



La formación del capital humano: alguna propuestas de reforma en el ámbito de la educación superior

Andreu Mas-Colell



La formación del capital humano: alguna propuestas de reforma en el ámbito de la educación superior

El artículo del profesor Mas Colell trata sobre el cada vez más relevante papel de las universidades como creadoras de capital humano innovador y por ende, como vector clave de crecimiento económico en Europa.

La universidad europea precisa de reformas que fomenten la desregulación y la competencia entre las instituciones educativas. En este sentido, el autor establece dos áreas de reforma: la financiera y una reforma transversal que fomente un gobierno más autónomo en las universidades.

El artículo también abre el debate sobre las competencias de las comunidades autónomas en materia de educación superior. Considera que se debería aceptar esta competencia inherente a las comunidades y señala que el papel del Estado debería centrarse en aspectos más concretos, como la investigación.

Unibertsitateek giza kapital berritzailearen sortzaile bezala eta, bide batez, European hazkunde ekonomikoaren gako bezala jokatzan duten paper egunetik egunera garrantzitsuagoa jorratzen du Mas Colell irakaslearen artikuluak.

Unibertsitate europarrak des-regulazioa eta bezkuntzako erakundeen arteko lehia sustatuko duten erreformak behar ditu. Zentzu bonetatik, bi erreforma-alor edo eremu ezartzen ditu autoreak: finantzariora, batetik, eta unibertsitateetan gobernu autonomoagoa sustatuko duen zebarkako erreforma, bestetik.

Goi-mailako bezkuntzari dagokionez Autonomia Erkidegoek dituzten eskumenen inguruan ere erakusten du bere jarrera irakasleak. Bere iritzian, Erkidegoek bere-berea duten eskumen hori modu naturalean onartu beharko litzateke, eta Estatuaren zeregina alderdi zehatzagoetan, ikerkuntzan esaterako, zentratu beharko litzatekeela adierazten du.

He dedicado prácticamente mis últimos cinco años a la gestión administrativo-política en el ámbito de la educación superior y la investigación, y en el presente trabajo me referiré a la formación del capital humano en ese ámbito.

En el año 2000, en Lisboa, el Consejo de la UE se fijó como meta devenir: “*the most dynamic, knowledge based, economy in the world by the year 2010*”. Esta declaración-compromiso será mi punto de partida. Permítanme una “deconstrucción” de la misma:

“*the most dynamic*” solo tiene una lectura: queremos superar a los EEUU en dinamismo, lo que podría traducirse “en crecimiento”.

“*knowledge based*”. En los recientes debates comparativos entre la economía europea y la americana hay dos líneas explicativas principales para la relativa falta de dinamismo de la economía europea: en Europa trabajamos menos, sería una y en Europa sufrimos un déficit de actividad innovadora, sería la otra. Mi opinión sobre la primera teoría la presenté en 1997 en este mismo foro, cuando critiqué —he verificado que a fondo— el entonces proyecto francés de las 35 horas (Mas-Colell, 1998). *Helàs!*, los franceses no me hicieron caso y por ahora no tengo más que añadir. Implícitamente, la declaración de Lisboa (como también, por ejemplo, el llamado “Informe Sapir”, encargado por la presidencia de la Comisión Europea a un grupo de economistas, bajo la coordinación de André Sapir, en julio de 2002 y entregado en julio del 2004 (Sapir, 2004) pone énfasis en la segunda línea: innovamos poco. Actualmente esta es también mi postura y la dirección de mi análisis.

“*by 2010*”. La verdad es que este enunciado, a la vista de lo que ha ocurrido después, parece una broma. Los procesos de decisión y de formulación de una política de la UE son tan lentos que la década se va a pasar en decidir si la propia declaración debe ser tomada en serio (¿por qué se hizo, sino?). Pero, al paso que vamos, en el 2010 realizaremos otro manifiesto altisonante y seguramente también improvisado, expresando nuestra voluntad de ser y de mantenernos como la segunda economía del mundo, un prólogo al euromalestar agudo que nos azotará cuando China se convierta en “*the most dynamic, knowledge based economy in the world*”.

