

Comisión de Asuntos Académicos –CIN
Subcomisión Artículo 43°

Documento de trabajo sobre la doctrina de las carreras comprendidas en el art 43 y el carácter de las actividades reservadas

I. PRESENTACIÓN: LOS PROPÓSITOS DE LA SUBCOMISIÓN

La creación y funcionamiento de una subcomisión, dentro de la Comisión de Asuntos Académicos del CIN, como ámbito específico y organizado tiene como objetivo profundizar en el tratamiento de temas relativos a la armonización de estándares, en particular, “perfil y alcances de títulos” (alcances reservados y compartidos).

Esta subcomisión trabajará en principio en el desarrollo de un enfoque integral de los llamados “conflictos por solapamiento” aportando elementos y generando acuerdos respecto de la definición y alcances en relación a la temática que se desprende de la conflictiva definición que realiza la LES respecto de carreras que se incluyen en el artículo 42° y carreras del artículo 43°.

Se acuerda la siguiente integración:

- 1) Universidad Nacional de La Plata (coordinación)
- 2) Universidad Nacional de Nordeste
- 3) Universidad Nacional de Noroeste de la Provincial de Buenos Aires.
- 4) Universidad Nacional de Avellaneda
- 5) Universidad Nacional del Sur
- 6) Universidad Nacional de Córdoba
- 7) Universidad Nacional de La Rioja
- 8) Universidad Nacional de Santiago del Estero
- 9) Universidad Nacional de Río Negro
- 10) Universidad nacional del Litoral
- 11) Universidad de Buenos Aires

Esta subcomisión entiende sobre la imperiosa necesidad de discutir y aportar nuevas configuraciones que colaboren con la definición de la doctrina de uso establecida sobre del carácter dado a las actividades reservadas de los títulos comprendidos en el Artículo 43° de la LES. De acuerdo a la definición de la misma, es el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades quienes determinan las actividades reservadas de los poseedores de los títulos incluidos en su régimen, a diferencia de lo que ocurre en la regla general (art. 42), en el cual son las universidades las que determinan el alcance o la competencia de los profesionales para el ejercicio de la profesión. La acreditación por otra parte certifica que se han alcanzado los estándares mínimos en términos de contenidos, carga horaria e intensidad de la formación práctica atento las actividades previstas que se espera realice ese profesional cuando se gradúe.

Por ello se plantea la elaboración de un documento básico de interpretación del Artículo 43° de la LES, para ser sometido a consideración en la Comisión de Asuntos Académicos. Este documento tiene por objeto diferenciar claramente Actividades Reservadas y Alcances del título y permitir que carreras no incluidas en el Artículo 43° puedan compartir alcances con aquellas que si lo están de una manera más flexible.

Este objetivo atiende a la complejidad creciente que ha ocasionado la diferenciación que pauta la LES en sus articulados de la sección títulos, específicamente artículos 42° y 43° y las interpretaciones de uso que sobre dichas definiciones el propio sistema universitario ha ido asumiendo. Esta situación ha generado múltiples consecuencias ya sea aquellas devenidas de los accesos diferenciales a programas de mejoramiento, la jerarquización diferencial entre carreras acreditadas y no acreditadas, la exclusividad excluyente en términos disciplinares en un escenario de aperturas interdisciplinarias y de crecimiento exponencial de los campos de desarrollo profesional y de especialización, entre otros.

Se suma a esto que la legislación universitaria argentina prácticamente desde 1885 ha establecido como atribución de las universidades, de manera integrada, el otorgamiento tanto de grados académicos como de los títulos habilitantes para el ejercicio profesional respectivo, esto se suma al poder de control que ejerce el Estado a través de la legislación provincial y/o nacional sobre las profesiones.

Sobre este tema primeramente usaremos la definición de título que establece la subcomisión de titulaciones del CIN “Los títulos superiores expresan la adquisición de un conjunto de capacidades para la realización de ciertas actividades profesionales, académicas y/o investigativas. Se relacionan, por lo tanto, con las calificaciones necesarias para la realización de esas actividades. De allí que considerar las sistematizaciones sobre niveles de calificación puede ser un insumo importante para establecer las funciones o características de los niveles de formación superior”.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS ESPECÍFICOS

Establece la LES que los títulos en el país serán emitidos por las instituciones universitarias y certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional en el país. Es decir son las universidades las que aseguran la competencia de sus egresados para el ejercicio de la profesión, ya sea de aquellas que comprometen el interés público (art.43) como las restantes (art.42). La acreditación por otra parte certifica que se han alcanzado los estándares comunes de formación e intensidad práctica atento las actividades previstas que se espera realice ese profesional de “carrera regulada” cuando se gradúe:

“Artículo 40°: Corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magister y doctor.

Artículo 41°: El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación. Los títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional.

Artículo 42°: Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las

actividades para las que tienen competencia sus poseedores, serán fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias, debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.

