

IEB Report 2/2021

University Reform 4

University Reform *Martí Parellada*

The University Ecosystem of Tomorrow *Andreu Mas-Colell*

The Autonomous Management of Human Resources and Finance at Public Universities in Spain.

Analysis and Proposed Reforms *Oriol Escardíbul*

The Election of University Rectors in Germany: New Processes to Support Strategic Leadership

Frank Ziegele and Frederic Kunkel

La reforma de las universidades 20

La reforma de las universidades *Martí Parellada*

El ecosistema universitario del futuro *Andreu Mas-Colell*

La autonomía financiera y de gestión de recursos humanos en las universidades públicas españolas.

Análisis y propuestas de reforma *Oriol Escardíbul*

La elección de los rectores de las universidades en Alemania: nuevos procesos en apoyo del liderazgo estratégico *Frank Ziegele y Frederic Kunkel*

La reforma de les universitats 36

La reforma de les universitats *Martí Parellada*

L'ecosistema universitari del futur *Andreu Mas-Colell*

L'autonomia financera i de gestió dels recursos humans a les universitats públiques espanyoles.

Anàlisi i propostes de reforma *Oriol Escardíbul*

L'elecció dels rectors de les universitats a Alemanya: nous processos a favor del lideratge estratègic *Frank Ziegele i Frederic Kunkel*

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordination and Supervision: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Design and graphic production: Digital Dosis and EPA Disseny S.L.
Translation: Gabriel Genescà Dueñas / Anne Barton de Mayor
Legal deposit number: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Diseño y producción gráfica: Digital Dosis y EPA Disseny S.L.
Traducción: Gabriel Genescà Dueñas / Anne Barton de Mayor
Depósito legal: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Disseny i producció gràfica: Digital Dosis i EPA Disseny S.L.
Traducció: Gabriel Genescà Dueñas / Anne Barton de Mayor
Dipòsit legal: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa c/ John M. Keynes, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.ieb.ub.edu

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

IEB Report 2/2021

University Reform

The Barcelona Economics Institute (IEB) is a research centre whose goals are to promote and disseminate work in economics and to contribute to the debate on economic policy decision-making.

The members' research is conducted primarily in the fields of fiscal federalism; urban economics; transport economics and infrastructure; tax system analysis; public policies; and energy sustainability.

Founded in 2001 within the University of Barcelona (UB), and recognised by the Catalan Government, the IEB received a major boost in 2008 with the creation of the IEB Foundation (in which la Caixa, Saba, the Barcelona City Hall, the Barcelona Metropolitan Area, the University of Barcelona, the Autonomous University of Barcelona, the Barcelona Provincial Council, Agbar, Cuatrecasas and the Consorci de la Zona Franca de Barcelona. The IEB also

hosts the Chair of Energy Sustainability at the UB (funded by the Foundation for Energy and Environmental Sustainability) and the UB's Chair on Urban Economics City of Barcelona.

In addition to undertaking academic research, the IEB aims to bring the findings of its work to a wider audience by organizing symposiums and workshops, and by publishing a variety of documents, including the IEB Report that the reader has in their hands.

The opinions expressed in the Report do not reflect the views of the IEB.

For more information www.ieb.ub.edu
twitter.com/FundacioIEB



Martí Parellada

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

University Reform

In developed countries, the importance of university systems for their respective societies is far greater than their specific weight. The contribution they make, in terms of training human capital, research and knowledge transfer, is a decisive force for the development of the knowledge society in said countries – and Spain is no exception. A few figures make this quite clear. As regards teaching, some data from the 2019-2020 year reveal how important it is: 1.3 million students taking bachelor's degrees, some 240,000 taking masters, 208,000 bachelor's degree graduates and 127,000 master graduates and, in the sphere of research, higher education accounts for 26.6% of all in-house R&D expenditure. As for the number of researchers, higher education accounts for 46.3% of them all, and regarding scientific publications, universities generated almost 60% of Spain's entire production in the 2015-2019 period. In addition, according to a recent study¹, the productive activity of and related to the Spanish University System (SUS) accounts for 2.12% of GDP and 2.56% of employment in Spain. Furthermore, in the long term, the higher qualifications and salaries of university graduates help increase the Spanish economy by 1.3 percentage points, reduce unemployment by 0.7 points and create tax revenue. Hence, Spanish universities contribute to society about €4.3 for each euro of public funding they receive.

But has this acknowledgement of how important the SUS is for Spain's economy and society given rise to measures to bolster it? Apparently not. The public budgets earmarked for universities, and public universities in particular, for example, are disappointing. The budgets signed off for Spain's public

universities in the 2009-2019 period² revealed that in 2019, current revenue was still 3.1% lower than in 2009 (despite an 18% increase in tuition fees) and capital revenue was down 10.8% in nominal terms. In addition, relative magnitudes in Spain are lower than in most European and OECD countries, in terms of public university expenditure as a proportion of the total budget of public administrations, and its relative weight in relation to GDP.

Neither has much attention has been paid to the legal framework in which the SUS operates, a framework that could undoubtedly leverage its contribution to Spain's economy and society considerably. Indeed, Spain's university reform law passed in 1983 was highly significant because it adapted Spain's universities to the new democratic landscape. But since then, there have been no significant legislative changes. Neither the LOU (university law) nor its subsequent modification (LOMLOU), and far less the series of measures passed in response to the crisis of 2008, have endowed Spain's universities with a level of financial and staffing autonomy baring any resemblance to the levels of autonomy enjoyed by universities in benchmark European countries. This is the case despite successive reports, including some commissioned by the central government itself with support from majorities on different sides of the political spectrum. Reports ranging from the 2000 University Report, or Bricall Report as it is also known, to more recent reports by professor Daniel Peña (2010), professor Rolf Tarrach (2011) and professor Maria Teresa Miras-Portugal (2013), all express the need to address the reform of the SUS and the political incapacity and lack of decisiveness to implement this reform.

¹ J.M. Pastor (2019), *La contribución socioeconómica del sistema universitario español*. IVIE

² Fundación CYD (2021)-*La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Informe CYD 2020

The need to reform the SUS is more crucial than ever, due to the certainty about the irreplaceable contribution the SUS makes to enabling Spain's society and economy to deal with the challenges it faces with more and better guarantees.

There are several reasons why it is necessary. The first is the evidence obtained³ by analysing the performance of universities on the basis of the Shanghai ranking, the funding available and the extent of their autonomy, in the sense of their budget management capacity, independence as regards recruitment and staff remuneration, and their independence regarding academic matters and student selection, particularly those taking a master. The conclusions are clear. If European universities are to perform better, they need more funding and greater autonomy so that both aspects can complement each other. Greater autonomy must, of course, be accompanied by increased assessments. Along the same line, a more in-depth institutional analysis of the European university systems that constitute a benchmark for the SUS would also provide insights into the directions that the reform of Spanish universities should take.⁴

The second reason is based on the future scenarios facing today's universities, a matter addressed by Andreu Mas-Colell's contribution to this IEB report. According to this author, there are three quintessential university models that could configure the university system in the near future: the pure virtual university model, the pure research university model and the pure college of liberal arts model. Beyond the arguments that justify these models, which are also affected by the impact of the coronavirus pandemic on universities, they all call for greater flexibility and autonomy as regards the organisation of teaching and management of teachers, in terms far removed from current regulations.

The third reason, described in depth in Oriol Escardíbul's contribution to this report, emphasises the present-day constraints on public universities in Spain regarding their funding and human resource management. The proposals for financial and human resource management outlined by Escardíbul highlight that autonomy is not a generic concept

that everyone agrees with. Quite the contrary, its implementation calls for a level of consensus not easy to achieve⁵.

The fourth reason is the increasingly important role of the European Union in university matters. Although it is the responsibility of member states, EU initiatives to foster, to the greatest possible extent, a common framework for higher education establishments in Europe in order to reduce the differences stemming from the preeminence of national regulatory frameworks, is a task which, since the implementation of the Bologna agreement, has been exacerbated increasingly. The promotion of student and teacher mobility among EU members, and competencies regarding research funds, are some of the factors that have experienced an upsurge since the development of the European Universities initiative. The two calls for proposals carried out so far have led to 41 alliances involving 280 universities from 31 European countries. The strategic objectives of these alliances⁶ include concepts such as the European degree, micro-credentials, the need for a possible legal entity for European universities, and the impact of transformational research modules to change assessment methods and careers in research. These goals pose an immense challenge to the national frameworks governing universities, and can only be achieved by greater flexibility and simplification.

The fifth and final reason considered with a view to implementing a reform of the SUS is a logical consequence of the preceding reasons. Greater autonomy, in the terms described, and greater flexibility, are barely compatible with self-government. A university's autonomy can be limited even though its most senior figure is elected by the university's own internal stakeholders⁷. Conversely, a university may have the greatest possible autonomy even though its board of governors council is responsible for

³ P. Aghion., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell and A. Sapir. Why reform Europe's universities? Bruegel policy brief 2007/04.

⁴ K. Kruger, M. Parellada, D. Samoilovich and A. Surssock (editors) (2018). Governance reforms in European University Systems. The case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal. Springer.

⁵ As A. Navarro (2021) pointed out in his contribution to the Informe CYD 2020, *Lo que los Rankings esconden*, Spain's central government distrusts not only individual teachers but also, to an even greater extent, universities themselves. It supervises them exhaustively and decides who they can hire, instead of giving them freedom and subsequently assessing them and funding them according to their performance.

⁶ Meritxell Chaves (2021) , *La iniciativa de las European Universities: ¿lograremos entre todos el salto cuántico que persigue la comisión europea?*, in Informe CYD 2020.

⁷ P. Agi6n, M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell and A. Sapir (2008), *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities*. Bruegel blueprint.

selecting the university's most senior figure, from the same university or not. In any case, everything indicates that in most European countries, the most senior figure is no longer selected exclusively by stakeholders in the university itself, above all in order to avoid excessive reliance on voters' interests. In this model, the board of governors includes more members from outside the university itself and is also empowered to elect the chancellor. This is how benchmark European university systems are organized, for example, in Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal, plus of course the United Kingdom, and this is how the German system is organized too. F. Ziegele and F. Kunkel's article examines the governance of German universities, inside a highly decentralized system. The German model is also organised as described above, i.e. boards of governors have members from inside and outside the university, and are entrusted with appointing the university's most senior figure.

University reform is a task that can be delayed no longer. It must be carried out under the leadership of central and devolved governments but cannot be achieved without the greatest possible consensus of the universities themselves and society as a whole.

Referencias

- Agión, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2008): *Higher aspirations: an agenda for reforming European universities*. Bruegel Blueprint.
- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2007/04): "Why Reform Europe's Universities?" *Bruegel Policy Brief*.
- Fundación CYD (2021): "La contribución de las universidades españolas al desarrollo". Informe CYD 2020.
- Kruger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D.; Surssock, A. (eds.) (2018): *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Springer.
- Pastor, M. (2019): *La contribución socioeconómica del sistema universitario español*. IVE.



Andreu Mas-Colell
Universitat Pompeu Fabra
GSE, BIST

The University Ecosystem of Tomorrow

The framework for this article is the general backdrop of debate about the public policies needed today to ensure that our universities are in the best possible state to keep pace with the developments envisaged in our society and our economy. In a 2008 paper about the panorama of European universities (*Higher aspirations: an agenda for reforming European universities*, Bruegel Blueprint) which I co-authored (along with Ph. Aghion, M. Dewatripont, C. Hoxby and A. Sapir), we found a positive correlation between the performance of a given university and the extent of its autonomy and the funding received. Applying this analysis to Spanish universities, including those in Catalonia, gives me no reason to believe that the situation has changed much, so I will not repeat the recommendations of that paper here.

Two phenomena that are making a profound impact on the meaning of university, and which will lead to structural changes, were not given sufficient consideration 14 years ago. One is the speed of change of knowledge and technology, as a result of which life-long learning is crucial; and the other, the fact that the cost of very effective, long-distance communications has fallen practically to zero. The future of our universities will depend decisively on their ability to adapt to and even keep ahead of these exogenous clashes. As I aim to show, this calls for organisational models to be diversified and for university autonomy to be overhauled to enable them to experiment and try things out (and this also requires autonomy). There is no need for new legislation designed to create a framework for a future as yet unknown or, even worse, to curtail the future in order to retain traditional models. The best legislation that could be promoted at the present time would be legislation giving universities freedom. This has always been important but is particularly important now because, as I will explain, it

would make our university scenario far more competitive. The impact of inflexible, exhaustive regulations has been negative in the past and could be even more so in the future. Any attempt to create a legal definition of a university “system” would be counterproductive. A better word for it is “ecosystem.”

In the world that lies ahead, the desire and need for education will not decrease, so establishments providing higher education will continue to exist. Such establishments have many possible names, such as “third-cycle educational establishments” but I will call them “universities”. I believe that one outcome of the two phenomena I mentioned earlier will be the massive diversification of types of universities. To clarify this concept, I will now outline the three basic models I think will emerge.

1. The purely virtual university

Travelling in order to communicate with others is expensive. A purely virtual university takes this to its logical conclusion and eliminates all physical movement. Students, teachers and administrative staff are scattered around the globe. The university is merely an online platform for teaching, assessment and accreditation, the only little blip being perhaps a face-to-face meeting (possibly for assessments). Such universities would offer a wide range of products: some of long or short duration, or one or two days; new or refresher courses; for young, middle-aged or senior students, etc. It is very likely that the price/quality relationship of products would vary too. Other things being equal, the less expensive products would probably be standardised whilst more expensive ones would include individual attention by tutors.

A university's reputation would depend on two factors: the technical capabilities and quality of its full-time or, as often is the case, part-time teaching staff. The appeal of the on-line platform itself would leave a very good impression. Good teachers would seek to be associated with other good teachers – talent attracts talent – and students would also flock to talented teachers too. It is highly likely that expensive, exclusive courses would be created, and students would therefore undergo a selection process. But there would also be other, less exclusive courses with less selective entry. Providing the quality is optimal and proportional to the fees charged, the fact that a single university offers this variety alongside other formats would not necessarily be a problem.

Scalability is an important feature of this model. The marginal cost of an additional student could be minimal. This could lead to the existence of just a few large or very large virtual universities. One should, in any case, expect different levels of reputation: the most acclaimed universities would be sure to put extremely prestigious persons (professors) in charge of their flagship products.

It must also be said that these universities will often be direct competitors of other universities around the globe. They may, however, also work with them or provide services for them.

2. A pure research university

Traditional universities had a nucleus that teachers and students would gather around, like bees around a honey pot. The nucleus consisted of a great infrastructure, the library, that agglutinated a university community that interacted, as a whole, in many ways. It is no exaggeration to say that the unifying force of the library was what created the compact university and, in many cases, the university city. This factor no longer exists. Thanks to the internet, universities no longer need a brick-and-mortar library: they have a permanent one in the cloud. Is this the end of the compact university? Are we headed inexorably for a completely virtual university? Obviously not, because an infrastructure that unifies the surrounding university community will continue to be valid, even though the infrastructure consists not of a library but of equipment and research infrastructures such as laboratories, animal facilities, particle accelerators, etc, or infrastructures not primarily for research but necessary for it, such as hospitals and museums. In short, research slows down the complete virtualization of a university considerably. It ensures a physical core that attracts and agglutinates talent and which, naturally enough and as part of the reproductive process of talent, will include education.

3. The 'pure' model of the liberal arts college (LAC)

Infrastructures are not the only obstacle that prevents the optimisation of the mobility factor from leading to complete virtualisation. There is another obstacle. The quality of virtual communications is now excellent and enables many types of formal and informal interaction, such as seminars, workshops etc. We do not know to what extent face-to-face interaction will actually be replaced, because it is not just a matter of technological possibilities but of how they tally and resonate with humans' cognitive and emotional traits, and we won't find out until we put it into practice. It will probably go a very long way but in my opinion, in order for the educational process and experience – including a considerable cohort definition factor – to be truly effective and enriching, a minimum degree of face-to-face interaction is needed. Body language in a group and conversations over a glass of wine (the origin of the Greek word "symposium") are more satisfying than via a screen. One result of this suggestion is that first-rate, life-long education may be virtualized to a considerable extent but it will involve periods of face-to-face contact. In particular, looking at the phase that follows compulsory education, usually known as "basic further education", I believe that the American LAC model will not only survive but become more widespread. Programmes involving small groups, and lots of discussion topics, with teachers who above all encourage reading and facilitate discussion – all very well organized with a view to creating a vector in which students can acquire knowledge and mature. A vector which, incidentally, will last and can also be nurtured within an LAC format over one's lifetime. For the same reason, it will feature periods of intense, face-to-face learning that may be long (e.g. certain master's degrees), short (summer or winter courses) or very short (a weekend, one evening).

One important comment, particularly when weighing up the financial feasibility of an LAC project, is that the teacher mostly in charge of it should not be a researcher who only teaches part time. It must be a full-time teacher. Lectures given by prestigious speakers would still be important, but they would be virtual, remote and possibly open access. Face-to-face interaction will be with specific teachers.

