

## Análisis comparativo entre la Defensoría de los derechos universitarios de España y la Ouvidoria universitaria brasileña

*Rubens Pinto Lyra<sup>(\*)</sup>*

Antes de nada, me gustaría mucho agradecer a la señora Doña Alicia Ester Serantes, Defensora de la Comunidad universitaria de la Universidad de León, la muy honrosa invitación para hacer esta conferencia, en este V Encuentro Estatal de Defensores de los Derechos Universitarios. Más que eso: no tengo palabras para agradecerle el apoyo y la atención personal que recibí de su parte.

Nuestros pueblos - Brasil y España - son afectivos y calurosos, tienen muchas raíces comunes. Me siento, pues, privilegiado y afortunado por la oportunidad de establecer nuevas y fraternas relaciones además de un intercambio provechoso en ámbito de nuestra actividad de defensores de derechos.

Les ruego aceptar mis excusas por los deslices en el manejo de la lengua española. Espero, mas no estoy seguro, de no resbalar con mucha frecuencia, en el portugués. Les pido, de todas las maneras, que me interrumpan, en caso de no entenderme.

Vientos de cambio muy fuertes soplan en Brasil. El nuevo proceso que se instala con la victoria de Luiz Inácio Lula da Silva empezó en los años setenta cuando la lucha contra la dictadura militar diseminó en todo el país una nueva sociabilidad política emplazando al ciudadano común en el centro del protagonismo social por intermedio de los mecanismos de democracia directa que se propagará en los sindicatos, asociaciones de vecinos, pastorales eclesíásticas y muchos otros agrupamientos de la sociedad civil. Emblemáticos, al respecto, fueran las grandes asambleas de metalúrgicos liderados por Lula, cuando, a diferencia del periodo populista anterior, todos los miles de asociados de los sindicatos metalúrgicos eran llamados a deliberar sobre la deflagración, continuidad y cesación de las huelgas.

La "Constitución Ciudadana" de 1988 transportaría la democracia directa, practicada por las entidades privadas para el espacio público, haciendo de esa forma de democracia una de las modalidades legítimas de poder:

"Todo poder" dice la constitución brasileña, "emana del pueblo que lo ejerce directamente, o indirectamente, por sus representantes".

Basados o inspirados en la constitución, fueran creados, incluso por leyes federales, consejos gestores de políticas públicas, con participación paritaria o muy expresiva de representantes de la sociedad civil. A su vez, los consejos estatales de derechos humanos tienen una mayoría de sus integrantes elegidos libremente por órganos de la sociedad.

Otra institución importante de la democracia participativa es el presupuesto participativo - de la cual el mundialmente famoso es el de la ciudad de Porto Alegre.

Se trata de un espacio público dotado de fuerza deliberativa, teniendo su creación inspirada en la Constitución de 88, aunque no esté plenamente inserto en el ordenamiento jurídico. Eso porque el poder deliberativo sobre el presupuesto participativo es informalmente transferido para el ciudadano común - con el consentimiento del alcalde y del consejo municipal - que lo ejerce en asambleas populares, agrupando miles y miles de personas.

Esta es, sin duda, una de las experiencias más fuertes de poder popular actualmente puesta en práctica en el mundo.

En este contexto, las Ouvidorias (Defensoria de los Derechos) desentonan, puesto que, en su gran mayoría, no concretizan, sino muy parcialmente, los principios de la democracia participativa.

En efecto, dichas Ouvidorias permiten al ciudadano común participar de la gestión pública siempre que sus reclamaciones y sugerencias sean aceptadas por el órgano en el cual actúa el Ouvidor. Todavía, como ellas tienen sus titulares nombrados por el jefe del órgano en el cual actúan, hay el riesgo - muy real - que las reclamaciones o quejas que no fueren al gusto del dicho jefe, sean por él recusadas.

Entonces, si la condición de defensoría no autonómica - una contradicción en los términos - caracteriza la gran mayoría de ellas, ¿podría haber un efectivo interés en estudiarlas?

Sin duda, porque el panorama brasileño es muy dinámico. Los contornos de la figura del defensor de los derechos universitarios están lejos de ser homogéneos y definitivos.

Así, el desarrollo creciente, en el seno de la población brasileña, de la conciencia de la importancia del ejercicio efectivo de la ciudadanía, su deseo siempre mayor de garantizar más transparencia y más control de la res pública, impulsado por la indignación provocada por recientes y graves casos de corrupción en la esfera estatal, van contribuyendo por hacer más fuerte la corriente de los que luchan por defensorías de derechos autonómicas.

