

LOS PROBLEMAS DE AUTORIDAD EN LA UNIVERSIDAD PUBLICA: LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA *

“La ciencia es exploración, apuesta y aventura.
Difícilmente se ajusta a los planos bonitos, los mapas
detallados y a la planificación central.”

(Herbert A. Simon, 1964.)

Los años ochentas no han sido fáciles para las instituciones públicas. Los costosísimos errores de las políticas económicas y sociales del gobierno federal provocaron en muchos la desilusión de lo estatal-gubernamental. Los yerros de las decisiones del gobierno fueron atribuidos al autoritarismo del sistema político mexicano, y ya no a factores exógenos incontrolables o a malos cálculos y peor gestión del aparato ejecutivo. La fuerte reivindicación reciente de la democracia se interpretó y presentó como necesario control del gobierno federal y como el procedimiento político para evitar o corregir los errores de gobierno.

La actitud generalizada de desilusión de lo estatal-gubernamental fue fértil terreno para que se desarrollaran las críticas neoconservadoras contra el estado social, asistencial, popular(ista), interventor. Se denunció el grosor, la extensión, la “obesidad” del Estado, no en nombre de una cultura política de las libertades individuales (no inexistente pero sí poco acendrada en nuestra sociedad), sino a causa de la comprobable “ineficiencia del sector público”. De golpe, lo privado fue proclamado virtuoso, creativo, eficiente, mientras lo público fue sinónimo de incompetente, improductivo, dispendioso... El significado de lo público, tradicionalmente tan ambiguo y limitado en nuestra cultura política, tuvo entonces un mal renacimiento. Fue sinónimo de ineficiencia. Después de recortes de programas y presupuestos gubernamentales, despido de burócratas y venta de empresas paraestatales, se llegó a las universidades públicas. Lo sorprendente fue que el enjuiciamiento a la universidad pública surgiera desde el gobierno federal mismo. Las universidades, movidas por su tradición de autocrítica, por razones de moralidad institucional o por simple cálculo político de sobrevivencia, procedieron entusiastamente a enlistar sus defectos, incumplimientos, fracasos y a explicarlos con un diagnóstico unidimensional que imputaba todos los “males” a conductas impropias de los universitarios. Se volvió lugar común considerar a la universidad pública como zona de desastre. Se procedió entonces a la tarea del rescate a través de diseños de reformas llamadas académicas, pero que podrían también ser entendidas polémicamente como reformas económicas, por cuanto todas las correcciones e innovaciones conducían a abatir el gasto público en la educación superior.

Los primeros movimientos evitaron plantearse la cuestión de la reforma institucional de la universidad, abordando la reforma académica sin relación con la organización institucional. Una posición muy diferente a la de la sociedad mexicana en su examen del estado. En los años ochentas el cuestionamiento inicial de las políticas gubernamentales terminó congruentemente por criticar a la misma estructura del gobierno-estado. La reivindicación de la democracia entendió ir más allá de los incumplimientos de los programas gubernamentales y de las ineficiencias de la agencia de gobierno. Ubicó la raíz del problema en la misma estructura política y en el régimen legal que, promoviendo y sancionando el autoritarismo, ocasionaba los fatídicos errores de las políticas gubernamentales. Ejemplo de esta actitud fueron las reformas electorales, la liberalización de la opinión pública, los intentos de planeación democrática, los avances de la competición política entre partidos, los pronunciamientos por la descentralización del gobierno y el énfasis en la institución municipal. Una operación semejante no sucedió en la universidad pública. Rectores y universitarios han criticado las fallas, distorsiones e ineficiencias de las actividades docentes y de investigación. Han llegado a considerar que cambios en los reglamentos y en los procesos administrativos inducirían conductas nuevas que corregirían

*Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

las anomalías improductivas. Pero la estructura de gobierno y de administración de la universidad no fue cuestionada ni a ellas se imputaron las ineficiencias y deformidades institucionales. Hasta que entran en el escenario los movimientos magisteriales y estudiantiles independientes se comienza a plantear la cuestión crucial del régimen universitario y el modelo de organización de la universidad. Aparece entonces la demanda de “democratización”, “desburocratización”. Enfrentamientos de concepciones e intereses, junto con confusiones conceptuales, han ocasionado que la petición de reforma institucional sea entendida como “cuestión política” y no como componente de la “cuestión académica”.

El presupuesto de este escrito es la idea de que no puede haber reforma académica sin reconsiderar la relación de la autoridad universitaria con la comunidad de maestros y alumnos. Por tanto, el reordenamiento institucional y organizativo de la universidad es condición necesaria para la reactivación académica. Para desarrollar esta tesis se procederá, primero, a recordar la conceptualización teórica de “autoridad” (“relación de poder legítima”). Desde esta definición se pasa a entender a la autoridad como “institución legal” y “organización administrativa”. Se afirmará entonces que hay “problemas (crisis) de legitimidad” en la dimensión institucional de la autoridad, cuando hay más conflictos que regulaciones, es decir, cuando el mismo marco normativo de la institución es incapaz de regular y pacificar los conflictos que aparecen en ella y que las mismas normas provocan por causa de sus vacíos, ambigüedades, contradicciones y restricciones legales. Se afirmará también que hay “problemas (crisis) de racionalidad” en la dimensión administrativa de la autoridad, cuando hay más problemas que soluciones, es decir, cuando la misma estructura burocrática de la autoridad es incapaz de resolver los problemas relacionados con la realización de los fines colectivos de la organización, debido a decisiones técnicas carentes de eficacia y debido a la instalación de procedimientos de control vertical en lugar de colaboración y aprendizaje colectivo.¹

En este escrito se dejará de lado la consideración sobre la “crisis” de la universidad como institución social de producción y transmisión del conocimiento y que, en las últimas décadas, ha sido imputada a diferentes procesos externos e internos a ella. Las causas multicitadas han sido su “politización” (alineamiento gubernamental o enfrentamiento estatal vía partidista o vía movimientos sociales del estudiantado y magisterio. . .), su “masificación” (aumento rápido de la población estudiantil, particularmente la de origen sociocultural inferior; asalariamiento y sindicalización del personal académico y administrativo; desequilibrio entre la demanda escolar y la oferta institucional de recursos humanos, educativos y materiales. . .), su desarticulación o su destiempo con los requerimientos científicos, tecnológicos y profesionales del proceso productivo y del mercado de trabajo (del “desarrollo nacional” en los países latinoamericanos) . Más radicalmente, se ha imputado la crisis universitaria a la creciente pérdida de relevancia de la universidad en la producción del conocimiento mundial significativo (la universidad como lugar de transmisión de información más que de conocimiento, sitio de capacitación y entrenamiento profesional más que de generación de teoría y tecnología. . .).

