cifras del cuadro nº 5 en posiciones que requieren de actuaciones que hagan posible solventar las dificultades financieras que estos datos manifiestan. Otras Comunidades Autónomas presentan para sus universidades evoluciones en las ratios financieros que han ido estrechando las capacidades que años atrás venían registrando, e incluso muestran signo negativo para algunos de los indicadores de suficiencia financiera al cierre del año 2008, caso de la Universidad Pablo de Olavide, en Andalucía; Politécnica de Cataluña, y Pompeu Fabra, en Cataluña; Alicante, Jaime I, Politécnica de Valencia y Valencia, en la Comunidad de Valencia; Santiago de Compostela y Vigo, en Galicia; Complutense, en Madrid y País Vasco, en Euskadi. Todas estas universidades, con mayor o menor intensidad, presentan un índice de riesgo mayor para efectuar la travesía hacia el EEES en momentos de crisis económica en los que, si bien se viene demandando no relajar la inversión en la industria del conocimiento, sin embargo, las señales que se están identificando marcan tendencias de contracción, e, incluso, de reducción en el esfuerzo financiero público para con las universidades.

En nuestra opinión, en estos momentos las actuaciones de las universidades públicas deben de estar presididas por la austeridad en el gasto, la reducción de las ineficiencias productivas, el establecimiento de sistemas de información contable que identifiquen y diferencien los flujos financieros correspondientes a cada función, así como las actividades, productos y servicios que conforman los ámbitos funcionales. Por último, han de procurar generalizar los procesos de evaluación que les permitan trasladar a la comunidad universitaria la posición institucional, y la de cada una de sus estructuras orgánicas, para poder considerar las líneas estratégicas que, una vez superada la crisis económica, impulsen la integración en el Espacio Europeo de Educación Superior e Investigación.

3.- Obligaciones y complicidades de los Consejos Sociales para impulsar una política universitaria que resulte eficaz para superar la crisis económica.

La descripción que se ha formulado de la situación financiera de las universidades públicas presenciales españolas ha sido posible por los avances que en la última década se han producido en el ámbito de la transparencia informativa institucional. La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) desde su creación, en el año 1994, viene manifestando con actuaciones concretas su compromiso con la rendición de cuentas a la sociedad española. A nivel institucional, son cada vez más las universidades públicas que muestran una transparencia informativa que excede de la estrictamente contable, a través de la aprobación, materialización y evaluación de sus respectivos planes estratégicos.

En este proceso de mejora de la transparencia y de la rendición de cuentas como ejes vertebradores de la responsabilidad social, la financiación universitaria ha resultado ser determinante, dado las relevantes cantidades de recursos que demandan unas estructuras

Cuadro nº 5.- Evolución por Comunidades Autónomas de los indicadores de suficiencia financiera de las universidades públicas presenciales. Años 1998 y 2008

SIGLA	UNIVERSIDAD DESCRIPCIÓN	Tasa de Ahorro (TA) (1)		Suficiencia Financiera Neta (2)		Suficiencia Financiera Total (3)		Año 2008	
		1998	2008	1998	2008	1998	2008	I ₁ (4)	I ₂ (5)
1	U. de ANDALUCÍA	6,32	16,95	0,63	9,22	2,13	8,89	8,20	10,99
2	U. de ARAGÓN	1,94	(1,05)	2,87	(0,31)	2,86	(0,30)	(3,76)	0,00
3	U. de ASTURIAS	8,48	8,34	13,04	4,19	4,78	2,75	5,18	8,91
4	U. de I. BALEARES	9,75	16,10	1,73	0,48	1,73	0,48	8,20	3,05
5	U. de LAS ISLAS CANARIAS	1,51	7,61	(14,29)	3,69	(4,31)	3,71	4,11	0,00
6	U. de CANTABRIA	15,76	21,82	3,47	7,23	3,47	7,21	10,53	0,00
7	U. de CASTILLA-LA MANCHA	6,89	15,62	(21,85)	3,96	(8,23)	0,64	18,09	13,06
8	U. de CASTILLA Y LEÓN	7,39	1,51	2,92	(4,39)	3,99	(2,53)	(5,34)	14,33
9	U. de CATALUÑA	6,22	7,44	(2,02)	1,00	1,41	1,57	7,51	1,48
10	U. de COMUNIDAD VALENCIANA	10,15	26,81	(12,87)	2,75	5,55	2,43	7,61	54,12
11	U. de EXTREMADURA	2,58	11,14	(2,77)	1,05	(2,77)	1,04	2,20	0,00
12	U. de GALICIA	18,45	12,08	9,03	0,94	8,87	1,59	2,09	6,11
13	U. de MADRID	4,16	9,71	(1,84)	3,23	3,27	2,13	11,81	3,31
14	U. de MURCIA	7,19	11,73	3,10	5,25	3,10	3,78	(.)	0,78
15	U. de NAVARRA	7,19	12,25	1,63	(14,37)	1,61	(14,36)	(0,38)	0,00
16	U. del PAÍS VASCO	6,01	6,52	3,23	(0,39)	2,77	1,07	(2,09)	2,81
17	U. de la RIOJA	10,08	3,20	0,48	(5,21)	0,65	(5,21)	(.)	0,00
A	TOTAL UU.PP. PRESENCIALES	7,12	12,52	(1,12)	3,09	2,93	3,00	4,00	12,09

