



## Hacia un modelo de universidad de confianza a priori

### Descripción

Artículo de **Josep Joan Moreso**, Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra. Presidente de la Agencia de la Calidad de las Universidades de Cataluña (AQU)

---

### AVANCE

*La universidad se puede concebir a priori con desconfianza, como se viene haciendo de forma tradicional, y cabe pensarla también según el paradigma de la rendición de cuentas a posteriori. Medidas como el catálogo de titulaciones, las directrices para los planes de estudio, los concursos nacionales del profesorado funcionario, la fijación estricta de las condiciones laborales del profesorado y el modelo de gestión responden a la idea de la desconfianza a priori. Con el proceso de Bolonia se ha eliminado el catálogo de titulaciones y se ha establecido un mecanismo de acreditación que habilita para poder concursar a las plazas de profesor contratado y a las de funcionario, profesor titular y catedrático. Sin embargo, es un proceso que solo ha comenzado y al que le queda aún un largo trecho.*

*El modelo de la desconfianza tal vez se inspire en las regulaciones del siglo XIX francés, con un Estado fuertemente centralizado y una administración diseñada para alcanzar los objetivos previamente determinados. El modelo de la rendición de cuentas se apoya en las aportaciones humboldtianas, aplicado en la Europa central, en los países nórdicos y después en los Estados Unidos. Las grandes universidades británicas, Oxford y Cambridge, también encajan en este modelo.*

*En el mundo de las universidades actuales más solventes, las agencias de calidad, independientes de los gobiernos y de las universidades, son los instrumentos más útiles para garantizar la rendición de cuentas. Se trata ahora de transitar hacia la acreditación institucional: pasar de la verificación de las titulaciones a la de las instituciones. Una vez comprobado que llevan a cabo de manera idónea su función, podrán programar y desprogramar las titulaciones del modo que consideren más adecuado.*

---

*La calidad de una universidad depende de la calidad de sus estudiantes y de sus profesores. Es necesario diseñar un modelo claro de carrera del profesor universitario, reclutado entre los doctores con experiencia postdoctoral, y promovido después de unos cinco o seis años a la posición de profesor permanente. Si se realizara adecuadamente esta labor, se podrían afrontar con mayor garantía los retos que la universidad española tiene planteados: envejecimiento de las plantillas, precariedad, endogamia, desigualdad de género e insuficiente internacionalización, expone Josep Joan Moreso, catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra y presidente de la Agencia de la Calidad de las Universidades de Cataluña (AQU).*

---

## ARTÍCULO COMPLETO

En mi opinión, hay dos modelos contrapuestos de concebir la universidad y su lugar en nuestras sociedades democráticas. El primer modelo es el que denominaré **modelo de la desconfianza a priori**. El segundo es el **modelo de la rendición de cuentas a posteriori**. Como puede apreciarse, estos modelos están estructurados por dos ejes: el de la confianza y el de la rendición de cuentas.

Nuestro modelo tradicional es el primero: desconfianza a *priori* y ausencia de rendición de cuentas a *posteriori*. Por dicha razón, hasta hace quince años en España había una pluralidad de mecanismos de control a priori que encorsetaban la actividad de las universidades y maniataban su autonomía. Por ejemplo:

