

El principio de la buena administración en la gestión universitaria: La UCV como potencial caso de estudio

Armando Rodríguez García

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Director del Centro de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*

Resumen: *En este trabajo se aborda la gestión universitaria como ejemplo de una expresión de la administración pública que ofrece significativos ribetes de peculiaridad e importancia para el desarrollo social por la trascendencia de los objetivos de interés general que cumple la Universidad, a lo que se adiciona la peculiaridad que ofrece como figura organizativa, el singular valor cualitativo de su recurso humano y el plexo homogéneo de los destinatarios de su actividad (los dicentes), todo lo cual se cumple dentro del principio de autonomía, canon de alcance global con importantes consecuencias que, además, atrae la presencia del concepto de buena administración, para derivar en la apertura hacia una tarea de mayor detalle y referencia práctica mediante la potencial revisión de la Universidad Central de Venezuela como caso de estudio concreto.*

Palabras Clave: *Gestión, Universidad, Autonomía, Eficiencia, Buena Administración.*

Abstract: *The paper deals with the university management as an example of a peculiar public administration because of its definite importance in social development, attending its general goals-directed activities. In addition, appears one particular organization forms, the special quality of academic staff, and the homogeneous profile of the users (students), assembled under the principle of autonomus management and the good administration rule as a behavior principle and basic right.*

Key words: *Management, University, efficiency, good administration, autonomus management.*

SUMARIO

PRELIMINAR

I. GOBERNANZA Y BUENA ADMINISTRACION

II. GESTIÓN UNIVERSITARIA Y BUENA ADMINISTRACION

1. La finalidad de la gestión universitaria. 2. La autonomía como un modo de gestión. 3. El recurso humano y el régimen funcional. 4. El perfil de los destinatarios inmediatos o usuarios de la gestión.

III. LA U.C.V. COMO POTENCIAL CASO DE ESTUDIO

PRELIMINAR

En la oportunidad de abordar una exploración parcial, y por lo tanto limitada, sobre el vínculo entre el principio de la *Buena administración* y la idea de *Desarrollo*, desde el enfoque de la Ciencia jurídica —y más concretamente, desde la óptica precisa provista por el Derecho administrativo—, nos topamos con una primera imagen, de alcance panorámico, que muestra la amplitud, complejidad y dinamismo que impregna a la administración pública. Esta imagen, puesta en movimiento, permite observar en perspectiva la naturaleza creciente, cambiante y dinámica de las tareas que debe cumplir la Administración pública, en sintonía con las transformaciones que experimenta la sociedad sobre sí misma, lo que se consolida y reafirma como una de sus notas distintivas a través del tiempo, al igual que sucede en cuanto a la dimensión espacial.

Un enfoque más agudo sobre algunas manifestaciones segmentadas de la administración conduce a distinguir detalles que, por una parte, confirman los contenidos de la imagen panorámica inicial pero además aportan mayores elementos de análisis sobre las particularidades de diversa índole que forman parte de sus ámbitos sustantivos de actuación, de donde se destacan los matices de contraste que operan entre ellos y se hacen más marcadas sus diferencias.

Es así como se puede detectar la existencia de ciertos parámetros globales que arrojan a la función administrativa del Estado en su espectro general, lo que aporta unos claros perfiles de uniformidad conceptual; sin embargo, también es factible apreciar, en paralelo, algunas expresiones diferenciales que se materializan en los modos de gestión y sus grados de intensidad, lo que produce evidentes variaciones en determinados sectores del quehacer administrativo, sin que por ello se pierda en carácter unitario que determinan los principios y las categorías básicas. A su vez, esta realidad funcional lleva a asociar las distintas modalidades y sectores de la administración pública con la realidad sustantiva y temporal del escenario sociocultural, económico, político y tecnológico dentro del cual se desenvuelven, habida cuenta de su necesaria interrelación.

El complejo dinamismo de la Sociedad apunta en forma constante y sostenida, entre otros destinos, a la proyección de crecimiento de la civilización, en tanto característica esencial del ser humano, lo que se expresa mediante una amplia gama de apreciaciones materiales y espirituales que pueden agruparse desde una perspectiva pragmática en la noción genérica de condiciones o calidad de vida, lo que se inserta en la prosecución del desarrollo como el acceso a niveles continuados o escalas progresivas de mejoramiento, que operan en las más variadas expresiones (económico, social, espiritual, cultural, educativo, ambiental, tecnológico, político, etc.) de la vida cotidiana.

Como efecto de la constante evolución civilizatoria de la Sociedad se producen, de manera regular, nuevas apreciaciones sobre categorías fundamentales para la vida de las personas, al igual que se construyen nuevos paradigmas que acompañan y refuerzan la elevación progresiva de valores con clara trascendencia positiva para la humanidad, muchos de los cuales devienen en categorías que ocupan lugar en el campo del Derecho, habida cuenta de la cualidad que este tiene, en tanto dispositivo útil para el más adecuado soporte de la convivencia humana, lo que en definitiva juega como un factor preponderante a los efectos de consolidar plataformas consistentes y útiles que sirven de soporte eficiente para el anclaje de condiciones de desarrollo en todas y cada una de sus múltiples vertientes.

A partir del dinamismo que impregna la variada presencia de asuntos que corresponde atender a la Administración pública se aprecia el proceso constante de transformación en la concepción definitoria y en las formas de presencia que adopta el Derecho administrativo,

por ser ésta la disciplina jurídica dispuesta para sustentar y regular la conducta del Estado en esa específica forma de manifestarse. Ello ocurre así, primordialmente, a partir del surgimiento y puesta en práctica de la concepción del Estado de Derecho como una fórmula paradigmática dentro del proceso civilizatorio que lleva a entender a la estructura del poder, y a su ejercicio, como un complejo orgánico y una actividad que solo encuentran legitimación existencial en el orden jurídico, en virtud de lo cual, sus manifestaciones solo son reconocibles como válidas y eficaces, en tanto se encuadren adecuadamente en los moldes que las normas y principios jurídicos prescriben.

Sin embargo, el enfoque planteado no autoriza a entender que la función de la Administración pública, en la percepción contemporánea se agota en una simple tarea mecánica de aplicación de preceptos o de la sola sujeción a ellos, que se limita a generar respuestas congruentes con los dispositivos regulatorios, producidas como una suerte de actos reflejos que aparecen en forma inconsciente frente a la existencia de determinados estímulos. En la actualidad, el Estado —y dentro de éste, preponderantemente la Administración—, está llamado a ser un dinamizador del bienestar colectivo, de la procura del bien común que no se agota en el crecimiento económico ni en la situación de equilibrio que ofrece la tranquilidad en el ambiente social, debe propender al desarrollo humano que comprende la esperanza de vida, la cultura, la recreación, la salud, el empleo, la educación, la igualdad, la alimentación, la democracia, las libertades, en fin, todo el entramado de valores tangibles e intangibles que demanda el hombre actual como entorno civilizado y expectativa de mejores condiciones de vida.

Es así como la concepción del Estado de Derecho, que sirve para identificar el cambio trascendente que ocurre en la presencia del Estado en el entorno de la Sociedad, deriva hacia el perfil del *Estado Social de Derecho*, con lo que se acentúa su rasgo dinamizador y servicial del aparato público para, de sea manera, propender con mayor grado de eficiencia al logro de los umbrales superiores de calidad de vida; desde luego, estos deben ocurrir dentro del absoluto respeto a los valores de libertad, legalidad y justicia, lo que comporta, en su conjunto, la inexcusable sujeción de todas las manifestaciones del Poder Público al ordenamiento jurídico, el control sobre sus actuaciones y la responsabilidad por sus actos y conductas, así como la verificación y escrutinio de la eficiencia en las respuestas debidas a los ciudadanos, a través del diseño y gestión de las políticas públicas.

Es claro que el amplio espectro que corresponde atender al Estado a través de la función administrativa, ofrece una variada gama de posibilidades de gestión en cuanto a modulaciones aplicables a los dispositivos organizativos y a los modos de actuación, lo cual, en términos de razonabilidad, debe atender primordialmente a la misión, materia u objetivo específico que corresponde atender a cada estructura, a partir de una premisa lógica de distribución de tareas.

Por lo que respecta a la Administración pública, en ella se articula el más complejo sistema de estructuras orgánicas y tareas que conjuga la variedad dentro de la unidad. En efecto, esto sucede así dentro de lo que podríamos delimitar como aparato administrativo del Estado o Administración pública en sentido orgánico o subjetivo (delimitación que ya de por sí representa una tarea no exenta de dificultad, como lo pone en evidencia el amplio caudal de aproximaciones doctrinarias que se han ocupado del asunto con propuestas diversas); pero además, también es una realidad que resulta referenciada en su contraste con el resto de la estructura y funciones que acomete el Estado.

En efecto, desde el punto de vista que aporta contrastar diferencias dentro del marco que sistematiza las distintas tareas que cumple el Poder Público (Estado) y las estructuras con las que las realiza, es fácil observar la distancia que existe entre las modalidades que pueden adoptar las tareas de legislación y control político que atañen a legislativo y las que comporta la tarea

de juzgar, así como las respectivas estructuras de organización dispuestas a tales fines, en contraste con la diversidad de formas de actuación y las correspondientes modulaciones organizativas que exige la creciente variedad de asuntos atribuidos a la administración.

La administración estatal es, ante todo, una función, al igual que lo son las funciones legislativa, gubernativa y judicial; pero adicionalmente, la administración asume y desempeña cometidos estatales, en tanto cumple encargos concretos atendiendo los fines de interés general mediante el cumplimiento de objetivos, así como también puede ocuparse de la realización de actividades industriales o comerciales, siendo que, en definitiva, la administración aporta en su gestión, no solo actos normativos (reglamentos) y actos administrativos (concretos) generales o singulares, sino prestaciones y actividad empresarial o industrial, con lo cual, se puede concluir compartiendo la afirmación del Profesor Moles Caubet, en cuanto a que “La administración ha de manifestarse necesariamente en las funciones. No cabe concebir una administración carente de funciones. Sería un contrasentido. Sin embargo, no se agota en ellas. En efecto, de una manera derivada. La actividad administrativa puede *eventualmente* trascender las funciones, realizando *cometidos*”¹.

