

Sobre la financiación del Sistema Universitario Público Andaluz

Antonio Ávila Cano

Profesor de Teoría Económica-Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Málaga.

Exconsejero de

Presidencia, y de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía.

Resumen

Este artículo analiza la financiación del Sistema Universitario Público Andaluz entre 2007 y 2026 a partir de los presupuestos aprobados por el Parlamento de Andalucía. La conclusión central es que, en términos relativos —porcentaje del presupuesto autonómico y porcentaje del PIB regional—, la prioridad otorgada a la universidad pública ha disminuido de forma sostenida en los últimos años. Bajo los gobiernos del PSOE-A (2007-2018), la financiación universitaria representó de media el 4,88% del presupuesto de la Junta y el 1,05% del PIB andaluz, superando el objetivo estratégico del 1% fijado desde finales de los años noventa. Bajo los gobiernos de la derecha (2019-2026), ambos porcentajes han caído al 4,15% y al 0,93% respectivamente, con la única excepción del repunte de 2020 explicado por la caída del PIB durante la pandemia y el apoyo presupuestario del Gobierno de España. El artículo documenta además un episodio concreto —el recorte de 135 millones de euros a las universidades públicas en 2020, pese a la disponibilidad de fondos estatales no reembolsables para paliar los efectos de la covid-19— y sitúa esta evolución presupuestaria dentro de una estrategia de cambio de modelo más amplia, que incorpora la correspondiente cobertura legislativa, y que combina la pérdida de relevancia del gasto público universitario con la expansión de centros privados autorizados como "universidad" en contra de criterios estándar.

Introducción

El 19 de junio de 2026, el presidente de la Junta de Andalucía dijo «*Andalucía es la comunidad autónoma que mejor financia a sus universidades*»¹. Lejos de generarme el correspondiente orgullo como andaluz, como casi siempre ocurre a los que estamos adiestrados en la crítica leal y la sanadora comprobación, me surgió el escozor moral de la desazón. Y me hizo recordar que, en su libro de ensayos “Otras inquisiciones”, Jorge Luis Borges incluyó uno titulado “El pudor de la historia”, escrito en 1952, en el que refiere una anécdota atribuida a Goethe. El autor de Fausto viene a decir la obviedad de que «*en este lugar, y a partir de hoy, se inicia el resto de nuestras vidas*». Es un magnífico ejemplo de cómo una simpleza, dicha con aplomo y énfasis, puede convertirse en una afirmación aparentemente transcendental.

En el caso que nos va a ocupar, el Sistema Universitario Público Andaluz, la simpleza es, además, una superchería en el doble sentido del término que nos indica el Diccionario de la RAE², incluida particularmente la segunda acepción pese a que esté en desuso. Es una falsedad que no se compadece con el principio de realidad. Y, en política, la primera lealtad hay que tenerla con la realidad, pues si se olvida este principio es fácil caer en el ridículo. En efecto, la *sanadora comprobación* me llevó a ojear el último informe de la prestigiosa Fundación Conocimiento y Desarrollo (CyD)³, “*Las universidades españolas. Una perspectiva autonómica*”, para comprobar que, en su capítulo 5 destinado a financiación, en el último año analizado, Andalucía es la tercera comunidad autónoma en transferencias corrientes y de capital por alumno ... eso sí, por la cola⁴.

¹ Declaraciones del presidente Moreno, durante el acto de toma de posesión del nuevo Rector de la Universidad de Córdoba, publicadas en su cuenta oficial de Instagram el 19 de junio de 2026: <https://www.instagram.com/reel/DZxLShKok4V/?hl=es> y reproducidas en otros medios: <https://www.instagram.com/reel/DZxjSzAje7h/?hl=es>

² <https://dle.rae.es/supercher%C3%ADa>

³ <https://www.fundacioncyd.org/publicaciones-cyd/publicacion-y-mapa-interactivo-de-las-universidades-espanolas-una-perspectiva-autonomica-2026/>. El documento se puede descargar desde en un enlace de esta página.

⁴ Para un detalle de conceptos, incluidos liquidez o endeudamiento, los últimos datos oficiales publicados el 13 de marzo de 2026 (actualización el 26 de marzo de 2026): <https://www.ciencia.gob.es/Ministerio/Estadisticas/SIU/Financiacion.html>

Procede, por tanto, una vez que hemos hecho un espóiler es argumentar que la afirmación referida al inicio no responde a un error fortuito, sino que forma parte de una estrategia.

El Sistema Universitario Público Andaluz

La pregunta central que nos formulamos versa sobre la prioridad que para la Junta de Andalucía ha tenido y tiene la universidad pública en los últimos veinte años. La prioridad se muestra en la financiación y, aunque esta pueda aumentar en términos absolutos, que lo ha hecho (normal, si aumentan los costes de la prestación de los servicios), la pregunta ha de responderse en términos relativos (si de lo que se trata de es mejorar o no). De esta forma, si en un escenario en el que no hay sobrefinanciación de las universidades públicas (antes bien hay continuas demandas y quejas respecto a la financiación existente) resulta que el presupuesto de la Junta y el PIB aumentan más que los recursos destinados a las universidades, estas no son una prioridad.

El Sistema Universitario Público Andaluz lo conforman diez universidades y, en su conjunto, tiene una dimensión considerable⁵: más de 18.500 personas dedicadas a docencia e investigación, casi 11.000 a la gestión, administración y servicios, más de 330 grados, 380 másteres y 70 programas de doctorado, todo ello organizado para unos 245.000 estudiantes, son cifras relevantes que cobran mayor fortaleza en un escenario de fuertes lazos cooperativos entre las diez universidades públicas.

