



DICTAMEN 1/2011

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR
EL QUE SE ESTABLECE UN MARCO DE
FINANCIACIÓN ESTABLE PARA LA
UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE ESTABLECE UN MARCO DE FINANCIACIÓN ESTABLE PARA LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES

El pasado 14 de enero de 2011 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social de Extremadura, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 11k del Decreto 1811993, de 24 de febrero, la tercera versión -que es objeto del presente dictamen, de

“El Anteproyecto de Ley de por el que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura”

El siguiente día 17 del mismo mes compareció en el Consejo Económico y Social de Extremadura la Ilma. Sra. Vicepresidenta Segunda y Consejera de Economía, Comercio e Innovación, con objeto de exponer y desarrollar el expresado texto legal. Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la citada Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 21 de febrero de 2011 ha acordado aprobar por Unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Economía Comercio e Innovación de la Junta de Extremadura de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte expositiva, otra dispositiva vertebrada por un texto articulado de doce artículos estructurados en cuatro Títulos, y se cierra con tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria Única y dos Disposiciones finales.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo viene a justificar la finalidad de la Ley que se propone, al encarar el futuro de la Universidad de Extremadura a partir de la modernidad, el compromiso con el progreso económico y social de la Comunidad y la asunción de elevadas cotas de Responsabilidad Social. Para ello, parece obvia la necesidad de un marco financiero estable del que hasta ahora hemos carecido.

Además, la parte expositiva recoge la base competencia! en esta materia conferida por el Estatuto de Autonomía de Extremadura y por el Real Decreto de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a nuestra Comunidad Autónoma.

En cuanto a la parte dispositiva:

El Título Preliminar aborda en los tres primeros artículos el objeto, ámbito de aplicación y principios generales que sirven de base al sistema de financiación de la Universidad de Extremadura.

El Título I, a través de los artículos 4 a 6, fija el modelo de financiación en torno a dos grandes bloques que se corresponden con la financiación básica para dar cobertura a los gastos de funcionamiento y un segundo bloque financiero complementario del primero, para impulsar la calidad del servicio, la eficiencia y la transparencia. Y que tendrá a diferencia del primer bloque un carácter condicionado al cumplimiento de objetivos fijados en convenios y/o contratos-programas entre la Universidad y el Gobierno autonómico.

El Título II de la Ley (artículos 7 a 11) viene a crear la Comisión Mixta de Financiación, con amplias competencias en materia de ejecución y desarrollo del modelo de financiación, así como la posibilidad de crear comisiones técnicas de apoyo para el trabajo de la Comisión Mixta.

El Título III, a través del artículo 12, contempla la posibilidad de revisión del modelo de financiación cada cuatro años, en aras a procurar la adaptación a una realidad socio-económica cambiante.

Las cuatro Disposiciones Adicionales reflejan, respectivamente, la fijación de los precios de las enseñanzas universitarias por el Gobierno de la Comunidad Autónoma; la compensación por la Junta de Extremadura de las exenciones de precios a la Universidad; la exclusión de los fondos finalistas contemplados en la Ley de Presupuestos de la Comunidad de la regulación de la financiación de la Universidad de Extremadura; y, finalmente, la Disposición Adicional Cuarta, incluida *ex novo* en la versión actual del Anteproyecto, determina un nivel mínimo de financiación, referenciado a la cantidad asignada a la UEx por la Consejería competente como transferencia nominativa para 2010.

La Disposición Transitoria única establece los plazos máximos para la constitución de la Comisión Mixta de Financiación y la elaboración del modelo de costes de referencia para los servicios universitarios.

Finalmente, de las dos Disposiciones Finales, la Primera faculta al Ejecutivo regional, concretamente al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para el desarrollo reglamentario de la Ley; y la Segunda establece una *vacatio* de veinte días desde su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

III. **VALORACIONES**

a. **De carácter general.**

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen de este Consejo Económico y Social fue presentado con anterioridad a ese mismo objeto y posteriormente retirado por la consejería promotora del texto normativo, ante la concreta situación coyunturalmente planteada en la entidad destinataria de la Ley. Nuevamente se presenta este texto, con algunas variaciones respecto de su redacción anterior, entre ellas algunas significativas.

Sin embargo, antes de entrar en el análisis de los preceptos que integran el texto normativo sobre el que se recaba dictamen, se examinará previamente la documentación que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley

1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, debe acompañar al texto del Anteproyecto.

De entre la documentación que se enumera en los preceptos citados, que debería anexarse al texto del Anteproyecto de Ley, se han recibido en este Consejo Económico y Social los siguientes documentos:

-1. Memoria Económica. Se circunscribe a reseñar que

"Se establece la aplicación de una metodología diferente para el cálculo, elaboración y ejecución de los presupuestos de la Universidad de Extremadura, que no necesariamente deben concluir con un incremento de la financiación"

No puede dejar de llamar la atención que respecto de una Ley que tiene como objeto el establecimiento de un "Marco de Financiación Estable" para la Universidad de Extremadura se proclame que "no necesariamente debe concluir con un incremento de la financiación". La inclusión de una mención específica al porcentaje de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma que debe ir destinado a la financiación de la Universidad, mediante la asunción del compromiso por la Administración autonómica de alcanzar el 1% del PIB para 2.020 ha sido precisamente una de las cuestiones del Anteproyecto que se han visto modificadas en el ínterin desde su anterior presentación para dictamen.

Consideramos, en consecuencia, que la Memoria Económica hubiera debido plasmar en términos precisos la traslación de dicho porcentaje de gasto, tanto respecto de la situación actual, como en función de los objetivos marcados; asimismo, no hubiera sido superfluo que comprendiera la programación temporal de la implantación de dicho nivel de gasto a lo largo del periodo que ha de transcurrir hasta su plena eficacia, prevista para 2020. Cuestión distinta, que se analizará en el Anexo a este dictamen, es si dicho 1% del PIB es suficiente para subvenir las necesidades de financiación de la Universidad, valorando si a través del mismo se alcanza el principio de suficiencia financiera que el propio Anteproyecto proclama, especialmente si se considera que en el nivel de gasto que se ha de reputar suficiente habrá de comprender los medios necesarios para potenciar la investigación y la innovación, ya que en nuestra región, la mayor parte de la inversión en I+D+i que no depende directamente de la administración -es decir, la empresarial y privada-, pasa directa o indirectamente por la Universidad.

Así pues, se estima conveniente que la memoria Económica se amplíe para comprender las valoraciones y cifras previstas para la financiación universitaria, sin perjuicio de que la implantación de la contabilidad de costes prevista en la propia norma sirva para individualizar la cuantía y destino de las diferentes partidas de gasto.