A partir de una expresión de la voluntad de promover una economía innovadora, no es muy difícil llegar a la conclusión de que debe promoverse la enseñanza superior. Recientemente algunos economistas [Acemoglu, Aghion, Zilibotti (2003); Aghion, Cohen (2004)] han argumentado que, a medida que una economía aproxima su realidad tecnológica a la frontera del conocimiento, su economía pasará de estar basada en la capacidad de imitar a estarlo en la capacidad de innovar. A esta transición debería acompañarla una relativa reorientación de prioridades en la política educativa, desde un énfasis fundamental en la enseñanza primaria y secundaria obligatorias, hasta un mayor énfasis en la enseñanza superior (no obligatoria, pero muy generalizable). El camino desde la Declaración de Lisboa a la promoción de la enseñanza superior es, por lo tanto, corto. En lo que sigue, presentaré algunas ideas sobre la configuración apropiada —me gustaría decir, futura— de la enseñanza superior en Europa, incluyendo referencias concretas a las realidades y políticas españolas.

La primera pregunta es: ¿dónde se forma, en su nivel superior, el capital humano con capacidad innovadora? No creo que exista una respuesta mecánica o universal a esta pregunta. Habrá formación en instituciones educativas (universidades, politécnicos, escuelas profesionales de alto nivel, escuelas de negocios, etc), pero también “*on the job*” y en las empresas. Me atrevo a pensar, sin embargo, que a medida que la innovación gane en importancia para el dinamismo, o crecimiento, económicos, ganarán peso las instituciones especializadas externas a las empresas, es decir, las escuelas y universidades. Incluso en las situaciones de formación “*in-house*” —muy comunes—, la formación es ofrecida típicamente por instituciones externas (aunque es bien conocida la tensión entre empresas y escuelas de negocios por llevar cada una a su terreno, es decir, a su casa, la actividad de formación). Nótese que no afirmo que el *locus* de la innovación sea la universidad. Esto sería un tanto absurdo dada la enorme actividad de innovación que tiene lugar en las empresas —por otro lado, esto no es extraño: las empresas son los agentes naturales de innovación—. Estoy afirmando —confieso que de forma poco documentada— que la formación de personal con capacidad innovadora es, y será cada vez más, cosa de instituciones educativas, muy en particular, aunque no exclusivamente, de las universidades. Hablemos pues de ellas.

La universidad europea (en un sentido más amplio que el correspondiente al ámbito estricto de la Unión Europea) está en la actualidad sujeta a un proceso de cambio: el llamado proceso de Bolonia. Este es, lo afirmamos sin reservas, un proceso necesario; está dirigido a facilitar la comparación y la comunicabilidad en el ámbito de Europa. Pretende, por así decir, unificar el sistema de pesos y medidas. Como siempre que se abren las puertas a la renovación, no es predecible a dónde nos va a llevar el proceso, en general y en cada una de sus aplicaciones a las distintas realidades preexistentes.

