

EL PRINCIPIO DE “BUENA ADMINISTRACIÓN” Y LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA INCLUSIVA

Liliana Ronconi* y Guillermo Treacy** (UNPAZ)

Contacto: lmronconi@gmail.com, guillermotreacy@derecho.uba.ar

Introducción

El derecho a la educación impone obligaciones claras a los Estados. En materia de educación universitaria esas obligaciones consisten, por un lado, en la creación y sostenimiento de establecimientos educativos. Por otro, en garantizar la permanencia dentro de esos establecimientos. Como todo derecho requiere ser gozado en condiciones de igualdad real (art. 75, incs. 19 y 23 de la Constitución Nacional). Este es el gran desafío que enfrenta hoy el sistema educativo y, en especial en Argentina, la universidad (Ezcurra, 2011). Es necesario tener presente que más allá de la cercanía, gratuidad y otras políticas de inclusión que se realizan en y desde la universidad, el objetivo de inclusión puede resultar truncado si no es acompañado de un procedimiento administrativo acorde. En este contexto aparece el procedimiento administrativo como un elemento que puede disuadir o facilitar el acceso y permanencia en el sistema educativo, en especial en el ámbito universitario. Así, el ingreso y la permanencia dentro de la universidad no solo requiere “revisitar” la relación docente-alumno/a, sino principalmente las relaciones de los diferentes actores con el sistema administrativo. Este es el objeto de estudio de este trabajo.¹

* Profesora Adjunta Regular de Derechos Humanos, UNPAZ.

** Profesor Titular de Derecho Administrativo, UNPAZ.

1 Este trabajo muestra los primeros resultados producto de la investigación realizada en el marco del proyecto de investigación orientado al desarrollo local de la UNPAZ: “El procedimiento administrativo como favorecedor de la educación universitaria inclusiva”, Programación SeCyT 2015-2016, bajo la dirección de Guillermo Treacy y la codirección de Liliana Ronconi. El equipo de trabajo estuvo integrado por los/a abogados/a Noelia Garone, Walter Lara Correa, Dante Amoroso, Juan Gavaldá y José Luis López Castiñeira y las estudiantes Margarita Nicoliche y Lorena Yaquettes.

Nuestra hipótesis sostiene que *la educación universitaria inclusiva no solo debe atender a la accesibilidad al sistema y/o a la excelencia académica sino también a la permanencia dentro del sistema educativo. Por esto, el principio de “buena administración” en la administración universitaria es un determinante clave para crear y sostener un proyecto educativo universitario inclusivo.* Partimos del siguiente marco teórico:

1. La educación es un derecho humano que debe ser gozado en condiciones de igualdad real más allá de la obligatoriedad, la educación es un derecho² que debe gozarse en condiciones de igualdad. Tanto el derecho constitucional como el derecho internacional de los derechos humanos fijan hoy una pauta más robusta de lo que debe entenderse por igualdad. En una primera concepción, la igualdad puede ser entendida como simple ausencia de discriminación (igualdad como no discriminación). Lo que exige es la evaluación de las razones (o sinrazones) del legislador o autoridad respectiva para establecer determinado criterio de distinción (sexo-género/nacionalidad). Si no existen razones más o menos suficientes, la norma o práctica se declara inconstitucional y deja de aplicarse al caso concreto. Pero además, desde una concepción más robusta, la igualdad puede ser entendida no solo como ausencia de discriminación arbitraria, sino también como el reconocimiento de la existencia de ciertos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, respecto de los cuales el Estado asume obligaciones bien concretas. En este sentido, por ejemplo, respecto de las mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad (art. 75, inc. 23 de la Constitución). Se reconoce que en estos casos no alcanza con no discriminar, ya que se trata de grupos que requieren de políticas concretas de parte del Estado para gozar efectivamente de sus derechos. Ya no se trata de la igualdad entre iguales y la ausencia de discriminaciones arbitrarias o irrazonables, sino que el mandato implica garantizar la igualdad real de oportunidades para los sectores más desaventajados (Saba, 2012; Treacy, 2014). La igualdad real de oportunidades implica entonces realizar acciones positivas (reparadoras y/o transformadoras [Fraser, 2006]) a favor de ciertos sectores que han sido históricamente postergados. Estas pueden ser de lo más variadas, pero en educación básicamente deben buscar garantizar el ingreso y permanencia en el sistema educativo, como asimismo garantizar ciertas condiciones en el egreso.³

En lo que corresponde a la **educación universitaria**, y conforme la normativa internacional y nacional, si bien, no necesariamente debe ser garantizada para todos/as (a diferencia de lo que sucede con la educación básica), es necesario que se garantice en condiciones de igualdad real.⁴ ¿Qué implica la igualdad real en la enseñanza universitaria? En Argentina existe una fuerte presencia de la educación pública universitaria, que es gratuita. ¿Se garantiza de esta manera la igualdad real de oportunidades? ¿Es suficiente la gratuidad para garantizar el acceso y permanencia en la educación universitaria? Las respuestas negativas se imponen. Los factores que influyen son varios: lejanía de los centros de estudio, costos de transporte y materiales de estudio, condiciones de la educación previa, entre otras.

