

2.3 El finançament universitari. Els contractes-programa

L'actual ordenament jurídic estableix que les universitats han de gaudir d'autonomia econòmica i financera i que, a aquests efectes, hauran de disposar dels recursos suficients per al desenvolupament de les funcions que els han estat atribuïdes. Així mateix, determina que les CCAA fixaran la subvenció global anual que els hi correspon i autoritzaran les despeses de personal docent i no docent.

Ningú no discutia, doncs, que el finançament universitari havia de ser bàsicament públic i que s'havia d'anar apropant progressivament al dels països més avançats del nostre entorn. Però la temptació d'instal·lar-se en la dinàmica de la permanent insuficiència de recursos per explicar els problemes, abans d'analitzar, moltes vegades, si les propostes són adequades i responen a les exigències del servei que es vol donar, és sempre present en aquest àmbit. Moltes vegades només ens fixem, des del punt de vista pressupostari, en el tema dels dèficits o els increments necessaris, del que són les entrades al sistema, i ens preocupem poc de les sortides, és a dir, del rendiment acadèmic, de si els recursos disponibles estan prou optimitzats. O ens preocupem molt de l'oferta, que té uns costos elevats, sense pensar si aquesta oferta respon a una demanda social real o trobarà encaix en el mercat de treball.

En conseqüència, el sistema de finançament públic no podia ser només una manera de repartir recursos entre les universitats, uns recursos creixents (figura 2) però d'altra banda limitats, sinó que havia de constituir un autèntic incentiu per a la millora de les seves funcions docents i de recerca. Hi havia, a més, una sèrie de greuges comparatius, en part fruit dels dèficits històrics de finançament de les universitats, que no es podien resoldre sense uns criteris clars, establerts de comú acord. Per això, després de la creació de les noves universitats i coincidint amb l'expansió general del sistema, es va iniciar un procés de discussió per tractar de definir uns principis d'assignació de recursos basats, d'una banda, en l'equitat, és a dir, en criteris objectius i transparents, i, de l'altra, en l'estímul de l'eficiència i la qualitat.

El finançament universitari havia de tenir una part estable, hereva de

la subvenció corrent consolidada que, conjuntament amb el finançament procedent de les matrícules, havia de garantir el funcionament ordinari de la universitat i, una segona part, variable, vinculada a la consecució d'uns objectius prèviament establerts de comú acord entre la Universitat i l'Administració. D'altra banda, el finançament majoritari de l'administració no era incompatible amb la necessitat que les universitats públiques haguessin d'intentar diversificar les seves fonts de finançament, captant recursos externs de la societat civil, en forma de serveis, convenis o donacions (figura 4).

Figura 4. Finançament universitari

Fonts de finançament	Distribució de fons	Criteris
Finançament públic <ul style="list-style-type: none"> • Subvenció corrent • Inversions 	Finançament bàsic	Equitat <ul style="list-style-type: none"> • Objectivitat • Transparència
Preus (matrícules)		Eficiència
Altres ingressos <ul style="list-style-type: none"> • Serveis • Donacions 	Finançament per objectius	Qualitat

Després de llargs debats, tant en el camp acadèmic com en el parlamentari, finalment, l'any 1996 es varen concretar aquests plantejaments amb la formulació d'un contracte-programa de caràcter plurianual, acordat entre l'administració i cadascuna de les universitats, que havia de permetre introduir aquells principis d'equitat, objectivitat i transparència en l'assignació dels recursos, en funció dels estudis que havien d'impartir, del seu grau d'experimentalitat i de les capacitats que tenien reconegudes, i, a l'hora, estimular l'assoliment d'objectius en l'àmbit de

la docència, la recerca i la gestió. Una fórmula que era totalment innovadora a l'Estat espanyol.

El contracte-programa distribuïa el finançament en un component bàsic i un altre per objectius (figura 5). La seva elaboració obligava a la universitat a redactar un *Pla estratègic de millora de la qualitat*, en el qual es podien recollir o definir estratègies pròpies i diferenciades per a cada universitat. En el Pla s'havien de definir uns indicadors per fer-ne el seguiment i avaluar-ne el seu compliment.

Entre aquests indicadors podem assenyalar, per exemple:

—Pel que feia a la docència:

- La millora del flux d'estudiants, amb l'increment consegüent del nombre de titulats en relació amb els ingressats, garantint naturalment els continguts formatius.
- La millora de la inserció laboral dels titulats.
- La formació continuada, d'acord amb les necessitats d'especialització i actualització de coneixements.

—Pel que feia a la investigació:

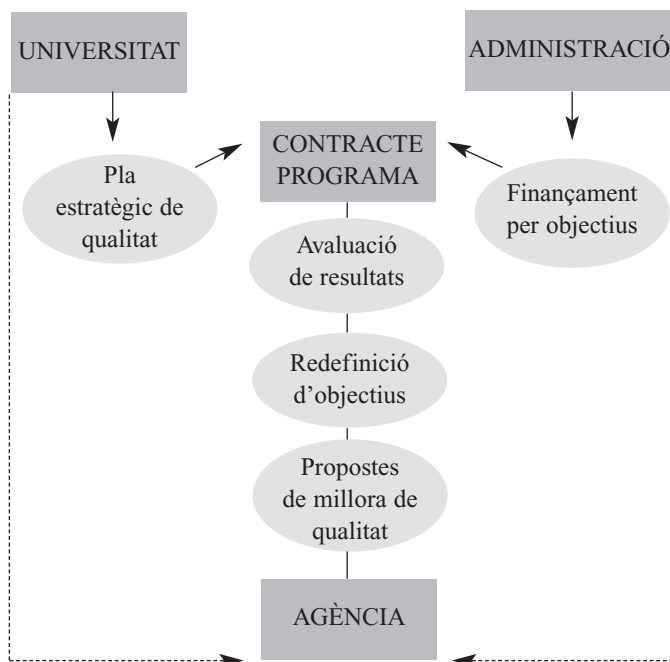
- Tesis llegendes i treballs publicats per departaments.
- La transferència dels resultats de la investigació i l'enfortiment de les relacions entre la universitat i els sectors productius.

