

## **EL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO DE ANDALUCÍA. LA FINANCIACIÓN COMO INSTRUMENTO FAVORECEDOR DE LA EFICACIA INSTITUCIONAL.**

**Juan Hernández Armenteros (UJA)**

### Resumen.

En este curso académico se cumplen treinta años desde que la Junta de Andalucía asumiera las competencias para el desarrollo de las enseñanzas universitarias en nuestra Comunidad. En el transcurso de este dilatado periodo de tiempo los avances en materia universitaria han sido objetivamente relevantes, tanto por la extensión con la que se han manifestado como por la intensidad con la que se han venido produciendo, con lo que puede afirmarse que en el balance de estas tres décadas los logros y las luces son más visibles que las sombras y los fracasos que puedan registrarse en la página del debe de las decisiones que en su momento se formalizaron por los responsables institucionales.

La celeridad con la que desde la Junta de Andalucía se implementó el Primer Plan Andaluz de Universidades (PAU) con objetivos concretos para extender social y territorialmente las enseñanzas universitarias, al tiempo que se procedía a la adaptación de las estructuras universitarias a los requerimientos de la Ley Orgánica de Universidades, fue, sin duda, la principal palanca de cambio de un sistema universitario que denotaba signos de elitismo en el acceso a los estudios superiores y que presentaba una reducida y estrecha oferta de enseñanzas en los centros universitarios andaluces. En la primera década (1987-1997), se crearon cuatro nuevas universidades que permitieron cursar estudios universitarios en todas y cada una de las ocho provincias andaluzas, la oferta de enseñanzas de ciclo (licenciaturas y diplomaturas) se triplicó, la matrícula más que se duplicó y los recursos humanos y financieros crecieron con igual intensidad con la que se estaba engrandando la tasa de escolaridad universitaria en Andalucía. Las otras dos siguientes décadas han sido menos agitadas y muchas de las decisiones tomadas han tenido como referente la consolidación de un sistema universitario que, en su acelerado crecimiento, ha relajado la aplicación de criterios de racionalidad académica y de eficacia económica en el mimetismo con el que han venido desarrollando su oferta docente la práctica totalidad de las universidades públicas andaluzas.

La financiación pública y los mecanismos de asignación institucional ha sido considerada por la administración educativa en las dos últimas décadas como el instrumento estratégico capaz de alinear la actividad desarrollada por las universidades con los objetivos que en estos años han venido identificando el desarrollo socio económico de los andaluces. En esta dirección, el principal valor añadido de los centros universitarios andaluces es, sin duda, los más de 750.000

titulados universitarios que en estos treinta años se han ido incorporando a la población activa andaluza permitiendo aumentar la capacidad competitiva del tejido productivo andaluz.

Sin embargo, puede observarse la presencia de niveles diferentes de actividad en el desempeño funcional de nuestras instituciones que los modelos de financiación pública aplicados hasta la fecha no han sido capaces de subsanar y que pueden, de no modificarse las pautas de asignación y evaluación, terminar, en unos casos, por consolidar áreas de ineficiencia y, en otros, por distender las buenas prácticas que se identifican en la comunidad universitaria andaluza. La dureza y la persistencia de la reciente crisis económica han debilitado la capacidad operativa que para el logro de los objetivos institucionales tienen los modelos de financiación, primando en los responsables institucionales la visión cortoplacista e introspectiva dirigida a garantizar su suficiencia financiera más inmediata, frente a planteamientos colaborativos de carácter Sistémico. Recuperar la confianza en el modelo de financiación es en estos momentos uno de los principales retos del Sistema andaluz de universidades y para avanzar en este propósito la clave es, en mi opinión, la transparencia documental y el debate institucional.

## **1. Antecedentes**

En este curso académico se cumplen treinta años desde que la Junta de Andalucía asumiera las competencias en materia de enseñanza universitaria (R.D. 1.734/1986, de 13 de junio). La estructura universitaria de Andalucía en el curso académico 1986/1987 estaba integrada por cinco universidades públicas (U. Granada, U. Sevilla, U. Cádiz, U. Córdoba y U. Málaga), sobre un total de 28 universidades públicas presenciales que operaban en el conjunto del territorio nacional, que ofertaron 112 enseñanzas que matricularon en sus centros propios un total de 115.164 alumnos de estudios de licenciatura y diplomatura. Los recursos utilizados para el desempeño de sus funciones se ceñían a 5.280 profesores y a 3.248 personal de administración y servicios, ascendiendo el montante de sus ingresos de operaciones no financieras a 22.431,4 millones de pesetas (134,81 millones de euros), de los que el 88,67 por 100 procedían de los presupuestos de la Comunidad Autónoma. La financiación de las universidades andaluzas representaba el 0,45 por 100 del Producto Interior Bruto de Andalucía en el año 1986 y la tasa de escolaridad universitaria rondada el 20% de la población andaluza en edad de acceso a este nivel educativo.

Le adelanto que no es el propósito de esta conferencia realizar una reseña documentada de la corta, aunque intensa, historia del Sistema Universitario de Andalucía (SUA). Sin embargo, resulta imprescindible señalar algunos acontecimientos

que en el transcurso de estas tres décadas han determinado el devenir de nuestras instituciones y que han permitido cambiar radicalmente las estructuras universitarias que en su día recibieron los responsables de la educación superior en nuestra Comunidad. El balance, como tendrán oportunidad de observar en el desarrollo de mi exposición, es objetivamente muy positivo, aunque en estos momentos puedan apreciarse algunas sombras, muchas de ellas provocadas por la tozudez de la crisis económica que, según apuntan algunos indicadores macroeconómicos, parece alejarse y, en consecuencia, cabe prever que las universidades andaluzas recuperen el dinamismo de los años previos a la crisis.