2 Sobre las diferencias entre la educación como derecho y como servicio público Véase Scioscioli (2015).

3 Para mayor amplitud, véase Ronconi (2016).

4 La educación superior (universitaria) hasta no hace muchos años seguía siendo reservada para las elites. Actualmente, se habla de la educación universitaria como un derecho (UNESCO, 1998).

Esto ha llevado a que en los últimos años exista una expansión del Sistema Universitario Público Nacional, creándose, en los últimos años, más de cinco universidades nacionales,⁵ y se han ampliado, asimismo, las carreras que se dictan. Esta expansión de la educación superior, específicamente de las universidades nacionales en sectores estratégicos tiene como objetivo cumplir con el mandato de igualdad real de oportunidades (art. 75, inc. 18 y 19 de la CN) en lo que respecta al acceso a la educación universitaria. En este sentido, un claro objetivo de estas universidades es lograr la inclusión social de ciertos sectores que se veían imposibilitados por distintas causas (lejanía, tiempo, costos económicos, entre otras cuestiones) de acceder a la educación universitaria.⁶ Sin embargo, la mera creación de universidades en sectores estratégicos resulta insuficiente si no va acompañada de otras políticas de sostenimiento. Este dato resulta de especial relevancia en el contexto de estas nuevas universidades, y en especial, en la UNPAZ. Es necesario tener presente que estas universidades se caracterizan por recibir estudiantes que, en su mayoría, son la primera generación de la familia en acceder a formación de nivel superior. Asimismo, en muchos casos, es quizá también el primer encuentro con el sistema público que tienen en forma sistemática. Esta cuestión, no debe pasarse por alto si el objetivo que se busca con estas universidades es la “inclusión social”. Así, la cuestión no se refiere solo a la calidad académica (Camilloni, 2010), sino principalmente a garantizar que lo que sucede dentro de estos establecimientos, las prácticas cotidianas, no impidan u obstaculicen el acceso y permanencia en el sistema.

2. El procedimiento administrativo y el derecho a la “buena administración” como derecho emergente

El procedimiento administrativo puede pensarse como la serie, sucesión o secuencia de actos que, dirigida a la satisfacción inmediata del bien común o interés legítimo, constituye el elemento ordenador, regulador y sistematizador del desenvolvimiento de la función administrativa del Estado (Comadira et al, 2013: 1135). Este procedimiento viene acusando en forma creciente el impacto de los instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 75, inc. 22 de la CN), cuyo efecto directo en nuestro derecho interno está fuera de discusión y obligan a repensar las reglas que lo rigen en función de un acabado respeto por los derechos de los administrados, aunque armonizándolo con el interés público que toda actuación de una entidad pública debe perseguir.⁷

Así, desde hace un tiempo se comienza a hablar del derecho a la buena administración. En este sentido, el principio de “buena administración” se origina en el derecho de la Unión Europea como exigencia del Estado de Derecho. Una buena conceptualización puede partir del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que establece el derecho de todas las personas a que se traten sus asuntos imparcial y equitativamente,

5 En los últimos años se crearon más de cinco universidades nacionales, entre ellas las siguientes: la Arturo Jauretche, en Florencio Varela; la del Oeste, en Merlo; la de José C. Paz; la de Avellaneda y la de Moreno.

6 La creación de estas nuevas universidades se complementó con distintas políticas de ayuda económica: AUH, PROGRESAR, etc. mediante las cuales el Estado buscó garantizar el acceso a la educación.

7 Recientemente varios autores han abordado la problemática del impacto de los tratados de derechos humanos en nuestro derecho público. Con referencia al procedimiento administrativo, véase Treacy (2012).

y dentro de un plazo razonable. En particular, la norma señalada incluye como contenidos de este derecho los siguientes: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

En rigor, este principio puede derivarse de disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En un plano más general, aparece en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Thea, 2013). Aunque el precepto parece referido a la actuación judicial, existen buenas razones, a partir de la jurisprudencia de la Corte,⁸ para postular que estos derechos son extensibles al procedimiento que lleva adelante la administración pública en cualquier orden, inclusive el universitario.

