

Revista RUEDA

Universidad, Ética y Derechos

La contribución de los defensores universitarios a la
transparencia y buen gobierno de las universidades

A. Cerrillo i Martínez y A. Rojo Salgado

La mediación en las defensorías universitarias:
perspectiva jurídica

E. Gamero Casado

Barreras psicológicas y psicosociales a la mediación en
la resolución de conflictos en contextos universitarios

C. M. Alcover

Las defensorías universitarias como un instrumento
para la mejora de las universidades

J. Palazón

El Defensor Universitario. Entre la ética y la política

J. M. Aguirre Oraá

Hacia un nuevo modelo de ayudas al estudio y
financiación universitaria

M. Valdés Fernández

Conferencia Estatal
de Defensores Universitarios

Revista **RUEDA**

Universidad, Ética y Derechos

Director

Ángel Antonio Ruiz Rodríguez
Presidente de la CEDU
Defensor de la Universidad de Granada

Editora

Teresa Cascudo García-Villaraco
Defensora de la Universidad de La Rioja

Edita

Conferencia Estatal de Defensores
Universitarios
ISSN: 2530-030X

Índice

1. Presentación, A. A. Ruiz Rodríguez	5
2. Editorial, T. Cascudo García-Villaraco	7
3. Artículos	
- La contribución de los defensores universitarios a la transparencia y buen gobierno de las universidades, <i>A. Cerrillo i Martínez y A. Rojo Salgado</i>	9
- La mediación en las defensorías universitarias: perspectiva jurídica, <i>E. Gamero Casado</i>	41
- Barreras psicológicas y psicológicas a la mediación en la resolución de conflictos en contextos universitarios, <i>C. M. Alcover</i>	57
4. Tribuna	
- Las defensorías universitarias como un instrumento para la mejora de las universidades, <i>J. Palazón</i>	67
- El defensor universitario. Entre la ética y la política, <i>J. M. Aguirre Oraá</i>	81
5. Estudios	
- Hacia un nuevo modelo de ayudas al estudio y financiación universitaria, <i>M. Valdés Fernández</i>	95

Presentación

Ángel Antonio Ruiz Rodríguez

Defensor de la Universidad de Granada

Presidente de la CEDU

La ciencia moderna, tal como hoy la concebimos, nace a finales del siglo XVII. Con ella, surge la revista como forma de comunicación. En España, la primera revista fue una publicación oficial: la *Gaceta de Madrid*, nacida en 1661. La siguiente, el *Mercurio histórico y político*, es de 1738. A partir de entonces, el notable aumento del número de publicaciones periódicas permitió la circulación de las ideas ilustradas y divulgó los adelantos científicos y técnicos, abriendo ventanas a través de las cuales se daban a conocer el funcionamiento y el trabajo de Academias y Sociedades en Anales, Boletines, Anuarios, Gacetas y Memorias.

Es no solo importante, sino imprescindible que la Conferencia Española de Defensores Universitarios, como institución, tenga también esa ventana abierta como instrumento de información, comunicación y difusión de su labor, incentivando el establecimiento de redes y foros de debate e intercambio de ideas. La labor de los defensores universitarios se desarrolla habitualmente dentro del límite de cada comunidad universitaria, pues ese es el lugar y territorio donde está su competencia, donde el personal docente e investigador, personal de administración y servicios y los estudiantes desarrollan su actividad y su vida. Sin embargo, poder tener una visión global y externa de los temas nos facilita la comprensión de los problemas; en ocasiones, contar con la experiencia acumulada en la Conferencia de Defensores contribuye, sin lugar a dudas, al ejercicio de las responsabilidades del cargo de forma más cualificada y mejor fundamentada. Por tanto, es muy positivo que nuestra experiencia y las reflexiones e investigaciones plasmadas en esta publicación sirvan como fuente cualificada en ejes estratégicos de la gestión y resolución de problemas y de la mejora de la calidad en nuestras universidades

Detrás de esta publicación hay horas de trabajo y esfuerzo desinteresado. Quiero agradecer a todas las personas que han participado en las labores editoriales, o con aportaciones científicas y poniendo sus conocimientos al servicio de la revista. Mi reconocimiento a María Acale, que dio los primeros pasos en la construcción de este proyecto, y a Teresa Cascudo, que conduce con maestría esta publicación. Ejemplo de ello es el magnífico resultado que hoy presentamos y que nos hace presagiar un prometedor futuro.

Editorial

Teresa Cascudo García-Villaraco

Defensora de la Universidad de La Rioja

Los encuentros anuales que organiza la CEDU, juntamente con el mantenimiento de su sitio web y la lista de correos de la que forman parte todas las defensorías asociadas, son tres de los instrumentos que contribuyen a la cohesión de la comunidad formada por los defensores y defensoras de las universidades públicas y privadas españolas.

La *Revista Rueda* fue creada para ofrecer un canal de divulgación diferente de los anteriores, caracterizado por un perfil más académico y por publicar ensayos y estudios extensos que requieren un esfuerzo editorial suplementario. Debemos al empeño y compromiso de la exdefensora de la Universidad de Cádiz, la catedrática María Acale Sánchez, su fundación.

La *Revista Rueda* es, por lo tanto, ante todo, uno de los órganos de comunicación de la CEDU. Por eso quiero dirigir, de forma expresa, una cordial invitación a todos los miembros de la comunidad formada por los defensores universitarios para presentar propuestas de artículos, ensayos o informes relacionados con temas en los que se aborden cuestiones relacionadas con los derechos, las libertades y la calidad en el entorno universitario. La *Revista Rueda* puede llegar a convertirse en el futuro en una referencia, pero para ello es crucial que quienes formamos parte de la CEDU en el presente la consideremos *nuestra* revista.

En este número, se reúnen seis artículos que son ejemplo de los diferentes tipos de colaboraciones que acoge la *Revista Rueda*. En la primera sección, se ofrecen tres textos cuyo origen está en otras tantas ponencias presentadas, en 2016, en el encuentro anual de la CEDU, que se celebró en la Universidad de Córdoba. Agustí Cerrillo i Martínez y Argimiro Rojo Salgado, Eduardo Gamero Casado y Carlos María Alcover abordan los importantes temas de la transparencia y el buen gobierno y la mediación en la perspectiva universitaria. En la segunda parte, José Palazón y José María Aguirre Oraá firman sendos ensayos en los que reflexionan acerca de las funciones y responsabilidades del Defensor Universitario. Finalmente, el investigador Manuel Valdés Fernández colabora con un detallado informe sobre el sistema de becas, que, dada la persistencia con la que los problemas relacionados con este tema se plantean en las defensorías universitarias, resultará seguramente de utilidad para todos.

La contribución de los defensores universitarios a la transparencia y el buen gobierno de las universidades

Agustí Cerrillo i Martínez

Defensor universitario de la Universitat Oberta de Catalunya

Argimiro Rojo Salgado

Defensor universitario de la Universidad de Vigo

Resumen

En los últimos años, diferentes normas han incluido la obligación de difundir información y facilitar la transparencia de entidades e instituciones públicas. Asimismo, han previsto diferentes principios de buen gobierno y reglas que deben guiar la conducta de los responsables y los trabajadores de las instituciones públicas. En la actualidad, las obligaciones de transparencia y buen gobierno de las administraciones públicas vienen definidas con carácter básico en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y por diversas normas autonómicas. Estas normas, junto con aquellas que en esta materia puedan aprobar las universidades, configuran el marco jurídico de la transparencia y el buen gobierno en la Universidad. Este artículo, cuya primera versión fue presentada en el XIX Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, celebrado en Córdoba el 19 a 21 de octubre de 2016¹, analiza dicho marco, prestando una especial atención al papel que las defensorías universitarias pueden desempeñar en esta materia.

Introducción

Las sociedades democráticas actuales, especialmente las más avanzadas, están inmersas en un proceso político encaminado a modificar sus estruc-

1 Los autores quieren agradecer a todos los participantes en la mesa redonda sus opiniones y comentarios.

turas institucionales y su acción política, reorientándolas hacia un enfoque más abierto, holístico e inclusivo, poniendo el acento en la participación, la corresponsabilidad, el cogobierno y la coproducción de información y servicios (la gobernanza), la apertura informativa, la rendición de cuentas, la transparencia y la eliminación de esferas de obscuridad. Ello es consecuencia, principalmente, de una evolución de la percepción ciudadana hacia la gestión y administración de la *res pública*, exigiendo más calidad democrática, es decir, ir más allá de la democracia representativa y completarla con la participativa. Y ello es también la condición necesaria para poder asegurar la gobernabilidad de unas sociedades cada vez más complejas y problemáticas.

El verdadero espíritu de la democracia encierra unos valores y mecanismos que, además de permitirnos la elección de gobernantes mediante sufragio, nos proporcionan un sistema de garantías y tutelas de las libertades y derechos. Durante demasiado tiempo el concepto de “razón de Estado”, magistralmente expuesto por Nicolás Maquiavelo y que hacía referencia a las técnicas utilizadas para la adquisición, conservación e incremento del poder, prevaleció y eclipsó la dimensión ética de la política, entendida esta como un comportamiento responsable, capaz y comprometido con el interés general. La democracia era más formal que real, y el control parlamentario, la rendición de cuentas y la publicidad de los actos del actor público era en la mayoría de los casos insignificante y banal. Por otra parte, la construcción histórica del Estado de bienestar, con el consiguiente intervencionismo público en todas las esferas de la vida social y económica, ha originado una situación de gigantismo de las administraciones públicas y la burocratización de las relaciones entre ciudadanos y administración; todo ello ha favorecido situaciones de opacidad, arbitrariedad y abuso de poder, entre las que destacan la corrupción y la mala gestión que tan negativamente han estigmatizado las instituciones y el proceso político en nuestros días.

Quizás por todo ello, una ciudadanía harta e indignada (Hessel, 2011) ante tanto abuso e impunidad ha decidido reaccionar, superar la indiferencia y salir a nuestras calles y plazas para reivindicar una regeneración democrática, otra política y otra administración, distintas de las estructuras y prácticas formales tradicionales, y que impidan el uso ilegal y perverso de una posición de poder con el fin de proporcionar ventajas y favores a individuos o grupos. Acabar, en definitiva, con esas prácticas “tan negativas para la legitimidad de nuestras democracias y sobre todo para la revitalización de la política y la reconstrucción de la virtud cívica” (Villoria, 2007, 91).

En este contexto de ingobernabilidad, abuso de poder, desafección, indignación y movilización ciudadana en contra del sistema, agravado por el desencadenamiento de una grave y persistente crisis económica, y en el

que también ha jugado un papel muy destacado la irrupción e implantación de las nuevas tecnologías de la información junto con la proliferación de las redes sociales, es en el que ha de situarse este cambio de orientación de la esfera pública. En este sentido, la transparencia, el derecho a la información pública, la rendición de cuentas y el buen gobierno han de considerarse como mecanismos facilitadores de la inclusión y participación, de la regeneración democrática, y como auténticos contrapesos, frenos y controles a disposición del ciudadano frente a posibles abusos y arbitrariedades del poder y la gestión pública.

Nuestra Constitución, en su artículo 23, proclama el derecho a la participación en los asuntos públicos, y ello supone que, más allá del derecho al sufragio, el ciudadano dispone de una capacidad para ser un actor fundamental en el seguimiento, control y vigilancia de las actuaciones públicas. Se transita así de un sentido patrimonialista del derecho a la información hacia una comprensión más proactiva, que considera a la ciudadanía como sujeto también de la acción pública, junto con el gobierno y sus administraciones. Los ejes sobre los cuales pivota esta nueva percepción son la transparencia informativa, la implantación efectiva de los códigos de buen gobierno y buenas prácticas, la promoción de la reutilización de la información y la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas. En concordancia con esta nueva percepción y cultura hacia la gestión y administración de la *res pública*, en nuestro país se han venido promulgando últimamente diversas normas, tanto de ámbito estatal como autonómico, que en su conjunto configuran el marco jurídico de la transparencia y buen gobierno de las distintas administraciones.

En el contexto de los nuevos retos que supone la implantación de una relación renovada, más abierta y transparente entre las administraciones públicas y la ciudadanía, este artículo tiene como objetivo principal abordar la cuestión relativa al papel que pueden jugar los defensores universitarios en ese proceso de creación y puesta en práctica de la cultura de la transparencia y buen gobierno en el seno de nuestras universidades. Dicho papel ha de ajustarse en todo caso tanto al ordenamiento jurídico vigente, como a la propia normativa que rige la naturaleza y función de las defensorías en nuestro país. Conforme a ello, este trabajo se estructura en los siguientes apartados: en el primero, y a modo de introducción general, se hace una referencia a la oportunidad y pertinencia del tema, esto es, a los fundamentos, razones, ventajas y manifestaciones de la transparencia y el buen gobierno en la vida universitaria; en el segundo, se ofrece una descripción general del estado actual de la cuestión en las universidades españolas; en el tercero, se hace una breve alusión al marco jurídico que regula la transparencia y el buen gobierno de las universidades, tanto la de carácter general (es-

tatal y autonómica) como la universitaria; en el cuarto, se hace una breve referencia a los diversos mecanismos de garantía existentes; por último, y en concordancia con la propia naturaleza y funciones de las defensorías, se plantean algunas cuestiones relacionadas con el papel de los defensores en relación con la transparencia y el buen gobierno de las universidades, cuya finalidad principal es provocar la reflexión y el debate.

1. Los fundamentos de la transparencia y el buen gobierno en las universidades

La transparencia universitaria consiste en el conocimiento de la información relativa a las universidades en todos sus ámbitos de actuación por los diferentes colectivos con los que se relaciona. Es un instrumento para dar respuesta a todos los agentes sobre la actuación de las Universidades y poderse acercar a sus necesidades o demandas (Hazelkorn, 2012, 339). En efecto, persigue facilitar a los diferentes colectivos con los que se relaciona la Universidad –estudiantes, graduados, empresarios, administraciones públicas, profesores, personal de gestión y la sociedad, en general– información sobre lo que sucede en su seno: qué decisiones se toman, cómo se toman y por qué se toman, qué actividad se desarrolla y qué resultados se obtienen, de dónde se obtienen sus recursos y cómo se utilizan y cómo se adecúa la actividad en los marcos de referencia legales, académicos y sociales. La transparencia universitaria persigue que, utilizando la imagen gráfica del jurista francés Jean Rivero, la Universidad se convierta en una casa de cristal.

La transparencia universitaria se ha ido incrementando a medida que la propia Universidad ha ido logrando una mayor relevancia social (Vught, 2010, 20). En particular, en las últimas décadas se ha visto reforzado en el marco del proceso de Bolonia que tiene la transparencia como uno de los principios impulsados para facilitar el proceso de adaptación y acercarlo a la sociedad (Vercruyssen, 2012, 3). Como recordaban los Ministros de Educación Superior en la Declaración de Lovaina:

We note that there are several current initiatives designed to develop mechanisms for providing more detailed information about higher education institutions across the European Higher Education Area to make their diversity more transparent. We believe that any such mechanisms, including those helping higher education systems and institutions to identify and compare their respective strengths, should be developed in close consultation with the key stakeholders. These transparency tools need to relate closely to the principles of the Bologna Process, in particular quality assurance and recognition, which will remain our prior-

ity, and should be based on comparable data and adequate indicators to describe the diverse profiles of higher education institutions and their programmes (Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, 2009).

Además, en los últimos años, tanto la crisis económica como los procesos de regeneración democrática que están impulsando las administraciones públicas también han tenido su reflejo en las universidades potenciando sus esfuerzos para incrementar el conocimiento de su actividad y mejorar la rendición de cuentas a la sociedad.

Desde un punto de vista general, la transparencia puede mejorar la difusión del conocimiento generado en el seno de la Universidad al facilitar que los resultados de la actividad docente y de investigación lleguen a la sociedad. Al respecto, debe tenerse presente que entre las funciones de la Universidad se encuentra la creación y transmisión de la ciencia, de la técnica y de la cultura; la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico y la difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida (art. 1.2 LOU). Así pues, en la propia esencia de la institución universitaria no está solo la formación y la creación del conocimiento sino también la difusión del conocimiento generado (científico, técnico o cultural). Desde esta perspectiva general, se puede constatar que la transparencia de la actividad de la Universidad facilita el logro de estos fines y, en particular, contribuye activamente a la difusión de la información sobre la actividad desarrollada y los resultados obtenidos así como del conocimiento generado como resultado de su actividad de investigación e innovación.

Además, la transparencia de las universidades tiene un importante papel como instrumento de buena gobernanza y buena administración, de eficacia, de calidad y para la rendición de cuentas sobre su actividad. Una mayor transparencia universitaria puede tener muchos efectos positivos en el desarrollo de su actividad. Asimismo, no se puede desconocer su impacto en la mejora de la calidad de la actividad de la Universidad ni tampoco su incidencia en la generación de la demanda de los servicios.

La transparencia como instrumento para la buena gobernanza persigue facilitar la participación en la toma de decisiones de los diferentes colectivos representados en la Universidad. Conviene tener presente que la gobernanza, y pese a presentar perspectivas tan distintas y a estar referida a campos de interés y ámbitos tan diversos, identifica un nuevo arte de gobernar basado en la movilización de la sociedad, en mecanismos de coordinación no jerárquica, en la negociación y la asociación, en la interdependencia, en el intercambio de recursos, en nuevas prácticas colectivas, en nuevas formas

de acción pública, cada vez más alejadas del principio de autoridad e imposición. La gobernanza sustentada en la idea, cada vez más compartida, de que “la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil” (Prats, 2006, 200).

Desde esta perspectiva, la transparencia permite que todos los colectivos vinculados a la Universidad puedan formarse una opinión sobre los diferentes aspectos de la Universidad, tomar las decisiones que correspondan de una manera informada y participar en los procesos en que esté previsto (Vercruysse, 2012, 6).

La transparencia como instrumento para la buena administración de la Universidad persigue facilitar una respuesta adecuada a las necesidades de los diferentes colectivos ante los retos a los que se enfrentan. Desde esta perspectiva, se traduce en un mandato de actuación en forma racional, coordinada, eficaz y eficiente gracias al flujo adecuado de información entre los diferentes actores. Asimismo, la transparencia universitaria facilita que los colectivos con los que se relaciona conozcan las decisiones que se toman y los motivos por qué se toman, lo que redundará en la buena administración.

La transparencia también tiene un impacto desde la perspectiva de la rendición de cuentas que exige que aquellos que toman decisiones en la Universidad las expliquen y justifiquen a todos sus destinatarios y, en última instancia, a la comunidad universitaria y a la sociedad en general (Bovens, 2007, 450). La explicación pública de la actividad desarrollada, de las decisiones tomadas o de los usos a los que se han destinado los recursos disponibles facilitando, en última instancia, su control.

La transparencia además se manifiesta en la mejora de la calidad de la Universidad. Como destaca la LOU, la promoción y la garantía de la calidad es una finalidad esencial de la política universitaria y tiene como objetivo la medición del rendimiento del servicio público de la educación superior y la rendición de cuentas a la sociedad; la transparencia, la comparación, la cooperación y la competitividad de las universidades; la mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las universidades; la información a las administraciones públicas para la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias; la información a la sociedad para fomentar la excelencia y movilidad de estudiantes y profesores (art. 31 LOU).

Finalmente, la transparencia también tiene un impacto positivo en la demanda interna, así como en la demanda externa. Puede tener un efecto positivo en la demanda interna, por ejemplo, incrementando la matrícula de estudiantes al facilitarles argumentos para decidir matricularse en una universidad u otra o en una u otra titulación así como posteriormente para permanecer en ella. Desde la perspectiva de la demanda externa, una mayor

transparencia puede fomentar el empleo de los graduados al dar elementos a los empresarios y, en general a la sociedad, sobre las competencias y los resultados obtenidos en el aprendizaje realizado en una determinada titulación y universidad. La transparencia mejora la oferta y tiene un impacto positivo en la demanda.

A pesar de estas importantes finalidades y los efectos positivos que se pueden derivar del incremento de la transparencia, las universidades son en términos generales aún poco transparentes por lo que el logro de estos fines se ve ciertamente limitado. De hecho, más allá de los intentos aislados que ha habido en el pasado, no ha sido hasta la aprobación de las normas sobre transparencia y acceso a la información de las instituciones públicas, cuando las universidades se han planteado incrementar su transparencia².

Así lo demuestra el informe de transparencia publicado en el sitio web de las universidades españolas, elaborado en 2014 por la Fundación Compromiso y Transparencia, cuya lectura permite observar, por un lado, la positiva evolución experimentada en los últimos años con el impulso de los portales de transparencia por parte de las universidades a partir de la entrada en vigor de la nueva normativa en materia de transparencia pública que afecta a las universidades públicas españolas. Por otro lado, el camino que aún queda por recorrer por numerosas universidades para poder conseguir que sean plenamente transparentes.

La transparencia universitaria se puede canalizar a través de una diversidad de mecanismos, canales e instrumentos. En la actualidad, existe una amplia variedad de mecanismos e instrumentos de transparencia que se articulan a través de diferentes canales dirigidos a cada uno de los actores que se relacionan con la Universidad y que responden a sus diferentes necesidades. Según el papel que adoptan los emisores y los receptores de la información, la transparencia se canaliza a través de los siguientes mecanismos (Cerrillo i Martínez, 2012):

- Difusión de la información de las universidades (transparencia activa). Consiste en poner a disposición de los destinatarios de manera proactiva información sobre la organización, los presupuestos, la actividad, los resultados, las evaluaciones, etc. Este mecanismo se canaliza a través de diferentes instrumentos como, por ejemplo, a través de la publicación de guías y memorias o la creación de portales en

2 Al respecto, no se puede desconocer que, según informaba *El País* el 1 de marzo de 2010, el Ministerio de Educación quería exigir más transparencia a las universidades para saber dónde estaban los mejores docentes e investigadores y qué centros funcionaban mejor. Por ello, se quería establecer la obligación de difundir cada uno o dos años un informe que contuviera la información más relevante para los estudiantes, instituciones y sociedad en general (Aunión, 2010).

Internet.

- Acceso a la información de las universidades (transparencia pasiva). Consiste en facilitar la información específica y concreta sobre cada universidad previa solicitud por parte del interesado. Este mecanismo se canaliza a través de la puesta a disposición de los interesados de la información o los documentos solicitados o facilitándoles una copia en papel o electrónica de los mismos. Generalmente, las universidades ponen a disposición diferentes canales para acceder a información sobre los programas, precios, condiciones de matrícula, etc. Asimismo, en los últimos años también se están impulsando canales para que cualquier persona pueda solicitar cualquier dato en poder de cada universidad.
- Reutilización de la información de las universidades (transparencia colaborativa). Consiste en facilitar el uso de la información por parte de sus destinatarios contribuyendo de este modo a incrementar la transparencia de la Universidad. Este mecanismo se canaliza a través de la creación de portales de datos abiertos o de repositorios de documentos o la utilización de licencias *creative commons* respecto a obras que estén disponibles en Internet.

2. La transparencia y el buen gobierno en las universidades españolas

En la actualidad existen diferentes indicadores que a nivel nacional e internacional persiguen valorar el nivel de transparencia de las instituciones. Estos indicadores se basan bien en un análisis de los mecanismos e instrumentos de transparencia a disposición de las personas, bien en la medición de la percepción de las personas sobre el nivel de transparencia (Scrollini, 2012). Sin embargo, como muestra Scrollini, aunque “existe un gran interés a nivel comparado para generar indicadores, estándares y mediciones en cuestiones de acceso a la información pública y transparencia”, las diferentes iniciativas existentes se encuentran en estadios de desarrollo y tienen un alcance diferente (Scrollini, 2012, 10, 101).

Aunque hay diferentes indicadores e índices utilizados para medir la transparencia, solo tenemos constancia de uno en materia de transparencia universitaria. En efecto, en el ámbito universitario español desde 2011 se publica anualmente el informe de transparencia en el sitio web de las universidades españolas. Este informe persigue “mostrar qué áreas de información son relevantes de cara a una rendición de cuentas general en la sociedad” (Barrio y Martín Cavanna, 2012, 4). A pesar del interés del informe como fuente de información para conocer el nivel de transparencia de las universidades españolas, no deja de presentar algunas limitaciones

metodológicas tanto por el propio concepto de transparencia que se propone medir, como por la información considerada para hacerlo y el nivel de exigencia establecido. En última instancia, como se indica en el propio informe este se limita a “señalar los porcentajes de cumplimiento de cada una de las áreas seleccionadas” (Barrio y Martín Cavanna, 2012, 4). De hecho, el informe se basa únicamente en el análisis somero y superficial de las páginas web de las universidades y no analiza si, en última instancia, estas son transparentes y permiten un acceso adecuado de los diferentes destinatarios a la información de que tengan interés. No obstante, en la medida en que es el único índice que con carácter exhaustivo informa sobre el nivel de transparencia del conjunto de las Universidades españolas públicas y privadas constituye un instrumento útil.

El informe se basa en el análisis de las páginas web de las universidades españolas para identificar si difunden la información establecida en base a veintiséis indicadores y si la información se ajusta a las condiciones definidas (visibilidad, accesibilidad, actualidad, comprensibilidad e integridad). Los indicadores están agrupados en las siguientes categorías: misión, plan estratégico, personal, gobierno, demanda y oferta académica, claustro, estudiantes, información económica y resultados. En función de estos indicadores, las universidades se clasifican en transparentes (que incluye a aquellas que cumplen al menos veinte de los veintiséis indicadores y, en particular, difunden información sobre los estados financieros y los informes de auditoría); translúcidas (que incluye a las universidades que cumplen al menos quince indicadores) y opacas (que incluye a las universidades que cumplen menos de quince indicadores).

Desde un punto de vista general, se puede observar que el nivel de transparencia varía sensiblemente entre las universidades públicas (en color más intenso) y las privadas (en color más tenue). En efecto, en 2015, entre las veintisiete universidades transparentes únicamente se incluían dos privadas (7%, 16% en 2014). En cambio, dos tercios de las universidades opacas eran universidades privadas (65%)³.

3 Durante el proceso de edición de este trabajo se ha publicado una nueva edición del informe (Martín Cavanna y Barrio, 2017).

TRANSPARENTES		TRANSLÚCIDAS		OPACAS	
Univ. de Alcalá	26	Univ. de Burgos	25	Univ. Pontificia de Comillas	14
Univ. de Cantabria	26	Univ. de Zaragoza	24	Univ. de Huelva	14
Univ. de Córdoba	26	Univ. Pública de Navarra	23	Univ. de León	14
Univ. Pompeu Fabra	26	Univ. de Deusto	23	Univ. de Valladolid	14
Univ. Rey Juan Carlos	26	Univ. de A Coruña	21	Univ. Politécnica de Madrid	13
Univ. de Cádiz	25	Univ. de Las Palmas	20	Univ. Miguel Hernández	12
Univ. de Vigo	25	Univ. de Salamanca	20	Univ. Católica de Valencia	11
Univ. de Alicante	24	Univ. de Girona	19	Univ. Ramon Llull	11
Univ. Aut. de Barcelona	24	Univ. de Nebrija	19	Univ. del País Vasco	11
Univ. de Barcelona	24	Univ. de Extremadura	18	Univ. Abat Oliba CEU	10
Univ. de Málaga	24	Univ. CEU Cardenal Herrera	18	Univ. a Distancia de Madrid	8
Univ. Carlos III	23	Univ. Internacional de La Rioja	18	Univ. Europea Miguel de Cervantes	8
Univ. de Lleida	23	Mondragon Unibertsitatea	18	Univ. Loyola Andalucía	8
Univ. Jaume I	23	Univ. de San Jorge	18	Univ. Pontificia de Salamanca	8
Univ. Pablo Olavide	23	Univ. de Valencia	18	Univ. de Oviedo	8
Univ. Autónoma de Madrid	22	Univ. Complutense	17	Univ. CEU San Pablo	7
Univ. de Granada	22	Univ. Internacional de Andalucía	17	Univ. Europea de Madrid	7
Univ. de La Rioja	22	Univ. Francisco de Vitoria	17	IE University	7
Univ. de las Illes Balears	22	Univ. de La Laguna	16	Univ. Internacional de Catalunya	7
Univ. Politécnica de Cataluña	22	Univ. de Sevilla	16	Univ. Alfonso X el Sabio	5
Univ. Rovira i Virgili	22	Univ. Politécnica de Cartagena	16	Univ. Camilo José Cela	5
Univ. de Navarra	22	Univ. Oberta de Catalunya	16	Univ. Católica de Ávila	5
Univ. de Jaén	21	Univ. de Almería	15	Univ. Internacional Menéndez Pelayo	5
Univ. de Santiago de Compostela	21	Univ. de Murcia	15		
Univ. de Castilla-La Mancha	20	Univ. Nacional de Educación a Distancia	15		
Univ. Politécnica de Valencia	20	Univ. Católica San Antonio de Murcia	15		
Univ. de Vic-Central de Catalunya	20				

Tabla 1: Índice de transparencia universitaria (2015). Fuente: (Martín Cavanna y Barrio, 2016)

La lectura del informe permite observar que las universidades públicas tienen un nivel de transparencia diverso en función de las dimensiones analizadas. En términos generales, se observa un alto grado de transparencia en relación a la información sobre los órganos de gobierno y la información dirigida a los estudiantes (particularmente, canales de comunicación e información sobre becas y ayudas). En cambio, en términos generales, el nivel de transparencia con respecto a la actividad académica es menor, por ejemplo, respecto a la demanda real de las titulaciones, no tanto en cuanto a la oferta de titulaciones. La información sobre los resultados también es proporcionalmente baja, aunque ha ido progresivamente mejorando en los últimos años. Finalmente, en el caso de las universidades públicas es más baja la información sobre el claustro, lo que representa una diferencia significativa respecto a las universidades privadas donde esta dimensión es sensiblemente mayor.

En cuanto a las universidades privadas, el nivel de transparencia general es, como ya se ha avanzado, bastante más bajo que el de las universidades públicas y también lo es en cada uno de los diferentes indicadores medidos. Llama particularmente la atención que el nivel de transparencia económica es prácticamente nulo en la mayoría de las universidades privadas con la excepción de las universidades que son clasificadas como transparentes.

La lectura comparada de los informes de transparencia en el sitio web de las universidades españolas de los últimos cuatro años permite observar una evolución positiva hacia una mayor transparencia tanto por parte de las universidades públicas como de las privadas. Sin duda, la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) ha sido un buen incentivo para que las universidades públicas hayan impulsado sus políticas de transparencia. Indirectamente, ello también ha facilitado que algunas universidades privadas hayan decidido difundir más información a través de Internet.

4. La normativa sobre transparencia pública

En 2013, en el marco del plan de regeneración democrática se aprobó la mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. De este modo, se vino a colmar una importante laguna en nuestro ordenamiento jurídico que era de los pocos países de nuestro entorno que no contaba con una regulación exhaustiva de la transparencia pública y únicamente disponía de una normativa muy restrictiva y ampliamente criticada sobre acceso a los archivos y registros públicos que a todas luces se había mostrado totalmente inútil para incrementar la transparencia de las administraciones públicas. Dicha ley tie-

ne carácter básico. De acuerdo con el marco configurado por esta norma, posteriormente, diversas Comunidades Autónomas han adoptado sus normas de transparencia con las que, en ocasiones, se ha ampliado el elenco de obligaciones en la materia. En particular, en la actualidad, las Comunidades Autónomas enumeradas en la Tabla 2 disponen de normas sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno, mientras otras, en el momento en el que se redacta este artículo, están en pleno proceso de aprobación (por ejemplo, País Vasco, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid).

Comunidad Autónoma	Ley
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía (LTPA 1/2014, de 24 de junio).
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón (LTAPPCA 8/2015, de 25 de junio).
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (LTAIP 12/2014, de 26 de diciembre).
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León (LTPCCL 2/2016, de 4 de marzo).
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG 19/2014, de 29 de diciembre).
Comunitat Valenciana	Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana (LGT-BGPCCV 2/2015, de 2 de abril).
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto (LGA 4/2013, de 21 de mayo).
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno (LTBG 1/2016, de 18 de enero).
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja (LTBGLR 3/2014, de 11 de septiembre).
Región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la comunidad autónoma de la Región de Murcia (LTPC-CARM 12/2014, de 16 de diciembre).
Navarra	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto (LFTGA 11/2012, de 21 de junio).

