

ACUERDO PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

1. Introducción

El régimen financiero de las Universidades públicas, se halla descrito en el Título XI de la Ley Orgánica de Universidades (LOU) y en su versión modificada por la Ley Orgánica 4/2007 (Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades - LOMLOU). En concreto, dispone en su articulado los dos principios básicos del sistema universitario español: la autonomía universitaria y la suficiencia financiera. Se añade a lo anterior, la garantía de que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, establece como competencia compartida con el Estado la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que en todo caso incluye (...) la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respecto al principio de autonomía universitaria.

Rey

En ejercicio de esta competencia las Cortes aragonesas aprobaron en 2005 la Ley de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón (LOSUA), que en su exposición de motivos señala que la regulación del sistema de financiación de la Universidad de Zaragoza permitirá ofrecer ciertas condiciones de estabilidad y permanencia financieras a la misma, con la finalidad de que ésta pueda llevar a cabo una planificación de su actividad que supere los límites temporales de un ejercicio presupuestario.

V

Superado el modelo de financiación vigente hasta este momento que venía dado por un Acuerdo de Consejo de Gobierno que establecía las reglas de cálculo de la transferencia básica de la Universidad, se considera esencial avanzar hacia un modelo que se base, en una primera fase, en un análisis de los costes reales de funcionamiento en función de la impartición de las titulaciones de la UZ y del coste de sus recursos humanos en la actualidad.

2. Financiación básica

Introducción

Tal y como se establece en la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón, existen cinco vías de financiación de la Universidad de Zaragoza, una de las cuales es la financiación básica del servicio universitario mediante la que debe atenderse el coste del funcionamiento general de la universidad.

Asimismo, el punto 1 del artículo 51 de la citada Ley establece que la financiación básica, no condicionada al cumplimiento de objetivos, deberá ser suficiente para garantizar el funcionamiento general de la universidad y atenderá a sufragar costes de personal, gastos de inversión en bienes y servicios y gastos de reparación, mantenimiento y conservación de instalaciones y equipamientos.

En virtud de lo anterior, tras conversaciones con la Universidad de Zaragoza se aprobó el Acuerdo de 13 de diciembre de 2005, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las reglas para el cálculo de la financiación básica de la Universidad de Zaragoza. En el citado Acuerdo se establecía una vigencia para los cuatro años siguientes (2006, 2007, 2008 y 2009), debiendo evaluarse sus efectos al final del último ejercicio por medio de un informe de la Agencia de Calidad y Prospectiva de Aragón (En adelante ACPUA). A este respecto, con fecha 6 de octubre de 2009, la ACPUA elaboró el citado informe con las siguientes conclusiones:

- *"El modelo de financiación básica debe ser catalogado como un elemento importante dentro de la suficiencia financiera de la universidad, puesto que otorga a la Universidad y al Gobierno de Aragón un marco estable al margen de la coyuntura económica del momento."*
- *"El modelo de financiación tiene grandes semejanzas con la propuesta realizada por la Comisión de Financiación del Consejo de Coordinación Universitaria, circunstancia positiva puesto que recoge las recomendaciones de un grupo de expertos."*
- *"El coeficiente de territorialidad tiene una repercusión muy leve sobre la financiación básica."*

- *Existe un desajuste entre los costes docentes de la universidad (asociados a grupos) y los ingresos (asociados al número de estudiantes). Esto provoca dificultades en momentos de reducción del número de estudiantes, situación que debería ser abordada a través del desarrollo de instrumentos específicos ¿contratos programa para titulaciones de baja demanda pero de interés social?.*
- *El modelo no recoge ninguna referencia respecto al rendimiento académico.*
- *El modelo debe ser completado con otro tipo de financiación ligada a objetivos que premien la mejora continua y tengan capacidad de discriminar los resultados ordinarios de los extraordinarios; tal y como ya sucede en buena parte de los sistemas universitarios. El peso de esta financiación ligada a objetivos debería ir aumentando, conforme recomiendan los expertos y las prácticas más avanzadas en gestión universitaria.*
- *La referencia al PIB no debe ser un elemento primordial a introducir en un modelo de financiación básica, puesto que es indicador demasiado ligado a la coyuntura económica y por tanto variable. La convergencia en PIB al esfuerzo de otras regiones debe ser contemplada como un objetivo a alcanzar, pero el modelo debe contemplar como variables principales de cálculo elementos de oferta y demanda.”*

