

LA GOBERNANZA DE LAS UNIVERSIDADES

María Paz Espinosa Alejos

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Sesión del 11 de junio de 2024

Señor Presidente,

Señoras académicas y Señores académicos,

La importancia de una buena gobernanza universitaria

La gobernanza de las universidades y su calidad es un tema fuera del debate político en nuestro país y tampoco es una cuestión que la ciudadanía o los medios de comunicación consideren apremiante. Es cierto que normalmente se prioriza lo urgente sobre lo importante, el corto plazo sobre la visión de futuro, y esto explicaría en parte la falta de atención. Sin embargo, el tema merece reflexión, entre otras razones por las consecuencias que tiene sobre la productividad y la renta de nuestro país y en última instancia sobre el bienestar de la sociedad.

En las siguientes páginas expondré alguna evidencia empírica y argumentación teórica sobre el efecto que tienen ciertos aspectos de la gobernanza universitaria en su desempeño. Adelanto que no voy a ofrecer aquí una solución definitiva a los problemas de gobernanza de la universidad, sino tan solo contribuir con algunas sugerencias e ideas desde el punto de vista de la economía, es decir, poniendo el foco de atención en los incentivos y los resultados y aportando algunos datos sobre la relación entre ambos.

La idea de que la gobernanza es importante está en línea con teorías recientes en el campo del crecimiento y el desarrollo económico que apuntan a la relevancia de la calidad de las instituciones para que una economía se desarrolle (véase Acemoglu y Robinson, 2010), más allá de la importancia obvia que tendrían la acumulación de capital humano y de capital físico en la determinación de los resultados económicos de un país. De la misma manera, el desempeño del sistema universitario viene influenciado no solo por el nivel de los recursos que se destinan sino también por las normas que lo rigen.

De igual forma que en ocasiones las barreras al desarrollo de los países están en sus instituciones, la gobernanza de las universidades puede ser un obstáculo a un desempeño exitoso. Las instituciones pueden estar en segundo plano, ser menos visibles, pero tienen una importancia de primer orden.

La gobernanza universitaria hace referencia tanto a la organización interna de la institución como a sus relaciones con entidades externas. Brunner (2011) clasifica los regímenes de gobernanza de acuerdo a dos ejes que él denomina eje de la legitimidad y eje de la efectividad. El primero de ellos se refiere a la relación de la universidad con los poderes públicos y el segundo a la gestión interna universitaria. En el primer eje, se encuentra como modelo extremo aquel en que el Estado, o un organismo estatal, asume las decisiones estratégicas y encarga su aplicación a las autoridades universitarias. En el otro extremo se encuentra el modelo colegial, de gobierno interno compartido por el profesorado. Es decir, en el primer caso tendríamos un gobierno universitario externo mientras que en el modelo colegial el gobierno universitario sería interno. En palabras de Brunner (2011), el primer modelo sería la universidad de los funcionarios, una institución de servicio estatal, y el segundo la universidad de los eruditos, la república autogobernada de las ciencias.

Además del eje de legitimidad, de gobierno externo o interno, existe el eje de la gestión. Aquí nos encontramos en un extremo la gestión burocrática basada en jerarquías formales y conductas regladas, y en el otro, una administración de carácter más empresarial basada en la innovación y adaptación al entorno. Hoy se debate sobre si es preferible tener formas de gobernanza colegiada, frente a un gobierno de la universidad más corporativo, más similar a la gestión de las empresas privadas (véase Kezar y Eckel, 2004).

Esta exposición estará centrada no tanto en la organización interna de la propia universidad (cómo se elige al rector o rectora, o cómo está distribuido el poder entre las distintas instancias universitarias), sino en aquellos aspectos que afectan a la capacidad de decisión de la propia universidad, su relación con entidades externas.

Una gobernanza óptima sería aquella que se adapta bien al entorno y tiene éxito, produce buenos resultados. Para desarrollar esta idea es preciso aclarar en primer lugar qué entendemos por un desempeño exitoso de la universidad, cuál sería un buen resultado.

Medición del desempeño de las universidades

La contribución de la universidad, su output, es la generación y la transmisión de conocimiento, y ambos están muy correlacionados. En general, las mejores universidades en investigación tienen mejores resultados también en calidad de la docencia y de la transferencia a la sociedad. No obstante, que estas tres actividades sean complementarias no es un hecho universalmente admitido y se ha defendido la posibilidad de que se canibalicen en la actividad del profesorado.

Cuando se pretende estudiar qué efectos tiene la gobernanza de las universidades sobre su desempeño, un primer problema es la medición del output de una universidad, cómo cuantificar el desempeño. Puede parecer en principio claro lo que queremos de la universidad, una buena investigación básica y aplicada, que se transmita a los estudiantes y a la sociedad en general. La cuantificación de estos objetivos se acomete habitualmente utilizando métricas que dan lugar a rankings internacionales, que otorgan distinto peso a las funciones universitarias de investigación, docencia y transferencia.

Algunos de estos rankings tienen en cuenta únicamente indicadores bibliométricos como el de la Universidad de Leiden, que considera exclusivamente las publicaciones del profesorado. Otros, como el ranking de la revista *Times Higher Education*¹ o el ranking QS (*Quacquarelli Symonds*),² ponderan también el prestigio académico, además de la docencia, la internacionalización y las relaciones con el sector productivo.