Dentro de este marco mayor se ha ubicado la “crisis” de autoridad de las universidades. La crisis de autoridad ha sido frecuentemente considerada como el efecto final en el que fatalmente rematan los procesos antes citados; o bien, a la inversa se ha considerado que la deslegitimación e ineptitud de las autoridades -por lo que hicieron y dejaron de hacer- han sido la causa que desató tales efectos perversos. Se habla entonces de rectores y directores injustamente destituidos por la politización del estudiantado, por los movimientos sindicales, por la intervención gubernamental en los asuntos internos. . . O se cita la galería de rectores y directores, desprevenidos, pusilánimes o incompetentes, que no supieron barruntar, plantear o afrontar los problemas institucionales que generaban, por ejemplo, el aumento vertiginoso de la matrícula, el rezago de los programas de estudios respecto de los requerimientos para el desarrollo, el pobre equipamiento para la investigación, la intromisión del gobierno y los partidos políticos en la vida académica, el desempleo de sus egresados . . .

¹Para una teorización de las crisis de legitimidad, racionalidad, motivación e identidad, ver: J. Habermas, Problemas de legitimación del capitalismo tardío, 1975, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.

1. La noción de autoridad

Se asume como consistente la definición politológica weberiana de autoridad como la “relación de poder legítima” dentro de una asociación. Y, dicho con mayor precisión, como la relación social de poder que se fundamenta en “creencias de legitimidad” colectivamente compartida. Por extensión se llama autoridad al sujeto titular y activo de tal relación. Cuando se trata de sistemas de acción colectiva, de asociaciones, la autoridad es entonces la instancia cuya toma de decisión respecto de un determinado asunto de interés general, por ser apreciada como legítima, se vuelve vinculante, imperativa, obligatoria (“máxima de conducta”) para todos los miembros de la asociación. La autoridad, en cuanto relación de poder constitutiva de una asociación, está en función de la realización de los fines colectivos (existe para “poder” realizar los fines colectivos). Y en cuanto relación legítima de poder, se basa en determinadas creencias de legitimidad que son generales y acendradas y que suelen también ser argumentadas en su validez.

En cuanto poder o mando dirigido a la realización de los fines colectivos, la autoridad es (genera, forma parte de) una organización para tomar e implantar las decisiones instrumentales pertinentes y eficaces. En cuanto poder o mando legítimo, la autoridad es (genera, forma parte de) una organización que, en conformidad con las creencias vigentes de legitimidad, regula normativamente, por un lado, los procesos de ingreso y pertenencia al grupo, así como el tipo de interacciones lícitas dentro de él y, por el otro, la obtención, el ejercicio, el ámbito y la pérdida del poder decisorio colectivamente vinculante. La primera dimensión de la autoridad relativa a las decisiones orientadas a la realización de los fines colectivos, será llamada convencionalmente la organización administrativa o simplemente la “organización”. La segunda, la relativa a la legitimidad del mando, será llamada simplemente la “institución” y también, más específicamente, el “régimen” o la “estructura de gobierno”, cuando se trata de las normas relativas a las formas de obtener, conservar, ejercer y perder el mando colectivo.

En la dimensión de la institución (legal), se pone el énfasis en el carácter normado de la acción colectiva y, por lo que respecta particularmente a la autoridad, se acentúa la legitimidad de su titularidad y de sus decisiones. En la dimensión de la organización (administrativa) se pone el énfasis en la distribución, diferenciación e interdependencia de la acción colectiva y, por lo que respecta a la autoridad, se acentúan los actos de dirección y coordinación de las actividades que conlleva la toma de ejecución de las decisiones colectivamente vinculantes. En la modernidad, la “organización” tiende a seguir reglas técnicas derivadas de enunciados causales empíricamente probados. La “institución” se ordena según normas jurídicas en el sentido de normas que son universales y abstractas, dotadas de colectividad para garantizar su vigencia, que fueron deliberadamente establecidas con el fin de hacer respetar los valores (fines) fundamentales de la asociación y que son argumentables con referencia a tales valores.

Así como toda forma de asociación colectiva existe hoy simultáneamente como una organización de actividades bajo reglas comunes, así también la autoridad se presenta como institución legal y organización administrativa. Son sus dos realidades constitutivas. No obstante que la institucionalidad legal y la organización administrativa de la autoridad se orienten según diversos criterios de validez (la prueba de causación de los enunciados que sustentan la decisión o la argumentabilidad racional de los valores, fines y medios que orientan la decisión), en la vida real empero forman una unidad. Los actos de autoridad reclaman simultánea o sucesivamente la validez legal para su derecho de decidir y la validez científico-técnica para la pretensión de idoneidad y eficacia de sus decisiones. Por ello, la legitimidad cabal, entera, de una autoridad descansa a la par en la corrección legal y técnica de las decisiones. Toda decisión de autoridad tiene una doble dimensión, la legal y la técnica. Por ello, también, los problemas (la crisis) de autoridad tenderán a ubicarse simultánea o sucesivamente en esas dos dimensiones básicas: por ilegalidad y/o torpeza de mando, por arbitrariedad y/o por error, por autoritarismo y/o por amateurismo. Podrán suceder entonces problemas (crisis) de legitimidad y problemas (crisis) de racionalidad, respectivamente. Cuando las decisiones ilegales y/o ineficaces despliegan todas sus consecuencias, es altamente probable la aparición de problemas (crisis) de motivación entre los miembros de la asociación. La desmotivación, al privar de energía a las interacciones y los intercambios dentro de la asociación, puede rematar finalmente en situaciones amenazadoras para la identidad de la institución-organización, en problemas (crisis) de identidad.

2. La dimensión institucional de la autoridad universitaria

No obstante que la universidad es una institución de saber, ella también es una institución de poder (legítimo), jerárquica, escalonada por rangos, en la que existen relaciones de mando y obediencia. Es plausible nuestra tendencia a pensar la universidad como una comunidad cohesionada por el valor incondicional del conocimiento o como una comunidad en la que las únicas distinciones de rango son las determinadas por los grados del saber. Pero esta idea claustral, gremial, colegial de universidad, si bien puede ser una poderosa “idea regulativa”, no puede ocultar ni extinguir el hecho real de que existen “rectores”, “directores”, “consejeros”. . . y que éstos son todos figuras de autoridad, de mando, con poder decisional vinculante sobre las conductas de maestros, estudiantes y trabajadores. El que se les llame “autoridades académicas” quiere decir única o principalmente que la titularidad de su mando sobre los asuntos universitarios, inclusive los estrictamente académicos, es legalmente correcta. Si adicionalmente se quiere denotar con ello un liderazgo estricta y genuinamente académico, un “magisterio” basado en la probada excelencia de la obra de docencia e investigación, se introduce una condición de legitimidad pertinente y hasta éticamente constructiva, pero insuficiente y hasta innecesaria de acuerdo con los términos del cuerpo legal de una universidad dada. En suma, la “comunidad universitaria”, además de ser “academia”, “escuela”, “seminario”, “simposio”, es también “régimen” y “jerarquía”, “gobierno” y “rectoría”.