Artículo 43º: Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos: a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades; b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas. El Ministerio de Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.” (Ley 24521 de Educación Superior)

En el año 1995 cuando fue sancionada la LES se debatió sobre este carácter de la norma que emplaza a las universidades a la habilitación profesional con la atribución de fijar los planes de estudios, contenidos e incumbencias. Un aporte interesante de Emilio Mignone en su estudio “Las incumbencias” publicado en el CEA de la UBA, descontaba que era totalmente inútil la fijación por fuera de la Universidad de las incumbencias (como hasta 1994 lo hacía el Ministerio de Educación) dado que “ningún empleador consulta las incumbencias del título para contratar a un profesional sino que atiende a sus reales capacidades y competencias”. La ley estableció entonces un notable aumento de la autonomía universitaria dándole la absoluta atribución de habilitar para el ejercicio a los profesionales que se gradúan, no como en otros países, como por ejemplo en Estados Unidos en los que la formación académica- y la habilitación profesional ocurre en diferentes ámbitos y circunstancias. O en países de Europa donde las instituciones para expedir determinados títulos deben ajustarse a ciertas condiciones.

Un segundo problema ha sido que el grupo de carreras reguladas debería haber seguido un criterio restrictivo para determinar cuáles son y cuáles no. También el grado de consenso y consulta con los órganos de control de las profesiones y con las áreas del Estado vinculadas con ellas que ha tenido la determinación de estándares, se esperaba que fuera el resultado una tarea experimentada de seguimiento de la actividad de los profesionales. En la actualidad se advierte que tal vez la consulta no ha relevado todos los intereses que participan en la formación de los graduados.

El tercer problema es el relativo al establecimiento de las actividades reservadas, que en definitiva son el resultado de la ecuación: plan de estudios x actividad o competencias reguladas. Cuando se piensa en la actividad regulada de la “medicina” y se atraviesa un plan de estudios *ad hoc* (es decir con los contenidos curriculares y la intensidad práctica necesaria) se espera como producto un “graduado con competencias para el ejercicio de las actividades reservadas al médico: detectar, diagnosticar....” .

En el año 1995 inclusive se llegó a prever la “exclusividad de las mismas”. Se conoce que en la actualidad casi no se impone ese carácter debido a la diversificación de las familias profesionales

El Decreto Presidencial 256/94, como antecedente previo a la LES se planteó la necesidad de definir la especificidad terminológica de "validez nacional", "perfil y alcances del título" e "incumbencias", con el objetivo de evitar confusiones "atendiendo a las consecuencias jurídicas que se derivan de las mismas".

El Decreto especificaba que se entendería por:

- Perfil del Título: conjunto de los conocimientos y capacidades que cada título acredita.
- Alcances del Título: actividades para las que resulta competente un profesional en función del perfil del título respectivo.
- Incumbencias: se reserva exclusivamente para aquellas actividades profesionales comprendidas en los alcances del título cuyo ejercicio pudiera comprometer al interés público.

La validez nacional de un título universitario se define en tanto acredita oficialmente el perfil y alcance del mismo. Es el Ministerio de Educación quien observa la adecuación entre contenidos curriculares, el perfil y los alcances de los títulos.

Asimismo establecía que se "fijarán incumbencias sólo en aquellos títulos cuyo ejercicio profesional pudiera comprometer al interés público y **únicamente respecto a las actividades que efectivamente lo comprometan**". Esto marca claramente que se alude como incumbencias sólo a aquellas actividades que efectivamente comprometan el interés público, y no necesariamente a todos los alcances de un título.

También pauta que será el Ministerio de Educación quien determinará por resolución los títulos que requieran incumbencias. Agregando que el ejercicio de "aquellas actividades comprendidas en las incumbencias queda reservado exclusivamente para quienes hayan obtenido el título correspondiente" en una universidad.

En este sentido si bien dejó de diferenciarse entre "alcances" e "incumbencias", a partir de la definición de la LES queda establecida una diferenciación entre alcances y actividades reservadas, y no suficientemente explicitada o normada.

Para otorgar validez nacional a los títulos (incluidos en el artículo 43º) a que se alude en párrafos anteriores, se requerirá, que los respectivos planes de estudio respeten los contenidos mínimos, la carga horaria y la intensidad de la formación práctica definida para los mismos y determinado por el Ministerio de Educación, en consulta con el sistema universitario.

La facultad de otorgar títulos conducentes a grados universitarios queda reservada exclusivamente a las instituciones autorizadas para funcionar como Universidades o Institutos Universitarios.

Por otra parte es importante recuperar que dicha normativa (Decreto 256) diferenciaba sobre la distinta naturaleza de los intereses comprometidos en la determinación de los alcances e incumbencias, que hoy se definen como alcances y actividades reservadas. Entendiendo que dicha diferenciación es sustancial en cuanto a los efectos jurídicos emergentes de dicha determinación.

