

EL EMPLEO DE LA CONSULTA EN LAS ACTUACIONES LEGISLATIVAS PARA EL ÁMBITO UNIVERSITARIO: EL CASO DE LA CAPV

Jon Barrutia Güenaga, jon.barrutia@ehu.es, Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Jon Landeta Rodríguez, jon.landeta@ehu.es, Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

RESUMEN

El período contemporáneo de la Universidad en España (desde el año 2000) se ha caracterizado por una fuerte dinámica de cambio legislativo. No es ajeno a ello, entre otros factores, el impacto de la Declaración de Bolonia (1998). Quizás dicha dinámica se ha analizado con mayor profusión tomando como sujeto a la propia institución Universitaria y, por el contrario, es menos frecuente encontrar reflexiones que opten por considerar la óptica del decisor público como punto de partida. El presente trabajo toma esta última perspectiva como propia y considera como un indicador de éxito en la iniciativa legislativa la ausencia o minimización del conflicto por parte de los sectores afectados (representados en el concepto de Universidad). Así mismo, entiende la Universidad como una “organización de profesionales” y la “consulta” como un mecanismo eficaz para mejorar la aceptación y calidad de las intervenciones públicas sobre este tipo de organizaciones. De esta forma, se genera un esquema explicativo de determinados comportamientos al respecto y se establece una metodología de consulta (Delphi), que aplicados en un caso concreto (el de la elaboración y aprobación de la Ley del Sistema Universitario Vasco en la CAPV) permiten extraer conclusiones generales de interés.

Palabras clave: Ley, Consulta, Universidades, Organización de Profesionales, Conflicto, Delphi, Comportamiento Organizacional.

ABSTRACT

In the contemporary period in Spain (until 2001), the University has been submitted to continuous changes in their system law. The impact of the Bolonia Declaration (1999) has been the main reason. This work takes the public agent’s point of view in the moment when the University Law has been under elaboration process. The absence of conflict within university sector in this process is considered an indicator of success. The university is identified as “professional bureaucracy”, and people consultation is proposed as the effective method for improving the public decision quality and popularity. With these factors in mind and by means of the people consultation method (Delphi), it is constructed a global behaviour model of how the University organization faces up law change. Their application on a concrete case (Basque University System Law elaboration and approbation) makes possible to infer general interesting conclusions.

Key words: Law, Consultation, University, Professional bureaucracy, Conflict, Delphi, Organizational Behaviour.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2001 queda significado desde la perspectiva universitaria por el nuevo marco legislativo en el ámbito universitario con la aprobación de la LOU (Ley Orgánica de Universidades). Dicha norma afectó de forma plena, no sólo a la Universidad en su conjunto, sino también a las correspondientes Comunidades Autónomas (CCAA). Algunas de éstas tomaron como vía de actuación subsiguiente la realización de una ley de carácter autonómico para a su vez intentar “ordenar” la triple relación un tanto “novedosa” que se instauraba entre Estado, Autonomía y Universidad. Así, el Gobierno de la CCAA del País Vasco puso en marcha una iniciativa legislativa en la primavera del 2002, siendo el punto de partida la realización de una consulta a la Comunidad Universitaria en torno a sus expectativas en relación con dicha iniciativa.

Esta consulta, que se concretó a través de la metodología Delphi, obtuvo sus resultados para otoño del 2002 y fue un input nuclear para las siguientes dinámicas de procesos políticos, administrativos, parlamentarios y de negociación.

El 25 de febrero de 2004 el pleno del Parlamento Vasco aprobó la Ley, cuyo desarrollo se está todavía produciendo en la actualidad, generando efectos perfectamente perceptibles por la Comunidad Universitaria y la Sociedad (complementos retributivos, agencia autonómica de evaluación, plazas de investigadores...).

Quienes firmamos este trabajo fuimos sujetos activos en el proceso de realización de la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, somos testigos directos y de excepción del mismo. Siempre desde la eterna curiosidad científica, propia de la naturaleza universitaria, hemos considerado que la experiencia vivida y obtenida debía ser objeto de análisis científico con la esperanza de obtener un conocimiento con validez generalizable y por lo tanto útil para otros investigadores, así como para los decisores públicos. Creemos sinceramente que la Economía y sobre todo la Economía de la Empresa desde su perfil Organizacional puede arrojar cierta luz sobre el análisis y la interpretación de los hechos que fueron sucediendo al respecto.

El trabajo, pues, se centra en la iniciativa del decisor público de realizar una ley de ordenamiento universitario de carácter autonómico. Desde la perspectiva metodológica, el esfuerzo se centra en la determinación de un esquema explicativo de la dinámica de actuación de un decisor público para con una organización universitaria y en la consideración global y lógica, a la hora de aplicar dicho esquema e interpretar los resultados de dicha aplicación, en el método del Caso. Así, este caso de la elaboración de la Ley Universitaria del País Vasco nos va servir para representar y contrastar con la realidad el marco teórico propuesto, de forma que las conclusiones extraídas a partir del mismo puedan servir, a través un proceso de generalización analítica (Yin 1989, 1998; Villarreal y Landeta 2007), de referente para contextos y problemáticas similares. Esta investigación de naturaleza teórica y cualitativa pretende, por tanto, que sus resultados sean “transferibles” (Maxwell, 1998) a otros casos similares donde concurren intervenciones reguladoras externas sobre organizaciones de carácter profesional en contextos de conflicto potencial.

2.-EL ESCENARIO

Después de un largo período sin reforma legal en el ámbito universitario (desde 1983), el Gobierno de España promueve el año 2001 una nueva Ley de Ordenación Universitaria (LOU), que termina siendo aprobada por el Parlamento a finales de ese mismo año.

