

EL ESPACIO EUROPEO DE ENSEÑANZA SUPERIOR: CUESTIONES SOBRE LOS INCENTIVOS Y LA GOBERNANZA*

Andreu Mas Colell

Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

En este discurso se ofrecen ideas sobre algunos temas relacionados con el desarrollo efectivo del Espacio Europeo de Enseñanza Superior impulsado actualmente por dos fuerzas que van de la mano cuales son el proceso de Bolonia y la declaración de Lisboa de la UE. Se señala que el ejemplo de los Estados Unidos es un buen punto de referencia pero que no se le puede imitar mecánicamente, dada la más segmentada realidad de Europa. Se apunta que el Espacio Europeo se podría desarrollar en primer lugar en el nivel de los estudios de postgrado y que la competencia por los estudiantes vía los efectos reputación puede tener un papel esencial. Se resalta la importancia de iniciativas políticas que promuevan la reforma. Finalmente, se señalan como factores clave de la reforma los correspondientes a la gobernanza y los incentivos (incluyendo la titularidad).

Palabras clave: Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES), Economía, Estados Unidos (EEUU), Unión Europea (UE), incentivos, gobernanza.

(*) El presente artículo corresponde a la *Quinta Lezione Angelo Costa* dada por el profesor Andreu Mas Colell (andreu.mas-colell@upf.edu) y se publicó originalmente en *Revista di Politica Economica* (año XCIII, volumen 92, noviembre-diciembre de 2003, pp. 11-30). La traducción, realizada por Mario Piñera, se publica en *Revista Asturiana de Economía* con el permiso del autor y la autorización de *Revista di Politica Economica* (www.rivistapoliticaeconomica.it).

1. PREFACIO

Procede que comience expresando el enorme placer que siento al estar aquí hoy y mi sincero agradecimiento a la *Rivista di Politica Economica*, a Confindustria y al profesor Gustavo Piga por la invitación para dar esta quinta conferencia Angelo Costa. Esta no es una mera declaración protocolaria. Aunque soy, ante todo, un economista teórico, el hecho es que he pasado los últimos cinco años de mi vida, que acaban de terminar justamente hace tres semanas, en política. Es cierto que fue en la parte relativamente técnica de la política, siendo mis responsabilidades las correspondientes a la investigación y las universidades. Uno podría decir que fui una especie de decano con pretensiones. Sea como sea, la política no es el mejor entorno para desarrollar teorías. Es una pena porque se te presentan problemas interesantes por todas partes, justamente cuando falta la necesaria tranquilidad mental.

En consecuencia y reiterando lo ya dicho, debo agradecerles de todo corazón el haberme dado la oportunidad de volver a las charlas académicas. No obstante, no sé si tendré éxito. Los discursos políticos, mi actividad en los últimos cinco años, son algo muy diferente de las charlas académicas. En contraste con estos últimos, en los discursos políticos no se ganan puntos por ser original o inteligente y es una terrible metedura de pata dirigir las palabras de uno a las tres personas que importan. De hecho, uno tiene que ser un especialista en la constante repetición de lugares comunes. La profundidad de la contribución termina siendo medida mediante la intensidad, y la distribución, de la repetición de dos o tres mensajes muy sencillos. Además, si ustedes aceptan que me permita un mínimo de cinismo, y en contraste con lo académico, en política uno no debería reconocer sus fuentes (a menos que estén, sin temor a equivocarse, muertas). En vez de ello, uno roba ideas y hace creer a todo el mundo que son tuyas. ¿Qué sentido tiene el atribuirles a tus adversarios políticos? Finalmente, en un discurso político uno debe tratar de expresarse con elegancia pero, ¡Dios nos libre!, no con precisión. Un buen mensaje político debería parecer claro y firme pero si está bien elaborado tendrá la virtud de que, si se lee cuidadosamente, puede estar hecho para decir aproximadamente lo opuesto de lo que parece expresar en la primera impresión.

Dicho esto, permítanme ser claro respecto a que lo que me propongo dar hoy es una charla académica, aunque sea ligera.

Como ya dije, en estos últimos años mi área de interés ha sido la correspondiente a la enseñanza superior y la política de investigación. En la conferencia de hoy trataré de enumerar y reflexionar sobre varias cuestiones respecto a las que he llegado a la conclusión de que son claves para el desarrollo de la enseñanza superior en Europa y que, consecuentemente, merecen ser examinadas por los analistas económicos. Sin embargo, no llevaré a cabo tal análisis. Si es que hay alguna, mi contribución será pre-teórica. De vez en cuando llamaré a mis observaciones «conjeturas» pero, en general, no son más que miembros de una lista de, espero, problemas interesantes.

Mis responsabilidades políticas han estado vinculadas con una pequeña esquina de Europa, Cataluña. No tendría sentido que me centrara en las cuestiones específicas de Cataluña y, consecuentemente, me centraré en Europa, en la creencia de que mi propia experiencia y mis problemas no son totalmente idiosincrásicos y de que en muchos sentidos son típicamente europeos (o típicamente del sur de Europa). Sin embargo, es posible que esto sólo sea cierto parcialmente, y existe el riesgo de que mis comentarios puedan parecerles un tanto extraños. Si fuera así, les ruego que acepten mis disculpas.

