

## FINANÇAMENT I GOVERN DE LES UNIVERSITATS PÚBLIQUES

Santiago Guerrero Boned \*

### Sumari

1. Introducció
2. Les fonts de finançament de les universitats públiques.
3. Models de finançament de les universitats públiques.
4. El model català de finançament de les universitats públiques.
  - 4.1. Finançament ordinari.
  - 4.2. Finançament condicionat al compliment d'objectius.
  - 4.3. Una valoració crítica del model.
5. És suficient la despesa en educació superior?
  - 5.1. Entorn a l'equitat del sistema.
6. Els efectes de la crisi en el finançament del sistema universitari públic català.
7. Governança i eficiència.
8. Conclusions

### Bibliografia

---

\* Santiago Guerrero Boned, gerent de la Universitat Autònoma de Barcelona. Edifici A. Campus de la UAB. 08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) Barcelona. [santiago.guerrero@uab.cat](mailto:santiago.guerrero@uab.cat). Article rebut el 12.12.2011. Avaluació cega: 21.12.2011. Data d'acceptació de la versió final: 23.01.2012.

## 1. Introducció

*«Les universitats tenen una cosa en comú amb els jugadors compulsius i amb la reialesa a l'exili: mai no hi ha suficients diners per satisfer les seves necessitats».*<sup>1</sup>

L'anàlisi del finançament de les universitats públiques i per extensió de l'educació superior és tema de preocupació creixent a la Unió Europea en els últims anys. Existeix un consens entre els experts en considerar que el creixement econòmic europeu en els últims 30 anys ha estat menor que als Estats Units, i que aquesta situació està relacionada amb el sistema d'innovació i educació superior dels països de la Unió Europea, on les universitats són, sens dubte, un agent clau.

La intensificació del comerç internacional durant els últims quinze anys, el que anomenem comunament «la globalització», i la pèrdua de poder relatiu de l'UE com a potència econòmica i política, ha generat, a més, una sensació d'urgència als països europeus per reformular els models de finançament i també de govern de les universitats.

Un dels primers senyals d'aquesta preocupació va ser l'«Agenda de Lisboa» de la Unió Europea, acordada l'any 2000, en la qual els governs europeus es comprometien, entre moltes altres mesures, a millorar el finançament i a realitzar reformes en les institucions d'educació superior per superar els reptes de la pèrdua europea d'hegemonia econòmica i política.

En coherència amb l'Agenda de Lisboa, els governs estatal i autonòmics espanyols van establir una estratègia de millora del finançament de les polítiques d'I+D i de la universitat espanyola, el que va facilitar que Espanya passés a ser un dels països amb unes taxes de creixement del finançament públic més elevades de la Unió Europea (vegeu el gràfic núm. 3).

---

1. Bok, Derek (2010): *Universitats en venda*. Ed. Publicacions de la Universitat de València, pàg. 23. El Dr. Bok va ser durant més de 20 anys rector de la Universitat d'Harvard. El llibre constitueix una excel·lent reflexió sobre els reptes de l'educació superior en els nostres dies. Si elegeixo aquesta citació irònica per obrir el text del treball és per constatar com la insuficiència de recursos és una cosa que qualsevol universitari considera consubstancial a la universitat, fins i tot en una de les universitats més riques del món. El títol original, editat el 2003, és *Universities at the market place*; una mica menys pejoratiu que la traducció castellana.

En aquest context general és on desenvoluparem l'anàlisi del finançament de les universitats públiques. En primer lloc, abordarem les fonts de finançament des d'una perspectiva interna, des del punt de vista de la universitat. En segon lloc, descriurem les principals característiques d'alguns models de finançament públic del panorama internacional, per centrar-nos en l'estudi del model català de finançament de les universitats i en realitzarem una valoració crítica. En tercer lloc, analitzarem la despesa en educació superior a Espanya en un context internacional i reflexionarem breument sobre l'equitat del sistema actual de finançament de l'educació superior.

Parlar de finançament de la universitat pública en aquests moments de crisi econòmica aguda no és fàcil. La política de consolidació pressupostària dels governs europeus derivada de la caiguda d'ingressos fiscals està generant polítiques de reducció de despesa pública que afecten el finançament dels serveis públics i, per tant, el finançament de les universitats públiques.<sup>2</sup> Aquesta situació ens ha fet considerar la necessitat de dedicar un apartat a l'evolució en els últims anys del finançament del sistema universitari públic català i a les seves perspectives postcrisi.

Acabarem aquest treball ampliant l'anàlisi a la forma de governar la universitat. Si duem a terme aquesta anàlisi estarem parlant en realitat de les bases de l'eficàcia –si es compleixen els objectius de l'organització– i de l'eficiència –quants recursos s'empren per complir els objectius. En totes aquestes tasques que formen la vida organitzativa és clau saber quina és la forma de govern de la universitat. El govern de la universitat decideix com s'han d'emprar els recursos privats i públics que s'obtenen. Aquesta és la principal activitat del govern d'una organització. Segons la nostra opinió, qualsevol anàlisi del finançament de l'educació superior que no tingui en compte si el govern universitari

---

2. L'últim informe (juny 2011) de l'EUA (European University Association) referit al finançament de les universitats europees *Financially Sustainable Universities II* mostra clarament que les dificultats financeres són generalitzades en tota la Unió Europea. Referent a això és també revelador que a mitjan setembre de 2010, a París, l'OCDE organitzés l'*Higher Education International Conference*, l'informe del qual portava com a títol «Higher Education in a World Changed Utterly. Doing More with Less». Crec que sembla raonable destacar les quatre últimes paraules: fer-ne més amb menys. L'informe reconeix que les institucions d'educació superior tenen un paper clau en el lideratge d'un creixement econòmic sostenible; però, l'informe insisteix, ho hauran de fer en un escenari de recursos de tot tipus menors.

En el cas de Catalunya, les reduccions del finançament públic situen la subvenció pública a les universitats a nivells de 2003 en euros constants. Vegeu al punt 6 una primera aproximació als efectes de la crisi en el finançament públic de les universitats catalanes.

és adequat és una anàlisi incompleta. Amb aquest objectiu realitzem una valoració crítica de la forma de govern de les universitats públiques.

## 2. Las fonts de finançament de les universitats públiques

L'origen dels recursos financers d'una universitat pública és divers i pot ser classificat de moltes formes. Una universitat rep fons públics i privats per les activitats que realitza: impartir docència (de grau, postgrau i formació continuada), investigar en tots els àmbits del saber, i transferir coneixement també en tots els àmbits del saber. Aquestes tres activitats són l'origen de la major part de les entrades de diners a la universitat. Altres fonts d'ingrés de les universitats públiques, i aquí podem trobar una gran variabilitat entre universitats, són els ingressos finalistes per serveis oferts a estudiants, empleats o usuaris externs. Es tracta de serveis que no formen part del nucli d'activitats de la universitat (docència, investigació i transferència) i que tenen com a objectiu generar activitats de suport en règim d'autofinançament. Formen part d'aquestes activitats l'hostalatge d'alumnes en residències universitàries, serveis d'activitat física o d'ensenyament d'idiomes, per citar-ne alguns exemples.<sup>3</sup>

A més, hi ha també finançament per a alguns projectes específics de caire social que solen tenir un origen filantròpic, per part d'empreses o de particulars. És necessari reconèixer que els fons obtinguts per aquest canal són absolutament marginals a la universitat pública espanyola.

De mitjana, la proporció de recursos públics i privats que obtenen les universitats públiques presencials està entorn del 75-80 % d'ingressos d'origen públic i 25-20% d'ingressos d'origen privat.<sup>4</sup> Aquesta proporció és bastant habitual en els sistemes universitaris europeus comparables a l'espanyol.<sup>5</sup>

---

3. És necessari destacar que en aquest tipus de serveis és freqüent l'existència de subvencions implícites des del pressupost general de les universitats. D'altra banda, el tipus de servei varia d'unes universitats a les altres. L'antiguitat de la universitat o la ubicació en una ciutat o en un campus de l'extraradi expliquen la gran variabilitat de serveis que les universitats ofereixen. Així, hi ha universitats que tenen instal·lacions esportives o menjadors universitaris i altres que subcontracten externament aquests serveis. En alguns casos hi ha fórmules mixtes.

4. *La Universidad española en cifras*. CRUE 2010.

5. En qualsevol anàlisi a escala europea cal citar per les seves diferències el Regne Unit, on la part privada del finançament és molt superior a la resta de països europeus.

La docència de grau (les noves titulacions que substitueixen les antigues llicenciatures ara en extinció) és una de les activitats principals de la universitat. Els recursos que la universitat obté per finançar aquesta activitat són majoritàriament d'origen públic, ja que les taxes acadèmiques que paguen els estudiants i les seves famílies a la universitat pública cobreixen entorn d'un 12-15% de mitjana del cost total dels estudis, el 88-85% restant és l'aportació dels pressupostos públics. Aquestes xifres són bastant homogènies a tot Espanya.

És important remarcar que en la major part del sistema públic universitari espanyol els recursos que les universitats obtenen per finançar els estudis universitaris poden ser considerats competitius. Òbviament ho són els d'origen privat, el que paguen els estudiants i les seves famílies, ja que les universitats capten estudiants en un mercat obert d'estudis universitaris i d'un altre tipus, on totes les ofertes educatives públiques i privades competeixen per atreure estudiants. Però també cal destacar que, per exemple en el cas català, la subvenció pública és competitiva per a les universitats públiques. Dedicarem un apartat posterior a descriure el model català de finançament de les universitats públiques i les línies generals d'alguns models internacionals.

Això pel que fa a les titulacions oficials, tant de grau com de postgrau (màsters). Però hi ha un altre tipus d'activitats docents que les universitats també duen a terme sense cap tipus de finançament públic, com són algunes activitats de postgrau no oficial i formació continuada. En aquests casos la universitat té total llibertat per oferir formació, finançar-la partint dels ingressos obtinguts pels alumnes i obtenir un excedent amb què finançar altres activitats. No hi ha dubte que també en aquest cas estem parlant de recursos competitius.

