

M O N O G R Á F I C O

AUTORREGULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS

MARIO DE MIGUEL DÍAZ (*)

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, en nuestro país, se han llevado a cabo diversas experiencias de evaluación institucional de la calidad de las Universidades. En el curso 1993-1994, a iniciativa de la Secretaría del Consejo de Universidades, se desarrolló el Programa Experimental de Evaluación Institucional en el que participaron 17 Universidades y cuyos resultados fueron presentados en un seminario celebrado en la Universidad Menéndez Pelayo (Santander, septiembre 1994). En el pasado curso 1994-1995, cuatro Universidades españolas fueron seleccionadas dentro de un Programa Piloto Europeo de Evaluación Institucional que se implementó en instituciones de enseñanza superior de quince países y que, igualmente, ha sido coordinado en España por la Secretaría del Consejo.

Aunque globalmente se puede decir que la aceptación de estas experiencias por la comunidad universitaria ha sido positiva, sin embargo, constatamos que no han tenido el impacto que cabía esperar. Una primera aproximación a este hecho permite detectar como tendencia dominante una actitud de escepticismo y recelo sobre la utilidad que pueden tener estas estrategias evaluativas para la mejora de las Universidades. Los argumentos explicativos que se utilizan al respecto suelen coincidir en señalar la escasa «cultura evaluativa» que existe dentro de nuestras instituciones. Sin embargo, desde la perspectiva de un evaluador, el factor más importante es el desconocimiento de la dimensión formativa implícita en todo proceso de evaluación. En otros términos, la mayoría de los miembros de nuestras Universidades no tienen claro que la evaluación constituye un requisito necesario para promover «mejoras» dentro de la institución...

Procede recordar que *evaluar constituye un proceso orientado a efectuar juicios de valor que iluminen los procesos de toma de decisiones*. Cabe, por tanto, señalar que

(*) Universidad de Oviedo.

todo proceso de evaluación encierra dos tipos de finalidades. De una parte, la evaluación constituye un proceso para emitir un juicio de valor (finalidad inmediata). De otra, los juicios de valor se establecen con el fin de aportar información al proceso de toma de decisiones (finalidad última). De ahí que, algunos autores (Stufflebeam y al., 1971; Alkin, 1972), definen la evaluación como *«un proceso orientado a delimitar, recoger, analizar y valorar informaciones en función de las necesidades de quienes toman decisiones»*.

Partiendo de este enfoque se podría decir que no existe auténtica evaluación mientras no se lleve a efecto la oportuna toma de decisiones. La evaluación constituye una «herramienta de mejora» en tanto que facilita información acerca del funcionamiento de un sistema, pero su utilidad está condicionada a los procesos de toma de decisiones. Cuando los juicios de valor obtenidos a través de un proceso evaluativo no generan e iluminan estos procesos, la estrategia resulta irrelevante. Lamentablemente, esto es lo que sucede con muchos de los trabajos de evaluación que se realizan dentro de las organizaciones públicas. Basta recordar, para ello, lo que está sucediendo con los procedimientos arbitrados en las distintas Universidades para evaluar la actividad docente del profesorado.

Por ello, algunos de los que nos sentimos implicados en procesos de evaluación institucional, queremos insistir no sólo sobre las «consecuencias» que debe tener toda estrategia evaluativa sino también sobre los «factores» que impiden una toma de decisiones. Entendemos que quienes ostentan los cargos de responsabilidad en las instituciones están obligados a usar la información generada a partir de un proceso de evaluación institucional para promover cambios, a fin de que la comunidad universitaria pueda percibir con claridad una relación entre evaluación y mejora (Ewell, 1989). No podemos correr el riesgo de introducir dentro de nuestras Universidades una nueva estrategia evaluativa que no tenga «efectos» tangibles. De lo contrario, no haríamos más que aumentar el escepticismo.

Entre los factores que pueden influir en este hecho vamos a abordar aquellos que consideramos más importantes: *la ausencia de sistemas de autorregulación interna y la inercia que subyace dentro de las organizaciones a la hora de tomar decisiones*. Cuando no existen políticas para asegurar la calidad dentro de las instituciones, es muy difícil que la información que aportan las evaluaciones pueda ser utilizada para tomar decisiones. De igual modo, mientras que la comunidad universitaria no tome conciencia de la importancia que tienen los procesos de toma de decisiones sobre el funcionamiento y desarrollo de una institución, es poco probable que se cuestione la forma de llevar a cabo estos procesos y se establezcan procedimientos de control. Ambos problemas se implican mutuamente y nos advierten que es necesario abordar con cierta urgencia *la evaluación de los procesos de toma de decisiones dentro de las instituciones universitarias*. Ésta es la razón por la que nos ocupamos de este tema en el presente trabajo.

2. LA TOMA DE DECISIONES EN LAS ORGANIZACIONES EDUCATIVAS

La mayoría de los trabajos relacionados con los conceptos de «eficacia y rendimiento institucional» se centran sobre los procesos de «toma de decisiones», dado que los expertos consideran que es el «factor clave» para analizar y evaluar el desarrollo de toda organización. Las razones que justifican esta polarización son evidentes, ya que cualquier aproximación que se efectúe al tema del desarrollo organizacional exige abordar conceptos relativos al funcionamiento de una institución, como son sus metas o propósitos, la estructura organizativa, el ejercicio del poder y la autoridad, el liderazgo y prestigio de gestores y administradores, los procesos de burocratización interna, la cultura de la organización, sistema de evaluación, etc., que, a su vez, son aspectos muy relacionados con la forma de llevar a cabo los procesos de toma de decisiones. De ahí que se pueda establecer cierto paralelismo entre los distintos enfoques teóricos de los que se parte a la hora de planificar y gestionar las organizaciones, las formas de tratar cada uno de estos conceptos, y los modelos que se utilizan para tomar decisiones.