Dada la configuración política del Estado en Comunidades Autónomas (CCAA), sobre las que recae la financiación de las universidades públicas existentes en su seno, así como determinadas regulaciones de las mismas, y dado la importancia del cambio proveniente de la nueva ley en las universidades, el interés en las modificaciones impuestas y sus consiguientes procesos adaptativos resulta evidente.

La nueva ley afecta a los procesos de selección del profesorado, incorpora el contrato laboral, establece cambios en la estructura interna de organización, propone sistemas de evaluación externa de la actividad y, de manera definitiva, descentraliza la financiación y parte de la regulación laboral, organizativa y evaluadora, dejándola en manos de las CCAA.

En este contexto, las diferentes reacciones de carácter político y universitario previsibles ante la trascendencia de la reforma planteada tuvieron una notoriedad importante y generaron ámbitos de protesta¹, proporcionándole al conjunto de la situación características de turbulencia.

Cuestiones como la autonomía universitaria, el papel de las CCAA, la incorporación al Espacio Europeo de la Educación Superior o el tratamiento de la investigación, son, entre otros, aspectos que no quedan, en opinión de los sectores afectados, resueltos satisfactoriamente en la ley.

No es objeto del presente trabajo el análisis y la revisión crítica de la LOU. Los aspectos mencionados son sólo elementos que pueden utilizarse como indicadores de un estado de la cuestión del que, a efectos del interés último del trabajo, se podrían extraer las siguientes conclusiones preliminares:

a.- El Estado, que mantiene la posición reguladora preeminente, efectúa una serie de cambios en el marco jurídico en los que se ven afectados Universidades y Comunidades Autónomas.

b.- La relación entre las Comunidades Autónomas y las Universidades se ve afectada de manera singular al establecer la reforma legal elementos de obligado cumplimiento para con las Universidades por parte del Gobierno Autonómico y viceversa, generando un sistema donde las CCAA mantienen una posición intermedia manifiestamente asimétrica, pero decisora parcial en algunos campos, con una universidad que está ante un futuro incierto y celosa de su autonomía.

c.- Se había generado una “cultura de protesta” desde los sectores afectados, que elevaba la posibilidad de conflicto ante cualquier nueva iniciativa al respecto desde el decisor público.

Por otro lado, es necesario precisar que el espacio universitario vasco está compuesto principalmente por una Universidad Pública con tres campus (una en cada territorio histórico) y bilingüe, una Universidad de la Iglesia (Deusto) y una Universidad cooperativa que surge de la experiencia de MCC (Mondragón Unibertsitatea). Los diferentes orígenes, antigüedades, maneras de organización y dedicación permiten **calificar al espacio objeto de ordenación de altamente heterogéneo.**

A todo ello hay que añadirle que la CCAA del País Vasco posee una **alta tasa de escolarización universitaria** (cercana al 50%), lo que se puede entender como un **indicador del enorme interés social** que despierta en la población cualquier iniciativa al respecto.

¹ Como una muestra de ello, cabe señalar que la LOU se aprobó sin el apoyo de los partidos de la oposición y con el posicionamiento en contra de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE).

En el contexto descrito, la CCAA del País Vasco optó por impulsar una ley autonómica que sirviera, como mínimo, para regular el espacio universitario desde las competencias que le eran propias y dentro del nuevo marco definido por la ley estatal.

En la medida en que esta última estaba ya en vigor, el tiempo de elaboración y de aprobación no podía ser muy largo.

Era por otra parte un requisito de calado, dado el alto nivel de preparación intelectual del colectivo de referencia, junto con el grado de conflictividad latente, el que dicha iniciativa legislativa se hiciera con la participación de todos los sectores implicados. Todo ello, sin olvidar la importancia de la calidad exigible al producto a obtener, tanto desde la perspectiva de elaboración como desde la del público objetivo. Es decir, el procedimiento debería permitir alcanzar una ley de calidad que satisficiera los intereses y necesidades de la universidad y de la sociedad vasca.

En definitiva, **poco tiempo, necesidad de participación y conocimiento experto** son tres elementos que caracterizan el proceso de elaboración de la Ley en el contexto previamente definido.

3.- LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y EL ESQUEMA EXPLICATIVO

3.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Dado el escenario descrito y partiendo del hecho de que el Gobierno de la CCAA (a partir de ahora el decisor público) quiere impulsar la realización de una Ley de Universidades Autonómica, se determina la eficacia del proceso a partir de dos hitos o realizaciones simultaneas, llevadas a cabo bajo unas condiciones exigentes de calidad y premura, a saber:

a.- La aprobación parlamentaria del proyecto de ley remitido por el decisor público a la máxima representación de la soberanía popular. En este sentido hay que señalar que la mayoría parlamentaria que sostiene a este decisor público es minoritaria (no consigue por si sola la mayoría absoluta)².

b.- La aceptación de dicho proyecto de ley por parte del tejido universitario dentro de unos mínimos niveles de conflictividad o en ausencia de conflicto.

Respecto al primero de los hitos, existen procesos administrativos de obligado cumplimiento y procedimientos basados en la lógica sociológica y la habilidad política que facilitan dicho logro. Estos ámbitos exceden el interés de nuestra investigación, por lo que no serán los aspectos estudiados en el trabajo.

En cuanto al segundo de los hitos, dada la precariedad con la que se afronta el requisito cuantitativo en el Parlamento, deviene en una condición necesaria para el cumplimiento del primer hito. Además, para que el Proyecto de Ley llegue en ausencia de conflicto o similar, dicho “estadio” debe darse también en fases anteriores o, al menos, parece bastante lógico pensar que existe una correlación temporal en este sentido.