Tabla 2: Leyes autonómicas de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

4. 1. **Ámbito de aplicación de las leyes de transparencia**

Las distintas leyes de transparencia, acceso a la información y buen gobierno prevén su aplicación a las administraciones públicas, otras entidades del sector público e instituciones públicas (art. 2 LTAIPBG). Además, también son aplicables a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen al menos la cantidad de 5.000 euros (art. 3 LTAIPBG). Finalmente, estas normas también se aplican a las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas (art. 4 LTAIPBG).

En el caso de las universidades públicas, la aplicación de las leyes de transparencia es completa en cuanto al régimen de la publicidad activa (difusión de la información) como del acceso a la información pública. Asimismo, son de aplicación las obligaciones de buen gobierno (art. 2.1.d) LTAIPBG). De hecho, así se prevé tanto en la ley básica, como en todas las normas autonómicas, como se puede observar en la Tabla 3.

De esa tabla debe llamarse la atención sobre el hecho de que algunas normas autonómicas únicamente se refieren a la Universidad y otras extienden explícitamente el manto de aplicación de la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno a todo su sector público (sociedades mercantiles, fundaciones públicas y, en general, a cualquier entidad vinculada o dependiente de las mismas). En cualquier caso, al margen de la mención explícita o no al sector público universitario, cabe entender que este debe cumplir aquellas obligaciones de transparencia y buen gobierno cuyo ámbito de aplicación incluya al sector público en general.

En el caso de las universidades privadas, las obligaciones de transparencia previstas en la legislación vigente se limitan al cumplimiento de determinadas obligaciones. En efecto, en la medida en que las Universidades privadas prestan un servicio público y que, eventualmente, pueden recibir subvenciones o ayudas de las administraciones públicas, desde el punto de vista de la normativa básica, tienen la obligación de, previo requerimiento, facilitar toda la información necesaria para el cumplimiento por aquellos de las obligaciones sobre publicidad activa y acceso a la información (art. 4 LTAIPBG). De todos modos, algunas normas no prevén que la información la deban facilitar únicamente previo requerimiento, lo cual, y en aras de una mayor transparencia, amplía el alcance de la obligación que deben cumplir las universidades (por ejemplo, la ley catalana de transparencia, acceso a la información y buen gobierno).

Andalucía	Universidades públicas andaluzas y sus entidades instrumentales, como pueden ser las sociedades mercantiles de capital mayoritario de las universidades y las fundaciones públicas universitarias (art. 3.1.f) LTA).
Aragón	Universidad de Zaragoza (art. 4.1.f) LTAPPCA).
Canarias	Universidades públicas canarias (art. 2.1.e) LTAIP).
Cataluña	Universidades públicas de Cataluña y los entes que dependen de ellas o están vinculados o participados, incluidas las sociedades mercantiles, fundaciones y otros entes instrumentales (art. 3.1.c) LTAIPBG).
Comunidad Valenciana	Universidades públicas valencianas y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes (art. 2.1.e) LGTBGPCCV).
Extremadura	Universidad de Extremadura (art. 2.d) LGA).
Galicia	Universidades del sistema universitario de Galicia y a las entidades vinculadas o dependientes de las mismas (art. 3.1.b) LTBG).
La Rioja	Universidad de La Rioja (art. 2.1.c) LTBGLR).
Murcia	Universidades públicas de la Región de Murcia y sus entidades instrumentales dependientes (art. 5.1.e) LTPCCARM).

Tabla 3: Referencias a las universidades en las leyes de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Además, cuando las universidades privadas reciban ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos un 40% de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, tendrán las mismas obligaciones de transparencia activa que las universidades públicas. Este umbral ha sido rebajado en algunas normas autonómicas. Por ejemplo, la Ley de transparencia de Aragón establece que las obligaciones de transparencia serán aplicables a las entidades privadas cuando al menos el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención, siempre que las aportaciones de las administraciones públicas aragonesas alcancen como mínimo 25.000 euros (art. 8 LTAPPCA). En el caso de Canarias, la Ley 12/2014 ha incluido a las mismas entidades privadas, aunque se han modificado las cuantías previstas: 60.000 euros, o cuando las ayudas o subvenciones percibidas representen al menos el treinta por ciento del total de sus ingresos anuales (art. 3 LTAIP). En cualquier caso, la financiación pública de las actividades desarrolladas por las universidades privadas también incide en su régimen de transparencia que, en cualquier caso y más allá de la creación de portales propios de transparencia, se canalizará a través de la administración pública competente.

Por lo que respecta a las obligaciones de buen gobierno, no son de aplicación a las universidades privadas excepto que en los pliegos de cláusulas

contractuales que puedan suscribir o en las bases reguladoras de las subvenciones que puedan recibir se prevean algunos principios de conducta (art. 55.2 LTAIPBG).

4. 2. Transparencia activa

La transparencia activa es considerada en Cataluña como “la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones”, (art. 2 LTAIPBG, en el mismo sentido van las leyes de transparencia de Canarias y La Rioja, art. 5 y 3, respectivamente) que se traduce, en la Ley de transparencia de Aragón, en la “obligación de difundir de forma permanente, veraz y objetiva la información que garantice la transparencia de la actividad pública” (art. 3 LTAPP-CA). En esta dirección, la LTAIPBG dispone que las Universidades públicas deben publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública (art. 5 LTAIPBG). En particular, la ley básica prevé que las universidades públicas, así como el resto de administraciones públicas y de sujetos obligados a difundir información, deben dar a conocer como mínimo la siguiente información:

- Información institucional, organizativa y de planificación. Las universidades deben difundir información sobre las funciones que desarrollan y sobre sus planes y programas anuales y plurianuales;
- Información de relevancia jurídica. Las universidades, en el ámbito de sus competencias, publicarán las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas; los proyectos de reglamentos; las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos;
- Información económica, presupuestaria y estadística. Las administraciones también deben difundir información detallada relativa a los contratos públicos que celebren; los convenios suscritos; las subvenciones y ayudas públicas concedidas; los presupuestos; las cuentas anuales; las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos; las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos; información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos;
- Información de interés general. Las universidades pueden difundir mucha otra información de interés para la ciudadanía vinculada a su actividad.

Por lo que respecta a las universidades privadas que reciben fondos públicos, solo estarán obligadas, de acuerdo con la ley básica estatal, a publicar la información económica, presupuestaria y estadística. El resto de universidades privadas, únicamente deberán facilitar a la administración pública competente la información necesaria para que puedan cumplir sus obligaciones de transparencia (art. 4 LTAIPBG). Esta obligación ha sido concretada en algunas leyes autonómicas al prever, por ejemplo, que deberán facilitar la información relativa a las actividades directamente relacionadas con la gestión del servicio público universitario (art. 3.2 LTAIPBG).

Las universidades desarrollan obligaciones de transparencia principalmente a través de la puesta en marcha de portales de transparencia. Además, también utilizan otros mecanismos como las memorias o las guías que continúan siendo editadas por las universidades.

Así está previsto para la Administración General del Estado (art. 10 LTAIPBG). En cambio, por lo que respecta a las universidades transferidas a las Comunidades Autónomas, las leyes autonómicas no concretan a qué canal difundirá la información (sedes electrónicas, portales o páginas web) a pesar de que, como hemos avanzado, todas ellas prevén que la información estará disponible a través de un portal de transparencia (art. 18 LTPA; art. 29 LTAPPCA; art. 2 LTPCCL; art. 16 LTAIP; art. 5 LTAIPBG; art. 10 LGTBGCCV; art. 7 LTBGLR; art. LTPCCARM; art. 7 LFTGA).

Con frecuencia se prevé que la información de las diferentes entidades públicas de la Comunidad Autónoma también estará disponible o accesible a través del portal de transparencia de la administración autonómica. Para que la información sea realmente accesible a través de los portales de transparencia, debe cumplir diferentes condiciones, previstas en las leyes de transparencia autonómicas. Algunas de estas condiciones son la de ser fácilmente localizable (art. 6 LTAPPCA), tener un acceso fácil (art. 5 LTAIPBG); contar con un buscador (art. 5 LTAIPBG); estar estructurada (art. 9 LTPCCARM); estar ordenada temáticamente y cronológicamente (art. 5 LTAIPBG); y contar con mapas de los web (art. 15 LTPCCARM).

4. 3. Acceso a la información

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, es decir, los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las universidades públicas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. El derecho de acceso se regula como un derecho subjetivo de las personas de acceder a la información pública sin necesidad de motivar su solicitud y sin más limitaciones que las previstas en la ley. El derecho de acceso puede ser limitado en aquellos casos en los que acceder a la información suponga un perjuicio

para determinados bienes o derechos. Desde la perspectiva de la Universidad, se pueden traer a colación los siguientes límites: la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (art. 14.1 LTAIPBG). Mención especial debe hacerse a la protección de los datos personales como límite al derecho de acceso a la información (art. 15 LTAIPBG). La aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (art. 14.2 LTAIPBG). Las solicitudes de acceso deben resolverse en el plazo máximo de un mes desde su recepción por el órgano competente para resolver. El acceso a la información es gratuito y se debe realizar preferentemente por vía electrónica.

El reconocimiento del acceso a la información requiere una gestión adecuada de la información y la documentación pública por parte de la Universidad. El ejercicio del derecho de acceso también se puede ver facilitado por la publicación de las condiciones del derecho de acceso a la información pública, el procedimiento para su ejercicio y el órgano competente para resolver; de asesorar a las personas que deseen ejercer su derecho de acceso para su correcto ejercicio, facilitando la orientación necesaria para asistirles en la búsqueda de la información que solicitan, indicándoles, en su caso, los órganos que posean la misma o de facilitar la información solicitada en los plazos y en la forma y formato elegido (véase, por ejemplo, art. 24 LTPCCARM).

4. 5. Buen gobierno

El buen gobierno se refiere a los principios, normas y buenas prácticas que guían la actuación de los altos cargos y del personal al servicio de las administraciones públicas. La LTAIPBG prevé diferentes principios para promover el buen gobierno. Estos principios son desarrollados por las normas autonómicas que impulsan mecanismos para su concreción. Con ellas se persigue dar rango legal a los principios éticos y de actuación que deben guiar la actividad de los altos cargos. Asimismo, se pretende clarificar y reforzar el régimen sancionador que resulta de aplicación ante cualquier incumplimiento de los principios. En particular, la legislación básica dispone los siguientes principios generales:

- Actuar con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.

- Ejercer sus funciones con dedicación al servicio público.
- Respetar el principio de imparcialidad.
- Asegurar un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo.
- Actuar con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentar la calidad en la prestación de servicios públicos.
- Mantener una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.
- Asumir la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen.

Asimismo, se prevén diversos principios de actuación:

- Desempeñar su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses.
- Guardar la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.
- Poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.
- Ejercer los poderes que les atribuye la normativa vigente con la finalidad exclusiva para la que fueron otorgados y evitar toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.
- No implicarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y abstenerse de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad.
- No aceptar para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones.
- Desempeñar sus funciones con transparencia.
- Gestionar, proteger y conservar adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.
- No valerse de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

Uno de los mecanismos para fomentar el buen gobierno es el uso de códigos de conducta. En efecto, las administraciones públicas pueden elaborar códigos que incluyan diferentes principios éticos y reglas de conducta que guíen el comportamiento y la actuación de los cargos y/o empleados públicos. Entre estos principios y reglas se pueden incorporar algunos específicamente relacionados con el uso de los medios electrónicos por parte

de los cargos y empleados públicos. En esta dirección, ya existen algunas universidades que han elaborado sus códigos de conducta. Al respecto, se puede traer a colación el código ético y de buen gobierno aprobado por el pleno del Consejo Social de la Universidad de Salamanca en diciembre de 2013 (Resolución USAL/R/2014, de 16 de julio).

4. 6. Mecanismos de garantía de la transparencia y el buen gobierno

La garantía de las obligaciones de transparencia y buen gobierno es uno de los principales aspectos para conseguir la eficacia de las normas comentadas y, en última instancia, lograr una transparencia y un buen gobierno real. La lectura de las distintas normas permite observar la previsión de diferentes mecanismos de garantía con un alcance y eficacia diversa más allá de los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos como son los recursos administrativos.

La principal novedad de las leyes de transparencia es la creación de un órgano de carácter independiente encargado de dar respuesta a las reclamaciones que interpongan las personas ante la denegación del acceso a la información pública. La LTAIPBG crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan atribuir la resolución de las reclamaciones a un órgano independiente. Así lo han hecho numerosas Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana, Galicia, Illes Balears, La Rioja, Navarra y Región de Murcia), mientras otras han atribuido esta competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Algunas normas atribuyen a estos órganos también funciones en materia de transparencia y buen gobierno. Así, por ejemplo, el cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones en materia de difusión de la información será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Este órgano también participa en relación al buen gobierno, por ejemplo, instando el inicio del procedimiento sancionador (art. 38 LTAIPBG).

La configuración de los órganos de garantía varía en las diferentes normas. Sin entrar en el detalle, un análisis de la regulación permite observar cómo generalmente estos órganos tienen naturaleza colegiada y en algunas Comunidades Autónomas han previsto la participación de representantes de las universidades en su seno, como es el caso de Andalucía, Aragón, Comunitat Valenciana y Región de Murcia (art. 49 LTPA; art. 37 LTAPPCA; art. 41 LGTBGPCCV; art. 38.5 LTPCCARM).

Algunas normas también prevén la intervención del Defensor del Pueblo como garantía del acceso a la información y la transparencia. En esta dirección, se puede traer a colación el caso de Galicia donde se atribuye al

Valedor del Pueblo la resolución de las reclamaciones interpuestas en materia de acceso a la información (art. 28.1 LTBG), contando para ello con la Comisión de Transparencia, órgano colegiado independiente adscrito a la institución del *Valedor*. Hasta la reforma de su legislación de transparencia en la normativa navarra también atribuía esta función al Defensor del Pueblo. En particular, el *Valedor* del Pueblo ejercerá, entre otras, las siguientes funciones como Comisionado de la Transparencia: responder a las consultas que le sean formuladas por los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley; adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones legales en materia de transparencia y buen gobierno; asesorar en materia de transparencia del derecho de acceso a la información pública y buen gobierno; efectuar, a iniciativa propia o a causa de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que puedan producirse de las obligaciones establecidas en materia de publicidad activa (art. 5 LTBG). Otras normas, como la catalana, atribuyen al *Síndic de Greuges* la función de evaluar el cumplimiento de la ley (art. 92 LTAIPBG).

5. Las obligaciones de transparencia en la legislación universitaria

La legislación universitaria ha concretado algunas de las obligaciones de transparencia de las universidades, básicamente en relación al colectivo de los estudiantes. Desde esta perspectiva, la transparencia es un derecho de los estudiantes. En efecto, la LOU prevé que los estudiantes tienen derecho a la orientación y la información por parte de la Universidad sobre las actividades que les afecten, así como el derecho a la publicidad de las normas que deben regular la verificación de los conocimientos de los estudiantes (art. 46 LOU). Estos derechos pueden ser desarrollados por los estatutos y normas de organización y funcionamiento de cada universidad.

El Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario (RDEEU) prevé el derecho a la información y orientación vocacional, académica y profesional, así como el asesoramiento por las universidades sobre las actividades que les afecten, y, en especial, sobre las actividades de extensión universitaria, alojamiento universitario, deportivas y otros ámbitos de vida saludable, y su transición al mundo laboral. También tienen derecho a ser informados de las normas de la Universidad sobre la evaluación y el procedimiento de revisión de calificaciones (art. 7.1.f) y g) RDEEU). Específicamente los estudiantes de grado y de máster tienen derecho a recibir información de las memorias de verificación de los títulos de grado (art. 8.a) y 9.a) RDEEU). Para la plena efectividad de los derechos reconocidos, las universidades informarán a los estudiantes sobre los mismos (art.12.a) RDEEU). Además, los representantes de los estudiantes tienen derecho a recibir información exacta y

concreta sobre los asuntos que afecten a los estudiantes (art. 36.c) RDEEU).

Uno de los instrumentos para garantizar la adecuada transparencia y el buen gobierno universitario es la adopción de una normativa interna que desarrolle los principios y obligaciones previstos en la legislación vigente. Esta opción es particularmente de interés en el caso de las universidades privadas en las que la aplicación de la legislación sobre transparencia y acceso a la información es limitada, como ya se ha comentado anteriormente. A pesar del interés de esta medida, no se tiene conocimiento de que se hayan aprobado muchas normas internas sobre transparencia por parte de las universidades. En particular, se puede destacar la experiencia al respecto de la Universidad de Cádiz, la Universitat Pompeu Fabra y la Universidad de Alicante⁴.

Por lo que respecta a la Universidad de Cádiz, en 2013 se adoptó un Reglamento por el que se regulan las normas de transparencia y el acceso a la información de la Universidad de Cádiz que fue modificado posteriormente para adaptarlo a las Leyes de transparencia estatal y autonómica (Reglamento UCA/CG09/2013, de 25 de junio). Este documento recoge una detallada regulación de la gestión de la transparencia, el mantenimiento de la publicidad activa de los datos fundamentales y el acceso a la información que sea solicitada. El Reglamento crea el portal de transparencia y define los veintisiete indicadores que se difundirán permanentemente actualizados. También determina el procedimiento a seguir para poder solicitar y obtener información. Finalmente, crea una comisión para el control y seguimiento de la implementación de la normativa en la Universidad.

Por lo que se refiere a la Universitat Pompeu Fabra, en 2015 se aprobó la Normativa por la que se desarrolla la legislación de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en la Universitat Pompeu Fabra (Normativa UPF/CG/2015, de 9 de diciembre). Además de concretar para la propia Universidad el alcance de las obligaciones de transparencia y acceso a la información previstas en la normativa básica y la normativa de desarrollo, se debe llamar la atención sobre el hecho de que esta normativa dispone que los cargos unipersonales de carácter general seguirán los principios de actuación previstos en la legislación (art. 5 Normativa UPF/CG/2015, de 9 de diciembre). Otras universidades, como la de Alicante, disponen también de un reglamento sobre transparencia así como de la correspondiente comisión técnica; en el caso de Vigo, y coincidiendo con la elaboración de unos nuevos estatutos, la Unidad de Estudios y Programas está trabajando en la redacción de un reglamento de transparencia.

4 Durante el proceso de edición de este trabajo, la Universitat Oberta de Catalunya ha aprobado su normativa interna en materia de transparencia (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de diciembre de 2017).

Finalmente, por lo que se refiere a la Universidad de Alicante, también aprobó en 2015 su Normativa de transparencia. Esta normativa crea el portal de transparencia y el portal de datos abiertos, define el procedimiento para la solicitud de información que garantice el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública. Asimismo, crea los órganos encargados del impulso y ejecución de la política de transparencia de la universidad.

En relación al buen gobierno, diversas universidades tienen en vigor códigos éticos y de conducta. Generalmente, estos tienen por destinatarios el conjunto de miembros de la comunidad universitaria, como es el caso, por ejemplo, de la Universitat Oberta de Catalunya y de las Universidades de Cádiz, Complutense de Madrid y Pompeu Fabra, aunque, en algún caso, como el de la Universidad de Salamanca, únicamente se dirige a los órganos de gobierno y, en particular, a los miembros del Consejo Social (Resolución USAL/R/2014, de 16 de julio).

6. ¿Cuál puede ser el papel de los defensores universitarios en relación a la transparencia y el buen gobierno de las universidades?

A la vista del breve análisis que en las páginas anteriores se ha hecho de las obligaciones que la legislación vigente establece a las universidades en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en esta sección se quieren apuntar algunas líneas sobre cuál podría ser el papel de los defensores universitarios en la garantía de su cumplimiento. En este sentido, y a fin de fundamentar convenientemente esta actuación, se propone como cuestión previa una breve reflexión acerca de la naturaleza y funciones de nuestras Defensorías⁵.

6.1. La naturaleza y funciones del Defensor Universitario

Inspirándose en la figura del *ombudsman*, y tomando como referencia más directa e inmediata el modelo español del Defensor del Pueblo, el Defensor Universitario se constituye como un comisionado al que se le encomienda la función de “velar por el respeto a los derechos y libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios”. Se trata, pues, de una institución de carácter interno encargada de la defensa de los derechos e intereses legítimos de todos los miembros de la comunidad universitaria, y ante las actuaciones de los órganos universitarios. Precisamente, por tratarse de un órgano interno, los derechos a proteger deben ser prefe-

5 Algunas de las propuestas que se plantean en esta sección fueron objeto de debate en IX Trobada de Síndics de Greuges, Defensors i Mediadors Universitaris de la Xarxa Vives celebrado en la Universitat Oberta de Catalunya el 7 y 8 de julio de 2016.

rentemente aquellos que estén relacionados con la vida universitaria, eso sí, muchos de ellos inspirados en los propios derechos fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional.

En el desempeño de sus funciones, y participando de las prerrogativas propias de la institución clásica del *ombudsman*, el Defensor Universitario goza de completa autonomía e independencia funcional y de criterio, sin sujetarse a mandato imperativo alguno; y para ello, y como norma general, el desempeño de su función será incompatible con la pertenencia a cualquier órgano de gobierno universitario. Es, además, titular de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, lo que significa que no se le podrán dirigir instrucciones de ninguna autoridad académica, ni tampoco podrá ser expedientado ni sancionado por las opiniones que formule o por los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias del cargo durante su mandato. Por otra parte, todos los órganos de gobierno y todos los miembros de la comunidad universitaria tienen el deber de colaborar con el Defensor en el ejercicio de sus funciones, no pudiéndole negar tampoco el acceso a ninguna documentación relacionada con el objeto de la investigación. Esta facultad de examinar expedientes le permite comprobar la integridad y la veracidad de la información proporcionada por la persona u órgano de que se trate, lo que convierte al Defensor en un agente privilegiado en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno.

Más que entorpecedor de la actividad administrativa, constituye un factor de impulso y mejora a la hora de lograr unos servicios más eficaces y respetuosos con la dignidad del administrado. Investiga cómo funcionan y actúan los órganos administrativos, los administradores y actores públicos en sus relaciones con los administrados a fin de detectar retrasos, silencios, arbitrariedades, irregularidades o mala fe. En este sentido, el Defensor no es incompatible ni suplanta a otros órganos o instancias tanto internas como externas a la Universidad, sino que complementa y mejora el funcionamiento del sistema en su conjunto a través de su aportación específica y especializada.

Una aportación que se concreta fundamentalmente a través de tres modalidades de actuación: a) supervisar, comprobar e inspeccionar el funcionamiento de la administración universitaria, haciendo que se cumpla la normativa y se respeten los derechos y los intereses legítimos de las personas; b) mediar entre las partes a fin de construir cauces de comunicación y diálogo, facilitar avenencias y acuerdos, y prevenir, desactivar o resolver conflictos; c) proponer y promover, a través de recomendaciones, cambios y mejoras en el funcionamiento del sistema universitario en su conjunto. Y una aportación que se lleva a cabo escuchando, suministrando y recibiendo información, realizando investigaciones aclaratorias, abriendo opciones, enviando soluciones y propuestas a las personas y órganos afectados. Una

aportación caracterizada, además, por la visibilidad, accesibilidad e inmediatez, agilidad, rapidez y transparencia, gratuidad y ausencia de formalismos, imparcialidad, neutralidad y objetividad, confidencialidad y fiabilidad, buena fe y respeto; pero sin renunciar en ningún caso a la firmeza y determinación, teniendo siempre presente que antes que mediadores somos sobre todo “defensores”: defensores de la legalidad y de los derechos e intereses legítimos de las personas.

El conjunto de todas estas actuaciones ha de tener como uno de sus principales soportes la credibilidad, el prestigio y la *auctoritas* del propio Defensor, un cargo que conlleva entre otros requisitos formales la trayectoria profesional en el seno de la Universidad, las condiciones humanas, la independencia y el alto grado de legitimidad otorgado en el proceso de elección. Teniendo en cuenta estas prerrogativas y funciones, este estilo y talante, puede concluirse que estamos ante una institución singular, específica e inconfundible dentro del sistema institucional universitario español, y con las matizaciones y adaptaciones propias de cada Universidad; una institución, además, que emana y participa de la naturaleza de los *ombudsmen* consagrados en nuestros ordenamientos jurídico-políticos, y con los que comparte sus rasgos y principios específicos. Somos, pues, esa conciencia crítica y esa institución de garantía a la que se le encomienda, en base a los criterios de proximidad y especialización, la defensa y promoción de los derechos y libertades de los miembros de la comunidad universitaria. La existencia del Defensor Universitario supone, en este sentido, un valor añadido, un factor de buena gobernanza y un recurso y agente privilegiado a la hora de crear y poner en práctica esos códigos éticos y esas nuevas conductas acordes con las buenas prácticas, la transparencia y el buen gobierno que han de caracterizar la vida en la Universidad. En definitiva, la correspondencia y las concomitancias entre nuestra institución y la cuestión abordada en esta ponencia resultan incontestables.

6.2. Identificación de algunas tareas de las defensorías en favor de la transparencia y el buen gobierno de las universidades

En concordancia con la naturaleza y funciones de nuestras defensorías, se pueden identificar algunas tareas y actuaciones que le corresponderían llevar a cabo en relación con la transparencia y el buen gobierno de las universidades. Estas funciones encajan plenamente en las que los respectivos estatutos y reglamentos universitarios atribuyen a los defensores universitarios para realizar actuaciones encaminadas a garantizar los derechos de los estudiantes, profesores y personal de administración y servicios, mejorar de la calidad de la Universidad en todos los ámbitos, elaborar de oficio de informes sobre temas específicos o mediar en los conflictos que puedan

surgir o asesorar a los miembros de la comunidad universitaria (art. 46 LOU; art. 12 y 46 RDEEU).

En primer lugar, los defensores universitarios podrían contribuir a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno, al que pudiesen recurrir los diferentes miembros de la comunidad universitaria y la ciudadanía en general. En este sentido, sería conveniente recordar la obligación que tenemos los defensores de no escondernos, sino de hacernos visibles, accesibles y localizables en nuestras universidades, publicitando nuestra institución a través de trípticos y dispositivos que nos brindan las nuevas tecnologías.

En segundo lugar, los defensores universitarios podrían mediar en los conflictos que puedan surgir en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno. En esta dirección, se puede traer a colación la previsión de la Ley catalana de transparencia la cual dispone que en el marco del procedimiento de resolución de las reclamaciones interpuestas contra las denegaciones de acceso a la información, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública propondrá al reclamante poder tramitar dicha reclamación mediante un procedimiento de mediación. Este mecanismo ya ha sido probado en diversos procedimientos con un resultado diverso. En cualquier caso, tal vez más que ser una mediación en sentido estricto entre el reclamante solicitante de información y la Administración pública que le deniega el acceso, debería considerarse como un procedimiento de facilitación a través del que ambas partes tratan de concretar el alcance de la solicitud formulada o de la información solicitada. Esta función está prevista con carácter general al preverse que los defensores universitarios pueden asumir tareas de mediación, conciliación y buenos oficios promoviendo especialmente la cultura de la ética y las buenas prácticas (art. 46.2 RDEEU).

En tercer lugar, los defensores universitarios podrían ser un mecanismo de garantía de la calidad de la información que difunden las Universidades al que se pudiesen dirigir las personas que considerasen que una universidad no difunde toda la información que prevé la legislación vigente o que no la difunden con la calidad establecida (por ejemplo, por no estar actualizada, por no ser veraz, clara, periódica, accesible o comprensible en el soporte o idioma oficial de la Comunidad). Debe procurarse que la información no sea únicamente accesible, sino que también sea comprensible por sus destinatarios evitando que la difusión generalizada de la información desinforme o confunda a la ciudadanía. En esta dirección, la legislación vigente ya prevé que las actuaciones de los defensores universitarios siempre deben estar dirigidas a la mejora de la calidad universitaria, así lo establece la disposición adicional cuarta de la LOU.

En cuarto lugar, los defensores universitarios podrían ser un mecanismo

de garantía del derecho de acceso a la información de las universidades al que pudiesen recurrir los solicitantes de acceso a la información a los que se le ha denegado el acceso a la información. En este caso, se debería establecer un procedimiento ágil y rápido previo al recurso a los órganos de garantía previstos en la legislación vigente a los que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

En quinto lugar, los defensores universitarios podrían ser un instrumento para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno por parte de la Universidad. En esta dirección, se puede traer a colación las previsiones de la Ley catalana de transparencia que atribuyen al *Síndic de Greuges* la evaluación del cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados (art. 92 LTAIPBG). En este orden de cosas, los defensores universitarios podrían hacer un seguimiento de los informes anuales de transparencia tanto de la web de las universidades españolas como de la de su propia Universidad, a fin de poder conocer la calidad de la transparencia y poder incidir así en aquellos indicadores más flojos o negativos.

En sexto lugar, los defensores universitarios podrían llevar a cabo el asesoramiento y la asistencia a las personas interesadas en acceder a la información por ejemplo para localizar la información o para usar el portal de transparencia. En este sentido, aunque solo en Andalucía y Canarias, algunas leyes autonómicas prevén el auxilio institucional o el derecho a ser asistidas en la búsqueda de información (art. 20 LTPA; art. 6 LTAIP). De hecho, en esta dirección únicamente sería necesario concretar la función que con carácter general prevé el Estatuto del Estudiante Universitario al establecer que los Defensores Universitarios asesorarán a los estudiantes sobre los procedimientos administrativos existentes para la formulación de sus reclamaciones (art. 46.3 RDEEU).

En séptimo lugar, y de manera conjunta y perseverante, los defensores universitarios podrían defender la idea de que, al margen de la mención explícita o no al ámbito universitario en cuanto sector público, a este también le incumbe cumplir con las obligaciones de transparencia y buen gobierno exigidas al sector público en general. En este escenario los defensores desempeñarían una tarea muy en consonancia con su naturaleza y funciones, teniendo en cuenta por ejemplo que los principios de transparencia y buen gobierno hablan de dedicación, imparcialidad, confidencialidad y reserva, diligencia, profesionalidad, no discriminación, equidad, respecto y esmerada corrección en el trato, etc. Las defensorías universitarias deberían, y en este orden de cosas, convertirse en ese referente y ejemplo a seguir en todo lo relacionado con la transparencia y las buenas prácticas.

En octavo lugar, y teniendo en cuenta la relevancia que a nivel general de la sociedad está adquiriendo la cuestión relativa a la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública y buen gobierno (y todo

ello como antídoto contra la corrupción, mala gestión, malversación, desafección ciudadana, impunidad...), los defensores podríamos considerar la conveniencia de incluir de manera habitual en nuestros informes o memorias anuales un epígrafe o apartado especial relativo al grado de cumplimiento de nuestras universidades en esta cuestión.

En noveno lugar, los defensores universitarios también podrían tener un impacto importante en el proceso de implantación y difusión de la cultura de la transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno, promoviendo actividades de formación y sensibilización, colaborando con otros órganos de naturaleza análoga (Defensores del Pueblo, *Síndics* o *Valedores*) con competencias en esta temática o adoptando recomendaciones para un mejor cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (recomendando, por ejemplo, la creación de portales de transparencia, de códigos éticos y de buen gobierno, etc.). Eso sí, una nueva cultura de la transparencia y buen gobierno lejos de cualquier connotación inquisitorial o integrista que pudiera desembocar en una auténtica caza de brujas. La exigencia de practicar las virtudes cívicas, de llevar la ética y la integridad a nuestras universidades ha de gestionarse con mucha dosis de racionalidad, prudencia y respeto al ordenamiento jurídico.

Por último, los defensores universitarios podríamos plantear también una visión más amplia y holística de lo que en realidad significa el buen gobierno o la gobernanza universitaria. No puede reducirse a la mayor transparencia en la gestión y mejora en los procedimientos de rendición de cuentas y de incompatibilidades, o a la creación de portales de transparencia, de códigos éticos, etc.