Para obtener estas clasificaciones internacionales se mide la calidad de diversas maneras y se atribuyen ponderaciones distintas a la excelencia. Por ejemplo, en el ranking de la Universidad de Shanghai³ se mide la calidad de la docencia mediante el número de estudiantes que han obtenido un premio Nobel o una medalla Fields en matemáticas. La calidad del profesorado tiene en cuenta, además de las publicaciones

¹ <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2024/world-ranking>

² <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings>

³ <https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2023>

y citas, el número de premios Nobel en la plantilla. Por otro lado, este ranking está muy sesgado hacia las ciencias y la ingeniería.⁴

En concreto, este ranking de instituciones académicas de todo el mundo, que empezó a publicarse en 2003 por la Universidad de Shanghai Jiao Tong,⁵ utiliza seis indicadores con distintas ponderaciones:

1. El número de graduados de la Universidad que han ganado un premio Nobel en física, química, medicina o economía o la medalla Fields en matemáticas, con un peso del 10% en el indicador.
2. El número de profesores de la universidad que han ganado un premio Nobel en física, química, medicina o economía o la medalla Fields en matemáticas, con un peso del 20% en el indicador.
3. El número de artículos por año que el profesorado publica en Nature o Science, con un peso del 20%.
4. El número de artículos JCR (Science Citation Index o el Social Science Citation Index), con un peso del 20%.
5. El número de profesores altamente citados en 21 categorías temáticas de la *Web of Science* (1 de cada mil investigadores logra esta distinción), con un peso del 20%.
6. Los indicadores anteriores divididos entre el tamaño del profesorado medido mediante el equivalente a jornada completa, con un peso del 10%.

La primera observación que se puede hacer al examinar estos indicadores es que las ponderaciones que se otorgan a citas, número de publicaciones, número de premios Nobel y otros méritos son en el fondo arbitrarias. Sin embargo, resulta que todos estos criterios están tan altamente correlacionados que de hecho la clasificación de universidades cambia relativamente poco si se modifican las ponderaciones.

⁴ En estas áreas es más fácil obtener métricas de output. No obstante, el ranking de Shanghai está muy correlacionado con otras clasificaciones que utilizan criterios de calidad y metodología diferentes. Este es el caso de la clasificación de *Times Higher Education*, el ranking QS, o el ranking Webometrics del CSIC (<https://www.webometrics.info/en/world>).

Para evaluar la producción científica de las artes, las humanidades y las ciencias sociales, de manera que resulte comparable con otras disciplinas, se utilizan indicadores de prestigio académico. Por ejemplo, el ranking QS elabora indicadores cualitativos de la reputación académica de las universidades desde el año 2004. Se pide a más de 280.000 profesores universitarios y empleadores de todo el mundo que valoren a las distintas instituciones académicas; tienen que citar un máximo de 10 instituciones nacionales y 30 internacionales que consideren excelentes en su campo de especialización, o en cuanto a la calidad de los graduados que salen de ellas en el caso de los empleadores. En la Tabla 1 se resumen los criterios que se tienen en cuenta para la construcción del índice y las ponderaciones.

Tabla 1. Criterios de valoración en el ranking QS (2024).

CRITERIO	PONDERACIÓN
<i>Prestigio académico</i>	30%
<i>Prestigio entre los empleadores</i>	15%
<i>Citas por artículo</i>	10%
<i>Artículos por profesor</i>	5%
<i>Red de Investigación Internacional</i>	10%
<i>Resultados de Empleo</i>	5%
<i>Ratio profesores/estudiantes</i>	5%
<i>Diversidad Internacional del Estudiantado</i>	5%
<i>Ratio Profesorado Internacional</i>	5%
<i>Ratio de Estudiantes Extranjeros Recibidos</i>	2,5%
<i>Ratio de Estudiantes Extranjeros Enviados</i>	2,5%
<i>Sostenibilidad</i>	5%

Fuente: <https://support.qs.com/hc/en-gb/articles/6637672827548-QS-Europe-Rankings>

El ranking considera miles de universidades y centros de investigación de todo el mundo, y consiguen entrar en la clasificación alrededor de 1.500 instituciones de más de 100 países.

Situación de las universidades españolas

Una pregunta natural en este punto es qué tal lo hacen las universidades españolas. El ranking QS considera 54 disciplinas, agrupadas en cinco grandes áreas, pero aquí se consideran únicamente las áreas y disciplinas de mayor interés para esta academia.⁶

En las dos siguientes tablas se presenta el número de universidades clasificadas según la región de origen, para Artes y Humanidades (Tabla 2) y Ciencias Sociales (Tabla 3).

Tabla 2. Universidades clasificadas en el ranking QS (2024) en el área de Artes y Humanidades.

Región de origen	Universidades clasificadas	%
Europa	235	42,65
Asia	127	23,05
Norte de América	112	20,33
Latinoamérica	39	7,08
Oceanía	31	5,62
África	7	1,27
Total	551	100

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

⁶ <https://www.topuniversities.com/subject-rankings/2023>

Tabla 3. Universidades clasificadas en el ranking QS (2024) en el área de Ciencias Sociales.

Región de origen	Universidades clasificadas	%
Europa	220	40,00
Asia	148	26,91
Norte de América	100	18,18
Latinoamérica	46	8,36
Oceanía	28	5,09
África	8	1,46
Total	550	100

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En el área de Artes y Humanidades, hay 18 universidades españolas clasificadas, en un total de 551 en todo el mundo. Entre los 100 primeros puestos en el ranking del año 2024 en Artes y Humanidades, hay únicamente 2 universidades españolas: la Universidad Complutense de Madrid y la Universitat de Barcelona.

En el área de Ciencias Sociales la situación es muy parecida. De las 550 universidades clasificadas, hay 20 españolas. Entre los 100 primeros puestos de la clasificación hay 3 universidades españolas: la Universidad de Navarra, la Universitat Autònoma de Barcelona y la Universidad Complutense de Madrid.

En el apéndice se presenta para cada disciplina la posición de las universidades españolas clasificadas. En general, los resultados no son buenos. En el año 2024, solo hay una universidad española clasificada en el 5% mejor de su especialidad. En la Tabla 4 se presentan las universidades españolas mejor posicionadas en el ranking QS en varias áreas de conocimiento.

Tabla 4. Universidades españolas mejor posicionadas en el ranking QS (2024) en cada campo de especialización.