Proceso de participación para nuevos acuerdos



Una vez analizado el informe en la Comisión Mixta Universidad de Zaragoza-Gobierno de Aragón, se decidió constituir una subcomisión formada por representantes de la Universidad de Zaragoza y del Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad del Gobierno de Aragón con el propósito de elevar a la citada Comisión Mixta una nueva propuesta de modelo de financiación que permita durante los próximos años cumplir con el mandado legal establecido en la Ley 5/2005, y que recoja algunos de las recomendaciones señaladas por la ACPUA, concretamente la inclusión de variables de cálculo en función de la oferta y la demanda, con objeto de lograr un sistema de financiación básica más eficiente y eficaz.



La citada subcomisión elaboró unas conclusiones iniciales en septiembre de 2010 y, tras diversas reuniones, en febrero de 2011 se avanzó en la concreción de su viabilidad y posible implementación.

En virtud de todo lo anterior y antes de desarrollar la propuesta de financiación universitaria relativa a las nuevas reglas para el cálculo de la financiación básica de la Universidad de Zaragoza, se introducen las siguientes apreciaciones:

- Tras un análisis exhaustivo del modelo de financiación 2006-2009, se considera que este modelo basado en el número de alumnos, que toma como costes de referencia los del conjunto de universidades públicas presenciales, que valora la descentralización territorial a través de coeficientes de ponderación y que discrimina en función del grado de experimentalidad de los alumnos, es adecuado para el cálculo de la financiación básica. Asimismo, se estima que este modelo puede ser perfectamente suficiente para garantizar el funcionamiento general de la Universidad de Zaragoza con los debidos ajustes que se exponen en los puntos siguientes.
- El anterior modelo basó la aportación del Gobierno de Aragón en un umbral mínimo del 70% del coste básico de suficiencia alcanzado en función del porcentaje "histórico" de recursos corrientes financiados por el Gobierno de Aragón sobre el total de recursos corrientes de la Universidad. No obstante, ese porcentaje ya ha sido superado y, hoy por hoy, con el mismo argumento que el utilizado en 2005, se puede justificar, al menos, una aportación del 72% del coste de suficiencia. Esta evolución ha estado motivada fundamentalmente por la pérdida de peso relativo del capítulo III "Tasas y precios públicos". Aspecto que, en un futuro inmediato, será necesario revisar para su encaje coordinado con el modelo de financiación.
Muy
- El coeficiente de territorialidad pondera de manera positiva el alumnado de Huesca y de Teruel pero el efecto que produce en la financiación básica es reducido por el poco peso relativo que tiene el alumnado en los mencionados campus. Se considera necesaria la actualización de los coeficientes de territorialidad con objeto de que reflejen de forma suficiente los costes asociados a los Campus de Huesca y Teruel.

En virtud de lo anterior, y hasta que se cuente con la información analítica necesaria que permita revisar esta ponderación, se propone un cambio al alza en el peso de los citados ponderadores territoriales.

- En este sentido, el desarrollo e implantación en las universidades de la contabilidad analítica de costes que se está impulsando desde una comisión ministerial al efecto, provocará que el modelo que ahora se propone tenga que ser revisado en el corto medio-plazo al objeto de adaptarlo a parámetros de oferta-demanda en virtud de estándares fiables de costes por titulación potencialmente más precisos que los parámetros de territorialidad y experimentalidad utilizados ahora.