En este orden de cosas, puede resultar ilustrativo recordar lo que señalan los autores del Informe de la comisión de expertos relativo a la reforma del sistema universitario español (2013) en su capítulo III, dedicado al gobierno de las universidades. Primeramente, efectúan una valoración general respecto del actual modelo de gobierno, al que calificaban de nada satisfactorio, y por distintas razones: exceso de corporativismo (inadecuada identificación de los verdaderos destinatarios y protagonistas del servicio público prestado por la Universidad), sobredimensionamiento institucional, procesos de toma de decisiones demasiado lentos, largos y complejos, ineficiencia, falta de profesionalidad en la gestión, falta de transparencia y rendición de cuentas, exceso de regulación y de burocracia, lo que implica un alto coste en tiempo y recursos, tanto humanos como materiales y financieros. Tras la diagnosis, llegan las prescripciones y propuestas, apuntando a un modelo basado en criterios de flexibilidad, agilidad, libertad, autonomía, transparencia, adelgazamiento y reducción en la composición y en el número de órganos y cargos universitarios; e insistiendo mucho en

el elevado nivel académico y científico, así como en el prestigio, de quienes deban desempeñar las responsabilidades de gobierno. Según se desprende del análisis contextual del informe, esta debería ser la principal fuente de legitimidad para participar en el gobierno de la Universidad.

En concordancia con las consideraciones anteriores, los expertos fijaban como principios y criterios generales sobre los cuales ha de pivotar la reforma los siguientes: a) reducción del número, tamaño y atribuciones de los órganos colegiados; b) mayor presencia en los órganos colegiados de representantes externos a la Universidad, los cuales pueden ser tanto nacionales como extranjeros; c) mayor profesionalización de las tareas de la gestión universitaria; d) por último, y como consecuencia de lo anterior, disminución de la dedicación del PDI a tareas burocráticas y administrativas, por considerarlas impropias y porque van en detrimento de la docencia e investigación, tareas estas consideradas fundamentales.

De este modo, en aras de un enfoque holístico, integral y comprensivo, cuando se habla de gobierno o buen gobierno universitario (una cuestión recurrente y de permanente debate en España), los defensores también podríamos señalar que es preciso considerar estos otros aspectos sin los cuales la consecución del buen gobierno es sencillamente imposible.

En conclusión, los Defensores universitarios más allá de ser meros observadores del proceso de fortalecimiento de la transparencia y el buen gobierno de las universidades pueden adoptar un papel activo basado en su función de velar por el respeto a los derechos y las libertades de la comunidad universitaria y contribuir a la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos sobre la base de la independencia y autonomía que reconocen sus estatutos. Corresponde a cada defensor concretar estas opciones en el marco de las funciones que le atribuya su regulación, de los recursos disponibles y de su visión de la contribución del Defensor a estas cuestiones.

Legislación citada

LFTGA

Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, 20 de mayo de 2016, pp. 33421-33427.

LGA

Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 136, 7 de junio de 2013, pp. 43224-43251.

LOU

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, 24 de diciembre de 2001, pp. 49400-49425.

LGTBGPCCV

Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 100, 27 de abril de 2015, pp. 36274-36300.

LTAIP

Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 32, de 6 de febrero de 2015, pp. 9911-9952.

LTPA

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 124, 30 de junio de 2014, pp. 10-33.

LTAIPBG

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, 10 de diciembre de 2013, pp. 97922-97952.

LTAPPCA

Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, *Boletín Oficial de Aragón*, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 115, 14 de mayo de 2015, pp. 41520-41556.

LTBG

Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 81, 4 de abril de 2016, pp. 23489-23522.

LTBGLR

Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, 1 de octubre de 2014, pp. 77291-77304.

LTPCCARM

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, 9 de enero de 2015, pp. 1977-2010.

LTPCCL

Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 74, 27 de marzo de 2015, pp. 26488-26500.

NORMATIVA UPF/CG/2015, DE 9 DE DICIEMBRE

Normativa por la que se desarrolla la legislación de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en la Universitat Pompeu Fabra. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 7063, 22 de febrero de 2016.

RDEEU

Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 318, 31 de diciembre de 2010, pp. 109353-109380.

REGLAMENTO UCA/CG09/2013, DE 25 DE JUNIO

Reglamento por el que se regulan las normas de transparencia y el acceso a la información de la Universidad de Cádiz, *Boletín Oficial de la Universidad de Cádiz*, núm. 162, de 8 de julio de 2013, pp. 182-199.

RESOLUCIÓN USAL/R/2014, DE 16 DE JULIO

Resolución de 16 de julio de 2014, del Rectorado de la Universidad de Salamanca, por la que se publica el Código Ético y de Buen Gobierno del Consejo Social de la Universidad de Salamanca. *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 140, 23 de julio de 2014, pp. 53650-53654.

Bibliografía citada

AUNIÓN, J. A. (2010). “Educación planea exigir más transparencia a la Universidad”, *El País*, 1 de marzo de 2010. Disponible online: http://elpais.com/diario/2010/03/01/educacion/1267398001_850215.html (último acceso 1 de noviembre de 2014).

BOVENS, M. (2007). “Analysing and assessing accountability: A conceptual framework”, *European Law Journal*, 13(4), pp. 447-468.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2012). La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. *Arbor*, 188(756), 707-724.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL. (2013). Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español. Madrid: Ministerio de Educación y Deporte.

CONFERENCE OF EUROPEAN MINISTERS RESPONSIBLE FOR HIGHER EDUCATION. (2009). Communiqué IP/09/675, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April.

HAZELKORN, E. (2012). “European “Transparency Instruments”: Driving the Modernisation of European Higher Education”. En P. Scott, Curaj, A., Vlasceanu, L., Wilson, L. (ed.), *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National*

Reforms. Heidelberg, etc.: Springer, pp. 339-360.

HESSEL, S. (2011). *Indignaos*. Ediciones Destino, Barcelona.

MARTÍN CAVANNA, J Y BARRIO, E. (2016). *Examen de transparencia. Informe de transparencia en la web de las Universidades Públicas Españolas 2015*. Madrid: Fundación Compromiso y Transparencia.

PRATS, J. (2006). “Nuevos modos de gobernar: la gobernanza”. En Prats, Joan (coord.) *A los príncipes republicanos*. Madrid: INAP, pp. 185-206

SCROLLINI, F. (2012). *Evaluación de la Transparencia. Estado del arte de indicadores*. Santiago de Chile.

VERCRUYSE, N Y VIOREL, P. (2012). *Transparency Tools across the European Higher Education Area*. Belgium: Flemish Ministry for Education and Training.

VILLORIA, M. (2007). “Corrupción”. En Zapata-Barrero, Richard (ed.), *Conceptos políticos*. Madrid: Síntesis, pp. 93-121.

VUGHT, F. VAN Y WESTERHEIJDEN, D. F. (2010). “Multidimensional ranking: a new transparency tool for higher education and research”, *Higher Education Management and Policy*, 22(3), pp. 1-26.

La mediación en las defensorías universitarias: perspectiva jurídica

Eduardo Gamero Casado

Exdefensor de las Universidades de Huelva y Pablo de Olavide

En recuerdo de Montserrat Casas i Ametller

Resumen

Este texto se corresponde con la intervención de su autor en el Encuentro de la CEDU celebrado en Córdoba en octubre de 2016. Analiza el marco jurídico de la mediación en las defensorías universitarias, exponiendo sus requisitos y su régimen de aplicación. Destaca la necesidad de aprobar un reglamento que regule la figura (puede ser la normativa de la propia Defensoría Universitaria), así como la imposibilidad de que los procedimientos iniciados como mediación se transfiguren después en procedimientos de queja.

1. El concepto (jurídico) de mediación

La mediación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos (técnicamente conocidos como ADRs, por el acrónimo de su expresión en inglés, *Alternative Dispute Resolution*): es un cauce que puede seguirse para resolver una disputa o enfrentamiento en lugar de seguir el sistema ritual de recursos, ya sean administrativos o judiciales.

Su origen no es institucional: apareció como una herramienta social para la gestión de los conflictos al margen de los sistemas institucionalizados y dotados de reconocimiento jurídico expreso. Se trataba, por tanto, de una realidad *metajurídica* que contribuía, sin embargo, a resolver conflictos, y que resultaba además idónea en ciertos ámbitos como la familia o la escuela, sin que el procedimiento a seguir estuviera determinado en una norma y sin que los acuerdos alcanzados por las partes llegaran a recibir un reconocimiento formal por el mundo del Derecho. Con el tiempo, se percibió su utilidad y comenzó a organizarse también de manera institucional, im-

plantándose servicios públicos de mediación en los ámbitos más adecuados para su despliegue. El éxito que cosecharon las experiencias de mediación tanto en el sector público como en el privado hizo ver la oportunidad de regularlos formalmente, a fin de brindar un marco jurídico claro acerca de la aplicación de esta técnica de resolución de conflictos, y, sobre todo, de conferir eficacia jurídica a los acuerdos alcanzados por su medio. De esta manera, se abrió la posibilidad de utilizar la mediación como un instrumento rodeado de todas las garantías y plenitud de efectos jurídicos para resolver problemas que no solo podrían gestionarse así mediante un cauce más adecuado a la naturaleza del conflicto, sino que además permitía descongestionar los medios tradicionales y ritualizados de resolución de disputas. Por tanto, con la *juridificación* de la mediación se buscaban dos objetivos de carácter complementario: la reducción o aminoración de la litigiosidad formal; y la mejora de la eficacia en la resolución de conflictos, tanto en lo que se refiere al procedimiento (más ágil), como a sus resultados (más efectivo).

Los principales rasgos característicos de la mediación en el ámbito jurídico son al mismo tiempo los que definen a esta figura en el campo psicosocial. Contribuyen a conferirle un perfil específico y diferente de otros medios alternativos de resolución de conflictos. Se trata, concretamente, de los siguientes:

- Carácter autocompositivo: las propias partes buscan el acuerdo (aunque asistidas por un mediador). En cambio, en los métodos heterocompositivos (como el arbitraje) las partes se someten a los designios de un tercero, cuya autoridad aceptan, quien emite una posición vinculante para las partes en conflicto.
- Las partes conservan en todo momento el dominio del proceso, que pueden abandonar libremente.
- El mediador es un tercero imparcial (neutral), vinculado en todo momento (durante y después del proceso) por un deber de confidencialidad, y carente de poderes coactivos o de fuerza de obligar. Al mismo tiempo, debe ser alguien respetado por las partes, que le aceptan o suponen una cierta autoridad moral (*auctoritas*) y confían en su desempeño. Actúa como un mero posibilitador o catalizador del acuerdo entre las partes. Ahora bien, en función de cómo se haya configurado normativamente su figura, puede llegar a ser notario o fedatario del acuerdo, dejando constancia formal del mismo para acreditar fehacientemente su contenido y que las partes, llegado el caso, lo puedan hacer valer; así como garante de su cumplimiento.

Aun cuando la mediación presenta estos caracteres homogéneos que la deslindan de otras figuras, también acoge en su seno una amplia variedad de procedimientos. En efecto, diversos aspectos del procedimiento se pueden adaptar a los deseos de las partes, de manera que pueden hacerse entrevistas sucesivamente con las partes o de manera simultánea (aunque esta segunda opción es más deseable, a veces resulta impracticable cuando el nivel de tensión es muy alto); las sesiones de mediación pueden ser más cortas o más largas; celebrarse en muy poco espacio de tiempo o dejando entre sí períodos más amplios, de reflexión; pueden tener un “guion” pre-determinado o ir avanzando en los asuntos de manera más intuitiva, bajo los auspicios del mediador; puede levantarse acta de las sesiones o no; y así sucesivamente.

2. Delimitación (jurídica) de la mediación respecto a otras figuras

Para centrar adecuadamente el objeto de análisis es imprescindible diferenciar la mediación de otras figuras con las que presenta cierta similitud. La importancia de esta precisión se debe a la necesidad de no confundir las técnicas y procedimientos, en tanto que tienen distintos efectos legales. Conviene empezar por los *buenos oficios*, que es una gestión que alguien hace en beneficio de la posición de un tercero, auspiciando una causa que considera justa. Es propia del mundo diplomático, cuando se desata un conflicto entre dos partes y una de ellas se sirve de un tercero, dotado de cierta ascendencia o autoridad moral sobre la otra parte, para que defienda ante ella su posición. Es, también, la más frecuente de las actitudes de los defensores universitarios en los procedimientos que tramitan en sus oficinas, ya sea bajo la etiqueta de “consulta”, “queja”, o cualquier otra. De tal manera que, incluso la resolución de procedimientos ritualizados en las defensorías universitarias, mediante documentos escritos en los que se contienen sugerencias o recomendaciones, son encuadrables en esta categoría cuando pretenden suscitar la anuencia de la autoridad académica concernida respecto a la solución que se propone por el Defensor en beneficio del miembro de la comunidad universitaria promotor de la queja, toda vez que el Defensor carece de poderes ejecutivos y se limita a desplegar sus buenos oficios, respaldados por su *auctoritas* (moral), para postular una solución al conflicto. Conviene tener esto bien presente, pues a menudo los defensores piensan que cuando despliegan buenos oficios están mediando, e incluso a veces llegan a reflejarlo así en sus Memorias anuales cuando categorizan los asuntos en tipologías. Ciertamente, la diversidad de la carga semántica que corresponde al término “mediador” se presta a esta confusión, pero en el desempeño de nuestra labor debemos esforzarnos por evitarlo, pues la mayoría de defensorías universitarias tienen implantados procedimientos

de mediación *stricto sensu*, y englobar en esta categoría los asuntos en que simplemente se han desplegado buenos oficios desvirtúa las estadísticas.

Por su parte, la *negociación* es también un remedio heterocompositivo para resolución de conflictos, y presenta muchas similitudes con la mediación, pero también la esencial diferencia de que, en la negociación, las partes no se encuentran gestionadas por un tercero, sino que pueden actuar por sí mismas o bien asistidas o representadas por otro (un experto o un simple interlocutor). La negociación es estrictamente bilateral, en tanto que la mediación es un procedimiento triangular. Y en la negociación, *a priori*, cada parte busca la solución más ventajosa, aunque sea a costa del contrario y forzándole a ceder, en tanto que la mediación supone un escenario diferente, en el que, en línea de principio, las partes buscan proactivamente un mutuo entendimiento que se traduzca en una solución final ganar-ganar. Debido a estos perfiles, las defensorías universitarias no tramitan tales procedimientos de negociación.

Tenemos también la *conciliación*, que es una figura estrictamente procesal. Se trata, de hecho y en la mayoría de los casos, de un trámite previo a la formalización judicial del conflicto, y mediante el que se pretende evitar el proceso. Su más amplio espacio de operación es el Derecho laboral, en el que se articula un acto previo de conciliación, en presencia del juez, pero sin haberse iniciado propiamente el proceso, para ver si las partes alcanzan un acuerdo, que en tal caso quedaría rubricado y gozaría de la fuerza de cosa juzgada, evitándose el proceso, pero beneficiándose de sus mismos efectos.

Para concluir, el *arbitraje* es un procedimiento heterocompositivo de resolución de conflictos, en este caso no previo, sino alternativo al remedio judicial: las partes se someten voluntariamente al veredicto o laudo arbitral de un tercero, elegido de mutuo acuerdo por las partes (o mediante un sistema de designación que ambas partes han convenido previamente), y están obligadas a aceptar y avenirse al resultado del laudo, que recibe la fuerza de cosa juzgada y solo es susceptible de impugnación judicial en el caso de que se hayan infringido garantías del procedimiento (no por razones de fondo). Con los sistemas arbitrales se pretende, sobre todo, articular cauces rápidos de resolución de conflictos, más eficientes por ello que los judiciales, y también en el sentido de que los árbitros suelen ser especialistas en la materia sobre la que se pronuncian, en tanto que los jueces no siempre dominan el ámbito sobre el que les toca juzgar (pensemos en conflictos del sector eléctrico, inversiones internacionales, etc.).

3. Ámbitos de la mediación: pública o privada; su respectivo régimen jurídico

Las técnicas de mediación que se aplican en ámbitos estrictamente privados y sin intención de recibir respaldo jurídico (o institucional) alguno, no precisan de un marco normativo de referencia. Evidentemente, no es la perspectiva que interesa aquí. Cuando se pretende conferir eficacia jurídica a la mediación el marco jurídico de aplicación es distinto según se trate de relaciones de Derecho público o de relaciones de Derecho privado. En este punto analizamos la medida en que estas normas pueden condicionar la mediación en las Defensorías Universitarias.

Comenzando por estas últimas, la mediación dispone, en primer lugar, de una legislación básica estatal, establecida en la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (LMACM). Su artículo 1 dispone: “Se entiende por mediación aquel medio de solución de controversias, cualquiera que sea su denominación, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador”. Excluye de su ámbito de aplicación tanto la mediación laboral como la mediación con las Administraciones públicas. Por otra parte, en ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales, muchas Comunidades Autónomas han dictado normas en materia de mediación, como es el caso de la Ley 1/2009 de mediación familiar de Andalucía (LMFCAA). En cualquier caso, y por lo que se refiere a su aplicación a las universidades privadas, no parece que estas disposiciones impidan que estas instituciones articulen un mecanismo alternativo de resolución de conflictos entre los miembros de su comunidad universitaria, o entre estos y la propia Universidad, siempre que se haya establecido con la suficiente seguridad jurídica (mediante acuerdos de los órganos de gobierno competentes) y no cercene o limite el derecho a la tutela judicial efectiva de los miembros de la comunidad universitaria; el hecho de que la mediación sea por naturaleza voluntaria en todas sus fases, incluso en la firma del acuerdo, evita ese riesgo.

Por lo que se refiere a la mediación en el ámbito de las administraciones públicas (y por ende, de las universidades públicas), debemos distinguir a su vez entre conflictos que enfrenten a la institución con uno de los miembros de la comunidad universitaria (por ejemplo, cuando se dictan actos relativos a matriculaciones, becas, etc.); o los conflictos interpersonales que pueda llegar a haber entre miembros de la comunidad universitaria (por ejemplo, por enfrentamientos entre estudiantes, entre personal docente e investigador, personal de administración y servicios, o de integrantes de estos grupos entre sí): si estos últimos se mueven en el marco de las relaciones personales, y no desean trasladarse al plano disciplinario (o

no tienen entidad para ello), se relajan bastante las garantías jurídicas que deben articularse para poderse desarrollar.

En cualquier caso, como el consejo que lanzamos desde estas páginas es el de regular la mediación en un reglamento interno (por ejemplo, el de la propia Defensoría Universitaria), debido a las limitaciones que pesan sobre la mediación en el ámbito de las relaciones de Derecho público, bastaría con seguir ese consejo para que dicho reglamento pueda aplicarse a todo tipo de relaciones (públicas y privadas), y solventar con ello las necesarias garantías legales.

Por lo que se refiere a la mediación en el marco de las relaciones de Derecho público, la figura se encuentra expresamente prevista en la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), aunque de manera parca y poco estimulante para contribuir a su aplicación práctica. Esta Ley diferencia entre la posibilidad de aplicar la mediación *i)* En la vía de gestión, es decir, cuando se trate de adoptar una primera decisión en un asunto; o *ii)* En la vía de recurso, esto es, una vez que se ha tomado una decisión (acto administrativo) y procede impugnarlo en vía administrativa (recursos de alzada o reposición, principalmente).

Por lo que se refiere a la vía de gestión, el artículo 86 de la LPAC, bajo la rúbrica “terminación convencional”, permite que, antes de adoptarse la decisión (el acto administrativo mediante el que se resuelve el procedimiento), se desarrolle una fase de mediación para que las partes puedan llegar a un acuerdo. La Ley establece tres requisitos principales para que puedan suscribirse estos acuerdos. El primero es que se apruebe previamente una disposición que los regule. En el caso de las universidades, puede ser un reglamento; y ese reglamento puede ser, evidentemente, el que regule la figura del Defensor Universitario. Se requiere, en segundo lugar, que no versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado. Esto hace inviable que se plantee la mediación en supuestos de aplicación del régimen disciplinario, ya sean estudiantes o empleados públicos, pues se trata de una materia de orden público y, en cuanto que tal, indisponible. Ahora bien, lo que sí resulta perfectamente posible (y de hecho viene sucediendo en las defensorías), es que un miembro de la comunidad universitaria que ha sufrido una afrenta que podría calificarse como infracción disciplinaria (ya sea de un estudiante, ya de un PAS o de un profesor), acuda a la defensoría universitaria solicitando la mediación de la oficina para obtener mediante ella una *reparación moral*, evitando de esa manera presentar una denuncia a las autoridades académicas y renunciando por consiguiente a la incoación de un expediente disciplinario. Por tanto, se puede mediar *antes*, pero no *durante* la tramitación de un expediente disciplinario.

El tercer requisito establecido por la LPAC es el de que los acuerdos al-

canzados establecerán como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados. Se debe tener presente que la norma puede aplicarse a cualesquiera conflictos de las administraciones públicas, y de ahí algunas de las previsiones de este precepto, en el que se adivina cierta propensión a la resolución por vía de mediación de conflictos colectivos en materia de empleo público. Lo normal en las defensorías universitarias es que no sea necesario precisar más ámbito que el de los propios intervinientes; que no haya verdaderamente un “plazo de vigencia”, sino un seguimiento posterior del cumplimiento del acuerdo; y que este no deba publicarse, pues sus efectos se circunscribirán a las propias partes intervinientes.

En cuanto a la vía de recurso, el artículo 112.2 de la LPAC permite sustituir el recurso de alzada y el de reposición por procedimientos de mediación, sujetando esta posibilidad al cumplimiento de tres condiciones. La primera es que lo justifique la especificidad de la materia. Parece que las peculiaridades de las relaciones que se entablan en la Universidad permitirían cumplir esta exigencia. La segunda condición es que se establezca en una norma con rango de ley. Dado que no existe ninguna ley que regule la mediación en las universidades, esta previsión legal, que también existía en la anterior Ley 30/1992 (LRJAPPAC), impediría a las universidades implantar la mediación en vía de recurso. Ahora bien, la Ley de procedimiento de 2015 plantea una novedad que supone una vía de solución a este problema: el hecho de que establece que las universidades:

Se registrarán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley (art. 2.2.c LPACAP).

Los posicionamientos doctrinales que se han producido acerca de esta nueva previsión legal, entre los que yo mismo me encuentro, han rechazado la posibilidad de que un mero reglamento universitario conculque o limite las garantías que tienen todos los ciudadanos en el procedimiento administrativo común. Pero en la materia en examen la cuestión es distinta: se trata, precisamente, de que la normativa específica de la Universidad *aplique* los instrumentos que la propia Ley diseña, adoptándolos con el rango normativo que le cabe a su propia capacidad jurídica, es decir, el reglamentario. Por consiguiente, entiendo que, en aplicación del artículo 2.2.c) de la LPAC, las universidades pueden aprobar reglamentos que reúnan los requisitos del artículo 112.2 de la propia Ley para regular la mediación en

sustitución de los recursos de alzada o reposición respecto de los actos que dicte la propia Universidad.

Por último, la tercera condición es que el procedimiento tenga lugar ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas. El contenido esencial de este precepto es la independencia del mediador, más que el carácter colegiado del órgano. No parece por tanto que ello suponga una objeción real a la implantación de la mediación en las defensorías. En cualquier caso, para despejar definitivamente puede aplicarse sin violencia la misma consideración que hemos apuntado en el requisito anterior sobre la supletoriedad de la LPAC en el ámbito universitario.

4. El marco jurídico de la mediación en la Universidad

La vertiente organizativa es esencial en los medios extrajudiciales de resolución de conflictos del sector público (Tornos, 1995, 156 y ss.). La funcionalidad de cada modelo depende esencialmente de la tipología del conflicto y del tamaño de la administración u organización implicada. Por un lado, no cabe mediar en todos los conflictos, como ya hemos visto; por el otro, cuanto mayor sea el tamaño de la institución, más complicado puede ser articular un sistema de mediación susceptible de llegar a todos los potenciales interesados y capaz de gestionar adecuadamente todos los procedimientos.

Existen dos vías principales de implantación de la mediación en la Universidad: mediante servicios específicos de mediación, como los que ha creado, por ejemplo, la Universidad Complutense de Madrid; o mediante las Defensorías Universitarias, regulándolos en sus reglamentos orgánicos, con el amparo de la disposición adicional 14^a de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (LOU). Conceptualmente se trata de mediadores “institucionales” (Six, 1997, 154 y ss.) o “administrativos” (Aclanda, 1993, 294 y ss.), esto es, órganos especialmente concebidos para asumir esta función, lo cual los diferencia de los mediadores del ámbito privado.

Centrándonos en la figura de la Defensoría Universitaria, debemos notar, en primer lugar, la idoneidad del Defensor como mediador, en atención a sus rasgos institucionales, muchos de los cuales aparecen consignados en la propia LOU:

- Ausencia de poderes ejecutivos: no puede imponer su criterio.
- Modo de designación: autoridad moral, generación de confianza.
- Confidencialidad.
- Independencia.

Pero además, y conforme hemos comprobado en el apartado anterior, se deben cumplir determinadas exigencias formales; en particular, la competencia de mediación y su concreto procedimiento de ejercicio deben estar expresamente regulados en la normativa universitaria (preferentemente, Reglamento o Normativa de la Defensoría Universitaria), para que no haya dudas de la titularidad de la competencia, y queden suficientemente regulados sus efectos jurídicos (en aras de la seguridad jurídica).

Además, ese reglamento debe prever que no se pueda pasar a tramitar como queja un asunto iniciado como mediación en el que no se llegue a acuerdos, pues lo contrario desnaturaliza la mediación como técnica alternativa de resolución de conflictos, y la convierte en otra cosa. Las partes deben saber por anticipado que, si acuden a la Defensoría solicitando mediación, e inician el procedimiento, en el caso de que este no concluya mediante acuerdo, el Defensor no puede transfigurarlos de oficio en un procedimiento de queja, y tampoco les cabe a las partes promover esa transustanciación. El motivo de fondo de esta previsión es material y no formal: en el escenario de confidencialidad que preside la mediación, las partes pueden confesar cosas que no dirían en un procedimiento heterocompositivo (como sería el procedimiento de queja, o en la instrucción de un recurso administrativo), de tal manera que, si las partes pudieran salirse del procedimiento y utilizar la mediación para otros fines, estarían de hecho abusando del procedimiento y desvirtuándolo, convirtiéndolo en un puro medio para obtener información privilegiada.

Son ya muchos los reglamentos de las defensorías universitarias que regulan este procedimiento y que pueden servir de inspiración para quienes deseen promover una norma de esta naturaleza en su propia Universidad. En la Universidad Pablo de Olavide, yo mismo propuse el texto de la Normativa de la Defensoría Universitaria, aprobado por el Consejo de Gobierno en 2010, que regula la mediación en sus artículos 20 y siguientes¹.

A continuación podríamos detenernos en desarrollar las fases de la mediación, la forma de articular los acuerdos y de monitorizar su cumplimiento, pero se hace innecesario porque son cuestiones espléndidamente tratadas por otras fuentes más cualificadas, a las que asimismo presta atención el artículo de Carlos María Alcover, publicado en este mismo número, y sobre las que existe una actividad constante de información y formación por parte de la CEDU. Por todo ello, y por la moderada extensión que deben tener estas páginas, considero preferible no abordarlas aquí.

1 Aunque han pasado ya diez años y cambiaría algunas cosas, por si fuera de interés, el texto está disponible online (Reglamento UPO/CG/2010, de 20 de diciembre).

5. Dificultades específicas de la mediación en el ámbito público y universitario

Existen varios aspectos que dificultan el despliegue de la mediación en el ámbito público y, especialmente, en el universitario. Tenemos, en primer lugar, la imposibilidad de transigir en materias de orden público, que ya hemos comentado con anterioridad. Por otro lado, los miembros de la comunidad universitaria presentan grandes desequilibrios de estatus, lo que dificulta que personas que se encuentran en niveles diferentes de jerarquía (un catedrático consagrado y un estudiante de primer curso o un becario de investigación) se sienten a la misma mesa en un plano de igualdad. La articulación de la mediación a través de las Defensorías es muy positiva, porque contribuye a igualarlas, a equilibrar la posición de las partes mediante la interposición de una figura neutral y dotada de autoridad moral. Pero lo cierto es que, a menudo, quien se ve en situación de primacía no encuentra aliciente a entrar en un procedimiento que le hace perder su posición y aventurarse a que se expongan relatos comprometedores. Por otra parte, incluso en el caso de que se avengan a participar en el procedimiento, cabe que lo abandonen cuando se sientan amenazados en su prestigio o consideración por el devenir del procedimiento, refugiándose de nuevo en su categoría y haciendo derivar el asunto hacia los cauces tradicionales (que el afectado presente una reclamación ante otras autoridades académicas).

Para concluir, también se presentan dificultades específicas en los conflictos de personal, especialmente en el personal docente e investigador, y todavía más acusadamente en universidades pequeñas o con campus único. Por una parte, la estructura de las enseñanzas universitarias es muy rígida, adscribe a los profesores a áreas de conocimiento en las que permanecen de por vida (académica), siendo así, además, que la promoción se configura habitualmente como una carrera horizontal, en la que el profesor permanece en el mismo sitio, pero va mejorando el nivel de su puesto de trabajo (ayudante-contratado doctor-titular-catedrático). Esto no solo conduce a que los conflictos se enquisten, sino que además no deja muchas salidas a la hora de encontrar soluciones: no solo será inviable un cambio de puesto, sino incluso de centro, para lograr que la distancia física permita a las partes distanciarse también emocionalmente del problema y reconstruir poco a poco su convivencia.

Todo esto se expone en una intervención relativa a los aspectos jurídicos de la mediación sencillamente para advertir que el Defensor Universitario debe ser consciente de las limitaciones legales que pesan sobre su labor: por una parte, evitando mediar en los asuntos que no cabe tramitar legalmente por este procedimiento; y por otra, teniendo presente los límites de los acuerdos a que puedan llegar las partes, que no pueden rebasar la rígida

estructura establecida en el empleo público en general, y en el universitario en particular.

Por lo demás, la mediación se ha revelado como una valiosa herramienta para la resolución de conflictos en las Defensorías Universitarias. Encuentra su espacio idóneo, como ya se ha dicho, en relación con los conflictos interpersonales, en los que el régimen de la disciplina académica es obsoleto y no aporta soluciones que verdaderamente acaben con los conflictos. Tengo recuerdos muy especiales de algunos de estos procedimientos a lo largo del desempeño de la Defensoría en las Universidades de Huelva y Pablo de Olavide, con resultados emotivos a pesar de la complejidad de los asuntos abordados y la intensidad de las sesiones de mediación; en la mayoría de estos casos, se trataba de asuntos en el que excelentes relaciones personales previas (entre profesores, entre estudiantes, entre miembros del PAS, entre unos y otros...) se habían deteriorado hasta extremos lamentables, y el conflicto que inicialmente llegaba la defensoría no era más que un episodio puntual de esa convulsa relación: a través de las mediaciones se deshicieron muchos equívocos y malentendidos, las diferencias (las de fondo) se fueron diluyendo, y después de sesiones a menudo largas y con estallidos de ira, se acababa serenando el ambiente en una especie de catarsis liberadora que unía nuevamente a las personas. Pero, como contrapunto, y según lo que ya sabemos, insisto en la idea de que la mediación no es el bálsamo de fierabrás: no vale para todo, e incluso en algunos casos en los que es el mecanismo idóneo para resolver un conflicto, cabe la posibilidad de que, finalmente, no se logre un acuerdo entre las partes. Esto, por muy frustrante que sea, no desdice su utilidad, sino que más bien nos anima a redoblar los esfuerzos para que la cultura de la mediación se extienda en las sociedades contemporáneas; tanto más, en un caldo de cultivo tan idóneo como es la comunidad universitaria, a la que se le presume un talante abierto, proactivo y dialogante.

6. La CEDU y la mediación

Importa destacar el papel que viene desempeñando la CEDU para potenciar la mediación en las Defensorías Universitarias. Hasta donde alcanza mi memoria, la primera ocasión en que esta cuestión fue objeto de atención específica fue con ocasión del Encuentro de Palma de Mallorca, en 2004. Bajo los auspicios de Montserrat Casas (a cuyo admirado recuerdo se dedican estas líneas), se analizó la mediación en una mesa de trabajo que propuso al pleno un texto, que se adjunta como Anexo para facilitar su localización. En esa ocasión se giró consulta a las Defensorías Universitarias: de acuerdo con sus respuestas, dos tercios de las Defensorías realizan actividades de mediación, y cerca del 25% de los conflictos se resuelve por esta vía.

Con posterioridad, la CEDU ha fomentado extraordinariamente el tratamiento de esta materia en otros muchos Encuentros (el de Córdoba, en el que se pronunció la intervención que está en el origen de este artículo, es un claro exponente de ello), y ha propiciado u organizado cursos formativos y actividades que permitan a los Defensores desarrollar las habilidades necesarias para el desempeño de esta delicada misión.