La cuestión en torno de la autoridad universitaria no puede restringirse a la conducta de su (s) titular (es). Incluye intrínseca y necesariamente la estructura legal de gobierno de la universidad, el régimen universitario, en cuyo marco se recortan los titulares. En efecto, la producción del titular de la autoridad, el ámbito de su decisión, el periodo de su mando, las condiciones para su impugnación y destitución, no son de ningún modo iniciativas libres, sino que están predeterminadas por el sistema de normas jurídicas que definen la existencia, índole, alcance y entrelazamiento de las relaciones de poder-obediencia en la universidad. Este sistema institucionalizado de normas y relaciones de autoridad, dentro y bajo el cual se configuran y actúan los titulares regula la competición por y la competencia de la autoridad. Por consiguiente, determina la forma válida de generar a los decisores y a las decisiones vinculantes de la organización universitaria.

Hay entonces dos maneras de entender los problemas de autoridad en la universidad. Hay un sentido inmediato y amplio, que alude a la crisis de los titulares, de sus estilos personales (psicología) de gobernar y de sus equipos de gestión; y un sentido estricto y profundo, que alude a los problemas y quizá a la crisis del régimen institucional, de la estructura legal del gobierno universitario. Aunque es necesario mantener distintos estos dos aspectos/momentos críticos, es también claro que bajo ciertas circunstancias la recurrente crisis del titular termina por ser síntoma de crisis institucional de la universidad.

Muchos son los tipos y casos de “crisis” de autoridad de titulares que no acarrearán una crisis institucional. La remoción del titular anómico es suficiente en estos casos para reponer el funcionamiento y desarrollo institucional. El “principio de Peter”, que atañe a la carrera de los individuos, no es todavía el principio explicativo de los límites de la acción institucional. Como se tiende empero a pensar que los problemas y los conflictos irrumpen a causa de las conductas particulares de los sujetos empíricos de autoridad, pero no a causa de la estructura objetiva y general de la institución universitaria, se suele también menospreciar su impacto negativo. Sin embargo, los groseros “vicios privados” de las autoridades universitarias suelen ocurrir con demasiada frecuencia y ocasionan males de ardua corrección. Engendran conflictos intestinos, dividen comunidades, dismantelan trabajos colectivos de años, desalientan iniciativas y derrotan esperanzas. . . Por ello deben ser explícitamente denunciados como vicios, además de ser empíricamente explicados en su acontecer. Normalmente tienen que ver mucho con el entorno político-estatal en el que la universidad está inserta y con la cultura políticoadministrativa dominante (y rezagada) de una sociedad, la cual llega a infiltrar el modo de entender, regular y ejercer la autoridad universitaria.² Se trata ordinariamente de vicios que se anidan en la elección y designación de las autoridades y, por otro lado, de vicios que infiltran el ejercicio de su gobierno. Este mundo de vicios queda al descubierto en las innumerables experiencias de candidaturas y nombramientos gobernados por la lógica de favores, propia del “nepotismo”, el “amiguismo”, la “clientela”, el “grupo”, la “generación”, el “partido”. . . También queda exhibidos en los actos de arbitrariedad, ignorancia, parcialidad, corrupción, exclusión y persecución de (supuestos) adversarios. . . ,

que ocurren durante su periodo de gobierno.

en la elección y designación de las autoridades y, por otro lado, de vicios que infiltran el ejercicio de su gobierno. Este mundo de vicios queda al descubierto en las innumerables experiencias de candidaturas y nombramientos gobernados por la lógica de favores, propia del “nepotismo”, el “amiguismo”, la “clientela”, el “grupo”, la “generación”, el “partido”... También quedan exhibidos en los actos de arbitrariedad, ignorancia, parcialidad, corrupción, exclusión y persecución de (supuestos) adversarios... que ocurren durante su periodo de gobierno.

Aunque de ordinario estas conductas suelen salvar las apariencias, tratando de abrigarse en los requisitos legales de la autoridad formal, es inocultable que el ascenso a la titularidad del mando universitario y la permanencia en el cargo descansan de hecho en otras relaciones de poder que se han ido tejiendo silenciosamente dentro de la institución y que han logrado alcanzar mayor fuerza y significado entre los miembros interesados en la obtención de posiciones de autoridad o de administración. Estas relaciones, aunque no suelen ser ordinariamente de conocimiento público ni ofenden notoriamente la legalidad, quedan empero fuera de todo ordenamiento legal. La coexistencia de dos estructuras de poder, la de derecho y la de hecho, introduce una suerte de “legitimidad” paralela, subterránea y secreta, extremadamente vital para el “círculo de los notables” pero letal para la cohesión, dedicación y energía de la universidad. Tarde o temprano tiene el efecto de erosionar la soberanía y carácter público de la legalidad institucional y termina por socavar las creencias de legitimidad de una comunidad. Esta situación, sobre todo si frecuente y prolongada, ocasiona “problemas (crisis) de motivación”, que suelen manifestarse en el creciente desinterés del personal académico por representar, participar, opinar, competir, hacerse cargo de asuntos colectivos... Se manifiestan también en el cultivo de actitudes cínicas y de simulación. Para otros universitarios es preferible abandonar la universidad.

Sin embargo -y esto es lo que importa subrayar-, los errores mortales de las autoridades en sus tomas de decisión pueden y suelen estar causalmente relacionadas con la forma misma de la institucionalidad de la universidad y, en particular, con la forma de su institucionalidad política, la que atañe al régimen o estructura de gobierno. Aquí el problema ya no consiste en el hecho de que el cuerpo de normas jurídicas se subordine a otras normas de poder ocultas o en el hecho de que las normas sean abiertamente incumplidas. El problema se centra en el mismo “gobierno de leyes” y no el “gobierno de hombres”. Reside ahora en el hecho de que la normatividad universitaria pierde significado y consenso, por cuanto se muestra incapaz de generar entre los universitarios la integración, el entendimiento, el acuerdo, la estabilidad. Se ha vuelto incapaz de prevenir o resolver conflictos, de sustentar y alimentar la identidad de la institución. Esta peligrosa situación significa concretamente, por un lado, que los valores y fines por y para los cuales existe la universidad, en los que las normas se basan y se justifican racionalmente, ya no parecen tener expresión, realidad, vitalidad, efectividad en las normas mismas (leyes, estatutos, reglamentos), así como están formuladas e interpretadas. Por otro lado, puede significar que las relaciones de poder, cuya competición y competencia en la organización entendían la norma regular, con el fin de ordenar y pacificar la institución toda, terminan por rebasar leyes, disposiciones y reglamentos, desencadenando enfrentamientos ya no arbitrarios institucionalmente.

