



LÍNIES PRESSUPOSTÀRIES

2005

Reunió del Claustre

12-novembre-2004

LÍNIES PRESSUPOSTÀRIES 2005

Si, ara fa un any, al novembre del 2003, el marc financer i polític en què es podien inserir les grans línies per a l'elaboració del pressupost per a l'exercici 2004 eren inquietants, a causa de la incertesa en què la Generalitat Valenciana estava sumint ja llavors les universitats públiques del seu àmbit territorial, un any després, transcorregut completament un exercici estèril, caracteritzat per una falta de decisions del govern autonòmic, les expectatives que es tenen en el sector són, en aquest moment de l'any en què cal elaborar el projecte de pressupostos per al 2005, molt negatives.

Cal recordar que l'últim Pla plurianual de finançament va ser aprovat en 1999 i va finalitzar la seua vigència el 31 de desembre de 2003 sense que fóra substituït per cap altre pla plurianual de finançament.

Cal recordar també que el Pla de 1999 va millorar el finançament de les universitats en relació amb el període anterior, i així va ser reconegut per totes les universitats al seu dia. No obstant, en la seua aplicació real va anar gradualment defraudant les expectatives que s'hi havia dipositat pels tres grans motius que fa un any es van descriure i que, atès que es troben encara sense resoldre, es reproduïxen a continuació:

...«a) En primer lloc, el finançament públic de les universitats ha sigut globalment menor que el que establia el mateix Pla. Els motius més importants són:

- 1. La falta d'actualització anual dels increments definitius del PIB sobre la taxa prevista inicialment en el quadre macroeconòmic dels pressupostos generals de l'estat.*
- 2. Els preus públics fixats pel govern valencià no han arribat al percentatge sobre el finançament total previst en el Pla Plurianual i ha recaigut sobre les universitats el finançament d'una part de les polítiques socials de la Generalitat.*
- 3. L'aparició de nous conceptes de cost derivats de la normativa estatal i autonòmica que no estaven contemplats en el PPF.*

4. L'establiment d'una subvenció pública que és proporcional al nombre d'estudiants equivalents, mentre que els costos reals de les universitats tenen un component variable d'acord amb el nombre d'alumnes, que és relativament baix, atès que a curt i mig termini la major part dels costos de les universitats són fixos. (Aquest últim element ha afectat de manera significativa les universitats que més han disminuït en nombre d'alumnes durant el període).

b) En segon lloc, la distribució del finançament entre les distintes universitats ha provocat des del primer any de la seua aplicació unes asimetries que, en alguns casos, han generat importants desequilibris financers sense que fora possible la seua reconducció durant el període per falta de vies de participació adequades.

c) Finalment, el component del finançament lligat a objectius no ha complert la seua finalitat essencial de promoure la millora de la qualitat a les universitats i, ni de bon tros, d'estimular la transformació dels seus sistemes de gestió. La causa fonamental consisteix, essencialment, en el fet que la Conselleria ha demostrat que no posseeix la concepció de cap model d'excel·lència conegut, sobre la base del qual es pogueren establir racionalment els incentius financers adequats a les universitats. La veritat és que el que s'ha produït ha sigut que es minimitze l'esforç financer previst per a aquesta finalitat i que es destine el sobrant a altres propòsits aliens al Pla de Finançament. En conseqüència, la determinació anual del finançament lligat a objectius s'ha convertit essencialment en un mer exercici burocràtic i extremadament complex que ha imposat la Conselleria a les universitats. Els resultats de la seua aplicació són aleatoris i per això imprevisibles, perquè el seu import no depèn exclusivament de l'esforç que faça una universitat per millorar la seua qualitat, sinó que, absurdament, està influït pel comportament d'altres agents, les altres universitats, i per la mateixa Direcció General d'Universitats, sense atendre a les prescripcions de qualsevol model d'avaluació de la qualitat que siga conegut, contrastat i acreditat.

D'altra banda, aquest any també finalitza la vigència del II Pla d'Inversions de la Generalitat sense que, més enllà de les bones paraules de les noves autoritats del govern valencià emanades de les eleccions celebrades al maig passat, les seues intencions s'hagen materialitzat en cap document formal».