-2.- Informe sobre la Necesidad y Oportunidad. Incide principalmente este informe en la inexistencia en la comunidad extremeña de una normativa que sirva de marco estable para la financiación de la Universidad de Extremadura, en línea con las consideraciones que se recogen con mayor extensión en la Exposición de motivos del Anteproyecto.

-3. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Se centra casi con exclusividad en la habilitación competencial de la Comunidad Autónoma de Extremadura para legislar sobre esta materia, concluyendo en sentido afirmativo. No discrepamos de tal apreciación, pero consideramos que dicho Informe hubiera debido recoger otros aspectos del texto examinado.

-4. Tabla de vigencias. Indica únicamente la inexistencia de antecedentes normativos sobre la materia en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en consonancia con las indicaciones plasmadas tanto en el Informe de Oportunidad y Necesidad y en la Exposición de Motivos conforme a las cuales hasta la fecha presente la financiación de la Universidad de Extremadura ha carecido de marco legal expreso, llevándose a cabo de forma negociada anualmente entre ambas instituciones.

Asimismo, debe subrayarse la ausencia de diversa documentación, preceptiva con arreglo a la citada Ley 1/2002: así, no ha sido remitido el Informe sobre impacto de género que ha de elaborar el Instituto de la Mujer de Extremadura; por otro lado, hay que reputar especialmente significativa la no cumplimentación por parte del Consejo Social de la Universidad y de la propia UEx de los oficios remitidos por la Administración para que en el plazo de quince días emitieran informe, ya que se trata de órganos especialmente afectados por el nuevo texto normativo. Respecto del anterior Anteproyecto, existió un Informe realizado por el Consejo de Gobierno de la Universidad, en el que se ponían de relieve una serie de consideraciones -en ocasiones, señaladamente críticas- en relación con la nueva regulación. Entendemos, sin embargo, que dicho informe ha quedado desactualizado no sólo por la modificación de la composición de dirección de la institución universitaria, sino también por las variaciones efectuadas en el propio texto del anteproyecto.

b. **Consideraciones generales.**

El presente Anteproyecto de Ley supone la asunción por parte de la administración regional del compromiso de dotar a la Universidad Extremeña de una referencia permanente y estable en sus recursos financieros. En este sentido, supone un progreso significativo respecto de la situación preexistente, caracterizada por la coyunturalidad, toda vez que no existía una concreción normativa que sirviera de referencia predeterminada para subvenir a las necesidades de la institución universitaria y dotarla de los medios económicos y presupuestarios precisos para alcanzar la excelencia educativa, y el impulso imprescindible en una sociedad que erige la innovación como base para su desarrollo. El establecimiento de unos criterios estables en cuanto a las aportaciones públicas es imprescindible para eliminar cualquier factor de incertidumbre en la regularidad de los recursos, y especialmente, para la adopción de programas a largo plazo -inherentes a la labor formativa y de investigación que se lleva a cabo en la Universidad- toda vez que las restantes fuentes de financiación de la Universidad -no solo la extremeña, sino la generalidad de las instituciones públicas de esta naturaleza en nuestro entorno nacional e internacional- no llegan a cubrir sino una fracción en torno al 20% de los recursos necesarios para el sostenimiento de la institución universitaria.

En Extremadura, en ausencia de una norma de rango legal de la naturaleza de la ahora dictaminada, los recursos presupuestarios de la Universidad habían venido

concertándose en convenios entre la administración autonómica y la dirección universitaria de alcance anual. Esta forma de fijar las aportaciones públicas para la financiación universitaria tiene la doble consecuencia negativa de no garantizar tales dotaciones, dejando al albur de las decisiones políticas y de la coyuntura económica el nivel de esfuerzo económico de la sociedad en pro de su institución universitaria; y de otro lado, interfiere en la previsión a largo plazo de las líneas sobre las que se ha de seguir la actividad investigadora, e incluso la propia adaptación de las carreras y niveles académicos a las exigencias futuras de una sociedad cambiante.

Con este objetivo, el Pacto Social y Político de Reformas por Extremadura incluyó la previsión explícita de abordar una *"Ley de Financiación Universitaria que establezca un modelo realista y ambicioso, que logre casar las necesidades de la Universidad con las de la sociedad extremeña, formalizando un marco de contratos programa mediante los cuales la Universidad podrá acceder a mejoras en su financiación pública siempre que cumpla unos criterios de retorno a la sociedad en forma de eficiencia, investigación y calidad, pero también de compromiso con el desarrollo socioeconómico de nuestra región"*.

La cuestión que ahora se plantea es, pues, si el Anteproyecto sirve adecuadamente a esta finalidad. Es cierto que ha de reconocerse como un avance significativo el que el sector principalmente implicado (la Ley tiene un destinatario único principal, la Universidad de Extremadura; pero ello no significa que indirectamente no afecte a todos los sectores productivos y sociales) haya manifestado que en su redacción actual, el Anteproyecto recoge en grado suficiente las pretensiones de la institución universitaria; especialmente, en la medida que el texto anterior fue recibido con una gran componente crítica por parte del Consejo de Gobierno de la Universidad, en un escrito al que ya hemos aludido.

Sin embargo, es necesario examinar algunas cuestiones concretas, que más que en un examen detallado del articulado desarrollaremos agrupándolas en los siguientes apartados:

a) Nivel de financiación pública que se garantiza. Uno de los elementos introducidos en el nuevo texto del Anteproyecto, y con efectos determinantes para la remoción de las dificultades planteadas con el anterior, es la fijación de un porcentaje del 1% del PIB regional con destino a la financiación del gasto universitario. Se trata de un aspecto de particular importancia en una Ley que tiene como objeto primordial el establecer un "marco estable" para la financiación de la institución universitaria extremeña, en la medida que encuadra y predetermina los fondos públicos mínimos que deben tener tal finalidad específica, referenciando el porcentaje del gasto general que habrá de tener tal destino específico. Sin embargo, no por ello pueden dejar de apreciarse ciertos problemas en relación con esta previsión:

- La primera cuestión a considerar es precisamente el alcance normativo y vinculante de dicha previsión, dado que no se contiene en la parte dispositiva del texto articulado, sino en la Exposición de Motivos. Ésta, con arreglo a las Directrices de Técnica Normativa, contiene la "parte expositiva" de la Ley –por contraposición a la "parte dispositiva"–, que tiene como misión primordial la de *"describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta"* y que *"si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor"*

comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”.