El cuestionamiento de las normas universitarias, de su sentido institucional y de su eficacia reguladora, aparece cuando se comienza a generalizar la opinión (argumentable, comprobable) de que las actividades de docencia, investigación y difusión del conocimiento, así como están prescritas por las normas vigentes, no guardan una relación causal necesaria con la realización de los fines que persiguen ni tampoco una relación de obligatoriedad incondicional con los valores de fondo que las inspiran y sustentan (el valor del conocimiento verdadero, objetivo, y el de la libertad racional, junto con el universo de actitudes valiosas que de ellos se derivan, tales como la libertad de cátedra e investigación, el diálogo argumentado, la tolerancia, el entendimiento razonado...). A la inversa, las conductas prescritas son probadamente inferiores en pertinencia y eficacia a otras opciones de comportamiento o contradicen y limitan los valores

²Es notorio el estilo “presidencial” de las autoridades universitarias. El lapsus jurídico-político del “jefe nato” se refuerza con la expectativa de numerosos universitarios por el advenimiento del “gran rector” que lleve a cabo la “reforma universitaria” resolutoria.

que están a la raíz de la voluntad por cultivar colectivamente el conocimiento. En el primer caso, se trata de una crítica de carácter técnico-instrumental contra la reglamentación, mostrando su ineficacia para la realización de los fines institucionales. En el segundo, se cuestiona su pretensión de ser expresiva de la imperatividad de los valores de racionalidad y libertad que sustentan la preservación, búsqueda, invención, difusión, enseñanza del conocimiento genuino. Se cuestiona, en suma, la eficacia causal y/o el deber-ser de las leyes y reglamentos, las dos fuentes de su pretensión de obligatoriedad colectiva. Para la crítica de la legalidad se procede, respectivamente, a mostrar su incorrección técnica (“falsación”), ofreciendo explicaciones causales alternativas, y/o a mostrar su incorrección valorativa, ofreciendo otras deducciones ético-jurídicas de mayor congruencia con los valores fundantes de la actividad universitaria.

Muchos podrían ser los ejemplos de esta probable situación institucional. Para descubrir los defectos técnicos y valorativos de una legislación universitaria, basta dar una mirada analítica a las diversas normas legales que determinan las condiciones de pertenencia a la institución universitaria (reglas de ingreso, promoción y definitividad del personal académico; reglas de ingreso, permanencia y egreso de estudiantes. . .), las condiciones de interacción dentro de la comunidad (reglas de rendimiento e intercambio entre estudiantes y maestros, académicos y autoridades, académicos y trabajadores. . .), las condiciones de connotación por los cargos de autoridad (reglas para la producción de los decisores legítimos) y el ámbito de competencia de los cargos de autoridad (reglas para la determinación de las materias de decisión legítima y reglas para la participación de los universitarios en la producción de las decisiones). El análisis haría manifiesto no sólo la improcedencia técnica y la coartación valorativa de los reglamentos, sino también los vacíos, las ambigüedades, las contradicciones y las neutralizaciones presentes en el cuerpo legal universitario.

El análisis técnico y valorativo de la legislación concluiría, a manera de ejemplo, que determinados reglamentos de acreditación y titulación de estudiantes no sólo lesionan la libertad de docencia e investigación (rigidez conductual en programas de asignatura, obligatoriedad unilateral de bibliografías, rigidez indiferenciada de exámenes departamentales. . .), sino que descansan en supuestos pedagógicos científicamente dudosos y empíricamente inoperantes. Determinados reglamentos de ingreso, promoción y definitividad de los académicos no sólo son restrictivos de los valores universitarios de la participación comunitaria (valor de la autonomía), de la calificación y el mérito académico, sino que introducen pruebas de idoneidad y progreso académico, enteramente discutibles o falseables en sus criterios de evaluación de aptitudes y rendimientos. O simplemente se descubriría que no existe disposición alguna que regule la contratación de los cuadros altos y medios del personal directivo de confianza, precisen su ámbito y procedimientos de autoridad y defina los modos obligatorios de relación de las autoridades y burocracias con los docentes, investigadores y estudiantes.

Cuando el “gobierno de leyes” frustra la expansión de sus valores de soporte y la realización de los fines colectivos, es obvio que las mismas leyes ocasionarán conflictos, serán incapaces de depurarlos y solucionarlos padeciendo procesos de deslegitimación irreversible. Esta situación crítica puede ser definida como aquella en la que la institución enfrenta conflictos en sus interacciones e intercambios, que las normas ya no pueden regular y pacificar, restituyendo la integración social. Ello suele suceder cuando hay más conflictos que regulaciones y, más profundamente, cuando este desequilibrio normativo es imputable de manera principal a la arquitectura de las normas mismas en los términos de su formulación vigente.

Pero la deslegitimación más turbulenta y peligrosa de la ley universitaria tiene lugar en el momento en que las normas ya no logran regular las conductas y las relaciones de poder que se enfrentan en el seno de la universidad. El caso crucial es el que concierne a las reglas que presiden la producción de los decisores y de las decisiones colectivamente vinculantes. Cuando los estatutos tienden drásticamente a limitar la libertad de acción de los universitarios gobernados (límites de participación, representación, opinión, elección, petición, impugnación, crítica) y, a la inversa, amplían la libertad de movimiento y decisión de las autoridades (en los procesos de elección, designación, contratación de funcionarios y autoridades; en materias financieras, académicas, laborales) casi hasta la frontera de la total discrecionalidad sin obligación de dar cuenta de sus actos a la universidad de los maestros y alumnos, entonces el conflicto está virtualmente inscrito en la norma misma y sólo a la espera de la oportunidad propicia para desplegarse

manifiesta y rudamente.

El fogón del conflicto no arbitrable institucionalmente, por cuanto suscitado por la misma institucionalidad legal, yace en la magnitud de las limitaciones que grandes núcleos de población universitaria padecen en el ejercicio de sus libertades académicas (de docencia, investigación, expresión, opinión ...) y de sus libertades “políticas” (de representación, elección, participación, opinión ...). Es institucionalmente desestabilizadora la restricción reglamentaria de las libertades académicas y, en particular, de las libertades políticas en el punto aludido de la competición por y la competencia de las autoridades universitarias. Una institucionalidad legal que formula y sanciona una subordinación general de los universitarios a centros de autoridad excluyentes, sin determinar contrapesos y controles, es un contrasentido de la acción universitaria, guiada por la libertad y el razonamiento, la pregunta y la búsqueda, la iniciativa y el involucramiento.