Tomando como referencia la literatura especializada (Baldrige *et al.*, 1977; Clark, 1984; Bess, 1988) cabe señalar la existencia de cuatro modelos diferentes para tomar decisiones dentro de las organizaciones educativas, que suelen ser identificados con las denominaciones de racional, anárquico, colegial y político. Cada uno de estos modelos se configura mediante una serie de características o rasgos, entre los cuales queremos destacar los siguientes:

- 1) *El modelo racional o analítico.* Este modelo parte del supuesto de que las organizaciones educativas deben ser gobernadas utilizando los principios de la racionalidad, por lo que antes de tomar una decisión deben analizarse todas las alternativas posibles y estudiar las consecuencias que se derivan de cada una de ellas, en relación a los objetivos que persigue la institución. Lo importante, antes de decidir, es clarificar las alternativas en función de las metas de la organización. Lógicamente, éste es el modelo que normalmente utilizan para tomar decisiones, las instituciones que se estructuran y rigen por principios jerárquicos y, supuestamente, en aquellas otras que conocemos como burocracias.
- 2) *Modelo anárquico.* Frente a las teorías de la racionalidad, algunos autores consideran que las instituciones educativas funcionan como organizaciones, vagamente estructuradas, que no se caracterizan, precisamente, por la utilización de principios de orden y eficacia en la toma de decisiones. Al contrario, lo habitual es que las decisiones se tomen de forma coyuntural y sin análisis previos sobre las alternativas, tratando de resolver problemas inmediatos. Más que de procesos de decisión cabe hablar de un conjunto de elecciones situacionales poco coordinadas, realizadas por los miembros de la institución de acuerdo con sus intereses, problemas y circunstancias. La falta de unas metas claramente establecidas y aceptadas por todos los

miembros de la organización determina que los procesos de toma de decisiones se efectúen de forma un tanto anárquica.

- 3) *Modelo colegial*. Este enfoque plantea que las decisiones dentro de una organización deben ser tomadas por el conjunto de individuos y grupos que la integran, según sus diferentes roles y funciones, aunque teniendo siempre en cuenta las metás y objetivos de la institución. Para que este tipo de procesos de toma de decisiones se puedan dar es necesario que, además de la clarificación de las alternativas y sus consecuencias, exista una fragmentación de la estructura organizativa que permita que cada nivel o servicio pueda tomar sus propias decisiones mediante el consenso de todos los implicados. No obstante, en muchas organizaciones educativas que cuentan con una estructura fragmentada, las diferencias de intereses entre los individuos que participan en cada una de sus unidades o servicios determinan, que la política del consenso sea poco realista y cuestionan la utilidad de este modelo para tomar decisiones.
- 4) *Modelo político*. La constatación de que existen claras diferencias de intereses entre los individuos, grupos y unidades que integran una organización, determina que las decisiones tengan que establecerse a partir de procesos de presión y negociación en los que cada parte asume la defensa de aquella alternativa que más le beneficia. La toma de decisiones aparece como el resultado de un proceso en el que las fuerzas internas de la organización luchan por la conquista del poder, como recurso para orientar las decisiones hacia sus propias metas e intereses. El riesgo que conlleva la aplicación de este modelo de toma de decisiones es que, en los procesos de negociación, los intereses de las mayorías prevalezcan no sólo sobre los de las minorías sino también sobre los de la propia organización.

Estos modelos o enfoques, aunque resultan muy útiles a la hora de identificar los sistemas establecidos para la toma de decisiones en las organizaciones educativas, su aplicación a las instituciones de enseñanza superior debe ser matizada. Los expertos (Estler, 1988; Van Vught, 1991) nos advierten que las Universidades presentan algunos rasgos diferenciales respecto a otras organizaciones educativas —estructura muy fragmentada, diversificación de las esferas de poder y decisión, autonomía profesional del staff, prestigio social de las autoridades, etc.— que pueden impedir, en ocasiones, señalar con claridad el tipo de modelo o enfoque que se utiliza en cada caso, por lo que cobra más interés la descripción e interpretación de los procesos a través de los cuales se toman las decisiones.

3. LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LAS UNIVERSIDADES

El estatuto de autonomía otorga a las Universidades un amplio margen de autorregulación lo que implica, igualmente, que el Estado confía a estas instituciones los procesos de toma de decisiones. En nuestro país, la LRU en su artícu-

lo 4.º, establece que *«las Universidades se organizarán de forma que en su gobierno quede asegurada la representación de la comunidad universitaria de acuerdo a las funciones que a cada uno de ellos correspondan»*, estableciendo una diferenciación entre órganos unipersonales y órganos colegiados. A su vez, establece una dependencia de aquéllos respecto a estos últimos, al ser elegidos por éstos.

Así pues, de acuerdo con nuestra normativa, se podría decir que los procesos de toma de decisiones en las Universidades se llevan a cabo siguiendo un enfoque mixto: primero colegial y después jerárquico. En primer lugar, son los órganos colegiados quienes toman las decisiones sobre los principales asuntos que afectan al gobierno de la institución y, posteriormente, serán los órganos unipersonales los encargados de decidir y aplicar las medidas necesarias que procedan en cada caso. El supuesto teórico del que parte el legislador es que las metas y fines de la institución —tanto en un caso como en el otro— son prioritarios a la hora de tomar decisiones y prevalecen frente a los intereses y demandas de las personas y/o grupos que la integran. Frente a modelos de corte burocrático, nuestra legislación se decanta más por el enfoque colegial en el que todos los miembros de la institución pueden participar en la toma de decisiones que competen al gobierno y funcionamiento de la institución.

Un breve análisis de estos procesos ofrece una realidad muy distinta. Respecto a los órganos colegiados, la diversidad de intereses entre los distintos grupos y grupúsculos, integrados en las diferentes estructuras universitarias, cuestiona la composición y representatividad de los miembros que integran estos órganos, en relación con los asuntos sobre los que deben tomar decisiones. Mas aún, la falta de adecuados mecanismos de coordinación y control interno arroja sospechas sobre los procedimientos y los acuerdos que son objeto de sus deliberaciones. Lo habitual es que, cuando las cuestiones a decidir son relevantes, prevalezcan los intereses de la parte que ostenta el poder dentro de la institución. Por el contrario, cuando los temas no tienen transcendencia, las personas y/o grupos presentes en los diversos órganos colegiados no se implican en los procesos, siendo normal tomar los acuerdos por asentimiento. La falta de confrontación que actualmente se da en la mayoría de los órganos decisorios universitarios revela que o la negociación ya se ha hecho previamente, o que alguna de las partes, ante la presencia de los «rodillos», renuncia a defender sus alternativas.