Nota: Las cantidades entre paréntesis tienen signo negativo.

(1) Tasa de Ahorro: Expresa, en términos porcentuales, la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación que representa el diferencial entre las rúbricas presupuestarias de ingresos y gastos corrientes sobre el total de los ingresos corrientes.

(2) Suficiencia Financiera Neta: Expresa, en términos porcentuales, la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación que representa el diferencial entre las rúbricas presupuestarias de operaciones no financieras de ingresos y gastos sobre el total de las operaciones no financieras de ingresos.

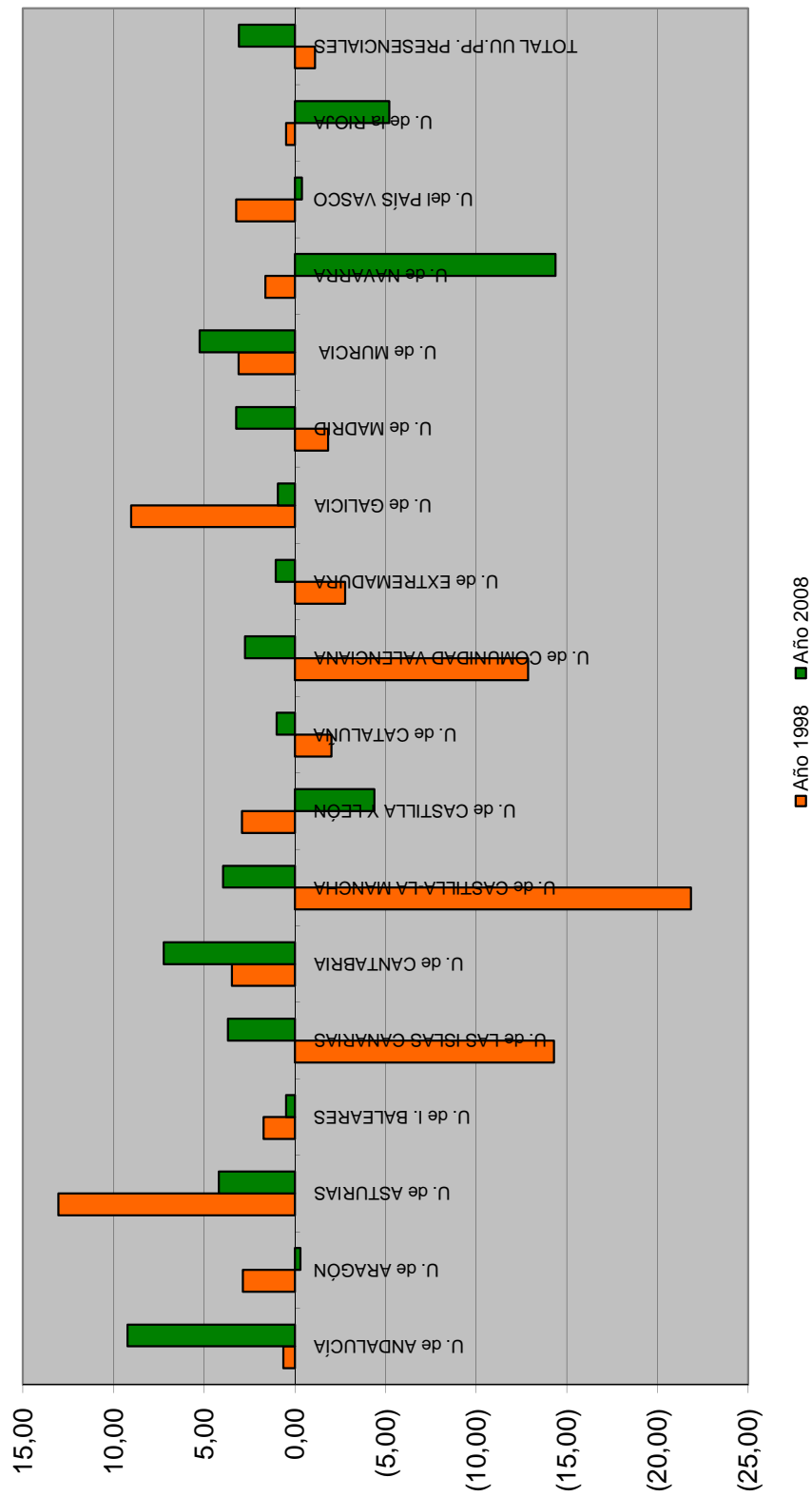
(3) Suficiencia Financiera Total: Expresa, en términos porcentuales, la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación que representa el saldo presupuestario sobre el total de ingresos del ejercicio.