Universidades españolas en el ranking QS, 2024					
	% Españolas	Internacionales en el ranking	Posición mejor	percentil %	universidad
Filosofía	2,8%	213	51-100	53-76	U Barcelona/U Navarra
Teología	2,1%	141	29	79	U Pontificia Comillas
Historia	3,9%	232	51-100	53-76	U Complutense/UAM
Derecho	4,3%	370	74	80	U Complutense
Economía	3,2%	560	28	95	U Pompeu Fabra
C. Política	2,8%	250	[51, 100]	60-80	U Pompeu Fabra
Arqueología	3,3%	240	50	79	U Complutense de Madrid
Educación	3,1%	420	57	86	U Barcelona
Sociología	3,6%	350	66	81	U Autònoma de Barcelona
Antropología	3,3%	151	[51, 100]	34-66	U Complutense, UAM, UB, UAB
Psicología	3,3%	330	65	80	U Barcelona

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

Comparaciones internacionales

Desde un punto de vista más internacional y para todas las áreas, el país que domina los rankings es sin duda Estados Unidos, junto al Reino Unido y Canadá (véase la Tabla 5). Una primera reflexión es que estas universidades tienen en común ciertos aspectos de gobernanza que probablemente vienen determinados por elementos históricos y legales comunes. La pregunta es si la gobernanza es la responsable del desempeño de las universidades o es una mera correlación.

Tabla 5. Mejores universidades en Artes y Humanidades, ranking QS (2024).

	Artes y Humanidades	Ciencias Sociales
<i>Posición en el ranking</i>	<i>Universidad</i>	<i>Universidad</i>
1	Harvard U	Harvard U
2	U Cambridge	U Oxford
3	U Oxford	Stanford U
4	Stanford U	MIT
5	UC Berkeley	U Cambridge
6	Yale U	LSE
7	MIT	UC Berkeley
8	New York U	Yale U
9	UC Los Angeles	U Chicago
10	U College London	New York U
10	Toronto U	

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

Puesto que la posición en los rankings se ve afectada por la calidad del estudiantado, una primera hipótesis que podría explicar esta diferencia es que la educación primaria y secundaria fuera mejor en Estados Unidos que en Europa continental. Sin embargo, hay estudios que señalan que en realidad los estudios de primaria y secundaria son de mejor calidad en Europa que en Estados Unidos,⁷ así que la formación de los estudiantes al entrar en la universidad no es la variable que explica el mejor desempeño de las universidades estadounidenses.

Otra posibilidad es que las universidades estadounidenses recibieran mayor apoyo financiero del estado y esos mayores recursos les permitiesen obtener mejores

⁷ Véase Palla, Spears y Harter (2018).

resultados. Esta hipótesis tampoco parece apoyada por los datos, ya que las mejores universidades estadounidenses son privadas y no reciben apoyo estatal excepto por los proyectos de investigación federales por los que compiten los investigadores, pero esto es un porcentaje pequeño de sus recursos económicos.

Si su mayor calidad no se debe a que tienen mejores estudiantes, ni tampoco a que reciben mayor apoyo financiero estatal, quizá haya que buscar la explicación en la propia organización universitaria.

Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-Colell y Sapir (2010) llevaron a cabo un estudio empírico sobre los determinantes del desempeño de universidades europeas y estadounidenses. Las variables relevantes que consideran son la autonomía universitaria y el grado de competencia entre universidades, ambas variables relacionadas con la gobernanza.

Podría parecer a simple vista que la competencia entre instituciones es ajena al mundo universitario, al fin y al cabo no hablamos de empresas, pero las universidades pueden competir: (a) por los recursos económicos, necesarios para llevar a cabo su investigación, (b) por atraer a los mejores investigadores y (c) por atraer a los estudiantes más brillantes.

La autonomía universitaria y la competencia están estrechamente ligadas. Si las universidades tienen que competir por los recursos económicos o humanos, necesitan la autonomía suficiente para tomar decisiones y decidir su posición estratégica en ese marco de competencia.

La pregunta que se hacen Aghion *et al.* (2010) es qué relación hay entre la gobernanza de las universidades, en particular la autonomía de la que disponen y la competencia que confrontan, y el resultado de la actividad investigadora.

Medición de la autonomía universitaria

El primer paso para responder a esa pregunta es cómo medir la autonomía universitaria. En Europa no existen bases de datos que permitan comparar el grado de autonomía de

las distintas universidades y por ello lanzaron una encuesta a las autoridades universitarias preguntando:

- ¿Establece la universidad su propio currículum?
- ¿Selecciona la universidad a sus propios estudiantes o la asignación proviene de un mecanismo centralizado?
- ¿En qué medida puede la Universidad seleccionar a su profesorado?
- ¿En qué medida interviene el estado en la fijación de las retribuciones?
- ¿Se les paga el mismo salario a los profesores con la misma categoría y antigüedad?
- ¿Es necesario que el presupuesto de la universidad sea aprobado por el gobierno?
- ¿Qué porcentaje del presupuesto de la universidad proviene de financiación pública?
- ¿Qué porcentaje del presupuesto de la universidad proviene de fondos obtenidos en concurrencia competitiva?

El cuestionario incluía también una pregunta sobre endogamia:

- ¿Qué porcentaje del profesorado obtuvo el grado de doctor en la misma universidad?

Al construir esta medida de autonomía, ya se ve la dificultad de separar conceptualmente la autonomía y la competencia. Por ejemplo, el que la universidad pueda elegir a sus propios estudiantes sin que la asignación le venga impuesta por un organismo externo es un indicador de autonomía, pero también le proporciona una vía para competir por los mejores estudiantes. Lo mismo se puede decir de la libertad de contratación y retribución, que es tanto un indicador de autonomía como un instrumento para competir por los mejores investigadores.

Los resultados de la encuesta muestran una gran variabilidad en estos indicadores de autonomía en Europa. Por ejemplo, el porcentaje de universidades que necesitan que el

gobierno apruebe sus presupuestos es muy bajo en Dinamarca y el Reino Unido, pero muy elevado en Finlandia, Francia y Alemania.

El porcentaje de universidades que no pueden seleccionar a sus estudiantes (la asignación procede de un mecanismo centralizado) es muy bajo en Finlandia, Francia y el Reino Unido, pero supera el 80% en España e Irlanda.