De esta manera la determinación de los **“alcances del título”** refieren a acreditar oficialmente la formación académica recibida por el egresado de acuerdo a los contenidos y cargas horarias de los estudios realizados conforme con el respectivo plan de estudios; y que las **“actividades reservadas”**, son aquellas actividades profesionales comprendidas en los alcances del título cuyo ejercicio pudiera comprometer al interés público, en tanto limita el ejercicio profesional de las actividades comprendidas en las mismas y a quienes acrediten la obtención del título respectivo. Esta diferenciación sin embargo no obra sobre la totalidad de los alcances de una titulación sino sobre aquellas actividades que efectivamente comprometan el interés público o sean de riesgo. Tanto el antecedente normativo que definiera el Decreto 256, cuando refiere **“fijarán incumbencias sólo aquellos títulos cuyo ejercicio profesional pudiera comprometer al interés público y únicamente respecto a las actividades que efectivamente lo comprometan”** como lo pautado en el artículo 43° de la LES cuando dice **“El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos”**.

Se suma a esto que el alcance del título surge de las atribuciones de las propias Universidades como requisito para el otorgamiento de la validez nacional de los mismos; y para la determinación de los alcances reservados media, por el interés público comprometido, el deber del Estado, a partir de la definición de contenidos mínimos, cargas horarias e intensidad de la formación práctica que garanticen la formación necesaria del profesional a través de procesos de evaluación periódica.

En este sentido cabe diferenciar dos dimensiones: la que refiere a la definición de alcances y actividades reservadas, y la que refiere a que de los alcances de una carrera / campo, algunas actividades tienen el carácter de actividad reservada. No obstante, cabría considerar que algunas actividades reservadas pueden ser compartidas con otro título del art. 43.

Indudablemente el decreto 256/94 es el antecedente inmediato del texto del artículo 43 de la LES. Dicho decreto funda la diferencia entre alcance e incumbencia (hoy denominada actividad reservada) en la circunstancia de si la actividad es o no de interés público; mientras que el artículo 43, además de ello le agrega el hecho de que dicha actividad provoque un **“riesgo directo”** en algunos de los valores preservados por el mismo artículo.

III. LAS PROFESIONES REGULADAS

La primera pregunta que puede formularse, en torno de las situaciones que deben verificarse, es para qué resulta legítimo la determinación de una actividad reservada, ante lo cual es necesario atender quién determina el interés público o que una carrera es de interés público. Indudablemente la respuesta es que es el Estado, sea Nacional o Provincial el competente para ello, en tanto es quien encarna el interés público y es el obligado a protegerlo.

En este sentido el Estado, en uso de sus atribuciones ha determinado que ciertas profesiones, por las actividades que desarrollan, son de interés público y por lo tanto

regulan su ejercicio. Dicha regulación se materializa primariamente en la necesidad de una registración o “matriculación” de los profesionales. Dicho registro es llevado por el propio Estado o bien ha delegado dicha atribución en personas jurídicas de derecho público no estatal que son los Colegios Profesionales, previamente creados por aquél.

De la respuesta a esta primera pregunta surge que, en consecuencia, todo título para ser incluido en el régimen del artículo 43° de la LES requiere previamente una declaración de interés público por parte del Estado y la regulación correspondiente.

La segunda pregunta es cuál/es son las actividades que la norma considera que deben ser desarrolladas únicamente por los poseedores de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado.

La norma estriba la reserva de la actividad en el hecho de que la misma ponga en “riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes...”

Consecuentemente, para encontrar la respuesta, resulta necesario conceptualizar qué se entiende por “riesgo directo”. Con un criterio amplio podríamos llegar a admitir que la mayoría de las acciones humanas, hasta las más insignificantes, de alguna manera generan riesgo social. Quien podría negar, por ejemplo, que un Licenciado en Historia cuando presenta los resultados de una investigación histórica podría comprometer a la sociedad generando un riesgo social si su tarea investigativa resulta errónea. No obstante pensamos que no es a ese riesgo al que la ley refiere. La norma tiene un calificativo fuerte del riesgo: Este debe ser *directo*. Es decir que el daño que se puede producir por el ejercicio de un profesional debe ser una *consecuencia inmediata de la actuación* y no el resultado de otra serie de consecuencias que pueden contribuir al efecto negativo. Vale decir que la actuación del poseedor del título debe producir el daño o impacto negativo en alguno de los valores preservados por la ley de manera directa o inmediata, sin la intermediación de otra persona o de hechos entre la acción original y la consecuencia. En similar sentido se han expedido Emilio F. Mignone, José Luis Cantini y Eduardo Mundet.