Siguiendo un orden cronológico conviene detenerse en presentar cuatro hitos que han marcado tanto la estructura productiva de nuestro Sistema Público de Universidades como el desempeño que han venido realizando de sus funciones las diferentes instituciones andaluzas.

La primera referencia es el *Primer Plan Andaluz de Universidades* que formulaba una serie de objetivos relacionados directamente con la extensión e intensificación de la oferta de enseñanzas universitarias, tanto en el plano académico como en el territorial, al tiempo que facilitaba la adecuación de las estructuras universitarias a los requerimientos organizativos que emanaban de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Las actuaciones que se emprendieron en el periodo 1987/1998 estaban destinadas a facilitar la democratización del acceso a los estudios superiores para el conjunto de la población andaluza que acreditara la suficiencia académica que exige este nivel educativo. Las diferentes evidencias internacionales acerca de la correlación existente entre educación y desarrollo socioeconómico motivaron la política de expansión universitaria que se concretó en esta década en la creación de cuatro universidades (U. Almería, U. Huelva y U. Jaén, año 1993; Pablo de Olavide en el año 1977) lo que supuso la presencia de la Universidad en todas y cada una de las ocho provincias andaluzas, en multiplicar por 3,2 veces la oferta inicial de enseñanzas de ciclo y, en prácticamente, disponer del catálogo completo de titulaciones en el mapa universitario andaluz (82,35% del total de las 136 titulaciones). Especialmente relevante fue el esfuerzo realizado para implantar las enseñanzas de la rama de la Ingeniería (de 23 a 98 enseñanzas en 1986 y 1998, respectivamente) en la que Andalucía arrastraba un déficit histórico por la centralización de esta modalidad de estudios en las llamadas universidades politécnicas.

El modelo universitario andaluz se concibió y se materializó teniendo como referencias la proximidad de los estudios a los potenciales demandantes y la diversidad de enseñanzas para todas y cada una de las universidades. Estos factores, sin duda, resultaron decisivos para que la matrícula se multiplicara por 2,2 y continuara su crecimiento hasta el curso académico 2001/2002 en que se logra la cima con 261.345 alumnos en enseñanzas de ciclo ofertadas por los centros propios de

las universidades públicas andaluzas. En el desempeño de la actividad investigadora, las universidades andaluzas, a través de su profesorado, duplicaron el número de grupos de investigación (de 681 a 1.453) y multiplicaron por 6,6 las cantidades concedidas en el marco del Plan Nacional de Investigación en el periodo 1988 a 1997. La intensidad y la persistencia con la que en esta década se manifestaron tanto la oferta como la demanda de servicios universitarios en Andalucía exigían una disponibilidad de recursos que no siempre marcharon al mismo ritmo, con lo que cada año se hacían más evidentes los desajustes entre las capacidades y las necesidades. Los responsables del Sistema y los responsables institucionales tuvieron que ser con frecuencia imaginativos para atender la presión de la demanda con unos recursos que, no solo resultaban escasos, sino que con frecuencia se mostraban poco experimentados para con los requerimientos de la docencia universitaria.

Al final de esta primera etapa (véase cuadro 15), los recursos humanos se habían duplicado, aunque se mantenían las altas ratios de alumnos /profesor que presentaba el Sistema en su inicio. La financiación, en términos de PIB, se había duplicado, aunque el presupuesto de la Comunidad Autónoma había reducido notablemente su participación en el montante de los recursos financieros de las universidades (65,43%), resultado del brusco frenazo que a partir del año 1994 se observa en las cantidades que anualmente se transfieren y que determinaron que el esfuerzo público por alumno matriculado, expresado en pesetas corrientes, se congelase para el periodo 1994 a 2001. La prórroga obligada de los presupuestos de la Junta de Andalucía del año 1994 marca el inicio de la brecha que se fue abriendo entre los ritmos de gasto de las universidades y los exiguos niveles de suficiencia financiera que desde los presupuestos de la Comunidad Autónoma se venían transfiriendo. Utilizando un símil automovilístico, podríamos afirmar que el SUA se parecía cada vez más a un vehículo de gama media-alta para el que su propietario, después del esfuerzo realizado para su adquisición, disponía de un 25 por 100 menos del combustible que su fabricante recomendaba para su eficaz aprovechamiento. Combustible, que aun resultaba más escaso si lo comparáramos con los consumos que venían realizando los vehículos más altos de la gama que operaban en escuderías españolas y europeas en las que sus propietarios sí estaban decididos a poner los medios para liderar la carrera del conocimiento y la innovación.

La segunda cita es en gran medida consecuencia de las importantes debilidades que desde diferentes foros se señalaban como argumentos que limitaban seriamente las potencialidades del SUA que, a las puertas del nuevo milenio, se había convertido en la estructura universitaria de mayor dimensión de España. En concreto, me refiero al *Dictamen del Parlamento de Andalucía relativo a la situación del Sistema Universitario Andaluz*, aprobado el 7/06/2001 en el Pleno del Parlamento fruto de los trabajos realizados por la Comisión de Educación 6-01/DEC-000003. En el mencionado

Dictamen se analizaba en profundidad los dos principales problemas que evidenciaba el SUA, como eran el mapa de titulaciones y el sistema de financiación.