Según los resultados de la encuesta, hay cinco países (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia y el Reino Unido) donde las universidades pueden pagar salarios distintos a personal con el mismo rango y antigüedad. Por el contrario, al menos la mitad de las universidades en Francia, Italia, España y Suiza están obligadas a pagar la misma retribución a personal con el mismo rango y antigüedad. Estos países (excepto Suiza) declaran también que la contratación no está controlada por la propia universidad.

La endogamia, que sugiere falta de apertura al exterior en la contratación, está por encima del 50% en Bélgica, Francia, España y Suecia, es baja en Alemania y el Reino Unido, y mínima en los Estados Unidos.

En el caso de los Estados Unidos existen datos desde los años 50 sobre tres variables relacionadas con la autonomía universitaria: existencia o no de un control centralizado de las compras, la necesidad de aprobación de su presupuesto por el gobierno, y la libertad para contratar personal y decidir su remuneración (profesorado y personal administrativo).

Relación entre desempeño universitario y gobernanza

Como medida del desempeño Aghion *et al.* (2010) utilizan la clasificación de Shanghai. La correlación entre la posición en el ranking de Shanghai y la autonomía universitaria es muy alta y se observa una gran variabilidad de resultados entre las universidades de distintos países europeos. Las universidades británicas y suecas tienen mucha autonomía y muy buenos resultados. En el otro extremo, las universidades españolas tienen índices de autonomía muy bajos y también posiciones bajas en el ranking. Los demás países estarían en niveles intermedios de autonomía y desempeño.

Para dar una idea de la importancia de la gobernanza de las universidades en los resultados, se pueden dar algunos datos sobre efectos marginales. Cuando las universidades no necesitan que su presupuesto sea aprobado por el gobierno, esto hace avanzar 116 puestos en la clasificación de Shanghai. Si pueden decidir lo que pagan a su profesorado, en promedio esto les hace avanzar más de 100 puestos y la libertad de poder elegir a los estudiantes, haría avanzar también más de 100 puestos.

Siguiendo con los efectos marginales, cada punto porcentual de variación en el presupuesto que procede del estado hace retroceder 6,5 posiciones en la escala de Shanghai. España se encuentra en uno de los extremos, puesto que la práctica totalidad del presupuesto universitario procede de fondos públicos por los que no se compite. En el extremo opuesto están las universidades inglesas y suecas, donde una buena parte de los fondos procede de concurrencia competitiva.

La relación entre desempeño y autonomía no es monótona en todos los casos. Por ejemplo, las universidades suizas tienen muy buenos resultados de investigación, aunque tienen poco control sobre sus presupuestos. Esta falta de autonomía se ve compensada en el caso suizo por un nivel alto de financiación pública y alta flexibilidad para atraer investigadores de todo el mundo.

En los Estados Unidos, el grado de autonomía de las universidades públicas varía de estado a estado, lo que permite una comparación dentro del mismo país. En aquellos estados donde la universidad pública tiene mayor autonomía, los resultados son mejores. Y también lo son en los estados donde la universidad pública se enfrenta a un mayor grado de competencia por parte de la universidad privada. Estados como Washington, Colorado, Hawaii, Delaware, California, Maryland, Wisconsin, Minnesota y Michigan ocupan posiciones altas en los rankings y tienen mucha autonomía. Estados con baja autonomía y desempeño incluyen Arkansas, Carolina del Sur, Louisiana, Kansas, Idaho, Dakota del Sur y Wyoming.

Estos resultados de Aghion *et al.* (2010) son sugerentes. La gobernanza de las universidades -la autonomía de la que disfrutan y el grado de competencia- parece ser un factor fundamental para sus resultados.

No obstante, la fuerte correlación que existe entre autonomía universitaria y desempeño, no prueba causalidad. Podría ocurrir que la causalidad fuese inversa, que se le da autonomía a aquellas universidades que tienen mejor desempeño, y esto tendría sentido. Dar autonomía por parte de los poderes públicos supone un grado de confianza que estaría plenamente justificado si el desempeño es bueno, pero se podría argumentar que no se debe dar autonomía a instituciones que no lo hacen bien.

Para atacar el problema de la causalidad, Aghion *et al.* (2010) observan el efecto de variaciones exógenas de los recursos de las universidades. Utilizan para ello exclusivamente los datos de universidades estadounidenses, para las que disponen de datos de panel de 25 años, y como medida de desempeño el número de patentes.

El resultado que obtienen es que un aumento de los recursos de las universidades produce un mayor aumento en el número de patentes cuanto mayor sea la autonomía de una universidad y la competencia que enfrenta por parte de las universidades privadas. Este resultado prueba que la relación entre gobernanza y resultados no es solo correlación, sino que muy probablemente sea una relación de causalidad.

La importancia de la autonomía universitaria y la competencia entre universidades.

Mercado vs regulación

De hecho, lo que se plantea aquí es la conocida disyuntiva entre una asignación más de mercado (autonomía universitaria y competencia) o un sistema regulado donde la asignación de los estudiantes y del profesorado (su remuneración, condiciones de trabajo) se deciden centralizadamente. Lo que parece sugerir la evidencia presentada anteriormente es que la competencia entre universidades sería en principio capaz de conseguir un mejor desempeño que la asignación centralizada.

En economía sabemos que en general el mercado es capaz de agregar y utilizar información dispersa entre los distintos agentes, de una manera eficiente. Esta es la principal ventaja de un mercado competitivo frente a la regulación, el regulador no dispone de la información privada de los agentes económicos y por ello sus decisiones pueden ser ineficientes.

Un ejemplo de sistema altamente regulado lo tenemos en España y sirve para ilustrar las dificultades para regular la producción universitaria centralizadamente. En España se ha regulado qué méritos debe tener el profesorado universitario para lograr una plaza de titularidad o cátedra y también otras de niveles inferiores. Como consecuencia directa de la fijación de estos criterios en el BOE, España ha aumentado el número de publicaciones en revistas de editoriales de dudoso prestigio (véase Bagues, 2023). Efectivamente, el número de publicaciones internacionales ha crecido mucho, pero no se puede decir que la generación de conocimiento científico haya crecido al mismo ritmo.