- a) *Catálogo de titulaciones*: lo que significaba que una universidad sólo podía programar aquellos títulos oficiales ('con validez en todo el territorio nacional') que estaban en un catálogo elaborado por el gobierno central, dado que así era interpretada la competencia exclusiva que la Constitución (art. 149.1.30) otorga al Estado en esta materia.
- b) *Directrices para los planes de estudio*: Lo anterior iba acompañado de la redacción de unas directrices (que establecían con detalle las materias troncales de cada grado) muy precisas a las que las universidades debían atenerse.
- c) *Concursos nacionales del profesorado funcionario*: Así fue en España tradicionalmente (con la excepción del régimen de autonomía concedido a la Universidad de Barcelona durante la Segunda República) hasta la LRU (Ley de Reforma Universitaria) de 1983; y volvió a serlo por unos años con la LOU (Ley Orgánica de Universidades) de 2001. Se trataba de otra muestra de desconfianza, alejando lo más posible la selección y promoción del profesorado de las instituciones a las que iban a incorporarse.
- d) *Fijación estricta de las condiciones laborales del profesorado*: Pongamos solo el ejemplo de las horas que el profesorado debía dedicar a la docencia, ocho horas decía el art. 9 del Real Decreto 898/1985, de 30 de abril, sobre régimen del profesorado universitario, para los profesores de dedicación exclusiva, que –con las matizaciones introducidas por un Real Decreto de 2012– sigue en vigor. Sin que, al parecer, la universidad pueda establecer diversos modelos de dedicación con arreglo al diverso y plural perfil de sus profesores.
- e) *Modelo de gestión muy poco flexible*, encorsetado por multitud de normas. Basta pensar en el régimen detallado y rígido de incompatibilidades o de licencias. Lo que constituye otro obstáculo a la

---

necesaria movilidad de los profesores.

En el proceso de Bolonia se estableció un mecanismo de acreditación que habilitaba para poder concursar a las plazas de profesor contratado, funcionario, profesor titular y catedrático. Sin embargo, es un proceso al que le queda aún un largo trecho

Es cierto que, con el **proceso de Bolonia**, a fines de la primera década de este siglo, se dieron algunos pasos para desbloquear algunos de dichos mecanismos: se eliminó el catálogo de titulaciones y con él las directrices para los títulos. También se estableció un mecanismo de acreditación que habilitaba para poder concursar a las plazas de profesor contratado y a las de funcionario, profesor titular y catedrático. Sin embargo, es un proceso que solo ha comenzado y al que le queda aún un largo trecho.

Por otro lado, a ello no seguía ningún mecanismo de rendición de cuentas *a posteriori*. Una vez se conseguía la autorización, no se disponía de ningún elemento para averiguar si los objetivos previstos se habían alcanzado y en qué medida se habían alcanzado.

El segundo modelo es el modelo de la confianza previa *a priori* y la rendición de cuentas estricta *a posteriori*. Si el primer modelo tal vez se inspire en las regulaciones del siglo XIX francés, con un Estado fuertemente centralizado y una administración diseñada para alcanzar los objetivos previamente determinados, el segundo se inspira en el modelo *humboldtiano*, que adoptó la Universidad centro-europea, la de los países nórdicos y, después, la de los Estados Unidos. Las grandes universidades británicas, en especial Oxford y Cambridge, también encajan en este modelo.

Se trata, en mi opinión, de **invertir los términos**. *A priori*, confianza en las universidades para que programen sus grados, másteres y doctorados, seleccionen a su profesorado, diseñen sus mecanismos de gobernanza con flexibilidad. Todo ello acompañado de robustos mecanismos de rendición de cuentas. Si el modelo de desconfianza *a priori* y ausencia de rendimientos de cuentas ocupa el lugar noroeste de nuestro eje de coordenadas, se trata de diseñar cambios institucionales para transitar al sureste, en donde hay confianza previa sumada a rendición de cuentas posterior.

El resto de esta breve contribución estará dedicado a mostrar cómo podrían diseñarse dichos mecanismos. De hecho, el sistema universitario español está a mitad de camino. Se han suprimido muchos filtros previos, como decía, pero quedan muchos aspectos por mejorar.

La capacidad de nuestro sistema de atraer talento allende nuestras fronteras es preocupantemente muy baja. No llega al 2% el número de profesores extranjeros en las universidades públicas, algo más del doble en las privadas

## Las agencias de calidad

En el mundo de las universidades actuales más solventes, son las **agencias de calidad**, independientes de los gobiernos y de las universidades, los instrumentos más útiles para garantizar el rendimiento de cuentas. Esto es bastante obvio por lo que respecta al control de calidad de las titulaciones, a los conocimientos, competencias y habilidades adquiridas por los estudiantes, a su inserción laboral, al impacto social de las titulaciones, etc.