Esto es así en cuanto al enfoque funcional u operativo; pero adicionalmente, y como una consecuencia del mismo, aparece una variada gama de formas de organización que hacen igualmente diferente el espectro de la administración dentro del conjunto general del Estado. De este modo, junto a los típicos y característicos órganos administrativos de diferente formato (unipersonales, colegiados, activos, consultivos, directivos, subordinados, permanentes, accidentales, etc.) que conforman la estructura clásica de la Administración, se hacen presentes, con mayor frecuencia, distintos tipos de estructuras, tales como institutos y servicios autónomos, entes corporativos o asociativos y formulas empresariales que asumen el cumplimiento de los objetivos de interés general de corresponde gestionar a la administración pública, en su sentido mas amplio, por lo que, de una u otra manera, tanto las actividades desplegadas, como los componentes subjetivos que las cumplen o de alguna manera concurren a su realización, resultan comprendidos por el Derecho administrativo, como ordenamiento y como disciplina científica o espacio epistemológico.

Toda la estructura del Estado, tanto por lo que corresponde a su organización, como en lo relativo a su funcionamiento –lo que desde luego comprende sin reservas a la Administración– obedece a una finalidad general y básica de servicio a la colectividad, a los ciudadanos que la integran, lo que pone de relieve el postulado de la centralidad del ser humano como un fin esencial del Estado². De esta forma se destaca el carácter servicial y la naturaleza vicarial que, en la perspectiva conceptual contemporánea, impregnan, como un valor esencial, el ejercicio del poder público –particularmente por lo que corresponde a la práctica administrativa del Estado–, en el entendido de que no se ejerce un poder propio y para la satisfacción de objetivos personales de los agentes, sino que se actúa por la investidura de la autoridad derivada de la voluntad colectiva, y únicamente para dar satisfacción a los asuntos de interés colectivo.

¹ Moles Caubet, Antonio, “Lecciones de Derecho Administrativo –Parte General–”, en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 84. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1992, p. 102.

² Así se expresa en el artículo 2 de la Constitución venezolana vigente (1999): *El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.*

Junto a este principio general, que informa por igual a todos los componentes y formas del Estado, aparecen otros, como son el principio de legalidad o el de responsabilidad, que confluyen en la construcción de la plataforma dispuesta como soporte para la actuación válida y eficiente de la Administración pública, en cualquiera de sus expresiones de organización o de sus modalidades de actuación, lo que, desde luego ocurre con lógicos matices de diferente alcance e intensidad, determinados primordialmente por las características del sector material o sustantivo que define el campo de gestión.

En el breve planteamiento reflexivo que recogen estas líneas se consignan las cuestiones y los resultados preliminares derivados del enfoque seleccionado para intentar abrir un cauce de aproximación orientado hacia la revisión y comprobación del empleo efectivo de aquellos postulados jurídicos fundamentales en el ámbito concreto de la gestión universitaria, en tanto ésta representa una administración pública con características y cualidades singulares que hacen particularmente atractiva la ejercitación analítica, con expectativas de provocar algún tipo de respuesta a favor de la efectividad en el aprovechamiento de los anclajes teóricos hacia la elevación de los umbrales de eficacia en la gestión.

Varios factores concurren en la selección y delimitación del tema.

Primeramente, la potencialidad que, tanto en su enunciación teórica como en su comprobación empírica, ofrece el concepto de la *Buena administración*, erigido en paradigma del Derecho administrativo actual, que recoge y conjuga los principios jurídicos fundamentales para la función administrativa general con la legitimidad esencial del administrado, de la persona, en tanto destinatario de aquella, lo que sirve de soporte para la construcción de las relaciones jurídico-administrativas que aparecen como pieza clave para la existencia, caracterización y sistematización del Derecho administrativo en su unidad epistemológica y su aplicación práctica.

Luego, el carácter singular y la trascendencia que marca a la gestión universitaria desde el punto de vista de su contenido sustantivo, constituido por la atención a un segmento fundamental de la educación, calificada como un derecho social fundamental, desde la óptica de la posición de los ciudadanos; pero además, por lo que significa la construcción, sistematización y transmisión del conocimiento como un factor esencial de desarrollo y por su potencial en el crecimiento del ser humano en todas sus manifestaciones.

Además, las particulares cualidades que como consecuencia del sustrato material de su función marcan a la Universidad como administración, en su estructura y en su desempeño. De una parte, el perfil del contingente al cual se dirige su gestión inmediata, determinado por un universo acotado de usuarios del servicio educativo que podríamos denominar sus *administrados naturales*, es decir, los estudiantes de los diferentes programas de licenciatura y postgrado. Por otro lado, el perfil cualitativo del contingente funcional esencial para el servicio, esto es el personal docente y de investigación. Además, la variedad de matices operativos que, dentro de la unidad de misión impone la diversidad de los campos de actuación determinados por el crecimiento constante del conocimiento y la consecuente propensión a la aparición de espacios de especialización. Finalmente, la presencia del principio de *autonomía* como soporte de actuación, lo que admite precisiones desde el enfoque de sus particularidades jurídicas, es un componente esencial e inexcusable en cuanto a lo que significa el ejercicio de la exploración y divulgación del conocimiento.

Todo esto conduce a encontrar en el medio que representan la Universidad y su función, un buen ejemplo de administración, particularmente interesante a los fines de apreciar la presencia efectiva y el nivel de eficiencia que el empleo del principio de *Buena administración* puede ofrecer para cumplir objetivos de *Desarrollo* desde el campo de la gestión admi-

nistrativa pública. Se trata, en definitiva, de una gerencia que lleva adelante su desempeño dentro de un *ambiente de altamente calificado*, por la naturaleza de las tareas que cumple, por el nivel de formación intelectual del personal operativo disponible, por el grado de formación que en contraste con otros ámbitos de la gestión pública presenta el contingente de sus usuarios directos y por el contacto directo con los umbrales de conocimiento propio y comparado.

De su parte, al seleccionar la gestión universitaria y sus manifestaciones como tema de investigación y reflexión científica para la tarea desplegada en esta oportunidad, pretendemos continuar en la línea de aplicación de un enfoque que hemos abordado anteriormente al trabajar el aspecto relativo a la naturaleza jurídico-administrativa de los estudios de postgrado. De este modo abrimos una nueva incursión que persigue continuar la exploración de lo que apreciamos como un frondoso espacio de búsqueda para el campo de la disciplina jurídica, con indiscutible efecto práctico³.

Finalmente, la escogencia de la Universidad Central de Venezuela, como *caso de estudio* en esta oportunidad, deviene de su carácter emblemático como Institución en el entorno de la Administración pública venezolana, además de ser el escenario más trabajado y de más inmediato acceso, como se precisa más adelante.

I. GOBERNANZA Y BUENA ADMINISTRACION

El vocablo *governabilidad* alude a la *cualidad de gobernable*, es decir, a la posibilidad o susceptibilidad que exhibe un determinado asunto o conglomerado para ser dirigido o guiado, por lo que su antónimo es *ingobernable*, que denota la imposibilidad o alto grado de dificultad para el logro efectivo de tal propósito. Los términos *governabilidad* –probablemente– un anglicismo derivado de la palabra *governability* (*the continuous exercise of authority over a political unit*)– y *governanza* tienden a ser empleados como equivalentes o sinónimos; no obstante, el concepto de *governabilidad*, se ha venido acuñando desde hace algún tiempo, para hacer referencia, preferentemente, al complejo de factores que rodean los procesos de toma de decisiones de los gobiernos nacionales, dentro del entorno de la globalización que se hace presente con mayor intensidad a partir de último cuarto del siglo pasado, como el escenario dominante del contexto político y económico.

La nota determinante a los fines de este enfoque se centra en destacar que ese ambiente impone, a los decisores, la necesidad de compartir la escena con otros múltiples actores que aparecen como grupos de poder o grupos de presión, tal como sucede con las instituciones financieras internacionales, los agentes de la sociedad civil organizada, o los organismos multilaterales, todo lo cual induce a multiplicar los factores de negociación que intervienen, ponderando sus posiciones, con lo cual se hacen más amplios los ámbitos de atención e intereses involucrados en la ya de por sí compleja red de actividad, lo que hace un claro contraste con la realidad que era usual en momentos anteriores, cuando el camino de la construcción de decisiones era más lineal y sencillo.

De su parte, atendiendo primeramente a su valoración técnico-semántica, el término *governanza* alude a la *acción o efecto de gobernar o gobernarse*, y a su vez, el verbo *governar* significa, en sus dos primeras acepciones, *mandar con autoridad o regir una cosa*, y *guiar o dirigir*, por lo que es muy clara la cercanía sustantiva de los vocablos, aún cuando, desde

³ Véase Rodríguez García, Armando, “Los estudios de postgrado como asunto jurídico-administrativo”. *Revista de Derecho Público* Nº 141, Enero-Marzo 2015, Editorial Jurídica Venezolana (EJV). Caracas 2016, p. 96 y ss.

luego, caben los detalles del significado concreto que se le pueda atribuir a cada uno, en atención a su alcance específico, atendiendo al contexto determinado dentro del cual se produzca su empleo.

De este modo, en el entorno de las ciencias sociales, y particularmente en el ambiente del Derecho público, la noción de *gobernanza* apunta a incorporar la consideración de las transformaciones que acusa el Estado en el momento contemporáneo, y que aparecen particularmente como efecto de los cambios generados por la globalización, la revolución tecnológica, y mas ampliamente la aparición de la sociedad del conocimiento, conducentes, en forma conjunta, a la construcción y difusión de categorías y valores que adquieren particular trascendencia en la configuración de nuevas concepciones y experiencias en cuanto a los modos y mecanismos como se concibe y se manifiesta el ejercicio del poder público.