Celebro que las Defensorías sigan potenciando esta valiosa herramienta de resolución de conflictos que tanto contribuye a la consecución de fines y valores inherentes a la cultura universitaria. Como se sostiene en el párrafo final de la declaración de Palma de Mallorca que se transcribe a continuación:

Se trata de favorecer en toda la comunidad universitaria la generalización de una actitud conciliadora, responsable y mediadora, que considere el conflicto como algo positivo –funcional–, en tanto que contribuye al cambio y a la mejora de la calidad universitaria en todos los aspectos.

Anexo: Texto final del documento de trabajo de la mesa 3, organizada durante el VII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios (Baixeras y Delclos y Gamero Casado (coord.), 2004).

La mediación constituye una herramienta a disposición del Defensor Universitario para el cumplimiento del fin institucional de contribución a la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos que establece la disposición adicional 14^a de la LOU.

La premisa básica sobre la que se funda la mediación es que lo importante para resolver los conflictos es conocer sus causas, para resolverlos en sus fundamentos y no en sus manifestaciones puntuales. Su otro componente esencial es que pretende que todas las partes implicadas encuentren por sí mismas un acuerdo que dirima su controversia, actuando el mediador como promotor o catalizador de dicho acuerdo. En este sentido, el procedimiento de mediación ha de ser voluntario en todos sus elementos: la propia aceptación de la mediación por las partes, fases que atravesará el procedimiento, y acuerdos a los que pueda llegarse.

El Defensor Universitario puede utilizar la mediación de dos maneras o vías diferentes:

- Mediación en sentido estricto, como procedimiento específico encuadrado entre los cauces alternativos de resolución de disputas cuya gestión se le confían, junto a las quejas, las consultas u otros.
- Mediación en sentido genérico, como técnica puntual aplicada intuitivamente, o de manera inespecífica, en una fase determinada de un asunto sometido a su consideración.

Un aspecto a debatir es la eventual existencia de límites éticos a la actividad de mediación del Defensor Universitario. En primer término, esta cuestión evoca la tipología de asuntos o materias insusceptibles de mediación en razón de su naturaleza; y en segundo lugar, plantea la necesidad de que el mediador no se enclaustre en un papel estimulador de cualesquiera acuerdos entre las partes, sino que vele por el respeto de unos límites éticos en los arreglos a que se llegue con ocasión de la mediación. Esto último invoca el delicado asunto de concretar dónde se situarían tales límites morales cuya custodia se confía al Defensor.

En principio, cabe la mediación en cualesquiera materias en las que sea posible vislumbrar una solución razonable, salvo en los siguientes supuestos:

- Cuando estén comprometidos derechos fundamentales o irrenunciables.

- Cuando existan normas imperativas que no permitan dispensa o exención.

La extraordinaria variedad de asuntos que pueden presentarse ante la oficina del Defensor desaconseja la protocolización de la actividad de mediación mediante la aprobación de un procedimiento-tipo cuyas fases resulten de obligado seguimiento en todo proceso de mediación. No obstante, será útil para el Defensor Universitario conocer diferentes plantillas o modelos de procesos de mediación, que puedan ilustrarle y enriquecer sus aptitudes para la gestión de los conflictos.

No resulta preciso ni conveniente esclerotizar el procedimiento de mediación con un protocolo predeterminado. Ahora bien, el Defensor en funciones de mediación podrá confeccionar un procedimiento específico para cada caso, según los factores sustantivos (materia sobre la que verse) y personales (perfil de las partes) incidentes en el caso.

En el caso de que lo permita el régimen aplicable a cada Defensor Universitario, puede ser de gran ayuda que el Defensor en funciones de mediación acuerde expresamente ese procedimiento con las partes antes de iniciar la mediación propiamente dicha. Los aspectos a contemplar en ese procedimiento de mediación “a medida” serían:

- Si hay reuniones conjuntas de las partes o presentación de posiciones por separado.
- Si el resultado de la mediación se plasma en un acuerdo escrito o no.
- Si ese acuerdo final se firma formalmente o no.
- Si el Defensor realizará un seguimiento de su ejecución o no.

También puede ser útil que el Defensor tenga a disposición de las partes una o varias plantillas de procesos de mediación para que consideren si alguno de ellos se adapta a su problema.

Para el desempeño de funciones de mediación por el Defensor Universitario es recomendable un conocimiento básico de técnicas psicológicas y sociológicas de gestión de conflictos, así como de habilidades para potenciar e interpretar la información facilitada por las partes, ya se trate de estímulos a la comunicación, ya la interpretación de información subliminal –por ejemplo, la comunicación no verbal–, ya a otras estrategias y pericias de utilidad para la mediación. Sería muy conveniente que, con ocasión de los encuentros de Defensores Universitarios, se atendiese a esta faceta formativa, ya sea mediante la impartición de conferencias, ya mediante talleres o seminarios específicos, que formen a los Defensores Universitarios en técnicas, tácticas y estrategias de mediación.

En definitiva, se trata de favorecer en toda la comunidad universitaria la

generalización de una actitud conciliadora, responsable y mediadora, que considere el conflicto como algo positivo –funcional–, en tanto que contribuye al cambio y a la mejora de la calidad universitaria en todos los aspectos.

Legislación citada

LMACM

Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 162, 7 de julio de 2012, pp. 49224-49242.

LMFCAA

Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, 2 de abril de 2009, pp. 31274-31287.

LOU

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, 24 de diciembre de 2001, pp. 49400-49425.

LPACAP

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015, pp. 89343-89410.

LRJAPPAC

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. [Disposición derogada]. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, pp. 40300-40319.

REGLAMENTO UPO/CG/2010, DE 20 DE DICIEMBRE

Reglamento de la Defensoría Universitaria de la Universidad Pablo Olavide. Disponible online: <https://www.upo.es/du/normativa/> (último acceso: 8 de diciembre de 2017).

Bibliografía citada

ACLAND, ANDREW FLOYER. (1993). *Cómo utilizar la mediación para resolver conflictos en las organizaciones*. Barcelona: Ediciones Paidós.

BAIXERAS Y DELCLOS, ISABEL Y GAMERO CASADO, EDUARDO (COORD.). (2004). “Mesa de trabajo nº 3. La actividad de mediación del Defensor Universitario”. Documento de conclusiones realizado durante el VII Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, Universidad de

las Islas Baleares, 26-28 de octubre de 2004. Disponible online: <http://www.cedu.es/images/encuentros/estatales/VIIEncuentro/07.conclusiones3.pdf> (último acceso: 8 de diciembre de 2017).

SIX, JEAN-FRANÇOIS. (1997). *Dinámica de la mediación*. Barcelona: Paidós.

TORNOS MAS, JOAQUÍN. (1995). “Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, 136, 149-178.

Barreras psicológicas y psicosociales a la mediación en la resolución de conflictos en contextos universitarios

Carlos María Alcover

Exdefensor de la Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

La utilización de la mediación como una estrategia prioritaria, aunque no exclusiva, para la gestión y la resolución de conflictos en un número creciente de contextos tiende a generar expectativas elevadas acerca de su potencial eficacia. Sin embargo, a pesar de su indudable éxito en la solución de determinados tipos de conflictos, no siempre permite el logro de los resultados esperados. Identificar y comprender los factores que dificultan la consecución de acuerdos y reducen la eficacia de la mediación representa un objetivo fundamental, tanto para el intento de superar estas barreras como para evitar la frustración causada por el incumplimiento de las expectativas vinculadas a ella. Los objetivos de este artículo, dirigido especialmente a quienes desempeñan el cargo de Defensores Universitarios, se centran en primer lugar, en sintetizar las claves, los objetivos y los beneficios de la mediación en el ámbito universitario, y en segundo lugar, en el análisis de las principales barreras psicológicas y psicosociales a la mediación.

1. Mediación y seguridad psicológica

En un artículo anterior publicado en esta misma revista (Alcover, 2016), se señaló que la utilización de la mediación en la resolución de conflictos en contextos universitarios por los Defensores y las Defensoras Universitarios había ampliado las competencias atribuidas habitualmente a las figuras de *ombudsperson*, lo que les permitía intervenir como agentes activos implicados en la búsqueda de soluciones que no solo contribuyen a resolver el conflicto, sino también a restablecer, restaurar o mejorar las relaciones entre las partes. La mediación consiste en la intervención en un conflicto

de un tercero neutral, con el propósito de ayudar a las partes a resolver sus problemas en un ambiente psicológico seguro. La mediación es una negociación dirigida por una persona experta en facilitar la comunicación y el entendimiento entre las partes (Moore, 2014). Puede tener un carácter formal –cuando existe un marco regulador del procedimiento y una definición del alcance del proceso– o informal –en el caso de que se trate de un procedimiento utilizado de manera flexible y definido por las partes y el/la mediador/a.

En contextos universitarios, la mediación puede utilizarse en conflictos horizontales, es decir, cuando el conflicto tiene como actores a personas o grupos que pertenecen al mismo sector y cuentan con niveles de poder similares, y en conflictos verticales, esto es, cuando el conflicto tiene como actores a personas o grupos que pertenecen a sectores diferentes y existe una asimetría de poder entre ellas (Alcover, 2009). La mediación resulta más indicada en ciertos tipos de conflictos, en los cuales se comprueba que es más frecuente su utilización y suele ser mayor su eficacia (Alcover, 2011):

- Conflictos de intereses o metas incompatibles.
- Escasez de recursos.
- Problemas de relaciones interpersonales.
- Conflictos de poder (real o simbólico).
- Percepciones e interpretaciones acerca de normativas, toma de decisiones, trato recibido, etc.
- Problemas de comunicación y de información.

Las claves de la mediación pueden sintetizarse en las siguientes:

- Voluntariedad de las partes en iniciar el proceso de mediación.
- Expresión de un interés real y una implicación en resolver la situación a través de la comunicación abierta, el diálogo y al búsqueda conjunta de soluciones que conduzcan a un acuerdo.
- Aceptación explícita del/la mediador/a como alguien neutral e independiente que va a facilitar el proceso.
- Respeto mutuo entre las partes.
- Equilibrio de poder entre las partes en el contexto de la mediación.
- Libertad de abandonar el proceso cuando se desee.
- Seguridad psicológica de las partes.

Todos estos elementos son clave para crear las condiciones que faciliten la eficacia de la mediación, aunque por sí solas no puedan garantizar el éxito en todos los casos, pero resulta especialmente interesante el último concepto mencionado, relativo a la seguridad psicológica. Se trata de un con-

cepto desarrollado inicialmente por Amy Edmondson (1999), profesora de la Universidad de Harvard, para referirse a un elemento fundamental para la eficacia del trabajo en equipo, pero que puede aplicarse perfectamente al contexto de cualquier relación interpersonal, como ocurre en un proceso de mediación. La seguridad psicológica se define como “un clima de equipo que se caracteriza por la confianza interpersonal y el respeto mutuo en el que las personas se sienten cómodas las unas con las otras”. Aplicado a un contexto de grupo, se trata de “la creencia compartida por parte de los miembros de un grupo de que el contexto grupal es seguro a la hora de la asunción de riesgos interpersonales”, en el sentido de expresar opiniones, realizar aportaciones, proponer sugerencias o realizar críticas. La seguridad psicológica sería entonces “una sensación de confianza en que el equipo no hará sentir vergüenza, no rechazará y no castigará a nadie por decir en alto lo que piensa” (Edmondson, 1999, p. 354). Si se extrapola el concepto al contexto de una mediación, la seguridad psicológica se refiere a la sensación de las partes implicadas en ella de que serán tratadas con respeto, de que podrán expresar sus sentimientos, pensamientos y opiniones sin temor a ser censuradas, criticadas o menospreciadas, y de sentir la confianza y la seguridad de que no sufrirán críticas o ataques personales. En este sentido, el papel del/la mediador/a es fundamental para construir el clima de seguridad psicológica en la mediación, y lograr que el comportamiento de las partes permita la percepción mutua de tal clima.

La mediación es una estrategia de resolución de conflictos basada en la denominada justicia relacional, que se refiere a formas de justicia de abajo hacia arriba, que se producen como resultado de la conducta cooperativa, el acuerdo, la negociación y el diálogo directo entre las partes cuando se reconoce la existencia de un conflicto (Casanovas y Poblet, 2008). Además de la mediación, otras modalidades de resolución de conflictos basadas en la justicia relacional son la justicia restaurativa, la mediación ofensor-víctima, la justicia transicional y la justicia comunitaria.

En definitiva, la mediación se basa en la clara voluntad de las partes en lograr un acuerdo a través del diálogo directo y la búsqueda de soluciones conjunta, en la aceptación de centrarse en los intereses de ambas, abandonando la apelación a las posiciones (el poder) y a los derechos (lo que me corresponde), y en la implicación responsable en formular propuestas y ceder conjuntamente lo necesario para lograr acuerdos que satisfagan de forma equilibrada los intereses de ambas.

Como ya se mencionó al comienzo, es importante que tanto el/la mediador/a como las partes participantes en el proceso se impliquen en la búsqueda de soluciones que no solo contribuyan a resolver el conflicto, sino también a restablecer, restaurar o mejorar las relaciones entre las partes. En consecuencia, la necesidad de adecuar la estrategia de mediación a

utilizar con el ánimo de lograr este doble objetivo ha dado lugar al concepto de eficacia diádica (Bush y Folger, 1994; Kressel y Pruitt, 1989): la mediación ha de servir para encontrar una solución o un acuerdo que satisfaga en la mayor medida posible los intereses de las partes, y simultáneamente ha de procurar que permita la redefinición de las relaciones entre ellas, facilitando el mantenimiento de la relación a lo largo del tiempo. Teniendo en cuenta las características de los contextos universitarios, donde las relaciones entre los miembros de la comunidad universitaria tienden a ser duraderas o a prolongarse durante periodos de tiempo significativos, este segundo objetivo de la mediación resulta de gran relevancia (Alcover, 2009). En este sentido, el empleo durante el proceso de mediación de estrategias que faciliten su logro puede incrementar la eficacia de las intervenciones realizadas por los defensores y las defensoras en conflictos universitarios.

2. Principales barreras psicológicas y psicosociales a la mediación

Los resultados de la investigación y la experiencia acumulada de la práctica profesional en diferentes contextos donde es de aplicación frecuente han permitido identificar una serie de beneficios de la mediación (Alcover, 2009, 2012; Bush y Folger, 1994; Moore, 2014; Poitras, 2009):

- Tanto en la conciliación como en la mediación siguen siendo las partes las que tienen la capacidad de tomar las decisiones por sí mismas y llegar a un acuerdo.
- Se ha comprobado que los mecanismos más eficaces (es decir, los que permiten alcanzar las mejores soluciones y las más duraderas en su cumplimiento) son aquellos en los que las partes llegan por sí mismas a un acuerdo.
- La mediación provee las bases para que las partes implicadas se sientan protagonistas tanto del proceso seguido como de los resultados obtenidos.
- Aumenta su nivel de participación en los procesos de toma de decisiones que conducen a acuerdos, e incrementa sus niveles de empoderamiento.
- Preserva el concepto de libertad y autonomía académicas, ya que es un procedimiento interno de resolución de conflictos.
- Permite a los miembros de la comunidad universitaria implicarse en procesos constructivos y de desarrollo para la institución.
- Fomenta la corresponsabilidad en el análisis y la búsqueda de soluciones a los conflictos.

En suma, la mediación requiere que las partes se encuentren en un estado psicológico –cognitivo y emocional– que predisponga a la justicia relacional, un estado psicológico que pueden tenerlo ya desde el inicio de la mediación o ser el resultado de la actividad conjunta con el/la mediador/a y del propio proceso de relación interpersonal.

Pero existen barreras psicológicas y psicosociales a la mediación identificadas tanto en la investigación experimental realizada en el ámbito de la Psicología Social como a partir de la experiencia de mediadores/as y expertos/as en resolución de conflictos en la práctica (Deutsch y Coleman, 2012; Deutsch, Coleman y Marcus, 2006).

Los resultados de las investigaciones y las aplicaciones de la mediación en diferentes contextos han permitido identificar seis barreras psicológicas y psicosociales fundamentales a la mediación (Alcover, 2004; Bar-Tal y Halperin, 2011, 2013; Korobkin, 2006), las cuales se resumen a continuación: exceso de confianza optimista; sesgos atribucionales; efectos del contexto; devaluación reactiva; percepción de justicia procedimental y de la interacción; procesos y sesgos psicosociales.

2.1. Exceso de confianza optimista

La mayor parte de las personas tiende a mostrar un exceso de confianza acerca de los (buenos o deseados) resultados que va a obtener en eventos próximos, en lugar de los que realísticamente son esperables. Esta percepción genera unas expectativas desproporcionadas acerca de los resultados que consideran esperables lograr en el proceso de mediación, de modo que se resisten a aceptar cualquier acuerdo que se aleje de lo esperado. También la mayoría de las personas tiende a creer que son mejores o más valiosas de lo que realmente son, y que merecen esos resultados excesivamente optimistas. Es una barrera en la mediación porque las personas anclan sus expectativas en esas creencias, de modo que esperan obtener más de lo que en la realidad suele plantearse como posible en el proceso.

2. 2. Sesgos atribucionales

Los procesos de atribución consisten en buscar causas y explicaciones acerca del comportamiento propio (autoatribuciones) y de los demás (heteroatribuciones), procesos que pueden estar sesgados en función de las interpretaciones que las personas realizan acerca de las intenciones y propósitos de los otros. Las personas tienden a reaccionar de manera más tolerante ante los resultados negativos que obtienen cuando los atribuyen a causas inevitables o consecuencias de una situación, mientras que suelen reaccionar de modo muy negativo cuando atribuyen esos resultados nega-

tivos a causas evitables, es decir, decisiones o actos negativos o perjudiciales que se atribuyen a los actos de otras personas. Los sesgos atribucionales se refieren a la tendencia a atribuir a causas personales e internas (es decir, provocadas por las intenciones y las decisiones deliberadas de los otros) las consecuencias negativas que experimentan en una relación o interacción interpersonal, sin tener en cuenta la influencia de factores situacionales o fuera del control de la persona. En general, producen enfado, enojo o ira hacia la otra parte, incluso cuando no hay razones objetivas para comprobar la causalidad del comportamiento atribuido.

2. 3. Efectos del contexto

Las personas tienden a valorar las alternativas y a tomar una decisión según el contexto en que se produce, no por razones siempre objetivas o racionales. Es decir, la valoración de las opciones posibles o de las soluciones planteadas depende del contexto en que se producen y de las percepciones subjetivas de las partes, de modo que resultan difíciles de valorar de manera independiente de la situación. Uno de los efectos más consistentes es la tendencia a preferir una opción o una alternativa cuando la elección se enmarca como una entre varias ganancias que cuando esa misma elección se enmarca entre varias pérdidas. La valoración no se realiza en función de parámetros o criterios objetivos, sino del contexto en que se perciben. La investigación psicosocial ha mostrado evidencia consistente en apoyo del mayor efecto psicológico y emocional negativo que producen las pérdidas en las personas, que suelen ser mayor que el efecto positivo producido por la percepción de una ganancia. De aquí se deduce que cuando una posible opción o solución a un conflicto se percibe por una o por ambas partes como una pérdida –aunque sea una ligera pérdida–, la resistencia a aceptarla es mucho mayor, y que cuando la alternativa o el posible acuerdo supone una ganancia –más aún cuando esta es pequeña–, tiende a valorarse de manera ligeramente positiva, pero proporcionalmente tiene menor importancia que cuando se compara con el efecto negativo de una pequeña pérdida.

2. 4. Devaluación reactiva

La reactancia es un fenómeno psicológico muy habitual en los seres humanos, y se refiere a una resistencia –no siempre consciente– no tanto a lo que se nos ofrece, se nos propone o se nos da, sino de quién procede la oferta o la propuesta, la cual se percibe como una amenaza a la libertad individual. Es especialmente sensible a la percepción de algún tipo de autoridad o de poder en la otra parte, hecho que incrementa la reactancia sin valorar el contenido real de la oferta o propuesta. La devaluación reactiva se refiere a

la reacción que se produce ante una concesión que hace la otra parte, la cual se percibe menos deseable cuando realmente se ofrece de lo que se valoraba antes de que se ofreciera. Es decir, la concesión resulta menos valorada debido a su procedencia (la persona que la realiza), y no al valor en sí mismo de lo concedido.

2. 5. Percepción de justicia procedimental y de la interacción

Las personas no solo valoran la justicia distributiva o del resultado –lo que obtienen tras lograr un acuerdo en un proceso de mediación–, sino también (y a veces, especialmente) la justicia del procedimiento que ha permitido alcanzar un resultado y la justicia de la interacción, o el trato recibido por la(s) otra(s) parte(s), incluido el/la mediador/a. Estos procesos psicosociales de percepción de justicia son muy relevantes, ya que influyen en la consideración de lo obtenido, con independencia de la valoración objetiva de los resultados.

2. 6. Procesos y sesgos psicosociales

Percepciones acerca de las diferencias de valores, ideologías, visiones del mundo, posición social, naturaleza y características del otro. Esto genera la percepción de la otra parte en función de la categoría o grupo en el que el perceptor la incluye, y supone un proceso de despersonalización al percibir las características atribuidas al grupo o categoría en lugar de las características personales e idiosincrásicas de la otra parte. Esto tiene como resultado que tienden a mantenerse las percepciones y las diferencias intergrupales, en lugar de fomentar las percepciones y las relaciones interpersonales. Como consecuencia, se producen sesgos en la percepción de la otra parte, a quien suele atribuirse categorizaciones o estereotipos del grupo o categoría en el que se le incluye. Se mantienen los desacuerdos intergrupales por encima de los intereses y de los objetivos particulares.

Conclusión

La mediación es un proceso de resolución de conflictos basado en la comunicación y en la interacción entre las personas directamente implicadas y el/la mediador/a. En consecuencia, es preciso tener en cuenta la influencia de los procesos de percepción, atribución, cognitivos, emocionales y relacionales característicos de la naturaleza humana y de las relaciones interpersonales (Bar-Tal y Halperin, 2011, 2013). Como se ha tratado de mostrar sintéticamente en este artículo, para cualquier mediador/a es imprescindible conocer estos procesos y las barreras psicológicas y psicosociales que

generan, de modo que este conocimiento les permita identificar cómo estos procesos pueden influir en el desarrollo y el desenlace de una mediación.

El/la mediador/a debe intervenir si percibe que pueden estar influyendo en las percepciones de las partes, sesgando sus juicios, condicionando sus valoraciones y afectando a la posibilidad de llegar a un acuerdo. Aunque es recomendable que el/la mediador/a no intervenga en el contenido de la mediación (evitando realizar juicios o dar opiniones sobre las propuestas de las partes), sí ha de ser asertivo/a en cuanto al proceso, es decir, intervenir cuando considere que las partes no cumplen con las reglas de la mediación o cuando perciba claramente la influencia negativa de las barreras psicológicas y psicosociales mencionadas (Alcover, 2006).

No obstante, no puede olvidarse que los procesos psicológicos –cognitivos y emocionales– y psicosociales –percepción social, atribución, categorización, estereotipia, prejuicios– son en diverso grado ineludibles, y que de alguna manera van a influir en un proceso que nunca es completamente racional. Como señalaban Bar-Tal y Halperin (2013), la base de las barreras psicosociales internas consisten en creencias ideológicas que las personas han asumido a través de las influencias sociales, los estereotipos y los prejuicios, las cuales condicionan sus percepciones de los otros, de las causas de los conflictos y de los posibles acuerdos, y constituyen poderosos obstáculos para la resolución pacífica, negociada o mediada, de los conflictos. Superar estas barreras no es imposible, pero requiere de intensos procesos de auto-persuasión de todas las personas implicadas, así como de la influencia de los líderes y agentes sociales, en este caso concreto, de los miembros de la comunidad universitaria con mayor capacidad de influencia, para removerlos y modificar las percepciones acerca de los conflictos y de las otras partes de modo que sea posible valorar los beneficios de la comunicación, el diálogo, la mediación y la cultura de paz. La mediación es un proceso humano, relacional y contextual, y en consecuencia, sometido a las influencias de su naturaleza. Conocer estos procesos para su posible prevención o detección una vez que se han manifestado es una responsabilidad ineludible en la formación y la práctica de todo mediador/a.

Bibliografía citada

ALCOVER, C. M. (2004). “La atribución de responsabilidad”. En I. Hoyo Sierra (coord.), *Introducción a la Psicología del Derecho*. Madrid: Dykinson, pp. 77-104.

ALCOVER, C. M. (2006). “La mediación como estrategia para la resolución de conflictos: una perspectiva psicosocial”. En M. Gonzalo Quiroga (dir.) (2006), *Métodos alternativos de solución de conflictos: perspectiva multidisciplinar*. Madrid: Dykinson-Servicio de Publicaciones de la URJC, pp. 113-129.

- ALCOVER, C. M. (2009). "Ombudsing in Higher Education: A contingent model for mediation in university dispute resolution processes", *The Spanish Journal of Psychology*, 12, pp. 275-287.
- ALCOVER, C. M. (2010). "Alternativas de mediación en contextos universitarios: una propuesta de modelo contingente y sus aplicaciones en la resolución de conflictos a través de la figura del defensor universitario". En N. González-Cuellar, A. Sanz y J. C. Ortiz (coords.), *Mediación: un método de ? conflictos. Estudio interdisciplinar*. Madrid: Colex, pp. 267-288.
- ALCOVER, C. M. (2011). "Entrenamiento en mediación: las mejores prácticas para formar mediadores eficaces". En R. López San Luis (ed.), *Aportaciones de la mediación en el marco de la prevención, gestión y solución de conflictos familiares*. Granada: Comares, pp. 33-46.
- ALCOVER, C. M. (2016). "Corresponsabilidad, reconciliación y mediación en la resolución de conflictos en contextos universitarios", *Rueda, Revista Universidad, Ética y Derechos*, 1, pp. 30-42.
- BAR-TAL, D. Y HALPERIN, E. (2011). "Socio-psychological barriers to conflict resolution". En D., Bar-Tal (ed.), *Intergroup conflicts and their resolution: A social psychological perspective*. Nueva York: Psychology Press, pp. 217-240.
- BAR-TAL, D. Y HALPERIN, E. (2013). The nature of socio-psychological barriers to peaceful conflict resolution and ways to overcome them. *Conflict & Communication online*, Vol. 12, No. 2, 2013. Disponible online: www.cco.regener-online.de (último acceso 1 de diciembre de 2017).
- BUSH, R. A. B. Y FOLGER, J. P. (1994). *The Promise of Mediation: Responding through Empowerment and Recognition*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- CASANOVAS, P. Y POBLET, M. (2008). "Concepts and Fields of Relational Justice". En P. Casanovas et al. (eds.), *Computable Models of the Law, LNAI 4884*. Berlín: Springer, pp. 323-339.
- DEUTSCH, M. Y COLEMAN, P. T. (2012). *Psychological Components of Sustainable Peace*. Nueva York, NY: Springer.
- DEUTSCH, M., COLEMAN, P. T., Y MARCUS, E. C. (2006). *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice* (2ª ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- EDMONDSON, A. (1999). "Psychological safety and learning behavior in work teams", *Administrative Science Quarterly*, 44, pp. 350-383.

KOROBKIN, R. (2006). Psychological impediments to mediation success: Theory and practice. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 21, pp. 281-327.

KRESSEL, K. Y PRUITT, D.G. (1989). *Mediation Research*. San Francisco, CA: Jossey Bass.

MOORE, C. W. (2014). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (4^a ed.). San Francisco, CA: Jossey Bass.

POITRAS, J. (2009). "Mediation: Depolarizing responsibilities to facilitate reconciliation", *International Journal of Conflict Management*, 21, pp. 4-19.

Las Defensorías Universitarias como un instrumento para la mejora de las universidades

José Palazón

Defensor de la Universidad de Murcia

Resumen

Este artículo recoge mi intervención en el IX Congreso Iberoamericano de Docencia Universitaria, celebrado en Murcia (España) en 2016. Su principal objetivo es presentar el órgano del Defensor Universitario y contribuir, no sólo a su mejor conocimiento, sino a incentivar la implantación de esta figura en las universidades de los países iberoamericanos que todavía no cuentan con ella.

1. ¿Qué es el Defensor Universitario?

El Defensor Universitario es una figura que existe desde hace décadas en muchas universidades del mundo y tiene por misión fundamental la defensa de los derechos y libertades de los miembros de la comunidad universitaria. En algunos países como España, México o Brasil, el Defensor se ocupa de los derechos de todos los miembros de la comunidad universitaria (profesorado, estudiantes y personal de administración y servicios). Al contrario, en otros países como Austria, Portugal o el Reino Unido, solo puede entender de los derechos de los estudiantes.

En esa función principal de defensa de derechos, hay que resaltar la especial preocupación por la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y el trabajo para favorecer su integración en las universidades. Además de esa labor principal, muchos defensores tienen también encomendada la función de hacer propuestas o recomendaciones, incluyendo sugerencias de modificaciones de la normativa universitaria, que puedan contribuir a la mejora de la calidad de la universidad. Las actuaciones del Defensor Universitario también van dirigidas a promover la cultura de la ética en el ámbito universitario.

El Defensor es, en algunos países, una figura que tienen que tener todas las universidades por obligación legal (España, Perú o Portugal). Sin embargo, lo más general es que no exista esa obligación legal y que se trate de una figura creada voluntariamente por algunas universidades (Brasil, Mé-

xico, Francia o Alemania). También nos podemos encontrar con situaciones como la del *Independent Adjudicator* que se encarga de la defensa de todos los estudiantes de Inglaterra y Gales o la del Defensor de los Estudiantes en el Ministerio de la Educación Superior de Austria y que son obligatorias legalmente.

2. Origen de la figura

Hacia el año 1713 el rey Carlos XII de Suecia creó la oficina del Procurador Supremo, cuya tarea fundamental consistía en supervisar la actuación del conjunto de la administración estatal desde el punto de vista del cumplimiento de la legalidad. Un siglo más tarde, la Constitución de 1809 de ese mismo país crea la figura del *Justitieombudsman*, independizándolo de la Corona y del Gobierno y convirtiéndolo en un delegado del parlamento encargado de vigilar la observancia de la legalidad por parte de los servidores públicos.

La idea del *ombudsman* llega a España como una consecuencia más del cambio democrático, incorporándose a nuestro sistema político a través de la Constitución de 1978, y bajo la denominación de Defensor del Pueblo; una figura que también cuenta en nuestro país con algún antecedente como es el caso del Justicia Mayor de Aragón o del *Síndic de Greuges*. Con la finalidad principal de extraer al máximo todas las potencialidades garantistas inherentes a esta institución, poco a poco se van creando otros ombudsman de ámbito y competencia tanto autonómica como local y sectorial. Se consigue así reforzar –y por la vía de la proximidad y la especialización– los mecanismos de defensa y protección respecto a la vigencia del Estado de derecho consagrado en nuestro ordenamiento constitucional (Rojo Salgado y Gamero Casado, 2012).

Las primeras universidades que implantaron Defensorías fueron norteamericanas. La primera fue la Simon Fraiser University de Canadá, en 1965, y, en Estados Unidos, la primera Defensoría fue la creada en el Montana College en 1966. Esas defensorías se abrieron en un contexto de conflictividad social y, en los Campus, como consecuencia de las protestas por la guerra de Vietnam, acompañando el auge de los movimientos por los derechos civiles. Las primeras Defensorías Universitarias en el ámbito Iberoamericano nacieron hace 30 años en México (UNAM, 1985) y en España, donde, también en 1985, se aprobó la creación de la figura en la Complutense, Granada, León, Barcelona, Extremadura y Salamanca. No obstante, fue la universidad de León la primera en contar con un Defensor en 1987. Le siguen en antigüedad las de Barcelona y Valencia (Sánchez Giralda, 2009). En el caso español, la creación de la figura se apoya legalmente en el principio de autonomía universitaria, contemplado en la Constitución de 1978. Sin

embargo, considero que su rápida extensión se debe a la necesidad social de establecer mecanismos de control de los poderes públicos y de defensa de los derechos de los ciudadanos cuando apenas habían pasado diez años desde la muerte del Dictador Franco y ocho años desde las primeras elecciones generales democráticas. Así, en 1996 ya se habían elegido diecisiete defensores o defensoras y se consiguió realizar el primer Encuentro Estatal de Defensores en la Universitat Jaume I.