Desde luego, el principio (o el derecho) a una buena administración no está ausente en nuestro derecho: por lo pronto, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos prevé entre sus principios el de celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites (art. 1, inc. b). Tampoco es ajeno a este principio la regla de publicidad de las normas administrativas (art. 11), ni el debido proceso adjetivo (art. 1, inc. f), ni la motivación de los actos administrativos (art. 7, inc. e).

Algunos resultados obtenidos al momento

El principio de “buena administración” en el ámbito universitario: la situación de la UNPAZ

La UNPAZ se creó en el año 2009 como fruto de este proceso de expansión de los ámbitos universitarios enmarcándose en una política de Estado destinada a lograr la inclusión social en el ámbito universitario. Su localización responde también a este objetivo de expansión y democratización del ingreso a la universidad. J. C. Paz es una localidad ubicada en el noroeste de la provincia de Buenos Aires, siendo una de las más pobres del Conurbano bonaerense. La Universidad recibe estudiantes de diversos partidos cercanos (como San Miguel, Moreno, Malvinas Argentinas).

En general, la mayoría de los/as estudiantes son personas adultas que no tuvieron oportunidad de continuar sus estudios luego de terminada la escuela secundaria por la falta de oferta en la zona y la imposibilidad de solventar los costos de asistir a otros espacios. Además, se caracteriza por ser este, en su mayoría, el primer acercamiento que tiene la población con el ámbito universitario. Proviene de familias no universitarias, siendo en su mayoría trabajadores/as asalariados/as y/o amas de casa. Muchos de sus estudiantes, son los/as primeros/

⁸ En efecto, en el precedente “Losicer” (Fallos 335:1126) el Alto Tribunal consideró que la garantía del plazo razonable era aplicable en un procedimiento administrativo de carácter sancionador.

as de sus familias que ingresan a la universidad y/o que tienen una relación sistemática con el sistema público. De esta manera, la creación de la UNPAZ en este contexto no es un hecho aislado sino que respondió a una política de Estado que buscó jerarquizar la educación superior en forma estratégica a fin de promover la igualdad de oportunidades.

Más allá de la posibilidad de ingreso, existen diversas situaciones que los estudiantes pueden atravesar a lo largo de su vida universitaria, desde el ingreso, la inscripción a cursos de su carrera, las vicisitudes en su desarrollo (pérdida de regularidad, reincorporación), las situaciones especiales (alumnos con capacidades diferentes, alumnas embarazadas). Estas situaciones se canalizan a través de peticiones, dando origen a un trámite administrativo. Frente a tales peticiones, la adecuada y oportuna respuesta por parte de las autoridades universitarias competentes constituye un indicador de “buena administración”. Una respuesta administrativa inadecuada o lenta puede ser un disuasivo para quienes por primera vez acceden al ámbito universitario. En nuestra investigación nos ha interesado ver de qué modo los estudiantes se vinculan con la administración universitaria y cuáles son las dificultades que han tenido en su contacto con esta. Así, teniendo presente este posible vínculo entre procedimiento administrativo e inclusión educativa, consideramos que una posible clasificación de los problemas “administrativos” con que se encuentran los/as estudiantes en la vida universitaria podría ser la siguiente:

- a) ausencia de normas: en una administración sometida al principio de legalidad, la ausencia de normas puede llevar a la discrecionalidad administrativa y, en consecuencia, se advierte el riesgo de actuar arbitrariamente.
- b) exceso de normas: a veces se ha detectado un exceso reglamentarista que puede afectar a una buena administración, ya que se traduce en una mayor lentitud en los plazos para decidir.
- c) incongruencia entre las acciones y las normas: en ocasiones el problema no está en las normas, sino en su falta de cumplimiento; en este sentido, puede ser oportuno determinar las razones por las cuales tales normas no son observadas.

A fin de corroborar esta clasificación, llevamos a cabo, por un lado, la sistematización de la normativa que regula la UNPAZ y, por otro, la identificación de los (posibles) problemas con que se enfrentan los y las estudiantes. Veamos:

El procedimiento administrativo en la UNPAZ. Normativa

El procedimiento administrativo es una herramienta que permite garantizar derechos frente a la administración en casos concretos. La primera etapa de nuestra investigación consistió en hacer un relevamiento de las normas que existen y que regulan las relaciones institucionales en la UNPAZ.

El régimen de autonomía universitaria aparece como imposición constitucional (art. 75, inc. 19 de la CN), y en la actualidad, ha sido reglamentado por el Congreso a través de la ley antes

citada. Sobre tal base normativa, por Ley N° 26577 se creó la UNPAZ, que se rige por el Estatuto Provisorio aprobado en su momento por el Ministerio de Educación de la Nación.⁹ Además, el Reglamento Académico regula las actividades académicas de estudiantes, docentes y personal técnico administrativo.

