

Orígenes del Defensor Universitario en las universidades españolas

Jesús René Luna Hernández

Antecedentes y orígenes del Defensor Universitario en España

Los conflictos entre usuarios y administración forman parte de la vida cotidiana de toda organización. Para evitar que los diversos intereses y perspectivas sobre una misma situación u objeto lleven a situaciones de abuso de las relaciones de poder que puedan desencadenar situaciones perjudiciales para los involucrados y para terceros, en el contexto europeo el Parlamento Europeo creó, en 1995, la figura del Defensor del Pueblo Europeo, quien funge como investigador de "las reclamaciones relativas a la mala administración en la acción de las instituciones y órganos de la Comunidad Europea".¹ Todo ciudadano o residente de la Unión Europea² tiene el derecho de presentar una reclamación al Defensor del Pueblo Europeo, la cual puede ir dirigida contra las instituciones y organismos comunitarios, tales como

la Comisión Europea, el Banco Europeo, el Tribunal de Cuentas, o el Parlamento Europeo. De hecho, la página electrónica del Ombudsman Europeo tiene una sección denominada Índice de Decisiones,³ en las cuales se pueden consultar los casos apelados ante el Defensor del Pueblo Europeo desde el 30 de junio de 1998 a la fecha, incluyendo las decisiones que se llevaron a cabo en caso de que el caso esté concluido. De manera similar, existen defensores regionales, como por ejemplo el Síndic de Greuges del Parlamento Catalán, quien tiene el encargo de asegurar que todas las personas ciudadanas o residentes de Catalunya tengan el derecho a una buena administración. También existen defensores en áreas más específicas, como el Defensor de la Infancia, quien se encarga de investigar todas las quejas hacia la Administración pública por parte de niños y adolescentes, y el Defensor de los Pacientes, quien se encarga de velar por los derechos de todos los usuarios de los servicios catalanes de salud pública.⁴

Las universidades, tanto las europeas como las de cualquier otro lugar, siendo organizaciones complejas, no están exentas de problemas similares, tanto entre quienes pueden ser considerados como sus usuarios⁵ y la administración universitaria. Nos podemos llegar a encontrar, como estudiantes, maestros, administrativos o trabajadores asalariados dentro de la universidad, en situaciones de disparidad que pueden llegar a afectar nuestro estatus dentro de la Institución de manera importante e irreversible. De allí que en diversos países las universidades e instituciones diversas de educación superior estén integrando a su organigrama la oficina del Defensor Universitario, figura que en otros lugares se le puede conocer como *Ombudsman*,⁶ *Ombud*, *Ombudsperson*, Síndico Universitario o Defensor Universitario.



Docente de la UACJ
¹ ¿Cómo puede ayudarle el Defensor del Pueblo Europeo? Guía para los ciudadanos. Localizada en <http://www.euro-ombudsman.eu.int>. Para información en general se puede consultar el documento http://www.ombudsman.europa.eu/gliance/pdf/en/gliance_en.pdf

² La Unión Europea es la tercera zona más poblada en el planeta, con 495,481,469 habitantes censados, superada sólo por China (1,321,366,670) y la India (1,095,351,995). En comparación, Estados Unidos tiene una población de 302,791,280 personas.

³ El título original es *The European Ombudsman Decisions Index*, y se puede consultar en: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/default.htm>.

⁴ Para conocer estos servicios, se puede consultar la siguiente página: http://www.sindic.cat/cas/sindic_1minut.asp

⁵ El término *usuario* es diferente al de *cliente*, el cual en muchas instituciones se ha estado usando para designar a los alumnos y a quienes hacen uso de los recursos de la universidad. El término *cliente* en este contexto ha sido mal utilizado, ya que al parecer es alguien que recibe beneficios de la universidad a cambio de un pago o inversión, siendo que la etimología de la palabra *cliente* indica que ésta viene del latín *cliens*, que significa *protegido*.

⁶ El origen de la palabra se describe en el artículo "El Ombudsman Universitario Canadiense", en este mismo número.