Añadiré que las *Ouvidorias* se crearon en Brasil, tal como las primeras Defensorías en España, por decisión de las universidades, después de un largo periodo de dictadura y a partir del principio de autonomía universitaria de la Constitución brasileña de 1988 (Ayoub Richie, 2013), que restauró la democracia. La primera creada fue la de la Universidade Federal do Espírito Santo en 1992.

3. ¿Cómo actúan los Defensores Universitarios?

El Defensor del Universitario no tiene, salvo algunas excepciones¹, capacidad ejecutiva y actúa utilizando su autoridad moral o *auctoritas* para solucionar conflictos, generar buenas prácticas, facilitar consensos, restituir derechos vulnerados o hacer propuestas que contribuyan a un mejor funcionamiento de las universidades. Todas las actuaciones que acabamos de nombrar, redundan en la mejora de la calidad de las universidades. La existencia del Defensor no tiene interés solamente para los miembros de la comunidad universitaria, cuyos derechos protege, sino que interesa a la propia institución.

Una de las características más generales de los defensores universitarios, tanto en el ámbito iberoamericano como en el anglosajón y en el ámbito europeo, es el uso de la mediación como estrategia para resolver conflictos entre personas. La mediación permite que conflictos entre compañeros, entre estudiantes y profesores o entre profesores y autoridades académicas se puedan resolver sin tener que recurrir a procesos judiciales o administrativos que son más lentos, más costosos y que dan lugar a soluciones impuestas. Los conflictos resueltos utilizando la mediación permiten llegar a una solución pactada por las partes en conflicto, asumida por ellas y, por consiguiente, con perspectivas de que la solución sea duradera en el tiempo y de que se genere un clima adecuado para el mejor desarrollo de las tareas encomendadas a los distintos miembros de la comunidad universitaria.

En otros supuestos, el Defensor utiliza su *auctoritas* para intermediar en una reclamación cuando considera que el reclamante tiene derecho. Así, puede intermediar entre un miembro de la comunidad universitaria y la

1 Por ejemplo, el *Independent Adjudicator for Higher Education* tiene la capacidad de imponer sanciones a las Universidades inglesas y galesas.

autoridad ante la que presenta la reclamación. Sirva de ejemplo la reclamación de un estudiante contra un profesor o la de un profesor contra su Decano. En estos supuestos, el Defensor intenta argumentar ante la autoridad la justeza de la reclamación para que sea aceptada en primera instancia o incluso sin que tenga que llegar a presentarse formalmente por el reclamante. Este tipo de actuaciones permiten solucionar muchos problemas con justicia, equidad y agilidad restituyendo la posible vulneración de derechos (Rojo Salgado y Gamero Casado, 2012). En ocasiones, la presentación ante el Defensor de una queja individual o colectiva puede ser un indicio de que algo no funciona bien en la universidad y de que el problema detectado puede afectar a más personas. En esos casos, el Defensor presta un gran servicio a la mejora de la calidad de su universidad recomendando la adopción de medidas, la modificación de normativas o reglamentos o cualquier otra iniciativa que evite que otras personas sufran la misma situación denunciada.

Lo comentado anteriormente forma parte de las múltiples facetas que tiene la actuación de un Defensor Universitario que también puede ejercer funciones de asesoramiento sobre la forma de reclamar un derecho, de información sobre los derechos de cada miembro de la comunidad universitaria, de consejo a las autoridades académicas sobre debilidades o deficiencias del sistema que ha podido percibir desde su posición y un largo repertorio adicional de formas de incidir en la realidad universitaria.

Terminaré esta exposición sobre la forma de actuar del Defensor Universitario con las magistrales palabras del profesor Artur Juncosa en 1996:

Con todo ello, podríamos pasar a describir el perfil de la función del *Síndic*. Este perfil se inscribiría en un triedro en torno de cuyos ejes y en su espacio definido se desarrollaría dicha función.

1. *Más justicia que derecho*. Es evidente que el *Síndic* debe conocer la normativa –o asesorarse a su respecto– y responder de acuerdo con ella. Lo exige su tarea de atender los *greuges*, los agravios. Pero debe ir, pienso yo, a la raíz de los problemas, analizar si se lesiona la justicia, llamar la atención de los órganos competentes si advierte que las normas, tal vez esclerotizadas, no encauzan ya satisfactoriamente las energías universitarias y llegan incluso a lesionar a los miembros de la comunidad.

2. *Más autoridad que poder*. La autoridad marca y muestra los fines de la comunidad. El poder, domina los medios. Se ha depositado una confianza en nosotros, la de sugerir soluciones a los organismos universitarios que están al servicio de una institución cuyo fin es la búsqueda de la verdad científica y humana, la transmisión de conocimientos, el desarrollo

científico y moral de las personas. Este es el horizonte de nuestra tarea, hacia este horizonte estimulamos, en esta tarea se funda nuestra autoridad moral. Por esto recomendamos, sugerimos, a quienes disponen de los medios para que los apliquen con equidad y les advertimos de la responsabilidad ante el Consejo Social u organismo análogo para que este reflexiones sobre la problemática universitaria, sobre su incidencia en las personas, sobre las soluciones que se aplican.

3. *Más humanismo que burocracia.* Nuestro mundo desarrollado es una selva burocrática tan cruel y peligrosa como la que nos proponen los espectáculos del género de aventuras. Los miembros de la comunidad universitaria son individuos de la especie humana. Las flaquezas humanas pueden enredar en esta selva y a veces herir a los miembros del cuerpo docente y de administración y servicios. Los estudiantes, en particular el que no procede de familias de tradición universitaria y más aún el extranjero no familiarizado con el entramado de nuestra cultura, necesitan de una mano amiga, una acogida fraterna, una actitud para sentirse valorado como hombre comprendido, atendido, informado (Juncosa, 1996).

4. Características generales del Defensor Universitario en el ámbito Iberoamericano

Actualmente la figura del Defensor Universitario está muy extendida en México (40 defensorías), Brasil (119), España (70) o Portugal (más de 100)². En el caso de Perú, se ha producido un espectacular aumento del número de Defensorías como consecuencia de la aprobación, en julio de 2014, de una nueva Ley Universitaria que establece en su artículo 133 la creación de Defensorías en las universidades peruanas (LU). Actualmente existen en ese país 66 defensorías (Comunicado SUNEDU, 2017).

La figura del Defensor apenas está implementada en los países más grandes, que cuentan con Defensorías en los siguientes centros: Universidad de Córdoba (Argentina), Universidad Central (Ecuador), Pontificia Universidad Católica y Universidad de Chile (esta última en fase de creación), Universidad Industrial de Santander y Universidad del Atlántico (Colombia) y Universidades Mayor de San Andrés y Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia). También existen Defensorías en países pequeños como es el caso de Costa Rica (Universidad Nacional, Universidad de Costa Rica y UNED, en este caso, solo para estudiantes), Nicaragua (está en fase de creación en la Universidad Nacional Autónoma), Honduras (Universidad Nacional Autó-

2 Información disponible en el sitio web de la Rede de Provedores do Estudante do Ensino Superior <http://cms.ua.pt/provedoriasdoestudante/>.

noma), El Salvador (Universidad de Salvador) o Panamá (Universidad de Panamá). Algunas de ellas están asociadas a REDDU.

En general, los defensores universitarios de las universidades iberoamericanas ejercen esa función con carácter temporal y no como una ocupación profesional. En la mayoría de los países, las defensorías son ocupadas por personas que ejercen durante un periodo de tiempo ese servicio para la comunidad universitaria, con una limitación general de 8 años en 2 posibles mandatos. En la mayor parte de los casos, el Defensor debe ser profesor de la propia universidad y reunir algunos requisitos adicionales. No obstante, hay universidades en las que la Defensoría puede ser desempeñada por estudiantes o por personal no académico. También hay algunas universidades en las que el cargo no puede ser desempeñado por profesores en activo y es necesario ser un profesional ajeno a la universidad o un profesor jubilado o emérito³.

Esas características de temporalidad, no profesionalidad y pertenencia a la comunidad universitaria, se pueden también observar en el caso de los *médiateurs* de las universidades francesas, en las que se está extendiendo rápidamente esa figura. Sin embargo, no es tan general en los *ombudsman* de las universidades anglosajonas y en las que es frecuente que el cargo está desempeñado por una persona contratada para ese fin y que ejerce la función como profesional (Palazón, 2015). Ese carácter profesional y el hecho de ocuparse, con carácter general, solo de los derechos de los estudiantes hacen que las oficinas de muchos *ombudsman* anglosajones tengan mucha similitud con las oficinas de atención al usuario (en las universidades públicas) o al cliente (en las universidades privadas).

El Defensor Universitario es independiente de las autoridades académicas y aunque los procedimientos de elección o del nombramiento son diferentes, los defensores son elegidos o nominados por alguna instancia universitaria y una de sus características comunes es la independencia respecto al Rector y a los Órganos de Gobierno.

La Defensoría Universitaria no es, con carácter general, una oficina administrativa de quejas, de atención al usuario o de información, aunque en muchas ocasiones los miembros de la comunidad universitaria acuden a las defensorías para informarse o para pedir asesoramiento, precisamente por la confianza en una instancia que actúa con independencia del resto de la estructura universitaria. Por otra parte, la independencia es fundamental para poder actuar con imparcialidad, que es una característica fundamental del comportamiento de los defensores y que incide en la confianza en sus actuaciones.

Como hemos comentado, los defensores no tienen autoridad ejecutiva y

3 Es el caso de los *Síndics* de algunas universidades catalanas (Rovira i Virgili, Pompeu Fabra, Politécnica de Catalunya, Autónoma de Barcelona, Lleida).

su capacidad de incidir en la mejora de sus universidades o de resolver los problemas de quienes acuden a las defensorías depende exclusivamente de su capacidad de argumentación y de persuasión, de su autoridad moral y de su credibilidad.

Los defensores no tienen que atenerse a los procedimientos administrativos, en muchas ocasiones lentos y tediosos, sino que pueden enfrentar los problemas con mucha más agilidad, utilizando el diálogo, la intermediación, los buenos oficios, la empatía, el respeto y el sentido común. En definitiva, se trata de ver personas en lugar de fríos expedientes y hablar con otras personas para buscar soluciones razonables, ágiles y justas a los problemas.

5. El Defensor Universitario: un factor de buena gobernanza

Los defensores pueden hacer propuestas para mejorar la calidad de su universidad y esta es en nuestra opinión, una de sus funciones más importantes. En efecto, muchas veces cuando se elaboran las normas en el interior de nuestras universidades, los Órganos de Gobierno intentan contemplar su incidencia en diversos supuestos pero pueden existir otros en los que la aplicación de esa norma puede resultar injusta. En esas circunstancias, se pueden emprender actuaciones de oficio proponiendo modificaciones normativas que permitan evitar situaciones injustas o que ayuden a mejorar la eficiencia y la calidad de una universidad que sea respetuosa con los derechos y la dignidad de los miembros de la comunidad universitaria.

Los defensores, como nos recuerda la cita de Artur Juncosa antes transcrita, nos regimos por el principio de justicia antes que por el de legalidad. En muchas ocasiones nuestra función es velar por que se respeten los derechos que contempla la normativa universitaria, evitando que se produzcan actuaciones arbitrarias. Sin embargo, la aplicación estricta de las normas puede ser injusta en algunos casos concretos. En estos supuestos, solemos atender primero al principio de justicia y actuamos para que se contemplen como excepciones aquellos casos en que la aplicación estricta del principio de legalidad puede ir contra los fines que perseguía quien elaboró la normativa.

Lejos de ser un órgano decorativo e irrelevante, está llamado a cumplir una función fundamental de cara a la buena gobernanza y al buen funcionamiento general de la comunidad universitaria, erigiéndose en esa singular magistratura de opinión; en esa instancia posibilitadora de encuentros y diálogos, constructora de consensos y avenencias, no imponiendo sino buscando siempre elementos que permitan el arreglo y la conciliación y haciendo uso para ello de su *auctoritas*, prestigio y poder de persuasión.

6. Regulación del Defensor Universitario en España

Como hemos expuesto, la Ley 6/2001 de Universidades no creó la figura del Defensor, sino que se limitó a recoger una realidad existente en muchas universidades, a partir de la propuesta formulada por los Defensores en activo antes de que la figura se hiciera obligatoria. Esto ocurrió en la Disposición adicional decimocuarta de la LOU:

Del Defensor Universitario.

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 (LOU).

Posteriormente, el Estatuto del Estudiante Universitario, de 2010, añadió un apartado en el que se describe la manera de actuar de los defensores (mediación, conciliación, buenos oficios) y su contribución al desarrollo de valores como la convivencia, la cultura de la ética, la corresponsabilidad y las buenas prácticas. También contiene otro apartado en el que se les encarga la tarea de asesoramiento a los estudiantes, tarea que ya estaban realizando por propia iniciativa los defensores:

Artículo 46. El Defensor universitario.

2. Los Defensores Universitarios podrán asumir tareas de mediación, conciliación y buenos oficios, conforme a lo establecido en los Estatutos de las Universidades y en sus disposiciones de desarrollo, promoviendo especialmente la convivencia, la cultura de la ética, la corresponsabilidad y las buenas prácticas.

3. Los Defensores Universitarios asesorarán a los estudiantes sobre los procedimientos administrativos existentes para la formulación de sus reclamaciones, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos (REDEEU).

El Defensor normalmente es elegido por el Claustro⁴, con unos requi-

4 El Claustro Universitario es el máximo órgano de gobierno de la Universidad y está formado por representantes electos de todos los sectores de la comunidad universitaria (profesores, estudiantes y personal no académico).

sitos de mayoría, que llegan a ser tan exigentes que pueden hacer difícil la elección. Las candidaturas o candidatura pueden ser presentadas, según cada universidad, por el propio candidato, por un número de claustales, por el Rector o por el Consejo de Gobierno. También está prevista, en algunas universidades, que la elección la haga el Consejo Social o el Consejo de Gobierno.

El Defensor Universitario en España no se somete a mandato imperativo alguno. Es, además, titular de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad. En las palabras de Argimiro Rojo, Defensor de la Universidad de Vigo, esto significa “que no se le podrán dirigir instrucciones de ninguna autoridad académica, ni tampoco podrá ser expedientado ni sancionado por las opiniones que formule o por los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo durante su mandato” (Rojo, 2012). Los reglamentos de las Defensorías suelen subrayar la obligación de todos los órganos de gobierno y de todos los miembros de la comunidad universitaria de colaborar con el Defensor en el ejercicio de sus funciones. Además, como también señala acertadamente Argimiro Rojo, el Defensor tiene la capacidad “de llevar a cabo investigaciones completas y exhaustivas”, lo cual, según el Defensor de la Universidad de Vigo, “representa, ciertamente, una salvaguardia y garantía en relación a los demandantes” (Rojo, 2012).

Como ya hemos comentado, el Defensor puede emitir recomendaciones sobre un asunto particular, proponiendo una alternativa para solucionarlo. También puede redactar informes de carácter general y de oficio, proponiendo la modificación de la normativa universitaria para resolver determinadas situaciones o para mejorar la calidad del sistema.

El Defensor rinde cuentas de su trabajo ante el órgano que lo eligió — generalmente, el Claustro— presentando una Memoria anual que se suele hacer pública en la página web de cada Defensoría. Esa Memoria sirve, además de para dar cuenta de las actuaciones realizadas, para proponer una reflexión sobre los problemas detectados y ofrecer, en su caso, posibles soluciones.

7. El trabajo en red de las Defensorías

Las Defensorías españolas se asocian en la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios (CEDU). Se trata de una asociación que agrupa a sesenta y dos defensores de universidades públicas y privadas españolas, lo que supone la totalidad de los defensores de las universidades públicas y casi todos los de las privadas. La decisión de crear la CEDU se adoptó en 2007, en el marco del X Encuentro Estatal de Defensores Universitarios. La CEDU celebra anualmente un Encuentro en el que se debate sobre algunos temas propuestos por los defensores y seleccionando los de mayor interés por vo-

tación entre los socios. En el mismo marco, se celebra la Asamblea anual en la que se tratan asuntos organizativos y se realiza la elección de los cargos de representación y coordinación. También se organizan jornadas técnicas sobre temas de interés común.

Nuestra revista digital, Revista Universidad, Ética y Derechos (Rued@), fue creada como medio de intercambio de reflexiones y opiniones, abierto a todos los miembros de la comunidad universitaria y a las Defensorías iberoamericanas, que ya han empezado a publicar artículos.

Además de los encuentros y asambleas anuales o las jornadas técnicas organizadas por la CEDU, los defensores con algún nexo común también han creado redes y mantienen reuniones en las que se abordan temas de interés. Las redes pueden agrupar a los defensores de una única Comunidad Autónoma (Madrid, Andalucía, Galicia, Castilla y León) o a los defensores de universidades que han constituido una red (Grupo G9 o Xarxa Lluís Vi-ves).

Al margen de los Encuentros anuales, la CEDU cuenta con un método muy útil para realizar consultas sobre cómo actuar ante un problema concreto. El método consiste en algo tan sencillo como plantear la consulta a través de un correo electrónico dirigido a la lista de distribución en la que están todos los defensores o defensoras y el éxito se debe al alto nivel de respuestas y a la rapidez de las mismas. Como ejemplo, los temas consultados por ese procedimiento en el curso 2015/16 han sido los siguientes (entre paréntesis, detrás de cada consulta, está el número de respuestas recibidas a cada consulta):

- Consecuencias del *Real Decreto 43/2015*, de 2 de febrero, por el que se modifica el *Real Decreto. 1393/2007*, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el *Real Decreto 99/2011*, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado (15).
- Acceso a becas de colaboración por doctorandos (11).
- Acceso del Defensor a los expedientes académicos o profesionales (12).
- Aplicación del *Real Decreto-ley 14/2012*, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (10).
- Becas en estudios compartidos en dos Campus (3).
- Cobertura de seguro de accidentes del personal de la universidad (12).
- Complemento de productividad del PAS y relación con el de destino (3).
- Grado de consanguineidad de estudiante y profesor (6).
- Plaza de Ayudante Doctor: rechazo de Doctor acreditado por la ANECA con título extranjero homologado por no tener homologada la licen-

- ciatura (7).
- Cotización por desempleo para extranjeros no comunitarios (4).
 - Posibilidad de obtener el Diploma de Estudios Avanzados(16).
 - Derecho de petición.
 - Devolución del precio de matrícula (7).
 - Doctorado internacional y estancias fragmentadas (18).
 - Normativa de elecciones a Rector (8).
 - Exención de tasas de expedición del título por premio extraordinario fin de carrera (10).
 - Huelga de estudiantes y evaluación (11).
 - Asignaturas incompatibles (13).
 - Obligación de impartir clases por videoconferencia (2).
 - Petición formulada a través de “Change.org” (3).
 - Posibilidad de repetir un examen (7).
 - Protocolo de acoso entre iguales (18).
 - Protocolo del Defensor (28).
 - Pruebas de acceso anteriores a 2008 (6).
 - Reducción docente por investigación (10).
 - Régimen disciplinario de los estudiantes (9).
 - Reserva de plazas en Posgrado para personas con discapacidad (14).
 - Suplemento Europeo al Título en Máster y Doctorado (2)
 - Sexenios vivos y muertos (6).
 - Uso del sello oficial del Departamento (8).
 - Validez de la entrega de documentos en oficinas de correos de otros países (3).

Como se puede observar, este procedimiento de consulta es muy ágil y participativo, lo que supone un instrumento de consulta muy útil para quién quiere conocer la opinión de los colegas sobre un problema. Considero que es una de las aportaciones más importantes que la CEDU hace a sus miembros.

En México, seis Defensorías decidieron crear, en 2005, la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios (REDDU). Es, por lo tanto, una organización mexicana de defensores, de la que son socios, regulares o fundadores, los defensores de veinte universidades mexicanas, y en la que participan, como socios honorarios, quince defensores españoles y defensores de Panamá, Honduras, El Salvador, Perú, Colombia, Brasil, Austria, Estados Unidos, Bélgica y Australia.

Las reuniones de REDDU tienen una faceta organizativa, las Sesiones Ordinarias o Extraordinarias, en la que los socios honorarios (extranjeros) no tienen voto y otra formativa, de debate e intercambio de experiencias que

se suele traducir en una actividad paralela como los Seminarios de Derechos Universitarios.

De la colaboración de CEDU y REDDU ha surgido la Red Iberoamericana de Defensorías Universitarias (RIDU). En junio de 2015, tras un largo proceso, REDDU y CEDU firmaron un acuerdo para la creación de una Red que favoreciese el intercambio y la colaboración entre las Defensorías existentes en el ámbito iberoamericano y que pudiese ser un instrumento eficaz para impulsar la creación de nuevas Defensorías en ese ámbito. Actualmente, se han inscrito en la RIDU diecisiete Defensorías de España, cinco del Perú, catorce de México, dos de Colombia y una de cada uno de los siguientes países: Bolivia, Brasil, Argentina, Panamá, El Salvador, Chile y Canadá. Considero que estas defensorías constituyen un punto de partida suficiente para que, en breve, la RIDU pueda empezar su andadura.

En Brasil, están muy extendidas las *Ouvidorias* Universitarias y están asociadas en el Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU), creado en 1999 e integrado por sesenta y una *Ouvidorias*. Una de las funciones del FNOU es la divulgación de la Institución de la *Ouvidoria* y el apoyo a las Instituciones de Enseñanza Superior interesadas en crear una *Ouvidoria*. Según información de la página Web del FNOU, la primera *Ouvidoria* se creó en 1992 en la Universidade Federal do Espírito Santo. En 1997, solo había cuatro *Ouvidorias*, pero, en 2001, se habían creado veintiocho y la cifra creció hasta ciento dieciséis en 2011, según la ponencia presentada por la Dra, Cristina Ayoub en el II Seminario sobre Derechos Humanos y Universitarios organizada por REDDU. También en Portugal, existe el Conselho Nacional de Provedores do Estudante do Ensino Superior y la Rede Nacional de Provedores do Estudante de Ensino Superior (REDEPEES). En octubre de 2017 realizaron su VII Encontro.

Los defensores europeos han creado la *European Network of Ombudsmen in Higher Education* (ENOHE), que suele celebrar un encuentro anual en el que es frecuente la asistencia de defensores de México, Estados Unidos, Canadá, Brasil y Australia, además de los defensores de varios países europeos. Los defensores canadienses se asocian en la *Association of Canadian College and University Ombudspersons* (ACCUO).

8. Algunas razones para extender la figura del Defensor Universitario

La aportación específica del Defensor Universitario a la mejora de la calidad de las universidades, a la defensa de los derechos de sus miembros y a la resolución de conflictos es razón más que suficiente para implantar la figura en aquellas universidades que no disponen de ella y para que las autoridades de los países donde no hay implantación de las Defensorías, o esa implantación es escasa, se planteen una acción decidida para convencer

a las universidades de la conveniencia de su implantación o para legislar sobre la obligación de implantar esa figura en las universidades. Además, la actuación de los defensores universitarios contribuye a formar transversalmente a nuestros estudiantes como ciudadanos libres y conscientes de la importancia de defender sus derechos y de no comportarse como súbditos. Esa formación transversal de nuestros estudiantes en el respeto de los derechos humanos es, en mi opinión, tan importante como la formación específica para ejercer una profesión. La existencia de elementos de control del ejercicio de la autoridad académica es una contribución muy importante a la mejora de la democracia interna, así como a la transparencia y a la función de servicio público que deben prestar las universidades.

Legislación citada

LOU

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, Boletín Oficial del Estado, núm. 307, 24 de diciembre de 2001, pp. 49400-49425.

LU

Ley N° 30220, de 3 de julio de 2014, Universitaria, El Peruano. Diario Oficial, núm.12.914, 9 de julio de 2014, pp. 527211- 527233.

RDEEU

Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario, Boletín Oficial del Estado, núm. 318, de 31 de diciembre de 2010, pp. 109353-109380.

Bibliografía citada

AYOUB RICHIE, C. (2013). "Los mecanismos de defensa de los derechos universitarios en Brasil". En: Carmona Tinoco, Jorge Ulises (ed.), La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios: obra en homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Grego, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Defensoría de los Derechos Universitarios. Disponible online: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3988-la-vinculacion-entre-los-derechos-humanos-y-los-derechos-universitarios-homenaje-al-dr-jorge-carpizo-mac-gregor#134471> (último acceso: 1 de diciembre de 2017).

COMUNICADO SUNEDU. (2017). "66 Universidades cuentan con Defensoría Universitaria". Disponible online: <https://www.sunedu.gob.pe/sunedu-66-universidades-cuentan-con-defensoria-universitaria/> (último acceso 1 de diciembre de 2017).

- JUNCOSA, A. (1996). “Reflexiones sobre la figura y función del *Síndic de Greuges* a partir de una experiencia personal”. Comunicación presentada al I Encuentro Estatal de Defensores de la Comunidad Universitaria, Castellón, 19 y 20 de septiembre, 1996. Disponible online: http://cedu.es/images/otros_documentos/conferencias/Juncosa_1996_09.pdf (último acceso: 1 de diciembre de 2017).
- PALAZÓN, J. (2015). “Hacia una Red Iberoamericana de Defensores Universitarios”, *Revista Rueda*, 0. Disponible online: http://cedu.es/images/rueda/rueda_num_00.pdf (último acceso: 1 de diciembre de 2017).
- SÁNCHEZ GIRALDA, T. (2010). “El Defensor de la Comunidad Universitaria: una experiencia de privilegio”. Comunicación presentada en la jornada conmemorativa del X Aniversario de la implantación de la Institución del Defensor de la Comunidad Universitaria en la Universidad de Valladolid (1999-2009). Disponible online: http://www.cedu.es/images/otros_documentos/conferencias/Sanchez_2010_02.pdf (último acceso: 1 de diciembre de 2017).
- ROJO SALGADO, A. (2012). “Una aproximación a la institución del Defensor Universitario: el caso español”. Conferencia presentada al Encuentro de la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derecho Universitarios (REDDU), Universidad Autónoma del Estado de Morelos (México). Disponible online: http://www.cedu.es/images/otros_documentos/conferencias/Rojo_2012_10_17.pdf (último acceso 1 de diciembre de 2017).
- ROJO SALGADO, A. Y GAMERO CASADO, E. (COORD.). (2012). “Mesa de trabajo 2. La defensoría universitaria como órgano necesario, tanto más en tiempos de crisis”, Conclusiones del XV Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, Almería 19 a 21 de septiembre de 2012. Disponible online en: <http://cedu.es/images/encuentros/estatales/XVEncuentro/15.mesa2.pdf> (último acceso 1 de diciembre de 2017).

El Defensor Universitario. Entre la ética y la política

José María Aguirre Oraa

Exdefensor de la Universidad de La Rioja

En memoria de Pepelu, José Luis Alonso Martínez, exdefensor de la Universidad de Zaragoza y en agradecimiento a todos los defensores amigos del G-9 ampliado y de la CEDU.

Resumen

Este artículo recoge la ponencia que presenté en la reunión de los Defensores del G9 de Universidades realizada en la Universidad de La Rioja en junio de 2017. A modo de despedida, no sólo de la Defensoría, sino también de la Universidad, comparto algunas reflexiones acerca de la labor de los Defensores y Defensoras en la Universidad, matizadas por mi vinculación académica con el Área de Filosofía Moral.

1. Empezando...

Quisiera comenzar este artículo con unas palabras que escribí en un libro-homenaje a Jose Luis Alonso Martínez, Pepelu para los amigos, muerto repentinamente en pleno ejercicio de su defensoría de la Universidad de Zaragoza:

Mis compañeros y yo apreciábamos en Pepelu sus diagnósticos ciertos sobre la situación universitaria y social, su capacidad de escucha, su insobornable preocupación por la solidaridad y la justicia. Por eso era un Defensor de valía, un compañero entrañable, de los que dejan huella, de los que necesitamos como el respirar. Con una humanidad radiante. Irremplazable por su estatura moral y social. Cálido y cercano, sin intentar imponerse, pero sin dejar de insistir en los valores fundamentales que debemos mantener: ser Defensores de los derechos y libertades de todas las personas que forman parte del amplio y complejo mundo universitario (Aguirre Oraá, 2013, 91-92).

Por eso quisiera recordar nuestra historia práctica e intelectual, en es-

pecial algunos textos (entre los muchos que se han elaborado en nuestros encuentros y asambleas) que pueden situar el tema que me ocupa. Nuestro último expresidente de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios y Defensor de la Universidad de Murcia, Pepe Palazón, expresa muy bien algunas tareas de nuestra actividad en el artículo incluido en este número, cuyo origen es una conferencia pronunciada en el IX Congreso Iberoamericano de Docencia Universitaria, celebrado en Murcia en 2016:

El Defensor Universitario no tiene, salvo algunas excepciones, capacidad ejecutiva y actúa utilizando su autoridad moral o *auctoritas* para solucionar conflictos, generar buenas prácticas, facilitar consensos, restituir derechos vulnerados o hacer propuestas que contribuyan a un mejor funcionamiento de las universidades. Todas las actuaciones que acabamos de nombrar, redundan en la mejora de la calidad de las universidades (Palazón, en este número).

Una de las características más generales de los defensores universitarios, tanto en el ámbito iberoamericano como en el anglosajón y en el ámbito europeo, es el uso de la mediación como estrategia para resolver conflictos entre personas. La mediación permite que conflictos entre compañeros, entre estudiantes y profesores o entre profesores y autoridades académicas se puedan resolver sin tener que recurrir a procesos judiciales o administrativos que son más lentos, más costosos y que dan lugar a soluciones impuestas”.

También señalan otras perspectivas interesantes Argimiro Rojo, Defensor de la Universidad de Vigo y Eduardo Gamero, quien fue Defensor de la Universidad Pablo de Olavide, en uno de los documentos de conclusiones redactados durante el XV Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, celebrado en Almería en 2012:

La comunidad universitaria presenta unas peculiaridades antropológicas indudables. El rasgo más característico que tradicionalmente la marca es el corporativismo de cada sector, al que se asocia un fuerte componente jerárquico interno o ínsito de cada uno de ellos. Existen escalas muy marcadas en los tres sectores de la comunidad universitaria, y especialmente en el profesorado. Pero, además, la interacción de personas de diferentes sectores depara unas relaciones completamente asimétricas

La intervención de la Defensoría Universitaria es un factor que reequilibra esa asimetría. Esta circunstancia es un factor determinante a la hora de que las personas se animen finalmente a presentar su escrito de queja y a llevar un asunto adelante. Importa decir todo esto porque el siste-

ma de quejas es un importante instrumento de depuración de errores, disfunciones y problemas de funcionamiento. (Rojo Salgado y Gamero Casado, 2012).

Quiero, finalmente, cerrar este apartado sobre la forma de actuar del Defensor Universitario trayendo a colación las magistrales palabras del profesor Artur Juncosa en 1996, también recordadas y citadas por extenso por Pepe Palazón en el artículo precedente, a propósito del perfil de la función de los defensores, inscrito en el siguiente triángulo: “Más justicia que derecho”; “Más autoridad que poder” y “Más humanismo que burocracia” (Juncosa, 1996).

2. Entre la ética y la política

Cuando indico en el título de esta conferencia que el Defensor Universitario se encuentra entre la ética y la política, estoy señalando bien. Lo importante es el *entre*, *entre las dos*. El Defensor se encuentra entre una y otra, situado entre las fuerzas de gravedad de una y otra. Entre la perspectiva ética que debe defender, alentar y mantener y la perspectiva política en la que debe moverse con dignidad, con prudencia y con inteligencia. Este *entre* significa que no puede evadirse de su responsabilidad ética, que no puede abdicar de su mandato de defender los derechos y libertades de todos los miembros de la comunidad universitaria. Elegido democráticamente, la figura del Defensor Universitario representa fundamentalmente una instancia moral, una autoridad moral para construir éticamente el amplio terreno de las decisiones universitarias.

Y este *entre* significa también que el Defensor Universitario debe saber moverse en el proceloso mar de las acciones humanas para que sus recomendaciones, sus propuestas, sus mediaciones..., puedan tener una incidencia real y efectiva en la dinámica de la vida universitaria. No basta solo, a mi entender, con saber y acertar en lo que es justo y adecuado, lo cual requiere tiempo, diálogo y reflexión. Hace falta también inteligencia, audacia y prudencia para intentar que el trabajo y las propuestas del Defensor sean efectivas. Y cuando hablo de prudencia, no hablo de echar el freno para ser moderado o aparentar serlo, sino de saber cómo desarrollar nuestras actividades de manera eficaz, de manera que incida realmente en la vida universitaria. No se trata de descargar nuestra conciencia y nuestro deber. Se trata de acertar.