Así, en los últimos seis años, en varias ciudades importantes, como la de São Paulo, y en sectores estratégicos del Estado, como en el área de seguridad o de educación, fueron creadas varias Ouvidorias autonómicas, entre las cuales las Ouvidorias de Policía en São Paulo, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte y Ouvidorias Universitarias, tales como las Ouvidorias de las Universidades Federales de la Paraíba, Mato Grosso, Alagoas, Rio Grande do Norte cuyos titulares son elegidos por órganos independientes del poder controlado. En los casos de las Ouvidorias Universitarias, por el claustro, para un mandato de dos años.

Vamos ahora a comparar, de manera esquemática, la Ouvidoria universitaria autónoma brasileña con la Defensoría de los derechos universitarios españoles.

En los dos casos, el Ouvidor y el Defensor universitario son elegidos por el claustro. ( en Brasil, por dos años, en España por dos o 4 años). Y, en España, en algunos casos también, por el Consejo Social o por el Consejo de Gobierno.

Las dos defensorías en análisis tienen el poder de proposición y de recomendación sobre todas las cuestiones de interés para la vida universitaria. Hacen recomendaciones en el sentido de la mejoría de sus estructuras administrativas, de sus normas y de sus prácticas académicas. Por consiguiente, realizan el control preliminar de la legalidad de los actos de la administración, más se preocupan principalmente con el mérito. Quiere decir, con la observación de los principios de justicia, de equidad y de ética, de una parte, y de la otra, con la cualidad de la prestación de los servicios ofrecidos por la universidad.

Por ello, los titulares de las defensorías brasileña y española no tienen necesariamente formación jurídica. Al contrario de la defensoría de los derechos universitarios de la mayor universidad del mundo, la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, cuya defensoría se restringe a "vigilar la correcta aplicación del orden legal universitaria" y cuyo titular es, asimismo, necesariamente, "un jurista de prestigio y con amplio conocimiento de la legislación universitaria".

¿Nada, entonces, distingue la defensoría universitaria de España del Ouvidor autónomo brasileño?

Sí, varias diferencias importantes, sin embargo de aspectos sustanciales comunes, ya referidos, diferencian los dos tipos de defensorías, tanto en su aspecto legal cuanto en su funcionamiento concreto.

Desde el punto de vista legal, la situación del defensor universitario español es mucho más sólida, vez que su figura está prevista en los estatutos de muchas universidades y, a partir de ahora, será obligatoria en todas las universidades de España. Además de eso, muchas defensorías universitarias españolas disponen de presupuesto participativo.

Observese aquí la influencia determinante de la existencia de la Defensoría del pueblo español en muchas normas relacionada con la Defensoría universitaria como la que garantiza a los defensores universitarios "no estarán sometidos a ningún órgano de gobierno de la universidad". Y, aun, la que confiere el derecho de "hacer público, en el seno de la universidad, un juicio desfavorable a los que manifiestan negativa o negligencia a su solicitud de informe." Así, los defensores "podrán asimismo destacar esta calificación en el informe anual al claustro universitario".

Todo lo contrario ocurre con el Ouvidor universitario brasileño. Desde el punto de vista del funcionamiento concreto de las defensorías, hay que subrayar algunas diferencias importantes.

1º) El pleno reconocimiento institucional, en España, de la figura del Defensor del pueblo y la consolidación de las Defensorías universitarias, lo que confiere también sólido apoyo administrativo y académico a los dichos defensores en el que contrasta notablemente con la Ouvidoria universitaria brasileña. En efecto, el respaldo administrativo de que, por ejemplo, yo dispongo para el ejercicio de mis funciones es casi trágico, sino surrealista.

Nunca tuve una secretaria (jefe de oficina) sino solamente un becario y un servidor de baja calificación. Conseguí, después de mucha lucha, la designación, por el claustro universitario, tras tres años al frente de la Ouvidoria, de un profesor como Ouvidor- asistente.

Eso no es un caso aislado y es debido al bajo nivel de calificación de los servidores administrativos de las universidades públicas brasileñas, pues estos eran, hasta un pasado muy reciente, contratados por medio de expedientes clientelísticos.

2º) Mientras que el defensor de la comunidad universitaria es generalmente bien aceptado en las universidades españolas, en Brasil, la mentalidad corporativa dominante no ve con buenos ojos la institución de la Ouvidoria, precisamente porque el Ouvidor puede, con su actitud vigilante y con sus manifestaciones críticas, denunciar el poco compromiso de muchos sectores universitarios en los cuales se constata la soberanía arrogante de algunos docentes, la acomodación paralizante de muchos funcionarios y el falta de compromiso de otros tantos estudiantes.

Justo por ser un instrumento privilegiado de transparencia en la Administración que una institución como la Ouvidoria encuentra tenaz resistencia en un país donde la influencia del patrimonialismo hace a las clases dominantes concebir el Estado como una extensión de su dominio privado. Una tal mentalidad no data de hoy, pues de acuerdo con un relato del Frey Vicente de Salvador, primer historiador brasileño, con fecha de 1627, "ningún hombre en esa tierra es repúblico ni cela ni trata del bien común, sino del bien particular".

