

Ante las preocupaciones expresadas por distintos sectores de la comunidad universitaria por la publicación de la Resolución 1254/2018 del Ministerio de Educación de la Nación sobre “actividades reservadas” a los títulos regulados por el artículo 43° de la Ley de Educación Superior (LES), entendemos que es indispensable precisar la información que está circulando y despejar algunos equívocos sobre el objeto y los efectos de dicha resolución, así como acerca del procedimiento que dio lugar a su aprobación.

1. Las actividades profesionales para las que habilitan los títulos con reconocimiento oficial son fijados por las instituciones universitarias en ejercicio de su autonomía académica e institucional (Art. 29° y Art. 42° de la LES).

2. A las actividades profesionales para las que habilita un título se las denomina “alcances del título” (es lo que anteriormente se denominaba “incumbencias”).

3. Dentro del conjunto de titulaciones oficiales, la LES distingue un subconjunto 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” (Art. 43°). Estas son las carreras regidas por el artículo 43° de la Ley de Educación Superior.

4. Las actividades que realicen estos profesionales que puedan implicar un riesgo directo, bajo su responsabilidad y como resultado de sus prescripciones, se denominan “actividades reservadas”. El “riesgo directo” se limita a aquellas actuaciones profesionales que puedan producir un daño o impacto negativo en alguno de los valores preservados por la ley de manera directa o inmediata. Es necesario circunscribir el sentido de riesgo directo, puesto que, de lo contrario, se podría interpretar que cualquier actuación profesional genera un riesgo a un bien público o un derecho. De allí que solo una parte del conjunto de alcances y habilitaciones profesionales de un título incluido en el artículo 43° deban ser definidas como “actividades reservadas”.

5. A diferencia del resto de los alcances de un título y de las habilitaciones profesionales que son fijados por cada universidad, las actividades reservadas son definidas y aprobadas por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades (CU). Por eso son las mismas para todas las carreras que ofrezcan esa titulación y deban incluirse de manera obligatoria dentro de los alcances de ese título.

6. Estas carreras son evaluadas y acreditadas, dado que los profesionales egresados de ellas realizan intervenciones que pueden comprometer el interés público. De allí que la formación que ofrecen deba garantizar idoneidad para la realización de las actividades reservadas. Esta evaluación se realiza en base a los contenidos mínimos, la intensidad de la formación práctica y los estándares que define el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades (artículo 43° de la LES).

7. Las actividades reservadas pueden ser compartidas por distintas titulaciones reguladas, es decir, enmarcadas en el artículo 43° de la LES (Resolución ME 815/2009)

8. El resto de las carreras y títulos están regidos por el artículo 42° de la LES. Entre sus alcances no puede incluirse una actividad reservada a algún título regido por el artículo 43° de la LES.

9. A lo largo de las casi dos décadas de implementación de estas regulaciones y siguiendo una interpretación excesivamente amplia del artículo 43° de la LES, se consideró que la totalidad de los alcances de las titulaciones reguladas por el Estado debían ser actividades reservadas.

10. Esto generó una serie de problemas y distorsiones entre los que cabe destacar:

a) Que en el caso de las carreras reguladas, las universidades perdieron su atribución de definir los alcances de esos títulos, toda vez que el conjunto de estos alcances (comportaran riesgo o no) se consideraron “actividades reservadas”, cuya definición y aprobación, como ya dijimos, es atribución del Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades.

b) Si a esto se suma que de acuerdo con el artículo 43° de la LES, los planes de estudio de estas carreras “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”, se terminaron homogeneizando innecesariamente las carreras reguladas por el Estado, cercenando la autonomía académica e institucional de las universidades a las que refieren los artículos 29° y 42° de la LES. Cabe destacar que la regulación es sobre actividades específicas entre los alcances de un título y no sobre el conjunto de los trayectos formativos y planes de las carreras.

c) Por otra parte, la reserva de la totalidad de alcances de los títulos que pudieran comprometer el interés público, fue dejando sin alcances a otras titulaciones de campos afines no incluidas en esa categoría (véase punto 5). En efecto, se llegaron a reservar a ciertos títulos acciones como “intervenir en equipos multidisciplinarios” en el campo objeto de esa titulación, lo que impedía que cualquier otro título no regulado pudiera contar con el mismo alcance, lo que contradice, como es evidente, el principio mismo de multidisciplinariedad. Asimismo, muchas titulaciones reguladas reservaron la actividad “desempeñar la docencia en todos los niveles de enseñanza” en el campo respectivo, inhibiendo incluso que las carreras con titulación docente incluyeran este alcance, hasta que fueron finalmente incluidas en el artículo 43° de la LES. Incluso llegaron a reservarse actividades como asesorar en la formulación de políticas o participar en la elaboración de leyes vinculadas con el objeto de la titulación, impidiendo así que otras titulaciones no reguladas incluyeran actividades similares entre sus alcances. En un extremo de esta distorsión, el Ministerio de Educación, para

otorgarles la validez nacional, obligó a muchas licenciaturas enmarcadas en el art. 42°, a incluir en sus planes de estudio la aclaración de que todos los alcances de esos títulos podían ejercerse sólo bajo la supervisión de un ingeniero en el área correspondiente.

