

la descentralización social de las universidades

Eduardo Larrañaga Salazar

El sistema educativo nacional es troncal, pero no tanto por su coherencia cuanto por su centralización. La universidad no es sino el ápice de este bloque monolítico: no es una isla aparte del cuerpo centralizado del Estado. Esta centralización de la cultura ha obstruido su democratización. En sentido opuesto, pensamos que sólo a través de una sana descentralización de tipo social es posible conseguir la democratización de la cultura.

En efecto, la descentralización social puede ser el instrumento más eficaz para la creación y difusión de una cultura deseada por las mayorías. Esta alternativa requiere de la realización de dos condiciones fundamentales: la disponibilidad de los medios de producción y transmisión de cultura (radio, televisión, editoras, etc.) y la formación de productores y difusores autoinstituidos y autogestionarios (agrupaciones autónomas que no sean limitadas por el Estado a través de figuras como la concesión, la incorporación, la autorización).

Pero otra alternativa más cercana a nuestra realidad, sería la colaboración de las masas en el sector público en una forma orgánica, no partidista (en

el sentido monopartidista) e independiente en el mayor grado posible de la estructura centralizada del Estado. Es decir, una descentralización administrativa plural y democrática.

La descentralización social tiene, para nosotros, especial interés, toda vez que es la única que puede conseguir una descentralización horizontalista, llevando el poder de decisión a las unidades naturales de la sociedad misma. Este punto lo desarrollaremos más adelante. Por ahora, nos interesa el análisis de la descentralización administrativa, es decir, la descentralización de las funciones del Estado. La relación entre estos dos tipos de descentralización es la siguiente: mientras más se acentúe la autonomía (a través de la descentralización administrativa), tanto más se acentuará la autogestión (es decir, la descentralización social).

La descongestión funcional de la Administración Pública (de la cual forma parte la Universidad Autónoma) ha sido tratada seria y abundantemente en la literatura iusadministrativa. Para no caer en tópicos, en lugares comunes, nos centraremos en las causas históricas que la hacen deseable desde el punto de vista de la moderna

teoría del derecho administrativo, aún incipiente.

Con ello queremos retomar los orígenes de esta forma de organización administrativa, pues los procesos de descentralización se aplicaron en el comienzo a los órganos territoriales. Con el tiempo, y en vista del crecimiento y de la complejidad cada vez mayor de las funciones de la Administración Pública, se inició una nueva etapa, practicándose los métodos descentralizadores en una dimensión distinta, en una dimensión *funcional*. Y fueron otorgándose a los "servicios" —y a diversos entes administrativos no basados en la unidad del territorio sino en la unidad de sus fines— los requisitos de personalidad jurídica propia, disposición de recursos y otros derechos históricamente experimentados en los órganos territoriales, en particular en los Estados y Municipios.

El nuevo campo fue abierto de todas maneras con notable cautela. La mayoría de las veces, la descentralización funcional o por servicio no pasa de ser una desconcentración más o menos flexible —con el empleo de técnicas modernas en busca de operatividad y eficacia— y en definitiva un sistema de centralización disimulada. Garrido Falla señala entre las circunstancias limitantes el hecho de que los organismos llamados autónomos suelen ser *creación* del Estado, "atendiendo a su propia conveniencia, y no por

consecuencia de presiones impuestas por la dinámica social".¹

En efecto, la descentralización funcional quedó reducida a los límites de una simple *autarquía*. La autonomía, en cambio, debe ser una categoría jurídica y administrativa con raíces en una realidad social específica, no sujeta a la voluntad exclusiva del centro del poder político. El ente autónomo debe ser una figura cuya personalidad y cuya misión no dependan —o no dependan enteramente— de una norma dictada por aquel centro y que ese centro pueda modificar, alterar o abolir sin consideración a los intereses sociales que en principio constituyen la justificación y el sustento de la autonomía.

En los órganos territoriales —objeto muchas veces también del fraude de las autonomías ficticias— se suelen dar casi siempre (aunque esto es más relativo para el caso de México) los elementos de autoexpresión y de fuerza propia que, en ciertas etapas históricas han demostrado ser factores de eficaz garantía de sus poderes jurídicos, administrativos y políticos.