Delgado López-Cózar y Martín-Martín (2023), dos investigadores de la Universidad de Granada, han realizado un estudio en el que concluyen que el patrón de las publicaciones de los académicos españoles en los últimos años diverge del patrón de publicación mundial. Hay una concentración de publicaciones en editoriales y revistas dudosas y se publican más artículos de revisión. España no es el único país en el que esto ocurre, países como Hungría, Rumanía, Polonia, Eslovaquia o la República Checa comparten el mismo problema. Estos procesos anómalos no ocurren en Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania o Francia. La explicación se encuentra en que la regulación en algunos países como España ha establecido criterios rígidos basados en los cuartiles de las clasificaciones de revistas.

Un ejemplo paradigmático es la revista internacional *Sustainability* creada hace 10 años y que actualmente publica casi 18.000 artículos al año.⁸ Es una revista bien posicionada, en el segundo cuartil de JCR en Ciencias Medioambientales. España es el segundo país, por detrás de China, que más artículos ha publicado en esa revista (3.500 artículos). Teniendo en cuenta que cada artículo le cuesta a sus autores más de 2.000 euros, y que hay un grupo importante de revistas cuestionadas, esto supone bastantes millones de euros que habrán sido financiados con los fondos de investigación que proporciona el Ministerio, las comunidades autónomas o las propias universidades. Las prácticas dudosas de estas revistas han hecho que las agencias evaluadoras de algunos países las hayan excluido de sus procesos de evaluación, pero no así otras.

⁸ Crosetto (2021).

Este es un ejemplo de que una regulación rígida, incluso con la buena intención de promover la investigación y las publicaciones internacionales, puede no alcanzar los objetivos pretendidos e ir en detrimento de la creación de conocimiento.

Otros mercados han experimentado en las últimas décadas procesos de liberalización en Europa. Por mencionar tan solo algunos, el sector eléctrico, el mercado de telefonía o el sector aeronáutico han experimentado enormes ganancias de eficiencia gracias a una transformación que ha introducido una mayor competencia. La universidad española en general se ha sustraído a un funcionamiento basado en parámetros competitivos, con algunas excepciones de universidades en Madrid y Barcelona que realmente compiten con otras europeas, aunque lo tienen que hacer con unas reglas de juego que no están pensadas para la competencia.

Regulación en el Reino Unido. Competencia por los recursos

En el otro extremo tenemos el sistema universitario en el Reino Unido, con incentivos basados en el REF (*Research Excellence Framework*), un programa de excelencia investigadora, y anteriormente a 2014 el RAE (*Research Assessment Exercise*). Consiste en elaborar un ranking de todos los departamentos, universidades e instituciones dedicadas a la investigación, de acuerdo a sus resultados, y asignar la financiación pública de acuerdo con ello. Ha habido evaluaciones en 1986, 1989, 1992, 1996, 2001, 2008, 2014 y 2021. La siguiente evaluación está prevista para 2029.

Este sistema se ha imitado en otros países (Sivertsen, 2017; Geuna y Piolatto, 2016) y funciona no solo a través de incentivos económicos como se pudiera pensar, sino también a través de un efecto reputación. El ranking de universidades e instituciones se hace público y esto tiene enormes consecuencias para las universidades ya que afecta a su atractivo para profesorado y estudiantes.

Banal-Estañol, Jofre-Bonet, Iori, Maynou, Tumminello y Vassallo (2023) han analizado el impacto del cambio en la política de incentivos que se produjo en 2014 al pasar del RAE al REF, en los campos de economía y empresa. Emplean el método de control sintético, utilizando como unidades de control para la construcción del contrafactual a universidades estadounidenses. La idea de este procedimiento econométrico es que,

aunque no se sabe lo que hubiese ocurrido en ausencia de esta política británica REF, se puede recrear el contrafactual a través de una media ponderada de los resultados de universidades estadounidenses que reproduce bien el periodo previo a la introducción de la política; consideran como periodo tratado los años 2009-2014 y 2001-2008 como periodo de control.

Sus resultados indican que el efecto sobre la cantidad y la calidad de la investigación producida en departamentos, universidades y escuelas de negocios en el Reino Unido fue positiva y significativa. Sin embargo, no se observa que aumentase la productividad de los investigadores que ya estaban en estas instituciones, lo que varió fue la contratación de investigadores. También ha tenido como consecuencia la concentración de la investigación de calidad en universidades de élite, las 24 del denominado grupo Russell (equivalente en el Reino Unido a la Ivy League de los Estados Unidos).⁹ Hay que tener en cuenta que este es el efecto marginal al pasar de un sistema de incentivos a otro. Si el punto de partida careciese de incentivos es de esperar que el efecto habría sido mayor en términos cuantitativos.¹⁰

Más evidencia sobre la importancia de las instituciones

Mion, Thisse y Bauwens (2007) llevaron a cabo un estudio empírico que confirma la importancia de las instituciones para el desempeño universitario, por encima de la financiación a la investigación o el capital humano.¹¹ En su caso, el indicador de desempeño es el número de investigadores altamente citados (*ISI Highly Cited.com*) de cada universidad o centro de investigación. En total, la base de datos incluye 5.790 investigadores, 1.329 instituciones y 41 países en el periodo 1981-1999. Obtienen una diferencia enorme entre Europa y los Estados Unidos. De los investigadores altamente citados el 66% corresponden a instituciones estadounidenses. El Reino Unido tiene el 7,58% de los investigadores altamente citados. De las 25 mejores instituciones

⁹ Véase <https://russellgroup.ac.uk/>

¹⁰ Sobre el efecto de los sistemas de financiación basados en incentivos a la investigación o PRFS (*performance based research funding systems*) véase OECD (2010), Hicks (2012), Jonkers y Zacharewicz (2016), Sivertsen (2017); Soderlind *et al.* (2019) y Checchi *et al.* (2019).