En definitiva, esta previsión y compromiso del porcentaje de gasto no se contiene en un lugar del Anteproyecto que tenga efectos vinculantes, sino explicativos. La determinación relativa al gasto que sí se ubica en el lugar sistemáticamente adecuado – sin perjuicio de las consideraciones que se han expuesto al tratar de la memoria económica-, es la contenida en la Disposición Adicional Cuarta, introducida en la última versión del texto del Anteproyecto sometida a dictamen, en la que se establece que:

“Para garantizar en todo momento el funcionamiento de la Universidad de Extremadura, la financiación en ningún caso podrá ser inferior a la cantidad asignada como transferencia nominativa, por parte de la Consejería competente en materia universitaria, para el ejercicio económico del año 2010 y recogida en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura correspondiente al citado ejercicio, con el único límite de la incidencia directa que pueda tener en esta partida presupuestaria cualquier minoración de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas que tenga carácter general. En este supuesto, la reducción incidirá de manera alícuota en la transferencia nominativa”.

Como se puede extraer del texto de la Disposición, ésta sí contiene una determinación inequívoca y vinculante para la administración autonómica, que fija lo que se podría denominar una “cláusula suelo” en cuanto a financiación universitaria: se establece con carácter preceptivo la disposición –que no el “compromiso”, siempre más sujeto a consideraciones de disponibilidad presupuestaria y oportunidad política- de que los fondos que se asignen como transferencia nominativa a la Universidad de Extremadura no pueden ser inferiores a los consignados con tal finalidad en el pasado ejercicio presupuestario, con la excepción reseñada, en la que claramente se tiene en mente la reducción de los fondos del personal al servicio de las administraciones públicas, regulada en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Es esta una excepción cuya expresa reseña se ha de considerar escasamente procedente, dado que de una parte parece anticipar futuras reducciones de análoga naturaleza, de otro lado, por tratarse de la previsión de un supuesto caracterizado por la excepcionalidad y coyunturalidad: en el caso de que se produjera una situación análoga en el futuro, su alcance y ámbito de aplicación vendría determinado por la propia norma que estableciera tal reducción.

Por tanto, se ha de entender que dicha determinación, vinculante para la administración en el destino de una parte del gasto público extremeño, es importante y significativa, en la medida que implica que no se producirá en años sucesivos una reducción en términos absolutos de las partidas presupuestarias destinadas a la Universidad; a la fecha actual, no se dispone de datos de liquidación presupuestaria del porcentaje que ello supone respecto del PIB de la región –como se observa en la Memoria que acompaña este Dictamen, los últimos datos son de 2008-, pero al menos sí debe garantizar para futuros ejercicios que la financiación universitaria no sufra mermas en su cuantía. Para ello se considera necesario que tal previsión normativa de no

reducción del gasto vaya acompañada de una garantía adicional, cual sería que estuviera referenciada a algún índice que permitiera asegurar que el mero transcurso del tiempo no supusiera una merma efectiva del nivel de gasto (es decir, que se establezca en función del PIB real, es decir, descontada la inflación).

- Una segunda cuestión que se ha de plantear en relación con el compromiso de destinar a la financiación universitaria dicho porcentaje del 1% del PIB es la misma suficiencia del reseñado nivel de gasto. Los países de nuestro entorno europeo, e incluso regiones adyacentes y de similar constitución social y capacidad económica, como Andalucía, han asumido un compromiso notablemente más significativo con la financiación universitaria. Por no hablar de otros países de la Unión Europea, en que las diferencias pueden llegar a ser muy notables, el mero contraste de datos con otras comunidades autónomas no deja en muy buen lugar a la Universidad Extremeña si se tienen en consideración variables como la financiación per cápita Según datos del denominado *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)*, publicado por el Consejo de Universidades “las cifras [...], que registran la evolución por Comunidades Autónomas de las transferencias corrientes por estudiante, ponen en evidencia las apreciables diferencias de financiación per cápita que vienen registrándose en las universidades públicas, sin que resulte fácil analizar objetivamente las causas de la presencia y de la permanencia de estas disparidades financieras. El diferencial de financiación per cápita (media España: base 100) que al finalizar el proceso de traspaso de competencias de enseñanzas universitarias a las Comunidades Autónomas, año 1996, era de 60,16 puntos con los valores extremos de Cataluña (134,29) y Murcia (74,13), supera los 67 puntos en el año 2008 con las posiciones extremas representadas por País Vasco (134,23) y Extremadura (66,46), respectivamente” (véase documento anejo a este dictamen).

Queremos, sin embargo, llamar la atención sobre el hecho de que si se toma en consideración otro conjunto de datos, como por ejemplo el del porcentaje de gasto público sobre P.I.B. regional (que comprende tanto el gasto llevado a cabo por las consejerías como por la propia Universidad), las cifras muestran un avance significativo en términos de convergencia respecto de los datos tenidos en cuenta en el *Documento de Mejora y Seguimiento de las Políticas de Financiación*, que se ha transcrito parcialmente. Así se expresa en la Memoria que acompaña a este dictamen, a la que nos remitimos para un desarrollo más extenso de los datos estadísticos significativos. A pesar de ello, y en lo que se refiere al dato concreto de transferencias corrientes por estudiante, que es el dato homogéneo empleado en el Documento del Consejo de Universidades ya aludido, la posición de la comunidad de Extremadura no sólo no ha mejorado su posición sino que ha experimentado un retroceso significativo. Así,

“En términos absolutos, el esfuerzo financiero adicional a realizar se cifra en 315,71 millones de euros sobre la financiación pública de las diez Comunidades Autónomas que para el año 2008 presentaban niveles de financiación per cápita inferiores a la media del Sistema. De las CC.AA. afectadas, 4 de ellas han reducido el diferencial de financiación per cápita que presentaban en el año 1998, como son Andalucía; Aragón; Asturias y Murcia; 4 CC.AA. han aumentado su diferencial de

financiación y, en consecuencia, han empeorado en su posición relativa, como sucede con Baleares; Castilla y León; Extremadura y La Rioja”

La diferencia de tendencia entre los datos tenidos en cuenta por el Consejo de Universidades y los resultantes de considerar el gasto público en su conjunto pueden explicarse precisamente por la diferencia de PIB en términos absolutos entre nuestra región y el resto de las comunidades autónomas consideradas de tal forma que una inversión proporcionalmente reducida en términos absolutos es más significativa porcentualmente si el PIB es menor. Como se ha expresado, sin embargo, el desarrollo de estos datos estadísticos –y de otros indicadores relevantes- se lleva a cabo en la Memoria adjunta a este dictamen, precisamente con tal finalidad, y por tanto, no nos extenderemos en su exposición y análisis.