Una vez implantada la contabilidad analítica en la Universidad de Zaragoza, se valorará la separación del coste relativo a Huesca y Teruel con objeto de utilizar parámetros distintos a los actuales.

- Con objeto de garantizar una elevada competitividad de la Universidad de Zaragoza con relación a sus homólogas, se hace necesario equiparar a la media estatal el peso, con relación al PIB, de la financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón destinada a gastos de funcionamiento de la Universidad de Zaragoza.
- La mejora de la financiación de la Universidad de Zaragoza, elemento relevante para lograr la mejora de la calidad y excelencia en la práctica universitaria, debe ser contextualizada dentro de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria que enmarca las dificultades actuales de mantenimiento de la política económica de las administraciones públicas españolas para los próximos años. Por esta razón, las aportaciones de recursos adicionales por parte del Gobierno de Aragón para el refuerzo de la financiación de la Universidad de Zaragoza se efectuarán de manera gradual.
- Para la implementación, concreción y, en su caso, adecuación del régimen transitorio de aplicación del modelo, se constituirá una comisión de seguimiento integrada por representantes de la Universidad de Zaragoza y de los Departamentos competentes en materia de hacienda y de universidad.

Elementos de concreción del modelo de financiación básica

La Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del sistema Universitario de Aragón dispone que mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, con participación de la Universidad de Zaragoza, se establecerán las reglas para el cálculo de la financiación básica de la Universidad de Zaragoza de acuerdo con esos principios.

A) Elementos definitorios de la aportación económica del Gobierno de Aragón en virtud del modelo que se expondrá en el punto B):

1. El Gobierno de Aragón, en función de la disponibilidad presupuestaria, financiará como mínimo el 72% del total de la cuantía resultante del Coste de Suficiencia obtenido según las reglas de cálculo establecidas en el presente documento.

2. Corresponderá a la Universidad de Zaragoza la financiación restante mediante el resto de los ingresos públicos y privados que pueda obtener de tasas, matrículas y de aquellos otros provenientes de instituciones públicas o privadas, según se establece en el art. 50.3 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón.
3. El modelo regirá desde el 1 de enero de 2012 y la aplicación de los recursos derivados del mismo se realizará de forma progresiva hasta su plena implantación en el ejercicio presupuestario de 2016. En cuanto a los recursos adicionales que le supondría la aplicación de este nuevo modelo con respecto a la financiación básica del presupuesto del ejercicio 2011, la Universidad de Zaragoza recibirá el 25% de los mismos en el año 2012, el 40% en el 2013, el 60% en el 2014, el 80% en el 2015 y el 100% en el año 2016.

No obstante, los porcentajes descritos en este apartado se entienden de aplicación en un marco de crisis económica y Presupuestos restrictivos del Gobierno de Aragón, entendiéndose que procedería evaluar la modificación de los mismos en un nuevo contexto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma en senda económica expansiva.

4. Asimismo, tras esa fecha, la evolución y aplicación del nuevo modelo y la puesta en valor de lo expuesto en este Acuerdo deberá ir emparejada y ser concordante con la evolución dinámica de los recursos disponibles del Gobierno de Aragón.

B) Las reglas para el cálculo de la financiación básica que se detallan a continuación:

1. El modelo de financiación se inicia en 2012, y se proyectará en cuatro ejercicios presupuestarios siguientes, debiendo evaluarse sus efectos al final del último ejercicio por medio de una auditoría de cuentas. No obstante, con carácter transitorio, a la finalización del período de vigencia inicial se podrá prorrogar la aplicación del modelo por decisión del Gobierno de Aragón que, en todo caso, quedara condicionado a los límites de evolución presupuestaria de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma.

