



La permanente insuficiencia del presupuesto de la Universidad

Angel Ortí Lahoz

*Catedrático de Teoría Económica de la Universitat de València
Ex-ViceRector. Ex-Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*

El sistema público de enseñanza universitaria en nuestro país, a principios de la década de los setenta, entre otros aspectos se caracterizaba por su homogeneidad y estricta dependencia administrativa del Ministerio de Educación, el cual distribuía sus asignaciones presupuestarias con criterios poco transparentes y discrecionales. Sin embargo, a lo largo de las dos décadas transcurridas, ha experimentado un conjunto de transformaciones tan amplio y profundo, que hoy día es probablemente más oportuno hablar en términos de su diversidad y heterogeneidad.

En algunos casos el proceso de transformaciones comenzó con la presión asociada a la lucha por la democratización de nuestro sistema político, y en ciertas universidades se impulsaron tímidos intentos de reforma, al margen de la legalidad entonces vigente, que fueron ampliándose hasta la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria de 1983.

En este contexto, merece la pena señalar el largo periodo de tiempo transcurrido entre la aprobación de la Constitución de 1977 (que reconocía el principio de autonomía universitaria y su regulación formal en la citada Ley), y el dilatado proceso de su articulación práctica, que se inició con los *Claustros Constituyentes* que elaboraron sus respectivos Estatutos y, por fin, culmina en

la ansiada, esperada y controvertida reforma de los Planes de Estudios. Actualmente es el tema central de preocupación en nuestras universidades.

Entre tanto, algunas comunidades autónomas han asumido la competencia en la materia, los sistemas de selección del profesorado se han modificado en profundidad y

por último, la creciente masificación universitaria ha impulsado la creación de nuevas universidades y centros tanto por el gobierno central como por los de las comunidades autónomas.

En definitiva, esta somera descripción muestra la diversidad y heterogeneidad apuntadas, y constituye el punto de partida de la breve reflexión que sobre el proceso de asignación y uso de los caudales públicos en la enseñanza universitaria me permito plantear.

En la actualidad, las autoridades administrativas de tutela deben hacer frente de forma generalizada y recurrente, a constantes peticiones de los órganos de gobierno de las Universidades, que demandan incrementos de las subvenciones presupuestarias, en virtud de una situación de la precariedad y/o insuficiencia de los medios disponibles. En cambio, es innegable el notable y significativo crecimiento de los recursos puestos a disposición de los gestores universitarios en estos últimos años.

Ante esta aparente contradicción, hay que preguntarse si existen circunstancias, situaciones o comportamientos en el ámbito universitario que generen o fomenten esta situación permanente de reivindicación y exigencia de mayores recursos. En base a mi experiencia personal como gestor universitario, es posible sostener que en el desarrollo y consolidación de la autonomía universitaria cabe detectar una serie de comportamientos y prácticas que explican, en parte, la dinámica apuntada.

Las universidades en el legítimo ejercicio de su reconocida autonomía, han tomado a lo largo de esta última década muchas decisiones que significaban incrementos más o menos importantes de sus necesidades financieras. En la inmensa mayoría de los casos, no tenían asegurado de antemano el adecuado incremento de las subvenciones concedidas. Como ejemplos relevantes cabe citar entre otros, los siguientes:

- Los procesos de consolidación del profesorado no numerario reflejados en los estatutos de algunas universidades.
- La admisión de estudiantes y su régimen de permanencia.
- El proceso de reforma de los planes de estudios de las antiguas titulaciones, con un pretendido coste cero de implantación.
- El deseo generalizado de todas las instituciones de implantar nuevas titulaciones y doctorados.

En general, los poderes públicos han sido mucho más sensibles a la creación de nuevas universidades y centros, mediante una discreta política de inversiones, que a la ampliación de las subvenciones para los gastos corrientes que suponen unas adecuadas plantillas de personal y gastos de funcionamiento suficientes.

Estas actitudes y comportamientos globales por parte de las universidades y los poderes públicos res-