Dossier



**DEFENSORÍA
DE LOS DERECHOS
UNIVERSITARIOS**
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE CIUDAD JUÁREZ

Es clara la relevancia que tienen los conceptos de autonomía e independencia en la ejecución de las acciones del Defensor Universitario, de acuerdo con lo que formalmente se establece.

En España existen Defensores Universitarios en 44 universidades públicas y privadas.⁷ La figura del Defensor Universitario en España ha estado presente en algunas universidades desde los años 80 (como es en el caso de la Universidad de Valencia, desde 1982), se ha generalizado a partir de mediados de los años 90 y se ha hecho oficial desde el 2001. Con entrada en vigor de la Ley Orgánica de Universidades (6/2001, fechada el 21 de diciembre) se cita en la Disposición adicional décimocuarta lo siguiente: "Para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, las Universidades establecerán en su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario. Sus actuaciones, siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía. Corresponderá a los Estatutos establecer el procedimiento para su elección o designación, duración de su mandato y dedicación, así como su régimen de funcionamiento".⁸

La relevancia de la autonomía y la independencia

Es clara la relevancia que tienen los conceptos de autonomía e independencia

en la ejecución de las acciones del Defensor Universitario, de acuerdo con lo que formalmente se establece. En el caso del Síndic de Greuges, es decir, el Defensor Universitario de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), se expresa que "el Síndic de la Universidad ejerce sus funciones con independencia y objetividad. No está sujeto a ningún mandato imperativo, no recibe instrucciones de ninguna autoridad y actúa con autonomía y de acuerdo con su propio criterio, en el marco de lo establecido en los Estatutos de la UAB",⁹ en plena concordancia con la descripción del papel del Defensor Universitario ofrecida con anterioridad. El hecho de que las decisiones que toma el Defensor Universitario no están supeditadas a influencias externas por parte de los sistemas de gobierno de las universidades es un signo de avance en las características democráticas dentro de las instituciones de educación superior en España.

⁷ Para una lista completa de los mismos, véase <http://universitarios.universia.es/directorios/oficinas-defensor/index.htm>

⁸ La resolución décimocuarta de la LOU 2001 se puede consultar en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-2001.t13.html#da14. La versión completa de la Ley se puede obtener a través de la página http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-2001.html.

⁹ Web del Síndic de Greuges de la UAB: <http://www.uab.es/servlet/Satellite?cid=1099409749914&pagename=UAB%2FPage%2FTemplatePageLevel2StandardMenu>

Al respecto se puede decir que la existencia de un Defensor Universitario en la UACJ ejerce los derechos y responsabilidades democráticas de cada persona integrante de la comunidad universitaria.

En este contexto la figura del Defensor Universitario es una de las estrategias más eficaces para la exaltación sana de la autonomía de las universidades y uno de los antídotos más saludables contra las consecuencias potencialmente dañinas a la soberanía interna de cada universidad que pueden llegar a tener las reformas e imposiciones, de naturaleza un tanto neo-liberal, que actualmente lleva a cabo el proyecto del Espacio Europeo de Educación Superior,¹⁰ conocido comúnmente como la Declaración o el Proceso de Bolonia, y con el cual guardan similitud múltiples proyectos adoptados por instituciones de educación superior en otros lugares del planeta, incluyendo México, así como nuestra propia universidad. Al respecto se puede decir que la existencia de un Defensor Universitario en la UACJ ejerce los derechos y responsabilidades democráticas de cada persona integrante de la comunidad universitaria.

Líneas de acción de los Defensores Universitarios en España

Volviendo al contexto español, el papel que juegan los Defensores Universitarios no se limita a solucionar, con la garantía de plena confidencialidad, las querellas que puedan surgir periódicamente entre alumnos, maestros y administración, sino a contribuir a optimizar los diversos recursos tanto académicos como de investigación con los que cuenta la comunidad universitaria,¹¹ así como en la generación y redacción de códigos éticos universitarios que sean adecuados para el funcionamiento interno de los diversos campus estudiantiles distribuidos en España, que demarquen los "valores aplicados a la comunidad universitaria en el ámbito de la docencia, la investigación y la difusión del conocimiento",¹² y que contribuyan a mejorar la mediación en la resolución de conflictos.