2. El cálculo de la financiación básica se realizará conforme a las siguientes reglas:
- a) Se debería computar como factor de imputación de coste el número de alumnos a tiempo completo equivalente. No obstante, mientras no se cuente con capacidad para determinar esa variable a nivel estatal de coste de alumnos a tiempo completo equivalente, el factor de imputación de coste esencial será el número de alumnos matriculados en la Universidad de Zaragoza y en las universidades públicas presenciales de España.
 - b) El número de alumnos se fijará con referencia a la matrícula real del curso inmediatamente anterior al correspondiente ejercicio presupuestario. Los datos se obtendrán mediante la formalización de una petición específica y sistemática dirigida a la Universidad de Zaragoza. En todo caso, la citada universidad deberá aportar los datos de alumnos matriculados y de créditos matriculados por experimentalidad y territorialidad en un formato que permita su tratamiento informático.
 - c) Se contabilizarán los alumnos correspondientes a los estudios oficiales de Grado, Master y Doctorado u otros títulos oficiales actualmente en proceso de extinción.
 - d) Se contabilizarán únicamente los alumnos matriculados en centros propios de la Universidad de Zaragoza.
 - e) Para cuantificar el "Coste Básico de Suficiencia" (CBS) se utilizará el coste medio de los Cap. I y II por alumno de las universidades públicas españolas con enseñanza presencial. Los datos necesarios para el cálculo se obtendrán de fuentes estadísticas oficiales disponibles en el ejercicio inmediatamente anterior al de aplicación presupuestaria del modelo.
 - f) Al CBS, establecido conforme a la media estatal, se le aplicarán dos tipos de coeficientes de ponderación: uno en función de la experimentalidad de las enseñanzas que se imparten en la Universidad de Zaragoza y otro con relación a la impartición territorial de las mismas en Huesca, Teruel y Zaragoza.
 - g) La determinación del grado de experimentalidad se realizará en función de los seis grados establecidos para determinar los precios públicos de la matrícula en la Universidad de Zaragoza.

- h) Se considerará como base 100 el grado de experimentalidad en el que se sitúe el 50% (mediana) del alumnado matriculado según el grado de experimentalidad. Se aplicarán los coeficientes siguientes:
- Grado 6: coeficiente: 0,90.
 - Grado 5: coeficiente: 1.
 - Grado 4: coeficiente: 1,10.
 - Grado 3: coeficiente: 1,20.
 - Grado 2: coeficiente: 1,30.
 - Grado 1: coeficiente: 1,40.
- i) Para la determinación del coste en función de la territorialidad se aplicarán los siguientes coeficientes. Zaragoza: coeficiente 1. Huesca: coeficiente 1,20. Teruel: coeficiente 1,30.
- j) La fórmula matemática para calcular el coste de suficiencia (CS) es la siguiente:

$$CS = CBS * \sum_{DE} (f_{DE} * N_{DE})$$

Donde:

$$CBS = \frac{PDI + PAS + C\ II}{N_{ESP}}$$

N_{ESP} = Nº de alumnos matriculados en las universidades públicas presenciales españolas.

PDI = Coste de PDI (Personal Docente e Investigador) de las Universidades Públicas Españolas.

PAS = Coste PAS (Personal de Administración y Servicios) de las Universidades Públicas Españolas.

C II = Gastos corrientes de las Universidades Públicas Españolas.

f_{DE} = coeficiente de ponderación de territorialidad y experimentalidad, obtenido de la Tabla I.

N_{DE} = número de alumnos en cada una de las categorías mixtas (experimentalidad y territorialidad) de la UZ, correspondientes a la Tabla I.

D = Territorialidad (Huesca, Teruel y Zaragoza).

E = Grado de experimentalidad (1-6).