Esta perspectiva proporciona un panorama sugestivo para la consideración del papel que puede y debe desempeñar la Administración Pública –en todas sus manifestaciones y escalas– a los efectos de potenciar la gobernanza general del Estado, en tanto la función administrativa pública opera, inexcusablemente, como un conducto de diseño, montaje y realización de las políticas publicas en su mas amplia y comprensiva consideración, sobre lo cual, es oportuno recordar que, en términos cualitativos, tal vertiente de la administración se realiza atendiendo a su finalidad de servir eficazmente a los intereses de la colectividad, que es, en definitiva, el núcleo duro de su existencia.

En este punto cobra especial significado considerar la eficacia como un factor de primer orden para el desempeño de la administración pública, pues, de otra manera carecen de sentido tanto el análisis conceptual y el ejercicio reflexivo sobre su arquitectura y sus funciones, como la consideración de sus realizaciones prácticas de cara a los usuarios. La administración esta obligada a procurar y preservar la eficacia y eficiente de su actuación, como objetivo y como rutina, para de esa manera poder cumplir cabalmente con la esencia de su función.

Estrechamente vinculado con la eficiencia y la eficacia en el funcionamiento de la administración pública se presentan los aspectos relativos a los procedimientos de tramitación, en el sentido de métodos de decisión y actuación, aunados a la selección y el empleo adecuado de los componentes técnicos disponibles para soportar la función, esto es, todo lo que comprende la mecanización y automatización que, en tiempos mas recientes incorpora las denominadas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para conjugar en una categoría compleja los conocimientos científicos y las experiencias prácticas en cuanto a todo el instrumental tecnológico y capacidades operacionales en su manejo que aportan los avances constantes y sostenidos, para el empleo de componentes propios de las tecnologías informáticas.

En términos objetivos la novedad en este aspecto de la cuestión se ubica en los avances tecnológicos mas que en el empleo genérico de los apoyos técnicos para servir como instrumentación auxiliar de la función administrativa pública, lo que viene siendo observado desde hace ya bastante tiempo, tal como se desprende de precisiones del siguiente tenor: "...Usamos la expresión técnica de la Administración pública para designar una disciplina de la actividad administrativa de las entidades públicas con arreglo a métodos de base científica. Esta disciplina esta integrada por los siguientes elementos: estudio de procesos, estructuras y funciones, estudio de los métodos personales y materiales de la Administración, estudio de métodos científicos. Nos parece necesaria la aclaración porque algunos restringen el concepto de <técnica administrativa> a la utilización de máquinas, a la mecanización y, especialmente, a la reciente automatización. En realidad, eso constituye una verdadera *sinécdoque*: se toma la parte por el todo. La mecanización y automatización forman parte muy importante de la

técnica administrativa actual, pero no la agotan: integran, sencillamente, los medios materiales de la Administración pública.”⁴. Efectivamente, no cabe duda en considerar que el soporte de los medios instrumentales o técnicos debe estar presente, por igual, aunque con diversa intensidad y extensión, en cualquiera de las actividades que despliega una organización con un mínimo grado de complejidad, lo que lleva a incluir, sin reservas, a las distintas tareas que el Estado cumple en la prosecución de sus fines; si embargo, es también indudable que el componente técnico, debidamente revestido de su expresión científica es mas evidente y amplio en las manifestaciones de la administración pública, por contraste con el resto de las funciones estatales, precisamente por el sentido de *realización* que la impregna, provocando de esa manera una dificultad básica para su definición, como punto de partida.

De esta forma, la administración pública en sentido funcional, se nos presenta como una actividad específica del Estado que viene determinada no solamente por su fin, sino también, por los modos y las técnicas dispuestos para su realización, lo que afina sus notas de peculiaridad. Ahora bien, dentro del complejo integrado por los fines, modos y técnicas de la administración aparece, con una valoración destacada, el elemento jurídico, caracterizado por ser simultáneamente soporte, entorno y contenido esencial de la función misma, nota ésta que se pone de manifiesto en la estructura y conceptualización del Derecho administrativo, en tanto disciplina que tiene a la administración pública como objeto central de atención.

Por lo antes dicho se comprende con facilidad que las notas de dinamismo y complejidad que impregnan a la administración pública llevan a desembocar en la *inquieta esencia*⁵ –atinada expresión acuñada por Meilán Gil– característica del Derecho administrativo, atendiendo a su diverso, dinámico y cambiante contenido que lleva a configurar la estructura de la disciplina y del ordenamiento positivo al que atiende, como una serie de microcosmos con sus principios rectores. Pero además en esa realidad esencial tiene peso específico el apego y la servidumbre de la función administrativa pública –y por consecuencia, del derecho administrativo que la regula– a la noción de oportunidad, en términos de acción, de realización, de singularidad para dar respuesta –inclusive en forma anticipada– a las realidades sociales, económicas y políticas.

De allí emergen, una vez mas, y como una constante, las referencias a la eficacia y la eficiencia como datos inexcusablemente asociados con la administración pública, con la función administrativa del Estado. También de allí se desprende el sentido de *realización* que identifica por igual a la administración pública (estructura y función) y al Derecho administrativo, como un Derecho de *realización*, en el sentido de que su aplicación efectiva, constante y cotidiana es un presupuesto necesario para la convivencia y el desarrollo social, a diferencia de lo que, por contraste, sucede con otras disciplinas jurídicas, como es el caso del Derecho Penal, cuyo contenido preferimos que no sea necesario poner en práctica, pues presupone la existencia de una infracción conductual, de un delito, en fin, de un hecho indeseable para los individuos y para la vida social.

Con ello queda afianzado el sentido activo y no simplemente reactivo de la administración, en tanto buena parte de sus manifestaciones solo tienen sentido como gestión, en función del movimiento que adelanta posiciones para obtener resultados en la búsqueda de obje-

⁴ Fernández De La Vega, Celestino, *La tecnificación de la Administración Pública*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Colección Estudios Administrativos. Madrid, 1962, p. 37.

⁵ Véase Meilán Gil, José Luis, *El proceso de la definición del Derecho administrativo*. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1967, p. 43.

tivos, mas que como la práctica pasiva de una rutina circunscrita a los estrechos y estancados límites de dar respuesta mecánica a los asuntos que debe tramitar, con el único contenido de verificar el nivel de sujeción de lo planteado y de su propio hacer, con las normas positivas, con la legalidad.

En este punto de la cuestión resulta oportuno incorporar la consideración debida a la noción de la *buena administración*, que viene cobrando terreno sostenidamente en lo atinente al tratamiento actual de los asuntos atinentes al Derecho administrativo. Ello ocurre, entre otras razones, en atención a su utilidad para la comprensión de las transformaciones operadas en la Disciplina, tanto desde la óptica estrictamente doctrinaria o científica, como en el campo de la aplicación práctica de los ordenamientos positivos en la escena actual, signada por la preponderancia de la centralidad del ser humano como destinatario y fin esencial de la acción del Estado (siguiendo una tendencia acentuada en los últimos tiempos, así lo recoge la Constitución venezolana en su artículo 3: *El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad*), de los derechos fundamentales de los ciudadanos en sus situaciones y expectativas, así como en cuanto al espectro general de sus relaciones con el poder, y finalmente, de la potencialidad que ostenta la administración pública para operar como una herramienta eficaz en la elevación de los niveles de calidad de vida de la población, entendidos en su expresión cualitativa y cuantitativa.

En el extenso y sugestivo mapa que dibuja el Derecho administrativo en Iberoamérica, el tema de la *buena administración* ha encontrado un lugar preponderante como referente sólido para la adecuada comprensión y aplicación de la disciplina. En la tarea dirigida a determinar esa posición del concepto, destaca, como un decidido y entusiasta propulsor, el Profesor Jaime Rodríguez-Arana, quien, entre las múltiples reflexiones que ofrece para abordar la cuestión del buen gobierno y la buena administración, explica que “La efectividad de los derechos sociales fundamentales depende, al ser esencialmente derechos de prestación, derechos que consisten ordinariamente, constatada la incapacidad de la Sociedad, en acciones positivas del Estado, de que el complejo Gobierno-Administración funciones adecuadamente. En efecto, si la Administración sanitaria actúa correctamente, por ejemplo, se puede facilitar el derecho a la salud adecuadamente. Si la Administración educativa cumple cabalmente sus funciones, entonces se garantizará un buen derecho fundamental a la educación. Es decir, si el aparato público cumple sus tareas de acuerdo a unos estándares adecuados, se garantizarán los niveles esenciales de derechos sociales fundamentales de manera que al menos el derecho mínimo vital en las dimensiones más relevantes de la vida de los seres humanos este cubierto por los Poderes Públicos”, y de seguidas añade: “una buena Administración, una Administración que actúa equitativamente, objetivamente, en plazo razonable y que mejora las condiciones de vida de los ciudadanos, es una Administración comprometida en la satisfacción de todos y cada uno de los derechos fundamentales...”⁶.

De este modo, la noción de la *buena administración*, erigida como *institución* en el pleo científico-jurídico de la Administración pública⁷ se articula con la concepción de *gobernanza*, para reforzar su realización instrumental al permitir la vinculación de ambas categorías con la caracterización teórico-práctica de los derechos fundamentales, de modo tal que,

⁶ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Derecho Administrativo y Derechos Sociales Fundamentales*. Global Law Press (Editorial Derecho Global) e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2015, p. 585.