Es pues el conflicto, o sus diferentes grados, un indicador de éxito o fracaso relevante respecto a la iniciativa mencionada, por lo que lo consideramos como de interés central en la investigación.

² Un dato ilustrativo de lo que esto significa es el que en el período legislativo de referencia (2001-2004) sólo fueron aprobadas tres leyes más.

De acuerdo con todo lo anterior podemos definir el problema de la siguiente manera:

“¿Cómo puede el decisor público ante la iniciativa legislativa pretendida y en el contexto definido generar una condición de no conflictividad a lo largo de todo el proceso y hasta su conclusión final?”

3.2 EL ESQUEMA EXPLICATIVO

3.2.1 Puntos de Partida

Consideramos un agente activo con competencia para comenzar una iniciativa legislativa, al que denominamos **decisor público**.

Para precisar el término de **conflicto** nos vamos a acercar al concepto de **conflicto organizacional**³. Es decir, el cambio de las condiciones de trabajo y de ambiente que genera una iniciativa legislativa provoca en los participantes de la organización objeto de legislación un conjunto de reacciones, entre las que podría darse las de resistencia al cambio, posicionamientos de los diferentes sectores de manera encontrada ante la defensa de sus intereses particulares, formación de grupos de presión, etc. Todo ello, de manera recurrente, simultánea y explícita es lo que podemos entender como conflicto organizacional.

La **organización** se identifica con el término **Universidad**, que aparece aquí como una categoría conceptual que aglutina cuando menos a la comunidad de profesores, PAS y alumnos, sin olvidar a la sociedad en general. Por otra parte, a esta organización Universidad le atribuimos una especificidad relevante en el conjunto de su gestión, a partir de la consideración del papel preponderante en el mismo de la comunidad de profesores. En este sentido, entendemos a la Universidad como una **organización de profesionales**⁴ (Mintzberg, 1988, Mintzberg y Rose, 2003).

Y para completar los puntos de partida, consideramos a la Administración Pública como inmersa en la denominada **Administración Pública Relacional**⁵. Esto es, una Administración Pública que sea capaz de generar procesos de gobernanza que hagan viables los sistemas políticos, estableciendo para ello cauces de participación democrática y señalizando el hecho de la importancia de tomar en consideración a los diferentes sujetos sociales, políticos y organizativos (OCDE, 1987: 19-41; Araujo, Landeta y Barrutia, 1994). Dicha Administración tiene como dos pilares básicos de apoyo la Gobernanza Pública y lo que se viene conociendo como la Nueva Gestión Pública (Barzelay, 2001, Pollit y Boukaert, 1999) y parte del hecho de que la “realidad administrada” se desarrolla en la complejidad y la interdependencia. Estas últimas consideraciones nos llevan a

³ En nuestro caso deberíamos considerar el conflicto organizacional en toda su extensión y con todas sus variaciones o niveles de expresión, dada la complejidad de la casuística a estudiar y la amplitud del espectro de lo que podríamos considerar “población objetivo” de la actuación legislativa. Desde esta perspectiva, optamos por las referencias seminales del concepto (March y Simon 1958, Walton y Dutton, 1969, Schmidt y Kochan, 1972, Roobins 1974).

⁴ Si bien desde un ámbito de análisis de la organización universitaria sería más preciso mencionar al triángulo de coordinación de Clark (Clark 1983) y a su evolución (Jongbloed y Koelman, 2000), que permite visualizar las diferentes posibilidades de organización de los sistemas de educación superior, la situación de la realidad universitaria en el ámbito de análisis (sobre todo de la universidad pública) y en el momento de referencia se acerca más a lo que podemos denominar predominio de la “oligarquía académica”. Por ello, y aun a riesgo de simplificar, preferimos enfatizar este hecho adoptando de pleno las características de una Organización de Profesionales, esto es, una organización que se apoya en la estandarización de conocimientos y habilidades, más que en procesos, con una estructura muy descentralizada democrática y de gran autonomía, donde los profesionales trabajan con mucha independencia y son básicos para la organización, ya que se sitúan desde el arco operativo hasta el estratégico y son los que controlan la selección y el adiestramiento, disponiendo, por lo tanto, de un alto poder.

⁵ La Administración Relacional y la Gobernanza tiene un amplio campo de desarrollo con la incorporación de las TICs al ámbito de la acción pública. De hecho, la evolución de las reflexiones en estos campos se está situando en la actualidad en los ámbitos de la e-Administración y la e-Gobernanza, aspectos estos que no contemplaremos en nuestro trabajo, al entender que exceden del mismo. No obstante, una reflexión global y sistemática al respecto se puede ver en Criado y Ramilo (2003)

la necesidad de aceptar fronteras difusas entre lo público y privado, así como entre las actuaciones netamente gubernamentales y de participación más amplia o plural. Con todo ello, la actuación gubernamental se ve en la tesitura de tener que apoyarse en el consenso y la cooperación en el ámbito de su actuación jurisdiccional (Koiman, 1993; Jordan, 1995; Kicker, 1998 y Heffen et al, 2000). En este contexto, el elemento que operativiza las cuestiones mencionadas es la **participación** a través de los diferentes mecanismos existentes para ello. En nuestro caso, consideramos como elemento básico de participación la **consulta** y entendemos que la misma, además de generar actitudes proactivas, proporciona **información** y en base a la misma permite establecer líneas de **consenso**.