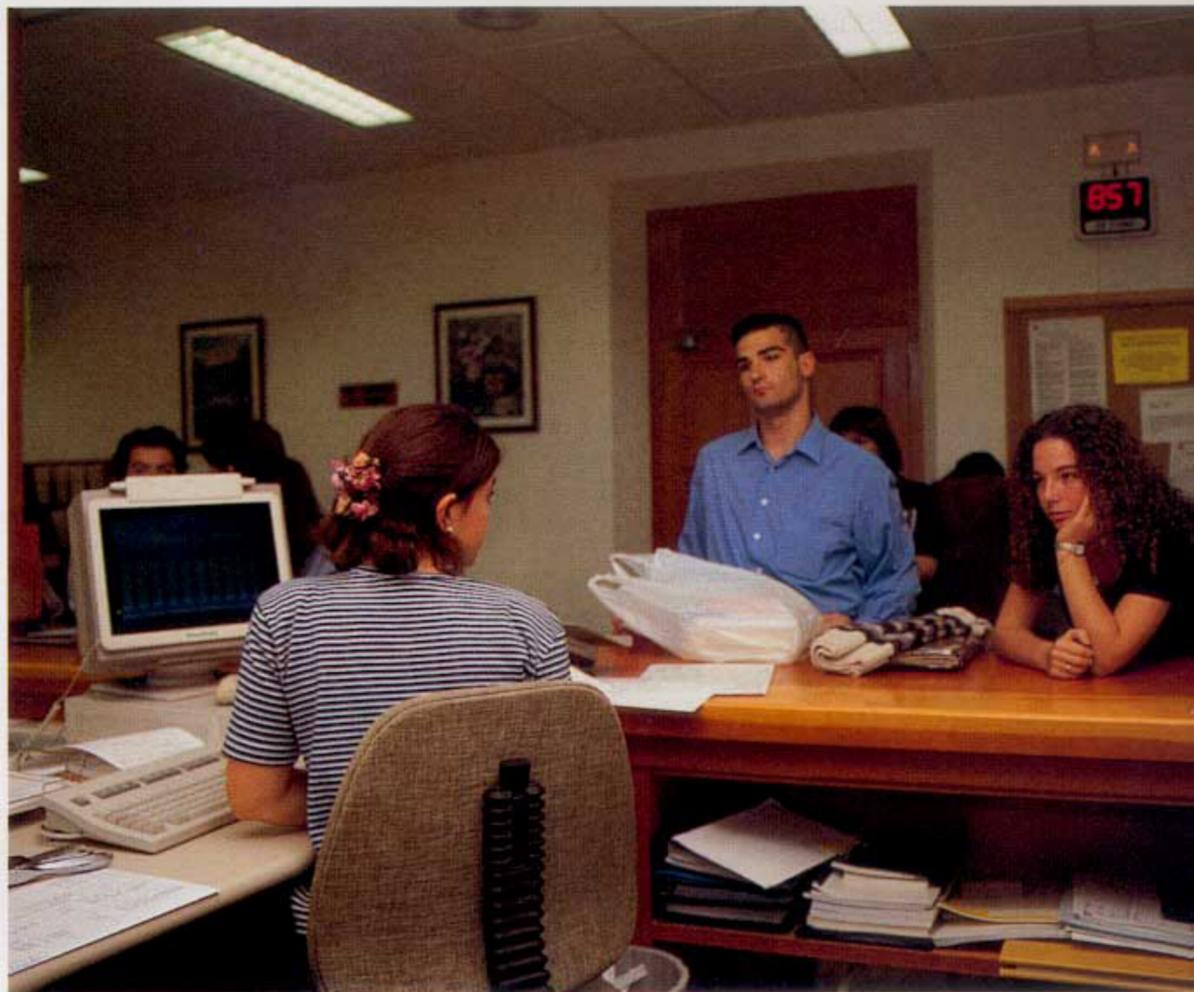


ponden en gran medida a las aspiraciones y objetivos específicos de cada una de las partes, y muestran una cierta coherencia lógica que, quizás, no es conveniente ignorar.

La Ley de Reforma Universitaria permite un amplio margen de autonomía en la configuración democrática de sus estructuras gobierno colegiado y unipersonal. En muchos estatutos las reglas de distribución de dicho poder entre colectivos universitarios, órganos de gobierno, centro y comisiones, ha significado una distribución tan compleja y difusa del poder y de las responsabilidades, que el funcionamiento cotidiano y la toma de decisiones exige el uso de una gran cantidad de tiempo y esfuerzos. Estas circunstancias han supuesto un creciente rechazo a la participación en la gestión universitaria de amplios sectores de su personal docente e investigador, y una *cierta especialización* por parte de algunos grupos, muchas veces minoritarios, que son quienes de hecho controlan el funcionamiento real.

En la universidad los procesos electorales internos tienen un grado de personalización mucho más significativo que los existentes en la sociedad civil, y sus resultados pueden afectar de forma más inmediata y decisiva en el futuro profesional de sus participantes. En este contexto el margen de maniobra y la capacidad de abordar reformas y proyectos para asegurarse la estabilidad y permanencia en el poder se ven obligados a contemporizar con posturas y planteamientos muy heterogéneos y contradictorios.

En algunas situaciones concretas, los órganos de gobierno universitario asumen y apoyan peticiones cuya realización exigen unos medios que no disponen o que, difícilmente podrán disponer. Ante esta situa-



ción de probable incumplimiento, más pronto o más tarde, terminan por dirigir sus reivindicaciones y peticiones presupuestarias hacia las autoridades de tutela antes que evaluar si sus propuestas eran adecuadas y atendían a los fines y exigencias del servicio público que es la educación superior.

A su vez, las autoridades políticas tienden a buscar una rentabilidad inmediata de sus decisiones y por tanto, prefieren inaugurar nuevas instalaciones antes que plantear y apoyar estrategias de reestructura-

ción y modernización de futuro con resultados a medio y largo plazo.