Es en encuentros y reuniones generales de Defensores Universitarios que reflexiones y preocupaciones con respecto a la calidad de la actividad académica y de investigación dentro de las universidades, han llevado a cambios y reformas en diversas políticas educativas, algunas de las cuales ya se llevan a cabo, como es el caso de la adecuación de los sistemas de calificación y evaluación al modelo futuro de convergencia europea. Éstos se irán alejando cada vez más de los modelos tradicionales basados en los exámenes finales y estarán más enfocados en la realiza-



¹⁰ Para consultar la Declaración de Bolonia, véase <http://eees.universia.es/>

¹¹ Las conclusiones del Encuentro de Defensores Universitarios del 2002 se encuentran en www.unizar.es/defensor_universitario/Conclusiones%20VII%20Enc.pdf

¹² El VII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios se puede revisar en <http://www.upm.es/canalIUPM/notasprensa/Doc2004110401.html>



ción de un trabajo desarrollado a lo largo de un curso.¹³ Es de manera vicaria que he experimentado estos cambios, ya que a partir del año académico 2006-2007 el formato de evaluación a nivel postgrado en Psicología Social en la UAB se encuentra en un período de transición donde se espera que el producto final sea la elaboración de un artículo de investigación con potencial de publicación, redactado con base en los conocimientos adquiridos en los módulos que constituyen la carga de cursos lectivos durante el año, en lugar de presentar una serie de trabajos y/o exámenes parciales. Es decir, los estudiantes del primer año de postgrado del mismo programa de estudios en el que me encuentro inscrito son evaluados de una manera cualitativa distinta a como lo fui yo. A nivel licenciatura los mismos cambios se estarán llevando a cabo en un futuro próximo.

Los Defensores Universitarios también pueden tener peso a la hora de establecer los derechos de los becarios y los ayudantes de investigación que son apoyados por financiamiento institucional, gubernamental o privado dentro de España. Por ejemplo, en el VIII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios (2005) celebrado en Santander, los Defensores Universitarios solicitaron que toda beca o contrato considere a los investigadores jóvenes como personal en formación, reforzando así el acuerdo suscrito entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Federación de Jóvenes Investigadores, con lo cual se busca evitar situaciones de explotación y de opresión por parte de las autoridades académicas y administrativas hacia los estudiantes que auxilian a los investigadores universitarios.

También los Defensores Universitarios pueden elaborar propuestas para la evaluación de los profesores y establecer las condiciones que ayuden a éstos

a mejorar su calidad, de ser así necesario. Otra de las funciones que lleva a cabo un Defensor Universitario es el de sugerir mejoras en la claridad de los procesos de homologación de títulos universitarios, en los trámites de reconocimiento oficial de diplomas y títulos, así como en pedir que la información que se ofrece en los documentos institucionales y en las páginas electrónicas de la universidad sean lo más completas posibles, para así evitar confusiones y posibles conflictos.

Se hace camino al andar...

En su discurso de toma de protesta como Rector, el licenciado Jorge Mario Quintana anuncia la figura del Defensor Universitario dentro de la organización de la UACJ. En el apartado "Respeto y cumplimiento de la Norma Universitaria", afirma que: "No habrá regímenes especiales de excepción en nuestra comunidad. Nuestra mejor defensa contra los privilegios será el cumplimiento estricto de la normatividad universitaria. Para hacer que ésta preserve los derechos de todos y de todas vamos a revisarla profundamente. El Defensor Universitario será el garante de que el respeto a los derechos sea la piedra angular de toda nuestra vida normativa".¹⁴ Es una decisión muy acertada en una institución educativa que se

¹³ *Idem.*

¹⁴ Para consultar el discurso completo véase <http://www.uacj.mx/Universidad/Temas/discurso/disc20.html>.

esfuerzo en todos los ámbitos por lograr una madurez sustancial y en ser reconocida por la sociedad como uno de sus pilares más confiables, ya que el papel del Defensor Universitario refleja en sí el desarrollo de una democracia que está más cercana a la creación de bienestar en la comunidad, y no solamente como una expresión de la voluntad del voto sexenal. Es muy probable que el reconocimiento social a la labor universitaria sea altamente reforzado en un muy corto plazo.