El proceso tiene para mí, sin embargo, dos limitaciones. La primera es que los temas en los que se centra son un tanto superficiales. Son, repito, necesarios, pero es como si al hablar de literatura nos centrásemos en la necesidad de un papel de calidad mínima (ciertamente sin éste difícilmente habría literatura). Así, se han dedicado multitud de informes a propugnar que los títulos universitarios deben acompañarse de un suplemento del título que los explique —suponemos que en un idioma universalmente inteligible— a posibles empleadores finales o a otras escuelas, para la continuación de estudios. Temas de mucho más calado (el cometido de la competencia entre universidades, el cometido de los estudios postgraduados o de la investigación, la problemática de la financiación) han recibido mucha menos atención. La segunda dificultad es que el proceso ambiciona propulsar reformas de arriba a abajo, aunque a partir de estructuras organizativas participativas y de consenso. Es decir, se pretende primero hablar entre todos del modo de proceder, llegar a acuerdos y actuar entonces sobre un programa definido. Soy un tanto escéptico sobre la posibilidad de que esto llegue a funcionar bien. Demasiados países implicados. La parálisis es una opción real. Creo que una dinámica de abajo a arriba sería más sensata: tómense iniciativas, experimentétese de forma prudente y de manera descentralizada y los efectos de imitación (en este tema es posible que lo mejor sea imitar) ya se ocuparán de que haya soluciones que se vayan imponiendo con un carácter bastante general. Recuerdo una situación un tanto paralela y no muy lejana: mientras los sesudos comités de Bruselas desarrollaban, a muy poca velocidad, principios, metodologías y estándares para la constitución de redes de comunicación telemática (el modelo a generalizar y profundizar era... Minitel) la realidad des-

bordante, y de abajo a arriba, de Internet se impuso. Me temo (¿o tal vez deseo?) que también en esta ocasión la vida siga su camino impredecible y desborde probablemente el proceso oficial de Bolonia.

Para cumplir el cometido que ahora le toca, la universidad europea necesita reformarse. Ciertamente, no deberíamos encarar esta tarea con espíritu catastrofista. Los activos (desde los inmobiliarios a los, mucho más importantes, humanos) son considerables, a los estudiantes europeos se les reconoce generalmente una buena formación, la cantidad de investigación es grande y la calidad nada despreciable, etc. Y, sin embargo, le falta algo a la universidad europea, sobre todo cuando la comparamos con la del otro lado del Atlántico. ¿Qué es? No es principalmente dinero (aunque de esta sustancia también carece). Es un intangible: le falta personalidad y dinamismo. En una economía que, Lisboa *dixit*, aspira al dinamismo, no nos podemos permitir una situación en la que podríamos ser mucho mejores, porque tenemos las bases para serlo, pero no lo somos. La máquina no funciona a su nivel potencial. Está estancada.

La necesaria reforma de la universidad europea pasa, estoy convencido, por su desregulación. Sobre esta seré más concreto en breve. Es cierto que la desregulación incrementará el grado de competencia entre universidades (por estudiantes, por profesores, por contratos, por reputación...) y también que se producirán fenómenos de jerarquización basada en la reputación. Pero no debemos temerles. En particular, Europa es demasiado diferente y diversa, y quiere continuar siéndolo, para que sea plausible un mapa de la excelencia tan concentrado como el americano. En este punto soy optimista: no hay razón para creer que no sea posible beneficiarse de los efectos positivos de la competencia y llegar a un ámbito universitario tan dinámico como el que más si no es a costa de una gran concentración de la actividad científica y tecnológica de punta.

I. DESREGULACIÓN: ASPECTOS DE FINANCIACIÓN

Las nuevas demandas sobre la universidad (y algunas de las viejas) no van a poder llevarse a cabo sin un au-

mento de la financiación universitaria (que algunos economistas estiman como muy considerable). Es más que dudoso que estas necesidades puedan afrontarse con aumentos de compromisos públicos. El clima fiscal actual no va a permitirlos. La universidad europea —y, por descontado, también la nuestra— se enfrenta, por lo tanto, a una disyuntiva: o se mantiene en un nivel propenso a la mediocridad o deberá empezar a reconocer que la política de financiación actual no tiene efectos sociales progresivos: beneficia a los que tienen —o tendrán— ingresos por encima de la media. Sería mucho más progresivo, y mucho más eficiente, (y, añadiríamos, mucho menos paternalista) que los estudiantes contribuyesen con una parte de los ingresos adicionales originados por la educación superior a costear una parte de sus estudios.