2. EUROPA Y LOS ESTADOS UNIDOS

Aunque Europa no es la misma cosa que la Unión Europea (es mucho más rica que esto) es normal que hoy en día, cuando se habla de las cuestiones relacionadas con la economía del conocimiento en Europa, se comience por la de alguna manera grandiosa Declaración de Lisboa del año 2000 del Consejo Europeo de la Unión en el que se planteó el deseo de Europa de llegar a ser «la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo». El objetivo tenía que ser alcanzado en el 2010. No se logrará, pero no importa, es un desafío que merece la pena tener, si no para el 2010, sí, por decir algo, para el 2015. Tras la declaración, quedó pronto claro que el compromiso de Lisboa (y el posterior objetivo de Barcelona de un 3% de inversión en I + D sobre el PNB) obligaría a un gran esfuerzo por parte de todos los agentes involucrados en la economía del conocimiento y, en particular, por parte de las universidades. En general, las universidades europeas (en Salamanca y Graz) y sus equivalentes políticos (en Bolonia, Praga y Berlín) han aceptado con entusiasmo, al menos nominalmente, el guante que se les lanzó en Lisboa.

Es un lugar común que los Estados Unidos tienen un magnífico sistema de enseñanza superior e investigación. Hay controversia respecto a la calidad de la enseñanza primaria y secundaria. Mucha gente cree que en este aspecto Europa resiste muy bien la comparación. Pero en la enseñanza superior el veredicto es a favor de los Estados Unidos. Ello sugiere que si, tal como Lisboa prescribe, el objetivo europeo es superar y saltar por encima de los Estados Unidos, entonces habría cosas que nosotros podríamos aprender de la experiencia americana. Yo estoy de acuerdo con esta valoración. Con todo, las cosas pueden ser llevadas hacia un extremo simplista y convertirse en una recomendación absoluta de borrar nuestra realidad y sustituirla por una replicada directamente del modelo americano. No creo que esto sea posible, e incluso me preguntaría si sería deseable. Déjenme comenzar explicando por qué, y posteriormente nos iremos a las cosas que podríamos adoptar realmente, en el bien entendido, sin embargo, de que esta adopción no tiene por qué ser una tarea fácil en la medida en que, para que fuera útil, cada caso individual que se copiase tendría que ajustarse a un entorno que, en su conjunto, es muy diferente del de los Estados Unidos.

En pocas palabras, la principal razón por la que es posible que no funcione el enfoque simplista es que el funcionamiento del sistema america-

no está entrelazado de forma esencial con la notable homogeneidad geográfica y lingüística de la sociedad americana. La población de los Estados Unidos es diversa en muchas características, pero no está segmentada en la forma que lo está la europea. No sé si Europa terminará como Estados Unidos. No diría que esto es imposible. Pero, en el caso de que pase, el período de tiempo relevante será uno de siglos, desde luego no de décadas. Y en lo que se refiere a siglos me atengo a la muy bien conocida máxima de J. M. Keynes: a largo plazo todos estaremos muertos.

Permítanme considerar un ejemplo especialmente ilustrativo. En los Estados Unidos hay muchos *colleges* y universidades. Sin embargo, hay una clara jerarquía entre ellos, especialmente cuando se trata de la investigación. ¿Cuántas universidades excelentes hay en los Estados Unidos? ¿Cuántas universidades de investigación? ¿Cincuenta, cien? En cualquier caso un número que, respecto a la población y al número de universidades y *colleges*, no es grande. En los Estados Unidos, la concentración de la actividad investigadora es espectacular. Aunque no sea más que por el hecho de que en Europa los fondos son en su mayor parte una competencia de los Estados mientras que en los Estados Unidos son una competencia del Gobierno federal (en este caso me refiero a los fondos "finales", los únicos que determinan la diferencia respecto a la excelencia mundial), no cabe esperar dicha concentración en Europa. Esto puede ser visto como una desventaja pero yo plantearía que el verdadero desafío al que se enfrenta Europa es el de transformar esta posible debilidad en una fortaleza. El hecho de que cada estado, cada región, a veces cada ciudad, es muy ambicioso en lo que respecta a su enseñanza superior y a sus activos respecto a la investigación tiene que convertirse en un factor de fortaleza, aunque sólo sea una fortaleza comparativa. Un sistema más descentralizado que el americano tiene peligros pero también tiene elementos de progreso. En todo caso, esto es lo que tenemos y estoy sugiriendo que la situación no es desesperada. Podemos tener un sistema de enseñanza superior excelente sin convertirnos en americanos, manteniendo nuestra europeidad. Pero tendremos que trabajarlo. Reformas, profundas reformas, se convertirán ciertamente en algo necesario.