Breve historia y amplias funciones del Ombudsman universitario canadiense

Hace algunos años, cuando era asistente de investigación y académico en la Universidad de Manitoba, en Canadá, me llegó un mensaje de parte de la oficina del *Ombudsman* de la Universidad, es decir, del Defensor Universitario. Bueno, en este caso era una Defensora,¹⁵ la Dra. Evelyn Bernstein, quien ha tenido este cargo hasta el momento. Al principio me pareció algo preocupante, ya que había escuchado que el *Ombudsman* se encargaba de los problemas que surgen entre estudiantes o académicos y la universidad. Con esta expectativa acudí a la cita y mi visión de la función

de la Defensora Universitaria se modificó por varias razones, entre ellas el hecho de que la problemática por la que se pedía mi cooperación mediante una entrevista confidencial, no me implicaba directamente, sino que se requería mi apreciación acerca de las características personales y profesionales de dos compañeros e íntimos amigos que tenían entre ellos un conflicto que ponía en peligro el estatus de investigadores de ambos dentro del Departamento de Psicología de la Universidad. Por cuestiones de confidencialidad, no puedo proporcionar los detalles de mi entrevista o del conflicto, pero sí puedo atestiguar de la eficacia de la Oficina del *Ombudsman* (¿debería ser *Ombudswoman*? ¿o al menos *Ombudsperson*?) para integrar los elementos necesarios para evitar que un conflicto entre dos partes pase a ser una crisis de mayores proporciones que pueda involucrar y afectar a terceros, especialmente cuando se ve involucrada la administración de una universidad o de un departamento.

Los orígenes del término

La palabra *Ombudsman* proviene del Sueco,¹⁶ un idioma germánico relacionado con el inglés y el alemán. Es difícil determinar el sentido exacto del término, ya que el elemento *man* tiene el mismo sentido que en el Inglés, hombre, mientras que *ombuds* significa comisionado, agente, derivado asimismo del término nórdico *umbodh*, que quiere decir cargo, comisión, administración por delegación. Por ello, un *umbodhsmadhr* es un gerente de confianza, un comisario, alguien en quien confiar. En Suecia se consideraba al *ombudsman* como el encargado de manejar los asuntos legales y de velar por los intereses, ya fuera de sindicatos o negocios. No es de sorprender, por lo tanto, que la primera oficina de un *Ombudsman*, llamada *riksdagens justi-*



¹⁵ La página web de la Defensora Universitaria de la Universidad de Manitoba es <http://www.umanitoba.ca/staff/ombudsman/details.shtml>

¹⁶ La definición de *Ombudsman* se puede consultar en <http://www.thefreedictionary.com/ombudsman>

Dossier



**DEFENSORÍA
DE LOS DERECHOS
UNIVERSITARIOS**
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE CIUDAD JUÁREZ

tieombudsman, fuese establecida en Suecia en 1809, con el propósito de procurar la administración de justicia en las relaciones que se dan entre los ciudadanos y sus gobiernos. Desde allí la figura del Defensor del Pueblo se ha difundido con éxito en el mundo anglosajón, principalmente en los Estados Unidos, Inglaterra y Francia, para en tiempos más recientes aparecer en otros países, como España, y de manera incipiente en México y otros países de América Latina.¹⁷

En Canadá el concepto de Defensor del Pueblo tiene 40 años, desde que en 1967 que se estableció la primera oficina del *Ombudsman* en la provincia de Alberta, y desde entonces todas las provincias, a excepción de la más pequeña, Prince Edward Island, tienen asignados sus respectivos Defensores Populares. Canadá es uno de los países con un sistema de Defensores del Pueblo más completo del mundo, con cuatro oficinas federales con responsabilidades específicas: el Comisionado de Lenguajes Oficiales, la Comisión de Privacidad, la Comisión de Información y el Investigador de Correcciones.