Les activitats de postgrau i formació continuada es duen a terme tenint en compte diferents models a la universitat espanyola. És freqüent l'existència d'organitzacions externes, controlades per la universitat, per exemple fundacions, que gestionen aquests productes docents a canvi d'alguna contrapartida financera, habitualment un percentatge dels ingressos. El control universitari es limita a garantir la qualitat acadèmica, deixant tota la gestió en mans de l'organització externa. En altres casos, la formació continuada es realitza a l'interior de la universitat, i la contrapartida financera és un cànon o *overhead* sobre els ingressos obtinguts per cada producte docent.

En el cas de la investigació, la competència per captar els recursos amb què finançar les activitats és molt evident. Totes les convocatòries públiques de projectes d'investigació, tant europees com nacionals, són competitives. Són els grups d'investigació els que, en funció de la qualitat del seu projecte i el seu historial, obtenen finançament per dur a terme els projectes que presenten. En el cas dels projectes europeus, la competència és internacional, i els investigadors han de competir a escala europea. En aquest cas, el de la investigació, la major part dels recursos són públics, i corresponen a les dotacions per a I+D dels pressupostos de les administracions públiques, estatals i autonòmiques fonamentalment, a més dels programes de la Unió Europea.

La transferència de tecnologia o investigació aplicada també és font de recursos, fonamentalment privats. És necessari aclarir un sobreentès sobre l'expressió «transferència de tecnologia», que sol referir-se únicament a les ciències experimentals. És evident que bona part d'aquestes activitats són aplicacions pràctiques de coneixements científics dels diversos àmbits de la ciència experimental. Però les universitats també ofereixen un conjunt de coneixements a la societat que són també transferències tecnològiques encara que de caràcter intangible, pel que sembla més correcte anomenar aquestes activitats «transferència de coneixements».<sup>6</sup> Una part d'aquestes activitats de transferència són susceptibles de transformar-se en patents o llicències, encara que són encara una font de recursos escassa per a la universitat. El mateix que la creació d'empreses *spin-off* derivades de la investigació aplicada, on les universitats tenen encara un bon camí per recórrer, encara que s'han fet passos importants des de les últimes reformes legislatives.<sup>7</sup>

La magnitud financera de les activitats d'investigació i transferència de coneixements a la universitat espanyola és variable. Destaquen les universitats politècniques (Catalunya, València i Madrid), amb una captació de recursos entorn del 20-25% del total d'ingressos de la universitat.<sup>8</sup> A les universitats no

---

6. Com anomenar si no a les activitats d'un grup d'investigació que disposa d'uns procediments, una tecnologia, de fet, per generar un consens entorn de la construcció d'un establiment penitenciari en una ciutat. O la capacitat per generar millores organitzatives en un centre escolar. Totes aquestes activitats de transferència, que en moltes ocasions tenen una magnitud financera considerable, les hem de considerar també investigació aplicada.

7. Vegeu sobre això la Llei 14/2011, de la ciència, la tecnologia i la innovació, especialment el títol III.

8. *La Universidad Española en Cifras* (2010), pàg. 93.

politécniques, però amb marcat caràcter investigador, aquesta proporció està entorn del 15-20% de mitjana.

En analitzar la importància dels recursos financers que obtenen les universitats per finançar la investigació i la transferència de coneixements, és de gran importància destacar que aquestes activitats generen unes importants despeses indirectes. Aquest fenomen és especialment rellevant en les àrees científicotecnològiques i de la salut. Les despeses indirectes que generen els projectes d'investigació d'aquestes àrees (laboratoris, personal tècnic, serveis científicotècnics, entre d'altres) estan clarament subfinançades i les universitats han d'assumir el seu cost amb recursos d'altres activitats. És un fet incontrovertible en el cas espanyol que les universitats de perfil investigador tendeixen a descapitalitzar-se financerament a mesura que es consolida el seu èxit en les convocatòries nacionals i internacionals d'investigació, un fenomen conegut i debatut, però que continua sense una solució satisfactòria.<sup>9</sup>

### 3. Models de finançament de les universitats públiques

Els models per determinar la subvenció pública de les universitats tenen com a objecte orientar les decisions de la universitat cap a uns determinats objectius fixats pel Govern, en general de comú acord amb el sistema universitari.

Excedeix l'objecte d'aquest treball realitzar una revisió exhaustiva dels diversos models de finançament de les universitats públiques de la Unió Europea. Ens limitarem a donar una visió panoràmica dels principals models europeus<sup>10</sup> i la seva evolució recent, per a després passar a descriure i valorar les característiques clau del model català.

---

9. Destaquem aquí el *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)*, abril de 2010, elaborat pel Consell d'Universitats i la Conferència general de política universitària. Segons aquest informe els «overheads» han crescut els últims anys fins a situar-se de mitjana en el 21 % a les universitats espanyoles. Hi ha un consens clar, derivat d'estudis de comptabilitat analítica, pel qual aquests costos indirectes se situen, com a mínim, entorn del 35 % en el cas de les ciències experimentals i de la salut, són menors els costos de les ciències socials i humanitats.

10. Vegeu per exemple, Vila, Luis (2007) i també Solà i Busquets, Francesc (2010).

En línies generals, tots els models de determinació de la subvenció pública estan basats en el càlcul d'un conjunt de paràmetres o indicadors de docència i investigació a partir dels quals s'assigna el finançament a la universitat. En el cas de la docència solen prevaler els indicadors d'*input* el nombre d'estudiants a temps complet matriculats ponderats per l'experimentalitat dels estudis. Els indicadors d'*output* docència se centren en el rendiment acadèmic i el nombre de titulats obtinguts. En el cas de la investigació prevalen els indicadors d'*output* o rendiment: tesis llegendes, producció científica, captació de fons competitiu, entre d'altres. En molts països és freqüent l'existència de contractes programes plurianuals, tenint com a contrapartida el compliment de determinats objectius docents i d'investigació.

Quant a les principals tendències<sup>11</sup> que s'estan observant als països de l'OCDE, podem destacar les següents:<sup>12</sup>

- Transició des de sistemes *incrementalistes*, de finançament bàsic mitjançant petició de fons públics en funció de les necessitats de les institucions cap a models de finançament bàsic mitjançant l'aplicació de fórmules objectives. La progressiva eliminació de sistemes *incrementalistes* és la tendència més freqüent als països desenvolupats. Referent a això, en el cas espanyol, només cinc comunitats autònomes tenen un model *incrementalista*, i és remarcable que es tracta de comunitats on només hi ha una universitat pública: Balears, Cantàbria, Extremadura, País Basc i La Rioja.<sup>13</sup>
- Canvi des de mecanismes de determinació del finançament bàsic en funció d'*input* cap a mecanismes en funció d'*output* com, per exemple i per al cas de la investigació als Estats Units, Japó, Austràlia i la Unió Europea. Però també es va imposant aquest mecanisme competitiu per

11. A destacar que els models d'assignació de fons públics a les universitats no poden considerar-se «purs». En tots els casos revisats en la literatura sobre aquesta qüestió hi ha models mixtos; és per això que parlem de tendències comunes a tots els models.

12. Adaptades de Vila, Luis (2007) i González, María José (2007).

13. En «Financiación del Sistema Universitario Español», un treball de la Comissió de Finançament del Consell de Coordinació Universitària (2007), és possible trobar una excel·lent revisió de les característiques dels diversos models de finançament públic de les universitats a Espanya. Destaco el quadre de la pàgina 112, on es troben resumides les característiques clau dels disset models de finançament de les disset comunitats autònomes. Excepte en les cinc comunitats citades, en totes les restants es tracta de models mixtos, que, en general, segueixen les tendències marcades en aquest apartat.



a l'activitat docent, on es finança públicament la universitat pels seus *outputs* docents: Suècia, Finlàndia, Dinamarca, Holanda.<sup>14</sup> Alguns dels models de finançament de les comunitats autònomes segueixen aquesta tendència parcialment.

- Trànsit cap a la vinculació del finançament bàsic amb l'assoliment d'objectius mitjançant indicadors de resultats. Aquest seria el cas, per exemple, de França, Finlàndia, Suècia, Austràlia, els Estats de Colorado i Virgínia als Estats Units.
- Elevació de la proporció de recursos assignada a través de mecanismes competitius. Aquest seria el cas de pràcticament tots els sistemes universitaris dels països desenvolupats per a la distribució de recursos relacionats amb la investigació.
- Augment de la proporció de les fonts privades en el finançament de l'educació superior. Els recents augments en algunes comunitats autònomes, per exemple Catalunya, de les taxes universitàries per sobre de la inflació prevista van en la línia d'aquesta tendència.<sup>15</sup>

#### 4. El model català de finançament de les universitats públiques<sup>16</sup>

El model actual de finançament de les universitats públiques catalanes compleix en bona part amb les tendències dels models europeus de finançament públic. Una part dels recursos, el finançament ordinari, es reparteixen mitjançant un model de distribució on les universitats competeixen per atreure cap a elles el màxim de recursos possibles. El mecanisme és el següent: el Govern estableix un import total de finançament, i les universitats, en funció de parà-

14. Vegeu també: Maassen, Peter (2000).

15. Respecte a això hem de destacar que les taxes universitàries estan controlades pel Govern central, que fixa un marge sobre el qual les comunitats autònomes poden decidir. En els últims anys la decisió governamental ha fixat el marge d'increment entre l'IPC i IPC +4 %. Les diferents decisions dels governs autonòmics ha anat generant una certa variabilitat de preus dels estudis universitaris a escala nacional. Així, mentre a Catalunya els increments han estat sempre per sobre de l'IPC (en el curs 2010-11 IPC+4%) en altres comunitats autònomes els increments s'han anat limitant a l'IPC

16. Per la seva magnitud (són més de dos terços de tot el sistema) i complexitat, els models de finançament de les comunitats de Madrid, Andalusia, València i Catalunya són els més estudiats. Una descripció de les seves característiques i una valoració crítica de la seva aplicació pot trobar-se a Casani i Zorrilla (2007) per al cas madrileny, Pérez (2007) per al cas valencià, Vilalta i Gavaldá (2007) per al cas català i Hernández i Álvarez de Toledo (2007) per a l'andalús.

metres de docència i investigació obtenen una part del finançament total del sistema. La resta de recursos, que han anat guanyant pes en els últims anys, són recursos l'obtenció dels quals per part de la universitat depèn de la consecució d'uns determinats objectius de docència, investigació i transferència fixats pel govern.