3. EL ESPACIO EUROPEO DE ENSEÑANZA SUPERIOR

Desde el punto de vista de los intereses de la sociedad, la universidad tiene una misión doble: debe formar a las generaciones futuras (en un sentido amplio que incluye contribuir a que los jóvenes se transformen en personas libres y con capacidad de pensar) y debe contribuir al avance del conocimiento. Ambas cosas son importantes para cada sociedad concreta. Uno puede pensar abstractamente en una organización social en la que ambas funciones se realicen de forma separada y, de hecho, ha habido situaciones que se han aproximado a este modelo abstracto. Sin embargo, mi opinión es bastante convencional. Pienso que el sistema de organización de la investigación y la docencia debería incluir instituciones que sólo realicen investigación, puede incluir –pero no estoy absolutamente convencido acerca de esto– instituciones que sean esencialmente sólo instituciones docentes (en los Estados Unidos hay muchas de este

tipo) y, ante todo, tiene que incluir instituciones tales como la universidad moderna, que hace las dos cosas. La enseñanza y la investigación son, en su conjunto, actividades complementarias. Desde el punto de vista del objetivo social respecto a la investigación sería un derroche considerable el que no se demandase investigación a un colectivo, el personal docente de la universidad, singularmente preparado para la tarea. Desde el punto de vista del objetivo relacionado con la formación, es lógico que el potencial respecto a una formación excelente se puede reforzar mucho mediante un entorno de creatividad en el que las fronteras del conocimiento se estén desplazando hacia fuera sin cesar.

Por lo tanto, aceptemos que el objetivo social respecto al sistema de enseñanza superior está claro y que, como se ha indicado, incluye una provisión eficiente de una adecuada mezcla de enseñanza e innovación, o, si ustedes lo prefieren, de docencia e investigación. ¿Cuáles serán las características de una buena política pública orientada hacia este objetivo? La consecución del objetivo de la excelencia dependerá de tres factores: (i) la estructura de las interrelaciones entre las universidades –el “mercado”, por así decirlo– tiene que promover la eficiencia; (ii) los objetivos y propósitos de la estructura directiva de las universidades individuales tienen que estar alineados con los intereses sociales y el objetivo de la eficiencia; (iii) el factor humano es esencial para el funcionamiento eficaz de una universidad. Por supuesto, la organización importa. Pero una organización no logrará mucho si, por cualquier razón, la gente de la organización (en el contexto universitario esto se aplica especialmente al personal académico) no responde. A veces ocurre que en Europa tenemos un poco de vergüenza a la hora de reconocer este hecho y preferimos loar a la institución, el centro o el grupo de investigación sobre el docente o investigador concreto. Creo que es un error. El profesor individual es clave. El o ella precisan ser motivados y comprometidos adecuadamente. Consecuentemente, los incentivos son muy importantes.

Ahora revisaré algunas cuestiones relacionadas con el primer punto, la estructura del mercado. Después pasaré al tema de la gobernanza de las instituciones y posteriormente a la cuestión de los incentivos para el personal académico de las universidades.

Confieso que tengo un prejuicio. Concretamente, creo que es bueno y saludable que haya competencia entre las instituciones de enseñanza superior. Me temo, sin embargo, que para justificar esta opinión en este momento solo puedo apelar a ejemplos americanos o a casos anecdóticos europeos. Sería bueno tener teoremas o, al menos, alguna teoría. Está claro que el «mercado» de enseñanza superior no es un mercado económico en cualquier sentido económico riguroso. De hecho, los debates recientes respecto al papel de los servicios de enseñanza superior en el comercio internacional (en el contexto de las rondas de negociación de la OMC) indican que ni siquiera en los Estados Unidos hay un fuerte apoyo a la idea de transformar el campo de la enseñanza superior en un mercado económico verdadero. El libro de Derek Bok (2003), quien fue rector de la Universidad de Harvard, *Universities in the Marketplace*, es interesante a este respecto. Nos encontramos, pues, en este caso con un interesante tema de investigación: ¿cuál es el significado del término “competencia”,

si es que lo hay, que se ajusta, como una característica deseable, al campo de la enseñanza superior?

Me atrevo a plantear la conjetura de que la competencia por atraer estudiantes tendrá un papel central en la respuesta a esta pregunta. Intuyo también que después llegaremos a la conclusión de que en Europa hay muy poco de este tipo de competencia.

En este punto es obligada una nota de cautela: para que la competencia por los estudiantes sea importante es necesario que se produzca por razones correctas. Por ejemplo, no sería aceptable que se basase en hacer más fácil la obtención del grado. Diría que para que la competencia fuera beneficiosa tendría que basarse en efectos reputación que generasen recompensas en los mercados profesionales (al menos en aquellos más orientados económicamente). Una versión más refinada de la conjetura incluiría la afirmación de que las formas de competencia no basadas en la reputación no aumentarán la eficiencia.

En lo que respecta a la escasez de esta competencia en Europa, ya he señalado que hay una segmentación real en los mercados de enseñanza superior europeos. Esto ocurre especialmente en el nivel de los estudios de grado. En los estudios de postgrado hay algunas excepciones importantes, particularmente en la enseñanza relacionada con los negocios. Volveré pronto a esto. La segmentación es una consecuencia de varios factores. Por ejemplo, hay razones lingüísticas. Pero también está el hecho de que las universidades públicas son financiadas en gran parte por su jurisdicción fiscal y es normal que prefieran facilitar servicios a sus electores y contribuyentes. Sin embargo, es posible que este factor no se convierta en una dificultad infranqueable. Los acuerdos multilaterales pueden ser útiles a este respecto y la experiencia americana es alentadora en este sentido.

Adicionalmente y más importante: incluso dentro de estados y jurisdicciones particulares, Europa todavía no ha desarrollado efectos de reputación musculosos. En general, estamos todavía dominados por una cultura genérica basada en la obtención de credenciales, donde lo que importa es tener una credencial para ejercer, para abrir el camino al ejercicio, una profesión, y es mucho menos importante quién genera dicha credencial.