Es en este sentido importante referir que la LES introduce cambios no menores en el régimen de titulaciones, si bien no se aparta totalmente la tradición constitutiva del sistema. Es así que como bien refiere E. Sánchez Martínez “En realidad, la ley opta por un camino intermedio, luego de que la alternativa de separar grado académico y habilitación profesional, propuesta en un primer anteproyecto de lo que luego sería la mencionada ley, no encontrara el consenso necesario”¹. Es así que se advierten entonces algunos aspectos a considerar respecto de lo que la LES marca en tanto son los títulos universitarios los que certifican la formación académica y a la vez habilitan para el ejercicio profesional. Pero como bien señala Sánchez Martínez también de la norma surge una segunda cuestión” Se deja claramente en manos de las instituciones universitarias tanto la definición de lo que suele llamarse el “perfil” del título (es decir, el conjunto de conocimientos y capacidades que el mismo certifica) como su “alcance”

¹ Sánchez Martínez, E. (2002) La legislación sobre educación superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones. Informe preparado para IESALC/UNESCO Proyecto “Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe” Disponible en versión digital <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001494/149469so.pdf>

(es decir, las actividades para las que tiene competencia el poseedor de un título, en función del perfil de éste y de los contenidos curriculares de la carrera que ha cursado), con la sola condición de que los planes de estudio respeten la carga horaria mínima fijada por el Ministerio en acuerdo con el Consejo de Universidades”. Esta cuestión es referida por el autor como un avance sobre las autonomías universitarias en tanto hasta la sanción del Decreto 256/94 “las universidades debían solicitar al Ministerio de Educación que fijara las "incumbencias" de cada nuevo título que expedían, lo que implicaba someter sus planes de estudio al análisis y aprobación de instancias burocráticas”.²

Sin embargo la misma normativa prevé una excepción, fijada en el Artículo 43º, que trajo un importante cambio e innumerables consecuencias al sistema universitario argentino. Si bien la excepción queda planteada o como dice Sánchez Martínez, el camino intermedio, no así su detalle u operacionalización. Se entiende que la introducción de la referencia al “riesgo de modo directo” requerirá la protección del Estado, aunque son de alcance difuso sus definiciones al mencionar la salud de la población, la seguridad, etc. Esto lleva indefectiblemente, como una de las consecuencias a que lo que no queda definido ni cuáles son las carreras correspondientes a esos títulos ni cuáles son las actividades de las cuales se desprenderían dichas situaciones de riesgo directo. Si bien es cierto que la misma ley define que será el Ministerio en acuerdo con el CU quien determinará con criterio restrictivo, dicha nómina. Sin embargo entre otras cuestiones se ha producido lo que algunos autores han referido como los consecuencias más riesgosas de esta definición, es decir o llevar a que la excepción termine siendo la regla, o que se introduzcan presiones e intereses de algunas corporaciones profesionales para que sus títulos se incorporen al sistema y como consecuencia obtengan una suerte de "sello de calidad", y como el proceso lo demuestra además, se haga efectivo un acceso diferencial al presupuesto y financiamiento educativo. Estas dimensiones actualmente describen cabalmente el estado actual y la complejidad que constituye el sistema de titulaciones.

IV. LAS ACTIVIDADES RESERVADAS

El origen del problema radica en la mirada excesivamente corporativa con que se ha concebido el proceso de fijación de esas actividades. Como en la práctica quienes intervienen son los Decanos de las Facultades respectivas, en consulta en algunos casos a los colegios profesionales específicos, lo que se genera como resultado es una larga lista de actividades profesionales consideradas todas como "exclusivas" de la profesión.

Sin embargo, la LES dice que lo que el Ministerio de Educación (en acuerdo con el CU) debe determinar, son "las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellas" (art. 43 in fine). Hay algunas actividades que efectivamente no pueden sino ser "exclusivas" de la profesión (el caso de determinadas actividades de la profesión médica, que no pueden ser desempeñadas por otros profesionales como no sean los médicos, es el mejor ejemplo), pero aún en esta profesión hay otras actividades que no tienen por qué ser exclusivas de ella (aunque en este sentido el ejemplo de Medicina no es ciertamente el mejor). Y esto ocurrirá cada vez más debido al surgimiento y

² Idem

diversificación de nuevas profesiones. El problema, por lo tanto, no está en la normativa, sino en la visión excesivamente corporativa con que la misma se ha venido aplicando, pretendiendo que todas las competencias profesionales posibles de una determinada profesión son "exclusivas" de ella. En estas condiciones, evitar los solapamientos es muy difícil, a menos que en los procesos de fijación de tales competencias se haga intervenir a mayor cantidad de actores y visiones. Pero esto sería para el futuro, y por lo tanto no resuelve los problemas que ya tenemos. Algunos de los escenarios alternativos que podrían imaginarse, con sus ventajas y complicaciones, son los siguientes:

a) Modificar las actividades reservadas ya establecidas, por lo menos en algunas profesiones, distinguiendo entre competencias profesionales "exclusivas", determinadas con criterio riguroso y restrictivo, y actividades profesionales "compartidas", que pueden ser llevadas a cabo también por otra/s profesion/es. Es claro que una solución de este tipo crearía conflictos con los intereses creados por el antecedente de haber ya definido las actividades reservadas con un criterio muy laxo, salvo que se revise la totalidad de las carreras incluidas en el artículo 43.

b) Modificar el art. 43 LES en su última parte, eliminando la obligación del Ministerio de "establecer las actividades profesionales reservadas exclusivamente" para cada título. Ello no sería tan descabellado, en la medida que las actividades propias de cada profesión regulada están ya establecidas en los respectivos instrumentos de regulación (leyes, decretos, etc.). Ello no evitaría los solapamientos, pero resolverlos no sería ya función del CU ni del Ministerio. Aunque una alternativa como esta se considerara adecuada, está el problema no menor de que abriría la puerta para modificar la LES, en otros aspectos y con otros propósitos que el mencionado, con todas las implicaciones que esto tiene.