⁷ Respecto del carácter de *institución* que se atribuye a la noción de *buena administración* debe verse: Meilán Gil, José Luis, *Derecho Administrativo Revisado*. Andavira editorial. Santiago de Compostela. p. 183 y ss.

desde la posición del administrado o ciudadano, esto es, desde la perspectiva de la persona humana a la cual sirven las estructuras del Estado –y en particular el complejo orgánico–funcional que es la Administración–, se perfila como un verdadero *derecho*, como el *derecho a una buena administración* que, en consecuencia, pasa a ser un correlato de las obligaciones que corresponden a los múltiples agentes administrativos en sus distintas áreas funcionales y expresiones organizativas.

En lo atinente a su estructura y contenido, el *derecho a una buena administración* es una expresión compactada de un conjunto de postulados lógicos que comprenden los elementos básicos de los estándares de calidad gerencial que demanda el funcionamiento satisfactorio de la gerencia pública.

Pero la configuración del derecho a una buena administración y su ubicación dentro del catálogo general de los derechos fundamentales no es una mera especulación teórica. Es clara su presencia en el contexto de los ordenamientos positivos, lo que permite dar confirmación a su existencia desde la óptica de quienes, desde la certeza y seguridad que ofrece el positivismo, necesitan el apoyo de la expresión normativa.

Así tenemos que, por lo que respecta a la realidad del ordenamiento jurídico positivo dentro del entorno comunitario europeo, aparece con interés destacable el contenido del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, signada en Niza, en fecha 7 de diciembre de 2.000 (que luego se incluye, con idéntico texto –Artículo II-101– en el cuerpo del Tratado que establece una Constitución para Europa, también llamado Constitución Europea o Tratado Constitucional, aprobado en 2003 y finalmente firmado por los Jefes de Gobierno de los países de la Unión Europea en octubre de 2004⁸).

En fecha mas cercana se reafirma –en términos de ordenamiento positivo– la presencia del derecho a una buena administración, esta vez con un alcance de mayor amplitud geográfica, a través de la “Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual en Caracas, y adoptada oficialmente por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ciudad de Panamá (18/10/13).

Al respecto cabe destacar que en el punto 1 del cuerpo normativo de la Carta se señala que la misma *tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes* componentes, con lo que se

⁸ “Artículo 41: Derecho a una buena administración:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.
 - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos, de la confidencialidad y de secreto profesional.
 - la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.”

reconoce a ese derecho, no solo el rango de derecho fundamental de los ciudadanos, sino que también adquiere carácter preeminente en la estructura y en la justificación del documento, pues ubica el reconocimiento de ese derecho como su objetivo primordial o finalidad específica.

El texto de la Carta pone de relieve la amplitud de contenido del *derecho fundamental a una buena administración*, cuya especificidad se manifiesta a través de diferentes derechos subjetivos administrativos tipificados en los ordenamientos jurídicos de los distintos países; pero además se correlaciona con los principios básicos de la función administrativa del Estado, reconocidos con esa jerarquía y de manera generalizada como un contenido natural del Derecho administrativo.

En síntesis, lo más destacable de esta institución, está en la perspectiva que ofrece la confluencia de lo que significa la noción de *buena administración* desde su triple funcionalidad, esto es, como *principio de organización y de actuación*, como *obligación* de la Administración pública y, finalmente, como *derecho fundamental del ciudadano*.

Todo ello, en su conjunto, se traduce en exigencias para la adecuada estructura y funcionamiento de las Administraciones públicas, en todas sus escalas y ámbitos de responsabilidad operativa, a los efectos de poder corresponder más eficientemente al destinatario natural de su actuación, esto es, a las personas, a los ciudadanos que, de esta forma, adquieren su verdadera dimensión de centralidad, su cualidad de origen, razón de ser y fin último del poder público, en especial, de la Administración pública.

En resumen, como conclusión de este apartado podemos apuntar el carácter complejo de la administración pública, tanto en su ámbito sustantivo de actuación como en su estructura organizativa, a lo que se suma el dinamismo presente en su desempeño, derivado de su indisoluble vinculación con la realidad social cotidiana y sus transformaciones. De otra parte se añade la consideración del perfil técnico que comporta la tarea de administrar como sustrato de particular importancia que en el espectro de la administración pública aparece acompañado por el componente jurídico, igualmente cargado de complejidad y requerido del dinamismo que impone el ritmo de las demandas de transformación y adaptación, por lo cual, se destaca el valor de los componentes básicos, de los principios, en tanto soporte o plataforma de la estructura general que, a su vez incluye una diversidad de sectores específicos de actuación cargados particularidades en atención a las que son propias de las áreas que las determinan.

En todas esas áreas aparece el principio de la buena administración actuando por igual, como guía operativa para el quehacer regular de los agentes encargados de la función administrativa y como pauta para el diseño de sus estructuras a objeto de poder garantizar el cumplimiento de los estándares de eficiencia requeridos en el ejercicio del poder, con absoluto respeto a los valores que sirven de soporte y orientación para la función.

II. GESTIÓN UNIVERSITARIA Y BUENA ADMINISTRACION

Siendo la Administración pública, en su globalidad, una realidad proteica que comprende una extensa batería de elementos organizativos dispuestos bajo la égida de unos principios básicos que se estructuran conforme a campos funcionales o sectores específicos de actuación para la gestión del interés general, es factible encontrar, sin contrariar su unidad conceptual, una variedad de expresiones que permiten detectar y destacar determinados factores o cualidades, en función del análisis que en esta oportunidad está en juego.

Así, encontramos que en la organización de la Administración directa central priva la técnica de la construcción jerárquica, con preponderancia clara y precisa de relaciones de

superioridad y subordinación entre sus órganos, a fin de garantizar la unidad de dirección; y si dentro de esa estructura general apuntamos con mayor precisión hacia las estructuras dispuestas para la seguridad y la defensa, como serían los cuerpos policiales y militares, detectamos una intensidad mayor en el principio de jerarquía que invade la totalidad del complejo orgánico, como soporte determinante de su arquitectura y de su operatividad, al punto que la obediencia inmediata e incondicional aparece como un lema de la conducta debida, conducente a la preservación del funcionamiento adecuado y, por lo tanto, opera como una garantía de eficiencia.

Sin embargo, no es difícil reconocer que, en otros ambientes de la Administración pública, la jerarquía –por solo hacer mención a éste dato, aunque suele suceder de igual manera en muchos otros aspectos– aparece matizada, o cuando menos, entendida bajo parámetros de índole e intensidad diferentes. Desde luego, también aquí se atiende a la finalidad que cumplen esos agentes, lo que, de partida, confirma que la organización se construye y se modela para la consecución de un objetivo o finalidad, con lo cual, esa finalidad u objetivo es el factor determinante para la arquitectura de cada complejo orgánico y para su actualización, lo que alcanza a la adecuación de los modos de actuación que le corresponde aplicar.

En síntesis, se puede concluir que el perfil morfológico y el funcionamiento de los cuerpos que cumplen la actividad administrativa en la estructura del Estado, son factores instrumentales dispuestos para el logro eficiente de los objetivos que tienen asignados, y que, en función de esa constante, se aprecian características de singularidad en los distintos sectores de la administración pública, los cuales han de determinarse atendiendo, en primer término, a los fines concretos que ocupan su atención, lo que, a su vez, impacta decisivamente al perfil de su gestión y puede jugar como factor determinante de sus potencialidades en cuanto al paradigma de la buena administración.

Pues bien, dentro de ese proteico, vasto y complejo universo que conforman las Administraciones públicas, hemos seleccionado a la Universidad y la gestión universitaria, como ámbito de análisis sobre la concepción teórica y la práctica de la buena administración, atendiendo a las peculiaridades que se perciben como datos de singular valor en la caracterización jurídico-administrativa de este específico tipo de estructura y gestión administrativa pública.

En términos de mayor precisión para el enfoque del tema, nuestra selección se concretiza en las *Universidades Nacionales*, conforme al derecho positivo venezolano (Ley de Universidades), en tanto se trata de entidades integradas en el andamiaje general de la Administración Pública, dispuestas para el cumplimiento de fines de interés general: la búsqueda y exposición sistemática del conocimiento, con la misión concreta de *buscar la verdad y afianzar los valores fundamentales del hombre*, a cuyo efecto les *corresponde colaborar en la orientación de la vida del país mediante su contribución doctrinaria en el esclarecimiento de los problemas nacionales*, por lo cual, *deben realizar una función rectora en la educación, la cultura y la ciencia*, tal como se dispone de manera expresa en los artículos 1, 2 y 3 de la mencionada Ley.

De modo que la gestión universitaria pública integra un conjunto de cualidades que nos interesa destacar con mayor atención, en función del objetivo que tenemos planteado en esta oportunidad. Las particulares cualidades que ahora destacamos son: 1) el objetivo o fin de interés general que persigue la institución, que implica su particular responsabilidad institucional de cara a la sociedad; 2) la autonomía, como status jurídico que determina y fundamenta sus posibilidades de actuación; 3) las peculiares características de su recurso humano y el régimen funcional; y 4) el perfil de los destinatarios inmediatos o usuarios de la gestión.

1. *La finalidad de la gestión universitaria*

En términos simplificados, el fin de interés general que atiende la Universidad es *la educación*, en el entendido de que su tarea fundamental está centrada, primordialmente, en la provisión de conocimientos sistematizados en el nivel superior del proceso integral de la educación formal, conducentes a la capacitación profesional y especializada, por lo que la manifestación más visible de su actividad se representa como un segmento (el tramo final o superior) dentro del sistema educativo general dispuesto a favor de los individuos. No obstante, debe tenerse presente que la gestión universitaria comporta, en su esencia, una proyección de más amplio espectro, en tanto le corresponde también, entre otras responsabilidades, la de cumplir *una función rectora en la educación, la cultura y la ciencia*, tal como se indicó antes.