Llegados a este punto, entiendo que no sería apropiado no hacer una referencia, aunque sea breve, al denominado proceso de Bolonia. Mis opiniones sobre este proceso son encontradas. Creo que todo lo que tiene que ver con este proceso es importante. La configuración de un Espacio Europeo de Enseñanza Superior se verá enormemente favorecida por la utilización de sistemas similares de pesos y medidas, estándares comparables y la posibilidad de aprendizaje mutuo. Por ello, cualquier paso que se dé en esta dirección es bueno. Sin embargo, tengo la sensación de que hay muchos aspectos importantes que no son abordados en este proceso. Tengo en cuenta la posibilidad de que no hayan sido retocados todavía y que todo es una cuestión de buena táctica política. En particular, pienso que no se insiste lo suficiente en los estudios de postgrado, en la

investigación y en la necesidad de fomentar la competencia. Tengo mis dudas respecto a lo lejos que se puede llegar simplemente con los ejercicios de acreditación y evaluación que están de moda actualmente¹. Estos pueden ser efectivos a la hora de generar competencia si son llevados a cabo por partes no implicadas. Idealmente, ello significa que no los realicen las universidades o los gobiernos. Me temo que hay poco margen, pero seamos optimistas y confiemos en que haya el necesario para el desarrollo de un mercado secundario de reputación. Me refiero a instituciones capaces de conferir reputación porque en sí mismas ellas tienen reputación, en particular la reputación relacionada con la independencia. En el segmento de la enseñanza de postgrado, esto parece estar funcionando en el campo de la enseñanza relacionada con los negocios (especialmente al nivel de MBA), donde hay muchas clasificaciones pero algunas tienen más peso que otras.

Permítanme volver al tema estudios de grado-estudios de postgrado. Me parece que hay muchas consideraciones que nos indican que la construcción del Espacio Europeo de Enseñanza Superior no se precisa desarrollar de una forma simétrica en todos los niveles. Es lógico suponer que avanzará mucho más rápidamente en el nivel de estudios de postgrado y que quizás deberíamos concentrarnos en dicho nivel en el futuro inmediato. No será fácil, pero todo (las cuestiones lingüísticas y financieras, por ejemplo) será más sencillo en dicho nivel. Una parte del nivel de postgrado es la correspondiente a la formación de investigadores –dicho en cuatro palabras– los programas de Doctorado. Estos pueden beneficiarse del hecho de que en Europa hay un movimiento paralelo respecto al desarrollo de un Área de Investigación Europea. Un tema importante es el de si pueden surgir instituciones puramente de postgrado (escuelas de postgrado) de corte europeo. Ya tenemos algunas pre-figuraciones –un ejemplo asentado en Italia es el Instituto Universitario Europeo de Florencia, que no sólo es de corte europeo sino que también es de propiedad europea. En los Estados Unidos hay algunas, pero no muchas, instituciones que son exclusivamente de postgrado. Esto podría ser interpretado como un precedente no alentador para algo paralelo en Europa. Sin embargo, se podría argumentar que, debido a la considerable segmentación de los estudios de grado –una característica en la que se diferencia tanto de los Estados Unidos– las escuelas de graduados de ámbito europeo tendrían un especial sentido en Europa. Aunque las necesidades pueden estar aquí, la verdad es que hay un grave problema de fondos. Este tipo de cosas no son baratas. Como en el caso del Instituto Universitario Europeo de Florencia la iniciativa podría venir quizás de la Unión Europea, pero esto no es probable. Por otra parte, puede que no fuera deseable, por los muchos compromisos que ello exigiría. No obstante, las iniciativas independientes, incluso privadas, no son imposibles (de nuevo, la enseñanza relacionada con los negocios aporta algunos ejemplos).

(1) Véase UNESCO (2002).

4. LA CUESTIÓN DE LA GOBERNANZA

Permítanme que me centre ahora en el problema de la institución individual y, más específicamente, en la cuestión de la gobernanza.

Que las universidades son organizaciones complejas es un tópico. Pero no son una organización compleja cualquiera. Para empezar, las universidades son un tipo de organización antiguo. Como institución, probablemente sea la iglesia la única que sobrevive desde tiempos anteriores. Obviamente, hay universidades que son muy recientes pero, en general, el marco de organización que las legitima incluye la aceptación del molde tradicional en diversas características básicas. Una de estas características es el papel que tiene el grado de doctorado como credencial para la docencia. Otra es la que nos interesa ahora: al menos en el contexto europeo, las universidades disfrutaban de un alto grado de autogobierno. El grado concreto varía de país a país y de universidad a universidad. Por ejemplo, puede depender enormemente de la naturaleza, privada o pública, de la institución. El rasgo relacionado con el autogobierno –a menudo presente bajo el término “autonomía universitaria”– se basa en el principio de la libertad académica y surgió de forma natural del deseo de proteger a las instituciones universitarias de las interferencias políticas. Podría pensarse que, en un mundo totalmente democrático, la libertad académica puede ser garantizada a través de normas, estatutos y sistemas cuasi-judiciales, y que, consecuentemente, hay una menor necesidad de autogobierno. Tal vez sea así, pero en una materia tan fundamental como ésta es probablemente mejor hacer todo lo posible para ser conservador. No esperen, pues, que lo que venga a continuación sea una propuesta para acabar con el autogobierno. De una u otra forma, el autogobierno se mantendrá, y es bueno que lo haga.