(4) I₁: Expresa, en términos porcentuales, la necesidad (-) de financiación disponible en concepto de "remanente no afectado" sobre el total de ingresos del ejercicio.

(5) I₂: Expresa, en términos porcentuales, la necesidad (-) de financiación registrada en concepto de "endeudamiento con entidades financieras" sobre el total de ingresos del ejercicio.

Fuente: *La Universidad Española en cifras*. CRUE y Ministerio de Educación. Elaboración propia.

Gráfico nº 5.- Detalle por Comunidades Autónomas del índice de suficiencia financiera neta. Años 1998 y 2008.



universitarias a las que, a su vez, la sociedad española les plantea múltiples y variadas necesidades. La exigencia de financiación ha evidenciado las ineficiencias que incorporan las prácticas de financiación incrementalistas que suministran recursos de manera indiferenciada al tiempo que avivan la opacidad asignativa y funcional de las instituciones. Por el contrario, la presencia, cada vez más extendida, de modelos de financiación que determinan las necesidades institucionales atendiendo a criterios objetivos, al desarrollo de las actividades y a la evaluación de los resultados alcanzados, constituye una aportación decisiva para propiciar la cultura de la responsabilidad social en el seno de la comunidad universitaria.

Ahora bien, la transparencia es condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr una adecuada rentabilidad social del esfuerzo fiscal que la sociedad española viene canalizando hacia las universidades públicas. Igualmente, resulta imprescindible continuar avanzando en mejorar la suficiencia financiera que permita a las universidades dar respuestas eficaces a las demandas sociales, desarrollando sobre todo aquellas que están insuficientemente atendidas en relación con el tejido productivo: la transferencia tecnológica y de conocimiento, y la innovación. Sin embargo, éstas, y otras actuaciones que puedan realizarse, perderán una parte importante de su potencial transformador si no se incide directamente en las estructuras que determinan la toma de decisión en el ámbito interno de las universidades públicas.

El carácter corporativo y el proteccionismo que se observa en muchas de las actuaciones que se deciden en los órganos de gobierno de las universidades públicas, es posible por la multiplicidad de órganos superpuestos que reiteran funciones y difuminan responsabilidades, al tiempo que alargan, innecesariamente, los procesos ejecutivos. Por lo demás, el órgano que la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 estableció para impedir que las universidades desarrollaran comportamientos endogámicos, dando entrada en el gobierno universitario a representantes de la sociedad no vinculados a la universidad que integrarían el Consejo Social, no puede afirmarse que hasta la fecha haya ejercido con eficacia este cometido.