¹¹ Véase también Bauwens, Mion y Thisse (2011).

consideradas, 22 son de los Estados Unidos, 2 en el Reino Unido (la Universidad de Cambridge y la Universidad de Oxford) y una en Alemania (el Instituto Max Planck).

Estos autores utilizan como variable la existencia de lazos coloniales con el Reino Unido, para recoger aspectos organizativos e institucionales que caracterizan a las universidades del mundo anglosajón y que tienen que ver con la gobernanza.

Ya se ha señalado antes la importancia de que las universidades compitan y que en el Reino Unido la competencia por los recursos introducida por un sistema de excelencia, ha mejorado los resultados. Pero también es importante la competencia por los estudiantes y aquí tiene cierta importancia el modelo de financiación de las universidades y las matrículas.

Mercado de la educación superior y estándares de calidad educativa

Un estudio de Anghel, Cabrales, Güell y Viola (2017) destaca la importancia del modelo de financiación de las universidades. Utilizan la clasificación de la OCDE en cuatro modelos de financiación (*Education at a Glance*, 2014) según dos variables: el importe de la matrícula y la ayuda financiera disponible para estudiantes matriculados. Su conclusión es que la calidad de las universidades es mayor en modelos con importe de matrícula bajo o gratuito y sistemas generosos de ayudas a los estudiantes (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) o bien en aquellos con importes altos de matrícula y sistemas desarrollados de ayudas a los estudiantes (Australia, Canadá Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos). En ambos casos, se facilita la movilidad de los estudiantes, lo que estimula la calidad de las universidades. España tiene un modelo de financiación con bajas tasas de matrícula y un sistema poco desarrollado de ayudas a los estudiantes que no se corresponde con ninguno de los dos modelos de financiación anteriores, asociados a una mayor calidad.

La movilidad de los estudiantes es un reflejo de la competencia entre universidades. Si el mercado de trabajo, los empleadores, no distinguen entre los títulos de una universidad y los de otra, entonces no hay competencia y la movilidad de estudiantes no tendría ningún objeto.

Europa ha experimentado una creciente integración en todos los ámbitos y también en el mercado de la educación superior. Esta integración ha facilitado una mayor movilidad de los estudiantes y por ende una mayor competencia entre universidades europeas. Nos podemos preguntar si esa mayor integración del mercado europeo, mayor movilidad y mayor competencia, han producido mayores o menores estándares educativos. En este modelo de competencia entre universidades (véase Ciarreta y Espinosa, 2024), cuando el mercado no percibe claramente las señales de calidad las universidades tienen incentivos a disminuir sus estándares educativos, por un comportamiento de *free-riding*. En cambio, cuando el mercado sí las percibe, los incentivos inducen un aumento de los estándares puesto que las universidades internalizan esos efectos en términos de graduados que reciben los rendimientos de su educación y hacen más prestigiosas a las universidades de las que proceden. En este caso, cuando una universidad aumenta sus estándares educativos otras universidades tienen incentivos a aumentarlos también porque si no lo hicieran el rendimiento a la educación de sus graduados disminuiría. Desde el punto de vista empírico, encontramos evidencia de que el proceso de integración europea ha aumentado los estándares educativos, de manera que aparentemente el mercado sí es capaz de distinguir entre las titulaciones de unas universidades y otras.

Otros aspectos de la gobernanza

Este trabajo se ha centrado en algunos aspectos de la gobernanza -la autonomía y la competencia- dejando otros al margen. Por ejemplo, la elección del rector o rectora mediante votación en la que participan todos los estamentos universitarios es algo que debe revisarse porque es dudoso que los objetivos de algunos de estos estamentos tengan alguna relación con la excelencia académica.¹² Por otra parte, en la universidad española la composición del Consejo de Gobierno no refleja el hecho de que una universidad debe rendir cuentas a la ciudadanía y no a sus empleados.

¹² Véase Fernández-Villaverde (2021).

A menudo se ha confundido la autonomía universitaria con la ausencia de rendición de cuentas, pero la autonomía que aquí se reivindica es la capacidad para decidir sobre aspectos estratégicos como la contratación de profesorado o la selección del estudiantado, sin que ello signifique que no se deban rendir cuentas a la sociedad. De hecho, un reforzamiento tanto de los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad como de la autonomía universitaria para la toma de decisiones estratégicas redundarían en una mejora del desempeño universitario en nuestro país.

Comentarios finales

Hay una relación de agencia entre el Estado (principal) y las universidades públicas (agentes) que está sujeta a incentivos y el diseño del contrato en esta relación de agencia afecta sin duda a los resultados. Dado el pobre desempeño de la universidad española en el contexto internacional, el diseño del contrato debería ser revisado.

En España el sistema peca de falta de competencia entre universidades, puesto que las principales decisiones estratégicas se toman de manera centralizada, y de una regulación excesiva que, aunque bien intencionada, no ha facilitado a las universidades situarse en la frontera del conocimiento. Por el contrario, la regulación ha generado incentivos perversos que han resultado en publicaciones de dudosa reputación y desviado recursos económicos que podrían haberse utilizado en una investigación de calidad.