En relación con el primero, la oferta de enseñanzas universitarias de ciclo, los redactores del Dictamen señalan: “que la expansión universitaria ha dado como resultado, en unos casos, una escasa especialización y, en otros, la falta de adecuación de la oferta de títulos a las exigencias de las demandas y a las características del entorno productivo, con la consecuente dificultad de inserción de los egresados y de la transferencia de tecnologías de las universidades a las empresas y viceversa.” Más adelante se afirma que: “el desarrollo de la oferta ha dado lugar a una mayor discrecionalidad en el reparto de los recursos, lo que unido a la implantación de muchas titulaciones bajo la premisa de coste cero y a la escasa planificación del proceso de expansión ha impedido alcanzar un mayor equilibrio del sistema de financiación, produciéndose excesivas divergencias en la financiación pública por alumno entre las distintas universidades andaluzas.” Finalmente, deseo recoger una tercera observación del interesante y acertado diagnóstico que en mi opinión realizó la Comisión de Educación al señalar, como otra de las causas propiciatorias de las debilidades que mostraba el mapa de titulaciones universitarias andaluzas, los intereses particulares de la propia comunidad universitaria que, de la mano, de intereses corporativos y localistas y obviando el análisis de impacto que pudiera derivarse de la implantación de una nueva titulación, presionaban ante las autoridades autonómicas para conseguir su aprobación.

La segunda cuestión objeto de análisis de la Comisión de Educación versaba sobre la financiación requerida para el eficaz desempeño de las funciones encomendadas por Ley Orgánica a las instituciones universitarias. En este punto, resulta destacable no solo el claro pronunciamiento a favor de un decidido aumento de la financiación pública, sino, además, la necesidad imperiosa de establecer un modelo de financiación que mediante parámetros objetivos y transparentes determinara las necesidades de financiación y estableciera criterios de reparto capaces de superar las desigualdades que se observaban al comparar los recursos financieros de las diferentes universidades públicas andaluzas. El Dictamen avanzaba la estructura que debería tener el modelo al establecer dos fuentes de financiación que bajo la denominación, una, de financiación básica con destino a atender las necesidades derivadas de la prestación de los servicios universitarios y, otra, de financiación afecta a resultados con el propósito de mejorar la calidad de los servicios y la implicación de las universidades con el tejido productivo andaluz.

La reflexión y el debate que generó este Dictamen Parlamentario fueron elementos decisivos para el encauzamiento financiero del SUA, aunque no pueda afirmarse con igual rotundidad su utilidad en lo concerniente al mapa de titulaciones. En efecto, en pocos meses, las universidades acordaron con los responsables de la Consejería de

Educación un modelo de financiación en línea con lo apuntado en el referido Dictamen y que planteaba un escenario plurianual con vigencia de cinco ejercicios presupuestarios (2002 a 2006).

*El Modelo de Financiación de las Universidades Públicas Andaluzas*, firmado en noviembre del año 2001, constituye el tercer hito a considerar para comprender en toda su extensión la situación que en la actualidad plantean las universidades andaluzas en lo tocante a sus necesidades de financiación y a la posición que las mismas tienen como Sistema y como instituciones en el panorama universitario nacional e internacional. Los responsables de la política universitaria andaluza con la aprobación del Modelo de financiación asumieron acabar con la discrecionalidad que hasta la fecha había sido el modo de operar en la asignación de fondos a las diferentes instituciones e igualmente asumieron unos compromisos explícitos en lo relativo al nivel de suficiencia financiera que anualmente se recogerían en los presupuestos de la Junta de Andalucía señalando el nivel de transferencias que le correspondía a cada universidad en el bloque de financiación básica.

Obviamente no es este el lugar, ni el momento, de detallar las características técnicas del Modelo de financiación (véase J.HERNANDEZ ARMENTEROS, 2002), pero sí señalar la clara orientación que existe en el diseño de asignación de la financiación básica (90% del total de la financiación ordinaria) para estrechar la brecha financiera que presentaban las universidades públicas andaluzas, aunque que para su logro se tuviera que mermar la eficiencia de los recursos al fijar que el 11% del total de la financiación ordinaria se asignaría considerando la capacidad instalada expresada por la oferta de enseñanzas de cada universidad con independencia de su nivel de actividad.

La activación del Modelo de financiación supuso un cambio en la tendencia que había venido manteniendo la Comunidad Autónoma con las universidades en relación con su nivel de esfuerzo financiero expresado en términos de PIB regional. Así, no solo se recuperaron los índices de los años de mayor compromiso, sino que en el año 2008, cuando la crisis económica no era mencionable pero si mostraba su rostro, el esfuerzo financiero de la Junta de Andalucía alcanzaba el 0,883% del PIB regional y representaba el 73,67% del total de los ingresos de operaciones no financieras liquidados por el conjunto de las universidades públicas andaluzas en los presupuestos del mencionado año.

Para finalizar el apartado de antecedentes es obligado mencionar el acontecimiento que ,sin duda ,constituye la clave de bóveda en la que apoyar las anteriores actuaciones y que puede permitir al SUA eliminar la improvisación, incorporar certidumbre y garantizar la suficiencia financiera que requieren sus instituciones para el eficaz desempeño de sus funciones. En concreto, me refiero a la *Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades,(LAU)*, que en lo concerniente a las cuestiones objeto de diagnóstico de la Comisión de Educación del Parlamento de

Andalucía, mapa de titulaciones y financiación universitaria, se recogen explícitamente en su articulado.

En concreto, el artículo 56, las titulaciones universitarias, establece en el apartado 1.a) que:” El Consejo Social, en el caso de creación de nuevas titulaciones exigirá la previa presencia de la misma en el Plan Estratégico de la Universidad; el estudio de los costes y beneficios monetarios y no monetarios, incluyendo la previsión de incremento de ingresos privados y públicos, tanto básicos como afectos a resultados, que la Universidad espera obtener como consecuencia de su implantación; el estudio de demanda efectiva de la titulación, en el sistema universitario, que incluya los efectos sobre el entorno provincial y andaluz y las posibilidades de inserción laboral de los egresados; la valoración de requerimientos de calidad de la titulación; y el estudio de complementariedad con otras titulaciones de la propia Universidad y de las economías de alcance y de integración que la nueva titulación genere”.