#### 4.1. Finançament ordinari

El model de distribució té les característiques següents:<sup>17</sup>

##### Model de distribució del finançament de les universitats públiques catalanes (2005)

			% sobre la subvenció	% sobre el total del finançament
Subvenció fixa	15%	S. fixa uniforme	30	4,5
		S. fixa no uniforme	70	10,5
Subvenció bàsica	60,3%	Crèdits matriculats equivalents	65	39,2
		Doctorat	10	6,0
		Investigació	5	3,0
Subvenció derivada	9,4%	Superfície construïda	20	12,1
		Trams investigació	27	2,5
		Quota patronal Seguretat Social PDI	40	3,8
		Complement autonòmic	30	2,8
Subvenció estratègica	15,3%	Programa de promoció del PDI funcionari	2	0,2
		Nous ensenyaments/proves pilot EEES	16	2,5
		Contracte programa (10% total model)	65	10,0
		Import per compensar efectiu	19	2,9
			100%	100%

El model permet calcular la subvenció pública dividint-la en quatre grans blocs:

17. El model de finançament descrit inclou la revisió realitzada el 2005 del model inicial posat en funcionament en el curs 2001. Els canvis polítics i la crisi econòmica han paralitzat la renovació del model prevista per al curs 2010.

## 1. Subvenció fixa: reparteix un 15% del total de la subvenció.

a) Consta d'una part fixa **uniforme** igual per a totes les universitats, independent de la dimensió de cada universitat. Aproximadament un 4,5 % del total de la subvenció està destinat a cobrir despeses com Rectorat, consells socials i altres despeses bàsiques.

b) La part **no uniforme** és proporcional a l'activitat acadèmica de cada universitat. Representa aproximadament un 10,5 % del total de la subvenció. Aquesta part es distribueix un 50 % pel professorat a temps complet i l'altre 50 % pels crèdits matriculats equivalents.

## 2. Subvenció bàsica: és la part més important de la subvenció i representa un 60 % del total del finançament ordinari. Es distribueix partint de quatre indicadors bàsics: crèdits matriculats equivalents, superfície construïda, doctorats i investigació.

a) **Crèdits matriculats equivalents (39 %)**: es distribueix fent la mitjana mòbil de crèdits ordinaris de grau i postgrau dels 3 cursos anteriors a l'exercici de càlcul, és a dir, sense tenir en compte el curs acadèmic en el qual es calcula.<sup>18</sup> Aquests crèdits estan ponderats amb un coeficient d'experimentalitat i un altre factor que té en compte el nombre de vegades que s'ha matriculat l'alumne d'aquests crèdits.

- El coeficient d'experimentalitat s'assigna per titulació, i ve donat pel percentatge de crèdits pràctics i el grup d'experimentalitat en el qual s'ha classificat la titulació segons el quadre adjunt. Aquesta ponderació permet ajustar la subvenció al cost teòric d'una titulació. Així, es pot comprovar que una titulació de ciències socials com dret rep menys subvenció que una titulació de ciències experimentals, a igualtat de crèdits matriculats.

---

18. Aquest mecanisme de les mitjanes mòbils permet llimar les hipotètiques variacions brusques que podrien produir-se en el nombre de crèdits matriculats d'una universitat.

Classificació de les titulacions	
A	<i>Humanitats i ciències socials, excepte traducció i interpretació i psicologia</i>
B	<i>Comunicació audiovisual, documentació, estadística, geografia, matemàtiques, navegació marítima, periodisme, publicitat i relacions públiques i traducció i interpretació</i>
C.1	<i>Enginyeries tècniques i arquitectura tècnica, enginyeria a organ. industrial, diplomatura màquines navals i psicologia.</i>
C.2	<i>Enginyeries superiors i arquitectura i les de l'àrea de ciències experimentals, excepte estadística, matemàtiques i ciències i tècniques estadístiques. Inclou enologia, farmàcia, ciència i tecnol. dels aliments, màq. navals, nàutica i transport públic, òptica i optom., teràpia ocupacional i belles arts</i>
D	<i>Ciències de la salut, excepte farmàcia, ciència i tecnologia dels aliments, teràpia ocupacional i òptica i optometria</i>

TIPUS titulació	Estructura crèdits pràctics				Estructura grups			
	Aula	Tasca	Tasca. experi	Clínic	Aula	Tasca	Tasca. experi	Clínic
A	100,0%				2			
B	50,0%	50,0%			2	4		
C.1	33,3%	33,3%	33,3%		2	4	5	
C.2	33,3%	33,3%	33,3%		2	4	6	
D	16,6%	16,6%	33,3%	33,3%	2	4	6	8

- El nombre de crèdits matriculats es ponderen en funció del coeficient de repetició de l'estudiant. Així, les 1es. matrícules dels crèdits ordinaris es ponderen al 100 %, les 2es. un 70 %, les 3es. un 50 % i les 4es. o més un 20 %. Com podem comprovar, el model penalitza el fet que els estudiants no progressin en la titulació. És necessari destacar que aquests estudiants paguen per la matrícula un cost addicional, encara que aquests ingressos addicionals no compensen totalment la pèrdua de subvenció pública de la universitat.

*b) Superfície construïda:* el model reparteix un 12% del total del finançament ordinari en funció de la superfície construïda, però sense ponderar pel cost de manteniment que cada superfície tingui en funció del seu ús. Així, fi-

nança de la mateixa manera la superfície de laboratoris que la d'aules o seminaris.

*c) Subvenció basada en indicadors de doctorat:* representa un 6 % del total de la subvenció i es determina en funció de dues variables:

- Mitjana dels 3 últims cursos acadèmics del nombre de tesis lligides (4,5 %).
- Mitjana dels 3 últims cursos acadèmics del nombre de crèdits matriculats en programes de doctorat (1,5 %).

*d) Subvenció basada en sexennis d'investigació:* un 3 % del total de la subvenció es distribueix d'acord amb la mitjana dels sexennis d'investigació, ponderats pel quocient entre el nombre total de professors doctors a temps complet i el nombre total de professors doctors que són funcionaris.

**3. Subvenció estratègica:** representa aproximadament un 15 % dels recursos distribuïts pel model i finança la posada en marxa de les noves titulacions, les proves pilot de l'Espai Europeu d'Educació Superior, i els contractes programa amb la universitats.

*a) Les noves titulacions* s'han finançat de forma finalista durant el període d'implantació més un any i les proves pilot de noves titulacions en el marc de l'EEES d'acord amb els convenis establerts.

*b) El finançament per contracte programa* se centra principalment a la producció de titulats. Igual com en el cas de la subvenció bàsica, es ponderen els titulats per l'experimentalitat de la titulació.

**4. Subvenció derivada:** aquesta subvenció finança els costos que ha d'assumir la universitat per decisions que no són preses per la universitat. Distribueix aproximadament un 10 % dels recursos subvencionats i està destinada a finançar les despeses de sexennis d'investigació, complements autonòmics, programes de promoció del professorat i seguretat social del professorat laboral contractat de la universitat.

## 4.2. Finançament condicionat al compliment d'objectius

Com hem comprovat quan descrivíem les tendències a Europa del finançament públic universitari, en els últims anys han anat guanyant pes les fonts de finançament orientades a la incentivació de les universitats cap a la consecució d'uns determinats objectius fixats de comú acord entre el Govern i les universitats. Així, per al període 2007-2010 el Govern de la Generalitat<sup>19</sup> va establir una millora financera addicional condicionada a la consecució d'objectius estratègics<sup>20</sup> en tres àmbits: investigació, docència i gestió.

Els objectius en l'àmbit de la **investigació** són: millorar la capacitat investigadora, incrementar la captació de fons competitius i incrementar la transferència de coneixements. En l'àmbit de la **docència** els objectius són els següents: millorar l'eficiència en la docència, adaptar l'estructura del professorat a la demanda i millorar la qualitat del professorat, millorar les competències lingüístiques i millorar l'ocupabilitat dels estudiants. Pel que respecta a l'àmbit de **gestió**, es tracta d'articular un sistema pressupostari per programes i càlcul de costos per prendre decisions, incrementar la transparència i rendició de comptes a la societat, i fomentar la determinació, seguiment i avaluació d'actuacions estratègiques i d'estabilització pressupostària.

El càlcul del finançament es realitza assignant a cada un d'aquests epígrafs uns paràmetres que mesuren el grau de compliment dels objectius marcats i la seva evolució en el període de temps de vigència de l'acord de finançament.

## 4.3. Una valoració crítica del model

El model que acabem de descriure tendeix a incentivar l'eficiència, és a dir, el millor ús dels recursos. La universitat rep finançament en funció dels estudiants matriculats segons el grau d'experimentalitat de la titulació que cursin, i

---

19. Acord de Govern de 10 d'octubre de 2006 sobre el «Pla de finançament per a la millora de les universitats públiques catalanes».