En otras palabras, los que en el seno de una universidad toman las decisiones que generan incrementos del gasto, suelen estar totalmente desvinculados de aquellos que fuera de ella tienen la responsabilidad política de proveer los recursos necesarios para poder llevar a cabo las decisiones tomadas.

Estas actitudes y prácticas asimétricas, explican buena parte de la *permanente insuficiencia* de las transferencias consignadas para las universidades en los presupuestos gubernamentales. En mi opinión, existen al menos dos circunstancias complementarias que refuerzan este fenómeno.

En primer lugar, cuando los representantes de cualquier universidad solicitan un mayor esfuerzo presupuestario en su favor, suelen poner un gran énfasis en lo siguiente:

Los poderes públicos han sido más sensibles a la creación de nuevas universidades que a la ampliación de las subvenciones

- ✗ Las necesidades reales de sus centros y enseñanzas más masificadas, y la falta de espacio y medios para la investigación.
- ✗ La situación de agravio comparativo respecto de otras universidades.

Esta argumentación se apoya en realidades difícilmente objetables y constituye un sólido elemento de presión hacia las autoridades políticas.

En segundo lugar, cuando en el seno de cualquier universidad se debate la configuración y distribución interna de su presupuesto, se desencadena una dinámica muy peculiar. En efecto, la distribución y configuración del poder político interno incide muy directamente en la conformación de las plantillas de personal, en los criterios de distribución del Capítulo II por Centros y Servicios, y por último, en la definición de los objetivos prioritarios en la docencia y la investigación.

Por desgracia, con excesiva frecuencia se produce una radical contradicción entre los argumentos utilizados para recabar fondos hacia el exterior y los criterios internos utilizados para su utilización real. Además, los tensos y largos debates de las comisiones económicas, de las juntas de gobierno y los claustros que aprueban los presupuestos cuando llegan a cualquier tipo de acuerdo global, suelen incluir, casi siempre, acuerdos complementarios probablemente los únicos tomados por unanimidad, que exigen y reivindican incrementos en el montante de las subvenciones recibidas.

En virtud de la legislación vigente, las autoridades administrativas de tutela tienen un margen de actuación bastante limitado, ya que tan sólo pueden decidir como distribuyen entre las universidades que

tutelan los recursos ordinarios consignados en su presupuesto, y que tipo de políticas desean impulsar en temas tan concretos como las inversiones en infraestructuras de diverso tipo; en los programas de formación del profesorado y en el fomento de la investigación.

**Las
universidades
deberían aceptar
la evaluación
externa sobre la
forma y calidad
en que prestan y
desarrollan sus
servicios**

Por el contrario, las posibilidades de incidir sobre el proceso interno de distribución y uso de la subvención ordinaria, en virtud de la LRU y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre las competencias de los consejos sociales, son excesivamente limitadas ya que difícilmente permiten comprobar si el uso real de los fondos atiende de forma específica las necesidades para los que fueron solicitados.

A mi juicio, para poder incidir de forma positiva en la dinámica descrita de *permanente insuficiencia presupuestaria* sería necesario diseñar programas de actuación a medio plazo que, además de fijar claramente unos determinados objetivos, incluyeran mecanismos de planificación presupuestaria plurianual que incentivaran y premiaran, a lo largo de todo el proceso, a aquellas instituciones que se comprometieran en la realización de los objetivos prioritarios establecidos por los poderes públicos.

Las universidades deberían ser las primeras interesadas en promo-

ver este tipo de *programas marco*, lo cual les permitiría establecer una adecuada planificación estratégica interna que en la actualidad no pueden abordar por muchas de las limitaciones y condicionantes comentados. También deberían estar dispuestas a aceptar algún tipo de evaluación externa sobre la forma y calidad en que prestan y desarrollan sus servicios, ya que el actual control y supervisión de los Tribunales o Sindicaturas de Cuentas se limitan principalmente a un estricto control de legalidad.

Por último, conviene recordar en esta dirección, la iniciativa del anterior Gobierno de la Generalitat Valenciana que promovió y aprobó, poco antes de las últimas elecciones autonómicas, un Plan Plurianual de Inversiones y Financiación de las Universidades. En las distintas fases de su presentación y discusión, se constató la heterogeneidad y diversidad de nuestras universidades, así como las tremendas dificultades que existen para definir criterios cuantitativos y cualitativos que fueran relevantes y asumibles por los agentes implicados en el proceso de programación, planificación presupuestaria plurianual y evaluación en sus distintas etapas. Sin embargo, constituye un primer intento que debería profundizarse y no caer en el olvido, a pesar de sus limitaciones y las fuertes críticas que ha suscitado en el seno de la comunidad universitaria valenciana.

Es evidente que las cuestiones apuntadas en el párrafo anterior son de una trascendencia y relevancia que desborda ampliamente el ámbito de esta breve colaboración. Aún así, espero que algún día serán abordadas con la profundidad que merecen porque en mi opinión es probablemente la única vía posible para configurar unos presupuestos universitarios adecuados y suficientes.