Tabla I. Coeficientes de ponderación de territorialidad y experimentalidad

f_{DE}		Experimentalidad					
		1	2	3	4	5	6
Territorialidad		1,4	1,3	1,2	1,1	1	0,9
Total Huesca	1,2	1,68	1,56	1,44	1,32	1,2	1,08
Total Teruel	1,3	1,82	1,69	1,56	1,43	1,3	1,17
Total Zaragoza	1	1,4	1,3	1,2	1,1	1	0,9

3. El Gobierno de Aragón librará mensualmente la cuantía resultante de dividir el total de su aportación, calculada de acuerdo con las presentes reglas, entre 12 meses pudiendo, a petición de la Universidad de Zaragoza, y en virtud de la disponibilidad presupuestaria, determinar otra periodicidad para efectuar libramientos que ayuden a mitigar las posibles tensiones cíclicas de tesorería.
4. La transferencia básica no será inferior a la del año anterior más el incremento del IPC.
5. Las ponderaciones por territorialidad y experimentalidad del modelo serán objeto de revisión en cuanto se disponga de la contabilidad analítica de costes.
6. La Universidad de Zaragoza pondrá a disposición del Departamento competente en materia de educación universitaria la información que sistemáticamente requiere el modelo, así como la que, a fin de justificación, evaluación o contraste del mismo se considere necesaria.
7. El presupuesto anual de la Universidad de Zaragoza estará sujeto a la Ley de Presupuestos que para cada ejercicio presupuestario aprueben las Cortes de Aragón, a la autorización de los costes de personal por parte del Departamento competente en materia de educación universitaria según se establece en el artículo 58 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón, y a las demás normas que le sean de aplicación en materia presupuestaria.
8. Para la implementación, concreción, seguimiento posterior y, en su caso, adecuación del régimen transitorio de aplicación del modelo, se constituirá una comisión de seguimiento integrada por representantes de la Universidad de Zaragoza y de los Departamentos competentes en materia de hacienda y de universidad.

Los aspectos que, entre otros, deberá analizar esta comisión son los siguientes:

- La posible sustitución de los criterios ponderadores de territorialidad por la adecuación oferta/demanda en virtud de los datos que aporta la contabilidad analítica.
- La propuesta de revisión de los ponderadores de experimentalidad en virtud de la programación de enseñanzas universitarias que tenga vigencia durante la legislatura 2011-2015.

- La posible incorporación de indicadores que permitan medir la consecución de los objetivos previstos en la Estrategia Universidad 2015 promovida por el Gobierno de España.
- La posible adecuación e inclusión de los costes indirectos de actuaciones de investigación al cómputo de ingresos para gastos corrientes de la Universidad de Zaragoza.

3. Otras vías de financiación

De conformidad con lo que establece la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del sistema Universitario de Aragón en su artículo 51 y siguientes, además de la financiación básica que ocupa el presente acuerdo, existen otros cuatro cauces de financiación:

- La financiación vinculada a objetivos
- La financiación de inversiones
- La financiación para investigación
- La financiación para mejorar la relación entre universidad y sociedad

En estos supuestos, se considera que durante los próximos cuatro años existen las siguientes prioridades que, de conformidad con los límites presupuestarios, se deberán atender mediante los adecuados instrumentos de financiación:

- *En cuanto a la financiación vinculada a objetivos*

Las líneas prioritarias serán:

- La nueva programación de los complementos retributivos del PDI que, a partir de 2013, podrán ser de nuevo definidos.
- La financiación, mediante contrato-programa, de la implementación del Campus de Excelencia Internacional en consonancia con los objetivos que se establecen en el proyecto Iberus.
- La inclusión de indicadores para la mejora de la gestión, docencia e investigación vinculados resultados.

La distribución temporal de las anteriores líneas, así como su dotación económica, vendrá determinada por el instrumento formal que les de cobertura y de acuerdo con lo que dispongan las correspondientes leyes de presupuestos para cada ejercicio.