Evidentemente esta perspectiva que definiendo no debe suponer que van a ser aceptadas siempre nuestras propuestas, si somos prudentes e inteligentes. Nuestra historia personal como Defensores, lo hemos hablado muchas veces entre nosotros en numerosos foros, es una historia trufada

de aciertos y de fracasos, de triunfos y de derrotas. Y aquí cada uno con su experiencia pone unos y otras en la balanza y hace una valoración. Hay que contar con autoridades académicas y poderes universitarios que no están interesados en determinadas propuestas o recomendaciones del Defensor bien porque no les parecen oportunas (y están en su derecho) o porque les cuestionan sus prácticas académicas y no están dispuestos a cambiar porque lo diga el Defensor (¡solo faltaba eso, hacerle caso al Defensor!)

Con ello entramos en el terreno siempre tenso y difícil de las relaciones entre la ética y la política, porque los principios tienen que articularse con situaciones concretas para poder clarificarlas. Y ahí juega su papel, junto a la honestidad ética, el análisis serio y la prudencia política, que no es ni miedo ni posibilismo barato, sino justeza de miras, para tratar de ver claro y articular propuestas éticas razonables. En este campo no hay certezas científicas u objetividades claras y, si las hay, suelen resultar muy peligrosas y altamente aterradoras. Se trata de perspectivas, que requieren de la interrogación y de la búsqueda. Y además creo que es difícil tener perspectivas claras, ya que el campo de la acción humana es un campo de ambigüedades, de intenciones no queridas pero creadas, de finitud humana en definitiva.

Esto nos lleva inexorablemente al desarrollo de una cultura política de la discusión y del debate que aparece como componente esencial y constitutivo de una democracia viva y real. Solo un espacio público abierto y tensional es capaz de introducir antídotos sociales y perspectivas emancipadoras frente al dominio abierto o solapado de los poderes económicos, políticos o mediáticos. La cultura viva de la discusión se autoorganiza y se expande a partir de su propio ejercicio; no se impone por decreto institucional. Se ejerce a partir de tradiciones de libertad que aseguran el ejercicio de las libertades. El filósofo Jürgen Habermas señala:

La formación democrática de la opinión y de la voluntad exige que se aseguren los derechos fundamentales. Pero tal formación depende sobre todo de una comunicación pública descentralizada, no coercitiva, no forzada y verdaderamente viva y, por tanto, de una inserción en una cultura política que en una población convierta en costumbre la discusión pública y el trato civil de unos con otros. Tal cultura democrática de la discusión exige como precio un alto grado de tolerancia incluso frente al irritante comportamiento de aquellos que se mueven en esa zona de penumbra entre la anomia y la innovación. Además, una cultura democrática de la discusión solo puede regenerarse a partir de tradiciones más o menos logradas de la libertad. No es algo que pueda *organizarse*. Frente a la cultura política el Estado choca con los límites de las posibilidades de intervención administrativa (Habermas, 1988, 61)

3. El conflicto en la existencia humana

Deberíamos partir de una primera aproximación que puede parecer hasta banal y simple, pero que no por ello deja de ser una vieja verdad. Se trata de la constatación de que los conflictos acompañan la vida y la existencia de las personas y de las sociedades. Nuestra experiencia personal y social y nuestra memoria histórica así nos lo señalan con absoluta claridad. Las tensiones, los conflictos de pequeña o de gran intensidad han acompañado y acompañan la existencia humana y los procesos de las sociedades humanas. No se trata de ponerse tremendista y reducir a conflicto la existencia humana, sino de señalar que este se muestra presente en la vida humana. Hay conflictos personales, familiares, sociales, laborales, políticos, hasta desembocar en las guerras, el conflicto por antonomasia, por lo menos aparentemente.

Esto es así en primer lugar porque la vida del hombre no es una vida fijada, un comportamiento regulado por automatismos establecidos y fijos, sino un despliegue de las potencias y dinamismos de cada uno. En ese despliegue la persona se encuentra con otras personas con las que tiene que regular sus comportamientos. La persona, por poseer libertad de comportamiento y no tener respuestas biológicas establecidas, como los animales, debe establecer sus pautas de conducta conforme a criterios morales. A este respecto conviene subrayar que la persona humana es constitutivamente moral. En estricta lógica no existe una persona “inmoral” ni “amoral”: hay morales “asesinas” y morales “benefactoras”, pero nadie puede escapar de su constitución moral y situarse en el terreno “neutro” de la amoralidad. Los animales tienen un comportamiento “ajustado” instintivamente a su medio. Los hombres, en cambio, deben “ajustar” sus acciones en libertad y por lo tanto deben elegir qué hacer. Y elegir supone plantearse qué normas morales deben ser aceptadas como válidas y cuáles deben ser justificadas. Es necesario pensar, justificar, argumentar.

Como la persona no está hecha ni acabada, tiene que ir haciéndose progresivamente. Algo semejante les sucede a las sociedades: como no son realidades rígidas, también tienen que seguir haciéndose. Aquí aparecen los choques de libertades, las tensiones entre las personas, los conflictos de todo tipo. Las personas, además, tienen intereses amplísimos que quieren desarrollar o defender o imponer, por lo que en todos los ámbitos de la vida social aparecen tensiones y conflictos fruto del choque de intereses y libertades de los humanos. Es lo normal en la vida humana. No hay persona humana sin tensiones y conflictos (decía mi viejo profesor José Manzana con ironía y humor: “aquel que no tiene complejos, es un “simplejo”). “El hombre “sano” no es tanto el que ha eliminado de sí mismo las contradicciones, sino el que las utiliza y las incorpora a su trabajo”, nos recuerda

sabiamente Merleau-Ponty (1964, 286). No hay sociedad humana sin tensiones y conflictos porque dentro de ella hay intereses diversos y a veces muy contrapuestos y hasta antagónicos, de orden cultural, económico, y político.

Con ello entramos de lleno en la problemática del poder, de las violencias y de las posibilidades de emancipación. Toda sociedad se estructura en instituciones que desempeñan un poder de acción y de influencia, una autoridad en su ámbito. Y en esta lógica inexcusable hay un empleo de poder para estructurar esta sociedad y hasta un empleo de la violencia. Por eso en la vida humana es imprescindible y necesario reflexionar sobre la *legitimidad* (que no la legalidad) de la autoridad y del poder, de la violencia legítima y de las posibilidades de emancipación humana. Esta problemática es amplísima, nos llevaría muy lejos y sería una ardua y complicada tarea, pero, al menos, quisiera señalar ciertas pistas reflexivas

Ante esta realidad inexcusable de tensiones y conflictos las personas y los grupos humanos pueden adoptar grosso modo tres actitudes: la despreocupación y la banalidad, la imposición de intereses y criterios de unos contra otros, la solución dialogada y humana de los conflictos. La primera actitud consiste en cerrar los ojos a lo que sucede, practicar la política del avestruz, esperando que una mano invisible, humana o divina, solucione los conflictos por arte de magia o inhibirse conscientemente de toda realidad. Esta actitud no creo que solucione los problemas. La segunda actitud, con un gran peso histórico, consiste en imponer de manera subrepticia o palmaria los intereses y los criterios de una parte (persona, grupo, clase, nación) sobre el conjunto de los afectados. Este planteamiento tampoco soluciona los problemas a largo plazo, incluso los agrava más. La tercera actitud implica recurrir a la palabra y a la reflexión para encontrar soluciones humanas y justas a los conflictos que están planteados. Esta me parece la mejor solución posible y en este sentido muy acorde con la misión que esperamos del Defensor Universitario.

4. Necesidad de la ética

Todo lo dicho anteriormente tiene que ver con la ética. La ética no consiste en “plegarse” a la realidad sin más, a lo existente porque existe, a lo que impera de hecho sin más, dando encima justificación normativa a esa realidad. Porque sabemos que existe la corrupción, el narcotráfico, la violencia..., muchos fenómenos que no debieran existir. Y su mera existencia no justifica el que deban existir; más bien muchas personas coincidirían en no admitir ni justificar su existencia. La ética es fundamentalmente y, ante todo, otra cosa. Es propuesta de finalidades para el hombre, de anhelos de humanidad mayor para todos, de valores para un desarrollo más humano

de las personas y de la vida social. La ética no es el campo de lo que es, de lo que se impone sin más, sino de lo que debe ser, de lo que *puede ser mejor* para la vida de los hombres y de las sociedades. La ética es el campo de lo que debe ser más conforme a las exigencias de la razón humana. Así lo expresaba ante Jürgen Habermas el filósofo Herbert Marcuse poco antes de morir, con toda su carga de experiencia, buscando el anclaje universal de la ética:

En la exigencia de la razón no resuena otra cosa que una vieja verdad, a saber, la exigencia de *crear una organización social* en la que los individuos regulen en común su vida de acuerdo con sus necesidades. [...] Cuando apelamos al derecho de la humanidad a la paz, al derecho de la humanidad a acabar con la explotación y la opresión, no se trata aquí de intereses especiales de grupo, que el mismo grupo haya definido, sino que se trata de intereses de los que se puede *demostrar que constituyen un derecho universal*. (Habermas, 1985, 290 y 290)

Por eso la propuesta ética postula que la ley de la fuerza no es la ley que tiene que regir la lógica de nuestras actuaciones con las otras personas, ni la de nuestras sociedades ni la de las relaciones internacionales, aunque lo sea de hecho en muchas ocasiones. Los individuos tienen que desarrollarse sin que un poder autoritario los domine. Los pueblos no pueden ser dominados por otros pueblos que tengan mayor poder político o económico o ejércitos más potentes. Esto supone una crítica y una alternativa. Por una parte, esto significa un no rotundo a cualquier estructuración piramidal y autoritaria de nuestras sociedades y de las relaciones entre las naciones; por otra, esto representa un sí al desarrollo autónomo y en libertad de los individuos y de las naciones.

Esta propuesta ética desconcierta a dos clases de personas. Por un lado, a los que razonan siempre en clave de fuerza, en clave de poder, en clave “militar”, a la hora de solucionar los problemas sociales, políticos e internacionales. Por otro lado, a aquellos que aceptan sin más el orden establecido (que muchas veces no es más que el “desorden establecido” contra el que clamaba con energía Emmanuel Mounier), las desigualdades sociales (¡siempre han existido!, se dice), las injusticias de todo tipo (¡menos las que les hacen a ellos!), las dominaciones políticas. A ambos grupos de personas esta propuesta ética les “desconcierta” porque les socava el fundamento de sus planteamientos éticos corrientes y usuales, recordándoles otros principios universales que aparecen como más adecuados para inspirar la vida en común de las personas.

Esto supone reactivar lo que se debería hacer, el *sentido utópico*, frente a las irracionalidades de la realidad. El filósofo alemán Jürgen Habermas

indica que cuando los manantiales utópicos se secan, se difunde un desierto de trivialidad y de degradación. Sin sentido utópico las personas y las sociedades se aletargan y se esclerotizan. Perder nuestro sentido utópico, nuestra dimensión utópica, significaría matar nuestras raíces éticas, nuestros anhelos de emancipación, nuestras propuestas de mayor humanidad y de derechos para todos, que son precisamente una de las características fundamentales del ser humano.

5. Democracia como moral

Como la democracia es la instauración de la libertad para todos, de la igualdad para todos, de la solidaridad para todos, la democracia debe extenderse a todos los campos de la actividad humana y no quedarse solo en el campo de lo político. Debe extenderse a lo económico, a lo social, a la cultura, a los medios de comunicación, a la relación entre géneros, etc. En este sentido hay que recuperar la perspectiva defendida por Aranguren, cuando hablaba de *democracia como moral* y recordaba constantemente que ese era el objetivo de una sociedad justa. La democracia no es solamente un sistema funcional de organización política, sino sobre todo la instauración social y política efectiva de los valores morales de autonomía, de respeto a la dignidad humana, de libertad, de solidaridad. Por eso Karl Marx denunció acertadamente una realidad que constantemente acecha a las sociedades “democráticas”: la falacia de una organización social de ciudadanos que proclama en teoría la libertad ciudadana e instaura en la práctica el dominio de unos pocos sobre la gran mayoría por su posesión de los medios de producción, por su posesión de los grandes medios económicos de una sociedad.

Consecuentemente hay que alumbrar y configurar un concepto amplio y rico de democracia. Creo en este sentido que la calidad moral de una sociedad democrática se pueda apreciar en su atención real *al desarrollo de todos*, pero sobre todo a aquellos que están en situación de indefensión, de pobreza, de marginalidad. No se trata únicamente de atención social, se trata sobre todo de desarrollo de una autonomía personal y social que debe pasar del ámbito político a los restantes ámbitos de la vida de una sociedad. Como nos recuerda Jean Ladrière, presidente durante muchos años del Instituto Superior de Filosofía de la Universidad Católica de Lovaina:

El sentido de la acción voluntaria es asegurar progresivamente la realización [de su propia esencia] y, en definitiva, hacer existir un reino de libertad, donde la voluntad sea verdaderamente reconciliada consigo misma. Reconciliación que no es, por lo demás, posible más que en una reciprocidad incondicional de las voluntades, en el reconocimiento mutuo sin reservas de las voluntades libres entre sí, dicho de modo conciso

en una sociedad ella misma reconciliada (Ladrière, 1977, 139).

También José Luis López Aranguren reitera en distintos escritos que la democracia tiene que inventarse constantemente, que no está nunca establecida ni acabada. Hay que concebir la democracia como una tarea moral, como una aspiración, como un ideal. Al igual que el *ethos* tiene que crearse y construirse en cada hombre, la democracia es una especie de *ethos* social que necesita de constante revisión, crítica y estímulo. El *ethos* personal se va creando por los actos realizados y por los hábitos adquiridos. La democracia como *ethos* social también tiene que irse reinventando, reconquistando, a través de los actos y hábitos comunes a los ciudadanos, es una tarea personal y colectiva que no tiene fin, como tampoco tiene fin la creación del *ethos* personal. Para que se realice la democracia, se requiere una voluntad moral en favor de la misma, pues con mucha facilidad el hombre-ciudadano se cansa de la carga de la libertad política, se aliena, se enajena en sus diversiones o negocios, en su vida privada consumista, materialista y egoísta, se despolitiza y cede su responsabilidad político-moral a otros (a la tecnocracia) a cambio del orden y de la seguridad.

La democracia, antes y más profundamente que un sistema de gobierno, es un sistema de valores, que demanda una reeducación político-moral. Cito las palabras de Aranguren:

Junto a la concepción cínica, trágica y dramática, cabe una concepción *utópica* de la política: concepción plenamente moral, por verdaderamente *democrática*, de la política: concepción de la democracia como el final de un camino que nunca acabaremos de recorrer y que hemos de recorrer, siempre adelante; democracia como modo de ser de todos los ciudadanos. Esta concepción, no por ser utópica nos consiente “arrellarnos confortablemente en el sillón de la utopía”, sino que, al contrario, nos demanda seguir luchando incesantemente por ella. La utopía es el espíritu de la “letra” política y, como tal, tiene que penetrar de sentido a esta. Ninguna democracia establecida es plenamente democrática (López Aranguren, 1996, 555)¹.

La democracia es un ideal alcanzable y nunca alcanzado, marcha de la democracia y democracia en marcha, esfuerzo conjunto por la plena democratización. La democracia nunca puede dejar de ser lucha por la democracia, pues en caso contrario se destruiría a sí misma. Por eso ser demócrata

¹ En su ensayo “Utopía y libertad”, el mismo Aranguren escribe: “La utopía estrictamente dicha inventa, como dijo Ortega, ahorrar la realidad del pensamiento, en vez de ajustar el pensamiento a la realidad y sustituir esta por una imagen suya forjada por la fantasía” (López Aranguren, 1984, 23).

es un problema de educación, no de educación elitista o teórica, sino de educación moral inserta en la praxis, unida al ejercicio efectivo de la democracia. La democracia solo se aprende *practicándola*. Lo que hace falta es querer practicarla, es decir, *quererla*. Esta voluntad de participación constituye un quehacer serio, digno del hombre y apasionante.

6. Ética y política

El hombre no solo es constitutivamente moral, sino también político. La dimensión política del hombre (la lucha por la democracia a todos los niveles) es parte de la dimensión moral que le es constitutiva (la creación de un *êthos*). Por ello, aun reconociendo la autonomía relativa de lo político, queda la labor de precisar en qué sentido contribuye lo político a encaminar a los hombres hacia su destino ético. No hay realidad política más que en la medida en que hay una vida colectiva y en que se afirma la necesidad de una mediación apropiada entre esta vida colectiva y las finalidades éticas. Como toda actividad humana está condicionada por la vida colectiva, hay una incidencia política en toda actividad.

Pero esto no significa de ningún modo que todo sea, aunque fuera en última instancia, de naturaleza política. Esto significa que la acción política contribuye a determinar las condiciones, más o menos favorables, en las que las diversas actividades humanas, cada una según su orden propio, podrán desarrollarse. Y como cada orden de actividad plantea problemas éticos, hay una contribución indirecta de lo político a la vida ética. Por ello subsiste una relativa independencia entre vida ética, al nivel de la acción individual, y vida política: la más grande sublimidad ética es incluso posible en las circunstancias políticas más desastrosas desde el punto de vista ético.

Sin embargo, el problema principal no se sitúa al nivel de esta incidencia indirecta de lo político; se plantea a propósito del orden político mismo. ¿Cuál es el contenido ético de este orden? Conviene resaltar que de suyo lo político está ordenado a un fin ético. Por consiguiente, en la medida en que sea capaz de remontar sus gravedades, lo político está llamado a hacer existir una cierta cualidad que solo puede hacerse realidad por medio de él. La especificidad de esta cualidad se debe a la situación mediadora de lo político. Lo que está en juego es la vida colectiva en cuanto tal, es decir las relaciones humanas en cuanto mediatas. La misión de lo político es llevar estas relaciones a un nivel ético, al precio de transformaciones apropiadas. Formalmente, este nivel ético puede ser definido como *un modo de relaciones en el que cada uno es verdaderamente tratado como fin para cada uno de los otros*. Concretamente la cualidad ética de la vida colectiva representa una exigencia que no puede ser encerrada en una fórmula precisa, que pre-

cisamente por ello no puede ser planteada más que como un *horizonte de acción*. En cada momento histórico, en función de los desarrollos del saber, de los medios, de los recursos, de las posibilidades institucionales, se puede ver cómo se precisa esta exigencia en proyectos determinados, susceptibles de orientar efectivamente la acción.

La vida política es siempre, en consecuencia, un lugar de tensión. Por sí misma no es todavía la vida ética, pero ella toma su sentido de su ordenación a esta vida. La vida política es, por tanto, un campo de realización de la ética, pero no el ámbito entero de su concretización. Pues, aunque todas las fuerzas de la existencia pasan por una mediación de la vida colectiva, hay que insistir en que no hay coincidencia, recubrimiento, entre la vida colectiva y todas las demás formas de la existencia. El carácter «extraño» y específico de lo político radica en que constituye en cierto sentido una doble mediación. Por una parte, es mediación entre la «naturaleza social» y la exigencia ética de la reciprocidad de las conciencias. Por otra parte, en cuanto mediatiza éticamente la vida colectiva, afecta indirectamente a los otros ámbitos en que el destino ético del hombre está en juego.

Esto es lo que explica la importancia de la política, y también lo que marca sus límites. Yo lo diría con palabras del filósofo Jacques Derrida. La democracia pertenece al campo de la promesa, de la tarea, del porvenir, de la esperanza y no al campo de la posesión, del control, del adueñamiento

Porque la democracia sigue estando por venir, esa es su esencia en cuanto sigue estando: no solo seguirá siendo indefinidamente perfectible, y en consecuencia siempre insuficiente y futura, sino que, al pertenecer al tiempo de la promesa, seguirá estando siempre, en cada uno de sus tiempos futuros, por venir; incluso cuando hay democracia, esta no existe, no está jamás presente, sigue siendo el tema de un concepto no presentable. ¿Es posible abrirse al “ven” de una cierta democracia que no sea ya un insulto a la amistad que hemos intentado pensar más allá del esquema homofraternal y falogocéntrico? ¿Cuándo estaremos preparados para una experiencia de la libertad y de la igualdad que haga la prueba respetuosa de esa amistad y que se ajusta por fin, justa más allá del derecho, es decir, que esté a la medida de su desmesura? ¡Oh, mis amigos demócratas ...! (Derrida, 1998, 338).

La política sin la ética puede ser ciega y la ética sin la política terriblemente ineficaz, sin manos. Encontrar una articulación dialéctica y constante entre ambas supone siempre un reto para el pensamiento y también para la acción humana. Porque la democracia en su sentido genuino y radical, la soberanía de los ciudadanos, el poder popular real, es fundamentalmente un horizonte abierto, una perspectiva de acción y construcción, y no

una realidad hecha y consolidada. La democracia siempre es una aspiración de futuro, un anhelo jamás satisfecho de implantación de la justicia.

7. Finalizando...

Me gustaría terminar con unos versos, que creo que indican bien el humus vital en el que surge una conciencia ética y su horizonte emancipador y nos incitan a pensar y a actuar con perspectiva y dinamismo emancipadores. Los primeros versos son de Gabriel Aresti (1995, 194-197), un poeta vasco muerto en plena juventud, que grita el deber sagrado de respetar la palabra humana, toda palabra humana, el pensamiento del hombre, para que pueda en libertad comprender el mundo y su propia existencia y rehacerlos:

Ez zazue tapa
gizonaren ahoa
Defiendi dadin.
Hainbeste bidegabe
egin zaio
azken ehun mila urte honetan...
Baina ez zazue,
baina ez zazue,
baina ez zazue,
ez zazue tapa
gizonaren ahoa.
Hicaz
balia dadin,
hicaz
zerbica dadin.
Honela kompreni
dezazuen
mundura.
Ez,
ez zazue tapa
gizonaren ahoa.

No le tapéis
la boca al hombre.
Que se defienda.
Se le ha hecho
tanta injusticia
en estos últimos cien mil años...
Pero no le tapéis,
pero no le tapéis,
pero no le tapéis,
no le tapéis
la boca al hombre
Para que se valga
de la palabra,
para que se sirva
de la palabra.
Para que así
comprendáis
para qué nace al mundo
No,
no le tapéis
la boca al hombre.

Los segundos son los versos de una célebre canción latinoamericana, escritos por León Gieco y cantados por Mercedes Sosa, y nos hablan de la solidaridad necesaria para desarrollar una conciencia y una praxis emancipadoras:

Solo le pido a Dios que el dolor no me sea indiferente,
que la reseca muerte no me encuentre, vacía y sola sin haber hecho lo
suficiente.

Solo le pido a Dios que lo injusto no me sea indiferente,
que no me abofeteen la otra mejilla, después de que una garra me arañó
esta suerte.

Solo le pido a Dios que la guerra no me sea indiferente, es un monstruo
grande y pisa fuerte toda la pobre inocencia de la gente.

Solo le pido a Dios que el engaño no me sea indiferente,
si un traidor puede más que unos cuantos, que esos cuantos no lo olvi-
den fácilmente.

Solo le pido a Dios que el futuro no me sea indiferente, desahuciado está
el que tiene que marcharse a vivir una cultura diferente.

Solo le pido a Dios que la guerra no me sea indiferente,
es un monstruo grande y pisa fuerte toda la pobre inocencia de la gente.

Los Defensores Universitarios debemos estar al servicio de todas las per-
sonas de la comunidad universitaria, para dar voz y expresión a sus quejas
y deseos y para contribuir a la solidaridad y la justicia en el ámbito univer-
sitario. Noble tarea en la que debemos esforzarnos con la ilusión de los que
mantienen en su corazón y en su mente la esperanza humana en una vida
digna para todos. Esta llama no la debemos dejar apagar en nuestra activi-
dad.

Bibliografía citada

AGUIRRE ORAÁ, J. M. (2013). “Pepelu, Defensor Universitario”. En AA. VV., *Recordando a Pepe-
lu*. Zaragoza: Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, pp. 89-95.

ARESTI, G. (1995). *Euskal Harria*. Donosti: Editorial Susa.

DERRIDA, J. (1998). *Políticas de la amistad*. Madrid: Trotta.

JUNCOSA, A. (1996). “Reflexiones sobre la figura y función del *Síndic de Greuges* a partir de
una experiencia personal”. Comunicación presentada al I Encuentro Estatal de Defen-
sores de la Comunidad Universitaria, Castellón, 19 y 20 de septiembre, 1996. Disponible
online: [http://cedu.es/images/otros_documentos/conferencias/Juncosa_1996_09.
pdf](http://cedu.es/images/otros_documentos/conferencias/Juncosa_1996_09.pdf) (último acceso: 1 de diciembre de 2017).

HABERMAS, J. (1985). *Perfiles filosófico-políticos*. Madrid: Taurus.

HABERMAS, J. (1988). *Ensayos políticos*. Barcelona: Península.

LADRIÈRE, J. (1977). *Les enjeux de la rationalité*. Paris: Aubier-Unesco.

LÓPEZ ARANGUREN, J. L. (1984). “Utopía y libertad”, *Revista de Occidente*, 33-34, pp. 27-36.

LÓPEZ ARANGUREN, J. L. (1996). *La democracia establecida*. En *Obras Completas*. Vol. 5. Madrid: Trotta.

MERLEAU-PONTY, M. (1964). *Signos*. Barcelona: Seix Barral.

ROJO SALGADO, A. Y GAMERO CASADO, E. (COORD.). (2012). “Mesa de trabajo 2. La defensoría universitaria como órgano necesario, tanto más en tiempos de crisis”, Conclusiones del XV Encuentro Estatal de Defensores Universitarios, Almería 19 a 21 de septiembre de 2012. Disponible online en: <http://cedu.es/images/encuentros/estatales/XVencuentro/15.mesa2.pdf> (último acceso 1 de diciembre de 2017).

Hacia un nuevo modelo de ayudas al estudio y financiación universitaria

Manuel Valdés Fernández
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

La composición social del estudiantado universitario español muestra una acusada infrarrepresentación de las clases bajas que la política de becas no ha logrado revertir. Menos aún será capaz de hacerlo tras la reforma del sistema de ayudas al estudio implementada a partir del curso 2012-2013 y mientras se mantenga una estructura lineal de precios públicos en la Universidad. Se antoja necesaria una nueva reforma que adapte el sistema de becas a las clases sociales cuyas decisiones educativas y rendimiento universitario se ven auténticamente condicionados por motivos económicos. Ello, junto a una nueva estructura de precios basada en la disponibilidad económica del estudiante y su familia, puede lograr una mayor participación de las clases bajas en la Universidad.

1. Qué es un sistema de becas

Los conceptos de beca y becario son términos enormemente connotados y polisémicos, refiriendo en el discurso público muy distintas realidades que trascienden la que aquí se pretende referir. Conviene siempre, por tanto, iniciar cualquier alocución sobre el sistema de becas con una definición clara de las ideas fundamentales que lo atañen. De acuerdo con el Real Decreto 1721/2007, por el que se estableció el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas, el sistema queda constituido por todas aquellas cantidades económicas concedidas a fin de matricularse o permanecer en el sistema reglado de enseñanza y distribuidas atendiendo criterios económicos y de rendimiento. Y becario será la condición de aquel que recibe una de estas ayudas.

Dicho sistema de becas tiene por objetivo, antes que cualquier otra cosa, compensar las desigualdades económicas entre los estudiantes, a fin de mejorar los niveles de eficiencia y equidad del sistema de enseñanza (Mediavilla, 2010). Nótese que, cuando el nivel de renta del hogar provoca la no culminación de cualquier nivel de estudios o su culminación con un

aprovechamiento por debajo del potencial, se presentan situaciones en que, primero, la inversión de recursos realizada por el sistema educativo desaprovecha el potencial del estudiante, lo que es claramente un gasto ineficiente, y, segundo, que afectan especialmente a aquellos hogares en que la disponibilidad económica es menor, contraviniendo así el principio de justicia social que debe regir el sistema de enseñanza.

No obstante, debe tenerse muy presente que el capital económico no es la única característica del origen social que condiciona el itinerario formativo de los estudiantes; esto es, que la disponibilidad de recursos económicos no es el único factor que provoca sesgos en el desempeño de los estudiantes en el medio escolar. El capital cultural, en sus múltiples operacionalizaciones y definiciones, se ha demostrado un predictor igualmente relevante de esos itinerarios formativos. Distintas investigaciones han abundado en el efecto que el capital cultural del hogar tiene tanto sobre el rendimiento académico del estudiante (Hernández & González, 2011; Scandurra, 2013; Andersen, & Nordli, 2012) como sobre el proceso de toma de decisión durante las transiciones entre niveles del sistema de enseñanza (Hillmert & Jacob, 2003; Bodovski, 2010; Ustrell, 2012). Téngase en cuenta, además, que la mayor parte de las ayudas del sistema de becas se concentran en la educación postobligatoria, momento para el cual el origen social ha ejercido ya buena parte de su efecto sobre el itinerario formativo de los estudiantes (Río Ruiz, 2014).

Así pues, la capacidad de cualquier sistema de becas para corregir las desigualdades de partida es siempre limitada, al haber variables relevantes sobre las que no actúa. Olvidar esa realidad lleva a exigir del sistema de becas resultados que no es capaz de producir. Pero eso no cambia la inequívoca vocación compensatoria del sistema, que queda garantizada a través de un criterio de reparto construido a partir de la necesidad económica de los solicitantes.

Sí puede decirse, en cambio, que a través del sistema de becas debiera asegurarse que nadie abandona o deja de matricularse en cualquier nivel del sistema educativo debido a razones económicas. En otras palabras, que los costes directos (costes asociados a la matriculación o permanencia en el sistema de enseñanza), indirectos (costes derivados del estudio como los gastos de transporte hasta el centro de enseñanza) y de oportunidad (las retribuciones económicas que dejan de obtenerse por la decisión de retrasar la incorporación al mercado de trabajo) ocasionados por el estudio no condicionan las decisiones educativas de los estudiantes o su desempeño una vez adoptada una decisión.

2. Cómo afecta el sistema de becas al rendimiento y decisiones de los estudiantes

Efectivamente, el sistema de becas tiene por objetivo evitar que los estudiantes tomen decisiones relativas a su matriculación o permanencia en cualquier nivel del sistema de enseñanza en función de la capacidad de su hogar para afrontar los costes directos, indirectos y de oportunidad asociados a los estudios postobligatorios. En clara relación con ello, también tiene por objetivo que el rendimiento académico de los estudiantes con rentas familiares más bajas no se vea mermado por esa menor disponibilidad de recursos. Diversas investigaciones llevadas a cabo tanto en la Educación Secundaria Superior (ESS) como en la educación universitaria han puesto de manifiesto el efecto que el sistema de becas puede tener sobre ambas cuestiones, revirtiendo situaciones que, de no corregirse, erosionarían la igualdad de oportunidades del sistema educativo.

Las investigaciones de Mediavilla (2010, 2013, 2014) muestran el potencial del sistema de becas como dinamizador del rendimiento durante la ESS y potenciador de la matriculación en estudios posteriores. Utilizando datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), implementa un diseño cuasi-experimental basado en la generación de un grupo de control (no becarios) a través de la técnica *Propensity Score Matching* con quienes comparar al grupo experimental (becarios). Mediavilla concluye que el hecho de disponer de una beca durante los estudios de Bachillerato y Grado Medio incrementa en más de un 20% las probabilidades de finalizar satisfactoriamente el nivel matriculado con respecto a sus compañeros no becarios. Asimismo, encuentra diferencias notables en el impacto de la beca en función del género y el origen social del becario. En el caso de las estudiantes becarias, el incremento de probabilidad de finalización de la ESS por el hecho de disponer de beca es tres veces el que caracteriza a los varones. Lo mismo observa para aquellos estudiantes cuyas madres presentan niveles formativos y laborales más bajos y que viven en hogares con una menor renta, aprovechando de nuevo más la ayuda que aquellos otros estudiantes también becarios que viven en hogares más acomodados (Mediavilla, 2013).