Los estudios empíricos existentes apuntan a que una mejora de la gobernanza, en particular la introducción progresiva de una mayor autonomía universitaria para la toma de decisiones estratégicas y un entorno más competitivo, favorecerían la producción de conocimiento y la calidad del debate intelectual que tiene lugar en el seno de la universidad, así como su transmisión al estudiantado y a la sociedad en su conjunto.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2010). The Role of Institutions in Growth and Development. *Review of Economics and Institutions* 1-2: 14.
- Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, Caroline M. Hoxby, Andreu Mas-Colell y André Sapir (2010). The governance and performance of research universities: Evidence from Europe and the US. *Economic Policy* 25(61): 7-59.
- Aghion, Philippe, André Sapir, Mathias Dewatripont, Caroline M. Hoxby y Andreu Mas-Colell A. (2007), Why Reform Europe's Universities? Brueghel POLICY BRIEF 2007/4, Disponible en: www.bruegel.org.
- Anghel, Brindusa, Antonio Cabrales, Maia Güell y Analía Viola (2017). Un análisis de modelos para financiar la educación terciaria. Descripción y evaluación de impacto. *Economía industrial* 403: 89-102.
- Bagues, Manuel (2023). Algunas reflexiones sobre la evaluación de la calidad investigadora en España. *Nada es gratis* 17-03-2023.
- Bauwens, Luc, Mion Giordano y Jacques-François Thisse (2011). The resistible decline of European science. *Recherches économiques de Louvain* 77 (4): 5-31.
- Brunner, José Joaquín (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación* 355: 137-159.
- Checchi, Daniele, Marco Malgarini y Scipione Sarlo (2019). Do performance-based research funding systems affect research production and impact? *Higher Education Quarterly* 73 (1): 45–69.
- Ciarreta, Aitor y María Paz Espinosa (2024). European Integration and Educational Standards. UPV/EHU.
- Crosetto, Paolo (2021). Is MDPI a predatory publisher? Disponible en: <https://paolocrosetto.wordpress.com/2021/04/12/is-mdpi-a-predatory-publisher/>
- Delgado López-Cózar, Emilio y Alberto Martín-Martín (2023). Detectando patrones anómalos de publicación científica en España: más sobre el impacto del sistema de evaluación científica. *Investigación Química* 119(2).
- Fernández-Villaverde, Jesús (2021). Una "Gran Estrategia" para España (V): La Gobernanza de la Universidad. Disponible en:

https://blogs.elconfidencial.com/economia/la-mano-visible/2021-01-09/gran-estrategia-espana-gobernanza-universidad_2899220/

- Fundación CYD (2017). La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos. Disponible en:
<https://www.fundacioncyd.org/publicaciones-cyd/reforma-gobernanza-en-los-sistemas-universitarios-europeos/>
- Geuna, Aldo y Ben R. Martin (2003). University research evaluation and funding: An international comparison. *Minerva* 41: 277–304.
- Hicks, Diana (2012). Performance-based university research funding systems. *Research Policy* 41: 251–261.
- Jonkers, Koen y Thomas Zacharewicz (2016). Research Performance Based Funding Systems: A Comparative Assessment. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Kezar, Adrianna y Peter D. Eckel (2004). Meeting Today's Governance Challenges. *The Journal of Higher Education* 75 (4): 371–398.
- Mion, Giordano, Jacques-François Thisse y Luc Bauwens (2007). Helping academic research in Europe: institutions matter more than money. CEPR VOX^{EU} column.
- OECD (2010). Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions Workshop Proceedings: Workshop Proceedings. OECD Publishing. ISBN: 9789264094611. Disponible en:
<https://books.google.es/books?id=bb6iGunO1kcC>
- Palla, Anil Kumar, Keith Spears y Eric S. Harter (2018). America's Educational System Lags Behind Europe While U.S. University Systems Excel. *International Journal of Business Management and Commerce* 3(3): 10-16.
- Sivertsen, Gunnar (2017). Unique, but still best practice? The Research Excellence Framework (REF) from an international perspective. *Palgrave Communications* 3, 17078.
- Soderlind, Johan, Laila Nordstrand, Jonas Krog Lind y Kirsi Pulkkinen (2019). National performance based research funding systems: Constructing local perceptions of research? In: Pinheiro, R., Geschwind, L., Foss Hansen, H., Pulkkinen, K. (Eds.), *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher*

Education: a Comparative Account from the Nordic Countries. Springer International Publishing, Cham, p. 111–144.

- Sporn, Barbara (2004). Convergence or Divergence in International Higher Education. Lessons from Europe. Vienna University of Economics and Business Administration.

Apéndice 1. Posición de las universidades españolas en el ranking QS (2024)

En este apéndice se presenta la posición de las universidades españolas en el ranking internacional QS (2024), en algunas disciplinas de Humanidades y Ciencias Sociales.

En **Filosofía**, hay 6 universidades españolas incluidas en el ranking, de un total de 213 universidades. Las mejores clasificadas son la Universitat de Barcelona y la Universidad de Navarra.

Tabla A1. Universidades españolas en el ranking QS de Filosofía (2024).

Filosofía	Posición en el ranking
Universitat de Barcelona	51-100
Universidad de Navarra	51-100
Universidad Complutense de Madrid	151-200
Universidad Autónoma de Madrid	151-200
Universitat Pompeu Fabra	151-200
Universitat de València	201-210

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Teología y Estudios Religiosos**, hay 3 universidades españolas clasificadas entre las 141 que aparecen en el ranking. Las mejores posiciones corresponden a la Universidad Pontificia de Comillas (posición 29) y la Universidad de Navarra (posición 31).

Tabla A2. Universidades españolas en el ranking QS de Teología y Estudios Religiosos (2024).

Teología y Estudios Religiosos	Posición en el ranking
Universidad Pontificia de Comillas	29
Universidad de Navarra	31
Universidad Complutense de Madrid	101-140

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Historia**, hay 9 universidades españolas entre las 232 internacionales clasificadas. Entre los 100 primeros puestos están la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Autónoma de Madrid.

Tabla A3. Universidades españolas en el ranking QS de Historia (2024).

Historia	Posición en el ranking
Universidad Complutense de Madrid	51-100
Universidad Autónoma de Madrid	51-100
Universitat Autònoma de Barcelona	101-150
Universidad de Barcelona	101-150
Universidad de Sevilla	151-200
Universidad de Salamanca	151-200
Universidad de Santiago de Compostela	201-230
Universitat Pompeu Fabra	201-230
Universidad de Granada	201-230

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Arqueología**, hay 8 universidades españolas entre las 240 internacionales clasificadas. La mejor posicionada es la Universidad Complutense de Madrid en el puesto 50.

Tabla A4. Universidades españolas en el ranking QS de Arqueología (2024).