20. Al punt 6 «Els efectes de la crisi en el finançament del sistema universitari públic català» podem comprovar com finalment les decisions governamentals derivades de la política de consolidació fiscal han impedit la materialització de bona part dels fons previstos.

els rep independentment dels costos que la universitat tingui. Per tant, els equips directius de cada universitat tenen incentius per minimitzar el que podem anomenar «el cost unitari de producció» de la seva universitat, ja que el que està subvencionat és l'activitat, no el seu cost.

El model també incentiva l'eficàcia de la universitat, és a dir, la capacitat per complir uns determinats objectius. Així, la universitat ingressa recursos pel nombre d'estudiants titulats, tesis llegendes, sexennis d'investigació acreditats, etc. És de suposar que les universitats estableixen, en vista d'aquests incentius financers, polítiques tendents a maximitzar la quantitat d'«output». Els mecanismes interns de millora de l'eficàcia poden ser molts i diversos, des de plans de seguiment per millorar el rendiment dels estudiants fins a plans de promoció per captar els millors estudiants de secundària. Pel costat del professorat, el model pretén fer prevaler la selecció del millor personal acadèmic, ja que a major productivitat del professorat major finançament.

Una anàlisi detallada del model permet observar que, malgrat els incentius a l'eficàcia i eficiència del model que hem citat, bona part dels paràmetres es basen en la mida de la universitat: el nombre de professors, els metres quadrats construïts, el nombre de crèdits matriculats. Es tracta de paràmetres que no fan prevaldre l'ús més eficient dels recursos, i constitueixen a la pràctica una subvenció segons la mida de la universitat. Algunes anàlisis realitzades<sup>21</sup> indiquen que aproximadament el 75% de l'assignació del finançament es realitza en funció de variables de cost o d'input i el 25% restant queda en funció de resultats i variables d'output. Tenim per tant que entorn d'una quarta part dels recursos repartits segons el finançament ordinari estan orientats als resultats del sistema universitari.

El fet que es tracti d'un model de distribució en el qual pesen significativament els paràmetres de la grandària de la universitat genera una lògica inflacionista en el sistema universitari català.

Com ja hem anunciat a l'apartat 3, el funcionament del model és el següent: el Govern estableix la partida pressupostària en els pressupostos generals de la Generalitat de Catalunya, i les universitats, en funció de tots els paràmetres anteriors capten una part del finançament. Per tant, hi haurà una tendència natu-

21. Vegeu per exemple Solà i Busquets (2010) p. 22.

ral a la sobreprogramació de titulacions i a la captació d'estudiants, en la mesura que les variables de mida i no les de qualitat o resultat són les que més pesen en el finançament.<sup>22</sup> Les veus que sovint al·leguen irracionalitat en el comportament agregat de les organitzacions descuiden considerar que és la perversitat del sistema d'incentius la que genera conductes indesitjades.

Deixant de costat els perills inflacionistes del model, quin ha estat el comportament de les universitats en els deu anys de vigència del model? Els resultats no semblen mostrar una gran sensibilitat de les decisions de les universitats als incentius marcats pel model. Així, s'observa una gran estabilitat en les variables clau del rendiment: taxes de rendiment dels estudiants, taxes d'abandonament, taxes de titulació, etc.,<sup>23</sup> mentre que l'incentiu de cada universitat depèn més de l'evolució relativa en el sistema (d'aquí ve la sobreprogramació) que de la seva actuació específica. D'altra banda, no s'han creat mecanismes interns de translació d'aquests incentius del model als diferents òrgans de decisió de les universitats.<sup>24</sup>

Pel que fa al finançament variable, es pot destacar que ha estat la partida financera més vulnerable a la crisi econòmica, com veurem a l'apartat 6, la qual ha perdut, per tant, el seu potencial transformador a mitjà i llarg termini. En cas d'haver-se consolidat l'aportació pública al finançament variable, la part de finançament de les universitats públiques orientat a l'obtenció de resultats hauria crescut, passant del 25 % al 35 %, aproximadament.

---

22. Un exemple pot ser d'utilitat per comprendre per què és rendible la sobreprogramació. Suposem que una universitat és actualment el 20 % del sistema universitari català. Suposem, a més, que el finançament públic està congelat i que no hi ha canvis significatius en el sistema. En aquestes circumstàncies, aquesta universitat tendeix a obtenir el 20 % del finançament públic pressupostat. Suposem ara que aquesta universitat programa una nova titulació; si la resta d'universitats no programen res, significa que són la resta d'universitats les que a la pràctica finançaran, renunciant implícitament a mantenir la seva part del pastís, el 80% d'aquesta nova titulació. La dinàmica esperable del conjunt del sistema universitari serà llavors programar com més titulacions millor per no perdre pes en el sistema. En el cas català hi ha controls a aquesta deriva del sistema, ja que la programació de les titulacions s'han d'acordar en el CIC (Consell Internuniversitari de Catalunya), format pel Govern i les universitats. Els fets semblen indicar que no estem davant d'un control eficaç.

23. És evident que aquesta estabilitat no implica per si sola que les universitats no hagin posat en marxa polítiques de millora. En qualsevol cas, la constatació és que cap universitat no ha millorat significativament en termes relatius respecte de la resta d'universitats.

24. Solà i Busquets (2010), p. 21.



## 5. És suficient la despesa en educació superior?<sup>25</sup>

En primer lloc hem de distingir entre el finançament universitari i la despesa en educació superior. Fins al moment al llarg del present treball ens hem referit al finançament de les universitats, aturant-nos en les diverses fonts de finançament i la seva importància relativa, i centrant-nos en diversos models de finançament públic. Però aquesta font de finançament és només una part del total de la despesa en educació superior. Al quadre següent enumerem les fonts de finançament de la despesa en educació superior:

Aportació dels pressupostos públics al finançament de la universitat <sup>26</sup>
Aportació dels pressupostos públics a les convocatòries d' I+D
Aportació dels pressupostos públics per a beques i préstecs a l'estudi
Aportació del sector privat (empreses i institucions) a activitats d'I+D
Aportació del sector privat per a activitats de patrocini i mecenatge
Aportació directa de les famílies/estudiants al finançament de l'educació superior

La proporció de cada una d'aquestes cinc fonts de finançament dibuixa el model d'educació superior d'un país. Així, és possible concebre un sistema amb una important despesa en educació superior amb majoria d'universitats privades i gran aportació pública i privada a activitats d'I+D, mentre és possible també concebre un sistema universitari basat en universitats públiques gratuïtes fortament finançades amb fons públics. I en ambdós sistemes seria possible trobar diversos sistemes de beques, des de la beca implícita que significa la matrícula gratuïta fins a la beca salari que permet la independència i mobilitat dels estudiants, ambdues finançades amb recursos públics o privats.

Les comparatives internacionals ens permetran determinar quin és el model espanyol de finançament de l'educació superior i fer una valoració de

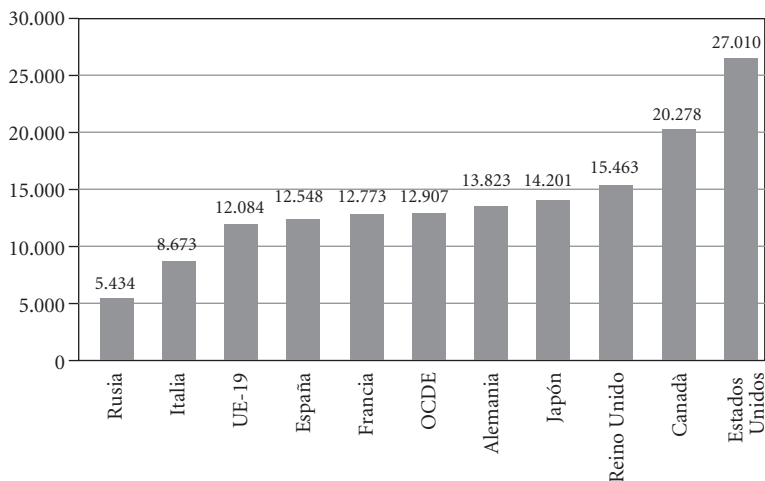
25. L'anàlisi realitzada és bàsicament una anàlisi precisi. Serà necessari comprovar en el futur els efectes de la crisi en el finançament de l'educació superior en el sistema europeu. En concret, serà de gran interès observar si la crisi ha afectat homogeniament tots els sistemes europeus. Les primeres dades semblen indicar que la despesa pública espanyola en educació superior perdrà pes relatiu a escala europea.

26. Hem escrit «finançament de la universitat» i no «finançament de la docència universitària» perquè una part del finançament cobreix les despeses generals de la universitat, que inclouen l'administració de la investigació i la transferència de tecnologia.

la seva suficiència.<sup>27</sup> En realitzar qualsevol comparació internacional és important utilitzar mesures relatives, que no tinguin en compte les diferències de mida dels sistemes d'educació superior; d'altra banda, també és necessari realitzar l'anàlisi en unitats monetàries de poder adquisitiu comparable.

La despesa a Espanya és comparable a la de països de similar nivell de desenvolupament? Una primera informació a tenir en compte és la despesa total per estudiant en educació superior (vegeu gràfic núm. 1). Com es pot comprovar, la despesa total en educació superior per cada estudiant matriculat en el sistema universitari espanyol és similar a la mitjana dels països de la Unió Europea-19, quedant lluny dels Estats Units i el Canadà.<sup>28</sup> Aquesta serà una constant de qualsevol comparació internacional dins de l'OCDE.