The universities of tomorrow will be combinations of the three "pure" types described above. Some universities, including new ones and others that have evolved from existing universities, will undoubtedly be 100% online. According to Schumpeter's concept of creative destruction, waves of innovation driven by technological disruption facilitate the creation and consolidation of new companies.

Even so, I believe that 100% virtual universities will not be the main format, or at least not in the most prestigious segment. This is because big, traditional universities have a competitive edge in two respects that enable them to easily shift their activities on line. One is the crucial role of the brand in the credentials of education, something that big, traditional universities have already achieved. Such brands have a great appeal for teachers and students. The other respect, in keeping with Schumpeter's reasoning, is that the destruction factor that prevents established companies from innovating, i.e. simply their concern about cannibalising their own market, is not very significant in this instance. A highly prestigious, traditional university can offer new on-line products without much risk of jeopardising the demand for its face-to-face products. In other words, without much risk of devaluating its brand.

I also think that traditional universities that now have liberal arts colleges will continue to do so. But I must say that the logistics of the educational process should involve the creation and spread of many liberal arts colleges not necessarily linked to research universities. It would be advisable not to pose obstacles for this. Current Spanish legislation requires all certified education beyond the compulsory years to be linked to research universities. If this is legally compatible with the teaching staff structure needed for an LAC, it is a minor hindrance, but otherwise, we would face a substantial difficulty. At this point, the topic of this paper raises its head once again: over-regulation in an increasingly fast-paced, competitive and global environment is suicidal.



Josep-Oriol Escardíbul
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

The Autonomous Management of Human Resources and Finance at Public Universities in Spain. Analysis and Proposed Reforms

The autonomy of universities is a fundamental right enshrined in article 27.10 of the Spanish constitution that has been regulated by successive university laws. As stipulated in article 2 of the LOU law governing universities, this includes, amongst other things, aspects related to the management of finance and personnel. But in practice, Spain lags behind the rest of Europe regarding autonomy in both areas (EUA, 2017).

Reforms implemented in Europe have steadily increased the autonomy of public universities, in a move towards more autonomous, flexible forms of governance and management enabling them to differentiate themselves, and also accountability, not to their employees but to the governments that fund them on behalf of the taxpayer (Krüger et al., 2018; Tarrach, 2020). Autonomous management is deemed desirable because of the positive correlation between it and scientific production (Aghion et al., 2010).

1. University funding

It is common knowledge that Spain's public universities are under-financed (Eurostat, 2020). In 2017, they averaged 14.5% below the EU average (EUA, 2020). They are funded mainly by Spain's autonomous regions (77.0%), with the central government accounting for 5.6% and tuition fees, 17.4% (CRUE, 2020). The income raised by universities themselves, such as philanthropic donations, is minimal (Hernández and Pérez, 2021).

As regards funding from autonomous regions, most funding systems in Spain rely heavily on input variables, i.e. those related to existing resources such as the credits on which

students enrol, rather than output variables, i.e. those related to results or targets. The greater reliance on input variables, albeit consisting of different types of funding (models, programme contracts, negotiations or a combination of these) is also usual in Europe (Pruvot et al., 2015), although current reforms in different countries have led to funding being increasingly linked to results (Krüger et al., 2018), as is also the case in Spain.

Tuition fees, simply speaking, are determined by the governments of the autonomous regions. The recent reform of 2020 replaced the traditional nationwide bracket system, on the basis of which the autonomous regions used to set their tuition fees, with a system setting maximum nationwide fees that autonomous regions must not exceed (they have until the 2022-23 academic year to comply). With this reform, the government seeks to reduce and harmonise existing tuition fees at public universities due to the considerable variations between different autonomous regions, the result of increases in tuition fees during the last crisis. Spain now ranks amongst the top third of European countries with the highest tuition fees and 73% of students in Spain are fee-paying, a percentage only exceeded by five other EU countries (CRUE, 2020; Escardíbul and Pérez-Esparrells, 2013).

2. Human resource management

Universities are very staff-intensive organisations, as a result of which personnel costs account for 78.4% of current outlay (MdU, 2020). Likewise, at public universities, when measured in terms of full-time equivalents, 59.2% of TRS (teaching and research staff) and 64.5% of SAS (services

and admin staff) are civil servants. In the 2009-2015 period, staff replacement rates fell considerably (and were not made up for subsequently), leading to a reduction in permanent teaching staff and, as regards TRS and SAS staff as a whole, in increasingly old personnel, a lack of staff, fewer promotion possibilities, and greater job insecurity and temporary employment: developments that contrast with most European countries (EUA, 2020).

There is not much room in the Spanish system for autonomous and different types of personnel management. As for hiring, the recruitment of academics depends on existing civil servant or regular employment categories and a considerable corpus of regulations (based mainly on accreditations). Meanwhile, the recruitment and promotion of SAS personnel are also subject to certain regulations, and there is a lack of certain job categories needed by the complex, specialised management of universities, due to the present non-specialised profile more in keeping with the idea of administration, particularly amongst the staff who are civil servants. In addition, any increases in the number and cost of staff and likewise any new posts created, must be authorised by the government of the autonomous region. Finally, redundancies are strictly regulated and unrelated to staff performance or the economic scenario.

As regards wages, the authorities regulate most of the factors involved and also any increases, without differentiating between universities. The working conditions of civil servants depend to a great extent on nationwide legislation, while those of other members of the workforce depend on regional legislation and collective bargaining agreements (there is usually a different agreement for SAS and TRS staff for the universities as a whole in each autonomous region, except Galicia and Murcia that have university agreements for SAS staff). In the case of TRS staff, the central and regional governments can set salary supplements on the basis of individual merits assessed beforehand by quality agencies. At the European level, in countries such as Austria, Denmark, Finland and Portugal (at universities that have been transformed into foundations), university personnel no longer consists of civil servants, and universities have increased the participation in personnel management. Greater autonomy has also been achieved in the Netherlands, although the status of personnel is mid-way between civil servant and regular employee (Krüger et al., 2018).

3. Recommendations on university policy

Spain's public university system is under-funded, rather homogeneous and has an administrative profile – traits that

that hinder not only the differentiation of universities but also their ability to compete in the highest international rankings. With so many management constraints, autonomy is a matter of form rather than substance. This article champions a more autonomous, flexible system enabling universities to fulfil their missions whilst being accountable to the society which funds them.

Financial proposals

- A sustained increase in funding up to European averages – with increases based on assessments of results (output) and impact (outcome) – by means of programme contracts drawn up between the government providing the funding and each university, enabling universities to differentiate themselves.
- Guarantees of financial stability (with plans spanning several years) and the implementation of analytical accounting systems to determine the real costs to be reflected in the programme contracts.
- Implementation of procedures for earmarking funding inside each university (faculties, administration and departments) to encourage each university's targets to be met and talent to be attracted.
- Different tuition fees at different public universities based on an analysis of the quality of the universities themselves and their courses within the range set by autonomous governments regarding both the variation in tuition fees between universities and the amount paid by students.
- Bolster the system of scholarships and financial assistance as well as income-contingent loans (Barr et al., 2019), to ensure university places for everyone meeting the academic requirements.
- Reform the sponsorship law to facilitate the raising of philanthropic funds and also the provision of additional public finance for universities that raise external funds (as in Finland, see Krüger et al., 2018).

Human resource management proposals

- Ensure that universities have the necessary staff by overcoming the recruitment doldrums that happened during the crisis and eliminating precarious employment.
- Give universities more autonomy as regards their management to enable them to stand out from the rest by establishing their own alliances, agreements and employment conditions. It is essential to pinpoint the best legal framework for this, because it is more important to have a system enabling universities to be flexible when attracting talent than to have civil servants in parallel with regular employees (with the same restrictions) (CSS, 2021).

- As regards TRS, a review is needed of the accreditation system of temporary posts (possibly based on preferred rather than obligatory requirements) and even all posts if the impact of increased funding on academic results is demonstrated. As for salaries, it is a matter of teaching staff being assessed and remunerated on the basis of certain targets so that universities can attract and retain the best talent. If incentives are to remain part of the system (for research, teaching and knowledge transfer), then earnings must not be minimal.
- This more personalised approach must also apply to SAS in order to highlight their training and performance. The selection process must ensure that it tallies with job requirements and that the management can set the criteria. Promotion must not entail compulsory mobility, and horizontal career development should be encouraged.
- All personnel policies must take into account existing gender gaps and encourage the promotion of women in universities, and also seek to rejuvenate staff by facilitating the recruitment of members from outside the universities.

Changes to the management of human resources and finance must be accompanied by reforms in other spheres such as university governance with a view to enabling robust management, in which society is involved, and endowing unipersonal governance bodies with greater executive powers (CCS, 2021). Changes to the legal framework of universities should also be contemplated, and universities themselves should adopt a new mindset involving differentiation and accountability.

References

- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2010): "The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the U.S." *Economic Policy*, 25(61): 7-59.
- Barr, N.; Chapman, B.; Dearden, L.; Dynarski, S. (2019): "The US College Loans System: Lessons from Australia and England". *Economics of Education Review*, 71: 32-48.
- CRUE (2020): *La universidad española en cifras 2017-2018*. Madrid: CRUE.
- CCS (2021): "Observaciones de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas a la consulta elevada por el Ministerio de Universidades para una nueva ley orgánica de universidades: 'La universidad que queremos'". Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas. Mimeo.
- Escardíbul, J. O.; Pérez-Esparrells, C. (2013): "La financiación de las universidades públicas españolas. Estado actual y propuestas de mejora". *Revista de Educación y Derecho*, 8 (April-September): 1-17.
- EUA (2017): *University Autonomy in Europe III. Country Profiles*. Brussels: European University Association.
- EUA (2020): "Country Sheets". In: *Public Funding Observatory*. Brussels: European University Association.
- Eurostat (2020): "Education and training in the EU - facts and figures". Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Education_and_training_in_the_EU_-_facts_and_figures
- Hernández Armenteros, J.; Pérez, J. A. (2021): "Financiación de las empresas a las universidades públicas. Reducida y en retroceso (II)". *Universidad*, 15 March. Available at: <https://www.universidadsi.es/financiacion-de-las-empresas-a-universidades-publicas/>
- Krüger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D.; Sursock, A. (ed.) (2018): *Governance Reforms in European University Systems: The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands, and Portugal*. Educational Governance Research, 8. Springer.
- MdU (2020): *Estadística de financiación y gasto de las universidades públicas españolas. Indicadores de ejecución del presupuesto de gastos, 2017*. Madrid: Ministerio de Universidades.
- Privot, E. B.; Claeys-Kulik, A. L.; Estermann, T. (2015): "Developments in resource allocation policies for universities. A comparative European overview". *Journal of the European Higher Education Area*, 4: 1-17.
- Tarrach, R. (2020): "Gobierno universitario: el eslabón esencial". A: *Informe CYD 2019*. Fundación Conocimiento y Desarrollo, pp. 86-88.



Frank Ziegele
Centre for Higher Education
Gütersloh



Frederic Kunkel
Centre for Higher Education
Gütersloh

The Election of University Rectors in Germany: New Processes to Support Strategic Leadership

Introduction

The role of German university rectors has fundamentally changed over the last 25 years. Rectors transitioned from representative academic figures into leaders with various comprehensive management tasks and challenges, including but not limited to developing and implementing strategic plans for the university, managing resources, optimising organisational structures, leading staff members, and implementing quality management systems.

Based on the fundamental changes to the rector's role, it seems quite plausible to assume that the procedures to elect a rector have also changed. Prior to these changes, a rector was elected from amongst the professors and with the decisive vote of the professors. Thus, he or she qualified for this position primarily based on scientific achievements and was elected for a deliberately short time span (e.g., one or two semesters), while remaining in his or her original academic profession. This indeed corresponds to the traditional role; however, it does not align with the strategic governance by institutional leaders. For this reason, in the last two decades, the electoral procedures for electing rectors have been adapted to fit the modernized role.

In the following article, our objective is to outline the significant changes in the election process of university rectors and analyse the rationale behind the changes while assessing the corresponding effects and various practical issues. It must be remembered that no standardised, generally applicable transnational manner of electing university management exists in Germany. University-related legislation in Germany is not a matter for the federal government but instead for the

16 federal states. Nevertheless, some common structures, logic, and processes can be derived from the different approaches and legal regulations.

How are rectors elected in Germany?

In most German states, election processes begin by appointing a committee of selection composed of members from two governing bodies of the university: the senate and the university council. The senate is made up of members from status groups within the university. These individuals assume legislative tasks and are responsible, among other tasks, for the launch and discontinuation of degree programmes. In contrast, university councils are a comparatively new element in university administration and are typically composed of stakeholders from outside the university. The main task of a university council is to provide strategic advice.

Although universities themselves determine the composition of the committee of selection, they aim to have an equivalent number of members from the respective governing bodies (i.e., senate and university council), consisting primarily of five to ten individuals. This committee reviews the application documents—provided that the position has been publicly advertised—and then typically draws up a shortlist of suitable candidates (e.g., three individuals). These candidates then advance to the election stage, where all senate and university council members take part in a vote. However, there is no uniform approach to these elections in Germany, so electoral systems vary from federal state to federal state. For example, in Baden-Württemberg and North Rhine-Westphalia, senate and university councils

hold a joint meeting to elect the rector, meaning that the governing bodies must come to a consensus. In Hamburg, the senate elects the rector while the university council confirms the election. In Lower-Saxony, at universities that are the legal equivalence of a foundation, the senate suggests a suitable candidate and the university council elects the rector. Despite variations in the respective legal regulations, the preceding examples have a common procedural standpoint concerning the balance of internal and external support for university management. All approaches correspond to a form of double legitimacy which is achieved by requiring consensus while simultaneously defining the roles of each respective organ. These election procedures help prevent an undesirable internal dominance as well as an external decision against the senate's majority.

What is the rationale behind the election process?

Autonomy: keeping the ministry at arm's length

The university council should be understood as a body responsible for replacing the traditional functions of the ministry to guarantee autonomy. Primarily autonomous universities are in the best position to adapt to their social mission and to the needs and expectations of their stakeholders. However, state governments still want to ensure taxpayers' money to be spent responsibly. For this reason, most German states established the university council as a supervisory body with external stakeholders as members. Autonomy requires strategic university leadership with personal responsibility, managerial skills, and a certain independence from local interest groups. The election mechanisms, including an active part of the university council, intend to create this independence and place the focus on the managerial skills of the candidates rather than their internal interests. In line with autonomy, the external perspective comes from the council instead of the ministry.

Creating a system of checks and balances

For successful university governance, the relationship between the senate and the council must be balanced. On the one hand, simply shifting election responsibility to the university council would endanger internal support for the elected person inside the university. An individual should not be elected rector if there is no acceptance within the university community. An election by merely the senate, on the other hand, would weaken the ability of university leaders to act independently of particular interests. Far-reaching changes, such as the dissolution or merger of faculties or the establishment of new

priorities, would probably not be possible in this constellation of heavy dependence on internal interest. The principle of "double legitimisation" appears to be a logical consequence: both governance bodies are involved in the election to guarantee that the newly elected rector has both internal support and independence simultaneously.

Does it work in practice?

In recent years, various conflicts attributed particularly to the tension between the senate and the university council have become apparent. The senate, which for a long time was the central decision-making body of the university, has suffered a noticeable loss of power in many federal states (i.e., legal restrictions to purely academic matters) in recent years. In this case, senates could be tempted to exercise their power by not agreeing with the rector candidate proposed by the council. There have also been cases of members of university councils trying to overrule the needs of the university, because they assumed that they knew how to lead a university better. There are various constellations in which a natural conflict of interests seems to be logical. Over the years, public conflicts have existed at several universities (e.g., Siegen, Leipzig, Göttingen) between the university council and senate, in which they disagreed about candidates for the leadership position. In some cases, this has led to long-lasting blockades.

In order to resolve these conflicts, the vast majority of the federal states have implemented legal regulations to help strengthen the cooperation of the parties involved. As mentioned above, this process involves a joint committee of selection being set up by the university council and senate to select candidates for the university management. This demonstrates that problems inherent in the new election procedure can be settled by optimising processes. Generally, the processes work well.

What are the effects and is this new approach successful?

The first effect is increased opportunities to access (i.e., apply for) the job of a university leader. The outward-looking perspective of the university council has led to cases in which rectors are elected from outside the internal university community. More and more, we find university leadership careers: Becoming dean in one university, applying for vice-rector in another university and being elected as a rector in a third one is not an unusual case anymore. This is a clear signal of the professionalisation of academic leadership careers.

Secondly, we find an increased willingness of university leaders to engage in coaching and leadership training. A leadership training program offered by the Centre for Higher Education (CHE) is an example. Over an 8-year period, 95 vice-rectors took part in this leadership program: 14 of these participants then applied successfully for the position of a rector, with many of them relocating to other universities.

In regard to a third aspect, however, the achievements thus far are limited. The diversity of people in university leadership positions has increased only slightly. The proportion of female university rectors in Germany has only increased to approximately 22%, and the average age of university rectors is 57.5 years. Of current university rectors, only 15% were not born in Germany.

In summary, the new model could lead to an adequate balance between the ability to steer a university strategically and professionally, the openness of the autonomous university to external stakeholders and the internal motivation of university members through participation.