- *En cuanto a la financiación de inversiones*

Finalizada la vigencia del actual Plan de Infraestructuras 2006-2012, la Universidad de Zaragoza y el Gobierno de Aragón acordarán una nueva planificación. En este sentido, el nuevo Plan de Infraestructuras que se suscribiese comprendería las actuaciones relativas a infraestructuras y equipamientos que vayan a financiarse con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, excluyéndose aquellas otras que la Universidad de Zaragoza acordase realizar con cargo a sus propios recursos o con financiación externa procedente de otras instituciones u organismos públicos o privados, siempre que esa financiación externa no implique compromisos financieros de devolución de préstamos para el Gobierno de Aragón.

Asimismo, la nueva programación incluirá, de forma expresa, una línea de actuaciones vinculada a los gastos de RAM (Reparación Ampliación y Mejora) con objeto de asumir unos gastos que, en los últimos diez años, han supuesto una presión creciente en el presupuesto de la Universidad de Zaragoza.

La determinación de las necesidades del Plan se realizará teniendo en cuenta las propuestas realizadas por la Universidad de Zaragoza, basándose en varios principios informadores, como:

- Sostenibilidad y reducción de barreras para la movilidad de personas con discapacidad.
- Descentralización.
- Campus temáticos.
- Convergencia europea.
- Modernización de instalaciones.

Por último se considerará la posibilidad de establecer dos sendas diferenciadas para las infraestructuras docentes y las correspondientes a investigación.

La ejecución, control y seguimiento del Plan serán objeto de un apartado específico del documento que se suscriba.

La dotación presupuestaria correspondiente a cada ejercicio económico se determinará en las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón y se recogerá en las aplicaciones correspondientes al departamento competente en enseñanza superior y en investigación e innovación.

- *En cuanto a la financiación para investigación*

Se mantendrán los criterios de concesión de la financiación a los recursos humanos en investigación (como la correspondiente a grupos de investigación, manteniendo la división en emergentes, consolidados y consolidados de investigación aplicada).

Con el fin de incentivar líneas estratégicas del Gobierno, se asociará mayor financiación a la consecución de resultados en procesos de internacionalización o de transferencia de resultados de investigación al tejido empresarial.

A estos efectos, se incorporarán como criterios para obtener mayor financiación los grupos de investigación universitarios, los que se señalen en el III Plan Autonómico Aragonés para la Investigación y el Desarrollo.

La financiación para investigación podrá recogerse en planes o convocatorias plurianuales o de duración anual, de conformidad con lo que establezcan las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para cada ejercicio económico.

- *En cuanto a la financiación para mejorar la relación entre universidad y sociedad*

Dada la experiencia en su gestión se propondrán por parte del Gobierno de Aragón a la Universidad acciones financieras bajo este epígrafe que podrán incluir, entre otras, las siguientes:

- Acciones de marcado carácter social como la atención a alumnos con discapacidad.

- Acciones diversas que pueden situarse bajo el ámbito de la “responsabilidad social corporativa”, como podrían ser,
 - Programas de voluntariado social para universitarios.
 - Acciones de retorno social de la universidad, como puede ser la universidad de la experiencia, la formación permanente en determinadas áreas o colectivos, iniciativas de puertas abiertas; seminarios permanentes con otros actores y agentes sociales que exploren propuestas de cambio social, eficacia y eficiencia económica...

Por último, en este apartado destinado a la financiación para mejorar las relaciones entre la universidad y la sociedad, hay que destacar la función que desempeña el Consejo Social de la Universidad. En este sentido, a propuesta del Gobierno de Aragón o de la Universidad de Zaragoza se adoptarán medidas que permitan, entre otras cosas, potenciar el papel del Consejo Social en la mejora de la *gobernanza* de la Universidad de Zaragoza así como su corresponsabilidad en la financiación de la propia universidad a través de sus distintos *stakeholders*.

Zaragoza, 23 de marzo de 2011

El Consejero de Ciencia, Tecnología y
Universidad

Javier Velasco Rodríguez

El Rector de la Universidad de
Zaragoza

Manuel José López Pérez