**Gráfico 1. Comparación del gasto total en educación superior (en dólares PPT). Año 2007**



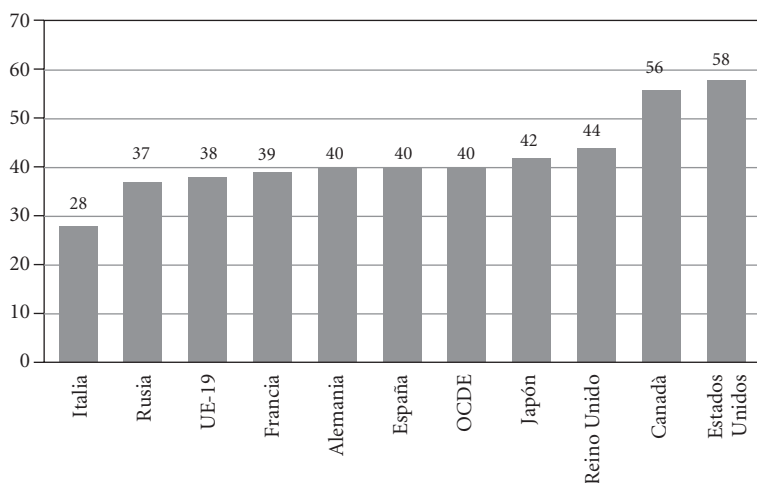
Fuente: OCDE, Education at a Glance, 2010

27. Totes les dades aquí exposades pertanyen a l'OCDE (2010): Education at a Glance. OCDE. París. Un excel·lent resum del finançament de l'educació superior a Espanya més ampli i exhaustiu que el realitzat en aquest treball es pot trobar en: Informe CYD 2010 (2010): Anàlisi Econòmica del Sistema Universitari Espanyol. Cap. 2. p. 98 i ss

28. Implícitament estem suposant que els estudiants progressen a ritmes similars a tots els països comparats, la qual cosa limita la nitidesa de l'anàlisi. Això és així perquè un sistema on els estudiants progressen lentament en els seus estudis podria emprar molts recursos encara que la despesa per estudiant individual fos baixa.

Quant a la inversió en educació superior comparada amb el producte interior brut del país en qüestió, també s'observa el mateix resultat que per al cas de la despesa per estudiant: Espanya és en la mitjana de l'OCDE i fins i tot per sobre de la mitjana dels països de l'UE-19 i queda lluny d'EUA i Canadà (gràfic núm. 2)

**Gráfico 2. Comparación del gasto anual por alumno respecto al PIB per cápita (en porcentaje). Año 2007**

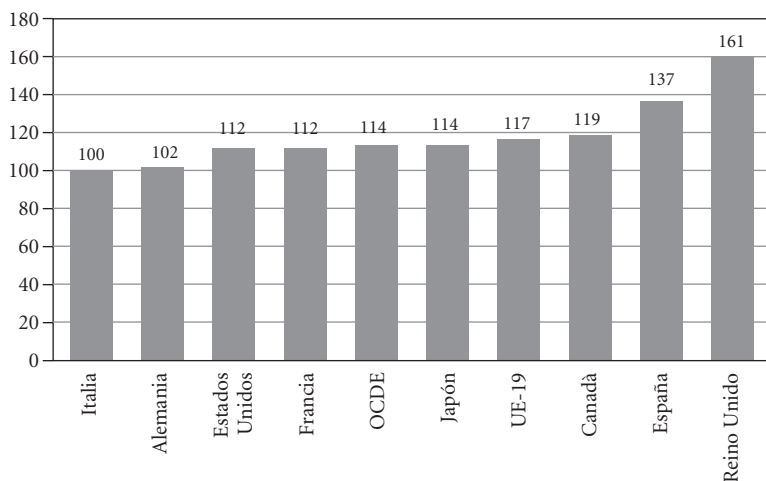


Fuente: OCDE, Education at a Glance, 2010

És important destacar l'esforç de despesa que s'ha dut a terme a Espanya en l'últim decenni (gràfic núm. 3), sobretot quan en aquest període el nombre d'estudiants universitaris s'ha mantingut amb una tendència a la baixa, el que ha redundat en una millora de la ràtio de despesa per estudiant. D'altra banda, aquest esforç ha tingut sens dubte un reflex a la producció científica espanyola, que ha passat en relativament pocs anys a ser la novena potència mundial (d'acord amb la mida del PIB). Tanmateix, si es compara aquest novè lloc amb el PIB per càpita, en el qual Espanya ocupa el 23è lloc, podem concloure que la inversió en educació superior a Espanya ha generat un rendiment científic remarcable. Tanmateix, la comparació internacional de la despesa total en educació superior com a percentatge del PIB indica que Espanya encara té un important camí per recórrer quant a recursos destinats a educació superior (gràfic núm. 4).<sup>29</sup>

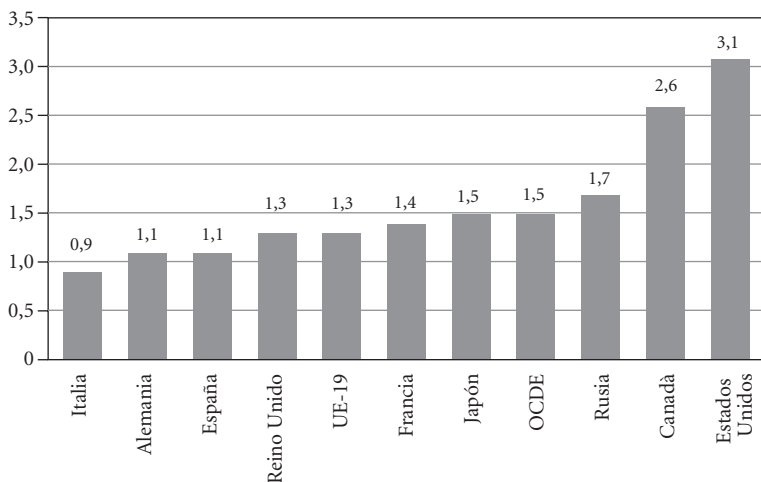
29. És necessari insistir en el fet que les dades dels gràfics anteriors estan referides a la informació pública disponible en el moment d'escriure aquest treball que està referit a 2007, abans de la crisi econòmica. No hi ha dubte que la reducció de la despesa pública a Espanya tindrà efectes destacables quan es dugui a terme l'actualització de les dades estadístiques. Una primera aproximació

**Gráfico 3. Comparación de la evolución del gasto por alumno (año 2000=100). Año 2007**



Fuente: OCDE, Education at a Glance, 2010

**Gráfico 4. Comparación del gasto total en educación superior (en porcentaje del PIB). Año 2007**

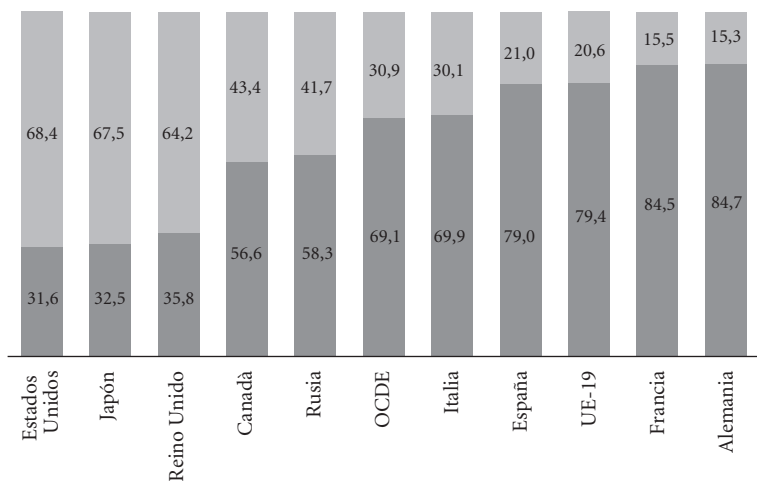


Fuente: OCDE, Education at a Glance, 2010

als efectes de la crisi en els sistemes europeus d'educació superior pot trobar-se a l'informe de l'EUA Financially Sustainable Universities II, que inclou algunes dades de 2009. A l'informe es destaquen algunes primeres mesures restrictives de despesa pública universitària en alguns països de la UE, encara que encara no es recullen tots els efectes de la crisi.

Una característica del nostre sistema de finançament de l'educació superior és que està basat en un finançament predominantment públic. Aquest fenomen no és una particularitat espanyola; es reproduïx a tot Europa continental. Només EUA, el Japó i el Regne Unit tenen un sistema on predomina l'origen privat de la despesa (gràfic núm. 5).

**Gráfico 5. Comparación de las proporciones de gasto público y privado en educación superior (en porcentaje). Año 2007**



Fuente: OCDE, Education at a Glance, 2010

L'anàlisi de les dades aportades ens indica que la proporció de despesa que a Espanya es dedica a educació superior és comparable a la dels països del seu entorn, almenys en el període analitzat.

### 5.1. Entorn a l'equitat del sistema

Tanmateix hi ha un aspecte del finançament de l'educació superior, que té a veure amb l'equitat del sistema, en el qual clarament, com indica el gràfic núm. 6, hi ha un important dèficit en el cas espanyol. Es tracta de l'aportació als ajuts als estudiants en relació amb la despesa en educació superior. El gràfic núm. 6 ens mostra que el sistema de beques espanyol és clarament insuficient, tant pel que fa a la seva quantia com a la cobertura de la població. Encara que en els últims anys ha augmentat el finançament estatal per a l'ajuda a l'estudi,

queda, en aquest aspecte, molt camí per recórrer. El recent estudi publicat per l'Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP) insisteix en el fet que ens mostra el gràfic, i destaca que la despesa pública en beques i ajuts a l'estudi està entorn del 8,2 %, més de deu punts percentuals per sota de la mitjana de l'OCDE. En el cas català, només el 20 % dels estudiants té alguna ajuda, un percentatge molt inferior al dels països europeus més avançats.<sup>30</sup>