La LAU, en su desarrollo formal no deja cabo sueltos que puedan cuestionar la pertinencia social y económica de aprobar una nueva titulación y en su apartado tercero recoge los principios de actuación que deben presidir la creación de un nuevo título, siendo especialmente reseñable la consideración que hace de la eficiencia al señalar que la aprobación de un nuevo título no puede generar sobreoferta de plazas, ni duplicidad de costes, ni la inadecuación de la oferta a la demanda de estudios.

El Título VI, Régimen económico, financiero y patrimonial, en el artículo 91 establece la obligatoriedad de que cada cinco años el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía apruebe un modelo de financiación universitaria que debe estar presidido por los principios de: suficiencia, corresponsabilidad, convergencia, eficacia, transparencia y evaluación objetiva de los logros alcanzados por cada universidad. Igualmente, establece que la asignación de financiación a cada universidad se realizara de manera objetiva y transparente a partir de datos e indicadores de la actividad y resultados alcanzados por las diferentes universidades (art. 91.6).

La LAU, ha sido modificada con fecha 16/12/2011, para adaptar su articulado a los cambios normativos que han afectado y modificado el escenario universitario de Andalucía, de España y de toda Europa, siendo los más relevantes los que tienen su origen en la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y los derivados de la propia modificación, en abril de 2007, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Sin embargo, es preciso señalar que en lo concerniente al mapa de titulaciones y a la financiación universitaria las modificaciones introducidas son mínimas y no alteran el sentir del texto original.

## **2. Presente y futuro del Sistema Universitario Público de Andalucía.**

Hasta aquí la reseña de los principales acontecimientos que, junto a la cambiante coyuntura económica que se ha producido en la última década, han determinado la

evolución de nuestro Sistema Público de Universidades que se presenta en la actualidad con importantes logros en su haber, con oportunidades en su estructura productiva que pueden y deben ser rentabilizadas en los próximos años y con algunas debilidades que de no abordarse con rigor y persistencia pueden propiciar amenazas que hagan difícil y costosa su reversión.

El análisis que se va a exponer en las siguientes páginas se documenta en la información suministrada por las universidades públicas españolas a la Conferencia de Rectores de Universidades de España (CRUE) para la elaboración del informe *La Universidad Española en cifras*, y considera los datos de un total de ocho años: 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2013 y 2014, calculándose la media de estos años como valor de referencia a considerar para este periodo. Entiendo que la utilización de medias reduce sensiblemente las variaciones que en el transcurso de estos años han sufrido algunas de las magnitudes representativas de la actividad universitaria, muy especialmente las relacionadas con la financiación en su doble vertiente de ingresos y de gastos universitarios. Igualmente, deseo hacer explícita la imposibilidad material de poder abordar en la extensión de una conferencia la problemática universitaria andaluza en su detalle institucional, dado su complejidad y diversidad, por lo que me limitaré a exponer los aspectos más relevantes del desempeño funcional del SUA, si bien pueden formularse estas y otras apreciaciones a través de la observación de las estadísticas que se recoge en el anexo.

El SUA ha visto en el transcurso de estos años como se consolidaba su estructura académica con una oferta de enseñanzas de grado que superan los 450 títulos, con una matrícula de nuevo ingreso algo inferior a los 50.000 alumnos por curso académico que permiten una presencia de más de 215.000 alumnos en los centros universitarios propios y con un nivel de éxito académico que se identifica con algo más de 35.000 egresados que anualmente se incorporan a la población activa de Andalucía. La dimensión académica del SUA en lo concerniente a las enseñanzas de grado se ha estabilizado en el entorno del 20 por 100 de la actividad académica del conjunto de las universidades públicas presenciales de España, siendo algo menor su presencia en las enseñanzas de postgrado oficial (19 y 15 por 100, para máster y doctorado, respectivamente).

Sin embargo, el SUA, al igual que le suceden a otros Sistemas universitarios de España, presenta diferencias en la utilización que vienen realizando de su capacidad instalada los demandantes de servicios docentes, tanto en lo relativo a su distribución por ramas de enseñanza como en lo que concierne a nivel institucional. El gráfico 1, muestra para el curso académico 2014/2015 la demanda académica media (DAM) correspondiente a los alumnos de nuevo ingreso en enseñanzas de grado por ramas de enseñanza y por instituciones, apreciándose las diferencias que ofrecen las titulaciones ubicadas en la rama de Ciencias Experimentales (69 alumnos por título) y las



específicas de la rama de Ciencias de la Salud (130 alumnos por título) que determina una brecha académica de 61 alumnos. La presencia de este diferencial, que viene manteniéndose desde principios del milenio, ratifica la existencia de excedentes de oferta que se han ido consolidando por los crecimientos inadecuados por redundantes en la oferta agregada del Sistema y por la muy escasa especialización que existe entre las universidades andaluzas que, a modo de muñeca rusa, básicamente se diferencian por su tamaño. La brecha académica resulta algo menor al observar los registros correspondientes a cada una de las nueve universidades públicas andaluzas (51 alumnos por universidad), aunque los valores medios del SUA resultan algo mayores que los que se contabilizan para el conjunto de las universidades públicas presenciales de España (10 alumnos).