Sin embargo, desde el punto de vista socioeconómico que corresponde a este C.E.S., la principal conclusión que a este respecto cabe alcanzar, es la necesidad de potenciar el esfuerzo inversor en una materia tan relevante para el futuro de nuestra región como es la formación y cualificación de los alumnos universitarios extremeños, así como la labor investigadora a desarrollar por la propia institución universitaria –esencial, reiteramos, en nuestra región, por lo limitado de la I+D+i que se lleva a cabo desde instancias privadas-; tales consideraciones obligan a valorar como una cuestión de especial importancia la financiación universitaria, al tratarse de un factor determinante para salvar las diferencias de nivel económico y capacidad productiva que aquejan a nuestra región respecto de otras comunidades españolas.

b) Respeto a la autonomía Universitaria: Una segunda cuestión que se considera de trascendencia en la nueva regulación contenida en el Anteproyecto es la referente a las relaciones entre ambas instancias administrativas –Junta de Extremadura/Universidad- en la que cabe cuestionarse si se alcanza un adecuado equilibrio entre la necesaria exigencia de transparencia de las cuentas públicas, por un lado y de otro, el respeto al inderogable principio de autonomía universitaria. Ambos principios aparecen formulados de manera expresa en el artículo 3 del Anteproyecto (a diferencia del principio de equidad, que aparecía en la redacción inicial del Anteproyecto como “finalidad principal” de la Ley en la Exposición de Motivos, pero que ahora ha desaparecido como tal, aun cuando sí aparece mencionado en el apartado III de la parte expositiva).

Ciertamente, se ha de entender como una cuestión necesaria que la Ley habilite medios para que por parte de la Administración autonómica se disponga de los datos necesarios para el control del gasto y la optimización de los recursos. Desde este punto de vista, las previsiones de la Ley son inobjetables, en los términos que se recogen en el artículo 3, apartado d), y en el artículo 7 del Anteproyecto.

Sin embargo, en otros aspectos sí que existe la posibilidad de plantear mayores objeciones, dado que suponen o pueden suponer –tal y como se expresa en el texto legal sometido a dictamen- una cierta exorbitancia en las potestades de fiscalización y control por parte de la administración autonómica. Concretamente, se señala en el apartado c) –relativo a la “transparencia”- que “*la Consejería competente en materia de enseñanza universitaria*

dispondrá de acceso electrónico a la información de la Universidad de Extremadura que se considere necesaria para el desarrollo y gestión del modelo de financiación universitaria definido en la presente Ley". En los términos en que aparece redactada, esta previsión normativa otorga a la administración –e impone a la Universidad- una capacidad irrestricta de fiscalización previa que consideramos difícilmente compatible con el principio de autonomía universitaria que la propia Ley proclama. Planteada esta cuestión en la comparecencia que ante este Consejo Económico y Social realizó la titular de la Consejería con competencias en la materia, se precisó que tal disposición estaba exclusivamente referida a datos de carácter general sin que en modo alguno se pretendiera desde la administración autonómica el acceso a la contabilidad o a las concretas partidas de gasto previstas. Convendría, pues, que se precisara en el texto de la norma, con claridad suficiente, qué se ha de entender por *"información necesaria para el desarrollo y gestión del modelo de financiación universitaria definido en la presente Ley"*, de tal forma que tal acceso a la información se circunscriba a datos estadísticos, número de alumnos, y demás información necesarios para que la administración conozca la necesidades y pueda programar el gasto, pero no exceda de los límites lógicos que impone el principio de autonomía universitaria.

c) Idoneidad del sistema de contabilidad de costes. A pesar de los reparos planteados en el escrito del anterior Consejo de Gobierno de la Universidad sobre el sistema de contabilidad de costes, parece que éste presenta indudables ventajas sobre el método que *de facto*, viene siguiéndose, de contabilidad financiera, en la que todos los ingresos y los gastos de la universidad se incluyen en una caja única, sin tener en cuenta los centros de costes internos: los de un laboratorio de investigación, por ejemplo, o los de la facultad de Medicina o, incluso, los de cada departamento en cada facultad. La contabilidad de costes puede ser una herramienta que sirva para reducir tales *confusiones*, al tiempo que facilita la transparencia que requiere todo proceso de rendición de cuentas, como expresa el ya citado "Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades" de la Estrategia Universidad 2015, asimismo, está desarrollándose por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (Comisión de Contabilidad Analítica) un modelo general para su adopción por las universidades españolas, que se prevé que para 2013 quede implantado con carácter general.

Por consiguiente, no sólo por las ventajas intrínsecas del sistema respecto del actual sino muy especialmente en aras a una necesaria compatibilidad y homogeneidad de criterios contables con el resto del sistema universitario español y del Espacio Europeo de Educación Superior, debe reconocerse el impulso que se pretende dar, con esta determinación explícita en el Anteproyecto, a la contabilidad analítica y de costes como medio de conocer los costes reales de cada uno de los grados, másteres y doctorados. A pesar de ello, y a que puede ser un instrumento útil para identificar ineficiencias y mejorar la gestión, no por ello se puede desconocer que tal sistema dista de ser un medio absolutamente óptimo para resolver los problemas de la financiación universitaria –en materias como la formación y la cultura de la ciudadanía, o la investigación a largo plazo, el coste no puede ser la única referencia-; como tampoco cabe ignorar que su implementación puede generar problemas y disfunciones, en particular porque para valorar si el coste de un determinado programa o departamento es alto o bajo exige definir con precisión los costes referenciales.

d) Problemática de la regulación prevista para la colaboración interadministrativa: la Comisión Mixta. Otra cuestión de la que necesariamente hemos de ocuparnos es del sistema desarrollado en el Anteproyecto para regular las relaciones entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Universidad de Extremadura en todo lo referente a lo regulado en el Anteproyecto y cuantas disposiciones se dicten para su desarrollo (artículo 7).

Los artículos 7 a 11 determinan la naturaleza, composición y funcionamiento de la Comisión Mixta. Ahora bien, el examen de la composición de los miembros de esta Comisión revela que la capacidad decisoria final reside en la administración, al establecer una mayoría –directa o indirecta- del Gobierno de la Comunidad en esta Comisión Mixta. Desde este punto de vista, sería aconsejable que en el Anteproyecto se hubiera adoptado una composición más plural, y con ello, garantizar la adopción de acuerdos de manera más equilibrada..

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 21 de febrero, aprobó por unanimidad, el precedente Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por el que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura

1.- INTRODUCCIÓN

2.- CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ECONÓMICO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

2.1. Contexto institucional

2.2 Contexto económico

3.- BREVE DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN PARA LA UNIVERSIDAD DE
EXTREMADURA Y EVOLUCIÓN COMPARATIVA CON EL SISTEMA
UNIVERSITARIO PÚBLICO ESTATAL EN LA DÉCADA 1998-2008

3.1 Situación actual de la UEX (Recursos humanos, y presupuestos)

3.2. Evolución comparativa de la UEX con el Sistema Universitario
Público

4.- ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS PRESENCIALES ESPAÑOLAS A PARTIR DE LOS
INFORMES CONSULTADOS

1.- INTRODUCCIÓN

La entrada de un tercer borrador de anteproyecto de ley sobre la financiación de la Universidad de Extremadura en este Consejo Económico y Social, para ser dictaminado a la mayor brevedad, ha servido de estímulo para abordar someramente una serena reflexión sobre la evolución de nuestra Universidad, situación actual y retos que se nos plantean en un horizonte temporal que nos lleva al 2020.