La situació actual, al novembre del 2004, d'inexistència de cap pla plurianual de finançament negociat entre la Generalitat Valenciana i les universitats públiques que els proporcione un marc de finançament estable i conegut, com es feia des de 1993, és el resultat d'una incomprensible falta de negociació efectiva entre les universitats públiques valencianes, d'una banda, i la Generalitat, d'una altra, les diferents línies de comportament del qual es perceben diàfanament si s'observen les actuacions de cada una de les parts al llarg dels dos últims anys:

- A finals del 2002 i principis de 2003, últim any de vigència de l'anterior Pla plurianual de finançament, les universitats proposen a la Generalitat a través de la Direcció General d'Ensenyaments Universitaris iniciar la negociació del nou PPF que hauria d'entrar en vigor l'1 de gener del 2004, atès que en els dos plans plurianuals anteriors (firmats en 1994 i 1999, respectivament), el procés negociador va tenir una durada aproximadament d'un any en ambdós casos. No obstant, des de la Generalitat es va suggerir a les universitats que, pel fet que al maig d'aquell any tindrien lloc les eleccions autonòmiques, el més raonable era esperar que se celebraren les dites eleccions per a, posteriorment, dur a terme la negociació del nou PPF durant el segon semestre de 2003.
- En el segon semestre de 2003, el govern autonòmic va proposar que, en lloc de negociar un nou PPF per a les universitats, era preferible negociar ràpidament una pròrroga del pla anterior per 2 o 3 anys, la qual s'aprofitaria, no obstant, per a efectuar la correcció d'alguns dels seus defectes, i els efectes de la seua entrada en vigor serien retroactius des d'1 de gener del 2004. D'aquesta manera, el sistema disposaria d'un període de temps bastant dilatat per a negociar amb tranquil·litat un nou PPF que tinguera en compte totes les qüestions derivades de l'aplicació de la LOU, de l'espai europeu, etc.. Atès que semblava raonable la proposta de la Generalitat, i no tenint tampoc una altra alternativa, les 5 universitats van acceptar el suggeriment. No obstant, a la vista que anava passant el temps sense cap iniciativa per part de la Generalitat, les 5 universitats públiques es van disposar a iniciar conjuntament els treballs a fi de facilitar el procés i consensuar prèviament entre si, si fóra possible i sempre dins dels límits financers publicitats pel govern

autonòmic, una proposta d'actualització del PPF per a ser posteriorment elevada a la Generalitat.

- Al juny del 2004, les cinc universitats aconsegueixen, amb gran dificultat, consensuar una proposta de pròrroga dins dels límits financers establits pel govern autonòmic en multitud de declaracions, tant públiques com en l'àmbit del sector, consistent en, evolucionar des de l'1% actual que va ser l'objectiu del pla de 1999, per a arribar en 3 anys a l'1,1 % del PIB, import global en què s'inclouia, a més del funcionament ordinari, una dotació per a finançar un nou pla d'inversions de les universitats. Al mateix temps, aquesta proposta aportava la integració de les diferents sensibilitats de cada universitat que constitueixen un conjunt d'entitats molt heterogeni en un equilibri molt delicat que valia la pena preservar a través de l'acceptació d'un mateix model per a les cinc universitats.
- La proposta de pròrroga consensuada per les universitats és enviada a la Generalitat per al seu estudi al juny del 2004, però d'entrada és ignorada amb el pretext que va ser enviada al conseller per correu electrònic segons explicació donada pel director general.
- Davant la sorpresa manifestada pels rectors per la falta de resposta de la Generalitat, es produeixen diverses declaracions per part del govern autonòmic en el sentit que, en breu, seria acceptada la proposta de les universitats.
- Les universitats sol·liciten que es firme el document de pròrroga dins del mes de juliol, abans de la dispersió vacacional, atès que els seus efectes es retrotrauen a l'1 de gener del 2004. La resposta va ser donada a finals de juliol pel govern autonòmic, per part del llavors conseller d'Educació, Sr. González Pons qui, en una sessió del Consell Valencià d'Universitats així com en finalitzar aquesta en declaracions a la premsa, va manifestar, i així ho recullen també els periòdics locals del 24 de juliol, que el Govern Valencià estava d'acord amb la proposta de les universitats, tant en la seua quantia global, com en tots els seus criteris de distribució, i que la firma tindria lloc a principis de setembre del 2004, en tornar de les vacances.