El Ombudsman/Defensor Universitario en Canadá

ACCUO son las siglas en inglés de la Asociación de Defensores Universitarios y de Colegio de Canadá.¹⁸ Esta asociación concentra a las oficinas de Defensores Universitarios de 30 universidades y colegios superiores de Canadá, y sirve como conector de la red de asociaciones de Defensores Civiles de Canadá, promoviendo la imagen del Defensor Universitario y la investigación y gestión sobre la misma. Para las universidades canadienses el papel que tiene un Defensor Universitario no difiere del papel que tiene el *Ombudsman* legislativo. El Defensor Universitario se define como una per-

sona imparcial que recibe e investiga las quejas que tienen los usuarios hacia la administración universitaria, crea reportes con los hallazgos de sus investigaciones y ayuda a que se proporcionen las compensaciones más justas y equitativas posibles.

Existen diversos modelos de Oficina del Defensor Universitario en las universidades canadienses.¹⁹ El primer modelo, el Universitario, involucra la creación de mandatos y funciones de los Defensores por cuerpos legislativos tales como el Senado Universitario, el cual sería análogo al Consejo Universitario de la UACJ; es el modelo que la Universidad de Manitoba ejerce, y es el que tiene un mayor y más libre acceso a información confidencial disponible a través de canales administrativos de la Universidad, con propósitos de solucionar conflictos. El segundo modelo es el Compartido, el cual es coordinado y apoyado económicamente tanto por la administración universitaria como por la Asociación de Estudiantes de la Universidad. En este modelo el acceso a información confidencial es más restringido. El tercer modelo, el Estudiantil, es gobernado completamente por la Asociación de Estudiantes, quienes tienen plena libertad de elección de sus dele-

¹⁷ Un listado de los Defensores del Pueblo iberoamericanos se puede obtener en http://www.portalfio.org/inicio/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=127

¹⁸ Se puede consultar la página de la ACCUO en <http://www.uwo.ca/ombuds/accuoeng/frames.htm>

¹⁹ Christine McKee y Suzanne Belson, "The Ombudsman in Canadian Universities: And Justice for All", en *Studies in Higher Education*. 15, 2 (1990), pp. 197-206.

gados, pero acceso muy restringido a información confidencial de los universitarios. El cuarto modelo, el Híbrido, es en el cual varias personas de la administración fungen como defensores y sus reportes van directamente al Director de Asuntos Estudiantiles o al Secretario Administrativo, pero nunca a los directivos académicos o al Rector.

Qué hace y qué no hace un Defensor Universitario

Hasta aquí he establecido la definición y la difusión de la figura del Defensor Universitario, pero habría que responder a la pregunta: ¿qué hace y en qué está limitado el Defensor Universitario? En primer lugar, el Defensor Universitario, según la descripción oficial del mismo en la página electrónica de la Universidad de Manitoba,²⁰ es una persona neutral que provee asistencia confidencial e informal para resolver las preocupaciones y conflictos relacionados a las actividades dentro de la institución, especialmente aquellas que no pueden ser solucionadas por medio de procedimientos más usuales. El Defensor debe ser accesible a toda la comunidad universitaria, incluyendo estudiantes, maestros, personal administrativo y de apoyo, debiendo considerar todos los puntos de vista del conflicto en

cuestión, de manera imparcial, objetiva e independiente de toda influencia externa o proveniente de la estructura de poder de la universidad. Se aboca a investigar los problemas planteados, iniciar discusiones con todas las partes involucradas mediante la previa adquisición de permiso, ser capaz de referir el caso a otras instancias universitarias y de recomendar cambios en las políticas y procedimientos universitarios que pudiesen ser inadecuados o ser considerados como arbitrarios.