References

- Information about CHE leadership training for university vice-presidents: https://www.che.de/wp-content/uploads/FaCH_Flyer_Durchgang_6_2019_2020_final_180829.pdf.
- Meyer-Guckel, V.; Winde, M. and Ziegele, F. (eds.) (2010): "Handbuch Hochschulräte - Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis." Essen: Edition Stifterverband.
- Roessler, I. (2021): "CHECK - Hochschulleitung in Deutschland - Update 2021". Gütersloh: CHE.
- Ziegele, F. and Müller, U. (2018): "Rechte und Pflichten eines Hochschulrats im Vergleich zum Aufsichtsrat", in: Breithecker, V.; Lickfett, U. Radde, J. (ed.): Handbuch Hochschulmanagement. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 101-136.

Escardíbul, Josep-Oriol

Is an associate professor of Political Economy at the University of Barcelona and researcher at the Barcelona Institute of Economics (IEB). He holds a PhD in Economics from the University of Barcelona and an MA in Industrial Relations from the University of Warwick. Former vice-rector for Economics (2016-2018) and General Manager (2018-2021) of the University of Barcelona. His research interests include Economics of Education and Evaluation of Public Education Policies. He is the vice-president of the Spanish Association of Economics of Education (AEDE). His research has been published in Spanish and international journals and he has participated in Spanish and European research projects.

Kunkel, Frederic

Works as Consultant to the Executive Directors for the CHE (Center for Higher Education). He holds a master's degree in economic history and is currently pursuing a doctoral degree in the history of economic valuation.

Mas-Colell, Andreu

An economist and expert in microeconomics, studied Economics at the Universitat de Barcelona, and completed his doctorate in 1972 at the Minnesota University. From 1972 to 1996, he was a professor at the universities of California-Berkeley, and Harvard. Since 1995, he has been an emeritus professor at the Universitat Pompeu Fabra. From July 2009 to August 2010, he was the general secretary of the European Research Council. Currently, he is president of the Barcelona Institute of Science and Technology (BIST). Formerly, president of the Econometric Society, the European Economic Association, and the Asociación Española de Economía. Former editor of the *Journal of Mathematical Economics and Econometrica*. Member of the Academia Europaea and foreign fellow of the American Economic Association and the National Academy of Sciences (USA). He has received several awards including *Premio Rey Juan Carlos I de Economía* (1988), *Premio Nacional de Investigación Pascual Madoz* (2006) and *Premio Fronteras del Conocimiento* awarded by Fundación BBVA, jointly with Hugo F. Sonnenschein. PhD honoris causa from the universities of Alicante, Toulouse, HEC Paris, Universidad Nacional del Sur (Argentina) and the Chicago University. Minister of Economics in the Government of Catalonia from 2010 to 2016. Previously, he had been minister of Universities, Research, and Information Society (2000-2003).

Parellada, Martí

PhD in Economic Science and chair of Applied Economics at the University of Barcelona (UB). Former director general of the Bosch i Gimpera Foundation, vice-chancellor of Economics and director of the life-long education centre at the UB. Has also been a guest professor at the Johns Hopkins University in Baltimore (USA). Former head of the Institut d'Economia de Barcelona and, since 2017, its president. As regards research into higher education systems, he is the director of the annual report by the CYD Foundation about the contribution of Spanish universities to economic and social development; head of the CYD ranking of Spanish universities, and a member of the Steering Committee of U-Multirank, a global ranking of higher education establishments fostered by the European Commission. He has also taken part in several EU programmes as a general co-ordinator and researcher, and has written and co-written many publications in this field of study, including particularly the books *Non-University Higher Education in Europe* and *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*, both published by Springer.

Ziegele, Frank

HAS been executive director of the Centre for Higher Education (CHE) in Gütersloh since 2008. The CHE is a German think tank for higher education policy and management with a staff of 45. He has also been a professor of higher education and research management at the University of Applied Sciences in Osnabrück since 2004. As an expert on higher education, he works around the globe, and particularly in Europe, as a consultant, researcher, trainer, and speaker. He covers the full range of topics in higher education policy and management (such as the European U-Multirank project), and also the practical implementation of reforms in the higher education sector. He is responsible for large-scale applied research projects. Over a period of more than 20 years, he has published more than 150 articles. He is currently the co-editor of the journals *Wissenschaftsmanagement* and *Application-Oriented Higher Education Research* and also a member of the advisory board of the journal *Wissenschaft & Management*.

La reforma de las universidades

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía que tiene como objetivos fomentar y divulgar la investigación en economía, así como contribuir al debate y a la toma de las decisiones de política económica.

La investigación de sus miembros se centra principalmente en las áreas del federalismo fiscal; la economía urbana; la economía de las infraestructuras y el transporte; el análisis de sistemas impositivos; las políticas públicas; y la sostenibilidad energética.

Creado en 2001 en el seno de la Universitat de Barcelona y reconocido por la Generalitat de Catalunya, el IEB recibió un importante impulso en 2008 con la constitución de la Fundación IEB (en la que colaboran la Caixa, Saba, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Diputació de Barcelona, Agbar, Cuatrecasas y el Consorcio de la Zona Franca de Barcelona. También acoge la Cátedra de Sostenibilidad

Energética de la UB (financiada por la Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental) y la Cátedra UB en Economía Urbana Ciudad de Barcelona.

Además de realizar actividades relacionadas con la investigación académica, el IEB pretende dar a conocer y difundir la investigación realizada mediante la organización de simposios y jornadas, así como de diversas publicaciones entre las que cabe destacar el IEB Report que el lector tiene en sus manos.

Las opiniones expresadas en el Informe no reflejan las opiniones del IEB.

Más información www.ieb.ub.edu
twitter.com/FundacioIEB



Martí Parellada

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

La reforma de las universidades

Los sistemas universitarios de los países desarrollados tienen una importancia en las sociedades que los acogen que va mucho más allá de su peso específico. La contribución que realizan, en la formación de capital humano o en la actividad de investigación y transferencia, son vectores que determinan, de manera muy relevante, el desarrollo de la sociedad del conocimiento en dichos países. España no es ajena a esta situación. Algunos indicadores son suficientes para ponerlo de manifiesto. En lo que hace referencia a la actividad docente, algunos datos del curso 2019-2020 son descriptivos de su importancia: 1,3 millones de estudiantes de grado, cerca de 240.000 estudiantes de máster, 208.000 titulados de grado y 127.000 de máster y, en lo que hace referencia a la actividad investigadora, del total del gasto interno en I+D, la enseñanza superior representa un 26,6%. En relación con el número de investigadores, en la enseñanza superior se concentra el 46,3 % del total y, con relación a las publicaciones científicas, la universidad ha generado cerca del 60 % del total español en el período 2015-2019. Además, según un reciente estudio,¹ la actividad productiva propia y asociada al Sistema Universitario Español (SUE) representa el 2,12 % del PIB y el 2,56 % del empleo en España; además, a largo plazo, por la mayor cualificación y remuneración de sus egresados, contribuye a aumentar en 1,3 puntos porcentuales la tasa de actividad en España y a reducir la de paro en 0,7 puntos, y a generar unos recursos fiscales que suponen que las universidades españolas devuelven a la sociedad, aproximadamente, 4,3 euros por cada euro que las administraciones destinan a su financiación.

¿Se traduce este reconocimiento de la importancia del SUE en la economía y sociedad españolas en medidas que lo

impulsen? No lo parece. Por ejemplo, si nos referimos a la atención que los presupuestos públicos prestan a las universidades, y singularmente a las públicas, los resultados son decepcionantes. Considerando los presupuestos liquidados de las universidades públicas españolas en el período 2009-2019², los ingresos corrientes aún eran en 2019 un 3,1 % inferiores a los del 2009 (a pesar del aumento de las tasas en un 18%) y los ingresos de capital, un 10,8 % inferiores, en términos nominales. A ello habría que añadir las magnitudes relativamente más reducidas que se dan en España con respecto a la mayoría de los países europeos y de la OCDE, tanto en el gasto público universitario en el total del presupuesto de las administraciones públicas como en su peso relativo en el PIB.

En este mismo sentido, tampoco ha sido relevante la atención que ha merecido el SUE en referencia al marco legal en que desarrolla sus actividades y que, sin duda, podría llegar a constituir una importante palanca para potenciar su contribución a la economía y a la sociedad españolas. De hecho, después de la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria en 1983, que tuvo una importancia remarcable por lo que supuso de adaptación de la universidad española al nuevo marco democrático, no han habido cambios legislativos relevantes: ni la Ley Orgánica de Universidades (LOU) ni la posterior Ley Orgánica de Modificación de la LOU (LOMLOU), ni mucho menos el conjunto de medidas introducidas como consecuencia del impacto de la crisis de 2008, han dotado las universidades de niveles de autonomía en materia de financiación y de política de recursos humanos mínimamente comparables a los que gozan las universidades de aquellos países europeos que podemos considerar referentes. Y todo ello a pesar de las conclusiones de los

¹ Pastor, J. M. (2019): *La contribución socioeconómica del sistema universitario español*. IIE.

² Fundación CYD (2021): "La contribución de las universidades españolas al desarrollo". Informe CYD 2020

sucesivos informes que se han elaborado al respecto, algunos de ellos encargados por el Gobierno central apoyándose en mayorías políticas de diferente signo: desde el informe *Universidad 2000* (conocido como “Informe Bricall”) hasta los más recientes, encabezados por el profesor Daniel Peña en el año 2010, por el profesor Rolf Tarrach en 2011 y por la profesora María Teresa Miras Portugal en 2013, son la expresión de una necesidad –la reforma del SUE– y de una incapacidad –la falta de decisión política para llevarla a cabo.

Hoy, la necesidad de llevar a cabo una reforma del SUE es más imperiosa que nunca, y lo es por el convencimiento del papel insustituible que puede jugar el SUE para que la economía y la sociedad españolas puedan hacer frente con más y mejores garantías a los desafíos a que se enfrentan.

Son varias las razones que justifican dicha necesidad. La primera es consecuencia de la evidencia obtenida³ analizando el rendimiento de las universidades, con la información del ranking de Shanghái, la financiación disponible y su nivel de autonomía, entendida como la capacidad de gestión del presupuesto, la autonomía en la contratación y el establecimiento de las condiciones retributivas de su personal, la autonomía académica y la selección de los estudiantes, en particular los de máster. Las conclusiones son claras: mejorar el rendimiento de las universidades europeas requiere mayor financiación y mayor autonomía, de manera que ambos aspectos se complementen. Lógicamente, la mayor autonomía debe ir acompañada de una mayor evaluación. En este mismo sentido, profundizar en el análisis institucional de los sistemas universitarios europeos que constituyen una referencia para el SUE también ofrece pistas sobre los itinerarios en que debería desarrollarse la reforma de las universidades españolas.⁴

La segunda razón se deriva de los escenarios de futuro a que se enfrentan las universidades actuales. La contribución de Andreu Mas-Colell a este *IEB Report* aborda esta cuestión. Según este autor, tres son los modelos arquetípicos de universidad que pueden configurar el sistema universitario en un próximo futuro: el modelo puro de universidad virtual, el modelo puro de universidad de investigación y el modelo

puro de “*College of Liberal Arts*”. Más allá de los argumentos que justifican dichos modelos, a los cuales no es ajeno el impacto de la pandemia de la COVID-19 en las universidades, todos ellos plantean la necesidad de una mayor flexibilidad y autonomía para organizar la docencia y gestionar el profesorado, muy lejos de la normativa actual.

La tercera razón la describe con detalle la contribución de Oriol Escardíbul, que señala las limitaciones que tienen, en la actualidad, las universidades públicas españolas, en relación tanto con los modelos de financiación como con la gestión de los recursos humanos. Las propuestas en el área financiera y en la gestión de recursos humanos que se detallan en esta contribución ponen de relieve que la autonomía no es un concepto genérico con el cual todo el mundo pueda coincidir, sino que su aplicación requiere consensos no fáciles de conseguir.⁵

La cuarta razón a la cual atenderse es el papel cada vez más relevante de la Unión Europea en materia universitaria. A pesar de que es una competencia de los estados miembros, las iniciativas de la UE para un marco lo más común posible entre las instituciones de enseñanza superior en Europa que reduzca las diferencias que introduce la preeminencia de los marcos regulatorios nacionales es una tarea que, desde la aparición del proceso de Bolonia, no ha hecho más que acentuarse. Impulsar la movilidad de los estudiantes y del profesorado entre los países miembros de la UE, así como la competencia por los fondos de investigación, son algunos de los elementos de dicho proceso que tienen su particular eclosión en el desarrollo de la iniciativa *European Universities*. En las dos convocatorias resueltas hasta este momento, se han reconocido 41 alianzas, con un total de 280 universidades integrantes de 31 países europeos. Entre los objetivos estratégicos de dichas alianzas,⁶ destacan conceptos como el grado europeo, las microcredenciales, la necesidad de una posible entidad legal para las universidades europeas o el impacto de los módulos transformadores de investigación para cambiar los sistemas de evaluación o la carrera investigadora, entre otros. El desafío que suponen dichos objetivos

³ Aghion, P.; Dewatripont, M.; Haxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2007/04): “Why Reform Europe’s Universities?” *Bruegel Policy Brief*.

⁴ Kruger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D.; Sursock, A. (eds.) (2018): *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Springer.

⁵ Como señala A. Navarro (2021) en su contribución al *Informe CYD 2020*, titulada “Lo que los rankings esconden”, la Administración central no solo desconfía de los profesores individuales, sino aun en mayor medida de las propias universidades. Las tutela de forma exhaustiva, decidiendo a quién pueden contratar, en lugar de darles libertad y, posteriormente, evaluarlas o financiarlas en función de sus resultados.

⁶ Chaves, Meritxell (2021): “La iniciativa de las *European Universities*: ¿Lograremos entre todos el salto cuántico que persigue la Comisión Europea?” En: *Informe CYD 2020*.

para los marcos de regulación universitaria nacionales es inmenso y su consecución no puede ser sino el resultado de su mayor flexibilización y simplificación.

La quinta y última razón considerada para llevar a cabo una reforma del SUE es una lógica consecuencia de las anteriores. Una mayor autonomía, en los términos descritos, y una mayor flexibilidad difícilmente pueden coincidir con un modelo de autogobierno. Una universidad puede tener un nivel escaso de autonomía, aunque su máxima autoridad sea elegida internamente por los colectivos de su propia universidad.⁷ Contrariamente, una universidad puede disponer de los máximos niveles de autonomía, aunque su consejo de gobierno sea quien seleccione a su máximo representante, sea o no de la misma universidad. En cualquier caso, todo indica que la mayoría de los países europeos han abandonado la práctica de elegir a la máxima autoridad exclusivamente entre los estamentos de la propia universidad, sobre todo para evitar su excesiva dependencia de los intereses de los electores. El modelo adoptado incluye una mayor presencia de representantes externos a la propia universidad en el máximo órgano de gobierno; además, dicho órgano de gobierno dispone de la capacidad de elegir al rector. Así es como se organizan los sistemas universitarios europeos de referencia, por ejemplo, los de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Portugal, a los cuales habría que añadir el del Reino Unido y también el alemán. La contribución de F. Ziegele y F. Kunkel detalla la gobernanza de las universidades alemanas, desde la perspectiva de un sistema altamente descentralizado. El modelo alemán también sigue las mismas pautas descritas: un consejo de gobierno en el cual están presentes representantes internos de la universidad y representantes externos y que asume la competencia de designar a la máxima autoridad de la universidad.

Afrontar la reforma de las universidades es una tarea inaplazable. Hacerlo desde el liderazgo del Gobierno central y de los autonómicos es una condición necesaria; conseguirlo con el máximo consenso de las propias universidades y del conjunto de la sociedad tendrá que ser la condición suficiente.

Referencias

- Agión, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2008): *Higher aspirations: an agenda for reforming European universities*. Bruegel Blueprint.
- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2007/04): "Why Reform Europe's Universities?" *Bruegel Policy Brief*.
- Fundación CYD (2021): "La contribución de las universidades españolas al desarrollo". Informe CYD 2020.
- Kruger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D.; Surssock, A. (eds.) (2018): *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Springer.
- Pastor, M. (2019): *La contribución socioeconómica del sistema universitario español*. IVE.

⁷ Agión, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2008): *Higher aspirations: an agenda for reforming European universities*. Bruegel Blueprint.



Andreu Mas-Colell
Universitat Pompeu Fabra
GSE, BIST

El ecosistema universitario del futuro

Este artículo se enmarca en el contexto general del debate sobre las políticas públicas que son necesarias hoy para garantizar que nuestras universidades estén en las mejores condiciones posibles para acompañar los previsibles desarrollos de nuestra sociedad y de nuestra economía. En un trabajo de 2008 sobre el panorama universitario europeo (*Higher aspirations: an agenda for reforming European universities*, Bruegel Blueprint) del cual fui coautor (junto con Ph. Aghion, M. Dewatripont, C. Hoxby y A. Sapir), concluimos que el rendimiento de una universidad concreta estaba correlacionado positivamente con el grado de autonomía de que disponía y con la financiación que recibía. Aplicando este diagnóstico a las universidades españolas, incluidas las catalanas, no tengo razones para pensar que esto haya cambiado mucho y, por tanto, ahora no repetiré las recomendaciones que allí se formularon.