La confusión y desconcierto, en relación con los procesos de toma de decisiones, resulta evidente. Por un lado, la subordinación que se establece en los estatutos universitarios de los órganos colegiados de los diferentes centros, departamentos e institutos a la Junta de Gobierno de la Universidad, cuestiona la autonomía operativa de estas unidades, ya que cualquier decisión que adopten puede ser revocada por dicha Junta. De otro, la relegación que experimentan los «fines de la institución» frente a los «intereses del grupo que ostenta el poder», a la hora de tomar decisiones, determina que los procesos, dentro de los diferentes órganos colegiados, se lleven a cabo de forma contingente, primando siempre los «intereses» de quienes sostienen al poder. Todo lo cual implica una postergación de las decisiones intermedias a favor de las finales y, consecuentemente,

que la mayoría de los órganos colegiados de la institución universitaria hayan perdido su significado como órganos deliberatorios y decisorios, desempeñando exclusivamente funciones de trámite. Entre la colegialidad y la burocracia, lo habitual es que el modelo de toma de decisiones en las Universidades sea el característico de las organizaciones anárquicas (Bess, 1988).

Estas «contradicciones» se ponen igualmente de manifiesto en todos los autoinformes que realizan las Universidades que llevan a cabo procesos de evaluación institucional. Generalmente, suelen describir las estructuras de toma de decisiones como un sistema jerárquico racional —Claustro, Junta de Gobierno y Juntas de Facultad y Departamento— que posibilite una gestión eficiente de la organización. El modelo colegial se ve ligado a la falta de una planificación estratégica y, en consecuencia, no se suele considerar idóneo para el buen funcionamiento de estas instituciones. En algunos casos, los autoinformes llegan a manifestar que lo deseable sería que estos procesos se llevaran a cabo siguiendo un modelo racional, pero que, lamentablemente la legislación impone el sistema colegial. No obstante, la mayoría de estos autoinformes tan sólo comentan los sistemas establecidos, pero no suelen describir los procesos a través de los cuales se lleva a cabo la toma de decisiones (Välilmaa, 1994).

Los órganos unipersonales tienen, igualmente, otros problemas a la hora de tomar decisiones. El sistema de elección de estos órganos condiciona su gestión en la medida que —una vez elegidos— no pueden tomar las decisiones que cuestionen los intereses del grupo que ha promovido su nombramiento. El dilema habitual que se les plantea a quienes ostentan estos cargos es optar entre decisión y aceptación. Cuando las decisiones deben ser aceptadas sistemáticamente por el «grupo», la autoridad está hipotecada y pierde su papel de arbitraje dentro de la institución. En estos casos se dice que el poder está cautivo y, normalmente, acaba adaptándose a la situación en vez de irse (Foster, 1986; Smith y Peterson, 1990).

La situación de crisis que atraviesan en la actualidad las Universidades, en relación a los procesos de toma de decisiones, se puede describir en estos términos: *«teóricamente pensamos que el modelo colegial es el propio de las Universidades; frecuentemente se opina que el modelo jerárquico es el más adecuado para lograr la eficacia de una institución y, en la práctica, actuamos siguiendo patrones característicos de las organizaciones anárquicas»*. Ante este desconcierto, cada día, mayor número de académicos reclaman que es necesario cambiar el sistema de gobierno de las Universidades. Esta exigencia es aún más urgente en el caso de los órganos colegiados ya que, dada la composición actual de los mismos, podemos encontrarnos, por ejemplo, con que decisiones «técnicas» relativas a los programas de investigación o la resolución de conflictos entre áreas de conocimiento, sean resueltos con el voto de los alumnos y/o el personal de administración y servicios, asuntos que —siguiendo el texto legal— no son de su competencia.

La respuesta de la comunidad universitaria a los problemas que conlleva el modelo actual de toma de decisiones no es unánime. Mientras que un sector entiende que es necesario reconducir los procesos de decisión utilizando principios

de racionalidad y jerarquía, otros consideran que las Universidades deben caminar hacia el modelo «político» que, como ya hemos dicho, utiliza la «negociación» como herramienta para la decisión, bajo el supuesto de que a través de esta estrategia se pueden alcanzar acuerdos entre los diversos colectivos y estamentos implicados en el gobierno de nuestras Universidades. El debate, al respecto, está abierto y, aunque es complejo, nadie pone en duda que es necesario dado que de él depende el futuro de nuestra institución.

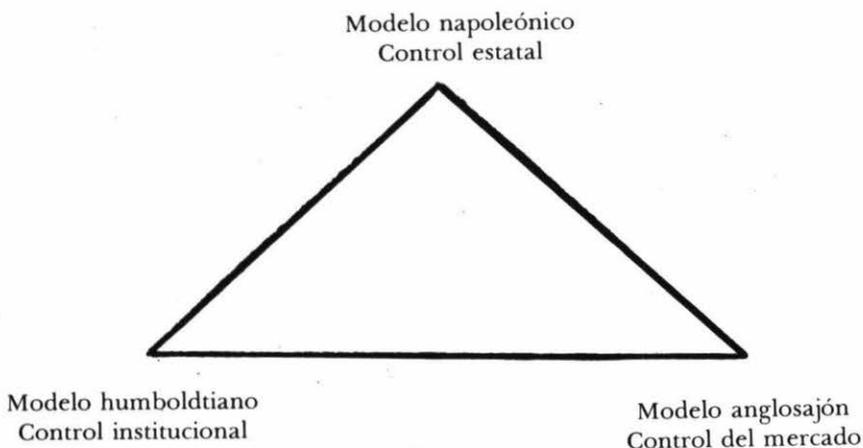
Ahora bien, asumir el «modelo político» de toma de decisiones conlleva un serio replanteamiento del sistema de gestión de nuestras instituciones. De una parte, exigiría adoptar una perspectiva empresarial en relación con el funcionamiento de nuestras instituciones, lo que a su vez conlleva unas estructuras organizativas apropiadas y la presencia de directivos con una formación gerencial adecuada (Moses, 1993). De otra, igualmente sería necesario contar con líderes dentro de la institución que fueran capaces de aglutinar a los diversos colectivos y polarizar sus esfuerzos en relación a unas metas institucionales claras y aceptadas por todos. La falta de formación específica del staff, en nuestras Universidades, y la ausencia de líderes respetados y verdaderamente autónomos, constituyen dos serias dificultades, a la hora de considerar este modelo como la alternativa que puede solucionar los problemas relativos a la toma de decisiones, que tienen actualmente nuestras Universidades.