La extensión y diversidad que ha alcanzado la oferta de enseñanzas de grado en el SUA debe ser revisada si tenemos en consideración el impacto que en el total de la matrícula de nuevo ingreso tienen las titulaciones con mayor concentración de alumnos. Las cifras del cuadro 4 nos muestran como las diez titulaciones con mayor número de alumnos matriculados concentran en Andalucía el 46,21% del total de la matrícula de nuevo ingreso, mientras que su participación en el total de la oferta de enseñanzas de grado alcanza solo el 23 % en el curso 2014/2015. Por otra parte, la información disponible confirma que el SUA no ha aprovechado el proceso de adaptación de las enseñanzas universitarias a los requerimientos académicos del EEES para racionalizar y especializar su oferta institucional, con lo que persiste la debilidad en este nivel estructural de su oferta académica. Situación, que resulta agravada por la dimensión que en pocos años ha alcanzado la oferta de máster oficial que en actual curso académico (2016/2017) se muestra superior en más de 50 títulos a la específica de grado (véase cuadro7).

Resulta social y económicamente inviable que la totalidad de las nueve universidades públicas andaluzas puedan disponer de una oferta capaz de satisfacer la heterogeneidad que plantea la demanda académica de los potenciales estudiantes universitarios de su ámbito provincial. Por otra parte, el SUA debe de estar capacitado para dar respuesta a todas estas demandas mediante la selectiva especialización institucional en los ámbitos académicos que de manera reiterada vienen manifestando bajas cifras de matriculación y para lo que deberá implementarse ayudas a la movilidad intrarregional que complementen las reducidas dotaciones que actualmente existen en el marco general de la política de becas de la Administración Central.

Considero que de haberse aplicado con rigor los criterios que recoge la LAU para la aprobación de una titulación de grado no estaríamos en la actualidad argumentando esta debilidad del SUA. La supresión y/o la suspensión temporal de las titulaciones con reducida matriculación deben realizarse atendiendo, igualmente, a los requerimientos

que para la implantación de una titulación se establece en la LAU, siendo la vía de la financiación pública la que motive estas actuaciones de manera diligente.

Frente a esta debilidad del SUA, la reciente evolución de las plantillas de Personal Docente e Investigador (PDI) muestran una oportunidad para avanzar en el desempeño de la actividad investigadora, dado de, una parte, la mejora registrada en la participación que el PDI Doctor tiene en total del PDI que se cifra en casi 20 puntos en el periodo 1998 a 2014 y, de otra, por la reducción en la ratio de alumnos profesor que ha sido de 6,14 alumnos en este mismo periodo de tiempo. El gráfico 3, muestra a nivel institucional la presencia de este profesorado en el total del PDI, siendo la brecha entre las referencias de posición máxima (86,38% UGR) y mínima (66,01% UCA) de 20,37 puntos para los valores medios del periodo 2002 a 2014, al tiempo que resulta casi 6 puntos superior la presencia del PDI Doctor en el agregado de las universidades andaluzas (76,59%) frente al total de las universidades públicas presenciales de España (70,75%).

Sin embargo, es preciso señalar que la oportunidad que ofrece la cualificación académica del PDI del SUA, es reversible y actúa como un lastre que encarece la capacidad docente instalada del profesorado siempre que se registren bajos niveles de actividad investigadora entre los miembros del colectivo. Situación, ésta última, que se produce con mayor intensidad en las universidades andaluzas que en el conjunto de las universidades públicas presenciales españolas donde la participación del PDI en proyectos y contratos de investigación es superior en más de 5 puntos (42,4% y 47,6%, Andalucía y España, en el año 2014, respectivamente).

La presencia de la mujer en la evolución seguida por el conjunto de las plantillas de PDI del SUA se muestra favorable en su línea de reducir las diferencias con el hombre, registrándose un aumento de más de 6 puntos en el porcentaje de mujeres que participan en el total de las plantillas. Tendencia que se muestra aún más acentuada al observar la presencia de la mujer en el colectivo de catedráticos de universidad, si bien en este caso los valores que miden la participación de la mujer en esta categoría profesional resultan apreciablemente menores que los que se recogen para el total de las categorías profesionales del profesorado (véase cuadro 9). En el PAS, la presencia de la mujer, además de ser mayoritaria, ha registrado una tendencia alcista en todos estos años, siendo también mayoría las mujeres que ocupan los grupos de superior categoría profesional (véase cuadro 10).

Por último, en el ámbito de los recursos humanos conviene reseñar dos aspectos que están directamente relacionados con la eficiencia productiva y económica de estos colectivos. El primero hace referencia a la reducida presencia que en el total del PAS tiene el grupo del PAS formalmente cualificado para el desempeño de las funciones de dirección y gestión de las actividades ajenas a las específicas de la docencia y de la investigación (22,54% y 26,59 en Andalucía y España, en el año 2014, respectivamente).

La importancia de este colectivo radica en que su disponibilidad resulta condición necesaria para poder avanzar en la profesionalización de la gestión universitaria, al tiempo que resultan imprescindibles para reducir la presencia del PDI en las actividades propias de la gestión que está propiciando bolsas de ineficiencia productiva en el profesorado universitario. El segundo punto a destacar de la capacidad instalada de los recursos humanos que prestan servicios en las universidades públicas andaluzas nos viene facilitado por la cifra identificativa del gasto medio por persona. El gráfico 3, señala la posición que ocupa cada universidad atendiendo a los valores medios del periodo 2002 a 2014 con una brecha institucional de 8.557 euros por persona que representa el 21,65 por 100 del gasto medio por persona del SUA. La presencia de estas diferencias en los gastos por persona se explica, básicamente, por el nivel de cualificación profesional de las diferentes plantillas de personal y por la edad media que tienen cada una de ellas.