Además, el sistema se ha mostrado resistente y sigue manteniendo una considerable capacidad para proyectarse. Podemos utilizar diferentes indicadores; para plasmar la anterior afirmación voy a recurrir a los conocidos rankings que, en definitiva, son indicadores de carácter sintético, esto es, que resumen diferente información. Estos rankings, más allá del cuestionable método de clasificación y jerarquización que utilicen, y de su uso para cuestionar la calidad de nuestra universidad pública, posicionan a las universidades del mundo e impactan en nuestra realidad. Es cierto que se critica que ninguna universidad andaluza (o española) está en los primerísimos lugares, pero también lo es que se debe aspirar a objetivos razonables. En este sentido, como referencia meramente ilustrativa, la dimensión demográfica y económica de Andalucía permite contextualizar la presencia de sus universidades en los rankings internacionales: Los 8,8 millones de andaluces representamos una de cada mil personas en un mundo con unos 8.300

⁵ <https://www.universidadespublicasdeandalucia.es/en-cifras/>

millones. Nuestro PIB, de unos 240 mil millones de euros, supone algo más de dos de cada mil euros del producto mundial anual. Por tanto, en el ranking de las 1.000 primeras universidades no sería descabellado que los andaluces tuviésemos entre una y dos universidades, y entre dos y tres entre las primeras 1.500.

Entre otros, hay tres grandes rankings: el de Shanghái (*Academic Ranking of World Universities, ARWU*), el de Quacquarelli Symonds (*QS World University Rankings*) y el Times Higher Education (*THE World University Rankings*). Pues bien, en el de Shanghái hay tres universidades andaluzas entre las 1.000 primeras⁶; en el QS hay también tres⁷ y otras cuatro entre las primeras 1.400 (siete en total); y en el THE aparecen cinco entre las 1.000 primeras y hasta ocho entre las primeras 1.500⁸. Es obvio que el actual gobierno de la Junta de Andalucía no puede apropiarse de ningún éxito al respecto, pues ni construyó el sistema, ni esos resultados en términos de rankings alcanzados son nuevos: ya estaban logrados antes de que empezase a gobernar.

Lo que me interesa retener es que en Andalucía disponemos de un sistema universitario público que está bien posicionado dados nuestros parámetros demográficos y económicos. Un sistema que fue diseñado no solo para la educación superior, la investigación y la transferencia de conocimiento al tejido productivo, también desde la perspectiva de la cohesión social y, por supuesto, territorial. Un sistema que es uno de los principales activos con que cuentan la economía y la sociedad andaluzas, y que debe ser preservado y reforzado. Por ello, es particularmente relevante el análisis de su financiación, dado que la universidad pública española no está orientada a la generación de ingresos. La suficiencia financiera (no solo para cubrir el presente, faltaría más, también para adecuar cada institución a una necesaria planificación) es una competencia exclusiva de la Junta de Andalucía⁹. Sin embargo, en los últimos años son numerosos los ejemplos de

⁶ Granada (entre la posición 301 y la 400), Sevilla (401-500) y Málaga (801-900). <https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2026>

⁷ Granada (447), Sevilla (485), Córdoba (951-1.000), Málaga (1.001-1.200), y Almería, Cádiz y Pablo de Olavide (1.201-1.400). <https://www.topuniversities.com/world-university-rankings>

⁸ Granada (601-800), Sevilla, Córdoba, Jaén y Pablo de Olavide (801-1.000), Almería (1.001-1.200), Cádiz (1.201-1.500) y Málaga (1.201-1500). <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>

⁹ Artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>

universidades andaluzas que muestran, reiteradamente y no de forma puntual, la existencia de necesidades financieras. Esta circunstancia ha sido trasladada a los medios de comunicación y, también, a los consejeros y al presidente de la Junta de Andalucía, particularmente en las inauguraciones de curso y otros actos académicos, además de reuniones al efecto. Y lo han sido no solo por los rectores y otros responsables académicos, también por responsables políticos y sindicales, con la respuesta que ha sido referida al principio de este artículo. Voy a intentar aportar algunos elementos para el análisis y la reflexión.

¿Cómo medimos la financiación?

Desde finales de los años 1990 la OCDE insistió en que los países que mostraban un mayor desarrollo y potencial de crecimiento estaban destinando a financiar la educación superior más del 1% de su PIB. Esta cifra fue aceptándose por su potente simbolismo y fue ligada incluso al objetivo 3% de gasto global en I+D+i, del cual el 2% debía ser privado y el 1% público, vinculado este último a las universidades.

En Andalucía, este porcentaje se tomó como referencia bajo el mandato del presidente Manuel Chaves y se alcanzó a final de su mandato, precisamente en el final del período de crecimiento económico del inicio del siglo XXI. En el mandato de José Antonio Griñán este porcentaje siguió manteniéndose como una referencia de carácter estratégico.

Centremos, pues, la atención en los presupuestos. El Sistema Universitario Público de Andalucía se nutre financieramente de dos programas presupuestarios conocidos como 4.2.J.-*Universidades*, y 5.4.A.-*Investigación Científica e Innovación*. No todos los recursos de estos programas tienen como destino a las universidades públicas aunque, por un lado, la financiación de ellas es su primerísimo componente y, por otro, estos programas son la principal fuente de financiación de aquéllas. Además, es sabido que, a la finalización de cada ejercicio y particularmente con la administración del Partido Popular, los presupuestos no suelen ejecutarse en su totalidad. Por tanto, el dato que vamos a utilizar relativo a la financiación de las universidades públicas andaluzas es el mayor que se pueda tomar. Al fin y al cabo, las cifras de un presupuesto inicial muestran la voluntad política: ahí plasman esa voluntad los gobernantes en función de los recursos existentes, esto es, de la restricción presupuestaria. Y ahí están todos los datos para, también, poder comparar con otras políticas y, en su caso, otros gobiernos.