De este modo, el fin de interés colectivo o general de la gestión universitaria no se agota en una tarea mecánica de repetición de conocimientos y verificación de su captación por parte del destinatario; también implica la investigación científica y aplicada, es decir, la *creación* de esos conocimientos y, dentro de ello, el mejoramiento y aplicación de las técnicas y métodos para la obtención del mejor desempeño en todas esas tareas, por lo cual, se añade a los cometidos generales de la Universidad, la responsabilidad de *colaborar en la orientación de la vida del país mediante su contribución doctrinaria en el esclarecimiento de los problemas nacionales* (vid supra).

Destaca, entonces, el sentido y valoración fundamental que tiene ese objetivo por sí mismo, en función de su trascendencia en el contexto social, al punto que la educación se cataloga y se reconoce como un *derecho humano de primer orden*, a escala universal⁹, lo que ocurre, en atención a la trascendencia del proceso educativo y sus resultados, no solo para el individuo, sino para la sociedad en su conjunto. De allí la estrecha vinculación que tiene la educación —como objetivo de interés general asignado a una específica expresión de la administración o gestión pública: la Universidad— con la idea de desarrollo, dentro del marco referencial que aporta el Derecho administrativo.

Una imagen más nítida para precisar este punto, se obtiene a partir de la revisión de algunas de las regulaciones que erigen a la educación como un derecho fundamental garantizado con rango constitucional y su correlativa cualidad de objeto calificado de la gestión administrativa del Estado.

Así, la Constitución (art. 102) califica a la educación como un *derecho humano y un deber social fundamental*, y precisa de inmediato que, *el Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad*, para indicar luego que *la educación es un servicio público*. A partir de estos postulados, ya en anterior oportunidad precisamos que “... *la Educación* en todas sus modalidades, escalas y niveles se

⁹ El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (10/12/1948) lo contempla en estos términos: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

manifiesta como un evidente *asunto de interés jurídico* en el cual se hacen presentes múltiples categorías e instituciones propias del Derecho administrativo, lo que conduce a la configuración de un *régimen jurídico específico*, dentro del cual es posible aislar, metodológicamente, el espacio que corresponde a la Educación Superior...”¹⁰

En síntesis, el objetivo que corresponde a la gestión universitaria ostenta la cualidad de factor clave para la dinamización y el desarrollo social, cultural, económico, institucional y también político de la sociedad en su conjunto, pues, no solamente abarca el espectro total de esas manifestaciones, sino que los contacta e influye en los niveles más elevados del conocimiento de sus expresiones, como fenómenos susceptibles de tratamiento científico en su más amplia percepción.

De este modo, por los componentes que reúne el núcleo duro de la gestión universitaria (*investigación, enseñanza y servicio a la comunidad*), surge una indudable sinergia y una clara confluencia de intereses entre Sociedad y Universidad. Esto conduce a calificar a este ámbito de la administración pública como *extraordinario*, por lo que destaca el singular interés que debe tener la Universidad –como parte de su estrategia gerencial– en la atender al significado de la *buena administración*, en cumplimiento del compromiso responsable que comporta el adecuado conocimiento de su propia realidad organizativa y funcional, para proyectar sus potencialidades hacia metas de eficiencia.

2. *La autonomía como un modo de gestión*

La idea de autonomía es una de las notas con más alto nivel de resonancia en el ambiente de la Universidad, tanto por lo atinente a su concepción, como por lo que corresponde a su gestión. La autonomía resulta ser un tópico difícil de eludir cuando se abordan cuestiones relativas a la Universidad; y en realidad, es un asunto que, por múltiples causas, comporta un alto grado de sensibilidad, en todo lo referente a la trayectoria de las instituciones universitarias en Venezuela, pero también lo es en su espectro global, tal como lo pone de manifiesto el rector Meilán Gil, cuando advierte que “...Una reflexión sobre la Universidad no puede soslayar la autonomía. Cualquiera que sea su formulación positiva e incluso el nombre que se la dé, la autonomía constituye una nota esencial a la institución universitaria.

De una u otra manera, dependiendo de las circunstancias históricas, del marco ideológico dominante, la institución que llamamos Universidad desde el siglo XIII ha debido defenderse de lo que genéricamente pudiera denominarse intromisiones e injerencias injustificadas de los titulares del poder, para desarrollar sus funciones que se centran en la búsqueda y transmisión del saber, de la ciencia, con los presupuestos y consecuencias que ello conlleva (...) eso que llamamos autonomía universitaria no se ha configurado de la misma manera a lo largo de la historia y en los diferentes países. Independientemente de la actitud del titular del poder respecto de la Universidad, influye en ello la misma concepción de la Universidad, **desde su propio interior...**”¹¹ (destacado nuestro).

Para decirlo brevemente, atendiendo a su finalidad –y sin que sea redundante–, la Universidad es un tema universal; pero además, la autonomía de la Universidad es consustancial a su esencia, y consiste, esencialmente, en un espacio de libertad intelectual inevitable, en

¹⁰ Rodríguez García, Armando: *Los estudios de postgrado como asunto jurídico-administrativo*. Cit. p. 98.

¹¹ Meilán Gil, José Luis, “La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional”. En *Anuario Da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*. Nº 3/1.999. La Coruña, 1999, p. 369.

razón de lo cual, “esa libertad y, por tanto, la figura esencial de la Universidad no existe allí donde se trate solo de centros de adoctrinamiento o de formación de una doctrina definida y cerrada de una vez por todas”¹²

Al respecto, nos interesa centrar la atención en la cualidad que ostenta la autonomía como figura jurídico-organizativa aplicada a la gestión universitaria, sin obviar que la intensa significación que irradia el término ha permitido entender que “... El concepto de *autonomía* se presta a confusión. Ha estado vinculado a la universidad desde sus orígenes y ha podido significar, desde una “expresión” de la libertad, o mas bien de la persistencia “de las libertades medievales”, hasta la compleja figura jurídico-organizativa” por la que se entiende en la actualidad. El término, polisémico, se ha utilizado para designar cosas de índole diversa en circunstancias confusas y polémicas, hasta llevarlo a perder su contenido específico, de tanta mayor importancia, –hoy por hoy– cuando su precisión y aprehensión correcta son imprescindibles para comprender y asistir la circunstancia universitaria presente”¹³. En este sentido, siguiendo a Moles conviene recordar que el vocablo *autonomía*, “que procede del léxico jurídico, ha desbordado su recipiente originario, sin que el recuerdo de su procedencia, es decir, su etimología, contribuya a propiciar ahora su exacto significado...”, y mas adelante pasa a precisar: “...La autonomía propiamente dicha no es ni mas ni menos que una figura jurídico-organizativa, es decir, con dos componentes. Hay unas exigencias de la organización para que cada una de las partes integrantes se encuentre funcionalmente correlacionada con la estructura total: mas también el Ordenamiento Jurídico cuenta con un poder organizativo, mediante el cual se distribuyen atribuciones y competencias entre las distintas figuras jurídicas de la organización. Pues bien, la autonomía es una manera típica de organizar con una tendencia descentralizadora o desconcentrada, según los casos, que puede adoptar tanto el Estado como cualquier otra entidad jurídica...”¹⁴

Pues bien, ceñidos a los términos que acotan la reflexión que ahora se ofrece –sin que ello signifique restarle importancia a la magnitud que tiene la temática en sí misma–, nos limitamos emplear el concepto de autonomía universitaria, apelando de nuevo a la expresión del profesor Moles cuando afirma que “...La autonomía propiamente dicha se ofrece siempre como un “status” jurídico de un sujeto de Derecho Público, determinativo de una manera de ser que afecta a sus posibilidades de obrar. En este sentido constituye una capacidad legal no originaria –como la soberanía que es un atributo necesario–, sino derivada, o sea, conferida por la Constitución o Ley” (...) “Por lo demás, toda autonomía es reductible, en último término, al ejercicio de poderes calificados –de distintos ordenes– que versan sobre determinadas materias. El numero mayor o menor de poderes y materias marca la extensión de la autonomía... Ahora bien, la peculiaridad distintiva de los poderes autónomos estriba en que excluyen cualquier otro que de alguna manera condicione –al menos ordinariamente– sus decisiones, salvo por la vía jurisdiccional”¹⁵.

¹² García De Enterría, Eduardo, “La autonomía universitaria”. *Revista de Administración Pública*, N° 117, Madrid, 1988, p. 12.

¹³ Cfr. Soriano de García-Pelayo, Graciela, *Sobre la autonomía universitaria*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2005, p. 1. Es importante advertir que la autora conduce el párrafo citado hacia la conclusión de la validez traspasada del concepto.

¹⁴ Moles Caubet, Antonio. “El concepto de autonomía universitaria”. En *Estudios de Derecho Público*. Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1997, p. 256.

¹⁵ Moles Caubet, Antonio. “Los límites a la Autonomía Municipal”. En *Estudios de Derecho Público*. *Op. Cit.* p. 235.

Conforme al ordenamiento jurídico venezolano, además del reconocimiento expreso de la autonomía universitaria con rango constitucional (artículo 109: *El estado reconocerá la autonomía universitaria como principio y jerarquía*), corresponde apreciar que ese status jurídico de las Universidades adopta diversos modos de ejercicio que se relacionan, a partir de la misma norma constitucional, con el objetivo de permitir a docentes, dicentes y egresados, *dedicarse a la investigación científica, humanística y tecnológica, para beneficio espiritual y material de la Nación* (art. 109 constitucional).

En la misma disposición constitucional se explicitan los alcances de la autonomía universitaria en cuanto a actividades (*...darse su norma de gobierno, funcionamiento y administración eficiente de su patrimonio, y planificar, organizar, elaborar y actualizar los programas de investigación, docencia y extensión...*), a lo que se añade, como garantía, *la inviolabilidad del recinto universitario*. El elenco de los modos de expresión de la autonomía se esquematiza a nivel legal de esta manera: *autonomía organizativa*, con lo cual tienen potestad para dictar normas internas sobre su estructura; *autonomía académica*, que comporta el poder jurídico para planificar, organizar y realizar los programas de investigación, docentes y de extensión que estimen necesarios para el cumplimiento de sus fines; *autonomía administrativa*, que implica la facultad de elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo; y finalmente, *autonomía económica y financiera* que implica el poder de organizar y administrar su patrimonio (artículo 9 Ley de Universidades).