c) Proponer que en cada reclamo que haya, el Ministerio forme una Comisión Técnica asesora *ad hoc*, integrada por actores provenientes de varios sectores de modo de tener una mirada más amplia, con la función de recomendar el criterio a seguir. Los Rectores se verían en principio liberados de una tarea que en verdad no les compete, pero seguramente serán consultados por el Ministerio luego del informe de las comisiones. Si éstas están integradas por personas respetables y reconocidas, estarían no obstante en mejores condiciones de emitir su opinión, respetando en principio lo que las comisiones dictaminen.

d) No hacer nada, pero haciendo valer con más fuerza el criterio ya adoptado en el sentido de que el CU no es órgano de interpretación de las decisiones ministeriales. Esta no-solución tendría la ventaja de que evitaría reclamos sin mucho fundamento, aunque en algún momento futuro volverán las consultas cuando la Justicia, órgano de interpretación de las normas en el sistema republicano, las solicite. Al mismo tiempo, la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación continuaría emitiendo dictámenes negando propuestas de alcances de títulos del art.42, porque los mismos son "actividades reservadas" a carreras del art. 43. Ejemplos notables son la Licenciatura en Ciencias Ambientales e Ingeniería Agronómica; Licenciatura en Tecnología de Alimentos e Ingeniería Química o en Alimentos.

En cuanto a la idea de diferenciar "alcances" de "actividades reservadas", por cierto que puede hacerse, y de hecho se ha comenzado a hacer con la carrera de Contador Público. El tema es que para las profesiones reguladas cuyas respectivas carreras universitarias deben ser acreditadas, deben determinar también actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellas. Y es aquí donde está el problema.

La solución no es simple, porque no se trata sólo de encontrar una alternativa para las futuras carreras que se acrediten (porque todo lleva a un eventual colapso de la CONEAU y a conflictos sin fin), sino también de encontrar una solución para los problemas de solapamiento que ya se tienen, como consecuencia de la laxitud con que se ha admitido la incorporación de carreras en el artículo 43 y de la forma como se han establecido las ya famosas "actividades reservadas".

V. ALCANCE/ACTIVIDAD RESERVADA/ EJERCICIO EXCLUSIVO

Trabajar ostentando un título universitario indica que una de las ecuaciones más imperfectas de medida del capital humano: formación recibida x competencias alcanzadas/ todo sobre la variable tiempo empleado, devuelve a la sociedad un sujeto con más expectativas que certezas. Sobre este tema usaremos la definición de título que establece la subcomisión de titulaciones del CIN “Los títulos superiores expresan la adquisición de un conjunto de capacidades para la realización de ciertas actividades profesionales, académicas y/o investigativas. Se relacionan, por lo tanto, con las calificaciones necesarias para la realización de esas actividades. De allí que considerar las sistematizaciones sobre niveles de calificación puede ser un insumo importante para establecer las funciones o características de los niveles de formación superior”

Los títulos de grado tendrán un carácter terminal y habilitante para el ejercicio profesional en los marcos establecidos por las leyes que reglamenten ejercicios profesionales y por las regulaciones que establezcan las autoridades nacionales o jurisdiccionales en relación con las actividades profesionales y el ingreso o permanencia en actividades de regulación pública (Por ejemplo: docencia o salud) o los procesos de matriculación controlados por los Colegios o Asociaciones Profesionales.

Según el documento de la SPU las características básicas de una carrera de **grado** universitaria que solicita la validez nacional del título deberían ser las siguientes

a. El plan de estudios contempla una carga horaria mínima de 2600 horas reloj, a desarrollarse en un mínimo de 4 años académicos (RM N6/97). En el caso de las titulaciones incluidas en los procesos de acreditación, las cargas horarias se corresponden con sus respectivas normas aprobadas.

b. Constituye una propuesta de formación básica en una disciplina o de desarrollo de conocimientos, aptitudes y actitudes, habilidades y métodos de trabajo para el ejercicio de una profesión.

Al respecto cabe señalar que este modo de definir el grado presenta algunas dificultades. Una de ellas es que la propia idea de “formación básica” resulta muy poco clara para los ejercicios de definición curricular, mucho más si se la aplica a un grado completo. Puede ser una idea propia de tradiciones universitarias que sostienen primeros ciclos de bachillerato universitario pero poco aplicable a los formatos de formación de grado que caracterizan nuestras universidades nacionales. Por otra parte, aquellas carreras que no

tienen salidas profesionales específicas determinadas por sus titulaciones (como abogados, médicos, arquitectos o ingenieros) no por ello eluden la formación de *conocimientos, aptitudes y actitudes, habilidades y métodos de trabajo*, y que muchas de ellas tienen en mente la formación para el trabajo académico y el desarrollo científico-tecnológico que constituye, en este sentido, una actividad profesional. La separación entre *profesional y básico* en la formación de grado resulta muy cuestionable desde el punto de vista del sistema universitario argentino. De allí que, en este apartado, se haya realizado una propuesta alternativa para su discusión. Será tarea de la comisión revisar estas definiciones y proponer alguna que supere los defectos de la ofrecida en el documento original de la SPU.

c. El conjunto de contenidos y competencias definidos en el plan de estudios constituyen una oferta de formación general, evitando la excesiva y temprana especialización de los alumnos y se inscriben dentro de un campo de conocimiento amplio.