4. HACIA UNA GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS

El análisis que hemos efectuado podría inducirnos a pensar que la autonomía universitaria es la causa de todos los problemas que tienen las Universidades en relación a los procesos de toma de decisiones. Esta conclusión no es correcta y conviene sea matizada. Debemos evitar reduccionismos simplistas ya que —como señala Kells (1992)— *«existen una serie de factores dentro de las Universidades que no sólo dificultan la evaluación de los procesos de toma de decisiones sino también el cambio de estas organizaciones. Entre estos factores señala la consideración de la institución como una estructura delegada de producción y toma de decisiones, el alto porcentaje de profesionales anárquicos, la falta de experiencia en la gestión de los directivos, la poca claridad y falta de consenso en las metas, los deficientes sistemas de información y la poca experiencia en procesos de evaluación, así como las dificultades para medir los resultados»*. Lo que ha sucedido es que a partir del estatuto de autonomía han aflorado con mayor nitidez los conflictos internos de nuestra institución.

Entre estos conflictos el más importante que tienen que resolver las Universidades y el que más influye en los procesos de toma de decisiones es el relativo a las relaciones entre estas instituciones y el Estado (Konrad, 1995). Los distintos enfoques y cambios con que se han planteado estas relaciones, durante los últimos años, han condicionado el funcionamiento de estas instituciones cuestionando, además, su propia identidad y formas de gobierno y gestión interna. Se puede decir que las Universidades se encuentran ante una situación de encrucijada, tal como se pone de manifiesto en el siguiente diagrama propuesto por Scheele,

(1994) en el que se relacionan los tres grandes modelos de control y gestión vigentes durante los últimos años:



La característica fundamental que define a cada uno de estos modelos es el sistema de relaciones que se establece entre el Estado y las Universidades y, en consecuencia, la forma de llevar a cabo los procesos de toma de decisiones. Mientras que el modelo napoleónico mantiene que las instituciones universitarias, en la medida que son financiadas por el Estado, deben responder a sus intereses y, por tanto, permanecer bajo su control, el modelo humboldtiano de Universidad entiende que la autonomía constituye un requisito fundamental de toda institución universitaria, al que no puede renunciar si pretende alcanzar los objetivos que definen a estas instituciones. La autonomía de las Universidades, a la hora de tomar decisiones, estuvo siempre considerada como la mejor manera de alentar la creatividad académica y fomentar la actitud crítica entre los universitarios (Teichler, 1994).

Ahora bien, la adquisición de un estatuto de autonomía para las Universidades no ha resuelto los problemas internos de estas instituciones. Los procesos de negociación entre los Estados y las Universidades se han ido complicando cada vez más, especialmente, por los elevados costos que supone financiar estas instituciones. Los gobiernos insisten en que las Universidades deben liberarse del Estado y ponerse a disposición de la industria, lo que significa que su gestión y toma de decisiones se lleve a cabo siguiendo los principios del mercado: calidad y competitividad. Así surge el modelo de gestión basado en resultados, hacia el cual se orientan, actualmente, las relaciones entre el Estado y la mayoría de las Universidades anglosajonas (Rekilä, 1994).

Lógicamente, las reacciones ante este modelo no se han dejado esperar. Muchos académicos insisten en señalar que tratar a las Universidades como si fuesen organizaciones industriales o comerciales entraña serios peligros. De una parte, una visión centrada en resultados a corto plazo puede dejar a un lado una serie de investigaciones teóricas que son esenciales en toda institución universitaria. De otra, la orientación de las enseñanzas al servicio del cliente puede incidir en el desarrollo de la capacidad crítica de los estudiantes y en el compromiso de los ciudadanos en la transformación de la sociedad. Ambos riesgos constituyen las dos críticas fundamentales que utilizan quienes no son partidarios de que las relaciones entre los gobiernos y las Universidades se establezcan de acuerdo con principios de «calidad, eficiencia y productividad» (Walford, 1994). Por el contrario, quienes defienden el otro punto de vista argumentan que *«es evidente que la calidad constituye el motor de la sociedad actual, y que ha sido la industria —antes que las Universidades— la principal fuerza que ha hecho avanzar y evaluar las instituciones desde esta perspectiva»* (Kogan, 1995).

Así pues, en un corto espacio de tiempo hemos pasado de un modelo de Universidad centralizada a un modelo más autónomo y, cuando aún no hemos asimilado las exigencias y consecuencias que conlleva esta autonomía, se nos presenta el concepto de «calidad total» como la alternativa irrenunciable por la que deben apostar estas instituciones en el futuro (Sherr y Teeter, 1992). La metáfora de Prometeo que utilizan Neave y Van Vught (1991) es muy apropiada para representar este tránsito. Inicialmente, las Universidades reclamaron su derecho a la autonomía porque era necesario liberar a la enseñanza superior de las cadenas del Estado y dejar la responsabilidad de forjar el destino de las instituciones en las manos de sus líderes. Ahora son los gobiernos los que insisten en que las Universidades deben liberarse de las manos del Estado y ponerse a disposición de la industria.