Frecuentemente se ha opuesto la Academia a la Burocracia. Se puede hablar también, más radical y decisivamente, de una oposición entre legalidad y academia. Esto acontece, cuando rigen reglamentos no racionalmente sustentables, es decir, cuando es inverificable la pretendida eficacia causal de las conductas prescritas para la realización de fines colectivos y cuando no es argumentable desde los valores fundamentales su pretensión de exclusiva imperatividad. La situación empeora, cuando el cuerpo lega; extiende el ámbito de facultades decisorias de las autoridades, hasta el punto que los errores técnicos y las restricciones valorativas de sus decisiones solitarias quedan sin responsabilidad legal, sin sanción institucional. Limitaciones infundadas de las libertades, así como reglamentaciones inargumentables racionalmente, derrotan las actitudes de fondo de los universitarios y la razón de ser de la universidad. Lamentablemente mucha legalidad universitaria es la sanción jurídica de la discrecionalidad y arbitrariedad. En este aspecto débil de la institucionalidad académica y del régimen universitario se encuentra el origen de los problemas y crisis de autoridad en la universidad pública.

Tampoco es raro observar que muchas legislaciones universitarias acarrear tales supuestos estamentales y corporativos que, en comparación con la constitucionalidad legal del estado moderno, la cual suele ser más rica y ordenada en la garantía y reglamentación de las libertades individuales, muestran su rezago y premodernidad. Hay una “culpable minoría de edad” en la legalidad universitaria. Muchas veces se levanta la defensa del saber racional en contra de la irrupción del poder del estado en los asuntos académicos. Ello es perfectamente correcto, pero no debe pasar por alto el que en el estado moderno de derecho rige irrestrictamente el principio de la igualdad universal ante la ley, mientras leyes y reglamentos universitarios establecen no raramente, en diversos tópicos, tratos diferenciados y conceden prerrogativas a determinados grupos de la población universitaria con exclusión de otros (a autoridades con exclusión de académicos, a académicos con exclusión de estudiantes ...). Tampoco se debe olvidar que la legalidad que regula el acceso, la competición, la distribución y el ejercicio del poder estatal otorga mucha mayor oportunidad de participación, influencia y representación a los ciudadanos que la legislación universitaria otorga a docentes, investigadores, alumnos. Los universitarios nos hemos creado una tan fina como indiferenciada ideología de la “aristocracia de la sabiduría” con el fin de contrarrestar los fermentos democráticos de alumnos y maestros demandantes. Ello ha generado un malentendido entre los universitarios sobre el sentido, el alcance y el modo de ejercer la democracia en el ámbito de la organización académica y administrativa de la universidad. Por ello, tanto los opositores como los promotores de la democracia universitaria, suelen entender por ella formas plebiscitarias, indiferenciadamente paritarias y cogestionarias, asambleístas (tan manipulables como dictatoriales). Sin embargo, resulta hoy muy difícil afirmar o prever que una ideología selectiva, elitista, de la autoridad universitaria sea capaz de producir integración, consenso y paz dentro del campo universitario. Al contrario, un avance inteligente y constructivo de la democracia puede ser decisivo para la revitalización de la institución universitaria. Democracia, entendida como creación de reglas de participación y elección definidas y ponderadas en relación con específicos cargos y específicas materias de decisión. No se trata de una democratización indiferenciada (¿cuál significado y efecto constructivo puede tener un proceso plebiscitario en la vida de la universidad?), sino de definición de reglas más abiertas y públicas de participación de los universitarios en la producción

de los decisores y de las decisiones.³

3. La dimensión organizativa de la universidad

Sin entrar en explicaciones de detalle, hecho innegable es que la organización administrativa de la autoridad universitaria está estructurada según el modelo de la burocracia: organización centralizada, jerárquicamente escalonada, diferenciada según funciones y tareas definidas que están a cargo de operadores expertos y especializados, dotada de reglas procedurales de operación que son consideradas eficaces para determinadas clases de problemas o situaciones, con rendimientos y efectos calculables, programables y susceptibles de evaluación y corrección. Este modelo de organización es el llamado por Weber “dominación legal-burocrática”. Fue calificado como la organización “racional”, por cuanto su eficacia respecto de la realización de fines (solución de problemas) descansa en su capacidad de conocer y controlar los factores que determinan la efectuación del acontecimiento aspirado como fin. Se trata entonces de una organización (de la acción colectiva) basada en el principio del control de la realidad sobre la base del conocimiento. Nuestra capacidad de control es función de nuestra capacidad de conocimiento y, por tanto, fracaso práctico y error o ignorancia son interdependientes. La burocracia se asume así como la forma de organización que tiene la propiedad de ser capaz de prevenir el error o de corregirlo a partir de los resultados del conocimiento. En suma, como dice atinadamente Weber, es “la autoridad con base en el saber”.

La autoridad, responsable de la definición y la efectuación de los fines y objetivos de la asociación, no puede sino originar (ser ella misma) una organización de agentes distribuidos según su capacidad de conocimiento (causal) y de competencia especializada. A la apariencia, la organización burocrática se muestra como una estructura vertical de mando y obediencia, donde cada uno de los peldaños de operación recibe y da órdenes. Vista en profundidad, el sentido formal y manifiesto de todo ese cotidiano obedecer y mandar es el de determinar y realizar con eficacia y eficiencia los objetivos de relevancia colectiva. El orden jerárquico de autoridad legal se acompaña a lo largo de su descenso y ascenso por el rango de los conocimientos, las especializaciones, las habilidades. Por ello, en la organización burocrática tienden a recubrirse la jerarquía del mando y la del conocimiento. La aceptación de esta estructura organizativa presupone admitir que el ejercicio de autoridad, además de ceñirse a la legalidad, se sujeta al principio de eficacia, al principio de causalidad; a la legalidad jurídica y a la legalidad causal. De esta manera el modelo organizativo supone la equivalencia entre autoridad -administración eficiente- conocimiento causal-control de comportamientos.