Los datos que vamos a utilizar provienen de la Junta de Andalucía, de los presupuestos aprobados en y por el Parlamento de Andalucía¹⁰. Por su parte, los datos relativos al PIB provienen del Instituto Nacional de Estadística (INE) hasta 2024, último año publicado y de la propia Junta de Andalucía en sus presupuestos para 2025 y 2026¹¹.

Veinte años de financiación de las universidades públicas de Andalucía

La Tabla 1 proporciona información suficiente como para poder analizar los esfuerzos relativos de la Junta de Andalucía durante los últimos veinte años. Hemos sombreado de azul el período de mandato de las derechas, mientras que los años están identificados con diferentes colores atendiendo a los períodos que después identificamos.

A su vez, las figuras 1 y 2 atienden a las dos principales variables en las que hemos de fijar la atención en términos de cuánto representa la financiación de las universidades públicas. La Figura 1 muestra cómo ha evolucionado la financiación de la universidad pública andaluza en relación con el Presupuesto; un simple vistazo permite hacernos una primera idea de la evolución del peso de esta política. Por su parte, es razonable entender que la financiación de la universidad, como cualquier otro gasto relevante de una administración, se ve afectada por el entorno. En los últimos veinte años, el sistema universitario español ha tenido, como casi toda la estructura productiva e institucional de España, importantes modificaciones y afectaciones. De ahí que sea relevante también para comprender la evolución de la financiación de la universidad pública su relación con el PIB, como se hace en la Figura 2. Fácilmente se percibe cuándo ha estado por encima y por debajo del objetivo estratégico del 1% si obviamos el segundo pico que, como veremos, tiene explicación por el covid-19.

¹⁰ Los datos aparecen anualmente en los correspondientes tomos del *Estado de Ingresos y Gastos por Programas y Estado de Gastos, resumen por servicios*. Por ejemplo, para 2026: <https://www.juntadeandalucia.es/export/presup2026/estado/programas/tomo12-5-13.pdf>

¹¹ Datos de PIB: Instituto Nacional de Estadística, *Contabilidad Regional de España*. Serie 2000-2024: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581

Datos de PIB 2025 y 2026: Junta de Andalucía, Presentación del Proyecto de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2026: https://www.juntadeandalucia.es/export/proy_presup2026/presentacion/presentacion-1-5.pdf

Tabla 1. Dotaciones y peso relativo en el Presupuesto de la Junta de Andalucía y en el PIB de Andalucía de los recursos destinados a financiar sus universidades públicas.

Programas presupuestarios (10 ⁶ euros)				Presupuesto de la Junta de Andalucía (10 ⁶ €)			
	Investigación científica e innovación (4.2.J) (5.4.A)	Total (4.2.J + 5.4.A)		Peso en el Presupuesto (%)	PIB (10 ⁶ €)	Peso en el PIB (%)	
Universidades							
2007	1,211.0	205.1	1,416	29,187.7	4.85	149,010.3	0.95
2008	1,302.3	249.4	1,552	31,961.8	4.85	152,247.4	1.02
2009	1,330.2	285.2	1,615	33,764.0	4.78	145,802.3	1.11
2010	1,332.0	313.5	1,645	33,737.7	4.88	145,853.9	1.13
2011	1,281.8	324.1	1,606	31,682.2	5.07	144,494.5	1.11
2012	1,318.2	355.2	1,673	32,020.1	5.23	139,052.6	1.20
2013	1,155.6	355.4	1,511	30,706.7	4.92	137,294.1	1.10
2014	1,110.9	345.8	1,457	29,619.6	4.92	139,135.2	1.05
2015	1,152.6	350.0	1,503	29,625.2	5.07	146,406.1	1.03
2016	1,186.4	328.6	1,515	31,285.4	4.84	149,901.9	1.01
2017	1,196.5	339.1	1,536	33,239.5	4.62	156,789.5	0.98
2018	1,248.6	355.7	1,604	34,759.5	4.62	161,894.3	0.99
2019	1,278.5	373.6	1,652	36,495.5	4.53	166,478.7	0.99
2020	1,348.4	406.9	1,755	38,539.9	4.55	150,452.9	1.17
2021	1,393.3	345.9	1,739	40,188.0	4.33	166,296.4	1.05
2022	1,393.3	345.9	1,739	40,188.0	4.33	184,364.4	0.94
2023	1,631.5	216.0	1,848	45,603.8	4.05	199,406.1	0.93
2024	1,692.3	160.5	1,853	46,753.2	3.96	212,359.1	0.87
2025	1,734.4	176.8	1,911	48,871.6	3.91	232,398.0	0.82
2026	1,795.7	158.7	1,954	51,597.9	3.79	242,188.0	0.81

Figura 1. Evolución del peso de la Universidad y la Investigación Científica en el Presupuesto de la Junta de Andalucía