En la administración funcional la atmósfera es menos propicia. La capacidad de "invención" del Estado tiene un margen anchísimo. Las más de las veces, los entes *creados* por el Estado mismo no son otra cosa que despren-

¹ Fernando Garrido Falla, "La administración institucional", en: separata de "El Estado y la Política", Vol. 3 de *La España de los años 70*, Madrid, 1974.

dimientos convencionales, ramajes o secciones con algún añadido o perfeccionamiento técnico, pero ya existentes dentro del cuerpo administrativo central. En otros casos, sucede que al instituirse los entes autónomos —y aunque de hecho estén relacionados directamente con un núcleo social valioso y representativo— no se establece (ni en la norma que los crea ni en la dinámica de su funcionamiento) la identidad necesaria entre el órgano creado y los intereses básicos de dicho núcleo social. La entidad autónoma sigue estando más identificada con el Estado o con los centros del poder administrativo que con la base social que de alguna manera debería ser su base de poder propio.

De todas maneras, la vida, la fuerza expansiva de la comunidad tiene sus exigencias, y la potencia de los hechos rompe a veces las construcciones legales, incluso las construcciones de la doctrina, cuando éstas apenas han sido formuladas. La dinámica social que más arriba se menciona es un impulso y una palanca que no pueden desconocerse, sobre todo en casos de tanta trascendencia como la tarea educativa en el ámbito universitario. La verdadera autonomía señala Félix Montiel

... requiere un asentamiento de la entidad correspondiente sobre bases propias, un complejo de poderes y atribuciones cuya realidad no dependa tan sólo de la garantía formal de una disposi-

ción 'de arriba'. El poder de los organismos autónomos debe tener sus raíces en el suelo de una comunidad especialmente interesada, debe nacer 'de abajo'.²

Resulta, pues, que los efectos de la legalidad (y de la doctrina que la influyen) pueden ser superados por el impulso de ciertas realidades, y que las imperfectas barreras del derecho positivo pueden ser asaltadas por la vitalidad de algunos modelos de entes autónomos (como los regionales), a pesar de los esquemas endebles de su propia autonomía.

La comunidad sólo puede ser plenamente democrática si los grupos de interés son considerados como constitutivos de la representación política y como órganos para la regulación autónoma de los diversos centros de actividad social.

La clave de la autonomía administrativa reside en el control *social*. Es ahí donde puede concretarse la garantía más efectiva, la única garantía posible y verdadera, de la correcta consecución de los fines universitarios. La autonomía, con raíces —como antes se ha dicho— en una realidad social específica. La fórmula deseable debe ir en busca de lo que el profesor Montiel ha denominado una comunidad *especialmente interesada*".

² Félix Montiel, *Teoría de la administración integral*, curso-monográfico en el Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1978-79.

Las consecuencias político-administrativas son obvias: las decisiones que afectan el desarrollo de la universidad serán tomadas por sus propios beneficiarios (autoridades, trabajadores, alumnos y comunidad en general). La creación, organización y administración de los centros de educación superior serán fruto de decisiones colectivas, de un sistema organizacional de tipo pluralista, y no de una lógica monocolor impuesta por el Estado. Sería un sistema o estilo de universidad (que puede denominarse Universidad-Pueblo) que rompería con los procesos jerárquicos de arriba abajo, mediante la participación de los diversos grupos de interés —como partidos y organizaciones políticas, asociaciones de profesionistas, sindicatos universitarios, etc.— constantemente marginados de la política universitaria.

No puede negarse el que la universidad forme parte de lo que se podría llamar "los circuitos reservados de la cultura" que han expropiado y excluido el saber proletario. Según Michel Foucault, el saber técnico de los obreros

...ha sido objeto de una incesante extracción, traslación, transformación por parte de los patronos y por parte de los que constituyen 'los cuadros técnicos' del sistema industrial: con la división del trabajo, a través de ella y gracias a ella, se constituye todo un mecanismo de apropiación del saber, que oculta, confisca y des-

califica al obrero.³

Y aún más, existen

... los grandes mecanismos secretos mediante los cuales una sociedad transmite su saber y se perpetúa a sí misma bajo una apariencia de saber; estos mecanismos están todavía en pie periódicos, televisión, escuelas técnicas, y los Institutos todavía más que la Universidad.⁴

Así, la universidad se ha convertido en difusora de una cultura impuesta desde arriba para mediatizar a los de abajo. Hoy más que nunca la autonomía universitaria debe ser reforzada internamente con una organización plural, para que las políticas de docencia, de investigación y de extensión universitarias no se sigan concentrando en el cultivo de una cultura monocéntrica. La universidad debe admitir la existencia de un mosaico de saberes, de culturas, representativas de una multiplicidad de aspiraciones individuales y de grupos.