De esta conceptualización de la burocracia, según la cual se interconectan autoridad de mando y de conocimiento, se sigue finalmente que las “decisiones”, los “planes”, los “programas”, las “políticas”, son fundamentalmente “hipótesis”.⁴ Las órdenes son todas enunciados causales del tipo “si, luego entonces...”, que formulan las “condiciones iniciales” y los “resultados previsibles”: “si se hace a + b + c. . ., sucederá entonces el evento x”, deseado según una escala de preferencia. En cuanto hipótesis, las decisiones pertenecen a la clase de los enunciados causales condicionados, aún a la espera de validación empírica y que de ninguna manera pueden ser juzgados como válidos de suyo, a priori, por el simple hecho de haber sido pronunciados (por una autoridad). Las decisiones administrativas, aun si gozan de la legitimidad, por ser tomadas y ejecutadas conforme a normas vigentes, son sólo “actos experimentales”, no “terminales” (terminantes). Las reglas de comportamiento que establecen, con el propósito de establecer el nexo causal que se juzga idóneo para la realización del fin perseguido, no pueden tener más que una razonable pretensión de validez, condicionada a la solución observable del problema (la efectuación del hecho previsto y deseado como fin). Tanto en el comportamiento organizacional como en el científico, todos los enunciados causales (las decisiones, los programas, las órdenes), los teóricos y los técnicos, deben estar sujetos a procedimientos de control respecto de su pretensión de corrección y validez. Deben ser entonces enunciados comprensibles en sus términos, formulados públicamente y de tal modo que sea posible para cualquiera reconstruir y “falsar” el nexo causal que enuncian y que las autoridades, legalmente competentes, han instaurado como el único o el preferible modo de llevar a cabo los fines generales de la organización. En este sentido, las decisiones, los enunciados causales que ellas enuncian y generalizan

³La discusión crucial acerca del sentido, la validez y el alcance del concepto de democracia en la universidad queda aquí suspendida, por no ser objetivo de este escrito.

imperativamente en la asociación, tienen que ser considerados como susceptibles de error, “bajo riesgo de error”. Por ello, sólo procedimientos aceptados, públicos y quizá institucionalizados de control intersubjetivo (la revisión, el cuestionamiento, la contrapropuesta, la crítica...) pueden asegurar la objetividad, es decir, la eficacia de una organización en la realización de sus fines. Las “comunidades científicas” han logrado un proceso exitoso de acumulación de conocimientos gracias a protocolos universales compartidos no sólo de observación y experimentación, sino de presentación, discusión y aceptación de resultados. En resumen, la institucionalización de la crítica racional empíricamente sustentada es un componente esencial de la organización burocrática que aspira a aumentar su eficiencia y eficacia en la realización de los fines colectivos.

Ahora bien, la “paradoja de la burocracia”, a causa de la cual se han lanzado a organizaciones y funcionarios las críticas más severas, tiene lugar cuando la burocracia tiende (decadentemente) a entenderse como un sistema eficaz y acabado de decisión, pretendidamente basado en un cuerpo de experiencia y de conocimiento teórico amplio y suficiente que la provee de un repertorio de respuestas técnicas apropiadas para una o para toda clase de problemas. En este momento, en el que la organización y su proceso de toma de decisiones cree parecerse al de un sistema teórico cerrado de leyes, determinista y deductivo, las únicas dudas posibles conciernen a la implantación de las decisiones y de ninguna manera a la validez y pertinencia de las decisiones mismas. El control se vuelve entonces el problema básico de la organización, pues el virtual foco de errores se localiza en la actividad de los operadores, quienes presumiblemente pueden malentender (simplemente no querer) objetivos o procedimientos y proceder discrecionalmente al margen de las instrucciones técnicas transmitidas como órdenes superiores. Las cuestiones relevantes de la organización administrativa se transforman en las de cómo evitar las deficiencias de control sobre el comportamiento de los operadores (sobre sus preferencias, sus procedimientos operativos, sus tiempos y movimientos...), cómo optimizar los controles sobre las conductas, cómo extenderlos, intensificarlos, interiorizarlos, De aquí la compulsión a las frecuentes reorganizaciones (departamentales, sectoriales, divisionales matriciales...) de la administración de la autoridad, la frecuente introducción y modificación de manuales de procedimientos, el continuo reclutamiento, cambio y despido del personal directivo. Pero, sobre todo, la obsesión por el control como el mecanismo de disminución del error en la organización que desata tendencias imparables hacia la centralización y la unicidad en la toma de decisión colectiva, hacia la transformación de las decisiones administrativas (“actos experimentales”) en órdenes rígidas y hacia el establecimiento improductivo y contraproducente de controles agobiadores sobre las conductas de administradores y miembros de la organización, ahora entendidos simplemente como “subordinados” o “dependientes”. En suma, la estructura burocrática de la autoridad suele rematar en un sistema cerrado y unilateral de control central, que gobierna y evalúa la gestión de sus decisiones bajo el principio de “las conductas no prescritas son proscritas”. La obediencia ciega, la puntillosa conformidad a las instrucciones, el pasivo “sí, señor”, en lugar de la colaboración ilustrada, el debate constructivo, la corrección de decisiones y el aprendizaje colectivo, se vuelven las virtudes de una burocracia más preocupada por la conservación de sus intereses y posiciones que por la eficiencia de la organización en el alcance de sus fines.

La paradoja de la burocracia se arraiga cuando las decisiones olvidan su carácter de hipótesis susceptibles de error o cuando creen (y hacen creer) que ya han sido empíricamente probadas, por lo que pretenden valer como leyes o teoremas causales sin excepciones y sorpresas. En este momento las decisiones se presentan como reglas autoritativas de comportamiento y no como iniciativas de acción colectiva, susceptibles de experimentación, aprendizaje y corrección. Fuente de confusión es suponer que la decisión tomada de acuerdo con la ley jurídica es también respaldada por una ley causal que garantiza su pertinencia y eficacia. Las decisiones se vuelven entonces actos de mando y dejan de ser prescripciones técnicas de eficiencia respecto de la realización de objetivos. Se vuelven actos de autoridad y no de administración. La autoridad pasa a ejercerse defensivamente: los órdenes tienden a marcar la diferencia de rangos más que a realizar los fines colectivos. El sentido de la autoridad en una organización se borra progresivamente. No se abandonan las decisiones/reglas de comportamiento que padecen observables anomalías y que empíri-

⁴Para la concepción de decisiones como hipótesis, ver M. Landau “On the concept of a self-correcting organization” en *Public Administration Review*, nov.-dic. 1973; J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley University Press, 1973.

camente se muestran irrelevantes y hasta contraproducentes para la realización de los efectos previstos. La crítica a las decisiones/reglas, a causa de las muchas evidencias de su fracaso, son empero traducidas y fustigadas como rebeldías y agresiones a las personas (las personalidades) de las autoridades. La crítica se vuelve entonces una infracción legal y una actividad de sabotaje de la organización más que un proceso constructivo de rectificación y aprendizaje colectivo sobre cuáles procedimientos de acción colectiva llevan al punto deseado y cuáles, pese a su imperatividad y controles, desvían y desgastan. La administración burocrática, por muchos motivos, termina entonces por volverse rígida. Procede a filtrar de manera estereotipada la nueva información sorpresiva y problemática que le llega de su entorno, mantiene inalterado su repertorio de respuestas ante los problemas organizacionales y se ciega ante los reiterados fracasos de sus decisiones. Inhibe dentro de la organización actividades públicas de evaluación, de detección de errores, de difusión de opiniones alternativas, de innovación, de procedimientos, de discusión y autocrítica, llegando al colmo de prohibirlas legalmente. La burocratización peyorativa de una organización avanza cuando la certidumbre subjetiva de directivos y operadores suplanta la incertidumbre objetiva que rodea casi todos sus campos de decisión.