Con todo, el que sea deseable el mantenimiento del autogobierno no significa ni que todas las formas de gobierno sean equivalentes, ni –y esta es una observación clave– implica que una universidad con autogobierno tendrá sus objetivos o, mejor, sus decisiones, alineadas automáticamente con los objetivos sociales. Me temo que si entro ahora en una descripción detallada de las muchas distorsiones que pueden darse ofenderé a algún que otro componente de la comunidad universitaria. Por ello, lo dejaré a su análisis e imaginación. O, mejor todavía, lo dejo a la observación casual de su entorno. Afortunados ustedes si no encuentran a mano algún ejemplo ilustrativo.

Consecuentemente, tenemos un grave problema: el de encontrar vías para inducir una compensación adecuada entre el respeto al principio de autogobierno (o, mejor, el principio de autonomía) y la eficiencia general de la organización.

Se podría argüir que para el tipo de Universidad dominante en la Europa continental –la universidad pública– hay una aproximación sencilla al problema. Las universidades públicas se financian, en gran parte, con fondos públicos. Consecuentemente, si pensamos en las autoridades públicas como el principal y en la universidad como el agente, el principal podría tratar de lograr la conducta adecuada del agente mediante un con-

trato. Cada vez se está haciendo más a este respecto por parte de los principales de los estados y regiones de Europa; a menudo bajo la denominación de origen francés "contrato programa". La medida en la que esta aproximación puede funcionar es algo que merece una cuidadosa atención teórica. Creo que los, sin duda presentes, problemas de información asimétrica no serán insalvables. Después de todo, el principio de responsabilidad es aceptado e invocado ampliamente por las autoridades de las universidades públicas. Pienso que la limitación real, una que posiblemente es muy seria, está en otra parte: concretamente, en la imposibilidad de descartar la renegociación. O, dicho de otra manera, en el carácter no ejecutivo del mecanismo cuando llega el caso de que las universidades pueden ser penalizadas severamente por un comportamiento desviado de la norma. En cierto sentido, una universidad es "demasiado grande como para fracasar". Tras las subvenciones públicas está la formación de los jóvenes. Consecuentemente, penalizar a la universidad equivale a penalizar a los estudiantes, y esto es posible que no sea aceptable. Por lo tanto, se puede suponer sin temor a equivocarse que las universidades públicas pueden contar con una sólida base financiera, relacionada más o menos linealmente con la cantidad de servicios docentes ofrecidos. Simplificando mucho, podríamos plantear la hipótesis de que la financiación pública tiene un segundo componente que puede ser de hecho contratado. Pensemos, por ejemplo, en los fondos relacionados con la infraestructura de investigación como algo dependiente de los resultados de la misma o de los proyectos de investigación evaluados positivamente. El tema es, pues, si la magnitud de estos fondos condicionados es suficiente como para inducir el comportamiento "correcto". Mi impresión es que esta cantidad es insuficiente en la actualidad en Europa y que, por ello, el autogobierno impone limitaciones reales respecto a la política. Pero no me atrevo a realizar una predicción respecto a lo lejos que estamos de una zona objetivo razonable.

Consideremos un ejemplo que es especialmente relevante y que ilustra bien un importante contraste entre los Estados Unidos y Europa. Supongamos que usted tiene una universidad para la que es deseable que disponga de un departamento de matemáticas excelente (a lo mejor es la única universidad del país que cuenta con tal departamento; de ahí que tenga que ser bueno). Sin embargo, el departamento de matemáticas es mediocre ¿Qué pasará? En Estados Unidos la respuesta es que se dispararán las alarmas en los despachos del decano o del rector y que se pondrá en marcha un proceso que con toda probabilidad llevará a la mejora de la situación². Desafortunadamente, la respuesta en Europa –donde el autogobierno es fuerte– es: probablemente no pasará nada. Es verdad que en Europa podríamos tener un tipo de contrato que dijera: «si el Departamento no es bueno, no obtendrá fondos para la investigación». Esto puede ser incluso ejecutable. El problema es que cabe la posibilidad de que el Departamento no sienta que esta es una forma de penalización porque, de cualquier manera, quizás no haya en ese departamento inte-

(2) Véase Bowen y Shapiro (1998) o Levin (2003).

rés por ningún tipo de investigación. De este ejemplo se deduce otra lección: la universidad no es un agente individual sino una comunidad de agentes cuyo comportamiento agregado no tiene la coherencia propia de un agente individual. El autogobierno funciona más bien como un juego estratégico en el que jugadores diferentes tienen distintas posibilidades respecto a tomar, o bloquear, decisiones. En su obra clásica sobre la Universidad Empresarial, Burton Clark (1998, p. 5) lo indica claramente: «Las Universidades Tradicionales Europeas han mostrado desde hace mucho tiempo una débil capacidad para gobernarse a sí mismas». Esto, la incapacidad para tomar decisiones, es un gran componente de la cuestión de la gobernanza.