Este cambio de modelo en las relaciones Estado-Universidades está produciendo un fuerte impacto dentro de estas instituciones y tiene repercusiones sobre la legislación, administración, gestión y financiación por la que se regulan, al tiempo que promueve la discusión interna sobre su identidad (Shattock, 1995). La mayoría de los problemas radican en que buena parte de los miembros de las Universidades no acaban de integrar este «nuevo orden» en las relaciones entre el Estado y las Universidades. Algunos reclaman mayor autonomía en la gestión, pero siguen considerando al Estado, como el patrono. Otros consideran que las Universidades deben ser financiadas por el Estado, pero juzgan improcedente que éste ejerza su control siguiendo las leyes del mercado. En definitiva, lo que se pone de manifiesto es la existencia de un conflicto interno en la comunidad universitaria sobre cómo deben regularse estas relaciones.

Las diferencias de opiniones en relación a los procesos de toma de decisiones, a los que hemos aludido, deben interpretarse dentro del marco de este conflicto. Mientras algunos consideran que «mayo del sesenta y ocho» ha supuesto un hito en el desarrollo de nuestras instituciones, otros piensan que a partir de esta fecha comenzaron los problemas. Frente a quienes reivindican la participación en la toma de decisiones como un derecho insoslayable de cada miembro

de la institución universitaria, cada vez se oyen más voces a favor de introducir principios de racionalidad con el fin de reducir el desorden y la anarquía. Frente a unos y otros, se empieza a oír, cada día con mayor fuerza, que la calidad constituye la garantía que toda institución debe ofrecer cuando demanda mayor autonomía del Estado (Vlasceanu, 1993; Meade, 1995; Watson, 1995). Ello implica que estas instituciones deben incorporar sistemas de autorregulación y llevar a cabo una gestión interna orientada hacia resultados.

5. LA PLANIFICACIÓN Y LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL COMO PROCEDIMIENTOS DE AUTORREGULACIÓN

La clave que define el sistema de relaciones entre la Administración central y las Universidades se puede resumir en estos términos: la autonomía de las instituciones debe tener su contrapartida en el desarrollo interno de sistemas de autorregulación que permitan dar cuenta a la sociedad de los medios empleados y de los resultados alcanzados. La rendición de cuentas (accountability) nunca debe entenderse como una herramienta de control administrativo sino como un principio ético que asumen todas las instituciones que utilizan recursos públicos (Mackie, Martin y Thomson, 1995). La calidad constituye, a su vez, el objetivo prioritario que debe guiar las actividades de una institución que, por su naturaleza, está llamada a la «excelencia» (Kogan, 1995).

Generalmente, desde las Universidades se piensa que la calidad es una responsabilidad propia y que, por tanto, su evaluación debe quedar en manos de la institución (Vroeijenstijn, 1995). Sin embargo, hasta la fecha, los sistemas de autorregulación implantados en nuestras Universidades son muy débiles o prácticamente inexistentes. El modelo de gestión de estas instituciones es muy poco flexible y muy lento a la hora de incorporar estrategias propias de las organizaciones empresariales. A pesar de que durante los últimos años han experimentado un fuerte crecimiento que las ha convertido en organizaciones bastante complejas, en cambio, continúan siendo gestionadas con modelos deficitarios —ausencia de criterios gerenciales, falta de formación en la gestión de los líderes, carencia de sistemas de información interna, etc.— que no facilitan la incorporación de sistemas de autorregulación.

La planificación y la evaluación institucional constituyen los procedimientos de autorregulación más idóneos ya que permiten definir las metas, controlar la gestión, evaluar los resultados y asegurar la calidad dentro de una institución (Ball, 1990; Doyle, 1995). Cuando las Universidades no tienen establecido ningún tipo de procedimiento que permita planificar, evaluar y asegurar la calidad, se puede considerar que no han superado la etapa de indefinición en sus relaciones con el Estado, a la que hemos aludido anteriormente, lo que obliga a los gobiernos a arbitrar medidas que les permitan recabar información para tomar decisiones, especialmente las relativas a la financiación. La utilización de indicadores de rendimiento constituye el procedimiento o recurso que habitualmente se utiliza con este fin (Kells, 1990; Sizer, 1992).

Así, pues, cuando una Universidad quiere establecer procedimientos de autorregulación para asegurar la calidad, necesariamente debe introducir sistemas de planificación y evaluación paralelos. La planificación posibilita fijar las metas y objetivos a distintos niveles dentro de una organización. La evaluación constituye la herramienta que permite estimar los resultados alcanzados en función de los objetivos previstos y, en consecuencia, tomar las decisiones oportunas en relación a las propuestas de mejora. *Si no existe un plan es más difícil que la evaluación pueda tener consecuencias. De ahí que la toma de decisiones implica tanto a los sistemas de planificación de una institución como a los procedimientos de evaluación* (Borden y Banta, 1994).

La toma de decisiones en relación con estos procedimientos de autorregulación, dentro de las instituciones universitarias, se pueden plantear en distintos escenarios y/o niveles —estratégico, táctico y operativo— que, lógicamente, se implican mutuamente (Noorda y Dallinga-Hunter, 1992). Entre éstos cabe señalar:

5.1. *La planificación estratégica y los sistemas para asegurar la calidad*

Resulta obvio que toda organización debe contar con un plan a largo plazo que justifique su existencia y oriente la gestión interna. De igual modo, las Universidades deberán contar con un plan en el que se defina la filosofía que las justifica como organizaciones, las finalidades específicas que deben orientar sus actividades, así como los objetivos concretos a alcanzar y los medios y estrategias a utilizar para ello. Se trata de elaborar un marco en el que se defina la «misión» que asume esta institución dentro del contexto social, así como los «retos» con los que se halla comprometida y que deben orientar la gestión interna. Cada Universidad tiene que definir qué quiere ser y en qué aspecto pretende ser excelente y/o competitiva (De Miguel, 1995).

La elaboración de un plan estratégico constituye uno de los aspectos nucleares de los procesos de toma de decisiones en las Universidades, ya que en su ejecución debemos integrar las metas y objetivos específicos de la institución, las necesidades y oportunidades que gravitan sobre la institución desde el entorno social, y las posibilidades y recursos con que se cuenta en cada caso. La planificación estratégica constituye una herramienta que, partiendo del análisis de estos tres factores, permite que las Universidades puedan establecer prioridades y tomar decisiones coherentes con los objetivos propuestos. La elaboración de este plan no constituye una tarea exclusiva de las Universidades, reclamando necesariamente el concurso de todas las fuerzas sociales que constituyen la audiencia directa de estas instituciones.