Queda claro que, tanto la disposición constitucional como la correlativa norma legal, apuntan al espectro general de las Universidades; sin embargo, su alcance debe matizarse, en atención al tipo o categoría específica de Universidad de que se trate, comenzando por la diferencia entre las Universidades privadas y públicas (“nacionales” es el término que emplea la Ley), cuyo régimen jurídico comporta variantes significativas, aunque atiende a principios fundamentales que les son comunes.

El enfoque que nos ocupa de manera inmediata, centra la atención en el supuesto de las Universidades Nacionales, por tratarse de verdaderas Administraciones públicas que forman parte de la estructura general del Estado y operan bajo el principio de autonomía administrativa.

En este momento interesa la figura de la autonomía de la Universidad, en tanto comporta el soporte de un protocolo técnico y jurídico de actuación que viene asociado de forma inexcusable, con la finalidad de esta específica figura de Administración pública. En consecuencia, el eje articulador de la autonomía universitaria, en la total amplitud de su espectro organizativo y funcional, se ubica en la *autonomía académica*, por ser la que toca directamente con el sentido sustantivo y esencial del objetivo de interés general que se asigna a esa Institución.

Entonces, sin restarle potencia y sentido a las otras facultades que ejercita la Universidad de manera autonómica, es lo cierto que, cada una de ellas solo encuentra sentido vinculándola al despliegue de la actividad (léase, *autonomía*) académica, esto es, al cumplimiento efectivo y eficiente de las funciones de investigación, docencia y extensión en torno al conocimiento, al saber científico, a la tarea creación y transmisión de saberes, que solo es realmente tal, en la medida en que se desenvuelva en un espacio de libertad.

En síntesis, en el caso de la Universidad, la autonomía es un dato diferenciador en el ámbito general de la gestión pública, que opera como una fórmula operativa, pero también, como un título legitimador de un derecho fundamental, por lo que su alcance no se agota en la cualidad de garantía institucional, como sucede con la autonomía de los municipios.

En efecto, partiendo del mapa de sistematización que define el texto constitucional se advierte que la autonomía de la Universidad aparece prevista y regulada como un *derecho* contenido en el Capítulo VI (*De los Derechos Culturales y Educativos*), que forma parte del Título III (*De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes*). De su parte, la autonomía municipal se contempla en el Capítulo IV (*Del Poder Público Municipal*), integrado al Título IV (*Del Poder Público*), como una garantía institucional, mas no como un derecho fundamental, lo que hace a una singular peculiaridad del atributo autonómico de la Universidad, sin restarle valoración a esa categoría jurídica en el campo de los entes territoriales.

Una de las múltiples consecuencias derivables de la categorización cualitativa de la autonomía atinente a la gestión universitaria como un derecho fundamental, estriba en su doble alcance: primero, como espacio de actuación protegido frente a los centros de poder, en atención a los ámbitos de libertad consustanciales a su tarea para alcanzar los objetivos de interés general; segundo, como particular espacio de responsabilidad por acción y por omisión, por iniciativa eficiente o negligencia culposa, lo que toca directamente con el principio de buena administración.

De esta manera, el soporte de la autonomía como modo de gestión, que además se erige como derecho fundamental para la Universidad, comporta una elevación en el grado de responsabilidad que compromete la iniciativa por alcanzar condiciones de buena administración, en aplicación eficiente de sus facultades autonómicas, respaldadas por su excepcionalidad como cuerpo funcional y cercanía al manejo de los niveles mas avanzados del conocimiento. A la postre, no puede ocultarse la estrecha relación existente entre los procesos de elaboración del conocimiento científico y la toma de decisiones como práctica gerencial.

Todo ello tiene como telón de fondo la actividad destinada a la creación científica, la producción, difusión y constante promoción del saber, y la educación para la formación profesional y especializada. Por ello afirmamos que, para la Universidad como administración pública, ejercitar la autonomía no se reduce a una simple operación práctica de gestión, es procurar el desarrollo de la sociedad a través del predominio de la civilización. Al respecto procede recordar que “Sin un centro instituido de inteligencia crítica, donde se analizan todas las situaciones existentes y se postula su perfeccionamiento, donde se ponen constantemente en cuestión los propios resultados de ese análisis, donde se acepta e incluso se incita el pluralismo en la investigación; sin la realización de toda esa vasta operación realizada a la vez que se cuida la formación de los escolares superiores, a quienes no se prestan recetas definitivas, y menos aún consignas o sistemas cerrados, sino cuestiones perpetuamente abiertas como base de esa formación; sin esa extraña institución a la que llamamos Universidad, la historia occidental no hubiera sido ni lejanamente parecida a la que se ha vivido y la sociedad futura no se imaginaría siquiera posible”¹⁶

3. *El recurso humano y el régimen funcional*

Otra particularidad destacable de la Universidad, en tanto expresión de gerencia pública, se encuentra en las cualidades que distinguen a su estructura funcional. Se trata de la nota distintiva que, en contraste con otras estructuras administrativas, aporta el personal docente y de investigación, como plantilla indispensable para la configuración de la Universidad, y que es un dato definitorio de su identidad como institución.

¹⁶ García De Enterría, Eduardo, “La autonomía universitaria”. *Revista de Administración Pública*, N° 117, *Cit.* p. 8-9

En cualquiera de los modelos con los que se han perfilado las Universidades en su ya prolongada trayectoria histórica, es una constante la existencia del cuerpo profesoral, del contingente académico dedicado a la docencia, la investigación y la extensión —a lo que usualmente se suman las tareas propias de la gestión administrativa—, como esqueleto, musculo, nervio y cerebro, articulador de todo su andamiaje organizativo y su operatividad funcional.

El contexto del recurso humano docente resulta, desde luego, impregnado por el principio de autonomía, lo que se hace presente de distintas maneras, pero, en todo caso, hace resaltar, de entrada, el carácter diferencial del docente universitario dentro del universo del funcionariado de la administración pública, lo que se aprecia de bulto en las modalidades de las relaciones de jerarquía y subordinación, que se ven matizadas por la libertad de cátedra, derivada, precisamente, de la libertad crítica requerida para el cumplimiento cabal de la función investigativa y enseñante que corresponde cumplir al docente.

Como una tendencia generalizada, la figura de la Universidad, por su naturaleza, no aparece ordenada como un departamento dentro de la estructura general de la Administración del Estado, ni sujeta a relaciones de superioridad y subordinación orgánica; de igual manera, desde el punto de vista interno, la estructura de sus órganos, la del cuerpo académico y las posiciones que ocupan individualmente los miembros del personal docente, se rigen por pautas diferentes a las que aplican de manera general a la organización administrativa jerarquizada y al régimen ordinario de la función pública.

De una parte, la estructura fundamental de la Universidad descansa en las Facultades como unidades docentes y de investigación que responden al criterio de organización y funcionamiento por áreas del conocimiento. A su vez, las Facultades están conformadas por Escuelas —que atienden a la formación profesional (licenciatura) por áreas específicas del conocimiento a través de las Cátedras y Departamentos—, los Institutos de investigación, y las demás unidades de carácter académico, como las Unidades, Escuelas o Centros de Estudios de postgrado, a lo que se suman las dependencias de Extensión y las de carácter administrativo, como apoyo integral a las funciones esenciales¹⁷.

La gestión de las Facultades descansa en diversos órganos colegiados o unipersonales que atienden a su visión global o a sus particularidades funcionales. Estos son, la Asamblea (autoridad máxima de cada Facultad, integrada por sus Profesores Honorarios, Titulares, Asociados, Agregados y Asistentes; representantes estudiantiles y de egresados); Consejo de Facultad, Decano, Consejos de Escuela, Directores de Escuela, Directores de Institutos de Investigación y de Postgrado, Coordinadores de área (académico, administrativo, investigación, etc.), Consejos Técnicos de Institutos, Comisión de Postgrado, Comités Académicos de Cursos de postgrado, Jefes de Cátedra y Departamento.

A su vez, la integración funcional y operativa de las Facultades que conduce a la configuración estructural de la Universidad, se manifiesta organizativamente en la figura del Consejo Universitario, órgano colegiado, calificado por la Ley como “autoridad suprema de cada Universidad”, que esta integrado por el Rector, los Vice-Rectores (Académico y Administrativo), el Secretario, los Decanos de las Facultades, representantes de profesores, de los estu-

¹⁷ Se emplea como referente la Ley de Universidades venezolana (Gaceta Oficial N° 1429 Extraordinario de fecha 8/9/1970) que dibuja el cuadro básico de organización de las Universidades Nacionales, plenamente aplicable a la Universidad Central de Venezuela, seleccionada como potencial caso de estudio para un análisis mas detenido y una evaluación mas profunda, mediante el enfoque empleado en este ensayo.

diantes, de los egresados, y un delegado del Ministerio de Educación –ahora Educación Universitaria– (art. 25), y ejerce sus funciones de gobierno (ejecutivas) por órgano del Rector, los Vice-Rectores y el Secretario (art. 24).

En suma, sin entrar detalles sobre la consideración de otros órganos previstos legalmente, o desarrollados por decisión de la misma Universidad, en ejercicio de su autonomía organizativa y normativa, queda claro que se trata de un extenso y complejo entramado orgánico, montado sobre el principio de desconcentración, que tiene a las Facultades como eje operativo, en el cual no priva una relación lineal de subordinación y superioridad jerárquica, lo que se reafirma al revisar las líneas maestras de la estructura funcionarial del profesorado, tanto en lo atinente a las funciones que desempeña, como en la carrera del docente universitario, en sí misma.