Llegados a este punto, la pregunta siguiente surge de forma natural: ¿Quién será el agente decisivo del cambio en la necesaria reforma de la universidad europea? Debido a la cuestión de la gobernanza, no creo que podamos basarnos exclusivamente en las universidades en sí mismas. Seguramente que el sector privado y el sector no gubernamental pueden tener un papel a este respecto, especialmente en el desarrollo de iniciativas ejemplares. Ahora bien, dado el alcance del campo de la enseñanza superior es muy poco probable que baste esto. Nos quedan las autoridades públicas y sus iniciativas respecto a las políticas. Quizás esto refleje mi propio sesgo y experiencia, pero es desde la política pública (no necesariamente desde las “grandes” iniciativas) desde donde yo esperarí el impulso para el cambio.

Permítanme concluir con una advertencia: La línea de pensamiento que estoy siguiendo va, en rigor, más allá de plantear, sencillamente, la objeción relacionada con la «débil capacidad para gobernarse a sí mismas» de las universidades. En efecto, estoy considerando que la autoridad pública es el principal y que la Universidad es el agente. En particular, esto significa que, idealmente, los objetivos que se deben cumplir son los de la autoridad pública. Consecuentemente, el gobierno “sabe más” y, por definición, el principal no comete errores. De ahí que, a menos que los objetivos de la universidad coincidan con los de la autoridad pública, la evolución de la universidad no debería ser incitada, en términos ideales, por la universidad en sí misma. Reconozco que no es fácil tragarse todo esto. Los gobiernos no son perfectos. Si entre ustedes hay teóricos de economía política estoy seguro de que pueden aportar algunas intuiciones razonables respecto a como continuar el análisis. Por mi parte, debo confesar que no las tengo. Con esta nota de obligada cautela sigo adelante.

5. INCENTIVOS: DOCENCIA VERSUS INVESTIGACIÓN

La prestación de los servicios de las universidades, docencia e investigación, se resiste a la mecanización. Consecuentemente, las universidades son organizaciones intensivas en factor trabajo. Además, el trabajo es altamente cualificado e incorpora una considerable cantidad de capital humano. A menudo, el capital humano no es muy específico, con lo que tiene fuera opciones atractivas. Todo ello en su conjunto nos sitúa en un

contexto en el que la productividad vendrá determinada en gran medida por los sistemas de incentivos. Ahora desearía centrarme en algunas cuestiones relacionadas con los mismos. En particular, en las cuestiones relacionadas con la retribución en este punto y en las relacionadas con la duración del contrato en el siguiente.

Permítanme plantear un modelo muy sencillo de producción conjunta de docencia e investigación por parte de un profesor individual. Hay cinco variables independientes: capital humano (esencialmente, capacitación acumulada), talento para la docencia, talento para la investigación, esfuerzo en la docencia y esfuerzo en la investigación. Por supuesto, hay una restricción global (desigualdad) en el vector de los esfuerzos. Las dos variables relacionadas con el talento son genéticas. La producción de servicios docentes depende positivamente del capital humano, del talento docente y del esfuerzo docente. De la misma manera, la producción de investigación depende positivamente del capital humano, del esfuerzo investigador y del talento investigador. Es necesario realizar una precisión respecto al significado de la expresión "servicios docentes" ya que para cada cantidad de esfuerzo la calidad del producto dependerá, por así decirlo, de la cantidad de horas de docencia. Por ello, en lo que sigue tomaré las horas docentes como algo fijo, con lo que hay una relación uno a uno entre el esfuerzo docente y la calidad de la docencia. Para un nivel fijo de capital, hay una diferencia clave entre la docencia y la investigación respecto al papel del talento y del esfuerzo: la relación marginal de transformación a lo largo de la isocuanta talento-esfuerzo lleva a que, en términos relativos, el esfuerzo sea más valioso en la docencia, y a que el talento sea más valioso relativamente en la investigación. Simplificando al máximo, podríamos decir que la calidad de la docencia es básicamente una cuestión de esfuerzo y que, por ello, está abierta a cualquier individuo, con independencia de cual sea su talento docente natural, mientras que la calidad de la investigación requiere, más allá del esfuerzo, un componente esencial de talento.

Supongamos que todo el mundo tiene la misma cantidad de capital. La falta de capital no parece que sea el factor limitante en el entorno europeo. Supongamos que el esfuerzo y el talento se pueden observar perfectamente. Sin embargo, y quizás debido al predominio de normas igualitarias, las instituciones contratadoras, las universidades, no pueden ofrecer contratos que dependan directamente del talento. Por ello, las instituciones ofrecerán contratos que pueden depender paraméricamente de características observables fijas (por ejemplo, los antecedentes docentes e investigadores) y en los que la retribución depende de dos variables: esfuerzo docente y esfuerzo investigador. En principio, y manteniendo todo lo demás igual, cada contrato ofrecido por las instituciones tendrá un conjunto de interesados (este conjunto dependerá de las opciones externas). Entre ellos, la institución elegirá el candidato que considere que es el mejor. El ejercicio de optimización –por supuesto, todo esto se tiene que hacer de una forma más precisa– se aplicará también a la elección del sistema de incentivos.