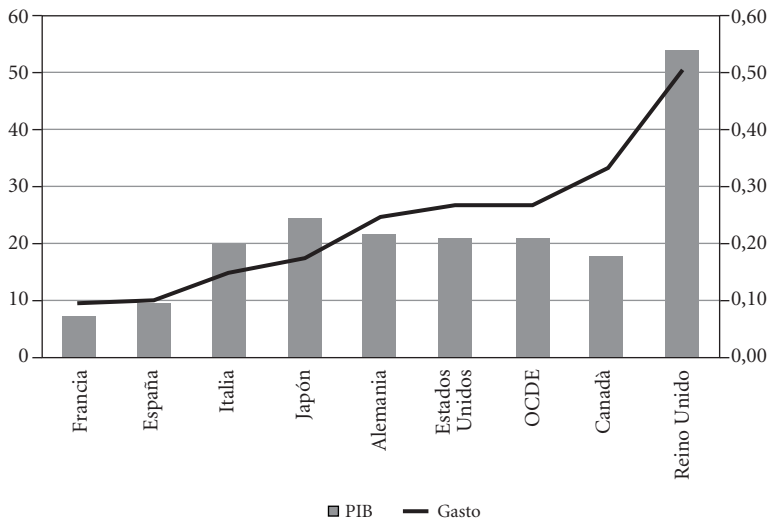
Aquesta deficiència del sistema d'ajuts llastra l'equitat del sistema. A simple vista podria considerar-se un sistema universitari públic com l'espanyol, que en ocasions es qualifica de «sistema d'accés universal», en el qual els estudiants paguen entorn d'un 12-15% del cost dels estudis, com un sistema equitatiu. Tanmateix, l'equitat d'un sistema universal queda en entredit si redefinim el concepte «cost dels estudis». Hem d'incloure en aquest cost totes les despeses associades a estudiar, que no són només les taxes i altres despeses directes associades. El principal cost que assumeix un estudiant i la seva família és el cost d'oportunitat per no incorporar-se al mercat de treball i dedicar diversos anys a estudiar.<sup>31</sup> Un sistema de beques generador d'equitat hauria de compensar aquest cost d'oportunitat als estudiants i a les seves famílies. El sistema actual, on tots els estudiants paguen pràcticament el mateix independentment de la renda familiar, no genera suficient equitat.

Adicionalment, la inexistència d'un bon sistema de beques té molts efectes perversos, alguns de poc visibles. Un d'ells, que afecta també l'equitat del sistema, és el cas dels estudiants que, a causa de l'absència de beques salari, han de compaginar treball i estudi. Aquests estudiants tendeixen a elegir carreres que no exigeixen exclusivitat. D'altra banda, alguns dels efectes té influència directa en la qualitat de les universitats: en absència de beques els estudiants tendeixen a matricular-se en universitats properes al seu habitatge familiar, la qual cosa no força les universitats a competir per captar estudiants de tot el territori nacional i europeu oferint una educació superior de major qualitat. No hi ha cap dubte que això té efectes a les universitats públiques, ja que no és el mateix competir a la comarca, en un mercat quasi-tancat i protegit, que a Europa.

30. ACUP (2011): Impactes de les universitats públiques catalans a la societat. Barcelona.

31. L'evidència d'aquest cost la notem ara quan la crisi omple les aules: el cost d'oportunitat d'estudiar és menor si la demanda de treball escasseja.

**Gráfico 6. Comparación de las ayudas financieras a estudiantes (en porcentaje del gasto público en educación y del PIB). Año 2007**



Fuente: OCDE, Education at a Glance, 2010

## 6. Els efectes de la crisi en el finançament del sistema universitari públic català

La severitat i la durada de l'actual crisi econòmica no poden deixar-se fora de l'anàlisi del finançament del sistema universitari. Les dificultats observades en el finançament del sistema als exercicis 2008, 2009 i 2010, i les decisions relatives al pressupost de l'exercici 2011 preses pel Govern tenen una magnitud i una rellevància que no seria correcte considerar-les només conjunturals. Com comprovarem, la reducció del finançament públic a les universitats tindrà necessàriament uns efectes importants en el sistema català d'educació superior.<sup>32</sup>

El finançament del sistema universitari públic català va rebre un fort impuls amb l'aprovació de la LLUC.<sup>33</sup> La disposició final segona de la llei, establia:

32. És absolutament previsible que fenòmens similars al català es reproduïxin en les diferents comunitats autònomes, atesa la política de consolidació fiscal que han d'encarar els governs autònoms.

33. Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya (DOGC 3826, 20.2.2003, pàg. 3326).

«2. En qualsevol cas, els pressupostos de la Generalitat han d'augmentar la dotació assignada al finançament de les universitats públiques, dins el període 2003-2010 i de manera gradual, fins arribar a un increment real mínim del 30% de la dotació pressupostada per al 2002».

Amb l'objectiu d'afrontar l'adaptació a l'Espai Europeu d'Educació Superior i millorar la productivitat investigadora, l'octubre de 2006 el Govern va acordar<sup>34</sup> unes millores addicionals al finançament que exigia la LLUC, tal com recull la taula següent:

**Finançament planificat previst de les universitats públiques catalanes (2003-2010), en milions d'euros nominals**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Previsió LLUC	522,9	559,5	604,3	652,6	698,3	747,1	799,4	855,4
Millores Acord de Govern 2006					57,0	90,9	130,4	176,2
<b>Finançament total previst</b>	<b>522,9</b>	<b>559,5</b>	<b>604,3</b>	<b>652,6</b>	<b>755,3</b>	<b>838,0</b>	<b>929,8</b>	<b>1.031,6</b>
Taxa de creixement prevista en %		7,0	8,0	8,0	15,7	10,9	10,9	10,9

Com es pot comprovar a la taula anterior, els creixements previstos per totes les partides del finançament públic de les universitats eren de l'ordre de dos dígits, molt superiors als creixements dels pressupostos generals de la Generalitat de Catalunya, el que constituïa una aposta decidida per les universitats públiques. Tanmateix, l'aparició de la crisi econòmica el 2008 i el consegüent efecte de la política de consolidació fiscal dels últims anys ha provocat que la realitat del finançament sigui substancialment menor a la prevista a la taula anterior.

A la taula següent comparem el finançament planificat previst amb el finançament real fins a 2011 obtingut per les universitats públiques; afegim a més les xifres de finançament previstes fins a l'exercici 2014 segons previsions de la Direcció General d'Universitats. El resultat final ens permet observar

34. Acord de Govern de 10 d'octubre de 2006 sobre el «Pla de finançament per a la millora de les universitats públiques catalanes».



l'evolució del finançament públic de les universitats en el període 2003-2014 en termes nominals:

**Finançament efectiu de les universitats públiques catalanes (2003-2014)**  
**en milions d'euros nominals**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Finançament total previst	522,9	559,5	604,3	652,6	755,3	838,0	929,8	1031,6				
Finançament efectiu												
(*previsió a partir de 2012)	522,9	559,5	604,3	652,6	755,3	809,5	897,9	906,5 <sup>35</sup>	740	740*	754,8*	769,9*
Taxa de creixement real en % (*previsió a partir de 2012)		7,0	8,0	8,0	15,7	7,2	10,9	1,0	-18,4	0*	2,0*	2,0*

<sup>35</sup>Com podem comprovar, els efectes de la crisi de 2008 en la despesa pública universitària són enormes. Si bé durant el 2009 encara es van mantenir, fins i tot amb problemes, els compromisos financers, a partir de 2010 el finançament va caure en picat, situant-se per a l'exercici de 2014, segons les previsions del Govern, a nivells de 2007 en termes nominals,<sup>36</sup> i, aproximadament, a nivells de 2003 en termes reals, és a dir, descomptant la inflació. És evident que el sistema públic universitari s'enfronta a un nou escenari financer. Els efectes d'aquesta contracció de la despesa canviaran sens dubte el sistema públic d'educació superior a Catalunya.

## 7. Governança i eficiència

Hem avançat en la introducció del treball que el finançament universitari no pot ser tractat al marge de la forma de govern de les universitats. Una prova

35. Inclou la reducció salarial de l'any 2010 als empleats públics. Aquesta reducció va ser neutra per a les finances universitàries ja que es va reduir el cost salarial però també la subvenció pública en la mateixa quantia.

36. És important remarcar que durant aquest període les taxes pagades pels estudiants havien crescut entorn de l'IPC+1 %; durant el curs 2011-12 les taxes han crescut entorn del 7 % (IPC+4 %), i que s'ha destinat una part d'aquest augment d'ingressos a beques (un 1% de l'increment). En qualsevol cas, tots aquests augments queden molt lluny de compensar la reducció del finançament públic universitari, la qual cosa es tradueix en un menor finançament net per a les universitats. Només un augment de l'ordre del 100 % (doblar les taxes) generaria uns ingressos similars a la pèrdua de finançament públic.

evident d'aquesta connexió és, com hem pogut comprovar en apartats anteriors, la refinada elaboració dels models de finançament públic que estableixen els governs dels països desenvolupats per condicionar la conducta de les seves universitats públiques.

Encara que en aquest treball, per raons d'espai i d'oportunitat, tingui una major importància la part financera, no podem deixar d'abordar les conseqüències de la forma de govern universitari per donar una visió de conjunt de les finances universitàries. Això és així perquè la forma de govern determina qui decideix i sota quina responsabilitat el que es gasta i inverteix; el govern universitari decideix quan, com i amb quins objectius es gasta. No és, per tant, una cosa irrellevant com està governada una universitat pública, ja que incideix dramàticament en l'eficàcia i en l'eficiència de la universitat.

L'objecte d'aquest apartat no és determinar quina és la forma més adequada de govern universitari<sup>37</sup> sinó més aviat descriure les característiques que té el sistema espanyol de govern universitari i realitzar una valoració crítica de les seves implicacions.<sup>38</sup>

El cas espanyol de governança universitària té unes característiques bàsiques que podem sintetitzar així:

- Elecció del rector i el seu equip, el consell de direcció, mitjançant sufragi universal ponderat dels col·lectius que componen la universitat: personal acadèmic, estudiants i personal d'administració i serveis. Aquest sistema s'estén, amb poques variacions, a les facultats i escoles.