La segunda afirmación (evitar la temprana especialización) puede marcar una tendencia adecuada que merece una profunda consideración y marca un énfasis en la apertura o polivalencia de la formación. Los títulos superiores se caracterizan, o diferencian, por su grado de polivalencia o de especialización. En ese sentido un título puede ser “general”, para diferenciarlo de uno especializado. Eso no puede asimilarse a que se trate de *una oferta de formación general*. Ya que, con independencia del grado de polivalencia o especialización de un título, la formación incluirá sectores de formación general, especializada, común, orientada etc.

d. La denominación del título es acorde a los contenidos del plan y los alcances.

e. La denominación del título no conduce a error sobre su significado académico ni a confusión sobre su contenido profesional.

f. El título corresponde a una oferta de formación general (Ya fue comentado en el punto c.) En consecuencia, el Ministerio considerará solamente la aprobación de la denominación del título en su carácter general. Las orientaciones serán privativas de cada universidad en el ejercicio de su autonomía y serán expedidas en diplomas complementarios sin la intervención de la SPU/DNGU.

g. Las propuestas constituidas con un alto porcentaje de coincidencia en contenidos, competencias y alcances con aquellas definidas en las declaraciones de interés público correspondientes al artículo 43 de la LES deben ajustar su denominación a los listados contenidos en las respectivas resoluciones ministeriales de declaración de interés público, estándares y demás requerimientos de acreditación previstos en la normativa.

Este punto merece mucha atención ya que al no establecer un parámetro claro (“un alto porcentaje de coincidencia” puede ser interpretado de distintas maneras), establece un margen de discrecionalidad para la autoridad de aplicación que puede vulnerar el legítimo desarrollo de carreras y planes. También parece conveniente evitar que los procesos de acreditación de las carreras incluidas en el artículo 43 actúen como norma y criterio de juicio para buena parte del sistema de titulaciones excediendo, así, los propósitos establecidos y los mecanismos utilizados. En última instancia, la discusión sobre el sistema de títulos de las universidades y sus procesos de validación guarda relación con la acreditación de carreras pero no parece conveniente que quede subsumido o sometido a ella.

Por eso proponemos diferenciar dos tipos de definiciones en torno al hacer de un graduado universitario, a continuación describimos un ejemplo:

Titulo Contador Público	
1. ACTIVIDADES RESERVADAS AL TÍTULO DE CONTADOR PÚBLICO	2. ACTIVIDADES COMPARTIDAS EN FORMA CONJUNTA O ALTERNADA CON OTROS TÍTULOS
<p>1.1. Diseñar, implementar y dirigir sistemas de registración e información contable; que permitan la toma de decisiones para el logro de los objetivos de la organización</p> <p>1.2. Dictaminar sobre la razonabilidad de la información contable destinada a ser presentada a terceros .y efectuar procedimientos de auditoria contable.</p> <p>1.4. Registrar, medir, exponer y proyectar la información contable de las operaciones de las unidades económicas.</p> <p>1.5. Diseño y registro contables del sistema de costos.</p> <p>1.6. Dar fe pública con dictámenes que sirvan a fines judiciales y administrativos en materia contable, presupuestaria, de costos y de impuestos.</p> <p>1.7. Intervenir como síndico en los procesos sobre concursos y quiebras, conforme a la legislación vigente</p>	<p>2.1. Asesorar sobre la aplicación e interpretación de la legislación laboral, previsional, societaria y tributaria, en materia financiera, económica, impositiva y contable.</p> <p>2.2. Actuar como perito, administrador, interventor y liquidador en el ámbito judicial o árbitro en el ámbito extrajudicial</p> <p>2.3. Actuar como síndico de sociedades comerciales u otro tipo asociativo.</p> <p>2.4. Participar en el diseño e implementación de sistemas de control de gestión y auditoría operativa.</p> <p>2.5. Preparar, administrar, analizar y controlar presupuestos</p> <p>2.6. Diseñar, implementar y dirigir sistemas de costos</p> <p>2.7. Participar en el diseño y evaluación de las funciones de planeamiento, coordinación y control de entidades públicas y privadas</p> <p>2.8. Participar en la definición de misiones, objetivos y políticas de las organizaciones, siguiendo una metodología adecuada para la toma de decisiones e incorporando valores éticos al cumplimiento de las responsabilidades sociales.</p> <p>2.9. Participar en la evaluación de proyectos y en los estudios de factibilidad financiera y económica en empresas públicas y privadas.</p> <p>2.10. Participar en la constitución, fusión, escisión, transformación, liquidación y disolución de sociedades y asociaciones, en materia financiera, económica, impositiva y contable.</p> <p>2.11. Participar en el diseño de las políticas tributarias, previsionales y de empleo.</p> <p>2.12. Realizar y suscribir las cuentas particionarias en los juicios sucesorios, cuando se planteen cuestiones de carácter financiero, económico, impositivo y contable.</p>