El estudio de Río y Jiménez (2015) sobre el programa de becas 6000, desarrollado en Andalucía y destinado a la ESS, apunta en la misma dirección. Si bien dichas ayudas requieren para su mantenimiento cumplir requisitos económicos notablemente más estrictos que el resto de becas, la investigación permite concluir que obtener una beca 6000 mejora tanto el rendimiento académico durante la ESS como las probabilidades de matriculación en estudios universitarios. Sin embargo, observan los autores que la probabilidad de matriculación en la propia ESS no se ve afectada por la existencia de dicho programa de becas, pues los estudiantes suelen cono-

cer de su existencia una vez han comenzado los estudios de Bachillerato o Formación Profesional.

Resultados similares se desprenden del análisis del sistema de becas universitario. El estudio de Ruesga y Heredero (2010) mostró el efecto positivo que tanto la condición de becario como la cuantía de la beca tienen sobre el rendimiento en la Universidad. Para ello se valieron de una muestra de estudiantes universitarios españoles constituida en dos rondas en los años 2003 y 2006 a fin de analizar la composición social de ese estudiantado y los efectos del sistema de becas sobre sus decisiones educativas y rendimiento. Para afrontar el problema de la endogeneidad entre la probabilidad de obtener una beca y el desempeño académico, los autores se valieron de un modelo con variable instrumental. Observaron que la cuantía de la beca era un predictor del rendimiento mucho más importante que la renta del hogar y que cualquier otra transferencia pública, siendo que, por cada 100 euros de aumento en la cuantía de la beca, el porcentaje de asignaturas aprobadas en primera convocatoria (indicador de rendimiento académico utilizado) aumentaba 4,5 puntos porcentuales. Es más, cuando la variable introducida era la condición de becario en lugar de la cuantía, el hecho de recibir una beca incrementaba el rendimiento 8,1 puntos porcentuales. Se ponen así de manifiesto los potenciales efectos positivos del sistema de becas en el nivel universitario, no ya solo sobre la decisión de matricularse finalmente en tales estudios, sino a la hora de mejorar el rendimiento y evitar situaciones de abandono.

Los resultados de De Pablos y Gil Izquierdo (2008) apuntan en la misma dirección usando datos de la ECV del año 2004 para analizar la demanda de estudios universitarios de la población española a través de un modelo probit. Muestran cómo, cuanto mayor sea la proporción que la subvención media en una CCAA representa sobre la renta de un hogar, mayor es el deseo de acceder a la Universidad de los miembros de ese hogar. Encuentran también un efecto significativo, aunque de menor magnitud, del importe de las becas sobre dicha decisión.

Conclusiones algo disonantes se obtienen tras el estudio de las hoy extintas becas salario, ayudas de mayor cuantía vinculadas a estrictos criterios de renta. El estudio de Berlanga et al. (2010) utilizando los datos de registro de los estudiantes de la Universidad de Barcelona (UB) puso de manifiesto que la condición de becario en esta modalidad no suponía incrementos significativos de rendimiento respecto a los compañeros que no disponían de beca salario. Sí observaron, en cambio, un incremento en la probabilidad de acceder a la educación universitaria para aquellos estudiantes que habían finalizado un Ciclo Formativo de Grado Superior que no se extendía a la vía del Bachillerato y la Prueba de Acceso a la Universidad (PAU). Téngase en cuenta, no obstante, que para estos estudiantes receptores de la

beca salario la cantidad dineraria recibida es condición *sine qua non* para su permanencia en la Universidad, de manera que ponen en marcha estrategias dirigidas a satisfacer los requisitos de mantenimiento de la beca que, en ocasiones, son contraproducentes a la hora de elevar la nota media de la carrera. Río (2014) ha estudiado las distintas estrategias desarrolladas por estudiantes universitarios receptores de ayudas públicas condicionadas al rendimiento, dando cuenta de la mayor importancia que tiene para dichos estudiantes no perder la beca por encima de obtener una calificación media más elevada. A la vez, no podrán poner en marcha otro tipo de estrategias, como la matriculación en un número menor de créditos, que sí están a disposición del estudiantado no becario (Berlanga et al., 2010). Pero no solo la condición de becario afecta al comportamiento de los estudiantes universitarios. Los estudiantes procedentes de clases sociales más bajas tienden a elegir carreras de menor dificultad, menor precio y, pensando en las ya extintas titulaciones de primer y segundo ciclo, de menor duración (Elias y Daza, 2014; Ruesga y Heredero, 2010). Y más allá de la probabilidad de matriculación y el logro académico, estudios cualitativos ponen en valor la capacidad del sistema de becas para la gestión del estrés emocional de los estudiantes de clases sociales más bajas. La decisión de prolongar su itinerario formativo matriculándose en estudios universitarios supone, para los hijos de familias de clase obrera, sentimientos de culpa y deuda por no insertarse profesionalmente y aportar económicamente al hogar (Río, 2014).

Finalmente, a nivel internacional son muchos los estudios dedicados a los llamados programas de transferencias de rentas condicionadas, que consisten en ayudas económicas que exigen determinado comportamiento por parte del estudiante receptor a fin de mantener la beca, como una asistencia mínima al aula o unos determinados resultados académicos al finalizar el año. De dichos estudios se desprende la capacidad de tales programas para prolongar la vida escolar de los estudiantes y retrasar su inserción en el mercado de trabajo, evitando repeticiones de curso y situaciones de abandono e incrementando el logro educativo en los niveles secundarios. Se muestra, además, su capacidad para aumentar, en algunos casos de forma notable, la matriculación en estudios posteriores, si bien la mayor parte de estos efectos positivos ocurren en países en desarrollo y no tanto al ser implementados en países desarrollados (Slavin, 2010).

3. El sistema universitario de ayudas al estudio en España

A fin de que el sistema de becas sea capaz de producir los mencionados resultados en los niveles no obligatorios y, en último término, favorecer la equidad y eficiencia global del sistema de enseñanza, debe estar adecuadamente configurado y dotado de recursos.

El diseño del sistema de becas español se ha ido modificando a lo largo de los años, si bien no es posible hablar propiamente de un sistema público de ayudas al estudio anterior al año 1983. Con la promulgación del RD 2298/1983 se asientan las bases de un sistema que, progresivamente, fue aumentando sus niveles dotación y cobertura, quedando configurado a partir de un criterio de reparto basado en la concurrencia competitiva entre los solicitantes. Dicho principio suponía que la satisfacción de las condiciones de la ayuda no significaba su inmediata adjudicación, sino que, en función de la disponibilidad presupuestaria, más o menos estudiantes se convertían en beneficiarios del sistema. De acuerdo con los datos de Mohamed (2015), el sistema creció hasta el año 1996, momento en que se inicia un periodo de atonía e incluso decrecimiento que se prolonga hasta el año 2004.

El sistema de becas recibió un nuevo impulso con la promulgación de la Ley 24/2005 (LRIP), aboliéndose el principio de concurrencia competitiva y pasando a considerar la beca como un derecho de todo aquel estudiante que satisficiera un conjunto de requisitos de renta y rendimiento. La nueva forma del sistema quedó consolidada a través del RD 1721/2007, que profundizaba la descentralización competencial del modelo de ayudas al estudio permitiendo que las CCAA participasen en la distribución de las becas. Todo ello a la vez que el porcentaje de estudiantes beneficiarios, la cuantía media de las ayudas y el gasto en becas en relación al total de gasto educativo seguían aumentando (Mohamed, 2015).

El sistema fue sustancialmente modificado a través del RD 609/2013, reforma anticipada por el Real Decreto-ley 14/2012 que permitió su aplicación ya durante el curso académico 2012-2013. La beca quedaba ahora dividida en dos partes. Una primera parte fija, a la que el estudiante tenía derecho una vez satisfechos los criterios de renta y rendimiento fijados. Y una segunda parte variable con nuevos criterios de rendimiento cuya cuantía dependía de la nota media y renta del estudiante y, lo que es más importante, del número de estudiantes solicitantes, lo que en la práctica suponía recuperar el principio de concurrencia competitiva. La introducción de una cuantía variable provoca, del lado de la Administración, un mayor control del presupuesto final dedicado a becas, en tanto que, una vez repartidas las cuantías fijas, es el montante restante hasta la cantidad presupuestada el que se distribuye en la forma de cuantías variables. A ello se añade el endurecimiento de los criterios académicos exigidos para la solicitud de la beca, que ha provocado un descenso en el número de estudiantes universitarios becarios (Hernández Armenteros y Pérez Días, 2014).

Actualmente, y de acuerdo con los datos del Ministerio de Educación Cultura y Deporte para el curso académico 2013-2014, un total de 322.753 estudiantes son beneficiarios del sistema de becas, lo que supone una tasa

de cobertura del 24,6% que aumenta al 38,4% si se consideran únicamente los estudiantes de nuevo ingreso (MECD, 2016).

Comparada con nuestro entorno internacional, la cobertura del sistema de ayudas al estudio en España puede considerarse baja (Gráfico 1). Según los datos de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, la tasa de cobertura del curso 2014-2015 en España se situó en el 27%, muy lejos de países como Dinamarca, Finlandia u Holanda (CRUE, 2016). No obstante, cualquier comparación de las tasas de cobertura entre distintos sistemas universitarios debe tomar en consideración el distinto modelo de financiación que les caracterice, la composición social del estudiantado, el formato de las ayudas (becas o préstamos) y su cuantía media.

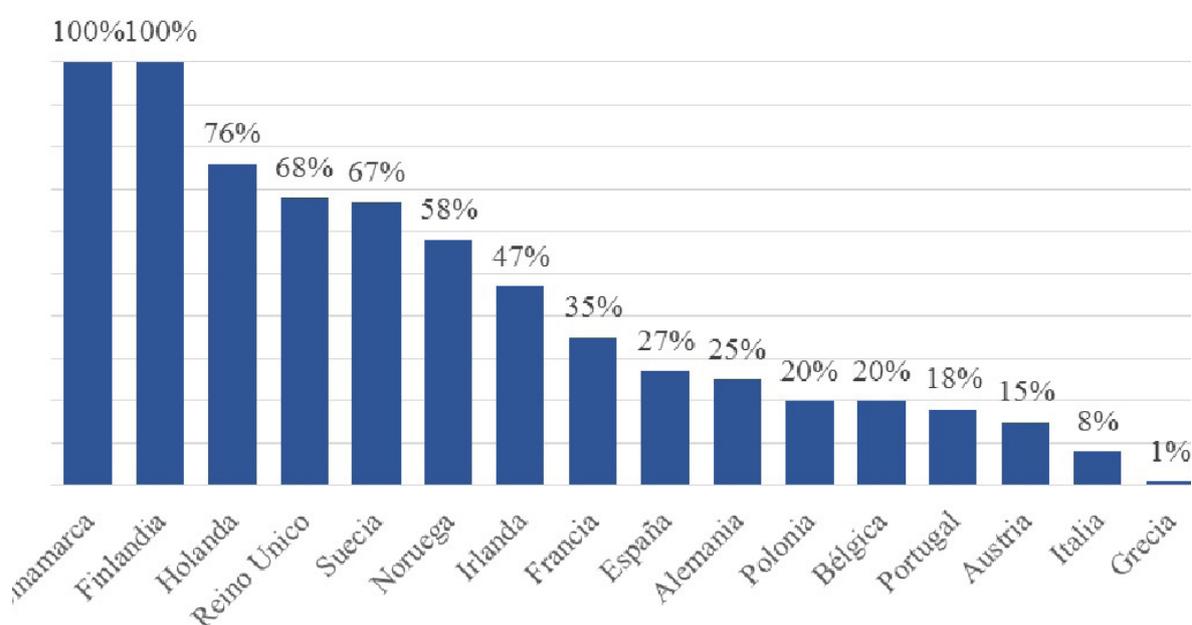


Gráfico 1. Porcentaje de estudiantes universitarios que reciben ayudas para el estudio en el curso 2014-2015. Fuente: CRUE, 2016.

Al respecto de la tasa de cobertura en nuestro país, Pérez Esparrells y Morales (2014) observan una correlación negativa significativa y fuerte entre los niveles de renta per cápita de las distintas Comunidades y el porcentaje de población universitaria receptor de una beca en cada una de ellas. Se puede afirmar, por tanto, que el reparto de las ayudas tiende a distribuirse siguiendo criterios de necesidad económica que se adaptan adecuadamente a las características de las distintas regiones de nuestro país; efecto que podría verse favorecido por una mayor descentralización del sistema.

En relación a la composición de las becas, de los 322.753 estudiantes beneficiarios en el curso académico 2013-2014, una quinta parte recibió únicamente la exención de tasas correspondientes a la matriculación, la denominada beca matrícula; y las otras cuatro quintas partes recibieron,

además, la beca económica, cantidad dineraria compuesta por las partes fija y variable antes descritas. Todo ello supuso un gasto público en el sistema de becas de 803.244.716 euros (un 0,08% del PIB del año 2013). Proporción que, como señalan distintos estudios, está por debajo de la media internacional, siendo que, además, entre los años 2000 y 2010 la diferencia entre España y la OCDE ha pasado de 0,16 puntos porcentuales a 0,20; es decir, nos hemos alejado de la media internacional (Mohamed, 2015).

	Estudiantes solo con beca matrícula		Estudiantes con beca matrícula y beca económica		
	Número de beneficiarios	Importe concedido	Número de beneficiarios	Importe concedido	
		Beca matrícula		Beca matrícula	Beca económica
Grado	57.514	775 €	240.488	789 €	2.093 €
Máster	572	1.228 €	15.321	1.430 €	2.004 €

Tabla 4. Distribución del presupuesto en ayudas al estudio durante el curso académico 2013-2014. Fuente: Elaboración propia a partir de MECD, 2016.



Gráfico 2. Número de Beneficiarios e importe dedicado al sistema de becas universitarias. Fuente: Elaboración propia a partir de MECD, 2007-2016.

Del total de gasto en el sistema universitario de becas y el número de beneficiarios se obtiene la cuantía media de las ayudas, que para el curso 2013-2014 se situó en 2.489 euros. No obstante, dicha media presenta notables diferencias en función del nivel universitario matriculado y de si el estudiante recibió únicamente la beca matrícula o si recibió, además, la beca económica (Tabla 4). Cuando solo se obtiene la beca económica (19,3% de los beneficiarios), la cuantía media asciende a 775 euros en el caso de los Grados y a 1.228 euros para los Máster. Al recibir ambas cuantías (80,7% de los beneficiarios), las medias ascienden a 2.882 euros en Grado y a 3.434 euros en los Máster. Finalmente, tomando en consideración solo el dinero efectivamente desembolsado por la AGE hacia los universitarios y no las exenciones de tasas (dinero que deja de ingresar pero no abona), en el curso académico 2013-2014 se distribuyeron 534.061.256 euros entre un total de 255.809 beneficiarios. Es decir, la cuantía media efectivamente ingresada por aquellos estudiantes que, más allá de dejar de abonar las tasas reciben una cantidad dineraria, es de 2.088 euros de media.

A fin de apreciar la evolución del sistema de becas, y utilizando las publicaciones del MECD sobre el sistema universitario de los últimos diez años, hemos elaborado un gráfico (Gráfico 2) en el que se observa el número de beneficiarios del sistema de becas, el volumen total de recursos económicos dedicados a sufragar el sistema y la cuantía media de las becas a lo largo del tiempo. Como puede apreciarse, desde el curso académico 2005-2006 tanto la cuantía media de las becas como la dotación presupuestaria crecieron de forma sostenida, acompañadas de un más leve crecimiento del número de beneficiarios del sistema. A partir del curso académico 2012-2013, con la puesta en marcha del nuevo modelo de becas, la dotación presupuestaria se reduce de forma drástica, y solo la estabilización en el crecimiento del número de becarios evitó un desplome aún mayor de la cuantía media de las becas: entre el curso 2011-2012 y el curso 2013-2014 se perdieron 704 euros por beca concedida.

4. La composición social del estudiantado universitario

Lo cierto es que, como se apuntaba algo más arriba, alrededor de uno de cada cuatro estudiantes universitarios recibe una beca de la AGE. Ya se decía que valorar la tasa de cobertura exige de algo más que la mera comparación internacional, pues está íntimamente ligada a las distintas características del sistema universitario en su conjunto.

De entre todas ellas, quizás la más importante sea la composición social del estudiantado matriculado en la Universidad, pues las becas se reparten atendiendo criterios de necesidad económica. En función de lo restrictivos o flexibles que sean tales criterios la tasa de cobertura variará notablemente.

Ahora bien, una vez establecido el umbral por debajo del cual se considera pertinente un apoyo económico, es la composición social del estudiantado universitario la que determina cuántos estudiantes son finalmente receptores de la ayuda. Obsérvese que, si los estudiantes por debajo del nivel de renta fijado tendiesen a no ir a la Universidad, el sistema de becas repartiría menos ayudas simplemente porque hay menos estudiantes que la requieren. Y si, a fin de incrementar la tasa de cobertura pero ante la imposibilidad de que más estudiantes de clases medias-bajas y bajas opten por cursar estudios universitarios, se decidiese flexibilizar los criterios económicos que dan acceso a las ayudas, el sistema terminaría por repartir el presupuesto de becas entre clases sociales cuyas decisiones educativas y rendimiento académico no se ven tan afectados por la mayor disponibilidad de recursos económicos a que da lugar la beca. Examinemos el caso de España.

El sistema de acceso y reparto de las ayudas en nuestro país se estructura a través del establecimiento de distintos umbrales de renta, cuyo número y cuantía se han modificado con la sucesión legislativa descrita en el epígrafe anterior. Los distintos umbrales fijan las condiciones económicas que dan acceso a las diferentes partidas de que se componga la ayuda (o sencillamente la cuantía final de la misma), mientras que el último umbral puede considerarse expresivo de la capacidad económica de un hogar por debajo de la cual se considera necesario apoyar económicamente al estudiante. El cálculo de la renta del hogar tiene en consideración las retribuciones salariales de los miembros del hogar y el valor catastral de sus propiedades excluida la vivienda habitual, estableciendo umbrales diferentes en función del número de miembros que compongan el hogar. La más reciente modificación de los umbrales de renta fue realizada a través del RD 609/2013, fijando su número en tres (Tabla 2).

	Umbral 1	Umbral 2	Umbral 3
Familias de 1 miembro	3.771 €	13.236 €	14.112 €
Familias de 2 miembros	7.278 €	22.594 €	24.089 €
Familias de 3 miembros	10.606 €	30.668 €	32.697 €
Familias de 4 miembros	13.909 €	36.421 €	38.831 €
Familias de 5 miembros	17.206 €	40.708 €	43.402 €
Familias de 6 miembros	20.430 €	43.945 €	46.853 €
Familias de 7 miembros	23.580 €	47.146 €	50.267 €
Familias de 8 miembros	26.660 €	50.333 €	53.665 €

Tabla 5. Umbrales de renta para la distribución de las becas generales universitarias.

Fuente: MECD.

En el mismo RD 609/2013 quedaron fijadas las distintas cuantías de que se compondrá finalmente la beca, estableciéndose las siguientes modalidades:

- Cuantía fija ligada a la renta: 1500 €.
- Cuantía fija ligada a la residencia: un máximo de 1500 € en caso de acreditar la necesidad de residir fuera del domicilio familiar por motivo de los estudios universitarios matriculados.
- Cuantía variable, con un importe mínimo de 60€.
- Beca matrícula.

En función del umbral de renta en que se encuadre al estudiante, este optará a unas u otras de ellas. Para aquellos solicitantes con una renta inferior al primer umbral, las cuatro modalidades estarán disponibles. Si su renta se sitúa entre los umbrales 1 y 2, optará solo a las cuantías b), c) y d). Y en el caso de no superar el tercer umbral, solo obtendrá la beca matrícula.

Se observa por tanto la importancia de la composición social del estudiantado universitario, en tanto que determina tanto la cobertura del sistema como el presupuesto final dedicado a sufragarlo. Y sobre las diferencias en el acceso a la Universidad por clase social en España distintos estudios coinciden en la misma conclusión: las clases sociales medias-bajas y bajas están infrarrepresentadas dentro del estudiantado universitario.

El ya mencionado estudio de Ruesga y Heredero (2010) apunta en esa dirección. Según ambos autores, el nivel medio de recursos económicos anuales de los hogares de los estudiantes que cursan estudios universitarios es un 28% superior que el nivel económico medio de las familias españolas. Téngase en cuenta que en dicha comparación se contrastan las familias de los universitarios con el conjunto de familias españolas, esto es, el primer conjunto está incluido en el segundo. De compararse las familias con hijos universitarios con las familias sin hijos universitarios, esa diferencia del 28% sería aún mayor. Aún sin eso, los hallazgos les valen para afirmar que:

Se observa una clara segmentación en el acceso a la Universidad española, de carácter regresivo, primando a los estudiantes con origen familiar más acomodado económicamente, que se acentúa en el caso de las Universidades Privadas (Ruesga y Heredero, 2010, 25).

Conclusiones similares obtienen al comparar el nivel de estudios de los padres universitarios con el característico de la población general. En el caso de las madres de estudiantes universitarios, el 30,5% ha obtenido un título universitario en el pasado, mientras que entre la población general femenina ese porcentaje asciende al 9,5%. Igual ocurre con los padres de

estudiantes universitarios, quienes han finalizado estudios universitarios en el 36,7% de los casos cuando en la población general masculina han hecho lo propio el 13,5%. El sesgo en el acceso a la Universidad parece claro tanto en lo que toca al capital económico como al capital cultural del hogar del estudiante.

El estudio de Elías y Pérez (2014), con datos de las Universidades de Barcelona (UB) y Autónoma de Barcelona (UAB), muestra resultados muy similares. Analizan las decisiones sobre el acceso a la Universidad y la titulación finalmente seleccionada en función del origen social, mostrando la preferencia de las clases trabajadoras por carreras de menor duración (las antiguas Diplomaturas) y sus estrategias de compatibilización del tiempo de estudio con la participación en el mercado de trabajo. Encuentran un descenso del 9% en el número de estudiantes con padres de perfiles formativos bajos tras la implantación del Plan Bolonia que relacionan con ambas cuestiones, pues la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) alargó la duración mínima de los estudios universitarios a cuatro años y pasó a exigir una mayor presencia física del estudiante en el aula. La investigación de De Pablos y Gil Izquierdo (2008) arroja de nuevo resultados semejantes. Utilizando la proporción que los precios universitarios representan sobre la renta del hogar, muestran el efecto que las tasas tienen sobre la demanda de educación universitaria. Evidencian cómo, ante una estructura de precios universitarios no dependiente de la renta, menores niveles de poder adquisitivo en el hogar tienen un impacto muy negativo sobre el deseo de acceder a la Universidad.

Por evitar extenderme demasiado, basta apuntar que investigaciones en los niveles previos a la universidad muestran idénticos sesgos en función del origen social en la construcción de la expectativa formativa, esto es, el nivel máximo de estudios que el estudiante espera completar (Elías & Pérez, 2017). Parece lógico que, si los estudiantes durante la escolarización obligatoria tienden a imaginar su futuro postobligatorio de forma diferencial en función del capital económico y cultural de sus hogares, la composición final del estudiantado universitario se ve notablemente afectada. Y en último término, que se consoliden así barreras que dificulten los procesos de movilidad social ascendente de las clases trabajadoras. Conforme a los estudios de Martínez Celorrio (2013), la reproducción social de las clases altas en España se ve favorecida por los niveles de fracaso escolar (que afecta más a las clases bajas y medias-bajas), un modelo de financiación universitaria no dependiente de la renta y una política de becas modesta comparada con nuestro entorno.

A la luz de estos resultados, la tasa de cobertura del 27% en el curso 2014-2015, que en la comparación internacional se mostraba muy baja, debe entenderse como el resultado de una notable infrarrepresentación de

las clases populares en la Universidad y no el efecto ni de un reducido presupuesto para becas (aunque sea, en efecto, un presupuesto reducido) ni de unos umbrales de renta demasiado restrictivos. Por lo primero, recuérdese que todos los estudiantes que satisfacen los criterios económicos y de rendimiento obtienen la ayuda al ser esta considerada un derecho, definiéndose el presupuesto finalmente ejecutado en función de las solicitudes beneficiarias (al menos en las cuantías fijas) y no al revés. En cuanto a los umbrales de renta, y tomando como referencia un hogar de cuatro miembros (según datos del Instituto Nacional de Estadística la mayor proporción de españoles vive en este tipo de hogares con un 28,2%), todos los estudiantes universitarios con una renta familiar anual menor a 38.831 € tienen garantizado el derecho a la ayuda una vez cumplidas las exigencias de rendimiento. Y de acuerdo con los datos de la ECV publicados por el Instituto Nacional de Estadística, en el año 2013 la renta media nacional de un hogar de 4 miembros fue de 35.752€ (Tabla 3).

	Umbral 3	Renta media nacional
Hogar de 1 miembro	14.112 €	15.187 €
Hogar de 2 miembros	24.089 €	26.058 €
Hogar de 3 miembros	32.697 €	31.104 €
Hogar de 4 miembros	38.831 €	35.752 €

Tabla 6. Comparación de los umbrales 3 de renta y la renta media nacional por tamaño de hogar. Fuente: Elaboración propia a partir de RD 609/2013 y ECV (Base 2013).

Según datos de Hernández Armenteros y Pérez Díaz (2014), el 65,6% de los hogares españoles con hijos en edad universitaria presentaron un nivel de renta inferior a los 38.831 € que dan acceso a las ayudas. Luego, no parece que el límite sea demasiado restrictivo y penalice a las clases medias-bajas y bajas, pues es incluso superior al nivel de renta característico del hogar medio español. El Gráfico 3 refuerza esa tesis, observándose la notable evolución que se produjo entre los años 2001 y 2008 en el umbral de acceso a las ayudas al estudio para un hogar de cuatro miembros, llegando a casi a duplicar ese límite acreditativo de la necesidad de apoyo económico. Ese impulso sirvió para que el umbral de acceso al sistema de ayudas al estudio superara la renta media de los hogares españoles. El inicio de la crisis económica y la política de restricción presupuestaria han mantenido estable ese último umbral en los actuales 38.831 €. Los datos apuntan, por tanto, hacia una progresiva flexibilización de los requisitos de renta del sistema de becas, llevando la distribución de las ayudas hacia clases sociales con una disponibilidad de renta por encima de la media nacional.

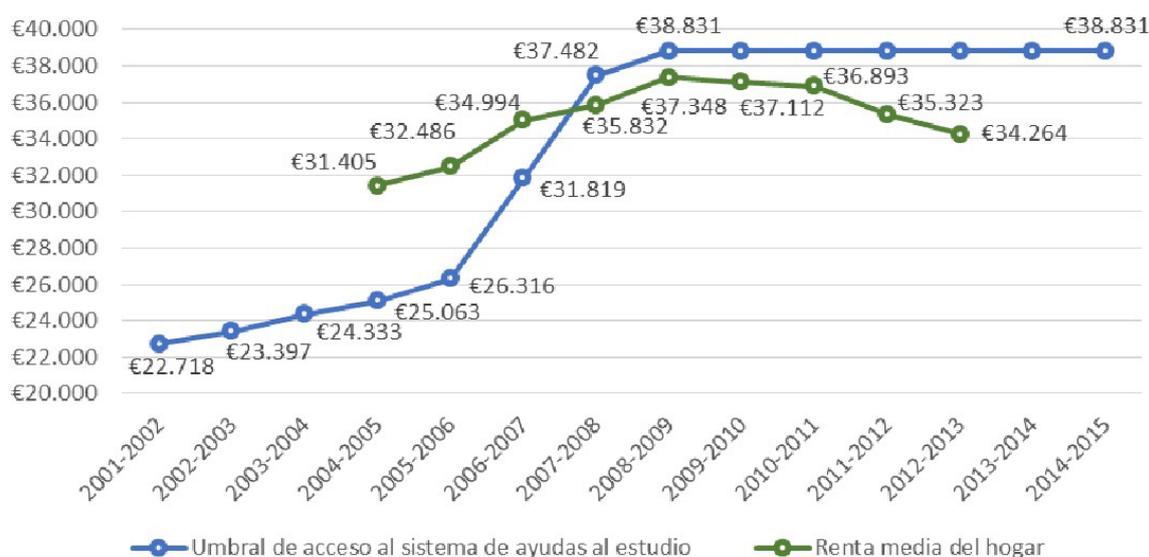


Gráfico 3. Último umbral establecido para el acceso a las ayudas al estudio de la AGE y renta media para hogares de cuatro miembros. Fuente: Elaboración propia a partir de las convocatorias de becas de los años 2001-2014 y la ECV (Base 2004).

Más allá del acceso a la ayuda, la distribución de los solicitantes adjudicatarios de beca en función del tramo de renta en que fueron ubicados es también muy reveladora. Como puede observarse en el Gráfico 4, el tramo de renta con una mayor proporción de beneficiarios es el segundo, acumulando un 52,7% del total de estudiantes con beca. Nótese, además, que el tercer umbral acumula el 2,2% de los adjudicatarios, quienes accederán únicamente a la exención de tasas. Pero, si se recuerda la Tabla 1, el 19,3% de los beneficiarios del sistema habían recibido únicamente la beca matrícula. La diferencia entre ambos porcentajes se nutre de todos aquellos estudiantes pertenecientes al umbral 2 de renta que no satisficieron los criterios académicos para optar a la cuantía variable pero sí los necesarios para la beca matrícula.

En total, y dada la escasa diferencia cuantitativa entre los umbrales segundo y tercero, puede decirse que el 45,1% de estudiantes en el primer umbral es complementado por un 54,9% de estudiantes becarios por encima de dicho límite. Es decir, que más de la mitad del estudiantado universitario becado pertenece a un hogar con una renta que, de componerse de cuatro miembros, oscila entre 13.909 € y 38.831 €. Y si bien para el límite inferior parece plenamente justificada la necesidad de apoyo económico, el límite superior puede ser considerado como generoso dada la distribución de rentas de nuestro país.

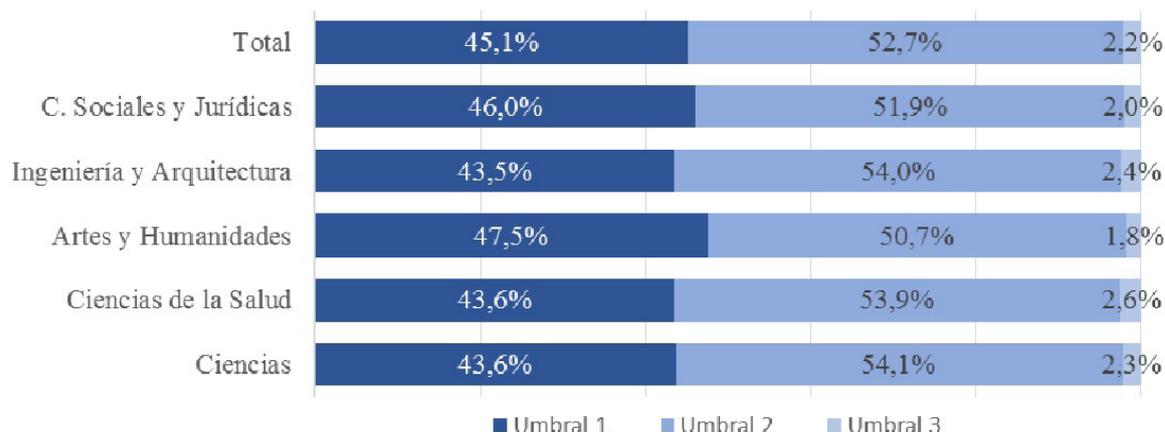


Gráfico 4. Distribución de los beneficiarios del sistema de becas por umbral de renta. Fuente: MECD, 2016.

Pareciera, en conclusión, que el progresivo, aunque lento aumento de las tasas de cobertura en España ha tenido más que ver con el establecimiento de umbrales de renta que trascienden la habitual disponibilidad económica de las clases trabajadoras que con un aumento de la presencia de estas últimas en la Universidad. Y como resultado, que una parte significativa del presupuesto destinado a becas se dirija a un estudiantado, el perteneciente a hogares con niveles de renta alrededor de la media nacional, cuyas decisiones educativas y rendimiento no se ven tan condicionados por la mayor disponibilidad de recursos a que da lugar la beca.