---

37. Encara que les millors universitats comparteixen moltes característiques quant a la forma de govern.

38. Si bé no és l'objectiu d'aquest treball l'estudi de l'autonomia universitària, dos excel·lents treballs d'Aghion *et. al.* (2008 i 2009) referits a la Unió Europea conclouen que el grau d'autonomia d'una universitat és un bon predictor de la qualitat d'un sistema universitari, mesurat per la seva productivitat científica. Així, els sistemes europeus més eficaços i eficients són els que reuneixen aquestes tres característiques: universitats autònomes, ben finançades, que actuen en mercats competitiu d'investigació i de captació de talent tant del professorat com dels estudiants.

Un recent estudi de l'EUA (European University Association) realitzat per Estermann, *et. al.* (2011), avalua el grau d'autonomia dels diversos sistemes universitaris dels 28 països de l'UE. El sistema espanyol ocupa el lloc 19 en autonomia organitzativa, el 17 en autonomia financera, el 25 en autonomia per a la gestió de personal i el 16 en autonomia acadèmica. No sembla que l'autonomia de les universitats públiques sigui una característica destacable del sistema públic universitari espanyol.

- Govern intern col·legiat on estan representats, amb majoria de personal acadèmic, els col·lectius abans descrits.
- Configuració de la universitat com a Administració pública.
- Doble dependència del Govern autonòmic i estatal en les principals decisions acadèmiques i laborals.
- Revisió i control per un Consell Social de les decisions acadèmiques, econòmiques i patrimonials preses pels òrgans de govern interns de la universitat. Aquest Consell és de formació mixta: una part dels seus membres, majoritària, és elegida pel Parlament i el Govern autonòmic. També en formen part representants de la universitat, entre ells el rector, el gerent i el secretari general.
- Control de les decisions mitjançant auditories econòmiques i de gestió per diversos ens públics i privats: auditoria de comptes externa, auditoria per organismes d'intervenció pública, auditoria de comptes i de gestió per part de la Sindicatura de Comptes, revisió de les auditories pel Tribunal de Comptes, etc.

Un sistema amb les característiques descrites genera diverses forces contraposades que poden generar la paràlisi de l'organització. En termes de lògica política, el rector o rectora i el consell de direcció es veuen obligats a retre comptes als seus electors, els agents interns de l'organització, si volen garanties d'estabilitat. Això és així perquè hem d'identificar a la universitat com una organització on tots els agents lluiten políticament per atreure cap a si, en funció dels seus interessos, que hem de qualificar de legítima, la major quantitat de recursos possibles.<sup>39</sup> D'altra banda, la societat, representada pel Govern, exigeix a la universitat el compliment d'uns objectius socials determinats, el que porta al disseny de mecanismes de control i un sistema d'incentius per fer que tots aquests interessos interns es dirigeixin cap al compliment d'uns objectius públics, és a dir, perquè sigui compatible la necessària llibertat acadèmica amb l'ús també necessari eficaç i eficient dels recursos públics. El resultat de totes aquestes forces contraposades és el que dirigirà les decisions de despesa i inversió de la universitat. Tenim per tant que l'eficà-

---

39. Aquesta descripció, amb els matisos deguts, és comuna a totes les organitzacions, incloses les del món empresarial. En les empreses són molts els grups d'interès que lluiten per les rendes empresarials: els titulars del deute i els accionistes mitjançant el mercat de capitals; els treballadors mitjançant els seus representants sindicals; l'equip directiu mitjançant les seves decisions, que al seu torn estan vigilades pel mercat de capitals; i el Govern mitjançant el sistema fiscal; tots ells lluiten políticament per les rendes que genera l'empresa.

cia i eficiència universitàries quedaran ponderades pels equilibris polítics interns i externs.<sup>40</sup>

Les qüestions aquí plantejades estan perfectament identificades des de fa ja temps pels màxims responsables polítics. Destaquem aquí que fins el Consejo de Universidades<sup>41</sup> defensà en un dels seus documents<sup>42</sup> un canvi de governança el sistema com a requisit imprescindible per a la seva millora (pàg. 21):

*«Los procesos establecidos para la elección de los órganos de gobierno de la institución, por su extensión y por su indeterminación de responsabilidad funcional, no propician la proactividad que se requiere de los dirigentes universitarios para avanzar en la modernización de las estructuras productivas, en la incorporación e integración de las demandas sociales y en la urgente internacionalización que identifica a la sociedad del conocimiento. Es, por tanto, preciso y urgente reflexionar acerca del actual modelo de gobernanza universitaria para encontrar el diseño idóneo que garantice que nuestras universidades estarán posicionadas en lugares acordes a la relevancia de la economía española en el contexto internacional».*

més endavant estableix (pàg. 26):

- *«En el gobierno de las universidades, pesa mucho más la satisfacción de los intereses internos que la atención a las necesidades de la sociedad».*
- *En el gobierno de las CCAA prevalece la tendencia hacia la conservación de la «paz social» ante la presión de las universidades, sobre la necesidad de desplegar el servicio público de educación superior con la mayor disponibilidad de medios y la mejor calidad posible. Ello impide la corrección de las situaciones donde se produce una ineficiente utilización de recursos públicos.»*

---

40. Un resultat addicional d'aquest sistema de govern és la debilitat congènita del model de gestió i en concret de la direcció professional de les universitats. Aquesta debilitat es reflecteix en la quasi nul·la reglamentació legal de la gerència universitària. Vegeu sobre això una anàlisi interessant a González García (ed) (2009) realitzada per F. A. Castell Blanc.

41. El Consejo de Universidades és un òrgan de coordinació acadèmica, de cooperació, consulta i proposta en matèria universitària. Està presidit pel Ministre d'Educació i el formen els rectors de les universitats espanyoles i cinc membres designats pel Ministre.

42. Document de millora i seguiment de les polítiques de finançament de les universitats per promoure l'excel·lència acadèmica i incrementar l'impacte socioeconòmic del Sistema Universitari Espanyol (SUE), Abril 2010.

Referent a això, es pot destacar que les mateixes universitats són conscients de les limitacions del sistema de governança actual de tal manera que freqüentment opten per externalitzar de la universitat qualsevol projecte que necessiti competir amb èxit als mercats de la docència, la investigació i la transferència de coneixements. Només d'aquesta forma es pot explicar l'important nombre de centres d'investigació amb personalitat jurídica pròpia que s'han generat en els últims anys a Espanya, a mesura que es feia necessari competir internacionalment amb les mateixes estructures organitzatives que la resta de competidors. Aquest fenomen, promogut en moltes ocasions pels governs estatal i autonòmics<sup>43</sup> té com a conseqüència una certa descapitalització de les universitats públiques, que tendeixen a desfer-se dels seus nuclis d'excel·lència, un fenomen impensable a les universitats internacionals de referència, dotades d'estructures de govern més consistents.

## 8. Conclusions

El finançament de les universitats públiques espanyoles té uns trets similars. Pel que respecta als ingressos, entre el 75-80% són d'origen públic, depenent de la intensitat investigadora de la universitat. Els ingressos per taxes universitàries tant de grau com de postgrau –oficial i propi–, així com els ingressos de la transferència de coneixements via convenis amb empreses i institucions formen les principals fonts de finançament privat de les universitats públiques i poden arribar a una quarta part dels ingressos totals; xifres totalment comparables amb el nostre entorn europeu continental.

Si bé la proporció diners públic-privat és relativament estable, la forma en la qual es finança la universitat té algunes variacions respecte al finançament públic. Així, hi ha diversos models de finançament públic tant a la Unió Europea com a Espanya. En tots els casos les tendències més destacables tenen a veure amb els incentius que els respectius governs dissenyen per generar eficàcia i eficiència en la presa de decisions de les universitats. Els models més habituals estan basats en un *mix* de fórmules de càlcul basades en inputs (mida i costos) i outputs (resultats mesurables) de la universitat, i contractes programats on el govern condiciona el finançament a la consecució de determinats objectius pactats en docència i investigació.

---

43. Només en el cas de Catalunya han estat creats més de 40 centres especials d'investigació amb personalitat jurídica pròpia, agrupats sota el consorci CERCA.

El model de finançament català respon a les característiques més freqüents. Una part del finançament ve donat per paràmetres d'inputs de docència: nombre d'estudiants ponderats per l'experimentalitat de la titulació; o per paràmetres de mida com la superfície construïda; també tenen importància els crèdits matriculats de doctorat. D'altra banda, també es consideren algunes variables d'output, com els estudiants diplomats o el nombre de tesis doctorals llegides. Es tracta, a més, d'un model de distribució, on les universitats competeixen entre si per captar el màxim finançament possible del total del finançament del període.

Una part rellevant del finançament públic està basada en el compliment de determinats objectius de millora de la qualitat docent, la qualitat investigadora i la qualitat de la gestió. Mitjançant determinats paràmetres, el govern avalua els objectius fixats i calcula un finançament vinculat. Aquest finançament es denomina «Finançament variable condicionat a objectius».

Les anàlisis realitzades sobre el comportament de les universitats en els anys de vigència del model (va començar la seva etapa el 2002) indiquen que hi ha una gran estabilitat en les variables clau de rendiment mentre que l'evolució de cada universitat ha depès més de l'evolució relativa en el sistema (recordem que és un model de distribució) que de les millores internes de les universitats. El global del sistema indica que entorn d'un 75 % dels ingressos es distribueixen partint de paràmetres relacionats amb la mida de la universitat i entorn del 25 % partint de paràmetres basats en els resultats obtinguts, és a dir, en la productivitat de la universitat. Donada aquesta correlació de pesos, no és d'estranyar que el sistema català hagi tendit a generar una sobreprogramació de titulacions, orientades a la captació d'estudiants gràcies als quals poder aconseguir millores financeres.