En términos de autonomía y heteronomía, el modo de producción autónomo —según Illich— puede producir valores de uso, normalmente no sometidos al mercado, mientras que el modo de producción cultural heterónimo (en el que se ubica la descentralización administrativa de las uni-

³ Michel Foucault, *Microfísica del poder*, Ed. La Piqueta, Barcelona, España, 1979, p. 33.

⁴ *Ibid.*, p. 37.



versidades)⁵ produce mercancías a disposición de los consumidores. La pluralidad cultural en las universidades, de este modo, puede permitir que la cultura que está "difusa" en la sociedad salga a la luz de modo que la

⁵ Llamamos heterónomos a los organismos que, como la Universidad, son creados por leyes orgánicas impuestas por el Estado.

sociedad entera se beneficie de sus posibilidades.

Esto nos lleva a relacionar la doctrina del pluralismo cultural con las tesis sobre el "pluralismo social". Especialmente nos interesa la concepción de la "autonomía social" del profesor Félix Montiel. Sin negar ni discutir el derecho de expresión de los partidos

políticos, Montiel rescata la doctrina pluralista difundida a principios de este siglo por Laski, Gierke y Maitland, entre otros, y enfatiza la urgencia actual de la autonomía de los "grupos económicos y profesionales" frente al Estado. Nosotros la denominamos "autonomía de los grupos de interés" y, en el caso que nos ocupa, la autonomía de los centros de educación superior.

Ciertamente, los partidos políticos se han erigido como elementos exclusivos para la articulación de la "voluntad nacional" en las esferas supremas del Estado, y

. . . de hecho suplantán en el mundo oficial a los grupos o instituciones que constituyen la forma más natural de auto-expresión de los auténticos y efectivos poderes insertos en la estructura misma de la sociedad.⁶

Pero sucede que en realidad los partidos políticos no dirigen ni estimulan, ni siquiera están vinculados a la vida comunitaria en sus aspectos profesionales, de cultura o de producción. Fenómeno que está relacionado con la actual decadencia del poder legislativo y con el peso excesivo que la administración del Estado adquiere en el actual "estatismo autoritario" del que nos habla Nicos Poulantzas.

]

⁶ Félix Montiel "Realidad del pluralismo", en *Teoría de la administración integral, op. cit.*

Mediante la evolución del parlamento como "cámara registradora" (H. Laski),

. . . se han roto los nexos representativos entre los diputados y la administración del Estado. Las redes de acceso de los diputados y de los partidos políticos a la burocracia estatal, en cuanto representantes legítimos de un 'interés nacional', están casi por completo bloqueados ya que la administración se ha aislado en un compartimiento estanco.⁷

Vivimos una "irresistible ascensión de la administración del Estado" en perjuicio de la participación de los partidos en las grandes decisiones políticas. "El lugar de los partidos de poder no solamente retrocede sino que se encuentran totalmente transformado".⁸ El ejecutivo y la administración (burocracia) concentran el papel de organización y de dirección del Estado, aun en sus organismos supuestamente descentralizados que, como veíamos, son entidades públicas centralizadas con barniz de autonomía.

Estas modificaciones han originado —siguiendo con Poulantzas— la existencia y el papel particular de "un partido dominante de masas, partido del Estado por excelencia",⁹ estruc-

⁷ Nicos Poulantzas, *Estado, poder y socialismo*, Ed. Siglo XXI, Madrid, España, 1979, pp. 272 y 273.

⁸ *Ibid.*, p. 271.

⁹ *Ibid.*, p. 285.

turalmente necesario para el "estatismo autoritario". Transformaciones que hacen necesaria la vuelta atrás hacia la valiosa y respetable doctrina pluralista que tiene como fundamento, entre otros:

- 1) La oposición a "monismo" político;
- 2) el análisis realista de que la forma común y actual del Estado democrático resulta totalmente inadecuada para la compleja estructura de la sociedad industrial contemporánea, y
- 3) la necesidad de articular los grupos de interés dentro de una organización ampliamente descentralizada del poder estatal.