Hubiera sido de interés para este Consejo haber dispuesto de un diagnóstico sobre la situación de nuestra Universidad, así como sus fortalezas y debilidades, en línea con las propuestas establecidas en el debate de Política General en junio de 2009, pero no ha sido posible pese haberse solicitado a la Consejería competente y a la Universidad de Extremadura

Todo transcurre con excesiva celeridad, y a la estrategia en curso de Bolonia, se le han unido recientemente el Comunicado de Lovaina, la Declaración de Budapest-Viena sobre el espacio europeo de Educación Superior (EEES) y el informe Tendencias de la Asociación Universidad Europea, viniendo a marcar la senda de trabajo y directrices a seguir para la corriente década.

Estamos convencidos de que va a ser en este contexto en el que la Universidad pública española, y por ende la extremeña van a afrontar los importantes retos planteados en ámbitos como la financiación, la gobernanza, la creación y transferencia del conocimiento, y una mayor implicación en el entorno socioeconómico para impulsar el desarrollo de un nuevo modelo económico sostenible, en el que la Universidad debe desempeñar un papel catalizador clave para ganar ese futuro al que aspira la sociedad extremeña.

Es desde la perspectiva de dichos retos lo que nos lleva a reflexionar sobre los inevitables procesos de cambio en los que estamos inmersos.

2.- CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ECONÓMICO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

2.1. Contexto institucional

– Ya el Debate de Política General de junio de 2009 contempla la propuesta de afrontar cambios en la base estructural de la economía e instituciones regionales, a fin de contribuir a la sostenibilidad social y económica, con una decidida voluntad de transformación a partir de diagnósticos rigurosos y acertados de la realidad circundante.

– Posteriormente, el PACTO SOCIAL Y POLÍTICO DE REFORMAS PARA EXTREMADURA, en tanto que pacto suscrito con la sociedad extremeña, acordaba específicamente la creación de una Ley de Financiación Universitaria realista y al mismo tiempo ambiciosa que permitiera casar las necesidades de la Universidad de Extremadura con las propias de la sociedad extremeña.

Este pacto o acuerdo de formalización a través de contratos programa mediante los cuáles la UEX podrá acceder a mayores cotas en su financiación pública, consignada en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, siempre que satisfaga valores añadidos de retorno a la ciudadanía extremeña en términos de calidad, eficiencia, investigación y compromiso con el desarrollo socioeconómico de nuestra Región.

Con ello, el Pacto Social y Político de Reformas ya marcaba la senda de una financiación universitaria, en parte vinculada a resultados y a unos retornos que debieron haberse establecido en el aún pendiente Plan Estratégico para la Universidad extremeña, como soporte de la programación financiera plurianual.

No cabe duda que la Universidad de Extremadura ha de jugar un papel fundamental en el proceso de cambio de modelo económico regional, de ahí su estrecha imbricación con la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, impulsando la I+D+i, y en paralelo recibir el suficiente apoyo financiero del sector público autonómico para consolidarse, internacionalizarse a partir de avanzadas infraestructuras como el Parque científico y tecnológico, Institutos Universitarios de Investigación y el reto de Campus de Excelencia.

La Universidad de Extremadura es una institución pública idónea para la concurrencia de los principios y valores que vertebran el Pacto Social y Político de Reformas: igualdad, equidad, solidaridad, cohesión, esfuerzo, talento y excelencia, han de ser las señas de identidad que hay que reforzar con las miras puestas en el 2020, contando para ello con la necesaria implementación financiera y con una gobernanza pública basada en la transparencia, participación, responsabilidad, eficacia y eficiencia, para así optimizar los recursos públicos que la sociedad extremeña pone a disposición de la Universidad y sobre los cuales han de rendirse cuentas.

2.2. Contexto económico

Este Consejo es consciente de que la nueva Ley va a nacer en un contexto económico recesivo marcado por las restricciones presupuestarias. En este sentido el gobierno de la Nación, a fin de reducir el déficit público aprobó el pasado año dos planes de recorte del gasto público, el Plan de Acción inmediata y el Plan de austeridad 2011-2013 que se han traducido y se traducirán en reducciones significativas de gasto corriente y en mayor medida de inversión, tanto en el ámbito estatal como el de las Comunidades Autónomas.

A tenor de la perspectiva del Estado para las políticas universitarias hasta el 2013, todo apunta a una fase de austeridad, sin incrementos netos, pero que en todo caso no afectarán a becas ni ayudas de estudio. Por ello, la situación actual predispone a pensar que los medios de racionalización y de ahorro van a ser la tónica general en todas las universidades públicas españolas, al menos hasta el 2013, al tiempo que probablemente se imprima una mayor celeridad a la puesta en marcha de una política de replanteamiento estratégico que establezca un marco general de prioridades adaptando la oferta a las necesidades reales de la demanda, corrigiendo así las disfunciones que aquejan al sistema universitario en su conjunto y por supuesto también a la Universidad de Extremadura.

Por tanto, todo apunta a que será a partir de la recuperación sólida del crecimiento económico, y una vez saneadas las cuentas públicas (estatales y autonómicas), cuando se lleve a cabo la expansión de la financiación universitaria.

3.- BREVE DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN PARA LA UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA Y EVOLUCIÓN COMPARATIVA CON EL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO ESTATAL EN LA DÉCADA 1998-2008

3.1 Situación actual de la UEX (Recursos humanos, y presupuestos)

Este breve diagnóstico actualizado para la Universidad de Extremadura está referido al curso vigente 2010/2011 y pretende reflejar, a partir de las cifras publicadas por la UEX, la oferta formativa existente, la demanda, el balance oferta-demanda, y los recursos presupuestarios que le han dado cobertura en los ejercicios 2008-2010.

Por otro lado, hemos creído conveniente observar la evolución comparativa de la situación universitaria extremeña con su homónima estatal pública (presencial) en el período 1998-2008, desde la doble perspectiva de los recursos humanos (docentes, personal de administración y servicios, y alumnado) y de la financiación, reseñando algunos de los indicadores más significativos que puedan aproximarnos a detectar fortalezas y/debilidades.

Situación actual UEX (Curso 2010/2011):

La información más actualizada publicada por la UEX y correspondiente al curso vigente señala lo siguiente:

Centros propios universitarios:.....	17
Departamentos universitarios:.....	40
Áreas de conocimiento:.....	149
Oferta formativa existente:	
Grado y titulaciones de 1º y 2º ciclo:.....	75
Titulaciones de segundo ciclo (largo):.....	15
Titulaciones de segundo ciclo:.....	13
Dobles grados:.....	5
Máster:.....	39

Sin duda nos encontramos ante una amplia oferta formativa (sobre cuya extensión habría que realizar un debate más sosegado), y que en término de “ranking” se sitúa en segundo lugar por el número de titulaciones en el conjunto del Sistema Universitario de Universidades Públicas presenciales.