Dentro de esta planificación estratégica uno de los puntos o aspectos que necesariamente debe constar son los sistemas que se establecen para «asegurar la calidad» dentro de la institución (Doyle, 1995). Conviene recordar que «la autorregulación incorpora la lógica y los supuestos de la perspectiva cibernética

a los procesos de toma de decisiones» (Van Vught, 1989). Ello supone que en esta planificación se deben «concretar los mecanismos internos y externos» (buffer organization) a través de los cuales se va a obtener la información pertinente que permita evaluar el funcionamiento de la institución, en relación a las metas y acciones estratégicas propuestas, así como la forma de reconducir los procesos, a la vista de las desviaciones, en relación con la planificación prevista.

5.2. La programación plurianual y los procedimientos para la evaluación institucional

Una vez que las Universidades han establecido su plan estratégico en que se señalan los fines de la institución y las metas a largo plazo, procede la elaboración de programas que, de acuerdo con las directrices generales del plan, orienten la «gestión» interna durante un marco temporal concreto. En la medida que desde el Estado se ha propiciado una política de autonomía para las Universidades, paralelamente, se considera imprescindible que cada institución elabore programaciones específicas para un determinado período temporal que permitan encauzar su funcionamiento interno, orientar el tipo de actividades que procede llevar a cabo y efectuar un control sobre la gestión realizada.

Utilizando el término programación, en sentido estricto, se podría decir que, generalmente, la mayoría de las Universidades confunden programación con la declaración de «intenciones» que los candidatos al gobierno de estas instituciones suelen formular durante el período electoral, y que no siempre se suelen traducir en objetivos prioritarios a la hora de tomar decisiones durante el mandato. Ello hace que en la mayoría de las Universidades no exista programación plurianual o, si existe, sea poco eficaz como sistema de control de la gestión universitaria. No obstante, cabe señalar que la dependencia de las Administraciones autonómicas comienza a tener efectos significativos al respecto.

En la planificación plurianual se deben especificar los procedimientos de evaluación interna y externa que permitan obtener informaciones sobre el nivel en el que se han alcanzado los objetivos previstos (eficacia), la manera en la que se han utilizado los recursos disponibles (eficiencia) y la adecuación de los resultados obtenidos a las metas consensuadas en la planificación estratégica (efectividad). La evaluación institucional posibilita llevar a cabo las tres funciones esenciales en todo proceso de autorregulación: *a)* la función informativa, en tanto que nos aporta numerosos datos sobre las entradas, los procesos y las salidas en el sistema y/o en cada una de sus unidades internas; *b)* la función de accountability (rendición de cuentas), dado que el simple hecho de la existencia de un control activa algunos factores que influyen de manera decisiva sobre los procesos de gestión, y *c)* la función de decisión, ya que, al analizar las desviaciones entre lo previsto y lo alcanzado, posibilita tomar decisiones para reconducir los procesos hacia los objetivos deseados. La utilización de procedimientos externos de evaluación incide de manera significativa sobre la calidad del sistema de autorregulación establecido (De Miguel, Mora y Rodríguez, 1991).

5.3. *Objetivos operativos y revisión de programas*

Desde un punto de vista práctico, el funcionamiento de una institución no se limita a la elaboración de un plan y una programación plurianual sino que exige, además, concretar los «objetivos operativos» de los diversos programas y servicios relacionados con la docencia, la investigación, y la gestión administrativa. La planificación plurianual cobra sentido en la medida que constituye un punto de referencia para las programaciones específicas que se llevan a cabo en los diferentes centros, programas y servicios universitarios y que enmarcan las actividades que se desarrollan diariamente dentro de la institución. Cuando no existe planificación de objetivos operativos, las decisiones intermedias pueden introducir disfuncionalidades en las diferentes estructuras universitarias que repercuten seriamente sobre los procesos y los resultados de la institución.

Un breve análisis exploratorio sobre los sistemas de planificación y evaluación que se desarrollan a este nivel permite constatar acusadas diferencias, no sólo entre distintas Universidades sino también entre los diversos centros y servicios de una misma institución, lo cual revela la carencia de autorregulación, tanto de gestión como de los procesos de la toma de decisiones. La ausencia de procesos de planificación y evaluación de las distintas unidades operativas de una institución, no sólo determina que la organización pueda ser considerada como vagamente estructurada (*loosely coupled*) sino que incide claramente sobre su eficacia y desarrollo.

Por ello, consideramos necesario que las Universidades estimulen políticas centradas en objetivos y asuman la «revisión de programas», como la estrategia de evaluación más importante para promover el proceso de autorregulación interna. La revisión de programas se define como un proceso de autoevaluación o autoestudio, centrado sobre unidades concretas de una institución, con el fin de mejorar su funcionamiento (Conrad y Wilson, 1985; De Miguel, 1995). Esencialmente, constituye un proceso de revisión interna que no aborda la institución, globalmente, sino algún aspecto concreto de la misma, relativo a la docencia (titulación, cursos de postgrado, etc.), la investigación (programas, doctorado, etc.), las unidades de gestión (centros, departamentos, etc.) o los servicios (biblioteca, centro de cálculo o unidades de gestión administrativa, etc.) con una finalidad específica: *evaluar el funcionamiento de la unidad para incidir en su mejora*. De ahí que, aunque estas revisiones deben planificarse dentro del marco global de la autorregulación de toda la organización (evaluación institucional), su aplicación y utilidad se centran sobre cada una de las unidades organizativas.

6. TOMA DE DECISIONES Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Los problemas relativos a la toma de decisiones sobre los sistemas de autorregulación no se resuelven señalando lo que se debe hacer sino también precisando las personas que son responsables de su ejecución. Para ello, resulta imprescindible identificar, dentro de las Universidades, los responsables de los

diferentes centros, programas y servicios, ya que como dice Patton (1978, p. 284), *«quienes tienen que tomar decisiones no pueden ser considerados como audiencias abstractas»*. A su vez, los gestores de las instituciones —especialmente aquellas de carácter público— tienen que aceptar su responsabilidad en relación con la toma de decisiones, comprometerse a elaborar planes de desarrollo para la institución y utilizar los resultados que se derivan de las evaluaciones en la mejora de los programas y servicios a su cargo.