La eficacia del esfuerzo inversor público destinado a dotar a las universidades andaluzas de los recursos humanos y materiales con los que poder prestar sus servicios a los potenciales demandantes queda evidenciada al poder objetivar las actividades y los resultados que, en el transcurso de estos años de aplicación del modelo de financiación (2002/2014), han desarrollado y conseguido cada una de las nueve instituciones. Una primera aproximación al desempeño funcional de las universidades nos viene dada a través de los indicadores de actividad docente e investigadora que se registran en el cuadro 16 y se muestran en el gráfico 4 referidos, uno, al número de alumnos de grado, máster y doctorado por PDI, equivalente a tiempo completo y, otro, a los ingresos generados por proyectos y contratos de investigación por PDI, equivalente a tiempo completo. De los mencionados datos podemos extraer las siguientes consideraciones:

1. El PDI del SUA ha resultado un 13% más productivo en su desempeño docente que la media del PDI de las universidades públicas presenciales españolas y un 12% menos productivo en la actividad investigadora.
2. La brecha de actividad del PDI de las diferentes universidades andaluzas es apreciablemente menor en el desempeño docente (27,06%) que en el desarrollo de la actividad investigadora (51,91%).
3. La evolución que han seguido las diferentes universidades andaluzas en los niveles de actividad docente e investigador muestra diferencias que no siempre pueden explicarse por la disponibilidad de sus recursos.
4. Mientras que todas las universidades andaluzas, con la excepción de la UCA, han registrado niveles de actividad docente superiores a los que de media contabilizan el agregado de las universidades públicas presenciales españolas, solo la Universidad de Córdoba, que ocupa la posición 10 sobre 47, presenta cifras de actividad investigadora superiores a la media del Sistema Universitario Público de España (SUPE).

La consideración de los resultados alcanzados por el PDI del SUA y de sus respectivas universidades podemos realizarla a través de dos indicadores que necesariamente son simplificadores de la realidad universitaria. El primero, se identifica con la actividad docente, la tasa bruta de eficiencia académica, y mide el nivel de éxito académico a través del número de egresados con relación al número de alumnos que anualmente ingresan en las enseñanzas de ciclo/grado. La fiabilidad de este indicador es alta, dada la gran estabilidad que se observa para estos años en los flujos académicos de entradas y salidas de alumnos en los centros universitarios andaluces y españoles, en general. El segundo, está directamente relacionado con la evaluación de la actividad investigadora realizada por el colectivo de PDI, funcionario, la tasa de sexenios, y mide el porcentaje de sexenios concedidos sobre el total de los sexenios potenciales de cada profesor. Los valores de estos dos indicadores se muestran en el gráfico 5, el primero, TBEA, como media del periodo 2002 a 2014 y el segundo, TSI, como referencia a 31/12/2014, y nos permiten formular las siguientes observaciones.

1. A diferencia de lo que sucede con los registros de actividad, el SUA ofrece unos resultados académicos más bajos (5,13 puntos) que los alcanzados a nivel del Sistema Universitario Público de España, mientras que su profesorado logra una tasa de éxito en sexenios de investigación que supera a la media del profesorado de las universidades públicas españolas en 3,23 puntos.
2. Las menores tasas de éxito académico no necesariamente deben correlacionarse con la carga de actividad que de media desarrolle el PDI de cada universidad, dado que los datos evidencian que no siempre son las universidades que sus profesores tienen de media un menor número de alumnos los que ofrecen tasas de éxito académico mayores. El perfil objetivo que identifica al alumno que ingresa en los diferentes estudios universitarios, género, nota de acceso, condición de becario, movilidad geográfica, junto al carácter vocacional que cada alumno muestra por la titulación a la que accede, son factores que influyen decididamente en los resultados académicos de los estudiantes, con independencia del número de alumnos por profesor.
3. La brecha institucional en el indicador de éxito académico resulta mayor que la que presentan las universidades andaluzas en el indicador de carga docente. Circunstancia, que debería verse influida por la financiación pública afectada a resultados de la actividad.
4. La brecha institucional de sexenios de investigación se presenta mayor que la registrada en el indicador de actividad investigadora (69,06% y 51,91%, respectivamente), lo que sugiere la necesidad de incentivar la evaluación del desempeño investigador del profesorado en el ámbito de la financiación pública afectada a resultados.

Obviamente la valoración del desempeño funcional y de los resultados logrados por las universidades andaluzas en estos años de consolidación de sus estructuras de

producción, requiere de un mayor grado de detalle y de la observación de otros muchos ámbitos de actuación, así como de la consideración del contexto en que cada universidad ha venido desarrollando sus actividades. No obstante, la información que se ha considerado pone en evidencia diferencias, tanto en los niveles de actividad como en los resultados alcanzados por las distintas universidades andaluzas, que hacen necesario revisar algunas de las pautas de actuación aplicadas en el ámbito de la financiación pública durante la vigencia del modelo de financiación.

El SUA durante los años de crecimiento económico (1998/2008) registró aumentos en las cifras identificativas de la financiación neta y de la financiación autonómica que resultaron ser mayores que los contabilizados por el conjunto de las universidades públicas presenciales de España. Concretamente, las diferencias a favor del SUA fueron de 30 y de 53 puntos para cada uno de estos dos niveles de financiación, con lo que se estrecharon las brechas de financiación por alumno que se habían ampliado en los años de mayor crecimiento de la actividad docente. En los años de empoderamiento de la crisis económica (2008/2014), la financiación pública autonómica ha experimentado unas caídas menos pronunciadas (-14,57%) que las que se han observado en el Sistema Universitario Público de España (-18,67%), siendo de igual intensidad los retrocesos sufridos en el montante de sus ingresos no financieros (-14,23% y -14,02% para Andalucía y España, respectivamente).