Arqueología	Posición en el ranking
Universidad Complutense de Madrid	50
Universidad de Sevilla	51-100
Universitat Autònoma de Barcelona	51-100
Universitat de Barcelona	51-100
Universidad Autónoma de Madrid	101-150
Universidad de Santiago de Compostela	151-200
Universitat Pompeu Fabra	151-200
Universidad de Granada	151-200

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Derecho** hay 16 universidades españolas entre las 370 clasificadas. La mejor posicionada es la Universidad Complutense de Madrid (posición 74), seguida de la Universidad Carlos III de Madrid (posición 80) y la Universidad Autónoma de Madrid (posición 82).

Tabla A5. Universidades españolas en el ranking QS de Derecho (2024).

Derecho	0
Universidad Complutense de Madrid	74
Universidad Carlos III de Madrid	80
Universidad Autónoma de Madrid	82
Universitat Pompeu Fabra	101-150
Universitat de Barcelona	101-150
Universidad de Navarra	101-150
Universitat Autònoma de Barcelona	201-250
Universidad Instituto de Empresa	251-300
Universidad de Sevilla	251-300
Universidad de Valencia	251-300
Universidad de Granada	251-300
Universidad de Salamanca	251-300
Universidad Pontificia de Comillas	301-350
Universidad Santiago de Compostela	301-350
Universitat Ramon Lull	301-350

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Economía y Econometría**, hay un total de 560 universidades internacionales clasificadas y 18 de ellas son españolas. La mejor clasificada es la Universitat Pompeu Fabra en la posición 28 (top 5%), seguida de la Universidad Carlos III de Madrid en la posición 61.

Tabla A6. Universidades españolas en el ranking QS de Economía y Econometría (2024).

Economía y Econometría	Posición en el ranking
Universitat Pompeu Fabra	28
Universidad Carlos III de Madrid	61
Universitat Autònoma de Barcelona	77
Barcelona School of Economics	86
Universitat de Barcelona	151-200
Universidad de Navarra	151-200
Universidad Complutense de Madrid	201-250
Universidad Autónoma de Madrid	201-250
Universidad Instituto de Empresa	301-350
Universidad Pontificia de Comillas	351-400
Universitat de Valencia	351-400
Universidad del País Vasco	401-450
Universidad de Sevilla	451-500
Universitat Politècnica de Catalunya	451-500
Universitat Politecnica de Valencia	451-500
Universidad de Alicante	451-500
Universidad de Santiago de Compostela	501-550
Universidad de Granada	501-550

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Ciencia Política**, hay 7 universidades españolas entre las 250 clasificadas internacionalmente. La mejor clasificada es la Universitat Pompeu Fabra.

Tabla A7. Universidades españolas en el ranking QS de Ciencia Política (2024).

Ciencia Política	Posición en el ranking
Universitat Pompeu Fabra	51-100
Universidad Complutense de Madrid	101-150
Universitat Autònoma de Barcelona	101-150
Universidad Autónoma de Madrid	151-200
Universitat de Barcelona	151-200
Universidad Carlos III de Madrid	201-250
Universidad de Salamanca	201-250

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Educación**, hay 13 universidades españolas entre las 420 internacionales clasificadas. Entre las 100 primeras posiciones están la Universitat de Barcelona (posición 57), la Universitat Autònoma de Barcelona (posición 89) y la Universidad Autónoma de Madrid (posición 97).

Tabla A8. Universidades españolas en el ranking QS de Educación (2024).

Educación	Posición en el ranking
Universitat de Barcelona	57
Universitat Autònoma de Barcelona	89
Universidad Autónoma de Madrid	97
Universidad Complutense de Madrid	101-150
Universidad de Sevilla	101-150
Universidad de Granada	101-150
Universidad de Salamanca	151-200
Universitat de Valencia	201-250
Universidade de Santiago de Compostela	251-300
Universidad de Oviedo	301-350
Universidad de Murcia	301-350
Universidad de Zaragoza	351-400
Universidad del País Vasco	351-400

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Sociología**, hay 9 universidades españolas entre las 350 internacionales clasificadas. La Universitat Autònoma de Barcelona es la mejor posicionada.

Tabla A9. Universidades españolas en el ranking QS de Sociología (2024).

Sociología	Posición en el ranking
Universitat Autònoma de Barcelona	66
Universitat de Barcelona	90
Universidad Complutense de Madrid	93
Universitat Pompeu Fabra	101-150
Universidad Autónoma de Madrid	151-200
Universidad Carlos III de Madrid	201-250
Universidad de Navarra	251-300
Universidad de Salamanca	251-300
Universidad de Granada	301-350

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En **Antropología** hay 5 universidades españolas entre las 151 internacionales clasificadas. Antes de la posición 100 están la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universitat Autònoma de Barcelona y la Universitat de Barcelona.

Tabla A10. Universidades españolas en el ranking QS de Antropología (2024).

Antropología	Posición en el ranking
Universidad Complutense de Madrid	51-100
Universidad Autónoma de Madrid	51-100
Universitat Autònoma de Barcelona	51-100
Universitat de Barcelona	51-100
Universidad de Sevilla	101-150

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>

En el área de **Psicología** hay 11 universidades españolas entre las 330 clasificadas en el ranking; la mejor posicionada es la Universidad de Barcelona (posición 65) y en segundo lugar la Universidad Autónoma de Madrid (posición 98).

Tabla A11. Universidades españolas en el ranking QS de Psicología (2024).

Psicología	Posición en el ranking
Universitat de Barcelona	65
Universidad Autónoma de Madrid	98
Universidad Complutense de Madrid	101-150
Universitat Autònoma de Barcelona	101-150
Universitat de Valencia	151-200
Universidad de Granada	151-200
Universidad de Navarra	201-250
Universidad de Sevilla	251-300
Universidad del País Vasco	251-300
Universitat Ramon Llull	301-330
Universidad de Salamanca	301-330

Fuente: <https://www.topuniversities.com/subject-rankings>