La figura del Ombudsman ha sido tradicionalmente hostilizada - en general veladamente - por todos aquellos que, preocupándose apenas con su ombligo, adoptan una postura defensiva, buscando tan sólo garantizar, vegetativamente, su auto-preservación. Temen y tiemblan - delante de la perspectiva de un organismo de control - aún más democrático - que tenga fuerza suficiente para sacudir los bolsones de ineficiencia instalados en la Universidad, y que se preocupa en conformar el funcionamiento de esa institución a los interés de la sociedad.

Una de las principales formas de resistencia al Ombudsman podría ser llamada de "corporativismo de facción": los grupos que disputan el poder en la Academia no consiguen constituir un espacio público, dotado de eticidad propia - en el caso en especie, lo que objetiva el la mejoría de la praxis democrática, asegurando el respeto al derecho de participación y el celo por la máxima eficacia en la prestación de los servicios de la universidad.

El tenue compromiso de las facciones universitarias con la democracia explica la desconfianza recíproca de la parte adversa en respetar las reglas del juego, caso en que esta venga a investirse de alguna parcela de poder. Cada facción juzga a la otra por su propio comportamiento. Así, un Ombudsman elegido con el apoyo de los adversarios - y aún peor por ellos - podría, en esa lógica de raciocinio, transmutarse en candidato natural al "poder paralelo".

Parafraseando a CALLIGARIS "se trata de una cena cultural en la que la sangre común (los intereses de facción) cuentan más que la autonomía del juicio moral. La ética es la de la tribu que obliga al subrayado está por encima de los pruritos de cualquier individuo". (CALLIGARIS, 1999).

Implantada la Ouvidoria, a despecho a los apoyos que recibe el Ombudsman en el ejercicio de su función, "se observa una cultura institucional aún no madura o suficiente para recibir críticas. Esto se manifiesta en el interés de algunos administradores en saber el origen de las reclamaciones, es decir, el nombre de los reclamantes. Cuando esos concuerdan en identificarse, oímos siempre comentarios despreciativos sobre los mismos, en el sentido de descalificarlos, dando un carácter de irrelevancia a las quejas presentadas. Hay aún casos de profesores que, al ser informados por el Ombudsman de reclamaciones de alumnos, en cuanto a la falta de asiduidad, puntualidad, habilidad en sus relaciones y deficiencia en la trasmisión de conocimientos, presionan a los alumnos en el sentido de identificar la procedencia de dichas reclamaciones, llegando a amenazarlos con mayor severidad en las pruebas. Hay casos como el de un estudiante que llegó a llamar al Ombudsman por teléfono, llorando y solicitando que su queja fuera desconsiderada debido a la reacción del profesor. Se observa que muchos estudiantes evitan llevar estos tipos de problemas a las Coordinaciones y Direcciones de los Departamentos o Cursos, temiendo por las represalias de los profesores objeto de las reclamaciones, o porque así ya lo hicieron y ninguna providencia fue adoptada para la solución del problema. Tal hecho acontece debido al corporativismo, o simplemente porque se sienten poco a gusto para llamar la atención de sus pares.

Pinté un cuadro aparentemente poco optimista de la Universidad brasileña y de sus Ouvidorias.

Mas no hay por que desanimarse, pues existen motivos para luchar.

La ascensión de Luís Inácio Lula da Silva à la Presidencia significa sobre todo la ascensión al gobierno del partido que más se destaca en la lucha por la institución de mecanismos de control social y de participación activa del ciudadano en la esfera publica, hasta al punto de transformar Brasil en la más importante experiencia de democracia participativa en el mundo.

Entonces, existe una fuerte posibilidad de crearse el cargo de Defensor del Pueblo y, por igual, de diseminarse Ouvidorias autonómicas en todo el servicio publico, dotadas de amplias condiciones de funcionamiento.

El gran desafío es entonces contrarrestar la fuerza retrograda del corporativismo, lo que corresponde, en verdad, a luchar por el triunfo de la democracia, que solamente se construye cuando todos someten sus intereses particulares a una ética universalista, y, en ese sentido, revolucionaria.

(\*) Doctor en Derecho, en el área de Política, por la Universidad de Nancy (Francia). Profesor de los Cursos de Postgraduación en Sociología y en Derecho de la UFPB y Ombudsman General de esta Institución. Fundador y Presidente de la Federación de Defensores Universitarios de Brasil (1999-2001). Fundador y Presidente del Consejo Provincial de Defensa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Paraíba (1992-1996 y 2000-2002). 1º Vicepresidente de la Asociación Brasileña de Ombudsman (1995-1997).



[www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)