VI. CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN DE ACTIVIDADES RESERVADAS

En este apartado se presentan criterios para la formulación de actividades reservadas. Como se señaló previamente, debería utilizarse un criterio más restrictivo sobre qué se entiende por riesgo directo para definir actividades reservadas, ya que tal como se indica en el apartado III, en última instancia casi toda actividad profesional genera riesgo social.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la definición de actividades reservadas según el art. 43 interviene en un campo regulado por otras normas, muchas de las cuales son de mayor valor jerárquico por el orden de prelación, como son las que ordenan el ejercicio profesional en las distintas jurisdicciones. El art. 43 no regula este aspecto, sino que expresa la garantía de la formación adecuada para el ejercicio de ciertas actividades y la supervisión pública sobre esa formación. Por lo tanto, sus alcances no deberían superponerse con aquellos aspectos regulados por normas de ejercicio profesional.

Un breve estudio de las actividades reservadas establecidas en las resoluciones ministeriales muestra que, en varias oportunidades, su formulación se ha caracterizado por dos rasgos. Por un lado, el solapamiento entre los alcances totales de un título y sus actividades reservadas, que de este modo, resultan en muchos casos formulaciones muy abarcativas y que comprenden acciones cuyo carácter de reservado podría ser cuestionado a la luz de estos criterios. Por otro lado, pueden verificarse ciertos efectos de superposición propios del trabajo secuencial y no conjunto en la inclusión de titulaciones en los alcances del art. 43 y la respectiva definición de actividades reservadas para títulos referidos a campos convergentes. Teniendo en cuenta el primer análisis de las actividades reservadas formuladas actualmente en las resoluciones respectivas, es posible señalar la necesidad de realizar algunas distinciones que ayuden a precisar el alcance de aquello que se reserva.

En primer lugar, el análisis sobre la formación y el ejercicio de las profesiones debería distinguir tres cuestiones íntimamente relacionadas entre sí: las competencias, los alcances y las actividades reservadas. Las **competencias** refieren a la capacidad personal para la realización de tareas y el desempeño de funciones típicas en un campo de actividad. Un título informa la adquisición de un conjunto sistemático y definido de competencias que caracterizan el núcleo de la intervención profesional.

Los **alcances** suponen el conjunto de actividades, socialmente establecidas, para las que habilita la posesión de un título específico de acuerdo con las competencias propias de un título. Esos alcances pueden ser propios de una titulación o, algunos de ellos, compartidos con otras en función de los procesos de diversificación profesional y de confluencia en ciertas actividades.

Las **actividades reservadas** forman un subconjunto limitado dentro del total de alcances de un título; se refieren a aquellas intervenciones profesionales que pueden comprometer o implican riesgo en relación con un bien público o pueden afectar de manera directa a las personas. Por lo tanto requieren supervisión y control por parte del Estado. En este sentido, la reserva corresponde al posible impacto o efecto de la actividad y señala la supervisión que el Estado realiza a través de órganos competentes acerca de la preparación necesaria, durante la formación de grado, para el adecuado ejercicio de esas actividades. **Así definidas, las actividades reservadas se refieren solamente al proceso de formación expresado en un título, ya que, como fue dicho, la custodia del interés público comprometido por distintas actividades**

profesionales corresponde al conjunto normativo que por distintas vías regula el ejercicio profesional en los diversos campos.

De acuerdo con lo anterior, sólo un tipo limitado y específico de actividades que comprometen un interés, debe ser tutelado. Como demuestra un somero estudio de las resoluciones de estándares de acreditación de carreras de grado emitidas hasta el presente, diferentes títulos presentan equivalentes actividades reservadas, como puede observarse en la lectura de las actividades.

Por lo tanto, la reserva de actividades en función de estos criterios puede ser exclusiva (para un solo tipo de títulos) o compartida por varios títulos de carreras incluidas en el artículo 43 (como ya establece la normativa vigente) mediando la necesaria discusión y acuerdo entre las diferentes carreras.

En segundo lugar, de la lectura de las actividades reservadas de las titulaciones que se incorporaron en los alcances del art. 43 hasta el momento, surge que para su formulación se utilizaron básicamente tres componentes, que podrían denominarse la función, la localización y la tarea. La función describe actividades que expresan principalmente la relación con otros profesionales y tipos de actividad y es el concepto que se relaciona de manera más estrecha con la organización social del trabajo. La localización expresa el ámbito o contexto de desempeño de la actividad y la tarea define el tipo de acción, intervención u operación competente realizada por el profesional. En el Anexo I pueden encontrarse ejemplos de esta distinción.