A los Consejos Sociales les corresponden la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y el rendimiento de sus servicios, siendo la aprobación del documento del presupuesto la herramienta más eficaz para poder incidir en la programación y aplicación de políticas de racionalización, eficiencia y transparencia que aminoren las debilidades y difuminen las amenazas que padecen, con mayor o menor intensidad, la práctica totalidad de las universidades públicas españolas.

Resulta obvio que es preciso y, hasta cierto punto, urgente, encontrar soluciones al debilitamiento financiero que el exceso de oferta de titulaciones con baja demanda y el desarrollo de las actividades investigadoras viene originando en los estados financieros de las universidades públicas. Sin embargo, las soluciones que puedan encontrarse, resultarán ineficientes si se mantiene la actual inercia de reiterar curso tras curso ofertas docentes socialmente no solicitadas que implican un gasto innecesario de recursos e impiden la presencia de alternativas socialmente más eficientes.

Situación, que aparece atezada por los comportamientos que en el ámbito académico se vienen observando, tanto por lo que atañe a los rendimientos académicos que vienen registrando los estudiantes matriculados en un amplio y diferenciado número de enseñanzas como por las cifras de abandonos del estudio y/o de la universidad que con carácter general viene contabilizándose en las universidades públicas españolas. Ambos registros agudizan, de manera notable, las ineficiencias productivas y económicas que generan los excesos de oferta universitaria. Si nos situáramos en una posición ideal, obviamente ajena al funcionamiento de cualquier sistema universitario real, y consideráramos un ajuste perfecto de la oferta a la demanda, y un nivel de rendimiento académico del 100% (El Sistema Universitario Español tiene la misma tasa de rendimiento académico que la media de los países de la OCDE, aunque está por debajo de algunos de los mejores sistemas) y la inexistencia de tasas de abandono, podríamos concluir que la tasa de ineficiencia podría reducirse en valores que en su conjunto estimaríamos en el entorno del 0,24 por 100 del PIB. Referencia, que indica que el sistema universitario público presencial puede estar operando con una tasa de ineficiencia económica del 28 por 100, cuando es notorio que presenta déficits de financiación en relación con la suficiencia financiera que vienen manifestando los países de la UE-15. Estos datos revelan que existe un considerable espacio para la mejora de la eficiencia en el Sistema.

Es preciso que alguien con capacidad de acción efectiva se atreva a atacar el problema, identificando y reduciendo, tanto las partes no productivas como los comportamientos académicos que denotan ineficiencias, en el conjunto de la oferta de enseñanzas universitarias. La comunidad universitaria y los responsables de la coordinación y financiación de las universidades públicas son conscientes de esta situación. Sin embargo, los primeros se encuentran maniatados por los múltiples lazos de interés que propicia una organización tan participada como es la universidad, mientras que los segundos parecen estar encogidos ante la superior legitimidad “democrática” que procura la elección directa del Rector y más preocupados por preservar el clima social (sin enfrentamientos con el poder Rectoral) que por exigir la responsabilidad que se deriva del ejercicio de la autonomía institucional.

Quizás la presencia de la crisis económica, la adaptación al EEES, el convencimiento de reforzar e intensificar la inversión en educación, investigación e innovación, sean, entre otras, referencias para que los Consejos Sociales, y, particularmente, sus Presidentes, reclamen el protagonismo que es necesario para introducir el cambio de rumbo que la situación requiere y que parece no surgir desde los otros ámbitos de responsabilidad universitaria. Sin duda, sería un buen servicio a la Universidad que vería como la sociedad se implica para garantizar su salud financiera y su fortaleza productiva. También, hay que ser conscientes de que algunos considerarían estas actuaciones como intromisiones que debilitarían la autonomía (¿con peligro de autarquía?) institucional, aunque, en nuestra opinión, este comportamiento reforzaría los niveles de responsabilidad social de la institución y, en consecuencia, adquiriría pleno sentido la autonomía universitaria.