Con estos comportamientos las universidades públicas andaluzas han aumentado su dependencia de la financiación autonómica que se cifraba en el 73,38 por 100 para el año 2014 (7,46 puntos por arriba de la media del conjunto de las universidades públicas presenciales españolas), al tiempo que la participación financiera de los alumnos en el montante del conjunto de la financiación neta del SUA se reducía en casi 10 puntos porcentuales frente a la estabilidad que mostraba esta fuente de financiación a nivel del SUPE. La diversificación de las fuentes de financiación parece difícil de conseguir por parte de las universidades andaluzas que de manera reiterada, tanto en años de bonanza como en años de recesión, han incumplido los compromisos que se fijaban del 30% del montante de financiación de procedencia no autonómica en el marco del modelo de financiación 2007/2011. En el periodo 2002 a 2014 la participación de la financiación autonómica en el total de la financiación neta de las universidades andaluzas ha sido del 73,97%, oscilando entre el 68,56% de la UCO y el 80,98% de la UMA. Esta modalidad de financiación ha representado de media el 70,29% en el SUPE.

La reducida presencia que viene teniendo el PDI andaluz en la captación de fondos para el desarrollo de la actividad investigadora explica, en gran parte, la estrechez que alcanzan las fuentes de financiación ajenas al presupuesto de la Comunidad Autónoma. Los ingresos generados por investigación por las universidades públicas andaluzas sobre el total de los ingresos de operaciones no financieras en el periodo

2002 a 2014, fueron inferiores en más de un 9% a los registros medios del SUPE que se cifraron en el 12,6%, frente al 11,27 % logrado por el SUA. En este punto, resulta preciso que el nuevo modelo de financiación asuma mayores compromisos para reconocer los esfuerzos que desde las diferentes universidades andaluzas se están haciendo para diversificar las fuentes de financiación, así como para ampliar los recursos procedentes de la prestación de servicios universitarios ajenos a los generados por la matrícula de enseñanzas oficiales.

Comparativamente, el SUA ha visto aumentar su participación tanto en la financiación neta como en el total de los gastos de operaciones no financieras del SUPE en 2,2 y 2,9 puntos porcentuales para los valores de los años 1998 y 2014, situándose en registros próximos al 20 por 100. Dado que la presencia de la matrícula de las enseñanzas de grado del SUA en el total de las universidades públicas españolas se alterado al alza poco más de medio punto porcentual(20,28% al 20,73% en los cursos académicos 1998/99 y 2014/15, respectivamente), cabe deducir que las ganancias de participación registradas en estos años son debidas a una mayor actividad investigadora y a un encarecimiento de la prestación de los servicios docentes por pérdida de economías de tamaño que , con carácter general, ha podido ocasionar la oferta redundante de enseñanzas oficiales.

El gráfico 6, muestra los valores de dos indicadores de actividad financiera referidos, uno, al gasto de funcionamiento por alumno matriculado y, otro, al esfuerzo público autonómico por alumno matriculado en los años 2002 a 2014. En relación con los gastos de funcionamiento, que registran los gastos de personal y los gastos en bienes y servicios (capítulos I y II del presupuesto de gastos), señalar que el SUA ha prestado los servicios docentes con un gasto medio por alumno equivalente al 87,88% al realizado de media por el agregado de las universidades públicas presenciales españolas, solo la UCO ha alcanzado un gasto de funcionamiento por alumno superior al valor medio del SUPE. En el marco de las universidades andaluzas la brecha existente entre las instituciones que ocupan los valores máximo y mínimo del gasto de funcionamiento por alumno se sitúa en 28,65 puntos, lo que nos está indicando que la Universidad de Córdoba ha realizado un gasto de funcionamiento por alumno superior en más de una cuarta parte al que ha registrado la Universidad de Jaén. No obstante, para el 78,51 % de los alumnos matriculados en el SUA su gasto de funcionamiento medio se limita a una diferencia de solo 5 puntos, con lo que puede afirmarse que existe una elevada homogeneidad en los recursos financieros aplicados para el desarrollo de la actividad docente. Las mayores asimetrías son debidas a las diferencias observadas en el desempeño de la actividad investigadora y a la presencia de diferentes campus que diversifican la oferta de enseñanzas y reducen el tamaño medio de la matrícula por título de grado.

El indicador financiero que mide el esfuerzo público por alumno a través de las transferencias corrientes y de capital (conceptos presupuestarios 450 y 750 del presupuesto de ingresos), alcanza de media valores muy próximos (97,35%) al valor de referencia del SUPE, lo que resulta una prueba objetiva de la intensidad del esfuerzo público realizado en los años de vigencia del modelo de financiación para equiparar el SUA con los valores medios del conjunto de las universidades públicas presenciales españolas. A nivel de las instituciones andaluzas la brecha que mide el esfuerzo público por alumno en los diferentes centros universitarios de Andalucía se ha estrechado considerablemente y se sitúa en 20,47 puntos, cuando previa a la aprobación del modelo de financiación estas diferencias eran superiores a los 60 puntos. En consecuencia, cabe afirmar que el propósito de equipar el nivel de subvención pública por alumno que explícitamente se reconocida como un objetivo justificativo de la presencia de un modelo de financiación se encuentra muy avanzado en su solución. Estoy en el convencimiento de que si la asignación de fondos públicos se hubiese realizado diferenciando las funciones docentes e investigadoras y atendiendo a indicadores objetivos de la actividad y de los resultados alcanzados en cada uno de estos dos desempeños, las diferencias de financiación pública probablemente no serían menores que las que ahora se observan, pero serían el resultado de las diferencias productivas que caracterizan a nuestras universidades.

El SUA está lejos de disponer de la suficiencia financiera con la que desde hace años cuenta los sistemas universitarios más avanzados de Europa y donde el compromiso con el conocimiento y la innovación queda reflejado en los presupuestos que anualmente aprueban sus gobiernos para esta finalidad. El 1,5% del PIB regional que se reclama como referencia de suficiencia financiera para nuestras universidades solo será posible de alcanzar si los responsables institucionales multiplican sus esfuerzos para diversificar las fuentes de financiación y se extiende la dedicación investigadora utilizando la capacidad de que dispone cada una de las universidades andaluzas. En este punto, la financiación autonómica no puede y ni debe ser neutral.