En cuanto al personal de plantilla de la UEX, a 30 de septiembre de 2010, ascendía a 2.840 personas, de los cuales 1.995 corresponden al personal docente y 845 al personal de administración y servicios.

Paralelamente el alumnado matriculado asciende a 23.862 estudiantes, aunque dicho número incluye 1.457 inscritos en programas de máster y 267 en doctorados. Por tanto el alumnado en sentido estricto referido a grados y titulaciones de primer y segundo ciclo se sitúa en 22.138 estudiantes.

Estas cifras representan incrementos respecto al curso 2008/2009, del 0,76 % para el alumnado (grado y titulaciones), 6,29 % para el profesorado y del 1,08 % para el personal de administración y servicios.

De los datos observados se desprende que por cada 100 alumnos existe una cobertura media de 9 profesores, mientras que en el curso 2008/2009 la ratio era de 8,5, y diez cursos atrás (1998/1999) de 5,4 profesores.

Por otro lado, la situación presupuestaria de la UEX correspondiente a la dotación inicial de 2010 ascendió a 150,5 millones de euros, viniendo a representar el 0,84 % del P.I.B. regional. Además, la aportación de la Junta de Extremadura a la financiación de la UEX supera las tres cuartas partes (76 %), vía transferencias corrientes para dar cobertura a los gastos de personal (en un 98 %) y también mediante transferencias de capital para financiar inversiones reales (en un 52 %).

Dado que la pretensión de la Junta de Extremadura, según manifestó la Vicepresidenta segunda y Consejera de Economía, en la reunión explicativa mantenida en la sede de este Consejo, es considerar el año 2010 como base de referencia para la proyección financiera de la Universidad de Extremadura, parece oportuno reflejar la dimensión y estructura presupuestaria de dicho ejercicio:

PRESUPUESTO POR CAPÍTULO 2010 UEX		MILES DE EUROS	%	% VARIACIÓN PRESUPUESTO 2009
CAP. 3	TASAS, PRECIOS PÚBLICOS Y OTROS INGRESOS	26.450	17,6 %	- 5,4 %
CAP. 4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES: (COMUNIDAD AUTÓNOMA)	105.210 (102.210)	69,9 % (67,9 %)	+ 2,5 % (+2,2 %)
CAP. 5	INGRESOS PATRIMONIALES	370	0,2 %	-19,7 %
CAP. 7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (COMUNIDAD AUTÓNOMA)	18.410 (13.390)	12,2 % (8,9 %)	-37,7 % (-27,9 %)
CAP. 8	ACTIVOS FINANCIEROS	4	--	--
TOTAL INGRESOS= TOTAL GASTOS		150.490	100,0	-7,07%
CAP. 1	GASTOS DE PERSONAL	103.660	68,9 %	+ 2,0 %
CAP. 2	GASTOS BIENES Y SERVICIOS	17.030	11,3 %	+ 3,8 %
CAP. 3	GASTOS FINANCIEROS	1		
CAP. 4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4.520	3,0 %	+11,4 %
CAP. 6	INVERSIONES REALES	25.110	16,7 %	-34,8 %
CAP. 7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	--	--	--
CAP. 8	PASIVO FINANCIERO	36	0,02	

Fuente: Presupuestos iniciales UEX

Del cuadro presupuestario que precede se desprende una aportación financiera pública considerable proveniente de la Comunidad Autónoma, Estado y Unión Europea. Los recursos propios provenientes del capítulo 3 (tasas, matrículas, etc) representan el 17,6 % del soporte financiero y prácticamente testimonial es la aportación privada con una significación del 0,7 %.

Un indicador relevante cual es la financiación por alumno/a en el 2010 lleva a 6.798 euros “per cápita”, situación que contrasta con los 1.195 euros-alumno como aporte de recursos propios mediante matriculaciones, tasa y otros ingresos.

En línea con lo comentado en el epígrafe anterior pudiera resultar ocioso el referirse al descenso presupuestario en el 2010 respecto al 2009 como se refleja en el cuadro. No obstante debe subrayarse que pese a la crisis la contribución de la Junta de Extremadura ha crecido un 2,2 % en el capítulo de transferencias corrientes (gastos de personal), aunque no es menos cierto que se han mermado las transferencias de capital (-27,9%), pero en menor medida en que se han reducido las inversiones reales (-34,8 %), lo cual viene a poner de manifiesto que el esfuerzo relativo de la Junta ha sido mayor que el resto de financiadores de la Universidad, pese a las restricciones presupuestarias sufridas por la comunidad.

3.2 Evolución comparativa de la UEX con el Sistema Universitario Público

En aras a dar cumplimiento a la Ley de Igualdad abordamos los siguientes datos desde la perspectiva de género, y que se corresponden con el personal adscrito a las Universidades Públicas presenciales a través de los cursos 1998/1999 y 2008-2009

	% VAR. CURSO (2008-09) (1998-99)		% MUJERES CURSO 2008-09	
	UEX	TOTAL U.U.P.P.	U.E.X.	TOTAL U.U.P.P.
PERSONAL DOCENTE	+ 37,3 %	+ 26,5 %	100,0 %	100,0 %
HOMBRES	+32,0 %	+ 18,5 %		
MUJERES	+48,2 %	+43,0 %	35,5 %	36,7 %
FUNCIONARIO DE CARRERA	+40,7%	+17,4%	100,0%	100,0%
HOMBRES	+38,4%	+11,5%		
MUJERES	+45,7%	+30,6%	33,2 %	34,0%
INTERINO	+192,3%	-44,7%	100,0%	100,0%
HOMBRES	+88,9%	-49,2%		
MUJERES	+425,0%	-36,8%	55,3%	41,7%
CONTRATADO	+31,9%	+42,1%	100,0%	100,0%
HOMBRES	+24,8%	+31,7%		
MUJERES	+46,0%	+61,9%	37,0%	39,2%