3.2.3 El esquema

El decisor público (DP) inicia su actuación a partir de la aprobación de un marco legal nuevo que establece sus competencias y responsabilidades (CDP). Por lo tanto, este DP “sale” al proceso decisorial:

a.- Con un rango de poder-autoridad intermedio, esto es, subordinado a la normativa básica del Estado y con las competencias y marco de actuación explicitados por la misma, y todo ello reformulado por un nuevo texto legal (LOU), que también introduce cambios directamente en el tejido universitario.

b.- Con una débil posición parlamentaria

c.- Con el conocimiento que otorga una experiencia inversa a la que pretende iniciar, esto es, habiendo sido objeto de legislación primero y sabiendo lo que significa la negociación desde la perspectiva del “administrado”.

d.- Con la constatación de un ambiente de conflicto por los cambios inducidos en la organización Universidad, tanto desde el propio ámbito universitario como desde el político.

A partir de esta actuación, el DP establece una función objetivo donde el resultado de eficacia se sitúa en la consecución de una Ley autonómica de ordenación universitaria (LSUV), y el indicador de éxito en la **aceptación** de la misma por la organización Universidad. Esta aceptación se podría señalar a partir de conseguir la no existencia de conflicto o un grado muy atenuado del mismo (CO) en toda la duración del proceso (t), es decir (CO)t. Es de subrayar que con los condicionantes expresados es, además, una “ambición obligada” y parece oportuna escogerla como elemento concreto de señalización.

Considerando como una de las características de una organización de profesionales el hecho de que el poder está muy distribuido entre sus miembros, parece como condición necesaria, si se desea acercarse al conflicto cero en la misma, la participación de los sujetos de dicha organización en la iniciativa mencionada (PU), máxime si tenemos en cuenta a la Administración Relacional.

Por lo tanto, podríamos expresar esquemáticamente la actuación de la siguiente manera:

$$(1) \quad (LSUV)*(CO)t = f(CDP) * (PU)$$

La consecución de la Ley del Sistema Universitario Vasco sin conflicto es función directa del mapa de competencias del decisor público (CDP) y de la participación en el proceso de la Organización Universidad.

Considerando que el mapa de competencias, en cuanto que definido por ordenamiento jurídico, deja poca actuación discrecional, ésta se concentra en el factor participación.

Queda, pues, la participación como el elemento nuclear de acción del DP para con la U, y dentro de la misma consideramos a K como la consulta, entendida ésta en los términos expresados en el punto de partida y considerando los mismos como la justificación para su identificación funcional con la participación.

$$(2) \quad (PU) = f(K)$$

Por lo tanto la expresión final sería:

$$(3) \quad (LSUV) * (CO)t = f(CDP) * f(K)$$

4. METODOLOGÍA DE LA CONSULTA

4.1 JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DE LA TÉCNICA DELPHI

De la presentación del problema y de los objetivos de la consulta se infiere que la técnica a emplear debía facilitar el debate social y recoger lo mejor posible las sensibilidades, opiniones e intereses de los agentes sociales más implicados o afectados por la nueva ley que iba a ser elaborada, en un tiempo relativamente corto y minimizando el riesgo de conflicto, tanto durante el proceso de realización de la consulta como después de la publicación de sus resultados y de la promulgación de la ley.

Este planteamiento ambicioso desaconsejaba el empleo de las técnicas de investigación social más habituales, basadas en encuestas y entrevistas, al menos como método principal. No era suficiente con obtener la opinión y/o información individual de cada persona consultada, y de agregarla de la forma que se considerara más conveniente después, sino que se quería hacer interactuar a estos individuos, para tratar de alcanzar una opinión u opiniones grupales, reflexionadas, contrastadas y, presumiblemente, superiores y más aceptadas. Esta condición nos conducía hacia las técnicas grupales de obtención de opinión.

Una técnica grupal recoge un conjunto específico de procedimientos para la formación de un juicio singular a partir de un conjunto de individuos (Sniezek, 1990). La superioridad esperada de este tipo de técnicas respecto a las individuales descansa fundamentalmente en el mayor número de recursos (información, conocimientos, habilidades, experiencia) con los que cuenta el grupo (Herbert y Yost, 1979). Adicionalmente, se suelen dar fenómenos de motivación social, que llevan a un esfuerzo superior a los miembros del grupo para satisfacer sus necesidades sociales (poder, estima, reconocimiento...) y de influencia positiva en la opinión individual (el individuo que más sabe o que está más seguro tiene presumiblemente mayor capacidad de influencia sobre la opinión del que menos sabe o está más dubitativo) (Collins y Guetzkow, 1971). Una última razón a favor de las técnicas grupales es que permite integrar en el grupo a individuos directamente implicados en los problemas a resolver (Moore, 1990), lo que aumenta la probabilidad de éxito de la solución finalmente aceptada. Indudablemente, esta última razón tenía un peso importante en este estudio.

Las características del colectivo participante y del contexto de la consulta nos llevaron a seleccionar una técnica de grupo con interacción indirecta, concretamente el método Delphi.

En efecto, los expertos que debían ser consultados, mayoritariamente profesores universitarios, están radicados en centros, ciudades y territorios diferentes (es una universidad multicampus). Sus horarios de trabajo difieren y son habituales las ausencias temporales por investigaciones o asistencia a eventos científicos. Era necesario, por tanto, emplear una técnica que les permitiera interactuar salvando estas limitaciones espaciales y temporales.