Ahora bien, existen dos fenómenos que están afectando profundamente lo que entendemos por universidad y que conducirán a transformaciones estructurales, que hace 14 años no consideramos con suficiente amplitud. Uno es el ritmo de cambio del conocimiento y de la tecnología, que hace imperativa la formación a lo largo de la vida. El otro es la reducción esencialmente a cero del coste de comunicar a distancia de un modo muy efectivo. El futuro de nuestras universidades dependerá decisivamente de su capacidad de adaptarse –por no decir de avanzar– a estos choques exógenos. Y ello, como trataré de mostrar, requiere diversificar las formas organizativas y una autonomía radical de las universidades, que les permita experimentar y hacer probaturas (¡de nuevo la autonomía!). Lo que no requiere son iniciativas legislativas que traten de ordenar un futuro que todavía no conocemos o, lo que es peor, de frenarlo para mantener unos modelos tradicionales. La mejor iniciativa legislativa que en estos momentos se puede promover es la que dé libertad a las universidades. Ello siempre ha sido importante, pero ahora lo es especialmente, porque, como

explicaré, el entorno de nuestras universidades será mucho más competitivo. La rigidez y el detallismo normativo nos ha perjudicado en el pasado, pero pueden hacerlo mucho más en el futuro. El intento de definir un “sistema” universitario por ley será contraproducente. La realidad se describe mejor con el término “ecosistema”.

En lo mundo que se avecina, la necesidad de formación y el gusto por ella no disminuirán. Y, por tanto, habrá instituciones dedicadas a ella, más allá de la enseñanza obligatoria. Las podemos llamar de muchas maneras, como por ejemplo “entes de educación terciaria”, pero yo ahora las denominaré “universidades”. Opino que una consecuencia de los dos fenómenos que he mencionado será una gran diversificación en la tipología de universidades. Con el fin de organizar el pensamiento, paso a describir a continuación tres modelos arquetípicos de lo que pienso que vendrá.

1. El modelo puro de universidad virtual

Desplazarse para comunicar resulta costoso. La universidad virtual pura lleva esta observación al extremo y elimina radicalmente todos los movimientos físicos. Sus alumnos, sus profesores y también sus administradores viven por todo el mundo. La universidad es simplemente una plataforma en la red. Desde ella, se enseña, se evalúa y se acredita. Una ligera impureza puede ser algún encuentro físico, ¿para evaluación? El tipo de producto que va a ofrecer será muy variado: de larga duración o de corta, de uno o dos días; una formación nueva o de reciclaje; para jóvenes, personas de mediana edad o mayores, etc. Es muy posible que los productos también difieran en cuanto a su dimensión calidad-precio. A igualdad de otros factores, los más económicos serán, seguramente, unos productos despersonalizados, mientras que los más caros incluirán una atención personal a cargo de unos tutores.

La reputación dependerá de dos factores: de la perfección técnica y de la calidad del profesorado, ya sea exclusivo o, en muchos casos, no exclusivo. El efecto del atractivo propio de la plataforma en la red será muy intenso. Los buenos formadores desearán verse asociados con otros buenos formadores: el talento con el talento. También los alumnos convergerán donde exista el talento formador. Es muy posible que se generen titulaciones caras y cerradas y, por tanto, con selección de alumnos. Pero también habrá otra más abierta y con una selección menos intensa. Siempre que la calidad sea óptima, por razón de su precio, el hecho de que en una misma institución coexista esta variedad con otras no tiene por qué resultar problemático.

Un rasgo importante de este modelo es su escalabilidad. El coste marginal de un alumno más puede ser muy bajo. Ello sugiere una dinámica que puede culminar con unas pocas universidades virtuales grandes o muy grandes. De todas formas, cabe prever una estratificación por reputación: las más reputadas serán las que se asegurarán de contar con unos responsables ("profesores") de gran prestigio para sus productos "estrella".

Nótese también que estas universidades serán, en muchos casos, competencia directa de cualquier otra universidad de cualquier lugar del mundo. Pero también pueden ser sus colaboradoras y proporcionarles servicios.

2. El modelo puro de universidad de investigación

Las universidades tradicionales disponían de un núcleo en torno al cual se agrupaban profesores y alumnos, como las abejas con la miel. El núcleo era una gran infraestructura: la biblioteca, que cohesionaba a una comunidad universitaria que, agrupada, interaccionaba de muchas maneras. No sería exagerado afirmar que era la pulsión aglutinante de la biblioteca la que generaba una universidad compacta y, en muchos casos, una ciudad universitaria. Este factor ya no existe: la red ha hecho que la universidad no necesite una biblioteca física, pues la tiene permanentemente en la nube. ¿Es este el fin de la universidad compacta? ¿Vamos inexorablemente hacia una universidad puramente virtual? Claramente, no. Porque la realidad de una infraestructura que cohesionaba a una comunidad universitaria a su alrededor seguirá muy vigente, aunque ahora la infraestructura no sea la biblioteca. Lo serán los equipamientos y las infraestructuras de investigación: los laboratorios, los animalarios, los aceleradores de partículas, etc. O las infraestructuras que, no siendo primariamente de investigación, resultan necesarias para ella, como los hospitales o los museos. En

resumen: la investigación actúa como un freno muy potente a la virtualización absoluta de la universidad. Garantiza un núcleo físico que atrae y aglomera talento y que, de forma natural y como parte del proceso reproductivo del talento, incluirá la formación.

3. El modelo puro del College of Liberal Arts (CLA)

Las infraestructuras no son el único freno a que la optimización de la dimensión de la movilidad lleve a la virtualización completa. Existe otro freno. La comunicación virtual es muy buena y, en estos momentos, ya permite muchas interacciones –estructuradas o no– en forma de seminarios, sesiones de trabajo, etc. De hecho, no sabemos hasta dónde podrá llegar la sustitución efectiva de la presencialidad, ya que no es solo una cuestión de posibilidades tecnológicas, sino de cómo estas ligan y resuenan con las características cognitivas y emocionales de los humanos. Y eso no lo sabremos hasta que lo pongamos en práctica. Seguramente llegará muy lejos, pero mi hipótesis es la siguiente: la experiencia y el proceso formativos, que incluyen un elemento importante de definición de cohortes, requerirán, para ser completamente efectivos y enriquecedores, un componente irreducible de interacción cara a cara. La gestualidad corporal en un grupo, la discusión en torno a la copa de vino (de ahí viene el "simposio" de los griegos), aportan más de lo que puede mediar una pantalla. Una consecuencia de esta hipótesis sería que la formación de calidad a lo largo de toda la vida será virtual acaso en una proporción muy alta, pero estará pautada por períodos de encuentros presenciales. En particular, si nos focalizamos en la etapa siguiente a la educación obligatoria, que convencionalmente denominamos "de formación superior inicial", creo que el modelo anglosajón del *College of Liberal Arts* (CLA) no solo se mantendrá, sino que se generalizará: una formación en grupos reducidos, con muchos contenidos de discusión, con profesores que son, sobre todo, prescriptores de lecturas y animadores de debates. Y todo ello muy bien organizado para que genere un vector acumulativo y de maduración. Un vector, por cierto, que se prolongará –acaso también a través del formato de CLA– a lo largo de la vida. Por su misma lógica, incluirá períodos de intensificación y de presencialidad largos (como algunos másteres actuales), cortos (cursos de verano, de invierno) o muy cortos (de fin de semana, de noche).

Una observación importante, sobre todo a la hora de valorar la factibilidad económica de un proyecto de CLA, es que el perfil del profesor sobre el cual esencialmente se fundamentará no será el de un profesor investigador con

dedicación solo parcial a la docencia, sino con dedicación completa. La clase magistral impartida por una gran autoridad seguirá jugando un papel, aunque será virtual, de acceso remoto y, posiblemente, abierto. La interacción presencial será para un profesorado específico.

Las universidades del futuro serán combinaciones de los tres tipos puros descritos. Indudablemente, existirán algunas universidades totalmente virtuales, por evolución de las ya existentes u otras nuevas. La lógica schumpeteriana de la destrucción creadora nos indica que las oleadas de innovación inducidas por una disrupción tecnológica propician la entrada y la consolidación de empresas nuevas. Aun así, pienso que las universidades puramente virtuales no serán las dominantes o, al menos, no lo serán en el segmento de mayor prestigio. La razón es que las grandes universidades tradicionales tienen dos ventajas competitivas que les permiten extender fácilmente su actividad al ámbito virtual. Una es que la marca es fundamental en la función credencializadora de la educación y las grandes universidades tradicionales ya la han adquirido. El atractivo de focalizarse en estas marcas será muy grande para los profesores y los alumnos. La segunda razón es que, según la lógica

schumpeteriana, el factor de "destrucción" que inhibe a las empresas instaladas de innovar –y que no es otro que la preocupación por no consumir su propio mercado– en este caso es débil. Una universidad tradicional de mucho prestigio puede ofrecer nuevos productos virtuales sin un gran peligro de afectar la demanda de su parte presencial –de hecho, sin un gran peligro de devaluar su marca.

También creo que las universidades tradicionales que ahora tienen CLA los mantendrán. Pero diría que la lógica del proceso educativo debería llevar a la aparición y a la extensión de múltiples iniciativas de CLA no necesariamente ligadas a las universidades de investigación. Sería conveniente no poner impedimentos a ello. En la actualidad, la regulación española pide que todo el proceso educativo posobligatorio acreditado esté ligado a universidades de investigación. Si ello es normativamente compatible con la estructura de profesorado apropiada para un CLA, el impedimento es menor, pero si no lo es, nos encontramos con una seria dificultad. Aparece de nuevo el tema de este artículo: la sobrerregulación en un entorno cada vez más dinámico, competitivo y global es una medida suicida.



Josep-Oriol Escardíbul
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

La autonomía financiera y de gestión de recursos humanos en las universidades públicas españolas. Análisis y propuestas de reforma

La autonomía universitaria está reconocida como derecho fundamental en el artículo 27.10 de la Constitución y se ha regulado en las sucesivas leyes universitarias. Como se explicita en el artículo 2.2 de la LOU, comprende, entre otros aspectos, los vinculados a la gestión financiera y de personal. Sin embargo, en la práctica, España está a la cola europea en ambos tipos de autonomía (EUA, 2017).

En Europa, el aumento de la autonomía de las universidades públicas ha sido una clara tendencia en las reformas practicadas, buscando modelos de gobernanza y formas de gestión más autónomas y flexibles, que permitan su diferenciación, así como la rendición de cuentas, no ante los empleados, sino ante los gobiernos que las financian y que representan al contribuyente (Krüger *et al.*, 2018; Tarrach, 2020). La autonomía de gestión se considera deseable, dada la relación positiva que se constata entre esta y la producción científica (Aghion *et al.*, 2010).

1. La financiación universitaria

Como es bien conocido, las universidades públicas españolas sufren de falta de financiación (Eurostat, 2020). En 2017, estaban, de promedio, un 14,5 % por debajo de la media de la Unión Europea (EUA, 2020). La mayor parte de la financiación proviene de las comunidades autónomas (77,0%), siendo la financiación estatal un 5,6 % y los ingresos por precios públicos, el 17,4 % (CRUE, 2020). Asimismo, resultan marginales los recursos generados por las propias universidades, como la captación de fondos filantrópicos (Hernández y Pérez, 2021).

Respecto a la financiación autonómica, en España predominan los sistemas de financiación con un fuerte peso de las variables de *input* (vinculadas a recursos existentes,

como los créditos matriculados por los estudiantes) sobre las de *output* (ligadas a resultados u objetivos). El mayor peso de los *inputs*, aunque con formas de financiación distintas (modelos, contratos-programa, negociaciones o una mezcla de estos), es también habitual en Europa (Pruvot *et al.*, 2015), si bien las reformas actuales en diversos países han generado que los sistemas de financiación se vayan ligando más al desempeño (Krüger *et al.*, 2018), tal como está sucediendo también en nuestro país.

En cuanto a los precios de matrícula, simplificando, son los gobiernos de las CC. AA. quienes los fijan. La reciente reforma de 2020 ha sustituido el tradicional sistema de "horquilla" establecido a escala estatal, a partir de la cual las CC. AA. determinaban un precio de matrícula, por un sistema de fijación de un precio máximo estatal, que las CC. AA. no pueden sobrepasar (tienen hasta el curso 2022-2023 para ajustarse). La reforma se debe al deseo del Gobierno de reducir y armonizar los precios públicos existentes dadas las fuertes diferencias entre CC. AA., a partir de los incrementos de precios producidos durante la última crisis, que han situado a España en el tercio superior del nivel de precios de los países europeos. Además, en nuestro país, el 73 % de los estudiantes pagan matrícula, un porcentaje tan solo superado por cinco países de la Unión Europea (CRUE, 2020; Escardíbul y Pérez-Esparrells, 2013).

2. La gestión de recursos humanos

Las universidades son organizaciones muy intensivas en recursos humanos, de modo que los gastos de personal representan el 78,4 % del gasto corriente (MdU, 2020). Asimismo, en las universidades públicas, si se contabiliza en equivalencias a tiempo completo, el 59,2 % del PDI y el 64,5 % del PAS son

funcionarios. La aplicación, durante el período 2009-2015, de tasas de reposición muy reducidas (no compensadas suficientemente con posterioridad) se ha concretado en una reducción de la participación del profesorado estable y, para el conjunto de PDI y PAS, en un envejecimiento de las plantillas, falta de efectivos, reducción de la capacidad de promoción e incremento de la temporalidad y la precariedad, siguiendo una evolución disonante con la mayoría de los países europeos (EUA, 2020).

El sistema español no deja mucho margen para una gestión del personal autónoma y diferenciadora. En cuanto a la selección, en el ámbito académico el reclutamiento está condicionado por las figuras existentes (funcionariales o laborales) y una extensa normativa reguladora (donde destacan las acreditaciones). Entre el PAS, la selección y promoción también están reguladas, y se constata la falta de perfiles específicos que requiere una gestión universitaria compleja y especializada, dado el perfil generalista existente, más acorde con la idea de Administración, en especial entre el personal funcionario. Además, el crecimiento del número y el coste de efectivos, así como las figuras creadas requieren la autorización del gobierno autonómico. Finalmente, los despidos están estrictamente regulados y desvinculados del rendimiento del personal o la situación económica.

Con respecto a los salarios, son las autoridades las que regulan la mayor parte de elementos que los configuran y su crecimiento, sin distinción entre universidades. Las condiciones de los funcionarios dependen, en gran medida, de la legislación estatal, mientras que las del personal laboral provienen de la legislación autonómica y los convenios colectivos (normalmente, existe un convenio diferenciado para el PAS y el PDI para el conjunto de universidades de cada comunidad, con las excepciones de Galicia y Murcia, que tienen convenios de universidad para el PAS). En cuanto al PDI, el Gobierno central y los autonómicos pueden fijar complementos retributivos por méritos individuales, previa evaluación de las agencias de calidad. En el ámbito europeo, en países como Austria, Dinamarca, Finlandia o Portugal (en aquellas universidades que se han transformado en fundaciones), el personal universitario ha sido laboralizado y las universidades han incrementado la participación en la gestión de personal. En los Países Bajos dicha mayor autonomía se ha logrado también, aunque el personal tiene un estatus híbrido entre funcionario y laboral (Krüger *et al.*, 2018).

3. Recomendaciones de política universitaria

El sistema español de universidades públicas resulta insuficientemente financiado, es bastante homogéneo y tiene un perfil administrativo, características que dificultan la diferenciación entre universidades y la capacidad de competir por las me-

jores posiciones a escala internacional. Su autonomía es más formal que real y su gestión presenta muchas rigideces. En este artículo, se apuesta por un sistema más autónomo y flexible, para que las universidades puedan cumplir con su misión y, a la vez, rendir cuentas ante la sociedad que las financia.

Propuestas en el área financiera:

- Incremento sostenido de los recursos hasta alcanzar los parámetros medios europeos, con aumentos a partir de las evaluaciones de resultados (*output*) y de impacto (*outcome*), mediante contratos-programa entre el gobierno financiador y cada una de las universidades, que permitan la diferenciación institucional.
- Garantía de estabilidad en la financiación (planes plurianuales) e implantación de sistemas de contabilidad analítica, para conocer los costes reales que deben tenerse en cuenta en los contratos-programa.
- Instauración de modelos de reparto de recursos en el interior de las universidades (facultades, administraciones y departamentos) que estimulen la consecución de los objetivos fijados por la institución y la captación de talento.
- Diferenciación entre precios públicos para distintas universidades a partir del análisis de calidad de las enseñanzas y las instituciones (con los límites que establezcan los gobiernos autonómicos, tanto en el margen de variabilidad de los precios entre instituciones como en el coste a asumir por los estudiantes).
- Refuerzo del sistema de ayudas y becas (moduladas en función de la renta y el patrimonio), así como de los préstamos vinculados a la renta (Barr *et al.*, 2019), para garantizar que todo aquel que reúna los méritos académicos pueda acceder a la universidad.
- Reforma de la Ley de mecenazgo para favorecer la captación de fondos filantrópicos y la disposición de recursos públicos adicionales para las universidades que capten fondos externos (como ocurre en Finlandia; véase Krüger *et al.*, 2018).