Los Consejos Sociales, deben y pueden actuar programando y evaluando las líneas estratégicas que han de orientar la vida productiva, económica y social de la universidad. La complicidad de este órgano, en su compromiso institucional, constituye una verdadera fortaleza ante la atomización de intereses que predominan en el seno de la comunidad universitaria que, sin duda, han propiciado la presencia y la permanencia de muchas de las ineficiencias que aquejan a estas organizaciones.

4.- Acerca de la necesidad de abordar la reforma de la gobernanza universitaria.

La conjunción en el tiempo de acontecimientos de carácter académico que implican modificaciones en las pautas de actuación de las universidades, junto a la presencia de una acusada y generalizada recesión en los niveles de actividad económica del país, han reforzado los planteamientos de modernización institucional que se vienen formulando desde el Ministerio de Educación a través de la **Estrategia Universidad 2015**¹³.

En enero de 2010, el Ministro de Educación, Ángel Gabilondo, presentó al Consejo de Universidades el informe de la Comisión Mixta de Financiación: “Documento de reflexión sobre la mejora de las políticas de financiación de las universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)”¹⁴ donde se recogen las actividades de carácter financiero que pueden favorecer la modernización e internacionalización del SUE. Tal y como se reconoce en este documento, las actuales estructuras de gobierno de las universidades públicas españolas constituyen un serio hándicap para avanzar en la consecución de los objetivos de la Estrategia Universidad 2015.

Más recientemente, febrero 2010, la Fundación CYD ha presentado un documento titulado: “La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación”¹⁵, que tiene como objetivo el incorporar al debate de la modernización de las universidades públicas españolas las posibilidades y limitaciones que para esta finalidad ofrece el actual modelo de gobernanza. Los autores, tras analizar los diferentes modelos de gobierno de los sistemas universitarios de países de nuestro entorno socioeconómico y observar la soledad internacional con la que opera nuestro sistema de gobierno universitario, son concluyentes en la necesidad de proceder a adaptar la normativa para alcanzar una gobernanza que sea capaz de liderar las transformaciones que requieren las universidades.

Compartimos, en gran medida, el diagnóstico y la orientación del cambio de gobernanza que se propone en el documento de la Fundación CYD. En esta dirección, consideramos que la gobernanza de las universidades públicas españolas requiere de actuaciones urgentes que clarifiquen y refuercen tanto la coherencia programática como la verticalidad ejecutiva que deben identificar a las políticas a implementar por instituciones que, como las universidades, presentan un elevado nivel de complejidad funcional y operativa.

¹³ Ver página web del Ministerio de Educación: www.educacion.es

¹⁴ Ver página web del Ministerio de Educación: www.educacion.es

¹⁵ Fundación CYD, borrador mimeografiado. 52 páginas.

Las estructuras de gobierno y los procedimientos de elección, designación y representación que estableció la LRU de 1983 para las universidades públicas españolas, y que acentuó la LOU de 2003, generando -con la elección directa del Rector por la comunidad universitaria- un reforzamiento del poder académico, frente a la presencia de la sociedad en la universidad, en un efecto bumerang paradójico respecto a las previsiones de la Ministra Pilar del Castillo que suponía que debilitaría políticamente a los Rectores, se manifiestan hoy difícilmente compatibles con las demandas de adaptabilidad, eficacia y transparencia que la sociedad española les está requiriendo. El modus operandi que caracteriza al ámbito universitario en el proceso de toma de decisiones se muestra incierto y dilatado en lo concerniente a la formulación de actuaciones, por la presencia de multiplicidad de órganos que tienen asignadas competencias y en los que, con frecuencia, prevalece el interés de la parcialidad. Por el contrario, la asunción de responsabilidades se manifiesta indeterminada y excluyente, dada la diligencia con la que se opera para residenciar fuera del órgano aquellas actuaciones que puedan generar conflictos de intereses entre los colectivos universitarios.