Por otra parte, ya hemos apuntado que la realidad social en la universidad es muy compleja, y aun más en la vasca, donde a los condicionantes de clase profesional y estatus se les une el hecho de ser una universidad bastante politizada, reflejo de la sociedad en la que se radica. En este sentido, era presumible que las aportaciones potenciales de los expertos participantes podrían haberse visto total o parcialmente limitadas o condicionadas por la inhibición individual generada por las diferencias de estatus existentes (rectores, investigadores reconocidos, profesores dependientes de otros, estudiantes, etc.), por los intereses de grupo o clase y por la adscripción política de los miembros (que pueden conllevar opiniones individuales basadas en prejuicios sobre las opiniones de los otros participantes, según el clan o clase a la que se adscriban, buscando preferentemente la aceptación social del grupo propio, más que la aportación de opiniones personales reales) y por características propias de los individuos (personalidades dominantes, capacidad oratoria, idioma habitual, etc.). Estas razones nos conducían también hacia una técnica grupal sin interacción directa, que eliminara estos riesgos presumibles mediante algún tipo de anonimato que desvinculara la opinión emitida de su emisor.

Finalmente, la necesidad de realizar el proceso de consulta social en un periodo de tiempo limitado y de duración asumible, obteniendo al final de proceso unos resultados con un grado de concreción y claridad elevado, que pudieran ser comunicados al resto de la sociedad, con los que pudieran trabajar los estamentos jurídicos y políticos del gobierno, y que fueran reflejo fiel del sentir y saber de la totalidad de la comunidad universitaria, nos indicaba que necesitábamos de una técnica que fuera capaz de estructurar suficientemente la participación de los expertos y sus contribuciones.

Por consiguiente, decidimos emplear una **técnica tipo Delphi**, entendiendo que era la que mejor nos iba a permitir alcanzar el objetivo de ausencia de conflicto, a partir de la apertura de cauces de participación social, de la obtención de información de calidad y de la aceptación favorable por los sujetos implicados en la consulta, salvando, además, las limitaciones que concurrían en este proceso de consulta social.

4.2 EL MÉTODO DELPHI

El método Delphi es una técnica de investigación social que tiene como objeto la obtención de una opinión grupal fidedigna a partir de un grupo de individuos expertos que pueden aportar contribuciones valiosas para la resolución de un problema complejo. Proporciona para ello un método de estructuración de la comunicación entre los miembros del grupo y de integración de sus contribuciones.

Fue concebido en los años cincuenta con fines militares (Dalkey y Helmer, 1951) y a partir de la década de los sesenta ha sido utilizado en los ámbitos académicos y empresariales (Dalkey y Helmer, 1963; Linstone y Turoff, 1975). Desde entonces ha sido empleada de forma creciente en investigaciones científicas como un vehículo válido para la obtención y proceso de la información subjetiva que atesoran los expertos (Ono et al, 1994; Gupta y Clarke, 1996; Keeney et al, 2001; Okoli et al, 2004; Landeta 2006 y 2008)

Ha sido utilizado principalmente como técnica de previsión y consenso en situaciones de incertidumbre, en situaciones en las que no era posible acudir a otras técnicas basadas en información objetiva. También ha sido empleado con éxito como instrumento de consulta y participación, orientado hacia la búsqueda de la implicación y participación de los sujetos afectados por una situación o problema determinado en sus procesos de solución, y donde se busca más el conocer y explorar las diferentes posturas existentes ante un problema complejo que el llegar a un consenso u opinión única (Turoff 1970; Fedor y Pavol 1987; Landeta et al 1992; Buck et al. 1993; Landeta 2002).

Este último contexto de aplicación es el que corresponde a la situación dentro de la cual ha tenido lugar la Consulta Delphi sobre la Ley de Ordenamiento Universitario para la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por otra parte, la toma de decisiones en el ámbito universitario se ha apoyado en más ocasiones en esta técnica (Judd, 1972; Landeta 2005), aunque no tenemos constancia de otras experiencias en las que se haya empleado como base de un proceso de consulta social previo a la elaboración de una ley de esta naturaleza y alcance.

Las características principales de cualquier ejercicio Delphi son las siguientes:

- Es un proceso iterativo. Como mínimo los expertos deben ser consultados dos veces sobre la misma cuestión, de forma que puedan repensar su respuesta ayudados por la información que reciben de las opiniones del resto de los expertos.
- Mantiene el anonimato de los participantes, o al menos de sus respuestas, ya que las respuestas van directamente al grupo coordinador. Esto permite poder desarrollar un proceso de grupo con unos expertos que no coinciden ni temporal ni espacialmente, y además busca evitar las influencias negativas que en las respuestas individuales pudieran tener factores relativos a la personalidad o estatus de los expertos participantes.
- Feedback controlado. El intercambio de información entre los expertos no es libre, sino que se realiza a través del grupo coordinador del estudio, con lo que se elimina toda información que no sea relevante.
- Respuesta estadística de grupo. Todas las opiniones forman parte de la respuesta final. Las preguntas están formuladas de forma que se pueda realizar un tratamiento cuantitativo y estadístico de las respuestas.

Es una técnica conocida y aceptada, con unas características definitorias que la hacen especialmente apropiada para su empleo en el contexto de reforma universitaria que estamos planteando.

Permite participar y aportar lo mejor de las personas y colectivos más relevantes, dentro de una metodología que encauza, incentiva y refina sus contribuciones, eliminando al mismo tiempo las influencias negativas personales y los ruidos que dificultan la comunicación pretendida y que desvían el proceso del objeto de análisis propuesto. Además, ofrece unos resultados finales sintéticos, cuantitativos o jerarquizados, procedentes de todo el espectro humano contemplado, analizados por colectivos, que deben facilitar la toma de decisiones y la evaluación de sus consecuencias posteriores.

Para su empleo es necesario constituir un equipo coordinador del estudio y contar con la colaboración de un grupo apropiado de expertos.