Propuestas en la gestión de recursos humanos:

- Garantizar que las universidades dispongan del personal necesario, superando la atonía de efectivos durante la crisis y eliminando la precarización.
- Dar más autonomía de gestión a las universidades para que puedan diferenciarse vía acuerdos/convenios propios y fijar las condiciones laborales. Cabe encontrar la mejor manera legal para que esto sea posible, ya que más importante que tener una vía laboral paralela a la funcionarial (con las mismas restricciones) resulta establecer un sistema que dé flexibilidad a las instituciones para captar talento (CSS, 2021).

- En el ámbito del PDI, cabe cuestionar el sistema de acreditación para figuras no permanentes (puede ser un mérito más que un requisito), e incluso para todas las figuras, si se logra vincular la obtención de más financiación con los resultados académicos alcanzados. En cuanto a la remuneración, se trata de poder evaluar y recompensar al profesorado a partir de unos objetivos para que las universidades puedan atraer y retener al mejor talento. Si se quieren mantener incentivos a nivel de sistema (por investigación, docencia y transferencia), las retribuciones no han de ser marginales.
- Esta aproximación más individualizada también se debería aplicar al PAS, de modo que se ponga en valor su formación y rendimiento. El proceso de selección debe garantizar que se adecue a las necesidades del puesto de trabajo y que la dirección pueda fijar los criterios. La promoción no debería conllevar obligatoriamente movilidad, sino que debe fomentarse la carrera horizontal.
- Cualquier política de personal debe tener en cuenta las desigualdades de género existentes, para favorecer la promoción de las mujeres en el seno de las universidades, así como rejuvenecer las plantillas favoreciendo la entrada de miembros ajenos a la propia organización.

Los cambios en gestión financiera y de recursos humanos deben ir acompañados de otras reformas, tales como la referida a la gobernanza de la institución, que posibiliten la existencia de direcciones fuertes, con la participación de la sociedad y con una mayor capacidad ejecutiva de los órganos unipersonales de gobierno (CCS, 2021). Asimismo, cabe prever la posibilidad de introducir cambios en el marco legal de los centros y que las propias universidades apuesten por un cambio cultural vinculado a la diferenciación y a la rendición de cuentas.

Bibliografía

- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2010): "The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the U.S." *Economic Policy*, 25(61): 7-59.
- Barr, N.; Chapman, B.; Dearden, L.; Dynarski, S. (2019): "The US College Loans System: Lessons from Australia and England". *Economics of Education Review*, 71: 32-48.
- CRUE (2020): *La universidad española en cifras 2017-2018*. Madrid: CRUE.
- CCS (2021): "Observaciones de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas a la consulta elevada por el Ministerio de Universidades para una nueva ley orgánica de universidades: 'La universidad que queremos'". Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas. *Mimeo*.
- Escardíbul, J. O.; Pérez-Esparrells, C. (2013): "La financiación de las universidades públicas españolas. Estado actual y propuestas de mejora". *Revista de Educación y Derecho*, 8 (abril-septiembre): 1-17.
- EUA (2017): *University Autonomy in Europe III. Country Profiles*. Bruselas: European University Association.
- EUA (2020): "Country Sheets". En: *Public Funding Observatory*. Bruselas: European University Association.
- Eurostat (2020): "Education and training in the EU - facts and figures". Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Education_and_training_in_the_EU_-_facts_and_figures
- Hernández Armenteros, J.; Pérez, J. A. (2021): "Financiación de las empresas a las universidades públicas. Reducida y en retroceso (II)". *Universidad*, 15 de marzo. Disponible en: <https://www.universidadsi.es/financiacion-de-las-empresas-a-universidades-publicas/>
- Krüger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D.; Surssock, A. (ed.) (2018): *Governance Reforms in European University Systems: The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Educational Governance Research, 8. Springer.
- MdU (2020): *Estadística de financiación y gasto de las universidades públicas españolas. Indicadores de ejecución del presupuesto de gastos, 2017*. Madrid: Ministerio de Universidades.
- Privot, E. B.; Claeys-Kulik, A. L.; Estermann, T. (2015): "Developments in resource allocation policies for universities. A comparative European overview". *Journal of the European Higher Education Area*, 4: 1-17.
- Tarrach, R. (2020): "Gobierno universitario: el eslabón esencial". En: *Informe CYD 2019*. Fundación Conocimiento y Desarrollo, pp. 86-88.



Frank Ziegele
Centre for Higher Education
Gütersloh



Frederic Kunkel
Centre for Higher Education
Gütersloh

La elección de los rectores de las universidades en Alemania: nuevos procesos en apoyo del liderazgo estratégico

Introducción

El papel de los rectores de las universidades en Alemania ha cambiado radicalmente en los últimos 25 años. Han pasado de ser figuras académicas representativas a líderes que tienen varios retos y funciones de gestión integral, como desarrollar e implementar planes estratégicos para la universidad, gestionar los recursos, optimizar las estructuras organizativas, liderar a los miembros del personal e implementar sistemas de gestión de la calidad, entre otras.

Tomando como base estos cambios radicales que ha experimentado el rol de rector, parece bastante plausible asumir que los procedimientos para elegir a un rector también han cambiado. Antes de estos cambios, el rector era elegido entre los profesores y con el voto decisivo de estos. Así pues, estaba cualificado para ocupar esta posición principalmente por sus logros científicos y era elegido para un mandato deliberadamente corto (p. ej., uno o dos semestres), al tiempo que se mantenía en su posición académica original. Ello corresponde, en efecto, a su rol tradicional, pero no está alineado con el gobierno estratégico de los líderes institucionales. Por este motivo, en los últimos veinte años se han adaptado los procedimientos de elección de un rector para adecuarlos a su rol modernizado.

El objetivo de este artículo es describir los cambios significativos en el proceso de elección de los rectores de universidades, analizar los motivos que justifican los cambios y evaluar sus efectos y diversas cuestiones prácticas. Debe tenerse en cuenta que en Alemania no existe una forma estandarizada, transnacional y de aplicación general para la elección de la dirección de la universidad. La legislación

universitaria en Alemania no es competencia del Gobierno federal, sino de los 16 estados federados. Sin embargo, pueden derivarse algunas estructuras, lógicas y procesos comunes de los distintos enfoques y normas legales.

¿Cómo se eligen los rectores en Alemania?

En la mayoría de los estados federados alemanes, los procesos de elección se inician con la designación de un comité de búsqueda compuesto por miembros procedentes de los dos órganos de gobierno de la universidad –el Senado y el Consejo Universitario. El Senado está integrado por miembros de los distintos estamentos de la universidad, que asumen funciones legislativas y son responsables del establecimiento y la terminación de los programas de grado, entre otros aspectos. Por contra, los consejos universitarios son, en términos comparativos, un elemento nuevo en la administración universitaria y suelen estar integrados por *stakeholders* externos a la universidad. La labor principal del Consejo Universitario es proporcionar asesoramiento estratégico.

Aunque las propias universidades determinan la composición del Comité de Búsqueda, procuran tener un número equivalente de miembros de sus respectivos órganos de gobierno (eso es, el Senado y el Consejo Universitario) y suelen tener básicamente entre cinco y diez integrantes. Este comité revisa los documentos relacionados con las solicitudes –siempre y cuando la posición se haya anunciado públicamente– y seguidamente suele elaborar una breve lista de candidatos idóneos (p. ej., de tres personas). Estos candidatos pasan entonces a la fase de la elección, en que todos los miembros del Senado y del Consejo Univer-

sitario participan en una votación. Sin embargo, no existe un enfoque uniforme para estas elecciones en Alemania, sino que los sistemas electorales varían entre los distintos estados federados. Por ejemplo, en Baden-Wurtemberg y en Renania del Norte-Westfalia, el Senado y los Consejos Universitarios celebran una sesión conjunta para elegir al rector, lo cual significa que los órganos de gobierno deben llegar a un consenso. En Hamburgo, el Senado elige al rector y el Consejo Universitario ratifica la elección. En Baja Sajonia, en aquellas universidades que se equiparan legalmente a una fundación, el Senado propone a un candidato idóneo y el Consejo Universitario elige al rector. Pese a las variaciones que presentan las respectivas normativas legales, los ejemplos anteriores muestran una lógica común desde el punto de vista procedimental sobre el equilibrio entre apoyo interno y externo en la dirección de la universidad. Todos los enfoques corresponden a una forma de doble legitimidad, que se alcanza con el requisito del consenso, al tiempo que simultáneamente se definen los roles de sus órganos respectivos. Estos procedimientos electorales contribuyen a impedir un dominio interno no deseado, así como una decisión externa en contra de la mayoría del Senado.

¿Cuál es la lógica subyacente en el proceso electoral?

Autonomía: mantener la distancia del ministerio

El rol del Consejo Universitario debe entenderse como el de un organismo responsable de reemplazar las funciones tradicionales del ministerio para garantizar la autonomía. Principalmente las universidades autónomas están en mejor posición de adaptarse a su misión social y a las necesidades y expectativas de sus *stakeholders*. Sin embargo, los gobiernos estatales siguen queriendo garantizar que el dinero de los contribuyentes se gasta de forma responsable. Por este motivo, la mayoría de los estados federados alemanes han establecido el Consejo Universitario como un organismo supervisor entre cuyos miembros hay *stakeholders* externos. La autonomía requiere una dirección estratégica de la universidad, con responsabilidad personal, capacidad de gestión y una cierta independencia de los grupos de interés locales. Los mecanismos de elección, incluyendo una parte activa del Consejo Universitario, pretende crear esta independencia y centrarse en las capacidades de gestión de los candidatos, más que en sus intereses internos. De acuerdo con la autonomía, la perspectiva externa proviene del consejo, más que del ministerio.

Crear un sistema de controles y equilibrios

Para gobernar con éxito la universidad, la relación entre el Senado y el Consejo debe ser equilibrada. Por una parte, limitarse a desplazar la responsabilidad de la elección al Consejo Universitario pondría en peligro el apoyo interno de la persona elegida dentro de la universidad. No debería ser elegido rector ninguna persona si no cuenta con la aceptación de la comunidad universitaria. Por otra parte, una mera elección por parte del Senado debilitaría la capacidad de la dirección de la universidad de actuar de forma independiente, sin intereses particulares. Algunos cambios de gran calado, como la disolución o la fusión de varias facultades o la fijación de nuevas prioridades, probablemente no serían posibles en este contexto de fuerte dependencia de los intereses internos. El principio de la "doble legitimación" parece, pues, una consecuencia lógica: ambos órganos de gobierno participan en la elección para garantizar simultáneamente el apoyo interno y la independencia del nuevo rector electo.

¿Funciona en la práctica?

En los últimos años, se han evidenciado varios conflictos, atribuidos particularmente a la tensión entre el Senado y el Consejo Universitario. El Senado, que durante mucho tiempo fue el órgano principal de decisión de la universidad, se ha enfrentado recientemente a una notable pérdida de poder en numerosos estados federados (ya sea en forma de restricciones legales o en otras cuestiones puramente académicas). Ante esta situación, el Senado puede sentirse tentado a ejercer el poder sin llegar a un acuerdo con el candidato a rector propuesto por el Consejo. También se ha dado el caso en que algunos miembros del Consejo Universitario han intentado invalidar las necesidades de la universidad, asumiendo que son ellos quienes mejor saben cómo debe dirigirse una universidad. Hay varios contextos en que parece lógico que se produzca un conflicto natural de intereses. A lo largo de los años, en varias universidades (p. ej., Siegen, Leipzig, Göttingen) ha habido conflictos públicos entre el Consejo Universitario y el Senado, por desacuerdos en los candidatos a ocupar la dirección. En algunos casos, esto ha ocasionado bloqueos que han durado mucho tiempo.

Para resolver estos conflictos, la gran mayoría de los estados federados han aplicado normativas legales para ayudar a potenciar la cooperación entre las dos partes implicadas. Como ya se ha visto, este proceso implica crear un comité de búsqueda conjunto entre el Consejo Universitario y el Senado para seleccionar a candidatos para la dirección

de la universidad. Esto ha demostrado que los problemas inherentes del nuevo procedimiento de elección pueden resolverse optimizando los procesos. En general, los procesos funcionan bien.

¿Tiene éxito este nuevo enfoque? ¿Cuáles son sus efectos?

El primer efecto que se observa son las mayores posibilidades de acceso (eso es, de presentar candidatura) al puesto de dirigente universitario. La visión externa del Consejo Universitario ha hecho que, en algunos casos, sean elegidos rectores que no pertenecen a la comunidad interna de la universidad. Cada vez hallamos más perfiles profesionales dedicados a la dirección universitaria: ser nombrado decano de una universidad, presentar candidatura al vicerrectorado de otra universidad y ser elegido rector de una tercera universidad ya no es algo inusual. Es un indicio claro de que las carreras dedicadas a la dirección académica se están profesionalizando.

En segundo lugar, encontramos en los dirigentes universitarios una mayor disponibilidad a participar en actividades de *coaching* y de formación en materia de liderazgo. Aquí podemos poner el ejemplo del programa de formación en liderazgo que ofrece el Centre for Higher Education (CHE); en los últimos ocho años, han cursado este programa 95 vicerrectores y después 14 de ellos han sido designados rectores, la mayoría trasladándose a otras universidades.

Sin embargo, un tercer aspecto que cabe consignar es que los logros alcanzados hasta el momento son limitados. La diversidad entre las personas que ocupan puestos de dirección en las universidades ha aumentado muy poco. La proporción de mujeres rectoras de universidad en Alemania solo ha crecido un 22 % y la edad media de los rectores universitarios es de 57,5 años. Finalmente, solo el 15 % de los rectores actuales han nacido fuera de Alemania.

En suma, el nuevo modelo puede aportar un adecuado equilibrio entre la capacidad para dirigir una universidad de forma estratégica y profesional, la apertura de la universidad autónoma a los *stakeholders* externos y la motivación interna de sus miembros a través de la participación.

Bibliografía

Meyer-Guckel, V.; Winde, M.; Ziegele, F. (eds.) (2010): *Handbuch Hochschulräte - Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis*. Essen: Edition Stifterverband.

Información sobre la formación en liderazgo del CHE para los vicepresidentes universitarios: https://www.che.de/wp-content/uploads/FaCH_Flyer_Durchgang_6_2019_2020_final_180829.pdf.

Roessler, I. (2021): *CHECK - Hochschulleitung in Deutschland - Update 2021*. Gütersloh: CHE.

Ziegele, F.; Müller, U. (2018): "Rechte und Pflichten eines Hochschulrats im Vergleich zum Aufsichtsrat". En: Breithecker, V.; Lickfett, U. Radde, J. (eds.): *Handbuch Hochschulmanagement*. Berlín: Erich Schmidt Verlag, 101-136.

Escardíbul, Josep-Oriol

Es profesor asociado de Economía Política de la Universidad de Barcelona (UB) e investigador del Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Es doctor en Ciencias Económicas por la UB y *MA in Industrial Relations* por la Universidad de Warwick. Fue vicerrector de Economía (2016-2018) y director general (2018-2021) de la UB. Sus intereses investigadores se centran en la economía de la educación y la evaluación de las políticas públicas en materia educativa. Es vicepresidente de la Asociación Española de Economía de la Educación (AEDE). Ha publicado sus trabajos en revistas nacionales e internacionales, y ha participado en proyectos de investigación de ámbito nacional y europeo.

Kunkel, Frederic

Trabaja como consultor de la Dirección Ejecutiva del CHE. Posee un máster en historia económica y en la actualidad está realizando el doctorado en historia de la valoración económica.

Mas-Colell, Andreu

Es economista experto en microeconomía. Estudió Ciencias Económicas en la Universitat de Barcelona y se doctoró en 1972 por la Universidad de Minnesota. Entre 1972 y 1996, fue profesor de las universidades de California en Berkeley y de Harvard. Desde 1995, es catedrático (en la actualidad emérito) de la Universitat Pompeu Fabra. De julio de 2009 a agosto de 2010, fue secretario general del European Research Council. Actualmente, es presidente del Barcelona Institute of Science and Technology (BIST). Ha sido presidente de la Econometric Society, de la European Economic Association y de la Asociación Española de Economía. Ha sido editor del *Journal of Mathematical Economics* y de *Econometrica*. Es miembro de la Academia Europea y *foreign fellow* de la American Economic Association y de la National Academy of Sciences (Estados Unidos). Ha recibido diversos galardones, entre ellos el Premio Rey Juan Carlos de Economía (1988), el Premio Nacional de Investigación Pascual Madoz (2006) y el Premio Fronteras del Conocimiento en Economía de la Fundación BBVA, compartido con Hugo F. Sonnenschein. Es doctor *honoris causa* por las universidades de Alicante, Toulouse, HEC Paris, Universidad Nacional del Sur (Argentina) y Universidad de Chicago. Fue consejero de Economía de la Generalitat de Catalunya de 2010 a 2016. Anteriormente, había sido el máximo responsable de la Consejería de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (2000-2003).