L'anàlisi sobre la suficiència de la despesa en educació superior ens ha portat a comparar el finançament públic universitari espanyol amb la dels països de l'OCDE. És important destacar quatre fenòmens: 1/en els últims anys Espanya ha estat un dels països amb el creixement més intens del finançament públic a les universitats; 2/la despesa pública espanyola per estudiant universitari és comparable a la despesa de la mitjana dels països de l'OCDE; 3/la despesa en educació superior sobre el PIB és encara baixa en comparació amb la resta de països més desenvolupats, sent l'aportació privada encara molt baixa; 4/la despesa pública en ajuts financers als estudiants és dels més baixos dels països de l'OCDE.

Els resultats obtinguts mostren que, si bé en els últims anys s'han dut a terme importants millores en el finançament de les universitats públiques, queda encara un important camí per recórrer especialment en dos aspectes: beques i aportació privada a l'educació superior (I+D d'origen privat especialment).

Les aportacions de l'apartat 6, on es repassen els efectes de la política de consolidació fiscal governamental sobre el finançament públic universitari, deixen en entredit els resultats anteriors. Caldrà esperar l'evolució futura de l'economia per fer-ne una avaluació rigorosa, però les primeres decisions preses impliquen un important retrocés en les posicions sobre finançament públic del sistema universitari català i molt probablement del sistema espanyol en el seu conjunt. Els efectes finals d'aquestes reduccions pressupostàries estan per veure, però és necessari remarcar que, en euros constants, signifiquen posar el finançament públic al nivell de l'any 2003, aproximadament.

Hem dedicat l'últim apartat a destacar algunes conseqüències de la forma de govern de les universitats espanyoles pel que fa a la seva eficàcia i eficiència. Les universitats són, com totes les organitzacions, organismes polítics, i com a tals prenen totes les seves decisions, entre les quals hi ha les de despesa i inversió. És clar, per tant, que l'eficàcia i eficiència de la universitat estarà condicionada pel seu govern. Algunes evidències com la tendència a la paràlisi davant de la presa de decisions políticament costoses (aspecte aquest reconegut pel Consejo de Universidades) o l'externalització d'activitats que requereixin un cert dinamisme (política fomentada des de les universitats amb l'acord i col·laboració dels governs estatal i/o autonòmics) indiquen que la governança actual de la universitat espanyola necessita una revisió urgent.

## Bibliografia

- ACUP, Associació Catalana d'Universitats Públiques (2008). *Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya. Estratègies i projectes per a la Universitat catalana*. Barcelona.
- ACUP (2011). *Impactes de les Universitats Públiques Catalanes a la Societat*. Barcelona.
- Aghion, Philippe, *et. al.* (2009). «The governance and performance of research universities: evidence from Europe and the U.S». NBER Working Paper 14851.

- Aghion, Philippe, *et. al.* (2008). «Higher aspirations: An agenda for reforming European Universities». Bruegel Blueprint Series, Volume V. Brussels.
- Casani, Fernando, *et. al.* (2007). Un modelo de formación para los responsables del gobierno y de la gestión de las universidades españolas. Conclusiones del Proyecto EA2007-0244 del Programa de Estudios y Análisis del MEC. Madrid.
- Casani, Fernando y Rafel Zorrilla (2007). El nuevo modelo de financiación de las universidades públicas de Madrid para el período 2006-2010. Desafíos y oportunidades. En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.
- Castillo Blanco, F.A. (2009). «El Estatuto Básico del Empleado Público y el Régimen de Personal al servicio de las Universidades Públicas». En González García, J.V. (2009).
- Fundación CYD (2010). *Informe CYD 2010: La contribución de las universidades al desarrollo*. Barcelona.
- González García, J.V. (2009) (ed). Comentarios a la Ley Orgánica de Universidades. Civitas.
- Hernández Armenteros, Juan (director) (2010). *La Universidad española en cifras*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Madrid.
- Hernández Armenteros, Juan y José Ramón Álvarez de Toledo (2007). «La financiación universitaria en Andalucía: del incrementalismo a la asignación por resultados de las universidades». En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.
- Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria (2010). *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)*.
- Fisch, Stanley (2007). «Shared Governance. Democracy ins not and educational idea». *Change*. March-April.
- González, María José (2007). «La financiación de las universidades españolas: retos desde la experiencia». En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.
- Grau Vidal, Xavier (2011). «La universitat pública catalana avui. Dimensió, eficàcia i eficiència». *Publicacions URV*. Tarragona.
- López de Silanes, Jose Luis (2009). How Universities ar being governed? Ponencia presentada a la International Association of University Governing Bodies, 2009.
- Maassen, Peter (2000). «Models of Financing Higher Education in Europe». Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente.



- Ministerio de Educación (2010). *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2010/2011*. Madrid.
- Mora, José-Ginés (2008). ¿Más dinero para las universidades? Sin duda, pero... ¿para qué y cómo?. En Fundación CYD, Informe 2008. Barcelona.
- Mora, José-Ginés (2009). «La financiación de la educación superior en Dinamarca y los Países Bajos». En Fundación CYD, Informe 2009. Barcelona.
- Pérez, José A. (2007). «Financiación del sistema público universitario valenciano 1999/2006. Un balance». En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.
- Solà i Busquets, Francesc (2010). «El pressupost i el finançament de la universitat. Elements per al debat». Jornades d'Alta Direcció Universitària.
- Vila, Luis E. (2007). «Tendencias y cambios instrumentales en la financiación de las instituciones de educación superior en Europa». Ponencia presentada en XXV Jornadas de Gerencia Univesitaria. Universidad del País Vasco.
- Vilalta, Josep M. Y Jordi Gavaldà (2007). «La financiación de las universidades en Cataluña. Evolución reciente y propuestas». En Fundación CYD, Informe 2007. Barcelona.
- Vilalta, Josep M. (2008). «Autonomía, rendición de cuentas y financiación de las universidades. Algunas reflexiones y propuestas». Jornadas de financiación de las universidades españolas. Las Palmas de Gran Canaria.

**RESUM**

**Revista catalana de dret públic**, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

---

(378:336)

Santiago Guerrero Boned, gerent de la Universitat Autònoma de Barcelona.

**ca Finançament i govern de les universitats públiques**

p. 155-190

L'anàlisi del finançament d'un servei públic exigeix tractar la suficiència financera, si els recursos destinats són suficients per als objectius fixats; l'eficàcia, si el servei compleix els objectius; l'eficiència, si es compleixen els objectius amb el menor ús de recursos possibles i l'equitat, si el servei públic genera una certa justícia social. Aquesta estructura és la que proposem en aquest treball referit al finançament de la universitat pública i al seu govern. Comencem descrivint les fonts de finançament de la universitat pública i ens centrem en el model català de finançament de les universitats públiques. Posteriorment,

analitzem la suficiència de la despesa pública en educació superior a Espanya mitjançant una comparació amb els països de l'OCDE. La qüestió de l'equitat és tractada en relació amb la despesa en educació superior: la política de beques i ajuts a l'estudi. Dedicuem també un apartat a valorar els efectes de la crisi en el finançament públic de les universitats del sistema públic català. La part final del treball està dedicada a una qüestió relacionada amb l'eficàcia i l'eficiència del sistema universitari públic: la governança. En l'apartat final, hi reflectim les principals conclusions obtingudes.

---

Paraules clau: finançament universitari, models de finançament públic universitari, governança universitària.

## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

(378:336)

Santiago Guerrero Boned, gerente de la Universidad Autónoma de Barcelona.

### **ca Finançament i govern de les universitats públiques**

es Financiación y gobierno de las universidades públicas

p. 155-190

El análisis de la financiación de un servicio público exige tratar la suficiencia financiera, si los recursos destinados son suficientes para los objetivos fijados; la eficacia, si el servicio cumple los objetivos; la eficiencia, si se cumplen los objetivos con el menor uso de recursos posibles; y la equidad, si el servicio público genera una cierta justicia social. Esta estructura es la que proponemos en este trabajo referido a la financiación de la universidad pública y a su gobierno. Comenzamos describiendo las fuentes de financiación de la universidad pública centrándonos en el modelo catalán de financiación de las universidades públicas. Posteriormente analizamos la su-

ficiencia del gasto público en educación superior en España mediante una comparación con los países de la OCDE. La cuestión de la equidad es tratada mediante un aspecto del gasto en educación superior: la política de becas y ayudas al estudio. Dedicamos también un apartado a valorar los efectos de la crisis en la financiación pública de las universidades del sistema universitario público catalán. La parte final del trabajo se ocupa de una cuestión relacionada con la eficacia y la eficiencia del sistema universitario público: la gobernanza. Finalizamos el trabajo con un apartado donde reflejamos las principales conclusiones obtenidas

---

Palabras clave: financiación universitaria, modelos de financiación pública universitaria, gobernanza universitaria.

**ABSTRACT**

**Revista catalana de dret públic**, 44, ISSN 1885-5709, 2012

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors

---

(378:336)

Santiago Guerrero Boned, Executive Administrator of the University Autònoma de Barcelona

**ca Finançament i govern de les universitats públiques**

en Financing and Governing Public Universities

p. 155-190

The analysis of public service financing requires a discussion of: 1) a discussion of financial sufficiency, i.e., whether the resources allocated are sufficient for the objectives set; 2) effectiveness, i.e., whether the service meets its objectives; 3) efficiency, i.e., whether objectives are met with as little use of resources as possible; and 4) equity, i.e., whether the public service in question generates a certain degree of social justice. This is the structure we propose in this paper with reference to the funding of public universities and their governance. We begin by describing the sources of financing for public universities, focusing on the Catalan model for public university

funding. We go on to analyze the adequacy of public expenditures in higher education in Spain by comparing them with those of OECD countries. The issue of equity is dealt with through an examination of one aspect of higher education expenditures: the scholarships and study grants policy. We also devote one section to an evaluation of the effects of the crisis on public funding of the universities of the Catalan public university system. The last part of the paper discusses a question having to do with the effectiveness and efficiency of the public university system: governance. We close with a section containing our principal conclusions.

---

Key words: university funding, models of public university funding, university governance.