- No obstant, l'última setmana d'agost del 2004, es produeix un important canvi en el govern autonòmic, en virtut del qual assumeix les competències sobre universitats com nou conseller un dels cinc rectors firmants de la proposta.
- Una vegada normalitzada la nova situació, les universitats esperen que la pròrroga consensuada es firme abans de l'inici de la ronda d'inauguracions públiques del curs 2004-2005 en cada una de les universitats, però no sols no es produeix la signatura en el termini previst, sinó que s'anuncia públicament tant pel conseller com pel president de la Generalitat, que el president anunciarà l'aprovació i signatura de la pròrroga en l'acte inaugural de l'última de les universitats, en el de la Universitat Politècnica, previst per al 6 d'octubre.
- Quan per fi arriba aquell dia, ple d'expectació tant per les universitats com pels mitjans de comunicació, no es produeix cap anunci, i, en el seu lloc, la decepció, el desencant i la sensació d'haver sigut les universitats enganyades una vegada més, incomprensiblement, i sense cap motiu, es va apoderant del sector.
- Davant aquesta situació de descontent, i davant la necessitat disposar d'una manera immediata del marc financer imprescindible per a poder portar a terme l'elaboració i tramitació dels pressupostos de les universitats per al 2005, els rectors sol·liciten el 15 d'octubre una reunió amb el president de la Generalitat que, no sols no ha tingut lloc encara, sinó que ni tan sols està convocada. El fet és que fins al dia d'avui, els rectors de les universitats encara no han rebut la més mínima contestació.
- Durant les últimes setmanes es produeixen unes sorprenents declaracions públiques del govern autonòmic, a través del nou conseller d'Empresa, Universitat i Ciència, de les quals els rectors no han tingut el menor coneixement previ i les han conegut per la premsa, atès que, a diferència de tots els seus predecessors en el càrrec, en els quasi dos mesos i mig que és conseller, encara no s'ha reunit amb els rectors. En les dites declaracions el conseller manifesta que no s'estima convenient establir una pròrroga de l'antic Pla plurianual de finançament, sinó que, el més apropiat és negociar un nou PPF assegurant amb gran entusiasme que podria estar preparat cap a mitjans de l' any. (Noteu que això era exactament el que pretenien les universitats

en 2003, tant en el primer semestre com en el segon, però se'ls va negar adduint llavors la Generalitat que era preferible la pròrroga del PPF de 1999.)

Entre els efectes secundaris que tanta frivolitat està produint en el sector es troben els següents:

- Les universitats valencianes que des de 1994, amb l'aprovació del primer PPF, havien disposat d'un marc financer estable i conegut que els permetia planificar-se a curt i mitjà termini, han patit un retrocés que els obliga a funcionar malament a canvi de res, per falta de definició de la política del govern autonòmic sobre què desitja fer amb el sector.
- No posseeix cap credibilitat la promesa (i van...) de tenir un nou Pla plurianual de finançament en 6 mesos. Ni tan sols està esbossat quin serà l'escenari més probable en els àmbits social, econòmic, demogràfic, empresarial, espai europeu, preferències ciutadanes, borses d'ocupació futures, prospectiva de futur en general, etc., en el si del qual es preveu que discorrerà la societat durant els pròxims anys, i quin és el paper que han de tindre en aquest les universitats públiques en l'horitzó de la planificació (cap al 2010). Si es tractara d'una proposta seriosa, s'hi hauria d'incloure l'elaboració entre la Generalitat i les universitats d'un nou «llibre blanc» del sector o, almenys, hauria de ser actualitzat el que es va elaborar en 1998 abans de negociar-se el PPF de 1999 perquè aquell esforç és indispensable per a determinar els contorns del marc en què operarà el pretès nou Pla. (Si no es fa així: quin pla i per a què?)
- Mentre s'elabora el nou llibre blanc i, posteriorment, el nou Pla plurianual de finançament, tot això en un horitzó total d'un any i mig o dos anys, la pròrroga del pla anterior amb efectes d'1 de gener del 2004 es fa insubstituïble, i aquesta pròrroga que, tal com està recollit en el document consensuat per les 5 universitats, ha de corregir a més de la insuficiència financera, els desequilibris financers que ha provocat el pla de 1999 entre les universitats.
- Les universitats valencianes no poden perdre més temps en declaracions mediàtiques que només serveixen per a emmascarar les indefinicions de la

Generalitat en compte d'estar ajudant-los a preparar els seus sistemes de planificació i de direcció, en un marc de finançament públic estable, suficient i conegut, per a ser més competitives i donar resposta a les exigències i a les necessitats d'una societat postindustrial.

- Les universitats valencianes no han de ser enganyades públicament ni una sola vegada més, perquè no és intel·ligent posar més vegades a prova la seua dignitat institucional. No es mereixen aquest tracte.

A la vista de tot l'anterior, i tenint en compte que no s'ha negociat cap nou pla de finançament, ni ha sigut acceptat per la Generalitat Valenciana el document de pròrroga amb les actualitzacions proposades al seu dia per consens de les cinc universitats públiques valencianes, l'UJI es veu obligada, per segon any consecutiu, a elaborar una proposta de pressupost per al 2005 que té com a objecte finançar un nivell d'activitat de supervivència amb un finançament derivat de les estipulacions del Pla plurianual de finançament de 1999, l'últim any de l'horitzó temporal del pla per al qual va ser dissenyat és l'any 2003. D'aquesta manera, aquell pla serà aplicat, una vegada més, en un context socioeconòmic i demogràfic completament diferent del previst en 1988 per al període en què va ser aprovat, amb totes les disfuncions que això comporta per a les universitats, entre les quals destaca enguany la insuficiència financera.