Desde la óptica institucional, la autoridad es la facultad de tomar decisiones colectivamente vinculantes; pero, desde la óptica organizativa, las decisiones vinculantes son prescripciones de comportamiento basadas en enunciados causales hipotéticos. La legalidad del mandar no cancela sino, a la inversa, conlleva la falibilidad del mandato y el riesgo del error (teórico-técnico). Estar en una institución/organización significa aceptar sistemas de acción colectiva y autoridades susceptibles de error, de equivocación, de fracaso. Esto es un punto obvio pero olvidado por los moralistas y los revolucionarios. Pero también significa, en sentido contrario, negarse a la equivocación reincidente, al error repetido y no corregido, a la ignorancia. Otro punto obvio pero también olvidado por ideólogos y especialistas en cargos de por vida. En efecto, pierde todo sentido la institución-organización-autoridad, si muestran incapacidad sistemática para realizar los fines (resolver los problemas) que motivaron a entrar en la vida asociada y en la acción colectiva. En este sentido, de manera conclusiva, los problemas y la crisis de la organización de la autoridad tienden a aparecer, cuando son decisiones de imperatividad general muestran empíricamente no tener la capacidad de resolver efectivamente los problemas relacionados con la obtención de fines de interés personal/general. La crisis organizativa y administrativa de una autoridad se evidencia en el momento en que hay más problemas que soluciones, cuando sus planteamientos conceptuales y estrategias prácticas son erróneos y por ello ineficaces en la solución de los diversos tipos de problemas que afectan la realización de los objetivos deseados por los miembros activos de la organización y para cuya consecución juzgaron que el ingreso a una determinada asociación era racional por cuanto eficaz y eficiente. No tiene sentido alguno entrar a una universidad cuya organización es enteramente improductiva para la obtención de objetivos personales relacionados con la producción y empleo de conocimiento en la sociedad.

El modelo burocrático de organización de la autoridad en la universidad ha sido el dominante en la universidad latinoamericana, cuando menos a partir de los años sesentas. Esto se debe quizá al hecho de que la entonces modernización del gobierno y de la empresa privada significó organizarse burocráticamente. Pero, en el fondo, a que nuestra "cultura política" tiende a subrayar el rango protagónico de las autoridades en la organización social y a considerar los componentes del autoritarismo (limitado pluralismo de opciones y excesivo control vertical de los comportamientos públicos) como condiciones necesarias de integración social y eficacia administrativa, de orden y desarrollo. A estos arquetipos culturales pertenece también la idea de que la autoridad rodeada por una élite de intelectuales (o especialistas, en los tiempos recientes) y un innumerable séquito de empleados de confianza, está llamada a la dirección de una sociedad de masas, que es pensada como inmadura, plebeya, falta de claridad, desorganizada, carente de iniciativa, llena de miedos e incapaz de asumir responsabilidades colectivas.

Esta tendencia cultural de nuestras organizaciones a estructurarse según el modelo burocrático encontró en la universidad mexicana su oportunidad de desarrollo durante los años sesentas y setentas. El ingreso rápido de grandes números de estudiantes a las carreras profesionales de la universidad provocó el crecimiento paralelo de académicos y trabajadores, instalaciones y equipos, actividades de servicios. Este extraordinario crecimiento sacudió los principios comunitarios de la tradicional convivencia universitaria y planteó problemas inéditos de interacción y organización. El cuadro se completa si al acelerado

crecimiento se suman los movimientos políticos que acontecieron en la universidad. Los movimientos estudiantiles de crítica teórica y activista en contra del estado desarrollista y autoritario, por un lado, y las variadas acciones del Estado por reconquistar la universidad perdida, por el otro, exigieron la figura de la autoridad fuerte, capaz de tener el control administrativo y político de la universidad. La magnitud de la tarea administrativa y de las tareas de contención política condujo a suponer que sólo un esquema de administración de masas altamente centralizado era el adecuado para enfrentar y resolver los problemas universitarios. La burocratización de la universidad fue la manera de encarar los problemas del cumplimiento de las funciones de docencia e investigación en una universidad de masas (gran población, altamente demandante de servicios por su incapacidad sociocultural de resolver por sí misma los problemas que conlleva el quehacer universitario. . .) y en una universidad politizada. La autoridad se volvió no sólo una organización de gran tamaño, sino sobre todo de gran complejidad, con división del trabajo y pormenorizada diferenciación de tareas. La autoridad universitaria aparece hoy como una organización centralizada con funciones de decisión, gestión y control global. Por último, si bien es cierto que ha cambiado la organización del ejercicio de la autoridad, burocratizándose, no ha cambiado empero la estructura de autoridad, el sistema de gobierno de la universidad. La autoridad, evidentemente, ha dividido, diferenciado y coordinado su ejercicio de mando y gobierno entre varias agencias y varios actores, pero ella no se ha diferenciado a sí misma. Las figuras de autoridad son las mismas, como indistintas son las reglas para la producción de la autoridad e igual su campo de decisión legítima. La burocratización del mando universitario ha aplazado la cuestión de fondo de una reestructuración de la autoridad en la universidad (los temas de la descentralización, la creación de nuevas figuras, la mejor composición representativa de los órganos colegiados de autoridad. . .).

La excesiva e inoperante burocratización de la universidad no debe dejar de lado, sin embargo, que la organización burocrática de la autoridad no es de suyo una contradicción con el concepto de universidad, si se recuerda que su propiedad fundamental es la de ser un ejercicio de autoridad basado en el conocimiento. Por su vinculación al conocimiento, la burocracia debería estar obligada al cultivo de las actitudes fundamentales del conocimiento (imaginación, análisis, experimentación, prueba, debate intersubjetivo, crítica, aprendizaje, corrección de decisiones y operaciones. . .). El terreno natural de encuentro entre la burocracia y la academia sería justamente el cultivo de las actitudes y actividades propias del conocimiento objetivo y argumentable.