Ya están realizando esta función entre nosotros y, tal vez, este es el cambio más fundamental que hemos llevado a cabo en este ámbito. Se trata ahora de transitar hacia la acreditación institucional. Es decir, se trata de suprimir un vestigio que nos queda de la desconfianza, consistente en la denominada verificación de las titulaciones y acreditar ya no título por título, sino instituciones (facultades, escuelas), que, una vez comprobado que llevan a cabo de manera idónea su función, podrán programar y desprogramar las titulaciones del modo que consideren más adecuado.

Otra cuestión en la que podemos mejorar en este proceso es la siguiente: tenemos un Estado compuesto y no unitario, el Estado autonómico que, como a veces se dice, es en todo federal menos en el nombre. Conforme a ello, las Comunidades Autónomas han ido generando sus propias agencias autonómicas (alguna, como la catalana, creada previamente a la española, ANECA). El próximo paso habría de consistir en generar un marco armónico para ellas, fundado en el respeto mutuo, la reciprocidad y la cooperación.

## El profesorado universitario

Como es obvio, la calidad de una universidad depende, fundamentalmente, de la calidad de sus estudiantes y de la calidad de sus profesores. En este segundo aspecto creo que nos queda un largo recorrido. Deberíamos diseñar un **modelo claro de carrera del profesor** universitario, reclutado entre los doctores con experiencia postdoctoral, y promovido después de unos cinco o seis años a la posición de profesor permanente. Debería quedar claro que esta es la única vía por la que puede accederse a la categoría de profesor universitario, el resto de miembros deberían ser considerados colaboradores docentes.

Si se llevara a cabo adecuadamente esta labor, entonces tal vez podrían afrontarse con mayor garantía los retos que la universidad española tiene planteados en estos ámbitos y que, según creo, son los cinco siguientes: i) envejecimiento de las plantillas; ii) precariedad; iii) endogamia; iv) desigualdad de género; v) insuficiente internacionalización.

i) *Envejecimiento de las plantillas.*- Con datos de 2016, que ahora han empeorado un poco, la situación por lo que respecta a la edad de nuestros profesores en la Universidad es más que preocupante. Veamos cómo se distribuyen por franjas de edad los profesores catedráticos y titulares de nuestras universidades públicas:

Entre 30 y 40 años: catedráticos 0%; titulares 2,8%  
Entre 40 y 50 años: catedráticos 8%; titulares 35,6%  
Entre 50 y 60 años: catedráticos 43,1%; titulares 44,7%  
Entre 60 y 70 años: catedráticos 48,9%; titulares 16,9%.

Todo ello en un universo total de 9.828 catedráticos y 28.842 titulares. Es difícil no caer en la cuenta de la gravedad de estos datos: por ejemplo, que casi la mitad de los catedráticos tengan (tengamos,

yo no los tenía en 2016, pero los tengo ahora) más de 60 años es un dato que debería encender todas las alarmas. Después de la expansión, resultado del crecimiento de la población de universitarios, que tuvo lugar entre 1980 y 2000, no hemos sabido renovar nuestro profesorado universitario de un modo adecuado, con lo que se adquieren estas posiciones demasiado tarde, más de los 40 años la posición de profesor titular, más de los 50 la de catedrático.

Con un solo elemento favorable: la jubilación masiva, que ya ha comenzado y que seguirá por más de una década, permite diseñar políticas de futuro.

ii) *Precariedad*.- De los más de 100.000 profesores en las universidades públicas, la mitad son funcionarios, del 50% de los contratados, aproximadamente 10.000 son contratados doctores. Es decir, en torno al 40% de los profesores universitarios tienen un contrato no permanente.

Este dato en sí no es grave, es común en todos los sistemas universitarios avanzados del mundo. Lo grave es lo difícil y lo tarde que se alcanza dicha posición, como consecuencia parcial de los recortes posteriores a la gran recesión.