La adecuación de órganos a funciones con visualización de responsabilidad, la simplificación de procedimientos primando la eficacia operativa a la generalización de la participación y, finalmente, la presencia de un órgano externo con capacidad de incidir en la programación y evaluación institucional, conforman, en nuestra opinión, los ejes que han de vertebrar las reformas del gobierno universitario. Consideramos un error, por insuficiencia, centrar exclusivamente la resolución de las debilidades del gobierno universitario en el procedimiento de elección/designación del Rector. En nuestra opinión, debe replantearse la totalidad del funcionamiento de la estructura organizativa de la universidad con centros, institutos, departamentos, áreas de conocimiento, grupos de investigación, etc, junto a la representación y participación de profesores, investigadores, personal de administración y servicios, becarios y estudiantes, a través de asociaciones, secciones sindicales, juntas y comités de personal, que si bien deben ser necesariamente contempladas para que exista un efectivo alineamiento de los actores con la misión de las instituciones, también de ver seriamente reducida su capacidad de bloqueo de las decisiones que les afectan, si ellas son necesarias para mejorar la rentabilidad social de las universidades.

En conclusión, entendemos que la actual posición de los Consejos Sociales en la estructura de gobierno de las universidades, permite y requiere un mayor compromiso para romper con la inercia y asumir el protagonismo para liderar el tratamiento de la crisis económica en el ámbito de las universidades públicas. Para ello, son imprescindibles dos condiciones:

- a) que un núcleo reducido de miembros de dichos órganos con alta cualificación profesional acreditada en la dirección de organizaciones y que hayan adquirido un profundo conocimiento del funcionamiento interno de la universidad, puedan aportar una mayor dedicación (y en consecuencia conocimiento) a las tareas de dirección que les son propias, entendiendo que existe un ámbito de

decisiones académicas que debe ser respetado a ultranza y que no admite injerencia. Con el adecuado soporte técnico del ámbito profesional de las universidades y con las correspondientes retribuciones por dedicación.

- b) un comportamiento de la comunidad académica capaz de asumir que las pautas de conducta de los Consejos Sociales no siempre han de ser necesariamente decir “Amén”, y menos aún cuando de lo que se trata es de gestionar recursos públicos aportados por los contribuyentes.

Entendemos que el cumplimiento de estas dos condiciones son en extremo difíciles, la primera porque muchos Consejos Sociales puede que estén integrados por consejeros que –reuniendo excelentes cualidades- carezcan del perfil y la autoridad profesional necesarios para acometer dicha misión, o/y que si disponen de él no están dispuestos a dedicar una etapa de su vida profesional a la mejora del rendimiento de su universidad, con un elevado coste de oportunidad. Entre otras cosas, porque para que el cambio necesario fructifique se requerirá mucha habilidad, paciencia y un cierto tiempo, dado que hay muchos factores que no ayudan a ello, siendo la normativa legal vigente uno de los condicionantes.

La segunda, porque es difícil que un Rector, al que se le ha obligado a someterse a una elección universal en su comunidad universitaria, y se la ha dotado –en consecuencia- de una legitimidad representativa incuestionable, acepte que el gobierno de la institución no le pertenece en aspectos fundamentales, aunque sean de índole no académica (la atribución de competencias legales, tampoco ayuda mucho en esto) generándose fácilmente situaciones de bloqueo.

En todo caso consideramos, que llevar a cabo los cambios necesarios para mejorar la eficiencia exige -como mínimo- más cooperación. Si un Rector se siente capaz de abordar las acciones que requiere la remoción de los núcleos de ineficiencia de su universidad debe contar con el apoyo sostenido y sistemático de su Consejo Social, para superar con éxito las siempre difíciles resistencias internas al cambio. De otro modo, si el Rector considera que impulsar los difíciles cambios internos necesarios conllevan un elevado riesgo político para el buen manejo de la institución, debe permitir que el Consejo Social gane en protagonismo y acuda al rescate de la universidad, reduciendo los ámbitos de ineficiencia que lastran su funcionamiento, y su rentabilidad social.

En una situación como la actual, es imprescindible llevar a término los cambios necesarios. Para ello, cada institución universitaria debe encontrar su camino específico, dado que -como los últimos treinta años han demostrado- los cambios legales con un elevado consenso son una especie rara y en extinción. No hacerlo desacreditará a las universidades para ser destinatarias de los nuevos recursos públicos y privados que se requieren, y ello –además de condenarlas a permanecer en una situación de debilidad institucional severa (aunque puede que confortable), ralentizará el cambio de modelo social y económico que España necesita de forma acuciante.