Per tot això, tenint en compte l'evolució demogràfica, i, mentre es modifiquen per part de la Generalitat Valenciana els criteris del pla de finançament anterior que es pren com a referència, l'escenari financer per al 2005 que es preveu com més probable en el moment actual, és el següent:

- Hipòtesi sobre el nombre d'estudiants: 12.481 ETC.
- Hipòtesi sobre el creixement del PIB de 2005 respecte al de 1998 que es pren com a base: 1,510.
- Hipòtesi sobre els costos de la normativa estatal i autonòmica amb els mateixos criteris que en el PPF(1998-03): 581.978,50 €
- Hipòtesi sobre la subvenció addicional condicionada a objectius: 50% de l'import màxim teòric previst en l'anterior PPF.

Aplicant les hipòtesis anteriors al model del PPF(1998-03) sense cap modificació, ens proporcionaria un import de 50.827.575,95 €per aquest concepte.

D'altra banda, la previsió d'ingressos per taxes de matrícula i altres ingressos s'estima en 8.189.620,03 €

Sumant les dues fonts anteriors, la part del pressupost d'ingressos que denominem habitualment «genèrica» o «no finalista» a disposició dels òrgans de govern per a finançar les despeses ordinàries del pressupost de 2005 se situaria en un import al voltant de 59.017.195,98 €(nominalment semblant al del pressupost de l'any anterior que va ser de 58.155.091,96 € però molt menor en termes reals).

No obstant, a més dels ingressos «genèrics» als quals es refereixen les xifres anteriorment exposades, formen part també del pressupost inicial en uns casos, o s'inclouen posteriorment en altres, els ingressos que col·loquialment denominem ingressos «finalistes», que són aquells que rep la Universitat per a dur a terme activitats específiques. Entre aquests es troben els ingressos que obté la Universitat per activitats de I+D, els corresponents a l'execució d'obres en curs que puguem quedar pendents a data 31 de desembre de 2004 a càrrec de l'anterior Pla d'inversions de la Generalitat, els fons FEDER assignats a l'UJI, així com els diversos tipus d'ajudes i subvencions específiques públiques o privades que es reben durant l'exercici.

També enguany, igual que ocorre en els últims exercicis, podem informar que en el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat Valenciana per al 2005, que es troba en procés de tramitació i discussió en les Corts Valencianes, figura a nom de la Universitat Jaume I una quantitat contemplada com a Capítol 7 (Transferències de Capital) per a l'adquisició de terrenys per un import de 596.330 € que també s'inclouran en el pressupost.

Finalment, en relació amb la inexistència de cap pla d'inversions per a les universitats públiques valencianes, l'eventual negociació de les quals es preveu paral·lela a la del futur Pla plurianual de finançament, segueix vigent allò que s'ha expressat fa ara un any en aquest mateix òrgan de govern « ... és proposa continuar amb la negociació sol·licitada a la Conselleria d'un nou Pla d'inversions que assegure el finançament de les obres necessàries i les instal·lacions corresponents imprescindibles per acabar la construcció del

campus, de manera que la Universitat Jaume I pugui oferir a la comunitat universitària una capacitat física de prestació de serveis equivalent a la de les universitats valencianes més consolidades i, de forma urgent, la construcció del paranímf, l'ampliació del campus i la construcció de l'àrea esportiva a l'aire lliure.»

En resum:

- L'últim Pla plurianual de finançament té una concepció que és de fa 6 anys, i no hi ha cap nou pla aprovat, ni en negociació, ni tampoc s'ha aprovat la pròrroga del pla anterior sol·licitada per les universitats.
- Durant aquests anys s'han incrementat els costos i han aparegut nous conceptes de cost que no estaven contemplats, a més d'altres disfuncions del model.
- D'altra banda, la Generalitat Valenciana ha retardat l'aprovació de les noves titulacions que es van sol·licitar al seu dia, la qual cosa ha provocat que el nombre d'estudiants d'entrada es mantinga en un percentatge equivalent afectat per l'evolució demogràfica, mentre que el nombre d'estudiants ixents és major. En conseqüència, el finançament atorgat pel model disminueix en termes reals alhora que augmenten els costos.
- Si, a més de tot l'anterior, s'afegís que tampoc hi ha cap pla d'inversions per a acabar de construir el campus, l'UJI no està en condicions d'elaborar un pressupost viable per a l'exercici 2005.

Només si s'aprova en un termini de temps molt curt la proposta de pròrroga sol·licitada per les universitats en el document presentat a la Generalitat Valenciana, el qual, dins dels marges financers declarats al seu dia per les autoritats autonòmiques, incorpora al seu torn un pla d'inversions, l'UJI podria elaborar un pressupost per al 2005 que no per això passaria de ser un pressupost de sosteniment. No obstant, hauria d'establir-se la condició que s'iniciés immediatament el procés d'elaborar un nou llibre blanc del sector i que, basant-se en les seues conclusions, es duguen a terme les negociacions del futur Pla plurianual de finançament.