Desde el punto de vista de la administración universitaria, resulta relevante la aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19549 y del Reglamento de Procedimientos Administrativo aprobado por Decreto N° 1759/72 (t.o. 1992) para el ámbito universitario. Estas normas proporcionan el marco de una administración orientada a la consecución de los objetivos indicados por el estatuto universitario. Otras normas nacionales, como la Ley de Ética Pública N° 25188 o el Código de Ética Pública (Decreto N° 41/99) también se proyectan en el ámbito de la administración universitaria.

Algunos problemas detectados

En una segunda etapa de la investigación, algunos miembros del grupo han realizado entrevistas¹⁰ con estudiantes de distintas carreras de la UNPAZ. Ello se ha hecho con una finalidad exploratoria, ya que nos interesaba establecer los problemas más usuales que encontraban los alumnos en su vida universitaria. Debe quedar claro que el objetivo de estas entrevistas no fue el de analizar los problemas en concreto, sino tan solo poder identificarlos a fin de que, en una tercera etapa y como forma de cierre del proyecto, se construyan mecanismos para superarlos. Las entrevistas realizadas nos indican que

- Los/as estudiantes desconocen cómo se toman las decisiones administrativas en la UNPAZ. En un solo caso se indicó que las mismas deben ser por medio de resoluciones aunque sin indicar quién las adopta o, en su caso, el procedimiento que se sigue para concretarlas (es de destacar que esta respuesta fue brindada por un/a estudiante de Abogacía).
- Respecto de las normas que regulan el funcionamiento administrativo en la UNPAZ, casi todos/as los/as estudiantes indican desconocerlas. Solo en dos casos se indicó el conocimiento de las mismas (ley de creación, Reglamento Académico) aun cuando nunca fueron consultadas (también estos dos casos eran estudiantes de abogacía).

Estas respuestas indican que, pese a la existencia de normas, los/as estudiantes desconocen cómo funciona la toma de decisiones en la universidad y cuál es la importancia de tener y conocer el reglamento académico, más aun cuando las respuestas relativas a los procedimientos administrativos en particular fueron en general negativas en cuanto a los problemas que estos representan en la práctica cotidiana. Veamos:

⁹ El Ministerio de Educación aprobó su Estatuto Provisorio por conducto de la Resolución N° 584/2015.

¹⁰ Se trató de entrevistas semiestructuradas anónimas realizadas por las estudiantes que formaron parte del equipo de investigación. Se realizaron, hasta el momento, 16 entrevistas (7 a estudiantes de Abogacía, 4 a estudiantes del Profesorado de Educación Física, 2 a estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social y 3 a estudiantes de Licenciatura en Enfermería).

- Respecto del procedimiento administrativo vinculado con la inscripción a las materias (no inscripción a la carrera) en la mayoría de las respuestas se destaca, por un lado, que el procedimiento de inscripción *online* tiene muchos inconvenientes por la falta de información disponible o porque no resulta actualizada la base de datos (por ejemplo, esto dificulta la inscripción en caso de que existan correlatividades). Por otro lado, se destaca la falta de respuestas adecuadas por parte de la administración. Todos/as los/as entrevistados/as sugieren algún tipo de modificación en el sistema de inscripción pero no en el tema de la atención en la oficina correspondiente (pese a que lo ven como un problema). Esto podría deberse al desconocimiento de la existencia de un principio de derecho administrativo vinculado a “la buena administración” que conlleva a que se analice solo como un problema del sistema.

- Ante situaciones de reclamos, como por ejemplo por falta de hallarse inscriptos/as en el acta de cursada, las entrevistas realizadas indican que la mitad de los/as entrevistados/as se enfrentó con este problema alguna vez. Esto se hace más visible en los casos de carreras más masivas, como son Abogacía y Profesorado Universitario de Educación Física, siendo inexistente en las otras carreras que cursaban los/as entrevistados/as. La forma en que se resolvió la situación fue de lo más variada, sin embargo, parece mostrar que la solución provino de la actividad de los/as estudiantes y docentes pero no de la administración.

En este sentido, indican que lo resolvieron ellos/as mismos/as luego de insistentes reclamos, en algunos casos acompañados/as por el centro de estudiantes y en otros acompañados por el titular de cátedra o docente a cargo del curso o por algún vínculo con el personal de la Universidad (“el contacto con amigos dentro de la Universidad”). En un solo caso se indica que la respuesta provino directamente y en forma eficiente de la Secretaría Académica.