Fuente: a partir de datos INE

PERSONAL DOCENTE SEGÚN DEDICACIÓN	% VAR. CURSO (2008-09) (1998-99)		% MUJERES CURSO 2008-09	
	UEX	TOTAL U.U.P.P.	U.E.X.	TOTAL U.U.P.P.
DEDICACIÓN COMPLETA	+30,8%	+20,1%	100,0%	100,0%
HOMBRES	+25,8%	+13,1%		
MUJERES	+40,3%	+33,5%	37,0%	38,5%
DEDICACIÓN PARCIAL	+60,0%	+67,7%	100,0%	100,0%
HOMBRES	+50,9%	+52,0%		
MUJERES	+84,5%	+111,6%	31,3%	33,1%
PERSONAL ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS	+24,4%	+49,6%	100,0%	100%
HOMBRES	+12,8%	+42,7%		
MUJERES	+37,2%	+54,9%	52,5%	58,0%
PERSONAL FUNCIONARIO	+76,4%	+97,1%	100,0%	100,0%
HOMBRES	+62,1%	+104,8%		
MUJERES	+85,7%	+93,7%	63,7%	67,7%
PERSONAL FIJO	+14,3%	+9,7%	100,0%	100,0%
HOMBRES	+0,5%	+5,3%		
MUJERES	+40,9%	+16,7%	42,3%	41,4%
PERSONAL EVENTUAL	+10,2%	+86,4%	100,0%	100,0%
HOMBRES	+16,7%	+91,3%		
MUJERES	+3,4%	+82,2%	46,2%	52,9%

Fuente: a partir de datos INE

En el transcurso de la década observada el personal docente de la UEX aumenta en un 37,3 %, mientras que en el conjunto de las Universidades públicas españolas presenciales lo hace en un 26,5 %, consecuencia del proceso de consolidación de la universidad extremeña y también de la mayor expansión de la oferta formativa. Desde la vertiente de género, el profesorado femenino muestra un incremento más relevante, especialmente en la UEX con un 48,2 % frente al 43,0 % a nivel nacional. No obstante, pese al avance mostrado en la década, la incidencia de la mujer en el agregado profesional apenas supera la tercera parte de la totalidad.

Dos singularidades merecen señalarse. De un lado que el colectivo interino extremeño muestra un especial crecimiento, sobre todo mujeres (+425,0 %), mientras que a nivel estatal disminuye en un 44,7 %. Por otro, el profesorado contratado aumenta en mayor medida en el conjunto de universidades públicas con un 42,1 % frente al 31,9 en la universidad extremeña. Además, la presencia femenina sólo supera el 50 % en el ámbito de los docentes interinos extremeños con un 55,3 %.

Observado el personal docente desde la óptica de la dedicación cabe reseñar que la dedicación completa aumenta en un 30,8 % en la UEX por un 20,1 % en el conjunto español, siendo especialmente relevante el crecimiento femenino, sobre todo en Extremadura. Por contra, la dedicación a tiempo parcial se ve incrementada en mayor grado en el conjunto de universidades públicas con un 67,7 % frente al 60 % para la UEX, y de forma especial en el colectivo femenino.

En cuanto al personal de administración y servicios pertenecientes a las universidades públicas debe señalarse que el aumento de plantilla registra para el agregado universitario español un 49,6 %, mientras para la UEX sólo se eleva un 24,4 %. En paralelo, los incrementos desde la vertiente de género también muestran mayores crecimientos en el caso español que en el extremeño. Asimismo, hay que destacar el hecho de que para este personal de servicios la presencia femenina es mayoritaria, representando el 52,5 % en la UEX y el 58,0 % en el conjunto nacional.

En relación al alumnado matriculado (exclusivamente de grado y titulaciones de primero y segundo ciclo), y desde la misma perspectiva observada, se obtiene la siguiente evolución comparativa:

ALUMNADO	% VAR. CURSO(2008-09)/(1998-99)		% MUJERES CURSO 2008-09	
	UEX	TOTAL U.U.P.P.	U.E.X.	TOTAL U.U.P.P.
ALUMNOS MATRICULADOS	13,2	14,6	100,0	100,0
HOMBRES	16,6	17,1		
MUJERES	10,2	12,3	54,7	54,4
ALUMNADO NUEVO 1 CURSO	35,2	14,8	100,0	100,0
HOMBRES	35,3	17,2		
MUJERES	35,1	12,8	56,4	54,7
ALUMNADO FINALIZACIÓN ESTUDIOS	12,6	13,5	100,0	100,0
HOMBRES	11,2	18,8		
MUJERES	13,5	9,8	59,5	61,5

Fuente: A partir de datos INE

Las cifras que preceden permiten constatar un descenso del alumnado matriculado tanto en la UEX como en el resto de universidades públicas con la particularidad de que el descenso masculino supera ampliamente al femenino. Además, cabe señalar que la presencia femenina es mayoritaria

Probablemente deba subrayarse como singularidad extremeña el hecho de que el alumnado nuevo de primer curso ha mostrado en la década examinada un descenso importante cifrado en un -35,2 %, que contrasta con el -14,8 % para el conjunto de universidades públicas, afectando de forma similar a hombres y mujeres en el caso extremeño. También las mujeres siguen incorporándose a la universidad en mayor medida que los hombres, y en mayor medida aún, son las mujeres las que finalizan sus estudios, con porcentajes del 59,5 % en Extremadura y 61,6 % para la suma de universidades públicas españolas.

También parece conveniente señalar que en el curso 2008/2009 el profesorado joven (menor de 30 años) representa en la UEX el 2,8 % y el 4,7 % en el conjunto de Universidades públicas, mientras que el colectivo que tiene 60 y más años significaba el 7,5 % para la UEX y el 11,7 % para las Universidades públicas españolas

Con los datos disponibles provenientes del INE puede obtenerse un indicador que consideramos relevante y es la relación de docentes y personal de administración y servicios por cada 100 alumnos:

2011 INDICADORES	CURSO 1998-1999		CURSO 2008-2009		CURSO 2010-
	UEX	TOTAL U.U.P.P.	UEX	TOTAL U.U.P.P.	UEX
DOCENTES / 100 ALUMNOS	5,4	5,8	8,5	8,6	9,0
PERSONAL DE SERVICIOS/100 ALUMNOS	2,7	2,7	3,8	4,7	3,8

Fuente: A partir de datos INE

Desde la vertiente presupuestaria, siguiendo los presupuestos liquidados de la UEX para el período 2004-2008, se obtiene el siguiente diagnóstico:

- La financiación (ingresos) aumento en el período en un 65,7 %. Si bien debe precisarse que mientras los recursos propios (es decir recaudación por tasas y matriculaciones básicamente) se incrementan en un 37,1 %, el conjunto de transferencias corrientes y de capital (provenientes fundamentalmente de la Junta de Extremadura) crecen en un 72,8 %, pasando de 76 millones de euros en 2004 a 131,4 millones en el 2008. Este avance significativo de las transferencias en conjunto hace que su impacto presupuestario se eleve desde el 78,8 % en el 2004 al 82,1 % en el 2008.

Especial ritmo de crecimiento han mostrado las transferencias de capital, con un incremento del 354,6 % (de 8,3 millones de euros a 37,8 millones) que proviniendo mayoritariamente de la Junta de Extremadura, han permitido financiar en gran parte las inversiones reales de la UEX. Esta orientación inversora del presupuesto de gastos de la universidad extremeña ha hecho que su aumento en el transcurso de los cuatro años observados en términos de derechos y obligaciones reconocidas se haya cifrado en el 238,8 %.