Las universidades indudablemente pueden crearse como "corporaciones que se establecen naturalmente, y poseen posibilidades que son reales y no hipotéticas o ficticias" (Gierke y Maitland). Las universidades existen, no por el simple reconocimiento o creación del Estado, sino "por su propia fuerza y en virtud de una necesidad orgánica y de autorrealización de la sociedad misma". El pluralismo social persigue su reconocimiento y el impulso de su participación en una forma descentralizada de poder: una diversificación en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de sus políticas internas. En fin: un respeto de su autonomía, un "respeto hacia la independencia e iniciativa de las unidades 'naturales' que condensan

intenciones y funciones en el seno de la sociedad".¹⁰

En líneas más arriba mencionamos dos tipos de descentralización del poder: una social y otra administrativa. La primera implica la formación de corporaciones autogestoras ajenas e independientes de los aparatos del Estado. Organizaciones realmente autónomas surgidas desde el seno mismo de la sociedad. La segunda, el desprendimiento de competencias del aparato centralizado del Estado atribuidas a organismos con personalidad jurídica propia. Es decir, a entidades que de alguna forma diluyen los lazos jerárquicos y de mando del cuerpo monolítico centralizado.

La alternativa por una u otra forma es, a nuestro juicio, de coyuntura. Pero, definitivamente, no son excluyentes. El logro de una mayor democracia y pluralidad en los organismos descentralizados del Estado, nos acercará cada vez más a la descentralización social. Esta respuesta al sistema no persigue una simple simulación de la realidad del sector supuestamente autónomo. No es "alternativista" en su sentido peyorativo. Pretender la destrucción de toda la estructura jurídica y administrativa de este subsector estadual es, indudablemente, ilusoria. Se propone, sí, una conmoción interna de la institución universitaria tal y como nos la da el propio Estado: se

¹⁰ *Teoría de la administración integral, op. cit.*

sugiere su reforma. Pero no es reformismo.

Sentimos que la categoría del reformismo se está distorsionando pues hacer o no el juego del poder, integrarse o no en el Estado, depende de la estrategia política seguida. La estrategia final es la autonomía de las organizaciones de masas populares; autonomía que, por un lado, "no significa para las organizaciones políticas salir del terreno estratégico de la relación de fuerzas que es el Estado-poder" y, por el otro, que todas las organizaciones "deban insertarse directamente en el espacio físico de las instituciones (ello depende de las coyunturas) ni, menos aún, que deban abrazar su materialidad (todo lo contrario)".¹ Nicos Poulantzas es muy claro al respecto:

. . . ponerse a cualquier precio fuera del Estado pensando situarse de esta manera fuera del poder (cuando en realidad esto es imposible), puede ser a menudo el mejor medio, precisamente, de dejar el campo libre al estatismo, en una palabra, retroceder en este terreno estratégico frente al adversario.^{1 2}

¹¹ *Estado, poder y socialismo, op. cit.*, pp. 185 y 186.

¹² *Ibid.*, p. 186.

El Estado no es un ente inmune a las luchas de clases. En el espacio mismo del Estado-aparato las clases dominadas pueden alcanzar sus metas, pues —como han señalado Nicos Poulantzas y Ralph Miliband— el Estado no es ni una cosa (ins-

Así, pues, pugnamos por una participación de la comunidad universitaria y de la sociedad en general (a través de sus grupos representativos) en la estructura interna de las universidades. Esta participación de la sociedad en el Estado y sus instituciones ha adoptado ya ciertas formas institucionales en los consejos consultivos, en las comisiones, en las juntas de administración y en otras formas pero, hasta nuestros días, ha sido una participación disgregada que no ha obedecido a una política continuada y coherente dirigida por el Estado. En algunas ocasiones, la participación es producto de la tradi-

trumento) ni un *sujeto* (omnipotente): ni las clases dominantes someten al Estado (cosa) por un juego de "influencias" y de grupos de presión, ni el Estado (sujeto) somete a las clases dominantes; ni la clase dominante absorbe al Estado (cosa), vaciándolo de su poder propio, ni el Estado (sujeto) opone resistencia a la clase dominante y le retira el poder en su propio beneficio.

Hay que desconfiar del tecnocratismo de izquierda que sueña con la existencia de un Estado auto-racionalizador que providencialmente efectúe la transición al socialismo. También conviene desconfiar en la idea de un Estado Moloch totalitario y todopoderoso que ha conseguido cooptar a las masas populares (visión, por cierto, de la Escuela Francfort y de Marcuse).