El vínculo entre las “buenas prácticas administrativas” y la inclusión surge cuando se detecta que, conforme a uno/a de los/as entrevistados/as, el hecho de no figurar en el acta de cursada le hizo perder la materia, ya que pese a los insistentes reclamos el problema nunca fue resuelto. En otras entrevistas se destaca también esta situación como una de aquellas que produce abandono o retraso en la cursada de otros estudiantes que conocen. Además, se indica que este problema genera constantes reclamos, que producen largas filas en la oficina de reclamos correspondiente, lo que origina que se pierdan las primeras horas de cursada de otras materias o primeras clases (ya que en general se trata de estudiantes que llegan a la Universidad luego de una jornada de trabajo o deben retirarse rápidamente para ingresar a su trabajo y/o asumir tareas de cuidado).

- En el caso de los pedidos de equivalencia, las entrevistas indican que este no es un trámite común en la Universidad, ya que para la mayoría es la primera carrera que cursan. Solo en dos casos se indicó que se enfrentaron con diversos problemas con el tema de las equivalencias (para la carrera de Abogacía) y que no recibieron respuestas adecuadas al planteo efectuado.

Consideraciones finales

Hasta el momento, en el desarrollo de este proyecto, hemos seguido las siguientes líneas, en concordancia con la hipótesis oportunamente expuesta:

- hemos examinado la normativa que rige en el ámbito de la UNPAZ en materia administrativa, constituida tanto por normas externas (aplicables en general en toda la administración pública nacional) como por normas que esta dicta en ejercicio de su autonomía académica e institucional.
- Partiendo del marco teórico que ofrece el denominado “derecho a una buena administración”, hemos explorado la viabilidad de trasponerlo al derecho argentino. Hemos concluido que una serie de principios que tienen recepción en diversas normas nacionales, pueden ser constituyentes de ese derecho también en nuestro ámbito interno. El principio tiene otras derivaciones, y puede ser proyectado al ámbito de la administración universitaria y, en particular, puede ser relacionado con la inclusión educativa.
- El análisis de los datos provenientes de encuestas, a título exploratorio, realizadas entre alumnos de distintas carreras de la UNPAZ, muestra que existen ciertos problemas “administrativos” que deben enfrentar los y las estudiantes en su vida académica, en su relación con la administración universitaria. Estos se vinculan con la ausencia de normas, con el exceso de estas, o bien en la discordancia entre las normas y las prácticas administrativas.
- Asimismo, las encuestas realizadas muestran cómo resulta patente el vínculo entre “procedimiento administrativo” e inclusión social, ya que las dificultades en el primero impiden que los estudiantes puedan cursar en forma regular las materias, retrasando o impidiendo su continuidad.

De esta manera, resulta necesario reflexionar sobre las posibles medidas a adoptar para difundir las buenas prácticas en la administración universitaria.

Bibliografía y documentación consultada

- Argentina. Ley N° 26577.
- Argentina. Ministerio de Educación de la Nación (2015). Resolución N° 584/2015.
- Camilloni, A. (2010). Calidad académica e integración social. En *Actas del IV Congreso Nacional de Extensión Universitaria*. Mendoza: UNCU.
- Comadira, J., Escola, H. y Comadira, J. (coords.) (2013). *Curso de Derecho Administrativo: volumen 2*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- CSJN (2012) “Losicer”. Fallos 335:1126
- Ezcurra, A. (2011). *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Los Polvorines: UNGS.
- Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser/A. Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Ediciones Morata.

- Ronconi, L. (2016). *Igualdad como no sometimiento y Derecho a la educación. La tesis de la insuficiencia aplicada*. (Tesis de doctorado). Facultad de derecho, UBA. Buenos Aires.
- Saba, R. (2012). (Des)Igualdad Estructural. En M. Alegre y R. Gargarella (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado federal*. Buenos Aires: Eudeba.
- Thea, F. (2013). Comentario al Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Garantías judiciales). En AAVV, *La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho Argentino*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.
- Treacy, G. (2012). Los principios supranacionales de derechos humanos en el procedimiento administrativo. En H. Pozo Gowland, D. Halperin, O. Aguilar Valdez, F. Juan Lima y A. Canosa (dirs.), *Procedimiento Administrativo: tomo I*. Buenos Aires: La Ley, pp. 857 y ss.
- (2014). Igualdad y Nacionalidad. En L. S. Grosman, S. Elías, S. Legarre y J. C. Rivera (h) (codirs), *Tratado de los Derechos Constitucionales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción*. Aprobadas por la Conferencia Mundial sobre la educación superior.