Parellada, Martí

Doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada de Universidad de Barcelona (UB). Ha sido director general de la Fundación Bosch i Gimpera, vicerrector de Economía y director del centro de formación continua de la UB. También ha sido profesor invitado en la Johns Hopkins University de Baltimore (Estados Unidos). Ha sido director del Instituto de Economía de Barcelona y, desde el año 2017, su presidente. En lo que hace referencia al estudio de los sistemas de enseñanza superior, es director del Informe anual de la Fundación CYD sobre la contribución de las universidades españolas al desarrollo económico y social, responsable del ranking CYD de las universidades españolas, y forma parte del *Steering Committee* del U-Multirank, ranking mundial de instituciones de enseñanza superior promovido por la Comisión Europea. Ha participado también, como coordinador general y como investigador, en varios programas europeos, y ha sido autor y coautor de numerosas publicaciones en este ámbito de estudio, entre las cuales destacan los libros *Non-University Higher Education in Europe* y *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*, ambos editados por Springer.

Ziegele, Frank

Es director ejecutivo del Centre for Higher Education (CHE) de Gütersloh desde 2008, un *think tank* alemán para la política y la gestión de la educación superior con 45 empleados, y profesor de gestión de la investigación y educación superior de la University of Applied Sciences de Osnabrück (desde 2004). Como experto en educación superior, es un activo investigador, consultor, formador y ponente sobre la materia en todo el mundo, especialmente en Europa. Abarca una gran variedad de temas de política y gestión de la educación superior (como el proyecto europeo U-Multirank), pero también la aplicación práctica de las reformas en el sector de la educación superior. Es responsable de proyectos de investigación aplicada a gran escala. A lo largo de más de veinte años, ha contribuido con más de 150 publicaciones. En la actualidad, es coeditor de las revistas *Wissenschaftsmanagement* y *Application-Oriented Higher Education Research*, y miembro del consejo asesor de la revista *Wissenschaft & Management*.

La reforma de les universitats

L'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) és un centre de recerca en Economia que té com a objectius fomentar i divulgar la recerca en economia, així com contribuir al debat i a la presa de les decisions de política econòmica.

La recerca dels seus membres se centra principalment a les àrees del federalisme fiscal; l'economia urbana; l'economia de les infraestructures i el transport; l'anàlisi de sistemes impositius; les polítiques públiques; i la sostenibilitat energètica.

Creat en 2001 en el si de la Universitat de Barcelona i reconegut per la Generalitat de Catalunya, l'IEB va rebre un important impuls en 2008 amb la constitució de la Fundació IEB (en la qual hi col·laboren la Caixa, Saba, l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Diputació de Barcelona, Agbar, Cuatrecasas i el Consorci de la Zona Franca de Barcelona).

També acull la Càtedra de Sostenibilitat Energètica de la UB (finançada per la Fundació per a la Sostenibilitat Energètica i Ambiental) i la Càtedra UB en Economia Urbana Ciutat de Barcelona.

A més de realitzar activitats relacionades amb la recerca acadèmica, l'IEB pretén donar a conèixer i difondre la recerca realitzada mitjançant l'organització de simposis i jornades, així com de diverses publicacions entre les quals cal destacar cada any l'IEB Report que el lector té a les seves mans.

Les opinions expressades en l'Informe no reflecteixen les opinions de l'IEB.

Més informació www.ieb UB.edu
twitter.com/FundacioIEB



Martí Parellada

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

La reforma de les universitats

Els sistemes universitaris dels països desenvolupats tenen una importància en les societats que els acullen que va molt més allà del seu pes específic. La contribució que fan en la formació de capital humà o en l'activitat de recerca i transferència són vectors que determinen, d'una manera molt rellevant, el desenvolupament de la societat del coneixement en aquests països. Espanya no és aliena a aquesta situació. Uns pocs indicadors són suficients per posar-ho de manifest. Pel que fa a l'activitat docent, algunes dades del curs 2019-2020 en descriuen la seva importància: 1,3 milions d'estudiants de grau, prop de 240.000 estudiants de màster, 208.000 titulats de grau i 127.000 de màster i, amb relació a l'activitat investigadora, del total de la despesa interna en R+D, l'ensenyament superior representa el 26,6 %. Pel que fa al nombre d'investigadors, a l'ensenyament superior se'n concentra el 46,3 % del total i, amb relació a les publicacions científiques, la universitat ha generat prop del 60 % del total espanyol en el període 2015-2019. A més, segons un estudi recent,¹ l'activitat productiva pròpia o derivada del sistema universitari espanyol (SUE) representa el 2,12 % del PIB i el 2,56 % de l'ocupació a Espanya i, a més, a llarg termini, gràcies a la qualificació i a la remuneració més altes dels seus titulats, contribueix a incrementar la taxa d'activitat a Espanya en 1,3 punts percentuals i a reduir la d'atur en 0,7 punts, i a generar uns recursos fiscals que suposen que les universitats espanyoles retornen a la societat, aproximadament, 4,3 euros per cada euro que les administracions destinen al seu finançament.

Aquest reconeixement de la importància del SUE en l'economia i en la societat espanyoles es tradueixen en mesures

que l'impulsin? No ho sembla. Per exemple, si observem l'atenció que els pressupostos públics presten a les universitats, singularment a les públiques, els resultats són decebedors. Considerant els pressupostos liquidats de les universitats públiques espanyoles en el període 2009-2019,² els ingressos corrents l'any 2019 eren un 3,1 % inferiors als del 2009 (malgrat que les taxes havien augmentat un 18 %) i els ingressos de capital, un 10,8 % més baixos, en termes nominals. A això caldria afegir les magnituds relativament més reduïdes d'Espanya respecte de la majoria dels països europeus i de l'OCDE, pel que fa tant a la despesa pública universitària en el total del pressupost de les administracions públiques com al seu pes relatiu en relació amb el PIB.

En aquest mateix sentit, tampoc no ha estat rellevant l'atenció que ha merescut el SUE en allò que fa referència al marc legal en què desenvolupa la seva activitat i que, sens dubte, podria arribar a constituir una palanca important per potenciar la seva contribució a l'economia i a la societat espanyoles. De fet, després de l'aprovació de la Llei de reforma universitària del 1983, que va tenir una importància remarcable pel que va suposar d'adaptació de la universitat espanyola al nou marc democràtic, no s'han produït canvis legislatius rellevants, atès que ni la Llei orgànica d'universitats (LOU) ni la seva modificació posterior, la Llei orgànica de modificació de la LOU (LOMLOU), ni molt menys el conjunt de mesures introduïdes arran de l'impacte de la crisi del 2008, han dotat les universitats d'uns nivells d'autonomia en matèria de finançament i de política de recursos humans mínimament comparables als que tenen les universitats d'aquells països

¹ Pastor, J. M. (2019): *La contribución socioeconómica del sistema universitario español*. IIE.

² Fundación CYD (2021): "La contribución de las universidades españolas al desarrollo". Informe CYD 2020.

europèus que podem considerar referents. I tot això malgrat les recomanacions dels successius informes que se n'han fet, alguns d'ells encarregats pel Govern central basant-se en majories polítiques de diferent signe: des de l'Informe Universitat 2000 (conegut com a "Informe Bricall") fins als més recents, promoguts pel professor Daniel Peña l'any 2010, pel professor Rolf Tarrach el 2011 i per la professora María Teresa Miras Portugal el 2013, són l'expressió d'una necessitat –la reforma del SUE– i d'una incapacitat –la manca de decisió política per dur-ho a terme.

Avui, la necessitat de reformar el SUE és més imperiosa que mai, pel convenciment del paper insubstituïble que pot acomplir el SUE per tal que l'economia i la societat espanyoles puguin afrontar amb més i millors garanties els reptes que han d'encarar.

Són diverses les raons que justifiquen aquesta necessitat. La primera és conseqüència de l'evidència que s'obté³ en analitzar el rendiment de les universitats, a partir de la informació del rànquing de Xangai, el finançament disponible i el seu nivell d'autonomia, entesa com la capacitat de gestió del pressupost, l'autonomia en la contractació i l'establiment de les condicions retributives del personal, l'autonomia acadèmica i la selecció dels estudiants, particularment al nivell de màster. Les conclusions són clares: millorar el rendiment de les universitats europees requereix més finançament i més autonomia, de manera que ambdós aspectes es complementin. Lògicament, una major autonomia ha d'anar acompanyada d'una major avaluació. En aquest sentit, aprofundir l'anàlisi institucional dels sistemes universitaris europeus que constitueixen una referència per al SUE també ofereix pistes sobre els itineraris en què s'hauria de desenvolupar la reforma de les universitats espanyoles.⁴

La segona raó es deriva dels escenaris de futur que afronten les universitats actuals. La contribució que fa Andreu Mas-Colell en aquest IEB Report tracta d'aquesta qüestió. Segons Mas-Colell, són tres els models arquetípics d'universitat que poden configurar el sistema universitari en un futur pròxim: el model pur d'universitat virtual, el model pur d'universitat de recerca i el model pur de *College of Liberal*

Arts. Més enllà dels arguments que justifiquen aquests models, entre els quals cal tenir en compte l'impacte que la pandèmia de la COVID-19 ha tingut en les universitats, tots ells plantegen la necessitat de més flexibilitat i autonomia per organitzar la docència i gestionar el professorat, molt lluny de la normativa actual.

La tercera raó, la descriu amb detall la contribució d'Oriol Escardíbul, que subratlla les limitacions que tenen avui les universitats públiques espanyoles, en relació tant amb els models de finançament com amb la gestió dels recursos humans. Les propostes en l'àrea financera i en la gestió de recursos humans que es detallen en aquesta contribució posen en relleu que l'autonomia no és un concepte genèric amb el qual tothom pot coincidir, sinó que la seva aplicació requereix uns consensos que no són fàcils d'assolir.⁵

La quarta raó que cal tenir en compte és el paper cada vegada més rellevant de la Unió Europea en matèria universitària. Malgrat que és una competència dels estats membres, les iniciatives de la UE per impulsar un marc comú entre les institucions d'ensenyament superior d'Europa que redueixi les diferències que hi introdueix la preeminència dels marcs reguladors nacionals és una tasca que, des de l'aparició del procés de Bolonya, no ha fet més que accentuar-se. Impulsar la mobilitat dels estudiants i del professorat entre els països membres de la UE, així com la competència pels fons de recerca, són alguns dels elements d'aquest procés que tenen la seva eclosió particular amb el desenvolupament de la iniciativa European Universities. En les dues convocatòries resoltes fins ara, s'han reconegut 41 aliances, amb un total de 280 universitats integrants de 31 països europeus. Entre els objectius estratègics d'aquestes aliances, ó destaquen conceptes com el grau europeu, les microcredencials, la necessitat d'una possible entitat legal per a les universitats europees o l'impacte dels mòduls transformadors de recerca per canviar els sistemes d'avaluació o la carrera investigadora, entre d'altres. El desafiament que suposen aquests objectius per als marcs de regulació uni-

³ Aghion, P.; Dewatripont, M.; Haxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2007/04): "Why Reform Europe's Universities?" *Bruegel Policy Brief*.

⁴ Kruger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D.; Sursock, A. (ed.) (2018): *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Springer.

⁵ Com assenyala A. Navarro (2021) a la seva contribució a l'Informe CYD 2020 titulada "Lo que los rankings esconden", l'Administració central no tan sols desconfia dels professors individuals, sinó encara més de les pròpies universitats. Les tutela de forma exhaustiva, decidint qui poden contractar, en comptes de donar-los llibertat i, posteriorment, avaluar-les o finançar-les en funció dels seus resultats.

⁶ Chaves, Meritxell (2021): "La iniciativa de las European Universities: ¿Lograremos entre todos el salto cuántico que persigue la Comisión Europea?" A: *Informe CYD 2020*.

versitària nacionals és immens i el seu assoliment no pot ser sinó el resultat de la seva major flexibilització i simplificació.

La cinquena i última raó considerada per portar a terme una reforma del SUE és una conseqüència lògica de les anteriors. Una major autonomia, en els termes descrits, i una major flexibilitat difícilment poden coincidir amb un model d'autogovern. Una universitat pot disposar d'un nivell escàs d'autonomia, tot i que la seva màxima autoritat sigui triada internament pels col·lectius de la pròpia universitat.⁷ Per contra, una universitat pot disposar d'una gran autonomia, encara que el seu consell de govern sigui qui seleccioni el seu màxim representant, tant si és de la mateixa universitat com si no. En qualsevol cas, tot indica que a la majoria dels països europeus s'ha abandonat la pràctica de seleccionar la màxima autoritat exclusivament entre els col·lectius de la pròpia universitat, sobretot per evitar una dependència excessiva dels interessos dels electors. El model que s'ha adoptat inclou una presència més gran de representants externs a la pròpia universitat al màxim òrgan de govern; a més, aquest òrgan de govern té la capacitat d'elegir el rector. Així és com s'organitzen els sistemes universitaris europeus de referència, per exemple, els d'Àustria, Dinamarca, Finlàndia, França, els Països Baixos i Portugal, als quals caldria afegir el del Regne Unit i també l'alemany. La contribució de F. Ziegele i F. Kunkel presenta la governança de les universitats alemanyes des de la perspectiva d'un sistema altament descentralitzat. El model alemany també segueix les pautes descrites, amb un consell de govern integrat per representants interns de la universitat i per representants externs, que assumeix la competència de designar la màxima autoritat de la universitat.

Afrontar la reforma de les universitats és una tasca inajornable. Fer-ho des del lideratge del Govern central i dels autonòmics és una condició necessària; aconseguir-lo amb el màxim consens de les pròpies universitats i del conjunt de la societat n'haurà de ser la condició suficient.

Referències

- Agión, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2008): *Higher aspirations: an agenda for reforming European universities*. Bruegel Blueprint.
- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2007/04): "Why Reform Europe's Universities?" *Bruegel Policy Brief*.
- Fundación CYD (2021): "La contribución de las universidades españolas al desarrollo". Informe CYD 2020.
- Kruger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D.; Surssock, A. (ed.) (2018): *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Springer.
- Pastor, M. (2019): *La contribución socioeconómica del sistema universitario español*. IVE.

⁷ Agión, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2008): *Higher aspirations: an agenda for reforming European universities*. Bruegel Blueprint.



Andreu Mas-Colell
Universitat Pompeu Fabra
GSE, BIST

L'ecosistema universitari del futur

El context general d'aquest article és el del debat sobre les polítiques públiques necessàries avui per garantir que les nostres universitats estiguin en les millors condicions possibles per acompanyar els desenvolupaments previsibles de la nostra societat i economia. En un treball del 2008 sobre el panorama universitari europeu (*Higher aspirations: an agenda for reforming European universities*, Bruegel Blueprint), del qual vaig ser coautor (amb Ph. Aghion, M. Dewatripont, C. Hoxby i A. Sapir), vàrem concloure que el rendiment d'una universitat concreta estava positivament correlacionat amb el grau d'autonomia de què disposava i amb el finançament que rebia. En l'aplicació d'aquest diagnòstic a les universitats espanyoles, incloses les catalanes, no tinc raons per pensar que això hagi canviat gaire i no repetiré, per tant, les recomanacions que allí es van formular.

Ara bé, hi ha dos fenòmens que estan sacsejant en profunditat el que entenem per universitat, que portaran a transformacions estructurals, i que fa 14 anys no vàrem contemplar amb prou amplitud. Un és el ritme de canvi del coneixement i la tecnologia, que fa imperativa la formació al llarg de la vida. L'altre, la reducció essencialment a zero del cost de comunicar a distància d'una manera molt efectiva. El futur de les nostres universitat dependrà decisivament de la seva capacitat d'adaptar-se, per no dir d'avançar-se, a aquests xocs exògens, cosa que, com tractaré de fer veure, demana diversificació de formes organitzatives i una radical autonomia de les universitats per poder experimentar i fer provatures (l'autonomia altra vegada!) El que no demana són iniciatives legislatives que tractin d'ordenar un futur que encara no coneixem, o, encara pitjor, de frenar-lo per mantenir models tradicionals. La millor iniciativa legislativa que en aquest moment es pot promoure és la que doni llibertat a les universitats. Això sempre ha estat important, però ara ho és especialment perquè, com explicaré, l'entorn de les

nostres universitats serà molt més competitiu. La rigidesa i el detallisme normatiu ens han fet mal en el passat, però ens en poden fer molt més en el futur. L'intent de definir un "sistema" universitari per llei serà contraproductiu. La realitat és més ben descrita pel terme "ecosistema".

En el món que ve, la necessitat de formació i el gust per aquesta no disminuirà. I, per tant, hi haurà institucions que s'hi dedicaran, més enllà de l'ensenyament obligatori. Les anomenarem de moltes maneres, per exemple "ens d'educació terciària", però ara les anomenaré "universitats". Soc de l'opinió que una conseqüència dels dos fenòmens que he esmentat serà una gran diversificació en la tipologia d'universitats. A fi d'organitzar el pensament, a continuació descriuré tres models arquetípics del que penso que ens vindrà.