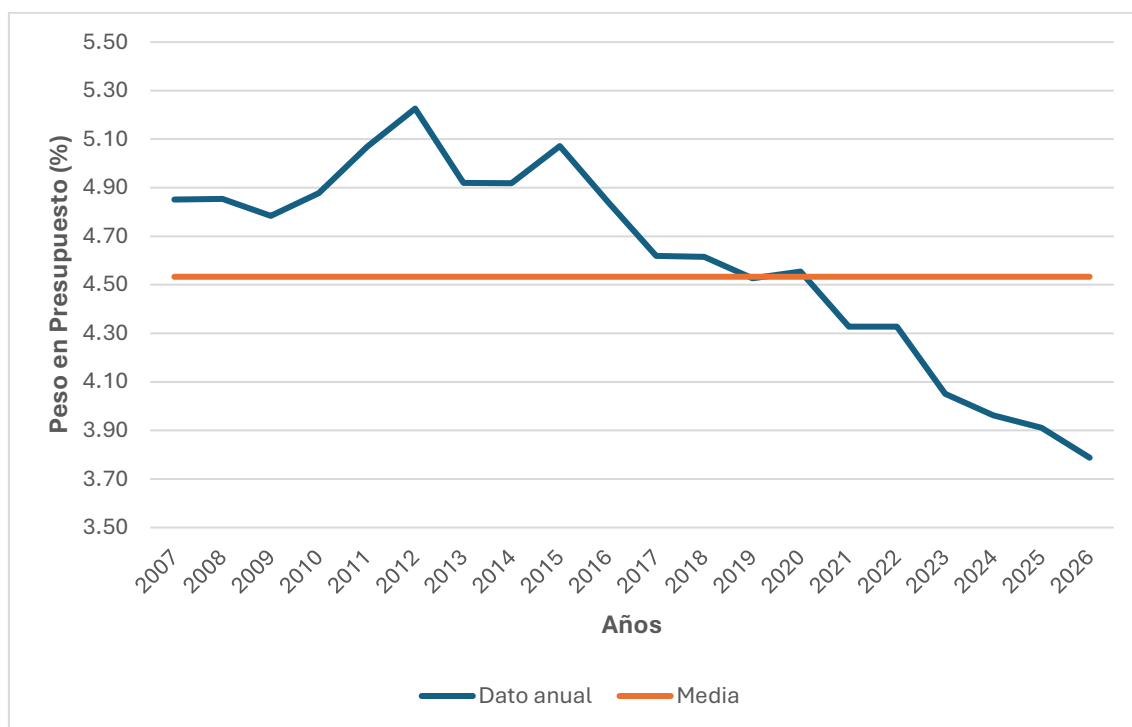
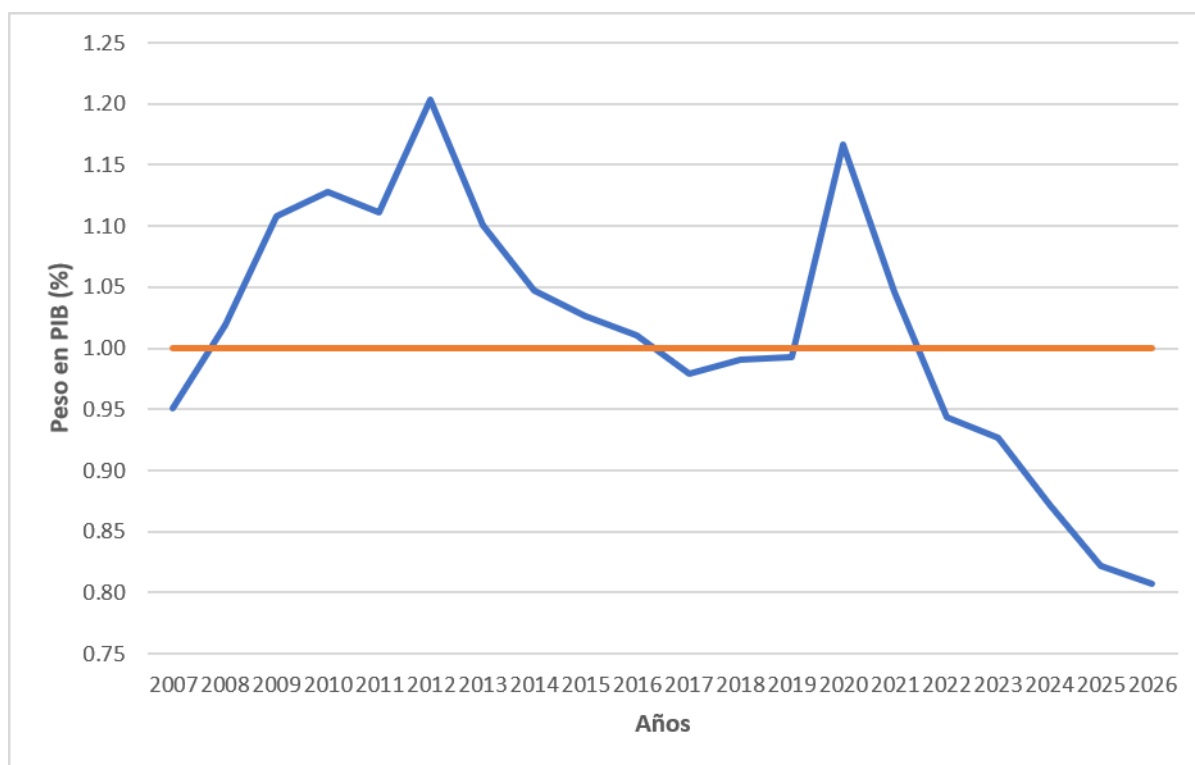


Figura 2. Evolución del peso de la Universidad y la Investigación Científica en el PIB de Andalucía



Etapas en la financiación de la Universidad Pública de Andalucía

El análisis de la evolución económica en España y Andalucía en estos últimos veinte años permite la identificación de distintos periodos e hitos. Como diferentes gobiernos desarrollarán diferentes políticas presupuestarias, qué duda cabe que, relacionar estos períodos con los gobiernos existentes en cada momento nos ayudará a comprender la determinación de las prioridades políticas efectuadas, particularmente de la política universitaria a la que venimos prestando atención a la luz de la anterior información.

1. *El fin de la etapa de crecimiento y la Gran Recesión (2007-2013).* Con carácter previo a la Gran Recesión (2008-12), el gobierno andaluz había aprobado el Acuerdo de 10 de julio de 2007, relativo al Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de Andalucía (2007-11)¹². El acuerdo establecía que, a partir de la suficiencia base alcanzada en 2006 con el 0,96% del PIB de Andalucía, el presupuesto del Sistema Universitario Público Andaluz crecería a lo largo del quinquenio 2007/11 al menos el crecimiento del PIB a precios de mercado¹³. Se estableció, por tanto, una regla y un objetivo.