Lamentablemente en los hechos el énfasis cae en los “otros” aspectos de la estructura burocrática, tales como la jerarquía y el control universal, sin enfocar la cuestión de qué tan eficiente sea este estilo de autoridad para resolver los problemas de la Organización y, por ende, de qué tan confiable sea su base cognoscitiva de toma de decisiones. Una suerte de condena persigue a la burocracia, la de reforzar el control sobre las conductas, pese a que el control haya cortado su conexión con la objetividad del conocimiento y, de esta manera, se haya convertido en improductivo, costoso, sin sentido: falso. En este momento, cuando se rompe el vínculo entre decisión y conocimiento, se sustituye el argumento válido por la simple orden y las reglas técnicas de solución eficaz probada por el simple ritual de una obediencia sin fisuras. En este momento será imposible detener el distanciamiento entre burocracia y academia, lo cual generará la conocida historia de malentendidos, prejuicios, reclamos y quejas recíprocos. Convertida la organización de la autoridad decisora en puro aparato de control se volverá ajena a la iniciativa académica. Diversas serán sus actitudes y diversa su ética social. El entendimiento de la autoridad como control burocrático provoca que se considere a la organización burocrática como estructuralmente incompatible con el ejercicio de la docencia y de la investigación, y se afirme, no sin razón, que la llamada “burocracia universitaria” está fatalmente sujeta a una “crisis de racionalidad”, a no poder resolver (y frecuentemente ni siquiera entender) las cuestiones académicas y a ofrecer respuestas externas, insuficientes, contrarias.

4. Algunas consideraciones finales

Los problemas de autoridad en la universidad se ubican, por el lado de la dimensión institucional, en las incorrecciones axiológicas y técnicas que la legislación general y el régimen de una universidad llevan consigo. Por el lado de la dimensión organizativa, se ubican en la incorrección técnica de la toma e implantación de las decisiones. Las respuestas de democratización y descentralización son hoy, respectivamente,

las respuestas más invocadas para resolver (o disminuir) los problemas de legitimidad del régimen universitario y los problemas de racionalidad de la organización universitaria. Estas respuestas han sido más proclamadas que desarrolladas por los universitarios. Los términos conceptuales, legales y organizativos de la propuesta democrática y descentralizadora no han sido aún enteramente clarificados y argumentados. Para que estos dos nuevos principios institucionales-organizativos no permanezcan en la pura abstracción de la reivindicación, se requiere un fino trabajo conceptual, un proyecto jurídico consistente y una inteligente ingeniería de organización y administración. Hasta este momento somos pobres en estas tres áreas decisivas de reforma de la universidad.

Este escrito no ha abordado estos tres niveles cruciales, pues el foco de las reflexiones aquí presentadas fue la localización y caracterización de los problemas de autoridad en las universidades. Su sonoridad y conclusión crítica podría dejar una imagen no constructiva. Pero éste no fue el propósito. Básica fue la idea de que sin cambios en el régimen legal de gobierno y en la organización administrativa de la autoridad universitaria, la búsqueda de la reforma académica carecería de una condición necesaria fundamental. Una representación más ponderada de los universitarios en los órganos de autoridad, su participación más determinante en la elección de autoridades y en la formación de sus decisiones (“democratización” suele decirse) pueden contribuir de manera muy importante a una superior eficacia académica y legitimidad del mando de la autoridad universitaria. Una mayor autonomía de las comunidades locales en sus procesos de decisión, en su normatividad y en sus formas de organización y administración (“descentralización” suele decirse) puede contribuir a una superior eficacia y legitimidad del mando universitario.

Democratización y descentralización son quizá condiciones necesarias, pero no suficientes para la productividad y calidad académica. Este es un debate en el filo de la navaja, aquí no desarrollado. También, obviamente, democracia y descentralización son respuestas nacidas dentro del horizonte de las instituciones político-estatales. Aunque, por ello, no pueden ser entendidas y practicadas en la universidad con el mismo sentido de la asociación político-estatal, son empero, respectivamente, una forma de régimen y una forma de organización que no pueden ser, sin más, descalificadas como realidades impertinentes y extrañas a la “comunidad” de la universidad. No sólo pueden ser correctamente deducidas de los valores supremos de racionalidad y libertad de la universidad, sino que pueden ser aprobadas como formas productivas de realización de los fines y objetivos universitarios. Para que esta intuición plausible, sustentable, no quede en el aire (en la interminable contienda ideológica), se requiere formular proyectos precisos de democracia y descentralización y argumentar tanto su congruencia con los valores fundadores como su eficacia operativa para los fines colectivos de la universidad. Hay que argumentar que poseen la capacidad de regular los conflictos y de resolver los problemas. Antes de la cuestión acerca de si son condiciones necesarias y/o suficientes de la productividad y calidad académica, está el planteamiento acerca de sí y cómo la democracia y la descentralización contribuyen a la legitimidad y gobernabilidad (administrabilidad) de la autoridad universitaria.

No debería ser una calamidad institucional formular reglas de producción de decisores y de decisiones, que permitan una ampliación y ponderación de las actividades de participación, representación y elección de los maestros y estudiantes (trabajadores). Para ello se deberán ofrecer razones que sustenten la idoneidad institucional de un determinado número y una determinada composición de las figuras personales y colegiadas de autoridad. Se deberán también determinar las materias de decisión que, por su naturaleza y destinatario, pueden y deben incluir la intervención regulada (consultiva o deliberativa) de la universidad de estudiantes, maestros y trabajadores. Una democracia indiferenciada es improductiva para los fines de legitimidad y eficiencia de la autoridad. De la misma manera no debería ser una calamidad institucional iniciar un proceso de desconcentración administrativa y delegación de autoridad hasta rematar en una genuina descentralización de la autoridad. Las “facultades” (no “dependencias académicas”, según el lenguaje burocrático central) han tenido siempre el sentido jurídico de autonomía y competencia. Para devolver sus facultades a las facultades se deberán ofrecer razones de orden institucional y organizacional, capaces de determinar cuáles materias de decisión, por su naturaleza, tratamiento y destinatario, pueden ser de estricta jurisdicción local. Razones institucionales y organizacionales deberán también conducir a identificar las materias de decisión necesarias y convenientes de la rectoría central, así como precisar los vínculos normativos entre autoridad local y autoridad general. La teoría jurídica y la teoría de la organiza-

ción ofrecen abundantes y finos teoremas, reglas, modelos y diseños sobre una distribución equilibrada de la autoridad en sociedades complejas. El versus unum del concepto occidental de universidad no sugiere e incluye la balcanización, sino una pluralidad convergente en unidad.