Supongo que es normal que en un planteamiento pre-teórico se formulen conjeturas. En este caso la conjetura será la siguiente: para modelos razonablemente especificados, ocurrirá que una institución que valore la

docencia y la investigación tenderá a elegir personal con un relativamente alto talento investigador y se basará en incentivos para el objetivo docente. Veámoslo de otro modo, considerando dos situaciones extremas (seguramente subóptimas). Para lograr una determinada combinación docencia –investigación la institución puede elegir, en primer lugar, un alto talento docente para, hablando en términos prácticos, garantizar una buena docencia sin mucho gasto de esfuerzo y, posteriormente, confiar en los incentivos para alcanzar el deseado nivel investigador. O puede centrarse primero en el talento investigador y confiar en la parte correspondiente a los incentivos a la hora de garantizar el objetivo docente. La conjetura es que esta segunda alternativa es mejor que la primera. Esto es relevante para los debates europeos por una razón interesante. La idea de elegir el personal académico básicamente por su potencial investigador es polémica en Europa y se practica menos que en los Estados Unidos o, como mínimo, se practica menos que en las instituciones de élite de este último país. No se exagera si se dice que en muchos casos las universidades europeas reclutan inicialmente por necesidades docentes (no me atrevo a decir que por excelencia docente) de una manera un tanto azarosa. Posteriormente, en los mejores casos, tienen sistemas de incentivos elaborados con el objetivo de fomentar la investigación y, más frecuentemente, no tan desarrollados con respecto a la docencia. Lo que estoy sugiriendo es que esta aproximación es errónea: una institución lo hará mejor pensando en clave un tanto unilateral y seleccionando talento investigador e implementando posteriormente sistemas de incentivos respecto a la docencia que induzcan a un alto esfuerzo docente. La mayor parte de la gente bien formada puede, si se pone a ello, ofrecer una docencia entre decente y excelente. Esta observación no es cierta en el caso de la investigación.

A veces se oye en Europa la afirmación de que el desafío americano está llevando a que nuestras universidades pongan un excesivo énfasis en la investigación y a que se olviden de la docencia. No goza de mi simpatía este punto de vista que, si está extendido, equivale a reconocer la superioridad de los americanos y a abandonar la resolución de Lisboa. Por las razones que acabo de presentar, estoy de acuerdo en que deben ir uno al lado del otro, que, junto con los incentivos a la investigación, debería haber incentivos vinculados con la buena docencia. Por cierto, no estoy de acuerdo con que la calidad de la docencia es menos observable que la calidad de la investigación. Por supuesto, los artículos publicados, las citas, etc., son datos objetivos pero la base de todo el edificio está en el proceso responsable de la aceptación para la publicación, esto es, en la evaluación por pares. Si se aceptan también elementos subjetivos de esta naturaleza (¡en todo caso probablemente mucho menos subjetivos que las evaluaciones de los estudiantes!) no creo que la evaluación del esfuerzo docente sea tan difícil. Al fin y al cabo, ¿no sabemos todos quienes son los profesores sobresalientes en nuestro entorno?

6. INCENTIVOS: LOS CONTRATOS PERMANENTES

Continuando con nuestro análisis de los contratos académicos, otro aspecto importante es el relacionado con la duración del contrato y, más

concretamente, la cuestión del contrato permanente. Este representa un grado de estabilidad superior a la mejor situación que se puede encontrar en el mercado de trabajo del entorno. Esto es ciertamente así en los Estados Unidos³. En Europa donde, en general, la legislación es mucho más protectora del empleo que en los Estados Unidos la garantía añadida es, a menudo, la, en términos prácticos, garantía absoluta dada por la posición de funcionario público. Además, el contrato temporal de interino con posibilidad de permanencia (al que me referiré con más detalle en un momento) es mucho menos frecuente en Europa que en los Estados Unidos. En Europa suele ocurrir que el contrato no-permanente no es más que un contrato temporal de corto plazo.

La duración óptima de los contratos académicos debería ser uno de los objetos primordiales de estudio teórico⁴. A este respecto, procede realizar varias observaciones: (i) un análisis apropiado exige situar al problema en un contexto más amplio y estudiarlo conjuntamente con las estructuras de incentivos y retribuciones; (ii) desde el punto de vista de una institución individual merecería la pena estudiar la naturaleza de un contrato de empleo académico óptimo. En particular, esto podría incluir la determinación del nivel de permanencia seleccionado de un posible continuo (se podría especificar un continuo vía, por ejemplo, indemnizaciones por despido); (iii) yendo más allá de un problema de decisión individual, también sería de interés analizar el problema del equilibrio en un sector competitivo de instituciones. Un ejemplo de las cuestiones relevantes que se pueden plantear es: ¿en qué medida la utilización del contrato permanente por parte de diferentes instituciones se refuerza mutuamente? Otro es: ¿Cuáles son las propiedades respecto al óptimo de los equilibrios con diferentes niveles de permanencia?

Me temo que si dejo las cosas en este punto no será todo lo claro que debo ser. Por ello, quizás proceda que, evitando el término "conjetura", revele algunos de mis *a priori* a este respecto. No me sorprendería si el resultado del análisis fuera básicamente en la dirección de recomendar niveles de permanencia que fueran más allá, pero no mucho más allá, del nivel de estabilidad y permanencia implícito en un contrato laboral indefinido estándar sin cláusulas especiales de finalización. En cualquier caso, el nivel debería estar lejos de la indemnización por despido infinita a través de la cual uno podría formalizar un contrato de funcionario. Sin embargo, cuando, como ocurre en los Estados Unidos, el contrato laboral estándar trae consigo un bajo grado de garantía de permanencia puede ocurrir que este contrato de permanencia "óptimo" sea sustancialmente mejor.