4.3 APLICACIÓN DE LA TÉCNICA DELPHI

El diseño y la realización de la consulta Delphi fueron llevados a cabo directamente por los firmantes de este trabajo, en calidad, el primero, de Viceconsejero de Universidades del Gobierno Vasco en esa época, y ambos con investigaciones con esta técnica y, lógicamente, conocedores del contexto universitario. En parte del proceso técnico y operativo fueron auxiliados por un equipo externo al Gobierno y a la Universidad, con experiencia en consultoría universitaria.

Los expertos fueron seleccionados de entre el colectivo de profesores de la Universidad del País Vasco (directamente y a través de sus representantes sindicales), atendiendo a su experiencia, prestigio y adscripción académica y geográfica, alumnos (a través de sus representantes estudiantiles), personal de administración y servicios (a través de sus representantes sindicales), personas relevantes de otras universidades vascas y otros expertos relacionados con la universidad vasca. En total participaron 115 expertos en la primera ronda. En la segunda su número se redujo a 50 (Tabla 1)

Tabla I. Panel de Expertos (primera y segunda ronda)

Colectivos	1/2	Categorías	1/2	Áreas	1/2	Género	1/2	Centro	1/2
Estudiantes	5/2	Estudiantes	5/2			Hombres	82/3	Superior	69/2
							2		9
Otras univ.	8/2	Deusto	3/1			Mujeres	33/1	Medio	1/9
		Mondragón	5/1				7		
Sociedad	3/1	Sociedad	3/1						
Representantes sindicales	22/9	STEE-EILAS	4/2						
		CCOO	3/0						
		ELA	3/0						
		LAB	10/7						
		CSI-CSIF	2/0						
Profesores	77/36	Sociales	10/2	Ciencias E.	18/5				
		Ingenieros	9/3	Humanidades	15/8				
		Filolog/Geo/His	6/4	C. Salud	11/9				
		Medicina	9/7	C. Sociales	21/9				
		Enfermería	2/2	E.Técnicas	12/5				
		Magisterio	2/2						
		Bellas Artes	4/2						
		Arquitectura	1/0						
		Psicología	1/0						
		Filosofía	2/2						
		Ciencias	18/5						
		Informática	2/2						
		Económic./Emp	10/5						
Total	115/50		115/50		77/36		115/50		115/50

El proceso se inició con la visita del propio Viceconsejero de Universidades a los principales centros y colectivos para presentar el proyecto de consulta y para tomar el pulso al sentir universitario, a la vez que a los universitarios les puso en evidencia la importancia que se daba desde el Gobierno a su opinión y al proceso de consulta que se iba a iniciar.

El cuestionario inicial, que constaba de 22 preguntas, fue elaborado por los coordinadores del estudio y contrastado en círculos restringidos universitarios y gubernamentales. En el cuestionario se preguntaba sobre diferentes aspectos relativos al ordenamiento del sistema universitario vasco, seleccionados por su especial relevancia de cara a los contenidos que debería regular la nueva ley vasca. Concretamente, hacían referencia a las vías de acceso y promoción profesionales del profesorado universitario, a los sistemas de evaluación de la calidad y acreditación, a la composición y funciones del Consejo Social (órgano de participación de la sociedad en la universidad pública), al sistema de financiación de la universidad, a la actitud deseable ante el plurilingüismo y el marco europeo, a la creación de una agencia de orientación para los estudiantes y al cuerpo de pertenencia de los funcionarios de administración y servicios. También se incluían tres preguntas abiertas, que permitían recoger sugerencias libres sobre la futura Ley.

En lugar del clásico cuestionario postal o electrónico, empleamos entrevistadores cualificados, conocedores de la idiosincrasia de la comunidad universitaria y adiestrados para este estudio específico. El proceso de realización de entrevistas tuvo lugar durante el mes de julio del 2002. Cada entrevista duraba en torno a los 60 minutos, lo que permitía recoger las opiniones cuantitativas (generalmente en una escala Likert) acompañadas de valiosos y abundantes razonamientos y comentarios.

El segundo cuestionario volvía a replantear las mismas cuestiones. Se remitió y recogió por correo electrónico durante los meses de septiembre y octubre. A cada experto se le presentaban para cada pregunta de la primera consulta las razones, aportaciones o sugerencias emitidas por el resto de los agentes consultados, debidamente clasificadas, agregadas y sintetizadas. Normalmente las aportaciones de los expertos en la primera ronda se realimentaban al grupo en la segunda clasificadas en razones a favor, razones en contra y puntualizaciones adicionales sobre cada una de las preguntas. Una vez leídas, debían volverse a pronunciar sobre las preguntas anteriores, manteniendo o modificando su anterior posicionamiento. Es importante señalar que con cada pregunta se retroalimentaba abundante información cualitativa de las aportaciones del grupo, pero ninguna cuantitativa. Es decir, a diferencia de la gran mayoría de los estudios Delphi publicados, en esta investigación no se facilitaba a los expertos ninguna medida de tendencia central ni de dispersión de las distribuciones de las respuestas de la ronda anterior. Ni siquiera su propia respuesta en la ronda previa. El objetivo de este trabajo no era obtener el mayor grado de consenso del grupo de panelistas, sino hacer aflorar las diferentes opiniones y sensibilidades latentes en la universidad vasca, hacerles intercambiar sus razonamientos y aprender todos de todos para, al final, conseguir una ley eficaz y suficientemente aceptada.

Los resultados del estudio han cubierto satisfactoriamente los objetivos y expectativas iniciales, ya que se ha obtenido la opinión de la comunidad universitaria, tanto grupal como por grupos y clases profesionales, sobre los aspectos consultados de cara a la elaboración de la ley de ordenamiento universitario vasco, con una relación detallada y jerarquizada de las razones a favor y en contra de las posiciones de los participantes sobre cada cuestión, y por extensión, de las clases profesionales a las que pertenecen.