El ciclo expansivo que había permitido la consecución del objetivo estratégico fijado de alcanzar el 1% de PIB con destino a las universidades se agotó tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en 2007-2008. El PIB descendió a partir de 2009, con un shock financiero global y la implementación de políticas de austeridad, y en 2011-2013 reaparece un nuevo episodio crítico que requiere el rescate financiero de 2012; sin embargo, la contención y los recortes en el presupuesto no afectaron a las universidades públicas. En efecto, al acentuarse la recesión y persistir sus efectos, la decisión política fue mantener el modelo y reforzar la presencia de la universidad pública en el Presupuesto. De esta forma, si entre 2007 y 2010 los programas presupuestarios de Universidades (4.2.J) y de Investigación Científica e Innovación (5.4.A) representaron el 4,84% del Presupuesto de la Junta de Andalucía entre 2011 y 2013, ambos programas pasaron a representar el 5,07% del total. Además, en promedio, la financiación universitaria pasó de representar el 1,05% del PIB al 1,14%.

¹² <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/146/1>

¹³ Debe tenerse presente que, con carácter previo, el Gobierno andaluz ya había aprobado un primer Modelo de Financiación de las Universidades Públicas de Andalucía, tras un Dictamen de Parlamento de Andalucía de 7 de junio de 2001. Dicho Modelo especificaba que la aportación de la Junta de Andalucía debía pasar del 0,69% del PIB en 2001 al 0,96% del PIB en 2006. Lo cual se cumplió.

Por tanto, una de las respuestas a la crisis que dio el gobierno socialista de Andalucía fue reforzar financieramente el sistema universitario, la investigación científica y la innovación. Además, se convocó a los rectores y, para enfado del entonces ministro de Hacienda (y supuesta austeridad) Montoro, se acordó con ellos fijar el precio de las matrículas en el mínimo y mantenerlo igual para todos los grados a fin de evitar que la renta de los individuos afectase a su decisión de qué estudiar. Esta fue una medida no suficientemente valorada que sorteó dificultades y permitió estudiar según sus preferencias a un buen número de andaluces sin discriminación económica. El ejemplo paradigmático es el año 2012, cuando se alcanza el máximo esfuerzo de financiación con el 1,2% del PIB y el 5.2% del presupuesto total.

2. *La devaluación interna y la recuperación* (2014-2019). A nivel general se encadenan crecimientos del PIB y caídas del paro, mientras que las exportaciones y el turismo muestran su fortaleza frente a la construcción. Los ingresos del presupuesto también comienzan a recuperarse y, aunque con mayor moderación, el gobierno socialista mantiene en el período el peso de la financiación universitaria en el 1,01% del PIB, por encima del simbólico 1%, y el 4,75% del presupuesto. Además, se adoptaron medidas como la bonificación del pago del 99% del coste de los créditos aprobados en primera matrícula, articulada para el curso 2017/18.

3. *El shock del covid-19* (2020) desplomó el PIB más de un 10% y evidenció las vulnerabilidades sectoriales de las economías española y andaluza. A la vez, se articuló por parte del Gobierno de izquierdas de España una respuesta activa del sector público frente a la crisis, desplegando los amortiguadores automáticos a diferencia de las políticas de austeridad implementadas tras 2008. Particularmente, este año 2020 hay una fuerte aportación de fondos del Gobierno Central que permite que pese a la caída del PIB el presupuesto de la Junta de Andalucía se mantenga; de ahí el engañoso aparente repunte del peso de la financiación presupuestaria en el PIB ese año que se visualiza, por ejemplo, en la Figura 2 sin correlato en la Figura 1.

4. *Nueva fase expansiva* (2021-2026). Pese a la aparición de varias crisis de suministros y diferentes tensiones geopolíticas (Ucrania o las erráticas políticas de la Administración Trump) o episodios inflacionarios, a la vez que se presentan sendas crisis de vivienda y productividad, el crecimiento del PIB español es robusto y el mercado laboral se muestra sólido. Sin embargo, se evidencia la estrategia de la derecha política de limitar la relevancia de la financiación de la universidad pública; en este período, representa menos del 0,9% del PIB y apenas el 4% de las dotaciones del presupuesto. Un objetivo de política económica proyectado hace

veinticinco años, mantenido pese a las diversas crisis y dificultades, y que ha generado resultados contrastables, se ha abandonado.

Primer golpe a la financiación: El recorte de 2020

Un hecho relevante, a menudo olvidado por la fragilidad de la memoria y la acumulación de acontecimientos, fue el recorte que el gobierno andaluz hizo al presupuesto incondicionado de las universidades públicas apenas un año después de comenzar su mandato. Al no haber sido reparado persisten las dificultades que generó, de ahí que merezca particularmente nuestra atención en este artículo.

A finales de mayo de 2020 se conoció que la Junta de Andalucía recortaría de forma inmediata en 135 millones de euros el presupuesto vigente de las universidades públicas¹⁴. El nuevo gobierno del Partido Popular decidía que las universidades iban a contribuir, con los recursos de las propias universidades (su financiación incondicionada), a un *Fondo de Emergencia Social y Económica contra la covid-19*. La medida, que aparece en el artículo 3.3 del Decreto-Ley 14/2020¹⁵, sorprendió a los rectores, que trasladaron al presidente de la Junta de Andalucía y a los consejeros de Economía y de Hacienda¹⁶ las dificultades en las que se ponía al Sistema de Universidades Públicas de Andalucía. Y sigue sorprendiendo por la magnitud, pues si las universidades apenas representaban el 3,5% del presupuesto, contribuían al 19,3% del fondo, que estaba dotado con 700 millones de euros¹⁷.