Me apresuro a declarar que el principio de no-barreras (económicas) al acceso universitario es fundamental y debe mantenerse. Hay formulas, probadas ya y desde gobiernos que escasamente pueden calificarse de conservadores (desde Australia y Nueva Zelanda o desde la concertación chilena y pronto desde el Reino Unido, que sí esta realizando la reforma necesaria) para conseguirlo: créditos garantizados públicamente y con devolución instrumentada como suplemento al IRPF (es decir, con retorno contingente a la renta) y con exenciones al nivel de la renta media del país. Si se prefiere una formulación más progresista (pero en el fondo la misma) podríamos optar por un endurecimiento de la progresividad fiscal, con exenciones para aquellos que no utilicen los servicios públicos de educación superior. Todo ello además podría complementarse con un aumento generoso de la política de becas (véase el Editorial de *Science* del 27 de agosto del 2004, para este último punto en referencia a las universidades públicas americanas). Los estudiantes son jóvenes y tienen una vida por delante para atender sus compromisos financieros. Identificar como avanzada y progresista la situación actual, con su mezcla de paternalismo (lo que cuenta es la renta de los padres) y de falta de progresividad (se recibe con independencia de la renta futura generada) es una manifestación palmaria de pereza mental.

En A. Mas-Colell, 2004, se ha estudiado el tema de las reformas en la financiación, desde un punto de vista más atento a la factibilidad política. Básicamente se pro-

pone una política con tres componentes (incluso cronológicos):

Los fondos públicos que lleguen a las universidades deben ser predecibles (es decir, entre otras cosas, inmunes al regateo) y si —como debe ser en parte— están condicionados a los resultados, esta conexión no debe penalizar el buen comportamiento.

Debe articularse con cierta urgencia un sistema de ayuda al estudiante basado en los préstamos contingentes a la renta. Debe desarrollarse también un sistema complementario de becas.

Con periodos de transición y, probablemente, con un tratamiento distinto del de grado y postgrado, debiera avanzarse hacia la liberalización (esto es importante: no hay que imponer la uniformidad) de tasas.

II. DESREGULACIÓN: EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

Este es un tema sobre el que no me extenderé (lo he tratado más extensamente en Mas-Colell, 2003) pero sí quiero expresar que, junto con el anterior, constituye la faceta más importante de una política de desregulación, porque, por así decirlo, se trata de una reforma transversal: afecta a todas las demás. Si se quiere que una institución funcione bien dénese recursos y estimúlese el buen gobierno (sin olvidar lo que los anglosajones llaman la “*accountability*”). Me permito tres observaciones adicionales pensadas para el contexto español:

- (i) Debemos quitar énfasis a la contratación funcional como forma básica de contrato universitario de empleo y, siempre respetando los derechos adquiridos, poner cada vez más el acento en la contratación laboral (no precaria, por supuesto). En ese sentido, la LOU ha constituido un paso adelante, no muy grande, uniformador y un tanto cicatero, pero positivo. No debería compensarse ahora con pasos atrás.
- (ii) En Europa se están extendiendo políticas universitarias que, con respecto a la gobernanza de la institución, combinan el respeto a la autono-

mía universitaria con un papel cada vez más relevante de los Patronatos de las Universidades. Nuestros patronatos son los Consejos Sociales (pienso que patronato es un termino mejor) que han recibido una nueva configuración en la última Ley de Universidades. No creo que el contexto normativo de los Consejos Sociales sea el ideal, pero estoy convencido que, aquí y ahora, la consideración decisiva es si los poderes públicos de las comunidades autónomas van a valorar el papel de los Consejos Sociales (y nombrar, en consecuencia, a personalidades de primera línea, con capacidad, tiempo y, sobre todo, ilusión para ocupar sus cargos) o van a contemplarlos como poco más que monedas de cambio para satisfacer compromisos políticos variados. Si ocurre lo primero, los Consejos Sociales ganarán autoridad y si lo segundo, mejor que no la ganen.