Para valorar la calidad del ejercicio Delphi recurrimos a diferentes indicadores:

- La calidad y estabilidad del panel de expertos. La gran mayoría de los expertos que fueron invitados a participar lo hicieron. El número de contribuciones de la segunda ronda se redujo a la mitad, pero hay que señalar que estaban informados de antemano de que su no respuesta conllevaba el mantenimiento de sus opiniones de la primera ronda.
- Tiempo transcurrido entre rondas. Las respuestas a los dos cuestionarios se recogieron en menos de tres meses.
- Calidad e intensidad de la participación. Cada entrevista duraba de media una hora. Aparte de las respuestas a las 22 preguntas tipo Likert, cada experto realizó una media de 1,26 aportaciones cualitativas por pregunta.
- El porcentaje de cambio de opinión exhibido en la segunda ronda. De media y por pregunta, un 25.39% de los expertos que respondieron a la primera ronda modificaron en algún grado su respuesta dada a la primera. Si sólo consideramos los expertos que respondieron a la segunda ronda, un 57.33% de los mismos modificaron su estimación anterior.

5. ELEMENTOS DE TRANSFERIBILIDAD

De acuerdo a la metodología planteada en la introducción, nos gustaría destacar como elementos transferibles a otros casos similares y, por lo tanto, base para la generalización analítica correspondiente, los siguientes:

a.- La consulta, a través de la metodología Delphi, se realizó dentro de los parámetros de eficacia y calidad exigibles a un proyecto de esta envergadura, lo que permitió que el informe final obtenido del estudio:

- Se realizara en el momento “cero” o de partida, es decir antes de que el decisor público tuviera definida la ley .
- Fuera un documento de consenso respecto a su capacidad para recoger de manera fidedigna las diferentes expectativas de la comunidad universitaria ante la Ley.
- Permitiera, a su vez, el realizar una tarea de difusión de estas expectativas ante los diferentes colectivos universitarios, sociales y políticos, los cuales recibieron esta información sin considerar que tuviera sesgo interesado alguno.

b.-El propio contexto de aplicación de la iniciativa del DP puede considerarse como de alta dificultad estructural, entendida ésta como la compuesta por la minoría parlamentaria y las causas que lo provocan, las competencias asimétricas e intermedias, el carácter de organización de profesionales de los administrados y la heterogeneidad del tejido universitario.

c.- La Ley Vasca de Ordenamiento Universitario (LSUV) fue finalmente elaborada y aceptada, sin conflictividad pública de consideración. Por lo tanto, cumpliendo con el indicador de éxito propuesto. Si bien resultaría imposible afirmar que este resultado positivo se debe exclusivamente a la actuación pública de impulsar la participación a través de la consulta, consideramos que existe una fuerte correlación positiva entre ambas.

6. CONCLUSIONES

Finalmente, derivadas del planteamiento teórico presentado y de su aplicación práctica al caso expuesto, podemos presentar las siguientes conclusiones:

1.- De acuerdo con los principios de la Administración Pública Relacional, se refrenda la validez de la Participación como factor positivo para las iniciativas públicas de legislación con aceptación por parte del potencial legislado.

2.- De acuerdo también con los principios de la Administración Pública Relacional, se refrenda la validez de la Consulta como aplicación concreta del factor Participación para la realización de iniciativas públicas de legislación sin manifestaciones de conflicto por parte del potencial legislado.

3.-El factor tiempo resulta clave para la obtención del beneficio máximo a la consulta. El mejor resultado se obtiene cuando la consulta precede a la concreción de la iniciativa pública.

4.- El método Delphi permite extraer alta potencialidad a la consulta en estos ámbitos de actuación. En este sentido permite conocer de manera objetivable las expectativas de los administrados, al mismo tiempo que facilita la difusión neutral de dichas expectativas y la integración operativa de las mismas en términos de conocimiento para ser utilizadas en las siguientes fases.

5.- Las anteriores conclusiones se intensifican cuando son referidas a iniciativas públicas para Organizaciones de Profesionales.

6- Dentro del ámbito de las Organizaciones Profesionales, el Conflicto es un indicador específico para señalar el nivel de aceptación de una iniciativa legislativa.

7-Las anteriores conclusiones se intensifican si además el contexto general de actuación presenta dificultades estructurales.

REFERENCIAS

Araujo A.; Barrutia, J. y Landeta, J. (1994): "Orientaciones para una actuación pública en un contexto de comportamiento estratégico de los centros proveedores de salud", *La Reconstrucción de la Empresa en el nuevo orden Económico*", VIII Congreso Nacional y IV Hispano-Francés de AEDEM, Cáceres. Editor: Ricardo M^a Hernández Mogollón, pp. 1097-1110

Barzelay, M. (2001): *The New Public Management*. California Sage Publications

Buck, A.J.; Gross, M.; Hakin, S. y Weinblatt, J. (1993): "Using the Delphi process to analyze social policy implementation: A post hoc case from vocational rehabilitation", *Policy Sciences*, vol. 26, n^o4, pp. 271-288.

Clark, B.R. (1983): *The Higher Education System: Academic Organisation in Cross national Perspective*. Berkeley: University of California Press

Collins, B.E. y Guetzkow, H. (1971): *Psicología social de los procesos de grupos en la adopción de decisiones*. El Ateneo, Buenos Aires (ed. original en John Wiley & Sons, Inc., NY, 1963).

