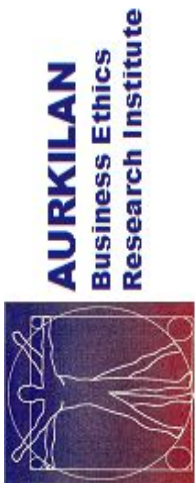




XVIII Congreso de EBEN España
“Teoría Superior de Stakeholder”
Bilbao 23-25 Junio 2010

MESA 5 DE COMUNICACIONES



***La consulta Delphi como medio
de participación en las
actuaciones legislativas en el
ámbito universitario: el caso de
la Ley del Sistema Universitario
Vasco***



Barrutia Güenaga, Jon

jon.barrutia@ehu.es

Landeta Rodríguez, Jon

jon.landeta@ehu.es

**Universidad del País Vasco
(UPV-EHU)**

La consulta Delphi como medio de participación en las actuaciones legislativas en el ámbito universitario: el caso de la Ley del Sistema Universitario Vasco

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

1.-El problema

1.1El contexto general.*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...).

1.2El contexto general. *El escenario*

No es objeto del presente trabajo el análisis y la revisión crítica de la LOU. Los aspectos mencionados son sólo elementos que ayudan a configurar un escenario cuyas características principales son las siguientes.

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.

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 descrito.

1.3 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 Autónoma, se determina la eficacia del proceso a partir de dos hitos o realizaciones simultáneas, 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 sí sola la mayoría absoluta)¹.

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 nuestra investigación.**

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

¹ 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.

¿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, fomentando la participación de los sectores afectados?”

En nuestro caso, a esta pregunta le suceden, necesariamente, tres más, a saber:

¿Es la consulta una forma de participación eficaz respecto al hito de minimización de la conflictividad en una organización de profesionales como la Universidad?

¿Qué método de consulta resultaría más apropiado al respecto y debido a qué?

¿A partir de qué condiciones de contexto y transferibilidad sería factible una generalización analítica respecto a esta cuestión?

2.-Metodología

Se construye un estado de la cuestión y un esquema explicativo del comportamiento social y organizacional basado en la **Gobernanza Pública**, en la teoría de los **Stakeholder** y en las **Organizaciones de Profesionales** (Professional Burocracies).

Se describe la aplicación del método de consulta empleado, Delphi,(tanto las características teóricas como la aplicación concreta al caso concreto).

Se realiza una consulta actual (2009) sobre el nivel de satisfacción del Delphi realizado en su día, al mismo colectivo.

La experiencia es objeto de análisis científico desde el esquema explicativo previamente generado, con la ambición de, a partir de un proceso de **generalización analítica** (Yin 1989, 1998; Villarreal y Landeta 2007), extraer conclusiones que sirvan de referente a 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.

3.-Conclusiones y aportaciones

Elementos de transferibilidad

De acuerdo a la metodología, 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.

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 y la Gobernanza Pública 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 y la Gobernanza Pública , 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.

*Jon Barrutia es en la actualidad director del Departamento de Economía Financiera II de la Facultad de CCEE de la UPV/EHU. Ha ocupado diferentes cargos de responsabilidad tanto en la dirección universitaria como en tareas de gobierno en la CAPV. Fue el responsable funcional de la elaboración de una propuesta de ley para el Sistema Universitario Vasco

**Jon Landeta es en la actualidad director del Instituto de Economía Aplicada a la Empresa de la UPV/EHU. Fue el responsable científico-técnico de la aplicación Delphi en la consulta realizada para la elaboración de una propuesta de ley para el Sistema Universitario Vasco