Más aun sorprende cuando el Gobierno de España había anunciado un fondo de 16.000 millones de euros para las comunidades autónomas (2.100 para Andalucía) no reembolsable (no tenían que devolverlo) que se destinaría a cubrir los menores ingresos derivados de la pandemia y orientado a los ámbitos sanitario y, asombro general, educativo. En efecto, la orden del Ministerio de Hacienda, publicada el

¹⁴ <https://elpais.com/sociedad/2020-05-22/la-junta-andaluza-recorta-135-millones-a-las-universidades-un-10-de-su-presupuesto.html>

¹⁵ <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/530/1>

¹⁶ <https://www.universidadespublicasdeandalucia.es/comunicados/los-rectores-de-las-universidades-publicas-andaluzas-trasladan-al-ejecutivo-andaluz-su-preocupacion-por-el-futuro-de-sistema-publico-de-universidades-en-andalucia-2/>

¹⁷ https://www.lavozdelsur.es/actualidad/la-junta-recorta-135-millones-a-las-universidades-andaluzas-para-destinarlos-al-fondo-contra-el-covid-19_178222_102.html

02/09/2020 en el BOE¹⁸, muestra la distribución regional de los 2.000 millones del tramo asociado a educación, cantidad que se repartió conforme a dos variables, la población de 0 a 16 años (80%) y la población de 17 a 24 años (20%), según las cifras del último padrón. De esos 2.000 millones de euros del tramo educativo Andalucía recibió 383,9. Podría sorprender a ingenuos, pero finalmente la Junta de Andalucía no se gastó siquiera ese fondo proveniente del Gobierno de España en lo que correspondía a las universidades públicas; de hecho, parece ser que fue destinado a otros menesteres menos elevados y más discutibles¹⁹. En definitiva, la operación de la Junta consistió en dotar su propio fondo contra la covid-19 restando, entre otros, a las universidades, a las que por el contrario debiera haber allegado recursos financieros, como hizo el Gobierno de España, en vez de restárselos.

Es legítimo preguntarnos qué sentido tiene recortar en universidades con destino a la lucha contra la covid-19 cuando, primero, no se había justificado por parte de la Junta de Andalucía ningún exceso de gasto sobre lo presupuestado en los departamentos que tenían que afrontar la lucha contra la pandemia; y, segundo, el Gobierno de España había puesto a disposición de Andalucía 2.100 millones de euros para afrontar el previsible exceso de gasto, adicionales a los 2.000 del tramo educativo.

Complementariamente, los consejeros de Hacienda (encargado del recorte) y Economía (encargado de notificarlo a los rectores) indicaron que permitirían a las universidades utilizar sus propios remanentes (ahorro) y que les transferirían el 40% de la deuda contraída con ellas. El hecho cierto de que algunas universidades no tuviesen remanente, como veremos, muestra una impericia y precipitación que obligó a soluciones parciales e individualizadas claramente inconsistentes con la pretensión. Además, la piadosa justificación para la creación del fondo se desvanece cuando se comprueba que no sirvió para lo previsto. En la práctica, como alguien agudamente indicó, te bajan el sueldo, pero te dicen que no es un recorte ya que

¹⁸

https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2020/Paginas/20200902_REPARTO_FONDO_EDUCATIVO_CCAA.aspx

¹⁹

<https://elpais.com/educacion/2020-10-07/un-rector-reprocha-en-publico-a-la-junta-andaluza-que-desvie-fondos-de-las-universidades-para-pagar-a-bertin-osborne.html>

te dejan que eches mano de tu propia cartilla de ahorros, aparte de pagarte una parte de lo que te debían.

En términos relativos, el recorte (llamado *ajuste presupuestario*²⁰) supuso unos 600€ por alumno, 5.000€ por trabajador (docente e investigador, y de gestión, administración y servicios) u 8.000€ por docente e investigador. ¿Podemos imaginar a alguien con suficiente inocencia o estulticia como para que creyese que no tendría consecuencias? La distribución del recorte no fue simétrica (Tabla 2): mientras que hubo universidades que no contaban con remanentes (Córdoba, Huelva y Pablo de Olavide) y que debieron ser objeto de atenciones específicas (desde el uso de remanentes afectados, esto es, vinculados a destinos obligatorios y no libres en su disposición, a transferencias urgentes de liquidez), las hubo que concentran más del 25% (Málaga), del 20% (Sevilla) o del 15% (Granada). En términos relativos a su dimensión, el mayor recorte se produjo en Jaén (más de 1.000 € por alumno y de 10.000 por trabajador, sea PDI o PAS), Málaga (más de 1.000 y casi 10.000, respectivamente), Almería y Cádiz.

Tabla 2. El recorte de 2020: Efectos de la aplicación de Decreto 14/2020 al Sistema Público de Universidades de Andalucía

Universidad	Recorte total (10 ⁶ €)	Recorte por alumno (euros)	Recorte por PDI
Almería	-11.29	-887	-13988
Cádiz	-16.54	-803	-9974
Córdoba	0.00	0	0
Granada	-21.02	-435	-5991
Huelva	0.00	0	0
Jaén	-15.51	-1071	-16156
Málaga	-36.13	-1054	-14713
Pablo de Olavide	0.00	0	0
Sevilla	-30.11	-515	-7168
UNIA	-4.40	-15166	-
Total	-135.00	-592	-7985

²⁰ Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, XI Legislatura, 520, 23/02/2021, págs. 285-286. <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=152374>

El consejero de Hacienda llegó a decir en sede parlamentaria que presentaría la dimisión si se demostraba que había un recorte. El de Economía se lo explicó a los rectores ¡después de haberse publicado el Decreto! Y, dos semanas después, escribió una carta a la comunidad universitaria, publicada en prensa. Sorprende que, en dicha carta, en vez de agradecer a la comunidad universitaria el sobreesfuerzo realizado durante la pandemia, que evitó tanto perder el curso como pasarlo con “aprobado general”, y en vez de anunciar el reforzamiento de las infraestructuras y servicios necesarios para afrontar el siguiente curso ante eventuales brotes de la epidemia, el consejero responsable de las universidades andaluzas negase nuevamente el recorte y adujese que los remanentes de las universidades, más que una salvaguarda para la estabilidad financiera frente a contingencias, eran la prueba de que el sistema de financiación universitario era fallido. La *modernidad líquida* de estos tiempos, que diría Bauman.