Sin embargo, creo que lo más grave es la indefinición de una carrera universitaria en España, que hace que muchos de los no permanentes aspiren a serlo sin reglas claras acerca de cómo es posible alcanzarlo. A veces se les denomina **falsos asociados**, es decir, personas que prestan sus servicios a tiempo parcial, con salarios muy reducidos, a la espera de que se abra un concurso de profesor al que puedan optar. Lo cual es malo para ellos –puesto que están en una situación de precariedad laboral y de retribuciones muy bajas–, y es malo para la universidad, porque la dedicación a la docencia y a la investigación requiere una posición consolidada y una retribución digna.

iii) *Endogamia*.- Los dos primeros problemas, el envejecimiento de las plantillas y la precariedad, son señalados habitualmente cuando nos referimos a estas cuestiones. El tercero, la endogamia, no lo es tanto, pero en mi opinión es igual de grave y atenaza la posibilidad de disponer en España de un sistema universitario público articulado y sólido.

Casi el 75% de los profesores permanentes en la universidad pública española leyeron su tesis doctoral en la universidad de la que son profesores. Si a ello añadimos el dato de que más de la mitad de las universidades públicas españolas fueron creadas en los últimos 30 años, la situación deviene todavía más preocupante. Debe tenerse en cuenta que hace treinta años, cuando la mayoría de los ahora profesores universitarios leyeron su tesis doctoral, más de la mitad de las actuales universidades públicas aún no existían.

La propuesta de evaluación de los departamentos debería ir acompañada de un aumento de la financiación relevante, de acuerdo con los resultados obtenidos (como ha ocurrido en otros países, en especial en el Reino Unido)

Este dato no tiene parangón en ninguno de los sistemas universitarios sólidos del mundo. Una endogamia que supera el 50% es un dato que debe preocuparnos sobremanera.

iv) *La desigualdad de género*.- Aunque en los últimos años los datos respecto de la igualdad de género han mejorado algo, siguen siendo preocupantes. Ahora el 40% de los profesores titulares son mujeres, el 45% en el caso de los profesores contratados y en el de los centros privados. Pero sólo el

21% de los catedráticos son mujeres.

La carrera universitaria tiene forma de tijera: se gradúan un 60% de mujeres y un 40% de hombres; se doctoran un 50% de cada sexo; en el primer nivel de profesor permanente la relación se invierte, 40% de mujeres y 60% de hombres; en el nivel superior cae al 20% de mujeres y 80% de hombres. Cómo aplanar la segunda parte de la tijera es también uno de los retos pendientes.

v) *La insuficiente internacionalización.*- La capacidad de nuestro sistema de atraer talento allende nuestras fronteras es preocupantemente muy baja. No llega al 2% el número de profesores extranjeros en las universidades públicas, algo más del doble en las privadas (también en Cataluña, que se acerca al 4% en las universidades públicas, aunque es la comunidad autónoma con el porcentaje más alto de profesores de fuera de España).

Comparado con nuestro entorno es un porcentaje preocupantemente bajo. En este mundo globalizado, ser incapaces de atraer profesorado de otras culturas universitarias nos empobrece de manera grave.

Para enfrentar el problema de modo adecuado podían ayudar las agencias de evaluación. En España evaluamos –verificando y acreditando– todas las titulaciones, estamos comenzando a evaluar las instituciones (las Facultades y Escuelas), evaluamos la docencia, la investigación y ahora también la transferencia de los profesores y de los candidatos a serlo de manera individual. Pero –y eso es una anomalía del sistema actual– no disponemos de ningún modelo de evaluación de lo que son nuestras unidades operativas: los departamentos, que son los que reclutan y promocionan a las personas y estructuran la investigación en nuestras universidades.

La evaluación de los departamentos podría servir para ir cambiando el estado de cosas antes descrito. Generaríamos incentivos, si la evaluación tuviera impacto en la financiación, para que los departamentos incorporaran profesores más jóvenes, ofrecieran más puestos permanentes, huyeran de la endogamia, y atendieran también a las necesidades de la igualdad de género y de internacionalización de nuestros campus universitarios.