La formulación de algunas actividades reservadas incluye los tres componentes y otras, algunos de ellos. Si bien puede considerarse que las formulaciones ganan en especificación mediante la combinación de distintos componentes, es cuestionable que todos ellos ingresen en el terreno de la actividad reservada en la medida que lo que con ellas se pretende discriminar es un tipo de acción que realiza un profesional determinado y que por sus efectos se considera que es de riesgo social. En ese sentido, la definición de la localización podría ser o bien redundante, en tanto surge de suyo de la propia tarea, o bien superpuesta con otras regulaciones. Al mismo tiempo, el desempeño de determinadas funciones está relacionado con las formas de organización institucional del trabajo profesional y por eso mismo, su determinación y regulación corresponde a marcos diferentes de aquellos que caracteriza a la formación universitaria. De allí que la propuesta consista en considerar que el componente principal que define la actividad reservada se centre en el tipo de tareas. Sólo a modo de ejemplo, administrar, arbitrar, calibrar, certificar, comercializar, diagnosticar, construir, diseñar, controlar, dictaminar, ejecutar, evaluar, gestionar, prescribir, pronosticar, inspeccionar, mantener, medir, peritar, supervisar, tasar, programar, realizar estudios, etc.

En tercer lugar, pueden encontrarse formulaciones de actividades que por su carácter pueden denominarse “abiertas”. Un ejemplo es la investigación, que es una actividad de carácter general cuya validación corresponde a los mecanismos de evaluación del conocimiento producido y en ningún campo se reserva a un título específico. En este caso se considera que este tipo de actividades no deben incluirse en el subconjunto de las reservadas aunque formen parte del alcance de un título.

Además, muchas formulaciones se refieren a actividades que implican participación junto a otros profesionales, como “participar en”, “formar parte de”, etc. y

que por esa característica no parecen formar parte de aquello pasible de reserva aunque sí forme parte de las actividades características para esa profesión.

Por último, puede ser necesario distinguir entre aquellas tareas de orientación, por ejemplo asesorar, de aquellas tareas que pueden denominarse prescriptivas, como por ejemplo certificar, ejecutar, dictaminar, operar, inspeccionar, construir, auditar, etc. Estas últimas definen el tipo de acción a realizar bajo responsabilidad de un profesional en tanto que las primeras implican la mediación o intervención de otros actores para la realización de la actividad. En este sentido, podría decirse que la diferencia entre ambos tipos de tareas reside en el grado de contralor y toma directa de decisiones sobre el objeto en cuestión. Desde este punto de vista, serían las actividades de tipo prescriptivo las pasibles de ingresar como actividades reservadas. Por supuesto que una formulación de este tipo requiere ser cuidadosamente ponderada, ya que algunas actividades de asesoramiento pueden implicar tal nivel de compromiso que ameriten su inclusión como actividad reservada. Al respecto, se requiere una discusión de cada caso.

Estos criterios deberían funcionar como principios abiertos para el análisis de distintos casos o propuestas en relación con la reserva de actividades en los distintos procesos de elaboración de estándares y de ninguna manera ser considerados como reglas que permiten una clasificación directa de aquello que puede ser incluido o no como actividad reservada. Expresan una posibilidad para construir un marco que permita una formulación más ajustada de las actividades reservadas, tal como se expresa en este documento, y requiere una tarea de revisar su pertinencia con relación a las formulaciones ya aprobadas y a las nuevas que estén en consideración. Su adecuado uso exige la necesaria deliberación sobre el alcance en cada propuesta.

Anexo I

Cuadro I. Distinción entre función, localización y tarea. Ejemplo

Actividades Reservadas al título de:
Farmacéutico/Licenciado en Farmacia
<u>Res. (ME) 566/04</u>
1. Desarrollar en forma exclusiva las siguientes actividades: a) Ejercer la dirección técnica de farmacias privadas; farmacias de establecimientos asistenciales públicos, privados, y de las fuerzas armadas; servicios de esterilización de establecimientos productivos o asistenciales, públicos, privados y de las fuerzas armadas; droguerías; distribuidoras; laboratorios o plantas industriales que realicen: investigación, diseño, síntesis, desarrollo, producción, control de calidad, fraccionamiento, envasado, esterilización, almacenamiento, conservación, distribución, importación, exportación y transporte, de medicamentos y productos para la salud del ser humano y otros seres vivos. Ejercer la supervisión del personal técnico a su cargo.

Función:

- Ejercer la dirección técnica de
- Ejercer la supervisión del personal técnico a su cargo.

Localización:

- farmacias privadas; farmacias de establecimientos asistenciales públicos, privados, y de las fuerzas armadas; servicios de esterilización de establecimientos productivos o asistenciales, públicos, privados y de las fuerzas armadas; droguerías; distribuidoras; laboratorios o plantas industriales.

Tarea:

Que realicen investigación, diseño, síntesis, desarrollo, producción, control de calidad, fraccionamiento, envasado, esterilización, almacenamiento, conservación, distribución, importación, exportación y transporte, de medicamentos y productos para la salud del ser humano y otros seres vivos.