d) Como consecuencia de la limitación en la posibilidad de carreras no reguladas de definir sus alcances sin superponerse con actividades reservadas a títulos regulados, comenzó a registrarse un aumento en las solicitudes de ingreso de titulaciones al artículo 43°, como medida para proteger el campo profesional.

e) De esta manera se distorsionó el sentido de este artículo, dirigido a garantizar la custodia del interés público para un grupo de actividades que, según se puede leer en la LES, debían ser fijadas con “carácter restrictivo”. Puede decirse que el artículo fue leído, y en parte utilizado, como una protección a los intereses de ciertas profesiones, cuando su función es la protección del interés social en función de asegurar, mediante la supervisión del Estado, la idoneidad en la formación para ciertas actividades profesionales identificadas como “reservadas” en función del riesgo que esas intervenciones pueden implicar

11. Frente a esta situación, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) comenzó a trabajar desde hace varios años en una interpretación más precisa del artículo 43° que permitiera distinguir, en una titulación regulada, las intervenciones profesionales que podían provocar riesgo directo (tal como lo prevé la ley), del resto de los alcances de esos títulos. De este modo, del conjunto de habilitaciones profesionales de estas titulaciones, solo un subconjunto muy restringido debe ser definido por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades, mientras que los restantes alcances corresponde que los defina cada universidad en ejercicio de su autonomía y de acuerdo con sus propósitos, perfil y política institucional. Este criterio se plasmó en el Acuerdo Plenario N° 123/13 del Consejo de Universidades.

12. Una vez acordada esta interpretación, desde el CIN se procedió a revisar las actividades reservadas vigentes por campo de ejercicio profesional, considerando a la vez los alcances de carreras regidas por el artículo 43° y las regidas por el artículo 42° que compartían el mismo campo de actuación. En este trabajo se mantuvo un diálogo permanente con asociaciones de facultades y carreras y se contó con el asesoramiento de expertos propuestos por distintas universidades en cada área.

13. El resultado de este trabajo se sometió a la consideración del Consejo de Universidades que es el máximo órgano de coordinación y consulta para la formulación de las políticas generales en materia universitaria previsto en el capítulo 7 de la LES.

14. Una vez aprobada la reformulación de las actividades reservadas en el marco del CU, se elevó el acuerdo plenario correspondiente para que el Ministerio de Educación emitiera la resolución.

En síntesis:

La resolución 1254/2018 del Ministerio de Educación de la Nación NO recorta los alcances de ningún título ni cercena la habilitación profesional. Lo que hace esta resolución es LIMITAR las actividades reservadas a aquellas intervenciones profesionales que comportan riesgo para el bien público.

La Resolución 1254 solo adecúa las actividades reservadas de las carreras regidas por el artículo 43° de la LES, en función del criterio de “actividades que comportan riesgo” según la siguiente condición: el riesgo es efecto emergente de la actuación prescriptiva del profesional e involucra su actuación directa o mediada, pero bajo su responsabilidad en todo o en parte de las acciones.

Estas actividades NO indican todo lo que un profesional está habilitado a realizar. Solo aquello que, por su riesgo potencial, amerita tutela pública

El principal efecto de esta resolución es que preserva la atribución de cada universidad de definir los alcances de las titulaciones que emite, con excepción de ese conjunto de actividades reservadas -ahora limitado y definido con mayor especificidad- que debe ser aprobado por resolución ministerial con acuerdo del CU.

En concreto esto significa que esas titulaciones podrán seguir teniendo los mismos o más alcances que los que tenía (según lo decida cada universidad) y que solo un subconjunto de esos alcances será considerado como actividad reservada a esa o a otras titulaciones reguladas.

También recuperarán mayor autonomía en la definición de sus planes de estudio y formación, respetando su perfil institucional, en la medida en que la acreditación de carreras debe tomar como referencia el subconjunto de las actividades reservadas

En contraposición, las carreras no reguladas recuperarán la posibilidad de definir con mayor amplitud los alcances que son pertinentes al perfil, los conocimientos y las capacidades que tales títulos certifican.

La revisión de las actividades reservadas no afecta las habilitaciones profesionales de las carreras incluidas dentro del artículo 43° de la LES, si son mantenidas dentro de los alcances de los títulos, que, como debe recordarse, son competencia de la universidad que lo emite

Es necesario advertir que defender que todos los alcances de una titulación regulada deben reservarse a ese tipo de titulaciones (tal como ocurría hasta ahora), favorece la imposición de intereses sectoriales y a veces corporativos, que pretenden hegemonizar un campo de desempeño profesional en detrimento de otras titulaciones y carreras que comparten ese campo. Desconoce, además, el derecho de las universidades a crear títulos, el proceso de complejización del sistema de carreras, así como la

emergencia de nuevos campos de formación. Por último, conduce a la limitación de la autonomía de las universidades para establecer los alcances de las titulaciones que emite.

Consejo Interuniversitario Nacional

23 de mayo de 2018