- (iii) En nuestro mundo universitario tenemos un déficit de gestión profesional. No es un problema fácil de solucionar porque no se trata tanto de que se disponga o no de los fondos para esta contratación (aunque en muchos casos concretos ese es el problema) sino de la percepción de su necesidad por parte de los dirigentes académicos y, en consecuencia, de la universidad globalmente considerada. Me limito, por lo tanto, a registrar la gravedad del problema.

III. DESREGULACIÓN: ADMISIÓN Y SELECCIÓN DE ESTUDIANTES

En un modelo totalmente liberalizado, la admisión y selección de los estudiantes correspondería a las universidades. Pero ahí les confieso que en su aplicación entre nosotros los dictados de la prudencia me aconsejan no precipitarse en este punto. Que sea acaso la última reforma, una vez hayamos visto cómo se comportan las demás (en particular la de financiación de los estudios a los estudiantes). La comúnmente llamada selectividad no ha funcionado mal y es compatible con el ejercicio de la competencia entre universidades. Podemos y debemos mejorarla (permitiendo indicadores de composición dis-

tinta para distintos centros, y confeccionados por estos mismos) pero el principio de que ningún estudiante puede no ser admitido en un centro, cuando otro de menor capacidad lo ha sido, deberá garantizarse. Hacerlo exige, entre otras cosas, la necesidad de baremos objetivos (pero no necesariamente los mismos para distintos centros, nótese que me refiero repetidamente a centros, no a disciplinas. Es bueno que haya variedad y reputaciones específicas para la formación en una disciplina específica), es decir, algún tipo de pruebas.

IV. DESREGULACIÓN: MODELO DE UNIVERSIDAD

A partir de la universidad europea actual abundan las propuestas de reforma. Como mínimo se han ofrecido dos modelos ideales para su posible evolución: la universidad emprendedora (Clark, 2004) y la universidad investigadora (*“research university”*; hay propuestas en esta dirección en Alemania, en Italia, incluso en Luxemburgo). Quiero dejar constancia que ambos me parecen buenos modelos y que pienso que son compatibles (como lo son en los EEUU y lo están empezando a ser en el Reino Unido; en este el ejemplo pionero es el de la Universidad de Warwick).

Puesto que, aunque haya sido de pasada, acabo de aludir a la investigación en la universidad, permítanme una observación de índole española. En el reparto competencial instaurado por la Constitución y por las resoluciones del Tribunal Constitucional, la enseñanza universitaria es responsabilidad autonómica. Uno desearía que este hecho se reconociese sin reservas y se aceptase con naturalidad y, sobre todo, con confianza en las comunidades autónomas, todas ellas. De la misma forma que consideraríamos peregrino que la UE desconfiase de la capacidad de España o de Portugal para atender o preocuparse por su enseñanza superior, es peregrino pensar que las comunidades autónomas del Estado no van a seguir una política de promoción de sus sistemas de educación superior. Son las primeras interesadas y así lo ha demostrado la práctica de estos años. Abandónense, por lo tanto, las políticas cicateras e intervencionistas basadas en la desconfianza. Dicho esto, también hay que reconocer que, nos guste o no y digan lo

que digan los Estatutos de Autonomía, la promoción (y los correspondientes fondos) de la investigación ha quedado como una responsabilidad del Estado, susceptible de ser complementada, eso sí, por las políticas propias de cada comunidad autónoma. Ahora bien, si el Estado ha de tener competencias y responsabilidades en investigación, debemos reclamar, a su vez, que: (i) El Estado concentre su política universitaria en la promo-

ción de la investigación en la universidad, una tarea muy importante, y no a intentar regularlo todo más mal que bien; (ii) que esa política de promoción sea potente y de primer nivel, lo cual significa: más dinero para investigación en la universidad (la parte “potente”) y asignación de fondos estrictamente por méritos, basados en evaluaciones con baremos y participación internacionales (la parte “de calidad”).