1. El model pur d'universitat virtual

Desplaçar-se per comunicar és costós. La universitat virtual pura porta aquesta observació a l'extrem i elimina radicalment tots els moviments físics. Alumnes, professors, també administradors, viuen per tot el món. La universitat és simplement una plataforma a la xarxa. Des d'ella, s'ensenya, s'avalua i s'acredita. Una lleugera impuresa pot ser alguna trobada física (per avaluació?). El tipus de producte que s'ofereixi serà molt variat: de durada llarga, curta, d'un o dos dies, de formació nova o de reciclatge, per a joves, de mitjana edat o grans, etc. És molt possible que els productes també difereixin en la dimensió qualitat-preu. A igualtat d'altres factors els més econòmics seran, segurament, despersonalitzats, mentre que els més cars inclouran atenció personal a càrrec de tutors.

La reputació dependrà de dos factors: la perfecció tècnica i la qualitat del professorat, ja sigui exclusiu o, en molts

casos, no-exclusiu. L'efecte atractiu propi d'una plataforma a la xarxa serà molt intens. Els bons formadors voldran estar associats amb altres bons formadors, el talent amb el talent. També els alumnes convergiran on hi hagi el talent formador. És molt possible que es generin titulacions cares i tancades, i per tant amb selecció d'alumnes. Però també n'hi haurà de més obertes i amb selecció menys intensa. Sempre que la qualitat sigui òptima, donat el preu, la coexistència d'aquesta varietat en una mateixa institució no ha de ser problemàtica.

Un tret important d'aquest model és la seva escalabilitat. El cost marginal d'un alumne més pot ser molt baix. Això suggereix una dinàmica que culmini amb poques grans o molt grans universitats virtuals. De tota manera, una estratificació per reputació és previsible: les més reputades seran les que s'asseguraran de disposar d'uns responsables ("professors") de gran prestigi per als seus productes "estrella".

Cal notar també que aquestes universitats seran, en molts casos, competència directa per a qualsevol universitat a qualsevol lloc del món. Però també poden ser col·laboradores i proveïdores de serveis per a aquelles.

2. El model pur d'universitat de recerca

Les universitats tradicionals tenien un nucli al voltant del qual, com abelles a la mel, s'agrupaven els professors i els alumnes. El nucli era una gran infraestructura: la biblioteca. Aquesta cohesionava una comunitat universitària que, agrupada, hi interaccionava de moltes maneres. Però no és una exageració dir que era la pulsó aglomeradora de la biblioteca la que generava una universitat compacta i, en molts casos, una ciutat universitària. Aquest factor ja no hi és: la xarxa ha fet que una universitat no necessiti una biblioteca, perquè la té permanentment al núvol. És, doncs, la fi de la universitat compacta? Anem inexorablement a la universitat purament virtual? Clarament no, perquè la realitat d'una infraestructura que cohesionava una comunitat universitària al seu voltant seguirà molt vigent, encara que ara la infraestructura no sigui la biblioteca. Seran els equipaments i les infraestructures de recerca: laboratoris, estabularis, acceleradors de partícules, etc. O les infraestructures que, no essent primàriament de recerca, resultin necessàries per aquesta, com els hospitals o els museus. En resum: la recerca actua com un fre molt potent a la virtualització completa de la universitat. Garanteix un nucli físic que atrau i aglomera talent i que, de manera natural i com a part del procés reproductiu del talent, inclourà la formació.

3. El model pur de College of Liberal Arts (CLA)

Les infraestructures no són l'únic fre que l'optimització en la dimensió de la mobilitat porti a la virtualització completa. N'hi ha un altre. La comunicació virtual és molt bona i, a hores d'ara, ja permet molta interacció –estructurada o no– en forma de seminaris, sessions de treball, etc. De fet, no sabem fins on es podrà arribar en la substitució efectiva de la presencialitat, ja que no és només qüestió de les possibilitats tecnològiques, sinó de com aquestes lliguen i ressonen amb les característiques cognitives i emocionals dels humans. I això no ho sabrem fins que ho posem en pràctica. És segur que arribarà molt lluny, però aquesta és la meua hipòtesi: l'experiència i el procés formatiu, que inclou un element important de definició de cohorts, demanarà, per a ser completament efectiva i enriquidora, un component irreductible d'interacció cara a cara. La gestualitat corporal en un grup, la discussió a l'entorn de la copa de vi (el "simposi" dels grecs), aporten més que la mediació que pot fer una pantalla. Conseqüència d'aquesta hipòtesi seria que una formació de qualitat al llarg de la vida serà virtual en una proporció que podrà ser molt elevada, però que estarà pautaada per períodes d'encontres presencials. En particular, si ens centrem en l'etapa que segueix la d'educació obligatòria, la que convencionalment anomenem "de formació superior inicial", crec que el model anglosaxó del *College of Liberal Arts* (CLA) no només es mantindrà, sinó que es generalitzarà: formació en grups petits, amb molt contingut de discussió, amb professors que són, sobretot, prescriptors de lectures i animadors de debats. I tot prou ben organitzat perquè es generi un vector acumulatiu i de maduració. Un vector, per cert, que es prolongarà, i que pot ser atès, així mateix, pel format CLA, al llarg de la vida. Per la mateixa lògica, inclourà períodes d'intensificació i presencialitat llargs (com alguns màsters actuals), curts (cursos d'estiu, d'hivern) o curtíssims (de cap de setmana, de nit).

Una observació important, sobretot a l'hora de valorar la factibilitat econòmica d'un projecte de CLA, és que el perfil del professor sobre el qual es basarà essencialment no serà el d'un professor investigador amb dedicació només parcial a la docència, sinó amb dedicació completa. La classe magistral impartida per una gran autoritat continuarà jugant un paper, però serà virtual, d'accés remot i, possiblement, obert. La interacció presencial serà cosa d'un professorat específic.

Les universitats del futur seran combinacions d'aquests tres tipus purs que he descrit. Sens dubte, algunes universitats

completament virtuals existiran, per evolució de les ara existents o noves. La lògica schumpeteriana de la destrucció creadora ens indica que les onades d'innovació induïdes per una disrupció tecnològica donen peu a l'entrada i consolidació d'empreses noves. Així i tot, penso que les universitats purament virtuals no seran dominants, o almenys no ho seran en el segment de més prestigi. La raó és que les grans universitats tradicionals tenen dos avantatges competitius que els permeten estendre amb facilitat la seva activitat a l'àmbit virtual. Una és que la marca és fonamental en la funció credencialitzadora de l'educació, i les grans universitats tradicionals ja l'han adquirida. L'atractiu que sentiran professors i alumnes per focalitzar-se en aquestes marques serà molt gran. La segona raó és que, en la lògica schumpeteriana, el factor de "destrucció" que inhibeix les empreses instal·lades d'innovar, i que no és altre que la preocupació per no consumir el seu propi mercat, és en aquest cas dèbil. Una universitat tradicional de molt prestigi pot oferir nous productes virtuals sense un gran perill d'afectar la demanda de la seva part presencial –de fet, sense un gran perill de devaluar la seva marca.

També crec que les universitats tradicionals que tenen ara CLA els mantindran. Però diria que la lògica del procés educatiu hauria de portar a l'aparició i extensió de moltes iniciatives de CLA no necessàriament lligades a universitats de recerca. Fora bo no posar-hi impediments. Actualment, n'hi ha: la regulació espanyola demana que tot el procés educatiu post obligatori acreditat estigui lligat a universitats de recerca. Si això és normativament compatible amb l'estructura de professorat apropiada per a un CLA, l'impediment es menor, però, si no és així, hem topat amb una dificultat seriosa. Tornem al tema d'aquest article: la sobre regulació en un entorn cada vegada més dinàmic, competitiu i global és suïcida.



Josep-Oriol Escardíbul
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

L'autonomia financera i de gestió dels recursos humans a les universitats públiques espanyoles. Anàlisi i propostes de reforma

L'autonomia universitària és reconeguda com un dret fonamental a l'article 27.10 de la Constitució i les successives lleis universitàries l'han regulat. Com disposa l'article 2.2 de la LOU, comprèn, entre d'altres, els aspectes vinculats amb la gestió financera i de personal. Tanmateix, a la pràctica, Espanya és a la cua d'Europa en aquests dos tipus d'autonomia (EUA, 2017).

A Europa, l'augment de l'autonomia de les universitats públiques ha estat una tendència clara en les reformes que s'hi ha fet, cercant models de governança i formes de gestió més autònomes i flexibles que en permetin la diferenciació, com també la rendició de comptes, no davant dels empleats, sinó davant dels governs que les financen i que representen als contribuents (Krüger *et al.*, 2018; Tarrach, 2020). L'autonomia de gestió és desitjable, atesa que es constata l'existència d'una relació positiva entre aquesta i la producció científica (Aghion *et al.*, 2010).

1. El finançament universitari

Com és ben sabut, les universitats públiques espanyoles pateixen una manca de finançament (Eurostat, 2020). L'any 2017, se situaven, per terme mitjà, un 14,5 % per sota de la mitjana de la Unió Europea (EUA, 2020). La major part del finançament prové de les comunitats autònomes (77,0 %), mentre que el finançament estatal és el 5,6 % i els ingressos per preus públics, el 17,4% (CRUE, 2020). D'altra banda, els recursos que generen les pròpies universitats, com ara la captació de fons filantròpics, resulten marginals (Hernández i Pérez, 2021).

Pel que fa al finançament autonòmic, a Espanya predominen els sistemes de finançament amb un fort pes de les variables

d'*input* (vinculades als recursos existents, com els crèdits de què es matriculen els estudiants) sobre les d'*output* (vinculades als resultats o als objectius). Aquest pes major dels *inputs*, però amb formes de finançament diferents (models, contractes-programa, negociacions o una combinació d'aquests), també és habitual a Europa (Privot *et al.*, 2015), per bé que les reformes que s'han fet darrerament a diversos països han generat que els sistemes de finançament es vagin vinculant cada vegada més a l'acompliment (Krüger *et al.*, 2018), com també està passant al nostre país.

Amb relació als preus de matrícula, simplificant, són els governs de les comunitats autònomes els qui els fixen. La reforma recent de l'any 2020 ha substituït el sistema tradicional de la "forquilla" que s'establia a escala estatal, a partir de la qual les comunitats autònomes determinaven el preu de la matrícula, per un sistema de fixació d'un preu màxim estatal, que les comunitats autònomes no poden sobrepassar (tenen temps fins al curs 2022-2023 per ajustar-se). Aquesta reforma respon al desig del Govern espanyol de reduir les grans diferències existents i harmonitzar els preus públics entre les diverses comunitats autònomes, a partir dels increments de preus registrats durant la darrera crisi, que han situat Espanya en el terç superior pel que fa al nivell de preus dels països europeus i en què el 73 % dels estudiants paguen, un percentatge que només superen cinc països de la Unió Europea (CRUE, 2020; Escardíbul i Pérez-Esparrells, 2013).

2. La gestió dels recursos humans

Les universitats són organitzacions molt intensives en recursos humans, de manera que les despeses de per-

sonal representen el 78,4 % de la despesa corrent (MdU, 2020). Així mateix, a les universitats públiques, si es comptabilitza en equivalències a temps complet, el 59,2 % del PDI i el 64,5 % del PAS són funcionaris. L'aplicació d'unes taxes de reposició molt reduïdes durant el període 2009-2015 (no compensades suficientment més tard) s'ha concretat en una reducció de la participació del professorat estable i, pel que fa al conjunt del PDI i el PAS, en un envelliment de les plantilles, una manca d'efectius, una reducció de la capacitat de promoció i un increment de la temporalitat i de la precarietat, seguint una evolució dissonant amb la majoria dels països europeus (EUA, 2020).

El sistema espanyol no deixa gaire marge a una gestió del personal autònoma i diferenciadora. Pel que fa a la selecció, en l'àmbit acadèmic el reclutament està condicionat per les figures existents (funcionaris o laborals) i per una extensa normativa reguladora (en què destaquen les acreditacions). Entre el PAS, la selecció i la promoció també estan regulades, i es constata la falta de perfils específics que requereix una gestió universitària complexa i especialitzada, atès el perfil generalista existent, més d'acord amb la idea d'Administració, especialment entre el personal funcionari. A més, el creixement del nombre i del cost dels efectius, i com les figures creades, requereixen l'autorització del govern autonòmic. Finalment, els acomiadaments estan estrictament regulats i estan desvinculats del rendiment del personal o de la situació econòmica.

Respecte als salaris, són les autoritats les qui regulen la majoria dels elements que els configuren i el seu creixement, sense distinció entre universitats. Les condicions dels funcionaris depenen, en gran part, de la legislació estatal, mentre que les del personal laboral provenen de la legislació autonòmica i dels convenis col·lectius (normalment, existeix un conveni diferenciat per al PAS i el PDI per al conjunt de les universitats de cada comunitat, amb les excepcions de Galícia i Múrcia, que tenen convenis d'universitat per al PAS). En el cas del PDI, el Govern central i els autonòmics poden fixar complements retributius per mèrits individuals, amb l'avaluació prèvia de les agències de qualitat. En l'àmbit europeu, a països com Àustria, Dinamarca, Finlàndia o Portugal, el personal universitari de les universitats s'han transformat en fundacions s'ha convertit en personal laboral i les universitats han incrementat la seva participació en la gestió del personal. Als Països Baixos, també s'ha assolit aquesta major autonomia, malgrat que el personal té un estatus híbrid entre funcionari i laboral (Krüger *et al.*, 2018).

3. Recomanacions de política universitària

El sistema espanyol d'universitats públiques està insuficientment finançat, és bastant homogeni i presenta un perfil administratiu, característiques que dificulten la diferenciació entre universitats i la capacitat de competir per assolir les millors posicions a escala internacional. L'autonomia és més formal que real i existeixen moltes rigideses de gestió. En aquest article, s'aposta per un sistema més autònom i flexible, a fi que les universitats puguin complir la seva missió i, alhora, rendir comptes davant de la societat que les finança.

Propostes en l'àrea financera:

- Increment sostingut dels recursos fins assolir els paràmetres europeus mitjans, amb augments a partir d'avaluacions del resultat (*output*) i de l'impacte (*outcome*), mitjançant contractes-programa entre el govern finançador i cadascuna de les universitats, que permetin la diferenciació institucional.
- Garantia d'estabilitat en el finançament (plans pluriennals) i implantació de sistemes de comptabilitat analítica per tal de conèixer els costos reals que cal tenir en compte en els contractes-programa.
- Instauració d'uns models de repartiment de recursos a l'interior de les universitats (facultats, administracions i departaments) que estimulin l'assoliment dels objectius fixats a escala institucional i la captació de talent.
- Diferenciació entre els preus públics de les diferents universitats a partir d'anàlisis de qualitat dels ensenyaments i de les institucions (amb els límits que estableixin els governs autonòmics, tant en el marge de variabilitat dels preus entre institucions com en el cost que han d'assumir els estudiants).
- Reforç del sistema d'ajudes i beques (modulades en funció de la renda i del patrimoni) i dels préstecs vinculats a la renda (Barr *et al.*, 2019), per tal de garantir que tothom que tingui els mèrits acadèmics pugui accedir a la universitat.
- Reforma de la llei de mecenatge per tal d'afavorir la captació de fons filantròpics i la disposició de recursos públics addicionals per a les universitats que captin fons externs (com passa a Finlàndia, vegeu Krüger *et al.*, 2018).

Propostes en la gestió dels recursos humans:

- Garantir que les universitats disposen del personal necessari, superant l'atonía d'efectius produïda durant la crisi i eliminant-ne la precarització.
- Donar més autonomia de gestió a les universitats perquè

es puguin diferenciar a través d'acords o convenis propis, i fixar les condicions laborals. Cal trobar la millor manera legal perquè això sigui possible, ja que més important que tenir una via laboral paral·lela a la funcionarial (amb les mateixes restriccions) és establir un sistema que doni flexibilitat a les institucions per captar talent (CSS, 2021).

- En l'àmbit del PDI, qüestionar el sistema d'acreditació per a les figures no permanents (pot ser un mèrit més que un requisit) i, fins i tot, per a totes les figures si s'aconsegueix vincular l'obtenció de més finançament amb els resultats acadèmics assolits. Pel que fa a la remuneració, es tracta de poder avaluar i recompensar el professorat a partir d'uns objectius, per tal que les universitats puguin atreure i retenir el millor talent. Si es volen mantenir incentius a nivell de sistema (per a recerca, docència i transferència), les retribucions no han de ser marginals.
- Aquesta aproximació més individualitzada també s'hauria d'aplicar al PAS, de manera que se'n valori la formació i el rendiment. El procés de selecció ha de garantir l'adequació a les necessitats del lloc de treball i que la direcció pugui fixar els criteris. La promoció no hauria de comportar obligatòriament la mobilitat, fomentant la carrera horitzontal.
- Qualsevol política de personal ha de tenir en compte les desigualtats existents en matèria de gènere i afavorir la promoció de les dones en el si de les universitats, com també retenir les plantilles afavorint l'entrada de membres externa a les pròpies organitzacions.