Para continuar el análisis déjenme llamar «permanencia fuerte» al contrato de funcionario y «permanencia débil» al contrato laboral indefinido estándar. En un contexto en el que las consideraciones relacionadas

(3) Véase Chait (2002).

(4) Véase Carmichael (1988).

con la libertad académica son importantes consideraría que la disponibilidad de la permanencia fuerte sería algo de primordial importancia. Si no lo son, quizás porque estén muy establecidas, podría formular algunas reservas que, me imagino, surgirían también de un análisis teórico realizado con todas las de la ley: (i) desde la perspectiva de los incentivos es importante que las instituciones –universidades, pero también centros de investigación– sean los principales de los contratos de empleo de sus empleados. La permanencia fuerte, no así la débil, tiende a desvincular al empleado de la institución; (ii) quizás no en teoría, pero ciertamente en la práctica, la permanencia fuerte tiende a asociarse con un conjunto de derechos permanentes respecto a determinadas actividades académicas (por ejemplo, enseñar en determinados campos). Ello seguro que introduce un fuerte grado de rigidez en la gestión de la institución.

Quisiera plantear una observación final sobre el concepto de interino con posibilidad de permanencia. Este contrato es bastante habitual en los Estados Unidos y es uno de los aspectos que probablemente merece ser imitado en Europa. En apariencia, es sencillamente un contrato temporal. Pero es mucho más que eso. Dicho contrato expresa (muy a menudo sólo implícitamente, pero de una forma muy fiable) un compromiso respecto a la evaluación y a la permanencia si la evaluación es positiva. Si nos planteamos importar este rasgo americano, es importante darse cuenta de que hay una diferencia enorme entre ofrecerle a alguien un contrato que termina a los cinco años, y nada más, y ofrecerle un contrato por cinco años que será prorrogado (y, además, esta vez con una mucho mayor permanencia) si la evaluación es positiva. Me atrevo a sugerir que el disponer del sistema correspondiente a los contratos interinos con posibilidad de permanencia terminará convirtiéndose en un rasgo esencial de un sistema contractual bien diseñado.

7. CONCLUSIÓN

Ha llegado la hora de concluir. Lo haré con tres observaciones rápidas y previsibles (¿lugares comunes?): (i) Al igual que se ha hecho con las empresas, la caja de herramientas de la microeconomía moderna tiene que reanimar el estudio de las universidades y las instituciones de investigación. Y es importante que la política se inspire en este análisis; (ii) incluso relajando la fecha objetivo, no será fácil lograr el compromiso de Lisboa, pero no debe ser abandonado. Desde un punto de vista político es la vía más prometedora (más que Bolonia que, justamente ahora, como una idea del último momento, está comenzando a mencionar a los estudios de doctorado y a la investigación) para desencadenar, en cada esquina de Europa, un proceso de reforma guiado por una fuerte demanda de calidad, competitividad y excelencia; (iii) en esta charla no he dicho que se deberían dedicar más recursos a las universidades y a la investigación. Esta debería ser ciertamente la cuestión si uno considerase que, desde un punto de vista asignativo, las universidades están en la frontera de lo posible. No creo que sea este el caso y, consecuentemente, hay, a mi juicio, mucho margen para un análisis de eficiencia provechoso. En todo caso, y para que conste, permítanme señalar que lograr los compromisos

de Lisboa y responder al desafío Americano exigirá más recursos (especialmente en la enseñanza de postgrado)⁵. Dadas las realidades fiscales europeas, una buena porción de dichos recursos tendrán que venir de la movilización de fuentes financieras privadas y no gubernamentales⁶.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bok, D. (2003): *Universities in the Marketplace, the Commercialization of Higher Education*, Princeton University Press, Princeton.
- Bowen, W. y Shapiro, H. (eds.) (1998): *Universities and Their Leadership*, Princeton University Press, Princeton.
- Carmichael, H. L. (1988): "Incentives in Academics: Why is There Tenure?", *Journal of Political Economy*, vol. 96, nº 3, junio, pp. 453-472.
- Clark, B. (1998): *Creating Entrepreneurial Universities*, Pergamon, Londres.
- Chait, R. P. (ed.) (2002): *The Question of Tenure*, Harvard University Press, Cambridge.
- Dewatripont, M.; Thys-Clement, F. y Wilkin, L. (2001): *The Strategic Analysis of Universities. Microeconomic and Management Perspectives*, Editions de L'Université de Bruxelles, Bruselas.
- Levin, R. C. (2003): *The Work of the University*, Yale University Press, New Haven.
- Unesco (2002): *Globalization and the Market in Higher Education*, Unesco, París.

ABSTRACT

This lecture offers thoughts on some issues concerning the effective development of the European space of higher education currently being pushed by the twin forces of the Bologna process and the Lisbon declaration of the EU. It is pointed out that the USA example is a good reference point but cannot be imitated mechanically, given the more segmented reality of Europe. It is noted that the European space could develop first at the graduate level and that the competition for students through reputation effects may play an essential role. The significance of policy initiatives for promoting reform is emphasized. Finally, matters of governance and of incentives (including tenure) are identified as key factors of reform.

Key words: European Higher Education Area (EHEA), Economics, United States of America (USA), European Union (EU), Incentives, Governance.

(5) Véase Dewatripont *et al.* (2001).

(6) Véase Clark (1998).