Una estrategia de la derecha para cambiar el modelo universitario

Mi tesis principal es que, al llegar al poder en Andalucía, las derechas decidieron que ese potente activo que es el Sistema Universitario Público debía ser debilitado. A tal efecto, se diseñó una estrategia con dicho objetivo. El fin último es el negocio privado, esto es, la aprobación de centros de formación privados, que tendrían autorizado por la Junta de Andalucía el sello de *Universidad*. Unas “universidades” que daría igual que carecieran de informes favorables del Consejo Andaluz de Universidades, de órganos de control sectorial o, incluso, del propio Ministerio debido a sus deficiencias en cuanto a infraestructura, catálogo de titulaciones o estándares de calidad docente e investigadora. Serían “universidades” *low-cost* para sus promotores, pero *high-cost* para sus demandantes, que debían ser motivados o incentivados mediante el deterioro de las universidades públicas. El resultado han sido cuatro centros ya en funcionamiento (tres en Málaga y otro en Sevilla) que se han unido a la Universidad Loyola creada con anterioridad ciertamente bajo otros parámetros y condiciones y, al menos, otros tres en espera (dos en Málaga y uno en Almería). Centros que no debieran haber alcanzado tal calificación de *Universidad*.

No creo que debamos ser contrarios por principio a las universidades privadas. Las hay excelentes. Sí debemos procurar que tiendan a esa búsqueda de la excelencia, que primen la calidad, y que tengan complementariedad con el actual tejido universitario. Que se enmarquen correctamente en el necesario diseño de una planificación estratégica del sistema universitario en Andalucía. Cualquier decisión al respecto debe ser coherente con las determinaciones de dicha planificación,

particularmente que encaje en un mapa andaluz de titulaciones, basado en nuestras necesidades y aspiraciones, que permita orientar el proceso de creación de universidades privadas y grados más allá de la mera atención a una eventual demanda empresarial, de un negocio sin sustento académico.

Pues bien, esta estrategia se ha desplegado en una doble vertiente: la presupuestaria y la legislativa.

1. *La vertiente legislativa.* Desde la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1981, en Andalucía hemos asumido competencias en materia de educación superior y desarrollado un marco normativo propio para nuestras universidades. Tras establecer las bases para la creación y organización de las universidades andaluzas, adaptando la legislación nacional, en 2003 se aprobó la Ley Andaluza de Universidades, que consolidó la autonomía universitaria y estableció mecanismos de financiación y evaluación específicos. En la década siguiente se introdujeron modificaciones para adaptar el sistema universitario a los cambios sociales y económicos, se promovió la calidad educativa, la investigación y la internacionalización. Se procuró el equilibrio entre la autonomía institucional, la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión. Se establecieron principios de financiación pública, autonomía y colaboración con el tejido productivo o transferencia del conocimiento, y se fomentó la equidad en el acceso.

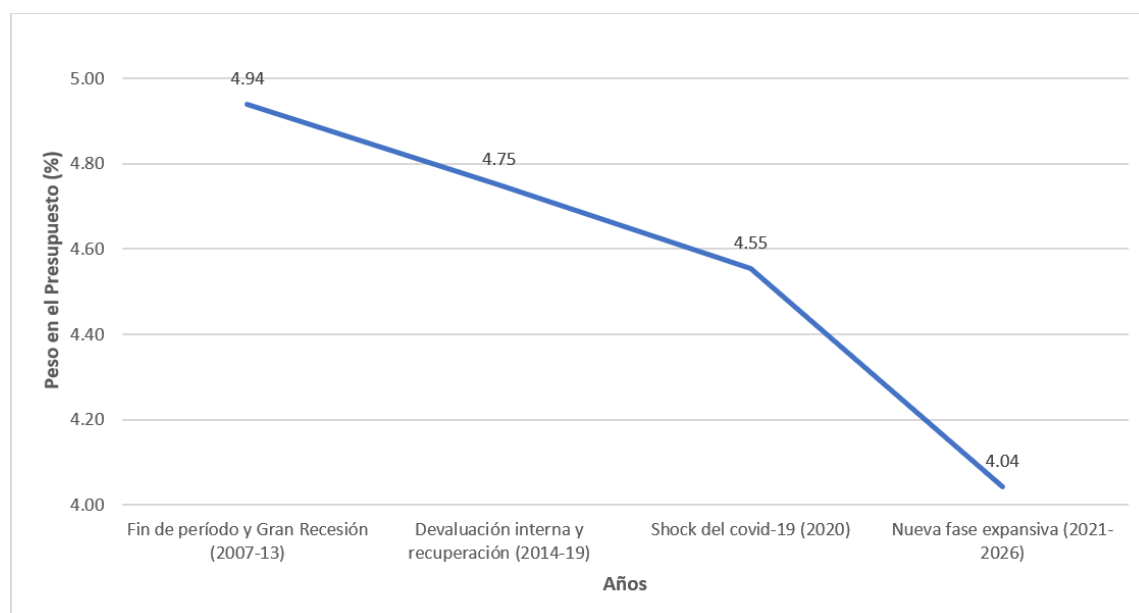
En 2013 se aprobó el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, que refundió todas esas reformas en un texto único, esto es, compiló en un solo texto legal todas las modificaciones, añadidos y reformas que había sufrido la norma original, simplificando el marco legal, y reordenando y clarificando el lenguaje.