La incidencia inversora en el presupuesto ha sido notable, si tenemos en cuenta que la inversión real que fue de 14,6 millones de euros en el 2004 se elevó a 49,6 millones en el 2008. Este importante crecimiento inversor hizo que de representar el 14,4 % de la totalidad del presupuesto en 2004 pasara a representar el 31,3 % en el 2008.

Dos indicadores vienen a explicar la evolución comparativa de la financiación por alumno a lo largo de la década 1998-2008:

AÑOS	EUROS POR ALUMNO		COEFICIENTE DE ESFUERZO "PER CÁPITA" (1)	
	UEX	TOTAL U.U.P.P.	U.E.X.	TOTAL U.U.P.P.
1998	2609	3615	30,6 %	26,6 %
2004	4176	6928	32,0 %	35,2 %
2008	7187	9442	42,7 %	39,3 %
% VAR. 08/98	+175,5 %	+161,2%		
% VAR. 08/04	+72,1%	+36,3%		

Fuente: Documento para la reflexión. Financiación de la Universidades públicas españolas.

(1) El coeficiente de esfuerzo "per cápita", expresa la participación que sobre el PIB por habitante representan los gastos por estudiante universitario matriculado.

Las cifras vienen a reflejar el mayor esfuerzo comparativo realizado en Extremadura, tanto desde la óptima de financiación por alumno, como en relación al PIB que generamos. Además, debe subrayarse la intensidad del esfuerzo en el último cuatrienio 2004-2008 y que se ha prolongado hasta el 2009.

Otra fuente complementaria de información nos la ofrece el INE al facilitarnos el gasto público en las Universidades españolas en términos absolutos y por alumno matriculado y que reflejamos seguidamente.

AÑOS	GASTO PÚBLICO (millones euros)		GASTO PÚBLICO POR ALUMNO (euros corrientes)		
	UEX	TOTAL U.U.P.P.	U.E.X.	TOTAL U.U.P.P.	% UEX/U.U.P.P
2004	108,9	8.071,9	4.462	6.484	68,8 %
2008	161,0	9.849,0	7.328	8.415	87,1 %
% VAR. 08/04	+47,8	+22,0%	+64,2 %	+29,8 %	

Fuente: INE. Estadísticas de Educación desagregadas.

Las cifras vienen a poner de manifiesto el mayor ritmo de crecimiento del gasto público en la Universidad extremeña durante el período 2004-2008. Además, se constata un mayor avance en términos de convergencia hacia el gasto medio por alumno, ya que de representar el 68,8 % en el 2004, se llega al 87,1 % en el 2008, superando en 11 puntos porcentuales al mismo indicador obtenido a partir de la información presupuestaria facilitada por la Conferencia de Rectores. No obstante, debe subrayarse que en el 2008 aún persistía un diferencial de 1087 euros por alumno, respecto al gasto medio de las universidades españolas, aunque no es menos cierto que esta diferencia se ve disminuida si la observamos en relación al PIB per-cápita que generaba cada Comunidad autónoma en el 2008, como se refleja a continuación:

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	% GASTO PÚBLICO UNIVERSIDADES PÚBLICAS SOBRE P.I.B.	BASE ESPAÑA	100=
ANDALUCÍA	1,20	132	
ARAGÓN	0,87	96	
ASTURIAS	0,91	100	
BALEARES	0,35	38	
CANARIAS	0,73	80	
CANTABRIA	0,86	95	
CASTILLA-LEÓN	0,98	108	
CASTILLA-LA MANCHA	0,65	71	
CATALUÑA	0,75	82	
COM. VALENCIANA	1,18	130	
EXTREMADURA	0,89	98	
GALICIA	1,08	119	
MADRID	0,92	101	
MURCIA	1,00	110	
NAVARRA	0,51	56	
PAÍS-VASCO	0,69	76	
RIOJA, LA	0,58	64	
ESPAÑA	0,91	100	

Fuente: Elaboración propia del CES Extremadura a partir de datos del INE
(PIB a precios de mercado y gasto público en universidades públicas)

4.- ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PRESENCIALES ESPAÑOLAS A PARTIR DE LOS INFORMES CONSULTADOS

- El último informe sobre financiación del Consejo de Coordinación Universitaria evaluaba en 2.500 millones de euros la cantidad que debería destinarse al conjunto de las Universidades Públicas presenciales españolas, para equiparar su financiación a la media de la Unión Europea.
- La partida principal del presupuesto de las Universidades Públicas son las transferencias corrientes de las propias Comunidades Autónomas, suponiendo del orden del 60 % de la financiación total en término medio.

Datos correspondientes a 2008 señalan que transferencia corriente media por estudiante matriculado fue de 5.864 € con una amplia dispersión que iba desde 3.893 € en la UEX a los 8.354 de la Universidad pública Navarra. No obstante, el esfuerzo presupuestario en relación al PIB “per cápita”, refleja un mayor indicador para la situación extremeña que para el conjunto de C.C.A.A. con un 42,66 % y 39,31% respectivamente.

- La financiación de las Universidades Públicas españolas es globalmente escasa, se asigna con independencia de su calidad, sin vinculación alguna con el rendimiento, ni con la situación económica familiar. Además, la alta tasa de abandono y la excesiva prolongación de los estudios hacen que la eficiencia del sistema universitario público sea ampliamente mejorable en términos de equidad contributiva, pues la igualdad de oportunidades todavía tiene un amplio recorrido (la probabilidad de acceso a la Universidad de hijos de padres universitarios continúa siendo 4,5 veces superior que cuando los padre no son universitarios)
- El número de profesores por cada 100 alumnos ascendía en el curso 2007/2008, según informe de la OCDE a 9,01 en las Universidades españolas, por 5,98 en la UE y 6,21 en la OCDE.
- El número de estudiantes becados ascendía en la UEX al 26,7 % de los alumnos matriculados y en el conjunto de las universidades públicas al 15,7 %, si bien el montante de las becas españolas apenas representa el 0,10 % del PIB por el 0,3 % en la UE.
- Según informe de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, cada alumno que abandona los estudios superiores supone un coste para el Estado de 7.000 €, y como un 30 % de los universitarios españoles abandona en los dos primeros años de carrera y su estancia media en el “campus” es de 6 años (2 años más de lo previsto), se origina un exceso de gasto de 3.300 millones de euros, consecuencia del fracaso.
- La financiación de las Universidades Públicas depende fundamentalmente del número de alumnos (en un 90 %) y en el restante 10% de la calidad y resultados de la docencia e investigación. Pese al menor número de habitantes, España tiene casi tantos estudiantes universitarios como Francia ó Alemania, y ello obviamente refuerza una alta cualificación de los jóvenes en el mercado laboral.