En este sentido, a pesar de que todas las razones y argumentos que hemos expuesto tienen un peso evidente en la toma de decisiones, a nivel institucional, coincidimos con Patton (1981) al señalar que, *casi siempre, el factor personal es más importante que todas las demás variables de carácter estructural, organizacional o metodológico*. La toma de decisiones en el sector público supone, ante todo, un ejercicio de la «responsabilidad» que conlleva asumir un cargo. Aunque ciertamente resulta difícil definir el término responsabilidad, dada la variedad de elementos que intervienen en su configuración, según Jones (1984, p. 15), *«en medios gubernamentales una persona responsable es aquella en la que se deposita una tarea junto con la capacidad para poder llevarla a cabo... Tiene obligación de rendir cuenta de la tarea realizada, comprobándose que responde a los deseos del órgano que confiere la autorización... En caso de que no responda cabe la posibilidad de cese de la relación entre el que autoriza y el que ejecuta»*.

En el sector público, la heterogeneidad de las organizaciones, la fragmentación de las estructuras de poder y el incremento de los conflictos entre los intereses de los diversos sectores implicados, determina que cada vez sea más difícil definir con claridad quién debe asumir la responsabilidad y ante quién hay que sentirse responsable. De igual modo, en las instituciones educativas existe la tendencia a que este compromiso se diluya entre los miembros de los diversos órganos y estamentos, de forma que nadie se considera finalmente responsable de la toma de decisiones.

Entendemos que se debe contrarrestar esta tendencia y exigir a los cargos que asuman la toma de decisiones que conlleva las tareas que se les encomienda. La planificación y la evaluación institucional constituyen las «políticas de gestión» básicas de toda organización que debe decidir y que, por tanto, deben llevar a cabo quienes ostentan «responsabilidades» en la gestión y control de las instituciones. Igualmente, quienes nombran estos cargos tienen una responsabilidad política en relación con la gestión que llevan a cabo estas personas, a las que pueden destituir por incumplimiento. El problema radica en identificar las responsabilidades que comprometen en cada caso a los diversos órganos unipersonales y colegiados dentro de nuestras instituciones. En definitiva, determinar quiénes son los responsables de la toma de decisiones en relación con los sistemas de autorregulación a los que hemos aludido anteriormente.

En nuestro caso, la elaboración del plan estratégico de una Universidad, dado que una de sus características esenciales es ofrecer respuestas a las necesidades del entorno social, lógicamente no puede quedar circunscrito al ámbito interno de la misma. Ello, necesariamente, reclama el concurso y participación de toda

la audiencia implicada en la institución universitaria y determina que sea el Consejo Social de las Universidades, el órgano a quien corresponda la «responsabilidad de la gestión» de dicho plan. El Consejo Social, definido en la LRU como el «órgano de participación de la sociedad en la Universidad», deberá ser quien asuma la decisión de elaborar, aplicar y controlar el plan estratégico en cada institución. La responsabilidad política sobre dicho plan corresponde al gobierno de la Comunidad Autónoma que es quien regula sus funciones, así como el nombramiento del presidente y demás miembros de dicho Consejo.

La elaboración de la programación plurianual, legalmente corresponde a la Junta de Gobierno de la Universidad, tal como se establece en el artículo 14 de la LRU. No obstante, hemos señalado que, habitualmente, tales programaciones no se realizan en sentido estricto y que, en la práctica, las decisiones al respecto se suelen confundir con la declaración de intenciones que un determinado equipo de gobierno propone durante el período electoral. El Consejo Social y el Claustro Universitario tienen la «responsabilidad política» para exigir que se elabore y evalúe, interna y externamente, dicha programación plurianual, ya que de ellos depende su aprobación.

A nivel operativo, la responsabilidad en la toma de decisiones debe ser asumida por la persona a la que se le encomienda la gestión de un determinado programa, servicio o unidad dentro de la institución. El director de un centro, departamento o servicio universitario, es responsable tanto de su funcionamiento como de la toma de decisiones para su mejora. Una gestión eficiente resulta inútil si no se consiguen los objetivos esperados. Uno de éstos, debe ser establecer los medios para asegurar la mejora en la organización y funcionamiento de la unidad que tiene a su cargo. De no hacerlo, esta responsabilidad recae automáticamente sobre el órgano colegiado –Junta de Facultad, Consejo de Departamento o Instituto, etc.– que lo ha nombrado, dado que ostenta la responsabilidad política sobre dicha unidad o servicio.

Así, pues, las responsabilidades en relación con la toma de decisiones están claramente establecidas en nuestra normativa. El problema es la falta de compromiso personal para que las cosas funcionen de otra manera. De ello son responsables no sólo quienes ostentan cargos sino todos los miembros de la comunidad universitaria. Mientras que la «cultura de la calidad» no constituya un compromiso individual de cada estudiante, profesor o trabajador dentro de la institución, difícilmente se podrá superar la «inercia» con que actualmente se gobiernan nuestras Universidades (Kogan, 1995). Hoy nadie pone en duda que la calidad es la fuerza que conduce hacia la sociedad del futuro. Las instituciones universitarias no pueden quedar al margen de esta tendencia, al contrario, deberían promoverla.