El gobierno de las derechas en Andalucía ha mantenido la ley sin modificaciones hasta este año en el que ha culminado un proceso que inició en septiembre de 2024 con la presentación del correspondiente anteproyecto. Es claro que había que hacer algunas modificaciones a la luz del nuevo texto normativo de la Ley de Orgánica del Sistema Universitario aprobada por el Gobierno de España en 2023. La cuestión es si era necesario cambiar la ley andaluza y, de camino, introducir otras modificaciones. La Ley 1/2026, de 20 de febrero, Universitaria para Andalucía, conocida como LUPA, además de lograr un significativo consenso, eso sí, en contra (resto de grupos políticos aparte del que sustenta al actual gobierno de la Junta, sindicatos, rectores de las universidades públicas) se encuentra actualmente impugnada por el Ministerio de Política Territorial, con la intención de presentar un recurso ante el Tribunal Constitucional. No voy a profundizar en esta materia que el diputado por Córdoba del Partido Socialista Obrero Español de Andalucía Antonio

Ruiz Sánchez analizó magistralmente en los distintos debates que se produjeron en el Parlamento de Andalucía, y a los que se puede acceder²¹. Pero sí debo citarla ya que, además de no aportar en el ámbito de la financiación y afectar negativamente a la autonomía universitaria, supone una pieza relevante de la estrategia desplegada por las derechas para debilitar el sistema público y reforzar el negocio privado.

2. *La vertiente presupuestaria* la hemos ya detallado con la primera fase concretada en el recorte de fondos de 2020 y con referida asfixia financiera provocada por su no compensación y la pérdida de relevancia financiera en el presupuesto de la Comunidad Autónoma. La Figura 3 evidencia la tendencia; los datos se refieren a las ratios promedio de los períodos y se obtienen de la Tabla 1, en la que vienen identificados los períodos considerados.

Figura 3. Evolución del peso de la Universidad y la Investigación Científica en el Presupuesto de la Junta de Andalucía



Por tanto, estamos ante el despliegue de un nuevo modelo, de un profundo cambio en la composición del sistema universitario andaluz: pérdida relativa de prioridad presupuestaria de la universidad pública, modificaciones legislativas y expansión de la oferta privada de centros.

²¹ <https://www.parlamentodeandalucia.es/web/guest/diario-de-sesiones>

Conclusiones

En los últimos veinte años, el PSOE-A ha gobernado doce y la derecha ocho. Con los gobiernos socialistas la financiación de la universidad pública ha representado el 4,88% del presupuesto total de la Junta de Andalucía y el 1,05% del PIB. Con la derecha, estos porcentajes se han reducido al 4,15 y el 0,93: tan solo el año de la pandemia y la inercia del siguiente permitieron que se cumpliese con el 1% del PIB, aun teniendo en cuenta la aportación del Gobierno de España de ese año y sin considerar el recorte que finalmente hubo en los presupuestos de 2020 para la universidad.

Por tanto, los datos permiten extraer una conclusión difícil de eludir: el problema de la universidad pública andaluza no puede entenderse simplemente en términos de si hoy recibe más o menos euros que hace unos años cuando el presupuesto de la Junta ha pasado de unos 30 a más de 50 mil millones de euros y el PIB de unos 150 a más de 240 mil. La cuestión relevante es qué prioridad le otorga la Junta de Andalucía dentro de los recursos de los que dispone. Y, desde esta perspectiva, la evolución de los últimos años es inequívoca. Tras conseguir que Andalucía llegase a situar la financiación universitaria por encima del 1% del PIB y a destinar a universidades e investigación cerca del 5 % de su presupuesto, la etapa más reciente muestra una pérdida sostenida de peso relativo. La universidad pública recibe una parte menor de la riqueza generada en Andalucía y una parte menor del presupuesto de su Gobierno autonómico. No se trata, por tanto, de un problema coyuntural ni de una percepción de los rectores, el personal o el alumnado: es una evolución presupuestaria observable en los datos.

Esta conclusión adquiere una especial relevancia política. Andalucía ha construido durante décadas un sistema universitario público que constituye uno de sus principales activos colectivos: forma a cientos de miles de personas, produce conocimiento, sostiene la investigación, transfiere ambos al tejido productivo y, con ello, contribuye a la innovación, y vertebró social y territorialmente la Comunidad Autónoma. Ese sistema ha demostrado una notable capacidad de resistencia y mantiene resultados que merecen ser preservados. Pero ningún sistema puede vivir indefinidamente de su resistencia, de la inercia de inversiones realizadas en el pasado o del esfuerzo de quienes trabajan en él. La decisión que Andalucía tiene ante sí es, en último término, política: decidir si quiere reforzar la universidad pública como instrumento de desarrollo, igualdad y transformación económica o aceptar que continúe perdiendo relevancia mientras otros modelos de educación superior falsamente calificados como *universitarios* ganan espacio. Los presupuestos no son

neutrales: expresan prioridades. Y los datos de los últimos años muestran con claridad cuál ha sido la prioridad otorgada a la universidad pública andaluza. Recordemos, en este sentido, la célebre frase pronunciada en relación con la financiación de la universidad por quien fue Rector de la Universidad de Harvard, Derek Bok, pero escrita antes por Robert Orben, comediante, mago ... y redactor de discursos del entonces vicepresidente de los Estados Unidos Gerard Ford: *«Si crees que la educación es cara, prueba con la ignorancia»*.