El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario elimina algunas de las inflexibilidades de la normativa actual. Sin embargo, no se atreve a dar el paso consistente en confiar más en las universidades y en diseñar mecanismos de rendición de cuentas más adecuados

## La Financiación

Cuando hablamos de financiación, siempre recordamos que las universidades públicas están **infrafinanciadas**. De hecho, las universidades españolas mejor ubicadas en los rankings al uso tienen delante y detrás de ellas universidades que disfrutan de unos recursos que son entre el doble y el triple, contado por estudiante.

Por ello, la propuesta de evaluación de los departamentos debería ir acompañada de un aumento de la financiación relevante, de acuerdo con los resultados obtenidos (como ha ocurrido en otros países, en especial en el Reino Unido). Claramente este modelo es el que mejor se adecúa a la rendición de

---

cuentas, porque la financiación recibida es una variable dependiente del proceso de accountability.

## La Gobernanza

Es obvio que tenemos un **modelo de gobernanza rígido** en exceso, que lleva por ejemplo a que la actual Ley de Universidades establezca incluso el número de miembros del Consejo de Gobierno de nuestras universidades, da igual que tengan 100.000 estudiantes que 10.000 (en las elecciones municipales el número de vecinos de una localidad determina el número de miembros del consistorio).

Sea como fuere, arrastramos de la LRU de 1983 un sistema de gobierno dual, Consejo de Gobierno y Consejo Social, que no ha funcionado de la manera adecuada. Tal vez en ese momento la introducción en el gobierno de la universidad de personas externas a ella ya se consideraba suficientemente innovador y no era razonable hacer más. Pero han transcurrido casi cuarenta años. Y no es por falta de dedicación y competencia de los presidentes de los consejos sociales (si puedo añadir una nota personal, fui rector en mi universidad entre 2005 y 2013, y tuve la fortuna de contar con dos presidentas del Consejo Social, Mercè Sala –que murió, lamentablemente, en el cargo– y Núria Basi, las dos fueron colaboradoras leales, inmensamente comprometidas con el proyecto de universidad que procurábamos llevar adelante); es que este diseño dual no ha funcionado y no es el de ninguna institución universitaria solvente.

Deberíamos tener un **único órgano de gobierno mixto** (entre personas de la universidad y representantes de la sociedad de la que forma parte), que eligiera al rector (asesorado por el Senado de la Universidad) y ante el que el rector fuese responsable. Más o menos es lo que hay en todos los países de nuestro entorno.

## Para concluir

El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, que está tramitándose en el Congreso de los Diputados, elimina algunas de las inflexibilidades de la normativa actual. Sin embargo, en mi opinión, no se atreve a dar el paso consistente en confiar más en las universidades y en diseñar mecanismos de rendición de cuentas más adecuados. Es un proyecto tímido por lo que respecta a afrontar con garantías los retos más relevantes que tenemos planteados: no alcanza a diseñar una carrera clara para el profesorado que permita a las universidades una selección más abierta, para reclutar a los mejores, y un modelo más conveniente de promoción. Tampoco se atreve a cambiar, de una vez, el modelo actual de gobernanza que –puede decirse así– está ya obsoleto. **Un órgano de gobierno único**, de carácter mixto, en donde estén adecuadamente representadas la comunidad universitaria en cuestión y miembros destacados de la amplia sociedad civil a cuyo entramado la universidad pertenece; un órgano ante el cual sea responsable el rector de la institución, con capacidad, de este modo, de emprender las reformas necesarias, también en la estructura administrativa de la universidad que, con la incorporación en la LRU de la figura del gerente, debe seguir profesionalizándose al servicio de las metas de la institución.

En el proceso actual de enmiendas al texto del proyecto pueden mejorar algunas cosas. Esperemos que así sea y que esta no sea, de nuevo, otra oportunidad perdida. Las universidades son, en todas las encuestas de opinión, las instituciones que aparecen como mejor valoradas por los ciudadanos de nuestro país. Algunos cambios adecuados en su diseño institucional podrían funcionar como palancas para permitirles conquistar en el futuro próximo nuevos hitos en la creación, depósito y transferencia

del conocimiento que, entre todos, albergamos.

**Fecha de creación**

15/03/2023

**Autor**

Josep Joan Moreso

*Nuevarevista.net*