Sin embargo, no es un abogado que vela por los intereses de una u otra parte, debido a su neutralidad. No representa de manera formal a las personas que se encuentren involucradas en procesos de queja legal contra la universidad, ni tampoco se involucra en la defensa de los individuos que tienen un proceso legal contra alguna instancia no universitaria. Tampoco puede revertir decisiones tomadas por instancias universitarias, pero sí puede indagar sobre la equidad y rectitud en los procesos de toma de decisión. El Defensor Universitario no lleva registros formales de las quejas y consultas, pero puede asesorar para que el defendido lo haga.

Se han llevado a cabo algunas investigaciones para conocer mejor la función del Defensor Universitario, así como la manera en que se puede optimizar su papel como mediador de la interacción con los defendidos y la administración. McKee y Belson llevaron a cabo un estudio sobre las características y habilidades que los usuarios de los servicios del Defensor Universitario percibían como más relevantes a sus funciones, encontrando los siguientes resultados: sabe escuchar (85% de los encuestados consideraron muy importante esta característica); es una fuente de información (85%); sabe asesorar (80%); es una fuente de referencias (80%); es agente de cambio



²⁰ <http://www.umanitoba.ca/staff/ombudsman/details.shtml>

Dossier



**DEFENSORÍA
DE LOS DERECHOS
UNIVERSITARIOS**
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE CIUDAD JUÁREZ

(75%); es investigador (75%); es mediador (60%); es consejero (50%); aboga (35%); sabe arbitrar (15%); es activista político (5%).²¹ En otro estudio, Kenneth describe el acontecer cotidiano en la oficina del Defensor Universitario basándose en los aspectos de la definición del problema y la resolución del mismo.²²

*Cómo establecer un Ombudsman/ Defensor Universitario*²³

La oficina del Defensor Universitario va a tener éxito en el grado de credibilidad que logre ante la comunidad universitaria. En gran parte esta credibilidad se basa en los preceptos de independencia y autonomía. De acuerdo a las pautas marcadas por la ACCUO, para lograr los niveles adecuados de autonomía en entornos que físicamente no están alejados de las universidades, y que en gran parte dependen para su manejo de fondos proporcionados por las mismas, la mayoría de las universidades canadienses han seguido las siguientes estrategias: a) colocan la oficina de tal manera que muestra ser independiente, y no como parte de otra oficina; b) no comparten personal con otras oficinas dentro de la universidad; c) una proporción significativa de los fondos de operación de las oficinas provienen de fuentes mixtas, siguiendo el modelo Compartido; d) se procura que los fondos de operación sean suficientes, evitando tener que buscar autorización para cada uno de los gastos que ocasionen sus funciones; por último, e) se debe garantizar el acceso del Defensor Universitario a toda información necesaria para la resolución de los conflictos, adquirida de manera transparente y ética.

Toda oficina tiene personal. En el caso de una universidad de tamaño considerable como la Universidad de Manitoba, (27 mil estudiantes), al Defensor le auxi-

lian una o más personas, ya que dentro de las funciones que lleva a cabo están el promocionar los servicios que su oficina otorga, hablar con diferentes grupos dentro de la universidad y establecer nexos con la administración, además de recibir y contestar las preguntas, quejas y solicitudes que le hacen los universitarios. En la UACJ el establecimiento del Defensor Universitario es aun muy reciente. Esperemos que las experiencias y resultados positivos experimentados en otros lugares del mundo se reproduzcan en nuestra universidad.

²¹ McKee y Belson, *art.cit.*

²² Stewart, Kenneth L. (1978). What a University Ombudsman Does. A Sociological Study of Everyday Conduct. *Journal of Higher Education*, 49, (1), pp.1-29.

²³ Se pueden consultar los siguientes documentos: a) Chaney, A. Clare Buie (1982). How to Establish a Campus Ombudsman, base de datos ERIC; b) Stewart, Kenneth L. (1978). citado previamente; y c) la página web de ACCUO, <http://www.uwo.ca/ombuds/accuoeng/frames.htm>