Los límites al papel del Estado fijados por el propio proceso de producción, de reproducción y de acumulación del capital son un hecho real. El Estado, al condensar las luchas estructurales de las clases, se ve imposibilitado de practicar una acción político-económica unívoca y coherente. *El establecimiento de la política del Estado debe ser considerado como el resultado de las contradicciones de clase inscritas en la estructura del Estado. (Estado, poder y socialismo, op. cit., p. 159).* El Estado no es un bloque monolítico sin fisuras; está dividido; "Está constituido-dividido de parte a parte por las contradicciones de clase". (*Ibid.*)

ción histórica de instituciones político-administrativas, como el municipio, en otros casos se debe a la incapacidad del aparato gubernamental para desarrollar determinadas funciones públicas, como es el hecho de la descentralización por colaboración; también se origina en razones de oportunidad o conveniencia, como la empresa pública, o en el intento de crear una falsa imagen democrática del Estado, como los consejos consultivos.¹³

Pensamos en una renovación de la

¹³ Eduardo Larrañaga Salazar, *El administrado y la autonomía funcional (Aspectos del Estado administrativo)*, Reporte de Investigación No. 12, U.A.M., División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1980, p. 11. En varios países existen consejos de control y de crítica (de base social) en relación con la prensa. En Inglaterra, por ejemplo, funciona un "Press Council" integrado por representantes de los propietarios de periódicos, de periodistas profesionales y de los lectores y otros grupos.

La reciente constitución española establece, de manera general, que los poderes públicos deberán "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" (Art. 9, apartado 2). En el artículo 23 se estatuye que "los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (apartado 1). Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes" (Apartado 2).

Además, de manera específica, dispone de la participación en el control y gestión de la educación pública (Apartado 7 del artículo 27); la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (Art. 48); la participación de los ciudadanos en el procedimiento administrativo; (Art. 105) la participación en la planificación de la actividad económica (Art. 131 Apartado 2).

universidad como organismo descentralizado, en una renovación de su estructura organizativa y funcional mediante la inserción de los grupos de interés en la toma de sus decisiones, donde la diversidad de corrientes y de condiciones económicas, políticas y sociales, evite prácticas corporativistas y excluya una falsa ostentación de democracia.

La representación inicialmente deberá "personificarse" en los *reales* grupos de interés: el sindicato, las asociaciones de alumnos, los colegios de profesores, los institutos de investigación, las asociaciones de profesionistas, las asociaciones de exalumnos, etc., e insertarse en los órganos colegiados de la universidad: colegio académico, consejos divisionales y departamentales, junta de gobierno, etc.

Ciertamente, los organismos descentralizados vigentes conservan vínculos de dependencia que desnaturalizan la realidad de los procesos descentralizadores. Sin embargo, la universidad desvinculada, independiente de los aparatos del Estado es, por muchas razones, inviable. Entre ellas, podemos mencionar una muy importante: el vínculo presupuestario. Los organismos autoinstituidos y autogestionarios deben disponer de los medios de producción y, por lo mismo, la Universidad-Pueblo requeriría de los medios económicos que le permitieran alcanzar sus finalidades. Aún no se conocen experiencias alentadoras en el sistema capitalista.

Por ello, hay que iniciar por enriquecer la autonomía. El siguiente paso será la consolidación de una descentralización por colaboración de los particulares, según la terminología de la doctrina administrativa francesa de los años 30, representada, entre otros, por Bernard Géný.

Tal corriente, relativamente añeja pero importante, parte de la idea de la colaboración como un medio social y técnico de realizar auténticamente la descentralización administrativa. Se

sustenta en la participación de los particulares en las funciones públicas, pero en una forma de organización "desinstitucionalizada" del Estado.¹⁴

Las condiciones de la descentralización se cumplen en esas circunstancias con absoluto rigor desde el ángulo social, porque la descentralización no se produce como desprendimiento de una rama de la Administración Públi-

¹⁴ Cfr. Géný, Bernard *La Collaboration des particuliers avec l'Administration*, París, 1930.



ca que ya pertenecía al tronco centralizado del Estado, y que quizás (la experiencia lo confirma) dispone de escasas posibilidades de autonomía.

Por el contrario, aquí se trata de organismos, de entidades, que se forman, no desde arriba, desde el poder, sino desde la sociedad, y que por eso mismo se sitúan en contacto directo con las necesidades reales y cotidianas, lográndose con ello una adecua-

ción mucho mayor y más perfecta entre los fines y los medios que están en la esencia del servicio, y garantizándose de esa forma una independencia más verdadera de los servicios administrativos con relación al Poder Central.¹⁵ A

¹⁵ *El administrado y la autonomía funcional (Aspectos del Estado administrativo)*, op. cit., p. 20.