Al respecto, siguiendo un orden lógico mínimo para el tratamiento de tal asunto, ha de comenzarse por indicar que el profesor de una Universidad Nacional es un funcionario público del orden administrativo, cuya condición de tal se encuentra regida por un Estatuto específico y propio, integrado primordialmente por la Ley de Universidades y las disposiciones reglamentarias internas, dictadas por la Universidad en ejercicio de su facultad autonómica, al punto que la Ley general que regula el funcionariado administrativo excluye expresamente de su aplicación a *los miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las Universidades Nacionales* (Ley Orgánica del Estatuto de la Función Pública, artículo 1, Parágrafo Único, numeral 9).

Pues bien, ese régimen estatutario define la condición de funcionario que ostenta el profesor, mediante la consagración formal de tal situación, lo que se acompaña de diversas categorías jurídicas, dentro de las cuales es una pieza clave la de Profesor “ordinario”, pues la misma determina la pertenencia de tales funcionarios a una *carrera* que comporta mecanismos de ingreso y ascenso¹⁸.

Tal condición de Profesor ordinario comporta, en sí misma, la cualidad de un cargo, a partir de la relación orgánica de empleo propia de la carrera académica, como funcionario profesional, con los diferentes rangos de escalafón contemplados legalmente (art. 87 Ley de Universidades) lo que lo hace diferente de la condición de Profesor honorario, que no tiene escalafón ni sueldo. De este modo, entre la Universidad y el profesor ordinario se establece una relación orgánica que parte del *status*, derivado de la carrera, que es atinente al funcionario; esto comporta efectos tales como inamovilidad, estabilidad, sueldo, ascensos, escalafón, sufragio, deberes, etc.

Por otra parte, y en paralelo, surgen las relaciones de servicio, que derivan de las tareas a desempeñar por el profesor, en razón de las exigencias de la función, con independencia del origen –electoral o por designación– que puede tener tal desempeño (por ejemplo, los cargos de Jefe de Cátedra o Departamento, Director, Coordinador, etc.), o de la estructura colegiada o unipersonal del órgano que lo cumple (Consejo Universitario, Consejo de Facultad o Escuela, Decanato, Rectorado, Vicerrectorado, Secretaría, Comisión Electoral, Comisiones, Consejo de Apelaciones, etc.), o incluso, de la condición permanente, temporal, eventual o accidental de la función (Jurado de prueba de ascenso, tesis doctoral o trabajo de grado;

¹⁸ En todo lo relativo a este punto seguimos el análisis realizado por el profesor Antonio Moles Caubet, a solicitud del Consejo Universitario de la UCV, titulado: “Estudio analítico de la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 1º de julio de 1981 sobre provisión de Jefes de Departamento”. *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, p. 197 y ss.

miembro de comisiones asesoras; instructor de procedimiento disciplinario; comité de compras o licitaciones; comisiones de informes, investigaciones u opiniones individuales *ad hoc*, etc.). De tal manera, que se pueden cumplir de forma simultánea y acumulativa, diferentes desempeños que a su vez pueden, conectarse o hasta superponerse entre sí, en cuanto a su titularidad o su realización, sin que ello implique alterar o quebrantar el principio de jerarquía tal como se hace presente en los terrenos de la Administración pública centralizada.

En términos concretos, el régimen de la carrera docente universitaria comporta el derecho subjetivo del profesor ordinario –esto es, aquel que ingresa por concurso de oposición– al ascenso en las categorías del escalafón, de acuerdo a sus credenciales, méritos científicos y tiempo de servicio, conforme a las condiciones establecidas por las normas aplicables, y con independencia de la función o funciones de servicio que cumpla o haya cumplido en su desempeño, o de la clasificación que le corresponda dependiendo del tiempo que dedique a las actividades administrativas, docentes o de investigación que deba cumplir (dedicación exclusiva, tiempo completo, medio tiempo o tiempo convencional).

La lógica elemental del sistema de la carrera docente universitaria presupone la condición de servicio activo, a los efectos de cumplir los ascensos, al igual que sucede para el desempeño del cargo, en órganos encargados de determinadas funciones, bien sea por elección o por designación (*v.gr.* Rector, Vice Rector, Secretario, Decano, Representante profesoral, Director de Escuela o Centro de Postgrado, Coordinador, etc.), lo que puede ocurrir en función de los requerimientos para el sufragio pasivo, o por la regulación estatutaria aplicable al órgano de que se trate. En resumen, la posibilidad de ocupar y ejercer determinados cargos exige, por su propia naturaleza, la situación de actividad y, con ello, se hacen presentes todas las condiciones derivadas de la carrera, que han sido ya mencionadas.

Esto conduce a la percepción del alcance y sentido que tienen, tanto la carrera docente en su total extensión, como las distintas situaciones administrativas específicas que pueden ocurrir en algunos casos, como podría ser el supuesto de la realización de las pruebas de ascenso, o la elaboración del trabajo requerido a ese efecto, por parte de un profesor que se encuentre en situación de permiso (remunerado o no) o excedencia (activa o pasiva). Por ello, es importante entender que el régimen general de la carrera docente contempla situaciones distintas y soluciones diversas en cuanto a la condición de actividad y otras condiciones específicas se refiere. Así, por ejemplo, en lo que hace referencia al régimen electoral, se contempla el derecho al sufragio activo y pasivo relativo o limitado, de los profesores jubilados con escalafón de Asistente y superior, pues éstos quedan incorporados al Claustro (colegio electoral que elige Rector, Vicerrectores y Secretario), pero no eligen ni son electos en la Asamblea de Facultad; también se contempla para los profesores en situación de jubilación el cumplimiento de servicios o funciones típicamente activas, como sería ejercer la tutoría para la formación y capacitación de profesores Instructores o para trabajos de postgrado, o bien como jurado en pruebas de ascenso y en evaluaciones de pregrado y postgrado, sin dejar de mencionar las actividades de enseñanza, la extensión o la investigación.

De otra parte, partiendo de la consideración a los principios generales de la función o empleo público, se entiende que la jubilación es un derecho del funcionario (es este caso, el profesor), cuyo disfrute es susceptible de ser suspendido; pero de hecho queda suspendida automáticamente, en razón del desempeño de cargos cuyo ejercicio requiera la situación de actividad. En tales casos, la sola incorporación al cargo, bien sea por vía de elección (como ocurre en los casos de Rector, Secretario o Vicerrector) o por vía de designación (tal como sucede en los casos de Director de Escuela, Director de Postgrado o Director de Instituto), con la correspondiente aceptación y ejercicio del mismo por parte de un profesor jubilado, trae aparejada, de pleno derecho, la suspensión del beneficio de la jubilación y la consecuente recuperación de la condición de activo, con todas sus consecuencias.

En síntesis, por lo que respecta al diseño organizativo de las universidades nacionales, es interesante resaltar su carácter singular en el entorno del régimen general de la Administración pública, lo que invita a indagar con mayor profundidad sobre esas particularidades, como una oportunidad que permite enriquecer el conocimiento y el manejo práctico de las categorías jurídico administrativas, destacándose de ese modo, la amplitud y variedad de las manifestaciones de la administración pública, y la cualidad de sistema autónomo que identifica al Derecho administrativo, que la rige¹⁹.

4. *El perfil de los destinatarios inmediatos o usuarios de la gestión*

Finalmente aparece en el conjunto de componentes del análisis, el particular perfil de los usuarios o destinatarios inmediatos del servicio que cumple la Universidad como administración pública, y que viene a ser un dato de singular interés para el enfoque que nos permite el principio de la buena administración en la gestión universitaria.

Un primer contacto hace destacar al alumno, al docente o estudiante incorporado al registro correspondiente, como el destinatario de la gestión universitaria, lo que es absolutamente acertado, atendiendo a su finalidad institucional primordial, que viene centrada en la enseñanza de tercer y cuarto nivel. Sin embargo, el estudiantado, aún siendo el receptor o administrado típico de la función universitaria, no agota el espectro sus destinatarios. En efecto, también el personal docente o académico es destinatario directo de su gestión, en la medida en que la formación de ese personal que integra sus propios cuadros funcionariales es, igualmente, parte de su misión y, por ende, viene a ser un receptor estable de la gestión administrativa de la Universidad; pero en igual sentido, y aunque pueda tratarse de destinatarios mas eventuales y difusos en cuanto a sus perfiles concretos, tenemos que también lo son la sociedad en su conjunto y las instancias del Poder Público, en tanto corresponde a la Universidad *colaborar en la vida del país mediante su contribución doctrinaria en el esclarecimiento de los problemas nacionales* (Ley de Universidades, art. 2).

Ello es así, por cuanto la actividad específica de la enseñanza no agota el contenido de la función administrativa que corresponde a la Universidad, tal como se ha indicado antes.

En todo caso, resulta de interés observar que la población estudiantil constituye el espectro de usuarios inmediatos de la gestión universitaria, de donde se destaca un grado de homogeneidad que no resulta usual en otros campos de la administración pública, en los cuales el grupo de atención es heterogéneo y hasta cierto punto indiscriminado en cuanto a su condición de administrado.

Esta nota se hace mas interesante si se perfila aún mas, al tomar en cuenta, que el estudiantado adscrito a una Universidad es un segmento de población que ostenta un grado de instrucción formal determinado por el grado de educación media, con lo cual se constituye en un contingente de administrados con capacidades selectas, en contraste con la población general. Pero adicionalmente, la Ley califica a los estudiantes de la Universidad, junto a los profesores, como miembros de la comunidad de intereses espirituales en que consiste esa institución, por lo que, de alguna manera, en este caso, los usuarios o destinatarios primordiales de la gestión, están integrados a la administración misma, todo lo cual le asigna un importante grado de singularidad dentro del universo de la Administración pública.

¹⁹ Vergara Blanco, Alejandro, *El Derecho Administrativo como sistema autónomo. El mito del Código Civil como "Derecho Común"*. Ed. Abeledo Perrot. Legal Publishing. Santiago de Chile 2010.