Y en la misma línea, la cuantía media de las becas podría considerarse suficiente para estudiantes de clases medias-bajas y medias para quienes un pequeño apoyo económico mensual que cubra ciertos costes indirectos es capaz de desencadenar los efectos positivos descritos anteriormente. Pero en ningún caso podrán esas cuantías, de forma generalizada, disuadir a un potencial estudiante de clase baja de insertarse profesionalmente ante una situación de acusada necesidad económica. Recuérdese que la cantidad media efectivamente ingresada por aquellos beneficiarios del sistema de becas que obtienen una cantidad dineraria una vez eximidos del pago de las tasas es de 2.088 € al año, es decir, 174 € al mes. Esa cuantía, una cuarta parte del Salario Mínimo Interprofesional neto, es claramente insuficiente a la hora de cubrir los costes de oportunidad asociados a la matriculación en estudios universitarios, es decir, las retribuciones salariales que el estudiante deja de ganar en el mercado de trabajo.

5. Un modelo alternativo de financiación universitaria y de ayudas al estudio

Tras todo lo dicho, no parece descabellado plantear la necesidad de una reforma del sistema de becas dirigida a incrementar la probabilidad de acceso de las clases más bajas a la Universidad. Dicha reforma no puede tener lugar, sin embargo, ajena a la estructura de financiación del sistema universitario en su conjunto, cuya necesaria redefinición es también un punto común en la literatura académica (De Pablos & Gil Izquierdo, 2008; Hernández Armenteros & Pérez García, 2011; Pérez Díaz & Hernández Armenteros, 2013; Gil Izquierdo & Carta, 2014; Hernández Armenteros & Pérez García, 2014).

Las universidades españolas disponen, fundamentalmente, de tres mecanismos de financiación para el mantenimiento de su actividad. El primero de ellos lo constituyen los precios por crédito matriculado asumidos por los estudiantes o cubiertos a través de las becas matrícula. La segunda vía de financiación deviene de las subvenciones públicas, las cuáles cubren alrededor de tres cuartas partes del coste real de los estudios. Y la tercera incluye todos aquellos ingresos provenientes de las distintas actividades de formación, investigación y transferencia llevadas a cabo por las Universidades, así como aquellos otros derivados de estrategias de *fundraising* que en nuestro país desempeñan un papel residual (Pérez Esparrells, 2013).

En relación a los precios de matrícula de la Universidad española, el Real Decreto-ley 14/2012 impulsó una reforma de gran calado que ha provocado notables incrementos en la proporción de la financiación universitaria asumida por los estudiantes y sus familias. Con el nuevo modelo, las Comunidades Autónomas tienen libertad para fijar el precio final del crédito entre un 15% y un 25% del coste real de los estudios, lo que ha provocado una fuerte disparidad en los precios públicos universitarios entre las distintas Comunidades Autónomas (Escardíbul et al., 2014; Hernández Armenteros & Pérez Díaz, 2015). Disparidad que, por otra parte, ya había comenzado a agudizarse desde la adaptación al EEES y que afecta a la igualdad de acceso entre estudiantes de distintas regiones a lo largo del país (Escardíbul et al., 2014). Sin embargo, ese significativo aumento de los precios de matrícula no ha evitado que entre los años 2008 y 2013 el volumen de ingresos por operaciones no financieras de las universidades españolas se redujera en un 11,38%, lo que pone de manifiesto el notable descenso de la subvención pública del sistema universitario (Hernández Armenteros & Pérez García, 2015). Pese a todo, la mayor parte del coste real de los estudios universitarios sigue siendo asumida por la Administración, rasgo característico del modelo de financiación universitario típico en Europa Continental donde es habitual una subvención pública superior al 75% del coste total (Pérez Díaz & Hernández Armenteros, 2013).

El estudiantado universitario español queda así dividido en dos grupos: aquellos estudiantes que denominamos becarios y cuyo coste de estudios es asumido íntegramente por el Estado, y aquellos otros no beneficiarios del sistema de becas para los que la subvención cubre tres cuartas partes del coste. El sistema, así definido, termina por ser regresivo en su conjunto (Gil Izquierdo y Carta, 2014), pues la estructura de precios públicos no depende de la capacidad económica del hogar del estudiante y la renta solo interviene a la hora de determinar si se recibe una ayuda al estudio, en cuyo caso se abona un precio de cero euros. Esta disfunción, muy relevante en lo que toca al acceso de las clases bajas a la Universidad, provoca la injerencia del sistema de becas en lo que debiera ser una política de precios universitarios dependiente de la renta. Al establecerse las tasas de matrícula de forma ajena al poder adquisitivo de los hogares, el sistema de becas trata de corregir, sin lograrlo, la regresividad del sistema a través de las becas matrícula.

Distintas investigaciones han insistido en la necesidad de una reforma del modelo de financiación de la Universidad española que permita no solo la suficiencia de recursos con que desempeñar su actividad, sino que también incentive la participación de las clases bajas en los niveles universitarios. De Pablos y Gil Izquierdo (2008) muestran el potencial efecto de un conjunto de reformas relativas a la financiación universitaria y el sistema de becas sobre el deseo de acudir a la Universidad de la población española de entre 17 y 25 años. Para ello, modelizan la demanda de estudios universitarios a partir de datos de la ECV de 2004, aplicando después distintas microsimulaciones que permiten determinar el impacto en términos de probabilidad de acceso a la Universidad de cuatro situaciones hipotéticas: la elevación de las tasas universitarias en un 20% (que, por sí misma, desincentiva el acceso a la Universidad), la elevación de la subvención pública de cada estudiante en un idéntico 20%, el incremento de la cobertura del sistema de becas y el aumento de la cuantía de las ayudas al estudio (medidas que, por sí mismas, incentivan el acceso a la Universidad). Aplicadas todas de forma conjunta, y dada la función de demanda estimada, se observaría un incremento del 8% en el número de nuevos estudiantes universitarios, aumento que favorecería especialmente a aquellos estudiantes de hogares más desfavorecidos.

Hernández Armenteros y Pérez García (2011, 2015) realizan una propuesta de reforma diferente. Observan que, entre los años 1996 y 2010, la parte privada de la financiación de estudios universitarios, esto es, la asumida por los estudiantes y sus familias, no ha dejado de disminuir en relación a la subvención pública en nuestro país. En opinión de ambos autores, el sistema debería recuperar aquellos niveles de financiación privada, pero haciendo depender los precios públicos de la renta del hogar del estudiante y penalizando las segundas y terceras matrículas también de acuerdo con

la capacidad económica familiar. La mayor disponibilidad de recursos así generada debiera dirigirse a la financiación de un sistema de ayudas al estudio con una mayor cobertura de becas de gran cuantía para incrementar los niveles de equidad y becas de transporte, residencia y movilidad que favorezcan la eficiencia del sistema. En conjunto, argumentan, la reforma favorecería fundamentalmente a las clases trabajadoras, quienes verían disminuir los precios a abonar por la matriculación y podrían recurrir a un sistema de becas donde las ayudas permiten afrontar de forma solvente los costes indirectos y de oportunidad asociados la continuación de estudios.

También por una estructura no lineal del sistema de precios universitarios abogan Gil Izquierdo y Carta (2014), quienes proponen una fórmula de financiación alternativa describiendo los casos catalán e italiano. El primero de ellos no es, en sí mismo, un modelo de financiación, pues no es competencia autonómica la determinación de la estructura de precios públicos universitaria. De hecho, Cataluña fue la Comunidad Autónoma que registró mayores incrementos en el precio de matrícula en Grado como resultado de la promulgación del ya mencionado Real Decreto-ley 14/2012, con un 80% de subida tanto en la experimentalidad máxima como en la mínima (Escardíbul et al., 2014). Pasó así a convertirse en la Comunidad Autónoma con los precios de matrícula más elevados del país, haciendo que Medicina en Barcelona costase 1.620 € más que en Andalucía o que los estudios de Historia fueran 924 € más caros que en Galicia (Hernández Armenteros & Pérez García, 2014).

	Tramo 0	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 5	Tramo 6
Familias de 1 miembro	14.112	14.112	16.065	17.017	17.968	21.775	Rentas superiores
Familias de 2 miembros	24.089	24.089	27.573	29.345	31.119	38.211	
Familias de 3 miembros	32.697	32.697	36.187	37.354	38.523	43.195	
Familias de 4 miembros	38.831	38.831	42.554	43.520	44.485	48.349	
Familias de 5 miembros	43.402	43.402	47.450	48.416	49.381	53.245	
Familias de 6 miembros	46.853	46.853	51.146	52.112	53.077	56.945	
Familias de 7 miembros	50.267	50.267	54.802	55.768	56.733	60.597	
Familias de 8 miembros	53.665	53.665	58.441	59.407	60.372	64.236	

Tabla 5. Umbrales de renta en euros para la distribución de las becas generales universitarias. Fuente: MECD.

A la vez que ese significativo aumento de los precios de matrícula, Cataluña puso en marcha las llamadas becas Equitat, a través de las cuáles les es reembolsado a los estudiantes una parte del precio abonado dependiendo de la renta de su hogar, y que logran reducir el precio final entre un 10% y un 50% (Escardíbul et al., 2014). Para ello se establecen seis tramos de ren-

ta que, de nuevo en función del tamaño del hogar y del llamado coeficiente de estructura docente, fijan la cantidad a abonar a cada estudiante. Como puede observarse comparando la Tabla 5 con la Tabla 2, el primer umbral de renta (tramo 0) se inicia allí donde lo deja el último umbral de las becas del MECD. De hecho, los tramos 0 y 1 se fijan en la misma cantidad económica, reservando el primero de ellos para aquellos estudiantes beneficiarios del sistema de becas nacionales y el tramo 1 para aquellos otros que, satisfaciendo los criterios económicos, no cumplieron los de rendimiento y no obtuvieron la ayuda.

Las becas Equitat funcionan por tanto como un elemento corrector que introduce un criterio de renta en la estructura de precios característica del modelo español, pero constituyen más una solución parcial producto de la actual distribución competencial entre Estado y CCAA que una auténtica alternativa eficiente que aplicar al conjunto del país. Téngase en cuenta que el estudiante debe solicitar la beca Equitat, lo que introduce un procedimiento que solo llevaron a cabo en el curso 2012-2013 el 13,14% de los estudiantes matriculados (Gil Izquierdo y Carta, 2014). A pesar de ello, son una clara muestra de la voluntad de incorporar al modelo de financiación universitaria español criterios de renta que promuevan el acceso de clases más desfavorecidas a la Universidad.

El modelo italiano sí es, en cambio, un auténtico sistema nacional de precios públicos universitarios construido a partir de la capacidad económica de los estudiantes. Para una descripción más detallada del mismo puede recurrirse a Gil Izquierdo y Carta (2014), pero el sistema funciona básicamente a través del denominado Indicador de la Situación Económica Equivalente (ISEE), determinado anualmente y calculado a través de las rentas del hogar y el 20% de su patrimonio. La información necesaria para su elaboración es proporcionada en la Declaración Sustitutiva Única, y una vez establecido es empleado tanto en la determinación de los precios universitarios como en otro tipo de prestaciones sociales. El ISEE permite determinar el tramo de renta al que pertenece el hogar del estudiante, y en función de este se calcula la contribución estudiantil que termina configurando el precio a abonar por la matriculación; cálculo para el que las universidades italianas gozan de una notable autonomía.

Se establece así un modelo de financiación en función de la renta *a priori* y no *a posteriori* como el caso catalán. Sistema que, manteniendo lo demás constante, contribuye notablemente a la equidad en el acceso a la Universidad y que evita la necesidad de hacer intervenir el sistema de becas en la fijación de los precios de matrícula, esto es, en la corrección de la distinta capacidad de las familias para hacer frente a los costes directos asociados a la matriculación en estudios universitarios. El sistema de ayudas al estudio queda así reservado para hacer frente a aquellas situaciones en que un estu-

dante no puede asumir los costes indirectos y de oportunidad, misión para la cual la dotación media de la beca debe superar notablemente el estándar actual. No obstante, la última reforma del sistema de becas no apunta en esa dirección pues, como se observó en el Gráfico 2, la cuantía media de las ayudas al estudio cayó 704 € por beneficiario entre los años 2011 y 2013, y sustituyó las denominadas becas salario por la cuantía fija ligada a la renta a la que optan los estudiantes en el primer umbral.

Las becas salario nacieron con la intención precisamente de favorecer la entrada de los grupos sociales más desfavorecidos a los niveles universitarios en el contexto generado por la adaptación al EEES. El RD 1721/2007 contemplaba un complemento compensatorio en las becas de la AGE, que bajo el nuevo marco del RD 922/2009 y a partir del curso 2009/2010 pasó a denominarse beca salario. La dotación inicial de las ayudas se estableció en 2.816 €, pero a fin de convertirse en una auténtica renta de sustitución se planeó incrementar la cuantía de las ayudas hasta los 6.500-7.000 € anuales y redefinir los umbrales de renta para el acceso a las mismas a fin de aumentar su cobertura (Berlanga et al., 2013). Sin embargo, antes de ser sustituidas por la beca fija ligada a la renta las becas salario habían alcanzado una cuantía de solo 3.500 €. En términos de cobertura, y para el curso 2010/2011, la beca salario fue concedida a 32.850 estudiantes, lo que supuso el 8,14% del total de estudiantes adjudicatarios. Y en cuanto al presupuesto dedicado a sufragarlas, las becas supusieron un desembolso de 114.975.000 €, lo que sobre el total ejecutado en becas en el curso académico 2010/2011 representó el 14,25%. No parece que, ni siquiera tras la decidida apuesta por las becas salario, las ayudas de mayor cuantía supusieran una proporción mayoritaria ni del número de becas finalmente concedido ni del presupuesto destinado a sufragarlas. Y a este respecto solo recordar que, como se dijo al comienzo del presente artículo, el sistema de becas tiene precisamente por objeto modificar las decisiones educativas de aquellas clases sociales que, por su menor disponibilidad económica, difícilmente pueden acceder a la Universidad en ausencia de la ayuda. El esfuerzo presupuestario no parece conducirse en esa dirección.

Las nuevas ayudas dirigidas a hogares con rentas muy bajas presentan una dotación muy inferior a las becas salario (1.500 €, un 43% menor), estando ahora vinculadas además al cumplimiento de más exigentes criterios de rendimiento. Debe decirse que el establecimiento de dichos requisitos de aprovechamiento académico no responde a ningún criterio de eficiencia y sí al deseo de adelgazar el gasto público en el sistema de becas. Téngase en cuenta que, según datos de la CRUE, mientras que un estudiante becario consigue graduarse en un tiempo medio de 5,2 años, el estudiante no becario lo hace en 7,14 años (Hernández Armenteros y Pérez García, 2014). No parece lógico ampararse en la eficiencia al exigir mayores esfuerzos

académicos precisamente a aquellos estudiantes que utilizan los servicios universitarios durante un menor tiempo. Piénsese que, además, para los hogares que serían adjudicatarios económicamente de la cuantía fija ligada a la renta, la ayuda es condición imprescindible para su permanencia en la Universidad, y su no renovación significa, indefectiblemente, el abandono. La mayor exigencia académica en términos de mantenimiento de la beca se convierte así en una elevación del rendimiento mínimo para la permanencia en la Universidad, aspecto que, antes que cualquier otra cosa, es un grave atentado contra la igualdad de oportunidades.

Conclusión

A lo largo del artículo se ha pretendido ofrecer una definición clara del sistema de ayudas al estudio, de la propia noción de beca y de la condición de becario, reflejando el potencial de las ayudas a la hora de incentivar tanto las decisiones educativas de los estudiantes de clases menos favorecidas como su rendimiento académico. Dicha evidencia ponía de manifiesto la importancia de una adecuada configuración y dotación del sistema de becas para lograr que la composición social de los distintos niveles postobligatorios sea representativa de aquella que caracteriza a la población general. En tanto que, como se expuso, las clases menos favorecidas se hallan infrarrepresentadas en la Universidad española, no parece que el sistema de becas esté logrando cumplir ese objetivo de forma plena. Sí decíamos, no obstante, que exigir que el sistema de ayudas al estudio, por sí mismo, sea capaz de revertir enteramente esa situación es una aspiración quimérica, pues hay variables muy relevantes sobre las que no actúa.

España ha alcanzado unos niveles de cobertura relativamente bajos, haciendo parte del sistema de becas a uno de cada cuatro universitarios. Se ha argumentado, no obstante, que dicha proporción no es sino el resultado de la infrarrepresentación de las clases populares en la Universidad, cuya persistencia ha obligado a incrementar de forma progresiva los umbrales de renta que dan acceso al sistema por encima de la capacidad adquisitiva media de los hogares españoles. Así se ha logrado aumentar la tasa de cobertura hasta los niveles actuales, abriendo el sistema a clases sociales cuyas decisiones educativas y rendimiento académico se ven menos influenciados por la mayor disponibilidad económica que supone la beca y, a cambio, dejando de financiar de forma suficiente las ayudas dirigidas a las clases sociales más bajas.

Es ese un camino que debe desandarse, pues el sistema de ayudas al estudio no tiene por objetivo el reparto del presupuesto de becas entre el mayor número de estudiantes posible, sino incentivar la matriculación en estudios superiores de aquellos estudiantes susceptibles de ser convencidos por

medio de la subvención económica dada la menor disponibilidad de renta que caracteriza su hogar.

El sistema de becas debe repensarse. Deben redefinirse los criterios económicos de acceso a las ayudas, haciéndolos auténticamente representativos de la capacidad económica en la que la beca puede desempeñar su papel. En el corto plazo eso significa, seguro, una reducción de la tasa de cobertura del sistema. A medio y largo plazo, en cambio, se daría lugar a un modelo de becas de gran cuantía que permitan afrontar de forma solvente los costes indirectos y de oportunidad del estudio, lo que, sin lugar a dudas, incrementará la participación de las clases bajas en la Universidad haciendo de nuevo crecer los niveles de cobertura. No será el sistema de becas capaz de lograr ese objetivo solo.

La reforma del sistema de ayudas al estudio debe formar parte de una estrategia más amplia orientada a afrontar el efecto del origen social en el itinerario formativo de los estudiantes españoles, involucrando acciones y medidas que se inicien durante la educación básica y a las que otros programas, como las ayudas al estudio, den continuidad en los niveles postobligatorios.

A la vez, el modelo de financiación universitaria debe asumir como objetivo propio el incentivo de la participación de las clases más humildes en la Universidad. Para ello debe abandonar el tradicional modelo lineal de precios de matrícula, por regresivo, y diseñar un mecanismo de contribución que tenga en cuenta el nivel de renta de los hogares. De esta forma, aquellos estudiantes que saldrían del sistema de becas se verían beneficiados por la nueva estructura de precios, y quienes disponen de un mayor poder adquisitivo contribuirán a la financiación del sistema universitaria de acuerdo con su capacidad económica. Como resultado desaparecerían las becas matrícula, racionalizando el sistema sin injerencias de las ayudas al estudio en el precio abonado por los estudiantes. En cualquier caso, el incremento del volumen de recursos privados derivados de la reforma por la mayor contribución de los hogares de mayor renta no debiera derivar en una rebaja de la subvención pública destinada a los niveles universitarios, pues en ningún caso está en el ánimo de la propuesta que aquí se plantea el contribuir a la política de restricción presupuestaria de los últimos años en España. Sí significaría, en cambio, una mayor disponibilidad financiera de las universidades españolas con que afrontar su actividad, de la que se beneficiarían en especial las clases más humildes de nuestro país.

Legislación citada

LRIP

Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 277, 19 de noviembre de 2005, pp. 37846 a 37868.

Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado.[Disposición derogada]. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 205, 27 de agosto de 1983, pp. 23578 a 23580

Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 15, 17 de enero de 2008, pp. 3496 a 3507.

Real Decreto 922/2009, de 29 de mayo, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio del Ministerio de Educación para el curso 2009-2010. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 131, 30 de mayo de 2009, pp. 45311 a 45323

Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 185, 3 de agosto de 2013, pp. 56700 a 56721.

Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 96, 21 de abril de 2012, pp. 30977 a 30984.

Bibliografía

ANDERSEN, P. & NORDLI, M. (2012). "Class and cultural capital. The case of class inequality in educational performance", *European Sociological Review*, 28(5), pp. 607-621.

BERLANGA, V., FIGUERA, P. & PONS-FARNALS, E. (2013). "Incidencia de la beca salario: Impacto, perfil y rendimiento de los estudiantes", *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, RELIEVE, 19(2), pp. 1-15.

BODOVSKI, K. (2010). "Parental practices and educational achievement: social class, race, and habitus", *British Journal of Sociology of Education*, 31(2), pp. 139-156.

- CONFERENCIA DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS, CRUE (2016). *La Universidad Española en cifras, 2014/2015*. Madrid: CRUE.
- ELIAS ANDREU, M. & DAZA PÉREZ, L. (2014) “Sistema de becas y equidad participativa en la Universidad”, *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 7(1), pp. 233-251.
- ELIAS ANDREU, M. & DAZA PÉREZ, L. (2017) “¿Cómo deciden los jóvenes la transición a la educación postobligatoria? Diferencias entre centros públicos y privados-concertados” *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 10 (1), pp. 5-22.
- ESCARDÍBUL, J. O., PÉREZ ESPARRELLS, C., MORALES, S. & DE LA TORRE, E. (2014). “Precios de matrícula en las enseñanzas universitarias por Comunidades Autónomas (1992-2013): un análisis antes y después del Espacio Europeo de Educación Superior”, Comunicación presentada al XXI Encuentro de Economía Pública, Girona.
- GIL IZQUIERDO, M & CARTA, F. (2014). “Una alternativa progresiva a la estructura lineal de precios públicos en la financiación del sistema universitario en España”, *Estudios de Economía Aplicada*, 32(3), pp. 1097-1116.
- HERNÁNDEZ, E. & GONZÁLEZ, M. J. (2011). “Modelo de ecuación estructural que evalúa las relaciones entre el estatus cultural y económico del estudiante y el logro educativo”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 13(2), pp. 188-203.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. & PÉREZ GARCÍA, J. A. (2011). “La financiación universitaria española. Nuevas perspectivas en un horizonte de austeridad y compromiso social”. En *Nuevas perspectivas para la financiación y el gobierno de las Universidades*, Fundación Europea Sociedad y Educación (eds). Madrid. pp. 15-56.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. & PÉREZ GARCÍA, J. A. (2014). Crisis fiscal, finanzas universitarias y equidad contributiva. Una reformulación del modelo de financiación de los usuarios de servicios educativos universitarios, Cuaderno de Trabajo 7. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. & PÉREZ GARCÍA, J. A. (2015). “La financiación universitaria como instrumento dinamizador de cambio en la universidad pública española”, *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 18(1), pp. 19-96.
- HILLMERT, S & JACOB, M. (2003). “Social inequality in higher education: is vocational training a pathway leading to or away from university?” *European Sociological Review*, 19(3), pp. 319-334.
- MARTÍNEZ CELORRIO, X. (2013). “Tendencias de movilidad y reproducción social por la educación en España”, *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 6(1), pp. 32-48.

- MEDIAVILLA, M. (2010). “Las becas y ayudas al estudio como elemento determinante de la continuidad escolar en el nivel secundario post-obligatorio. Un análisis de sensibilidad a partir de la aplicación del Propensity Score Matching”. En: Mancebón-Torrubia, D. Ximénez-de-Embún, J. Gómez-Sancho y G. Giménez Esteban, ed., *Investigaciones de Economía de la Educación Volumen 5*, pp. 565-582.
- MEDIAVILLA, M. (2013). “Heterogeneidad en el impacto de la política de becas en la escolaridad secundaria postobligatoria en España: un análisis por subgrupos poblacionales”, *Estudios de Economía*, 40(1), pp. 97-120.
- MEDIAVILLA, M. (2014). “¿Son efectivas las becas en España? Una evaluación de impacto para el nivel secundario post-obligatorio”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7(1), pp. 121-139.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, MECD. (2016). *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2015-2016*. Madrid: Subdirección General de Documentación y Publicaciones.
- MOHAMED VÁZQUEZ, R. (2015). “Las ayudas al estudio en la enseñanza superior: una visión comparada entre España y la OCDE”, *Ars Iuris Salmanticensis*, 3, pp. 125-148.
- DE PABLOS ESCOBAR, L. & GIL IZQUIERDO, M. (2008). “Análisis de la incidencia de reformas en el sistema de financiación de la educación universitaria en España a partir de un modelo de comportamiento”, *Hacienda Pública Española*, 184(1), pp. 117-152.
- PÉREZ ESPARRELLS, C. & MORALES, S. (2014). “Las becas y ayudas al estudio en la educación no universitaria en España. Diagnóstico desde la perspectiva regional y propuestas de mejora”, *Revista de Educación*, 366, pp. 87-112.
- PÉREZ GARCÍA, J. A. & HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (2013). *Instrumentos para una financiación eficaz de las universidades, Cuaderno de Trabajo 5*. Madrid: Fundación Europea Sociedad y Educación.
- RÍO RUIZ, M. A. (2014). “Efectos de la conversión en becario y consecuencias de la reforma del sistema de becas entre universitarios de clase obrera”, *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 7(2), pp. 468-487.
- RÍO RUIZ, M. A. & JIMÉNEZ RODRIGO, M. J. (2015). “Políticas de transferencias de rentas condicionadas a la educación en España. El programa de becas 6000”, *Gestión y Política Pública*, 24(2), pp. 377-416.

RUESGA BENITO, S. & HEREDERO DE PABLOS, M. I. (2010). *Igualdad en el acceso y la estancia en la universidad en España*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

SCANDURRA, R. (2013). “La persistente influencia del origen social sobre la desigualdad de resultados. Una aproximación multi-nivel a partir de PISA 2009”, *Revista de la Asociación de Sociología de Educación*, 6(2), pp. 389-407.

SLAVIN, R. E. (2010). “Can financial incentives enhance educational outcomes? Evidence from international experiments”, *Educational Research Review*, 5, pp. 68-80.

USTRELL, M. (2012). “La vía profesional-superior disminuye la desigualdad social en el acceso al sistema universitario”, *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 5(1), pp. 75-90.

Sobre los colaboradores



JOSÉ MARÍA AGUIRRE ORAÁ

Exdefensor de la Universidad de La Rioja

José M.^a Aguirre Oraá fue profesor de Filosofía Moral en la Universidad de La Rioja entre 1996 y 2017. Fue profesor de Filosofía en la Facultad de Teología de Vitoria, donde se licenció en 1995. En la Universidad de Lovaina (Bélgica), estudió Filosofía, doctorándose en 1990.

Es autor de *La philosophie en Amerique Latine* (Lovaina, Ciaco, 1986), *Pensamiento crítico, ética y Absoluto* (Vitoria, Eset, 1990), *Filosofía: historia y presente* (Vitoria, Eset, 1993), *Raison critique ou raison herméneutique? Une analyse de la controverse entre Habermas et Gadamer* (París, Cerf, 1998), *Filosofía española de los siglos XIX y XX*, (Logroño, Fundación Universidad de La Rioja, 2001) y *Pluralismo y tolerancia. Un desafío a las sociedades liberales* (Logroño, Claridad, 2004).

Desempeñó el cargo de Defensor Universitario entre 2011 y 2015. Fue, además, miembro de la comisión ejecutiva de la CEDU.



CARLOS MARÍA ALCOVER

Exdefensor de la Universidad Rey Juan Carlos

Carlos María Alcover es Licenciado y Doctor en Psicología Social por la Universidad Complutense de Madrid. Desde 1998 pertenece a la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, donde es catedrático de Psicología Social (Psicología del Trabajo y de las Organizaciones).

Fue Defensor Universitario en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid entre 2003 y 2014.



AGUSTÍ CERRILLO MARTÍNEZ

Defensor de la Universitat Oberta de Catalunya

Profesor Catedrático de Derecho administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya. Ha sido Director de los Estudios de Derecho y Ciencia Política (2008-2013) y director del Programa de Derecho (2006-2008) de la misma universidad. Fue nombrado Defensor Universitario en 2014.

Doctor en Derecho por la Universitat de Barcelona (2003) y licenciado en Derecho por la Universitat de Barcelona (1994) y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona (1996).

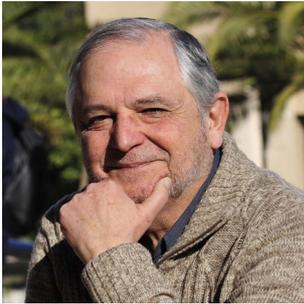
Ha publicado diversos trabajos en materia de transparencia, administración electrónica, integridad en la contratación pública, prevención de la corrupción en las administraciones públicas y gobernanza y Derecho administrativo.



EDUARDO GAMERO CASADO

Exdefensor de las Universidades de Huelva y Pablo de Olavide

Es catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Pablo de Olavide. Ha sido Defensor en esa misma Universidad y en la de Huelva. Autor de nueve monografías y director de otras diez, entre las que aquí cabe destacar el *Tratado de procedimiento administrativo común* (2017) y *Mediación para conflictos de personal en el sector público* (2006). Entre sus docenas de capítulos de libro y artículos científicos también ha publicado trabajos sobre estas temáticas.



JOSÉ PALAZÓN

Defensor de la Universidad de Murcia

Licenciado en Ciencias Químicas en 1973 y Doctor en 1985. Trabajó en la enseñanza no universitaria (FP en SANJE) y en la industria de pinturas (Dupont de Nemours) antes de incorporarme a la Universidad de Murcia en 1979 como ayudante. Desde 1987, es profesor titular de Química Inorgánica.

Participó en el Claustro constituyente de la Universidad de Murcia, en la comisión de elaboración de los Estatutos y en su primer Consejo Social y Junta de Gobierno. En 1987, fue elegido presidente de la primera Junta de Personal Docente e Investigador (PDI) de su universidad. Formó parte del Equipo Federal de PDI de CC.OO. y entre 2002 y 2009 fue miembro de la Secretaría de Universidad de CC.OO., participando en las Mesas Sectoriales de Negociación (estatuto del becario, acreditación y acceso del PDI, evaluación de la ANECA para acreditaciones, reforma de la LOU, Estatuto del PDI,...).

En 2009 fue elegido como Defensor del Universitario y fue reelegido en 2013 para otros cuatro años. Desde 2013 hasta 2015, fue miembro de la Comisión Ejecutiva de la Conferencia Estatal de Defensores Universitarios (CEDU) y desde 2015 hasta 2017 su Presidente. También soy miembro de la REDDU (Red de Defensores de los Derechos Universitarios) de México, de la Comisión Ejecutiva de la ENOHE (European Network of Ombudsman in Higher Education) y de la Comisión Coordinadora de la RIDU (Red Iberoamericana de Defensorías Universitarias).



ARGIMIRO ROJO SALGADO

Defensor de la Universitat Oberta de Catalunya

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Vigo (UV); en donde, además, ha dirigido por un periodo de ocho años el Departamento de Sociología, Ciencia Política y Filosofía. Titular del Módulo Jean Monnet “The federal theory and the proces of european political integration”.

Cursó estudios de ciencia política y de sociología en la Universidad Complutense (Madrid), y de federalismo en el C.U. d’Etudes Fédéralistes (Aosta, Italia); y su actividad investigadora, desarrollada en diversos centros universitarios europeos (principalmente en Bélgica, Francia e Italia), se ha centrado preferentemente en temas relacionados con el fenómeno regional-autonómico, el federalismo, las relaciones entre la Unión Europea y las regiones, el proceso de construcción europea y, por último, el futuro del Estado y la gobernanza global.

Entre sus publicaciones destacan: La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela; La exigencia de participación regional en la Unión Europea, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones, Editorial Dykinson, Madrid; Globalización, integración mundial y federalismo, Revista de Estudios Políticos, Madrid; Movilización regional y emergencia de un sistema de gobernanza multinivel en la Unión Europea, Septem Ediciones, Oviedo, (con J. M. Ruano et al.). Su última publicación es Multiconstitucionalismo e multigobierno: Estados e rexións na Unión Europea, Publicaciones de la Cátedra Jean Monnet, Santiago de Compostela, 2005.



MANUEL VALDÉS FERNÁNDEZ

Universidad Complutense de Madrid

Graduado en Ciencias Políticas y en Sociología por la Universidad Carlos III de Madrid. Realizó el Máster en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales: Innovaciones y Aplicaciones en la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado para el Centro Nacional de Medicina Tropical, perteneciente al Instituto de Salud Carlos III, y para el Instituto Nacional de Estadística, participando en la elaboración de las Estadísticas de Producción Editorial y de Financiación y Gasto de la Enseñanza Privada en España. Actualmente es Investigador en Formación para la Universidad Complutense de Madrid.



cedu

Conferencia Estatal
de Defensores Universitarios