Afortunadamente, los sistemas de información universitaria han avanzado considerablemente y hoy se pueden diseñar escenarios de financiación conociendo la realidad objetiva que identifica a cada universidad en sus diversos desempeños, con lo que un acertado diagnóstico de la situación actual es imprescindible para establecer los mecanismos de asignación del próximo modelo de financiación universitaria. Igualmente, considero muy conveniente determinar unas estructuras de costes estándar para cada modalidad de enseñanza- grado y máster- que permitan conocer cuál debería ser la financiación pública que le correspondería recibir a cada universidad atendiendo a la actividad académica desarrollada, así como las referencias de financiación que serían de aplicación para la actividad investigadora desempeñada por las diferentes universidades. Este sería el principal bloque de financiación que se vería complementado por las partidas correspondientes a la financiación estructural y

por las dotaciones asignadas a la financiación destinada a programas de mejora de la calidad institucional. El resultado de la aplicación de estos criterios debería contrastarse con la participación financiera que cada universidad andaluza ha registrado de media en los años de vigencia del actual modelo de financiación y las desviaciones positivas y/o negativas serían objeto de estudio para, en cada caso, fijar un régimen transitorio que permita adecuar la financiación pública recibida a la determinada por el modelo de financiación.

En última instancia, los incrementos de financiación pública deben justificarse por aumentos y/o mejora en los servicios universitarios que cada universidad pueda objetivar. La implicación de los responsables institucionales para trasladar a los presupuestos de las diferentes unidades de producción- centros, departamentos y grupos de investigación-los criterios que determinan la financiación pública institucional, resulta muy conveniente para alinear el conjunto de las unidades de la universidad con los principios y con los objetivos que inspiran al modelo de financiación. No me parece adecuado que la continuidad del modelo de financiación se realice aceptando las necesidades de financiación que cada universidad requiere en estos momentos para poder prestar sus servicios, aun reconociendo la obligatoriedad que tienen las universidades de preservar el equilibrio en el conjunto de sus operaciones no financieras. Aceptar de partida para el reparto de la financiación autonómica que más del 80% se encuentra asignada por la evolución financiera manifestada por las universidades en los últimos años, supone aceptar sin más las posibles ineficiencias que puedan haberse generado hasta la fecha, aunque se considere factible aplicar mecanismos de corrección en un periodo de transitoriedad a determinar para cada caso.

Para finalizar, no quisiera dejar de señalar, aunque sea con suma brevedad, los retos que para el futuro inmediato tiene el SUA, al margen de la suficiencia financiera, que se manifiestan en sus diferentes ámbitos funcionales. Resulta necesario racionalizar la oferta de enseñanzas de grado y máster, procurando aumentar la tasa de participación de alumnos que cursan un máster que resulta notablemente inferior a la media de los países europeos(8% y 20% en Andalucía y la UE-21); es preciso diseñar una estrategia que permita aumentar la demanda académica procedente de fuera del territorio regional, especialmente la que tiene su origen en países extranjeros; la movilidad internacional de nuestro profesorado también es perentorio poder abordarla, aunque soy consciente de las limitaciones y riesgos que existen desde el plano laboral. Las actuaciones dirigidas a mejorar los rendimientos académicos y a reducir las tasas de abandono del estudio inicialmente elegido, por su incidencia en la eficiencia del gasto público, deben reforzarse e introducirse en los contratos programas de centros y departamentos universitarios. Igualmente, es inaplazable generalizar la aplicación de normas de progreso y permanencia para los estudiantes con criterios menos lasos que los que vienen aplicando actualmente algunas de nuestras universidades. Por último,



la preocupación por la empleabilidad de los titulados universitarios no puede quedarse en la agenda de los responsables institucionales, es preciso alinear los planes de estudio y los procesos de aprendizaje con las necesidades funcionales que demanda el mercado laboral.

En el campo de la investigación y de la transferencia de conocimiento los retos del SUA son más evidentes y su nivel de partida es aún más débil. La generalización de la actividad investigadora al conjunto del PDI con capacidad académica para su desempeño, ha de ser la prioridad de todos los responsables institucionales. Paralelamente, se deben de abrir los estrechos canales de conexión universidad-empresa y viceversa para mejorar la capacidad competitiva de nuestro tejido productivo, dado que en este punto los avances apenas resultan perceptibles y las estructuras creadas por las universidades tienen una clara dimensión administrativa que mayoritariamente desconocen las necesidades de las empresas y, en muchos casos, tan siquiera disponen de una relación de las capacidades de sus propios investigadores. En este apartado las mejoras que hay que introducir en la gestión institucional de la investigación se resuelven con la incorporación o creación de unidades administrativas con alto grado de cualificación técnica y un considerable nivel de especialización.

Por último, es preciso aceptar que la dimensión productiva y financiera de nuestras universidades hacen poco factible que puedan estar ocupando posiciones de preferencia en los ránquines internacionales. Para este resto, los responsables institucionales tienen que ser selectivos para posicionar las referencias que destaquen en el ámbito regional y, a su vez, cooperantes para agregar esfuerzos que les permitan avanzar en el ámbito internacional. La política universitaria debe estar presidida, de un lado, por una gestión con criterios de equidad interinstitucional y eficacia en la aplicación de los recursos financieros. De otro lado, deber ser capaz de ejercer el liderazgo que le permita afrontar con garantía de éxito los grandes temas que afectan a nuestro presente y que condicionan el futuro del Sistema Universitario de Andalucía. Fallar en lo primero o renunciar a lo segundo conduce irremediablemente al fracaso.