Resumiendo, la situación de cambio que atraviesa las relaciones entre el Estado y las Universidades obliga a estas instituciones a establecer sistemas de autorregulación que permitan mantener un equilibrio razonable entre autonomía y accountability. La planificación y la evaluación institucional constituyen las

herramientas que facilitan los procesos de autorregulación y permiten asegurar la calidad dentro de las Universidades. Para que esto sea posible, es necesario analizar la forma de llevar a cabo los procesos de toma de decisiones, dado que constituyen la clave para introducir políticas de calidad y transparencia. Ahora bien, cambiar el modelo de toma de decisiones exige, de una parte, la clarificación y compromiso de toda la comunidad universitaria sobre las metas y sistemas de gobierno que demanda la sociedad actual a estas instituciones y, de otra, la aceptación por las personas que desempeñan funciones de gobierno, de su responsabilidad en la toma de decisiones que son de su competencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALKIN, M. (1972): «Evaluation Theory and Development», en WEIS, C., *Evaluating Action Programs*. Boston, Allyn Bacon.
- BALDRIDGE, J. *et al.* (1977): «Alternative models of Governance in Higher Education», en RILEY, G. y BALDRIDGE, J. (eds.), *Governing Academic Organizations: New problems-New Perspectives*. Berkeley, McCutchan.
- BALL, C. (1990): *Politics and policy making in education*. New York, Routledge.
- BERG, C. (1993): «University autonomy and quality assurance». *Higher Education in Europe*, 18 (3), pp. 18-27.
- BESS, J. L. (ed.) (1988): *Collegiality and bureaucracy in the modern University*. New York, Teachers College Press, Columbia University.
- BORDEN, V. y BANTA, T. (1994): *Using Performance Indicators to Guide Strategic Decision Making, New Directions for Institutional Research*. Oxford, Jossey-Bass.
- CLARK, B. (ed.) (1984): *Perspectives on Higher Education*. Berkeley, University of California Press.
- CONRAD, C. y WILSON, R. (1985): *Academic Program Reviews*. Washington, ASHE-ERIC Higher Education, Report n.º 5.
- DE MIGUEL, M. (1995): «Revisión de programas académicos e innovación en la Enseñanza Superior». *Revista de Educación*, 307, pp. 427-454.
- DE MIGUEL, M.; MORA, J. y RODRÍGUEZ, S. (eds.) (1991): *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid, Consejo de Universidades/MEC.
- DOYLE, K. J. (1995): «Integrating performance measurement and quality assurance in the university planning process». *Tertiary Education and Management*, 1 (1), pp. 58-61.
- ESTLER, S. (1988): «Decision Making», en BOYAN, N. (ed.), *Handbook Research on Educational Administration*. New York, Longman.
- EWELL, P. T. (1989): *Enhancing Information Use in Decision Making. New Directions for Institutional Research*. Oxford, Jossey-Bass.

- FOSTER, W. (1986): *The reconstruction of leadership*. Victoria, Deakin University.
- JONES, G. W. (1984): «Responsibility in Government», en HOPWOOD, A. y TOMKINS, C., *Issues in public sector accounting*. Oxford, Philip Allan.
- KELLS, H. P. (1990): *The development of performance indicators for higher education. A compendium for eleven countries*. Paris, OCDE.
- (1992): *Self-Regulation of Higher Education*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- KOGAN, M. (1995): «Keynote speeches at the twelfth general conference of IMHE member institutions». *Higher Education Management*, 7 (2), pp. 151-155.
- KONRAD, H. (1995): «State and University. The austrian example». *Higher Education Management*, 7 (2), pp. 165-170.
- MACKIE, D.; MÁRTIN, J. y THOMSON, K. (1995): «Autonomy versus accountability». *Tertiary Education and Management*, 1 (1), pp. 62-71.
- MEADE, P. (1995): «Managing quality by devolution». *Higher Education Management*, 7 (1), pp. 63-80.
- MOSES, I. (1993): «The development of knowledge and skills of academic staff». *Higher Education Management*, 5 (2), pp. 173-190.
- NEAVE, G. y VAN VUGHT, F. (1994): *Prometeo encadenado*. Barcelona, Gedisa.
- NOORDAS, S. y DALLINGA-HUNTER, C. (1992): «Information in support of decision makers in higher education». *Higher Education Management*, 4 (3), pp. 183-271.
- PATTON, M. (1978): *Utilization-Focused Evaluation*. Beverly Hills, Sage.
- (1981): *Creative Evaluation*. Beverly Hills, Sage.
- REKILA, E. (1994): «Target-oriented management decentralised decision-making, cut-backs what's happening in finnish higher education». *Higher Education Management*, 6 (3), pp. 377-389.
- SHEELER, J. (1994), citado por WORGAN, P. (1995): «The changing relationship between the state and higher education in the Czech Republic». *Higher Education Management*, 7 (2), pp. 241-252.
- SHATTOCK, M. (1995): «The University of the future». *Higher Education Management*, 7 (2), pp. 157-163.
- SHERR, L. y TEETER, D. (eds.) (1992): *Total Quality Management in Higher Education. New Directions for Higher Education*. Oxford, Jossey-Bass.
- SIZER, J. (1992): «Le role des indicateurs de performance dans les relations entre les pouvoirs publics et établissements d'enseignement superieur». *Gestion de l'Enseignement Supérieur*, 4 (2), pp. 47-50.

- SMITH, W. y PETERSON, M. (1990): *Liderazgo, Organizaciones y Cultura*. Madrid, Pirámide.
- STUFFLEBEAM, D. et al. (1971): *Educational Evaluation and Decision Making*. Itasca III, Peacock.
- TEICHLER, U. (1994): «Las relaciones Estado y educación superior en la República Federal Alemana», en NEAVE, G. y VAN VUGHT, F., *Prometeo encadenado*. Barcelona, Gedisa.
- VALIMAA, J. (1994): «Academics on assessment and the peer review finnish experience». *Higher Education Management*, 6 (3), pp. 391-408.
- VAN VUGHT, F. (1991): «A public administration perspective on the study of Higher Education». *Higher Education in Europe*, 16 (3), pp. 57-77.
- WATSON, D. (1995): «Quality Assurance in British Universities: Systems and Outcomes». *Higher Education Management*, 7 (1), pp. 25-38.
- WALFORD, G. (1994): «La cambiante relación entre el Gobierno y la educación superior en Gran Bretaña», en NEAVE, G. y VAN VUGHT, F., *Prometeo encadenado*. Barcelona, Gedisa.
- VLASCEANU, L. (1993): «Quality Assurance: Issues and policy implications». *Higher Education in Europe*, 18 (3), pp. 27-41.
- VROEIJENSTIJN, A. I. (1995): *Improvement and Accountability. Navigating between Scylla and Charybdis*. London, Jessica Kingsley.