- Criado J.I. y Ramilo M.C. (2003): "De la Administración Pública electrónica a la Administración Pública Relacional". Comunicaciones grupo 8 *Democracia y Participación Ciudadana en la Sociedad interconectada*. Coordinador: Joan Costa i Quim Gil. 1er Congreso On Line del Observatorio para la Ciber sociedad.
- Dalkey, N. y Helmer, O. (1951): "The use of experts for the estimation of bombing requirements. A project Delphi experiment", *The Rand Corporation*. RM-727-PR (documento no distribuible, citado en Dalkey y Helmer 1963).
- Dalkey, N. y Helmer, O. (1963): "An experimental application of the Delphi Method to use of experts", *Management Sciences*, vol.9, pp.458-467.
- Fedor, G. y Pavol, F. (1987): "Problem-oriented participative forecasting. Theory and practice", *Futures*, diciembre, pp. 678-685.
- Gupta, U.G., and Clarke, R.E. (1996): "Theory and applications Delphi technique: A bibliography" (1975-1994)", *Technological Forecasting and Social Change* 53, 185-211 .
- Heffen, O.V.; Kickert, W. y Thomassen, J. (eds) (2000): *Governance in modern Society. Effects change and Formation of Governement Institutions*, The Netherlands :Kluwer Academic Publisers
- Herbert, T.T. y Yost, E.B. (1979): "A comparison of decision quality under nominal and interacting consensus group formats: the case of the structured problem", *Decision Sciences*, vol. 10, pp. 358-370.
- Jongbloed, B.; y Koelman, J. (2000): *Vouchers for higher education?* Enschede: Cheps.
- Jordana, A. (1995): "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?". *GAPP*, nº 3, pp. 77-88
- Judd, R.C. (1972): "Use Delphi methods in higher education". *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 4, pp. 173.186.
- Keeney S., Hasson, F. and McKenna, H. (2001): "A critical review of the Delphi Technique as a reseach methodology for nursing", *International Journal of Nursing Studies* 38, 195-200 .
- Kicker, W. (1997): "Public Governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-America managerialism". *Public Administration*, vol. 75, nº4, pp.731-752
- Kooiman, J. (1993): *Modern Governanace*. London. Sage
- Landeta, J. (2002): *El método Delphi. Una técnica de previsión del futuro*. Ariel. Barcelona.
- Landeta, J. (2005): "Recent applications of the Delphi Method in Social Sciences". *The use of expert judgment in decisión making*. European Commission. Joint Research Centre. Workshop en Aix-en-Provence (Francia).
- Landeta, J. (2006): "Current validity of the Delphi method in social sciences", *Technological Forecasting and Social Change* 73, 467-482 .
- Landeta, J.; Barrutia, J.; Matey, J.; Miera, K.; Araujo, A. y Maqueda, J. (1992): "Evaluación del Plan de Ordenación y Reforma de Ambulatorios. Estudio Delphi". *Le Management des Entreprises dans l'espace Economique Europeen*, pp. 147-172. II Congreso Hispano-Francés de Economía y Dirección de Empresas, Bordeaux.

- Landeta, J.; Matey, J.; Ruiz, V. y Galter, J. (2008); "Results of a Delphi Survey in Drawing Up the Input-Output Tables For Catalonia", *Technological Forecasting and Social Change* 75, 32-56
- Linstone, H. y Turoff, M. (1975). *The Delphi Method. Techniques and Applications*, Addison-Wesley.
- March, J.G. y Simon H.A. (1958): *Organizations* (New York: Wiley).
- Maxwell, J. A. (1998): "Designing a Qualitative Study" en Bickman, L. y Rog, D. J. (eds.): *Handbook of Applied Social Research Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 69-100.
- Mintzberg , H , Rose, J. (2003): "Strategic Management Upside Down: Tracking Strategies at McGill University from 1829 to 1980. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20/4, pp270-290
- Mintzberg , H (1984) : *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ:Prentice- Hall
- Moore, C.M. (1990): *Group Techniques for Idea Building*, Sage, California, pp.15-16.
- OCDE (1987): *La Administración al Servicio del Público*. MAP (1996, 3ª edición traducida)
- Okoli, C. y Pawlowski, S.D. (2004): The Delphi method as a research tool: An example, design considerations and applications, *Information & Management* 42 (1), 15-29.
- Ono, R. y Wedemeyer, D.J. (1994): Assessing the validity of Delphi Technique, *Futures* 26, 289-304 .
- Pollit CH. y Bouckaert G. (1999): *Public Management reform: a comparative analysis*. New York.Oxford University Press.
- Robbins, S.E. (1974): *Managing Organizational Conflict* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall).
- Schmidt S.M. y Kochan T.A.(1972): "Conflict: Toward Conceptual Clarity", *Administrative Science Quarterly*, 17, nº3, pp. 259-370.
- Snizek, J. (1990): "A comparison of techniques for judgmental forecasting by groups with common information", *Groups & Organizational Studies*, vol.14, nº1, p.6.
- Turoff, M. (1970): "The design of a Policy Dephi", *Technological Forecasting and Social Change*, vol.2, pp. 149-171
- Villarreal, O. y Landeta, J. (2007): "El estudio de casos como metodología de investigación científica en economía de la empresa y dirección estratégica". *Empresa Global y Mercados Globales*. CD y Libro de Ponencias del XXI Congreso Anual de AEDEM. Madrid.
- Walton, R.E. y Dutton, J.M. (1969): "The Management of Interdepartmental Conflict", *Administrative Science Quarterly*, 14 , nº1, pp 73-84.
- Yin, R. K. (1989): *Case Study Research. Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, Sage Publications, London.
- Yin, R. K. (1998): "The Abridged Version of Case Study Research", en Bickman, L. y Rog, D. J. (eds.): *Handbook of Applied Social Research Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 229-259.