Aquests canvis en la gestió financera i dels recursos humans han d'anar acompanyats d'altres reformes, com la referida a la governança de la institució, a fi de possibilitar que existeixin direccions fortes, en què hi pugui participar la societat i en què els òrgans unipersonals de govern tinguin més capacitat executiva (CCS, 2021). Així mateix, cal preveure la possibilitat d'introduir canvis en el marc legal dels centres i que les pròpies universitats apostin per un canvi cultural vinculat amb la diferenciació i amb la rendició de comptes.

Bibliografia

Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2010): "The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the U.S." *Economic Policy*, 25(61): 7-59.

Barr, N.; Chapman, B.; Dearden, L.; Dynarski, S. (2019): "The US College Loans System: Lessons from Australia and England". *Economics of Education Review*, 71: 32-48.

CRUE (2020): *La universidad española en cifras 2017-2018*. Madrid: CRUE.

CCS (2021): "Observaciones de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas a la consulta elevada por el Ministerio de Universidades para una nueva ley orgánica de universidades: 'La universidad que queremos'". Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas. *Mimeo*.

Escardíbul, J. O.; Pérez-Esparrells, C. (2013): "La financiación de las universidades públicas españolas. Estado actual y propuestas de mejora". *Revista de Educación y Derecho*, 8 (abril-septiembre): 1-17.

EUA (2017): *University Autonomy in Europe III. Country Profiles*. Brussel·les: European University Association.

EUA (2020): "Country Sheets". A: *Public Funding Observatory*. Brussel·les: European University Association.

Eurostat (2020): "Education and training in the EU - facts and figures". Disponible a: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Education_and_training_in_the_EU_-_facts_and_figures

Hernández Armenteros, J.; Pérez, J. A. (2021): "Financiación de las empresas a las universidades públicas. Reducida y en retroceso (II)". *Universidad*, 15 de març. Disponible a: <https://www.universidadsi.es/financiacion-de-las-empresas-a-universidades-publicas/>

Krüger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D.; Surssock, A. (ed.) (2018): *Governance Reforms in European University Systems: The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Educational Governance Research, 8. Springer.

MdU (2020): *Estadística de financiación y gasto de las universidades públicas españolas. Indicadores de ejecución del presupuesto de gastos, 2017*. Madrid: Ministerio de Universidades.

Pruvot, E. B.; Claeys-Kulik, A. L.; Estermann, T. (2015): "Developments in resource allocation policies for universities. A comparative European overview". *Journal of the European Higher Education Area*, 4: 1-17.

Tarrach, R. (2020): "Gobierno universitario: el eslabón esencial". A: *Informe CYD 2019*. Fundación Conocimiento y Desarrollo, p. 86-88.



Frank Ziegele
Centre for Higher Education
Gütersloh



Frederic Kunkel
Centre for Higher Education
Gütersloh

L'elecció dels rectors de les universitats a Alemanya: nous processos a favor del lideratge estratègic

El paper dels rectors de les universitats a Alemanya ha canviat radicalment als darrers 25 anys. Han passat de ser figures acadèmiques representatives a líders que tenen diversos reptes i funcions de gestió integral, com ara desenvolupar i implementar plans estratègics per a la universitat, gestionar-ne els recursos, optimitzar-ne les estructures organitzatives, dirigir els membres del personal i aplicar sistemes de gestió de la qualitat, entre d'altres.

Basant-nos en els canvis radicals que ha experimentat el rol del rector, sembla bastant plausible assumir que els procediments per elegir un rector també han canviat. Abans d'aquests canvis, el rector era elegit entre els professors i amb el vot decisiu d'aquests. Per tant, estava qualificat per ocupar aquesta posició principalment pels seus èxits científics i era elegit per a un mandat deliberadament curt (p. ex., un o dos semestres), mentre mantenia la seva posició acadèmica anterior. Aquest plantejament responia, en efecte, al seu rol tradicional, però no està alineat amb el govern estratègic que han d'exercir avui els líders institucionals. Per aquest motiu, als darrers vint anys els procediments d'elecció de rector s'han adaptat per tal d'adequar-los al seu rol modernitzat.

L'objectiu d'aquest article és descriure els canvis més significatius del procés d'elecció dels rectors universitaris, analitzar els motius que justifiquen aquests canvis, i avaluar-ne els efectes i diverses qüestions pràctiques. Cal tenir en compte que a Alemanya no existeix una fórmula estàndard, transnacional i d'aplicació general per elegir la direcció de la universitat. La legislació universitària a Alemanya no és competència del Govern federal, sinó dels 16 estats

federats. Tanmateix, es poden deduir algunes estructures, lògiques i processos comuns dels diferents enfocaments i normes legals.

Com s'elegeixen els rectors a Alemanya?

A la majoria dels estats federats alemanys, els processos d'elecció comencen amb la designació d'un comitè de cerca compost per membres procedents dels dos òrgans de govern de la universitat –el Senat i el Consell Universitari. El Senat està integrat per membres dels diferents estaments de la universitat, els quals a compleixen funcions legislatives i són els responsables d'establir i de discontinuar els programes de grau, entre d'altres aspectes. En canvi, els consells universitaris són, en termes comparatius, un element nou en l'administració universitària i solen estar integrats per parts interessades externes a la universitat. La labor principal del Consell Universitari és oferir assessorament estratègic.

Encara que les pròpies universitats determinen la composició del Comitè de Cerca, procuren que estigui integrat per un nombre equivalent de membres dels seus respectius òrgans de govern (és a dir, del Senat i del Consell Universitari) i solen tenir entre cinc i deu integrants, bàsicament. Aquest comitè revisa els documents relacionats amb les sol·licituds –sempre que la posició s'hagi anunciat públicament– i tot seguit acostuma a elaborar una llista breu de candidats adequats (p. ex., tres persones). Aquests candidats passen llavors a la fase de l'elecció, en què tots els membres del Senat i del Consell Universitari participen en una votació. Tanmateix, no existeix un format uniforme per a aquestes eleccions a Alemanya, sinó que els sistemes electorals varien entre els diferents

estats federats. Per exemple, a Baden-Württemberg i al Rin del Nord-Westfàlia, el Senat i els Consells Universitaris fan una sessió conjunta per elegir el rector, la qual cosa implica que els dos òrgans de govern han d'arribar a un consens. A Hamburg, el Senat elegeix el rector i el Consell Universitari en ratifica l'elecció. A la Baixa Saxònia, en aquelles universitats que s'equiparen legalment a una fundació, el Senat proposa un candidat adequat i el Consell Universitari elegeix el rector. Malgrat les variacions que presenten les normatives legals respectives, els exemples anteriors mostren una lògica comuna, des del punt de vista procedimental, sobre l'equilibri entre el suport intern i l'extern en la direcció de la universitat. Tots els enfocaments corresponen a una forma de doble legitimitat, que s'aconsegueix amb el requisit del consens, alhora que es defineixen els rols dels seus òrgans respectius. Aquests procediments electorals procuren impedir un domini intern no volgut i, alhora, una decisió externa en contra de la majoria del Senat.

Quina és la lògica subjacent en el procés electoral?

Autonomia: mantenir la distància respecte del ministeri

El paper del Consell Universitari s'ha d'entendre com el d'un organisme responsable d'acomplir les funcions tradicionals del ministeri per tal de garantir l'autonomia universitària. Principalment, les universitats autònomes estan en una posició millor per complir la seva missió social i per adaptar-se a les necessitats i a les expectatives de les seves parts interessades. Tanmateix, els governs estatals volen continuar garantint que els diners dels contribuents s'esmercen d'una manera responsable. Per aquest motiu, la majoria dels estats federats alemanys han establert el Consell Universitari com un organisme supervisor i entre els seus membres hi ha parts interessades externes. L'autonomia requereix una direcció estratègica de la universitat, amb responsabilitat personal, capacitat de gestió i una certa independència dels grups d'interès locals. Els mecanismes d'elecció, amb la inclusió d'una part activa del Consell Universitari, pretén crear aquesta independència i centrar-se en les capacitats de gestió dels candidats, més que en els seus interessos interns. D'acord amb l'autonomia, la perspectiva externa prové del consell, més que del ministeri.

Crear un sistema de controls i equilibris

Per governar amb èxit una universitat, la relació entre el Senat i el Consell ha de ser equilibrada. Limitar-se a desplaçar la responsabilitat de l'elecció al Consell Universitari posaria en perill el suport intern de la persona elegida dintre de la univer-

sitat. No s'hauria d'eleger rector cap persona que no comptés amb l'acceptació de la comunitat universitària. D'altra banda, una mera elecció per part del Senat afegiria la capacitat de la direcció de la universitat d'actuar de manera independent, no moguda per interessos particulars. Alguns canvis de gran importància, com la dissolució o la fusió de diverses facultats o la fixació de noves prioritats, probablement no serien possibles en aquest context de forta dependència dels interessos interns. El principi de la "doble legitimitació" sembla, doncs, una conseqüència lògica: tots dos òrgans de govern participen en l'elecció per tal de garantir alhora el suport intern i la independència del nou rector electe.

Funciona a la pràctica?

Als darrers anys, s'han manifestat alguns conflictes, atribuïts particularment a la tensió entre el Senat i el Consell Universitari. El Senat, que durant molt de temps fou l'òrgan principal de decisió de la universitat, ha vist recentment com perdia molt de poder en bastants estats federats (per restriccions legals o en altres qüestions purament acadèmiques). Davant d'aquesta situació, el Senat es pot veure temptat a exercir el poder sense arribar a cap acord amb el candidat a rector proposat pel Consell. També s'ha donat el cas que alguns membres del Consell Universitari han intentat neutralitzar les prioritats de la universitat, amb l'argument que són ells els qui saben millor com s'ha de dirigir una universitat. Hi ha diversos contextos en què sembla lògic que es produeixi un conflicte natural d'interessos. Al llarg dels anys, a diverses universitats (p. ex., Siegen, Leipzig, Göttingen) s'han produït alguns conflictes públics entre el Consell Universitari i el Senat, per desacords en els candidats que havien d'ocupar la direcció. En alguns casos, això ha provocat bloqueigs que han durat molt de temps.

Per resoldre aquests conflictes, la gran majoria dels estats federats han aplicat normatives legals adreçades a potenciar la cooperació entre les dues parts implicades. Com ja s'ha dit, aquest procés comporta la creació d'un comitè de cerca conjunt entre el Consell Universitari i el Senat per tal de seleccionar candidats per a la direcció de la universitat. Això ha demostrat que els problemes inherents del nou procediment d'elecció es poden resoldre optimitzant-ne els processos. En general, els processos funcionen bé.

Té èxit aquest nou enfocament? Quins en són els efectes?

El primer efecte que es mostra és que augmenten les possibilitats d'accés (és a dir, de presentar candidatura) als càrrecs de la direcció universitària. La visió externa del Consell Universitari ha fet que, en alguns casos, siguin

elegits rectors que no pertanyen a la comunitat interna de la universitat. Cada vegada trobem més perfils professionals dedicats a la direcció universitària: ser nomenat degà d'una universitat, presentar candidatura al vicerectorat d'una altra universitat i ser elegit rector d'una tercera universitat ja no és un fet inusual. És un indicatiu clar de la professionalització de les carreres dedicades a la direcció acadèmica.

En segon lloc, trobem en els dirigents universitaris més disponibilitat a participar en activitats de coaching i de formació en matèria de lideratge. Aquí podem posar l'exemple del programa de formació en lideratge que ofereix el Centre for Higher Education (CHE): als darrers vuit anys, han cursat aquest programa 95 vicerectors i, més tard, 14 d'aquests han estat nomenats rectors, la majoria traslladant-se a altres universitats.

Tanmateix, un tercer aspecte que cal consignar és que els èxits assolits fins ara són limitats. La diversitat entre les persones que ocupen els llocs de direcció a les universitats ha augmentat molt poc. La proporció de dones rectores d'universitat a Alemanya només ha crescut un 22 % i la mitjana d'edat dels rectors universitaris és de 57,5 anys. Finalment, només el 15 % dels rectors actuals han nascut fora d'Alemanya.

En definitiva, el nou model pot aportar un equilibri adequat entre la capacitat per dirigir una universitat de forma estratègica i professional, l'obertura de la universitat autònoma a les parts interessades externes i la motivació interna dels seus membres a través de la participació.

Bibliografia

Informació sobre la formació en lideratge del CHE per als vicepresidents universitaris: https://www.che.de/wp-content/uploads/FaCH_Flyer_Durchgang_6_2019_2020_final_180829.pdf.

Meyer-Guckel, V.; Winde, M.; Ziegele, F. (ed.) (2010): Handbuch Hochschulräte - Denkanstöße und Erfolgsfaktoren für die Praxis. Essen: Edition Stifterverband.

Roessler, I. (2021): CHECK - Hochschulleitung in Deutschland - Update 2021. Gütersloh: CHE.

Ziegele, F.; Müller, U. (2018): "Rechte und Pflichten eines Hochschulrats im Vergleich zum Aufsichtsrat". A: Breithecker, V.; Lickfett, U. Radde, J. (ed.): Handbuch Hochschulmanagement. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 101-136.

Escardíbul, Josep-Oriol

És professor associat d'Economia Política de la Universitat de Barcelona (UB) i investigador de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). És doctor en Ciències Econòmiques per la UB i MA in Industrial Relations per la Universitat de Warwick. Fou vicerector d'Economia (2016-2018) i director general (2018-2021) de la UB. Els seus interessos investigadors se centren en l'economia de l'educació i l'avaluació de les polítiques públiques en matèria educativa. És vicepresident de l'Associació Espanyola d'Economia de l'Educació (AEDE). Ha publicat els seus treballs en revistes nacionals i internacionals, i ha participat en projectes de recerca d'àmbit nacional i europeu.

Kunkel, Frederic

Treballa com a consultor de la Direcció Executiva del CHE. Té un màster en història econòmica i actualment està cursant el doctorat en història de la valoració econòmica.

Mas-Colell, Andreu

Economista expert en microeconomia. Va estudiar Ciències Econòmiques a la Universitat de Barcelona i es va doctorar el 1972 a la Universitat de Minnesota. Del 1972 al 1996, fou professor de les universitat de Califòrnia a Berkeley i de Harvard. Des del 1995, és catedràtic (avui emèrit) de la Universitat Pompeu Fabra. De juliol del 2009 a agost del 2010, va ser secretari general del European Research Council. Actualment, és president del Barcelona Institute of Science and Technology (BIST). Ha estat president de l'Econometric Society, de la European Economic Association i de l'Associació Espanyola d'Economia. Ha servit com a editor del *Journal of Mathematical Economics* i d'*Econometrica*. És membre de l'Acadèmia Europea i *foreign fellow* de l'American Economic Association i de la National Academy of Sciences (Estats Units). Ha rebut diversos guardons, entre ells el Premi Rei Joan Carles d'Economia (1988), el Premi Nacional de Recerca Pascual Madoz (2006) i el Premi Fronteres del Coneixement en Economia de la Fundació BBVA, compartit amb Hugo F. Sonnenschein. És doctor *honoris causa* per les universitats d'Alacant, Toulouse, HEC Paris, Universidad Nacional del Sur (Argentina) i Universitat de Chicago. Va ser conseller d'Economia del Govern de Catalunya del 2010 al 2016. Anteriorment, havia estat al capdavant de la Conselleria d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (2000-2003).

Parellada, Martí

Doctor en Ciències Econòmiques i catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat de Barcelona (UB). Ha estat director general de la Fundació Bosch i Gimpera, vicerector d'Economia i director del centre de formació contínua de la UB. També ha estat professor convidat de la Johns Hopkins University de Baltimore (Estats Units). Ha estat director de l'Institut d'Economia de Barcelona i, des de l'any 2017, el seu president. Pel que fa a l'estudi dels sistemes d'ensenyament superior, és director de l'Informe anual de la Fundació CYD sobre la contribució de les universitats espanyoles al desenvolupament econòmic i social, responsable del rànquing CYD de les universitats espanyoles, i forma part del *Steering Committee* de l'U-Multirank, rànquing mundial d'institucions d'ensenyament superior promogut per la Comissió Europea. Ha participat també, com a coordinador general i com a investigador, en diversos programes europeus, i ha estat autor i coautor de nombroses publicacions en aquest àmbit d'estudi, entre les quals destaquen els llibres *Non-University Higher Education in Europe* i *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*, tots dos editats per Springer.

Ziegele, Frank

és director executiu del Centre for Higher Education (CHE) de Gütersloh des del 2008, un *think tank* alemany per a la política i la gestió de l'educació superior, amb 45 empleats, i professor de gestió de la recerca i l'educació superior de la University of Applied Sciences d'Osnabrück (des del 2004). Com a expert en educació superior, és un actiu investigador, consultor, formador i ponent sobre aquesta matèria arreu del món, especialment a Europa. Abasta una gran varietat de temes de política i gestió de l'educació superior (com el projecte europeu U-Multirank), però també l'aplicació pràctica de les reformes al sector de l'educació superior. És responsable de projectes de recerca aplicada a gran escala. Al llarg de més de vint anys, ha contribuït amb més de 150 publicacions. Actualment, és coeditor de les revistes *Wissenschaftsmanagement* i *Application-Oriented Higher Education Research*, i membre del consell assessor de la revista *Wissenschaft & Management*.