—Pel que feia a la gestió:

- L'aprofitament més eficient dels recursos humans i materials dels quals es disposava

Aquests resultats s'havien de poder comprovar rigorosament mitjançant auditories externes, que s'encarregarien a l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya, que s'havia creat al mateix temps (figura 5).

Figura 5. Elements pel desplegament i seguiment del contracte-programa



Els contractes-programa eren, doncs, uns instruments de finançament per objectius, i també uns instruments d'observació, de diagnòstic, de planificació i d'adopció de decisions conjuntes entre el departament competent en matèria d'universitats i les pròpies universitats. La informació i l'assignació de recursos eren, sens dubte, els dos eixos bàsics sobre els quals girava la correcta aplicació del contracte-programa.

Aquesta nova forma contractual obligava, tant a la universitat com a la Generalitat, a un canvi de mentalitat i de manera d'actuar. En efecte, de la discussió anual del pressupost, que consistia a renovar o no el finançament aconseguit l'any anterior amb criteris bàsicament incrementalistes, es passava a un diàleg sobre els objectius que havia de complir la universitat, els resultats que havia d'aconseguir en un període de quatre anys, tant en termes quantitius com qualitius, i el volum de

recursos que s'assignaven a les finalitats que s'havien previst, tot aconseguint una major transparència de la informació. Sens dubte, el fet que el contracte fos quadriennal donava als equips de govern de les universitats un horitzó de major tranquil·litat a l'hora de planificar les seves activitats.

La introducció d'aquesta fórmula també havia de deixar sentir els seus efectes sobre el funcionament intern de la universitat pel fet que implicava la participació i el compromís de les diverses unitats estructurals i dels professors, estudiants i personal administratiu en l'objectiu de millora del servei i fer-los conscients de la relació entre recursos i resultats.

En acabar la vigència dels primers contractes es constatà l'assoliment de resultats positius a totes les universitats, com una millora del flux d'estudiants, de la productivitat de la recerca i de la transferència de resultats i de coneixements, de l'enfortiment de les relacions entre les universitats i la societat, en general, i el món econòmic, en particular, i de l'aprofitament més eficient dels recursos humans i materials, així com una major integració a la societat de la informació.

Malgrat aquests avenços, els criteris d'assignació de la despesa corrent continuaven essent motiu de debat i controvèrsia, per la qual cosa es continuà treballant, conjuntament amb les universitats, en la recerca d'un **nou model de distribució del finançament universitari**. Durant l'any 2002 s'endegà el nou model, que establia criteris objectius en el repartiment de les disponibilitats pressupostàries. El nou model s'estructurà en cinc grans apartats: en primer lloc, una subvenció fixa, igual per a cada universitat; en segon lloc, una subvenció bàsica, repartida d'acord amb quatre indicadors (nombre de crèdits matriculats, nombre d'estudiants de nou accés, nombre de titulats i superfície construïda); en tercer lloc, una subvenció derivada, per finançar algunes despeses relacionades amb la contractació del personal docent i investigador de cada universitat; en quart lloc, una subvenció estratègica, com a finançament addicional per fer front a objectius estratègics de política universitària i, finalment, una subvenció per concurrència, amb convocatòries públiques, per finançar actuacions que afectaven simultàniament a totes les universitats.

L'aplicació del model preveia un període de transició que garantia que cap universitat perdés finançament. A la Taula 2 es concreta l'estructura de les transferències corrents a les universitats públiques catalanes l'any 2003. A més, la UOC rebé una transferència de 17.356.000 euros, amb la qual cosa, el total de transferències de la Generalitat fou de 541,5 milions d'euros, quasi bé 4 vegades més (en euros constants) que el 1986, quan assumí la competència en universitats.

Taula 2. Transferències corrents a les universitats catalanes segons el model de finançament. Any 2003 (en milers d'euros)

	UB	UAB	UPC	UPF	UdG	UdL	URV	TOTAL
Subvenció fixa	1.530	1.530	1.530	1.530	1.530	1.530	1.530	10.710
Subvenció bàsica efectiva	138.115	86.111	87.356	21.350	26.399	22.780	29.885	411.996
Subvenció derivada	16.320	11.020	8.723	3.701	2.492	1.911	2.963	47.129
Subvenció estratègica	16.857	5.824	7.218	13.505	2.754	1.908	3.346	51.412
Subvenció competitiva	721	689	590	438	122	119	173	2.851
TOTAL	173.543	105.175	105.417	40.523	33.297	28.247	37.898	524.099

Finalment, i responent a una llarga demanda de la comunitat universitària, el 2003, la Llei d'Universitats de Catalunya incorporà un compromís de finançament fins l'any 2010, que comportava un increment, en termes reals, del 30% de la subvenció corrent, per consolidar el sistema i apropar-lo als estàndards dels països del nostre entorn. Això va ser possible per la disponibilitat de majors recursos, gràcies al nou model de finançament pactat el 1995 i pel fet que ja s'havia consolidat la gran expansió del sistema dels anys 90.