De este modo, tanto la homogeneidad y grado de formación intelectual de los receptores de la gestión, como el hecho de ser integrantes de una comunidad de intereses espirituales que se identifica con la institución, arroja posibilidades de interrelación e intercambio en las relaciones culturales y jurídico administrativas que, aunado a la real percepción de pertenencia, concita el despliegue de un escenario diferente al que opera en el campo general de las relaciones del ciudadano común con las diferentes dependencias de la Administración Pública y debe permitir y exigir, a un tiempo, la presencia de las condiciones mas avanzadas y eficientes de gestión.

A la postre, se trata del ámbito gerencial que concentra lo mas destacado del conocimiento y la inteligencia, dentro del espectro total de la sociedad, de donde debe ser factible la disposición efectiva y las cualidades reales, en cuanto tiene que ver con el desarrollo y la aplicación de habilidades para poner en práctica el talento.

III. LA U.C.V. COMO POTENCIAL CASO DE ESTUDIO

La exploración que aquí se ha adelantado, desde una perspectiva eminentemente teórica, apunta a ser continuada mediante el contacto mas cercano con manifestaciones prácticas, bajo la absoluta convicción de que no hay mejor guía práctica que una buena y actualizada teoría²⁰, con lo cual, apelando a la razón científica, es forzoso despreciar, por contradictoria, la expresión según la cual algo puede estar muy bien en teoría, pero no funcionar en la práctica.

A ese efecto nos planteamos el análisis mas detenido de la Universidad Central de Venezuela como caso de estudio. La selección del *caso* va en razón de ser ésta la Universidad Nacional (pública), mas antigua del país, que arranca su andadura antes de la aparición de su identidad política independiente como República, con lo cual, por una parte, no permite dudas en cuanto a su categorización como una Administración pública que cumple su gestión administrativa sujeta a las valoraciones y postulados del Derecho administrativo; es la institución universitaria de mayor escala, complejidad y prestigio en el entorno de la educación superior venezolana, y su perfil organizativo y jurídico encaja perfectamente en los postulados de la legislación; por ultimo, es la realidad mas conocida pro vivencias directas, y presumiblemente la de mayor facilidad de acceso en cuanto a datos que permitan el necesario contacto con el fondo de la experiencia real.

En tal sentido partimos de considerar que la gestión universitaria tiene carácter fiduciario, en tonos mucho mas intensos que los que pueden identificar ese carácter en la mayor parte de las agencias propias de la Administración pública, junto a lo que se hace presente con la misma intensidad el carácter transeúnte en las posiciones de decisión, por quienes, sin embargo, permanecen integrados a la comunidad que constituye su componente esencial.

Objetivamente, y sin mayores reservas, puede afirmarse que el contingente humano integrado en la Universidad reúne reconocida *aptitud* para operar una gerencia de primera línea. De su parte, el cuadro jurídico que determina sus potestades, modos de organización y formas de actuación, en atención a su status de autonomía –reconocido y garantizado como un derecho fundamental–, permite un margen de decisión mas amplio y variado que el dispuesto para otras estructuras de la Administración pública. Por otro lado, hay que añadir la finalidad de interés general asignada a la Universidad, que se extiende mas allá de la enseñanza superior, lo que atrae un nivel de particular responsabilidad por la índole y trascendencia de su función.

²⁰ Barnes, Javier, *Transformaciones (científicas) del derecho Administrativo. Historia y retos del Derecho Administrativo contemporáneo*. Global Law Press. Editorial Derecho Global. Sevilla, 2011.

Pues bien, la conjunción de los elementos reseñados conduce a considerar que lo deseable, y lo más importante, es que aparezca, se promueva y se desarrolle en los centros de decisión, la *actitud* requerida para la aplicación efectiva y eficiente de todas las potencialidades internas de gestión.

En esa orientación corresponde un espacio tan importante como ineludible, por la propia naturaleza del asunto, al ingrediente jurídico, y en ese sentido, es un factor de primer orden en la perspectiva actual, el principio de la buena administración, que alcanza la categoría de derecho fundamental.

En el medio universitario en general, y en lo atinente a la gestión de sus cometidos, en particular, no procede dejar el espacio inicial de la crítica a quienes observan desde fuera –con o sin intenciones de segundo grado–; es imperativo impulsarla desde dentro, para corregir y reformar desde la revisión propia, ejercitando en la práctica las capacidades propias.

En el espacio concreto de la UCV, dadas sus características, pueden observarse diversos factores que influyen sobre las condiciones de gestión, de manera diferente, con distintas intensidades y efectos, pero sobre todo en una trayectoria temporal dilatada, por lo que los elementos que se hacen presentes como condicionamientos para la gerencia pueden ser, en muchas de sus manifestaciones, el resultado de procesos aluviales, lo que dificulta detectar el origen preciso del factor perturbador.

De otra parte, la inserción de la Universidad en el entorno social, y dentro de éste, en el ambiente de las contiendas políticas, invita a la pugnacidad de parte de los centros de poder, para reducir la respuesta crítica, lo que se hace más intenso y desmedido de manera directamente proporcional al bajo nivel del talante democrático y racional que exhiba el grupo gobernante de turno.

En la actualidad, el Informe que fue dado a conocer en enero del 2018 bajo el título “Colapso Académico Inducido: Descripciones y Soluciones” elaborado por el Vicerrectorado Académico de la UCV, a cargo del Dr. Nicolás Bianco C., es un elemento referencial de primera línea, que da cuenta de la situación presente, mediante la identificación de un conjunto de factores inductores de lo que se diagnostica como situación de “postración extrema” (colapso) que afronta la institución. El documento hace explícita la intención de informar y promover la discusión sobre los asuntos académicos gravemente comprometidos por la situación que, evidentemente, incide de forma negativa en la gestión de la Universidad.

De igual manera, en el documento se incluyen lineamientos para establecer propuestas de soluciones que apuntan a la sostenibilidad institucional, dentro de los cuales aparece el estudio y la revisión de mecanismos y procesos de trámite y decisión actualmente aplicables, en la búsqueda de un marco de mayor flexibilidad normativa y agilidad de los procesos administrativos.

Es suficientemente conocido que los momentos en que se enfrentan situaciones críticas invitan a la búsqueda de respuestas inmediatas, como reacción racional y lógica, por lo que es plausible el nivel de respuesta que encuentra la gerencia en tales circunstancias. Sin embargo, en paralelo, la administración debe ocupar las oportunidades derivadas de tales circunstancias para el establecimiento de tareas permanentes de revisión que permitan abordar los asuntos sin la presión de la respuesta en caliente.

Una más detenida evaluación del entorno propio de la gestión universitaria que permita ponderar el conjunto de potencialidades propias disponibles, a las cuales hemos aludido en líneas anteriores, permitiría detectar posibles deficiencias internas, cuya atención, adecuada y

oportuna, desplegada con independencia del medio ambiente externo, puede contribuir a mejorar las condiciones de desempeño, bajo el enfoque de la buena administración y sus parámetros referentes.

Por vía de ejemplo se pueden mencionar los campos de la organización y los procedimientos internos, todo lo cual procede transitar partiendo del carácter esencialmente desconcentrado que requiere la gestión universitaria, en atención a la naturaleza misma de su función y sus objetivos pues, es claro que, no es posible operar de igual manera la enseñanza y la investigación en el campo de la medicina, la ingeniería, la agronomía, el derecho, la economía o la arquitectura. En consecuencia, pretender homogeneizar pautas de actuación, procedimientos, mecanismos operativos, e incluso estructuras organizativas, es contrario a la naturaleza de las cosas, y la solución uniforme puede resultar aceptable para una parte, pero definitivamente perturbadora para el todo.

Un cuerpo administrativo que, en razón de sus objetivos, debe operar bajo parámetros de desconcentración, no admite la uniformidad, aunque no por ello es contrario al valor de la unidad; en función de la eficiencia, no conviene disminuir el valor de la parte, por el todo, sino fortalecer el despliegue natural de las particularidades en beneficio de la visión común.

Así, en cuanto al aspecto relativo a las estructuras organizativas, se observa de bulto, el crecimiento del conjunto de la organización, mediante la proliferación de órganos colegiados, lo que puede incidir negativamente en los niveles de eficiencia para el tratamiento de los asuntos, perturbando la gestión. En efecto, por su propia naturaleza, la operatividad de los órganos colegiados es más compleja y menos ágil en su funcionamiento, pues depende de la ocurrencia de sesiones, quórum de instalación y votación, discusión, acuerdos, negociaciones, soporte logístico, etc., con lo cual, no es inusual que asuntos de mero trámite se vean entorpecidos por la pesada dinámica que corresponde al funcionamiento natural de este tipo de estructuras, sin entrar a considerar la posibilidad de contaminar el tratamiento de las cuestiones con enfoques y métodos no apropiados.

En suma, estimamos que el tema de la organización está llamado a recibir un tratamiento racional, mediante la revisión de las estructuras actuales, con el objeto de evaluar las posibilidades de provocar ajustes y, eventualmente, diseñar soluciones que privilegien los objetivos de la eficiencia por encima de cualquier otro criterio.

De igual manera opera el asunto respecto de los procedimientos regulados por normativas internas, para lo cual, el objetivo de la simplificación de trámites debe fungir como una guía indispensable, no solo en cuanto a la producción de nuevas normas, sino mediante la determinación de criterios avanzados de interpretación. Al respecto se detectan diversos instrumentos normativos internos y prácticas administrativas que, lejos de favorecer la eficiencia y eficacia de la gestión, operan como obstáculos útiles a la ineficiencia y la confusión, lo que se suma a una clara hipertrofia normativa que debe recibir la debida revisión y ajuste.

Hacia esta línea se desplaza el eje de atención para dar continuidad al ejercicio de reflexión iniciado con todo lo que se consigna en las presentes páginas, cuyo alcance se ve sujeto a las limitaciones que ha permitido la oportunidad.