

La disputa en torno habilitación académica y profesional de los títulos: El caso de la acreditación de las carreras de grado a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior 24521.

María Catalina Nosiglia

Universidad de Buenos Aires

catinosiglia@gmail.com

Resumen:

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación de la Universidad de Buenos Aires (UBA) que aborda el tema de la regulación de los títulos en Argentina y cuyo objetivo es describir y analizar las políticas de acreditación de las carreras de grado en términos de cómo modificaron la distribución del poder entre el gobierno, las universidades y las corporaciones profesionales e identificar como fue el comportamiento diferencial entre instituciones y actores institucionales. Los términos de la discusión en materia de regulación de los títulos universitarios de grado es, por una parte, que alcances tiene el título: habilitación académica y/o profesional- y; por otra, a quién le corresponde otorgar la habilitación profesional: al Estado, a la universidad o a otras asociaciones. En este trabajo abordaremos esta temática a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) desde una aproximación histórico-política y normativa.

Palabras clave: evaluación-acreditación-regulación de títulos-profesiones

The dispute regarding academic and professional degrees: the case of degree accreditation from the approval of High Education Law N° 24521.

Abstract:

This work is part of the research project of the Universidad de Buenos Aires (UBA) -directed by María Catalina Nosiglia- which addresses the issue of the regulation of the degrees in Argentina and whose objective is to describe and analyze the policies

of degree accreditation in terms of how it changed the distribution of power between the Government, universities and professional corporations and to identify how was the differential behavior between institutions and institutional actors. The terms of the discussion regarding regulation of the university degrees is, on the one hand, what scope has the degree: enabling academic and/or professional - and; on the other hand, who might give the professional authorization: the State, universities or other associations. This paper will address this issue from the approval of the Higher Education Law from an historical-political and regulatory approach.

Key words: evaluation-accreditation-diploma regulation – professions

1. Introducción

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación de la Universidad de Buenos Aires (UBA) que aborda el tema de la regulación de los títulos en Argentina y cuyo objetivo es describir y analizar las políticas de acreditación de las carreras de grado en términos de cómo modificaron la distribución del poder entre el gobierno, las universidades y las corporaciones profesionales e identificar como fue el comportamiento diferencial entre las distintas carreras y profesiones.¹

En Argentina, uno de los aspectos más novedosos y, a su vez, más conflictivos de las nuevas regulaciones de los '90, fue la acreditación de las carreras de grado universitario como requisito para el reconocimiento profesional de los títulos.

Los términos de la discusión en materia de regulación de los títulos universitarios de grado es, por una parte, que alcances tiene el título: habilitación académica y/o profesional- y; por otra, a quién le corresponde otorgar la habilitación profesional: al Estado, a la universidad o a otras asociaciones. En este trabajo abordaremos esta temática a partir de la sanción de la LES desde una aproximación histórico-política y normativa.

En este trabajo se adscribe a la consideración del carácter interactivo de los procesos de formación de políticas en contextos democráticos en los cuales los actores se superponen y se incorporan intereses en distintos momentos de la formación implementación y evaluación de políticas. La negociación con los actores con intereses

¹ Ubacyt N° 200201001005061. Título: Las políticas de regulación de los títulos universitarios en argentina a partir de la Ley de Educación Superior N° 24.521: la acreditación de las carreras de grado. Directora: Maria C. Nosiglia

diversos y los efectos no queridos constituyen un elemento fundamental en la construcción y resultados de una política pública

2. Aportes teóricos conceptuales

Desde el punto de vista teórico, el tema de las regulaciones es estudiado por las ciencias sociales principalmente desde la economía y la ciencia política. Ambos abordajes disciplinares hicieron aportes sustantivos en el análisis de los macro procesos sociales entendiendo a la regulación como el conjunto de mecanismos destinados a la conservación del orden social.

Estos mecanismos suponen “la existencia de reglas explícitas o implícitas, formales o informales, originadas en relaciones de autoridad e instancias de negociación o sostenidos por pautas culturales, con diferente capacidad sancionatoria, destinadas a ordenar las relaciones de muy diferente índole en todo tipo de sociedades, desde aquellas dotadas de estructuras relativamente simples hasta las complejas sociedades contemporáneas. Los diferentes modos de regulación nos remiten a los diferentes formas en como resultan coordinadas un determinado conjunto de actividades o de relaciones entre actores y son asignados recursos específicos y prevenidos o arbitrados los conflictos relativos, reales o potenciales. Los tres principios básicos de coordinación son: la autoridad o control jerárquico; el intercambio y la cooperación basada en normas y valores compartidos (Belmartino, 1999:20). Desde esta perspectiva, el Estado, tiene un rol central en la intermediación de intereses, es decir en la regulación de la relación entre actores con intereses diferentes. Barroso, en estudios realizados en Europa sobre los sistemas educativos, señala tres dimensiones complementarias del proceso de regulación de los sistemas sociales: la institucional (normativa y de control); la situacional (activa y autónoma); y la conjunta. Por un lado, la regulación institucional, normativa y de control, involucra las dimensiones de coordinación e influencia ejercidas por la autoridad legítima. Aquí la regulación consiste en el conjunto de acciones decididas y ejecutadas por una instancia jerárquica (gobierno) a efectos de orientar las acciones e interacciones de los actores sobre los que detenta cierta autoridad. Por otro lado, la regulación situacional, activa y autónoma, remite al proceso activo de producción de “reglas de juego”. Comprende el reajuste provocado por la diversidad de estrategias y acciones de los actores, en función de esas mismas reglas. Por último, la regulación

conjunta se produce por la interacción entre la regulación de control y la regulación autónoma, teniendo en vista la producción de reglas comunes (Barroso, 2005).

En su conocido estudio sobre la universidad como organización, Clark analiza las modalidades de integración o coordinación del sistema en su conjunto, que difiere según los países. La integración del sistema se da en base a tres tipos ideales: a) el sistema estatal (burocrático y político); b) el sistema del mercado: mercado de consumidores, mercado ocupacional y mercado institucional y; c) el sistema profesional u oligarquía académica, con la expansión de los cuerpos colegiados centrales (comisiones científicas, evaluación de pares) (Clark, 1983).

Otro concepto fundamental en el análisis del gobierno del sistema de educación superior es la idea de sistema universitario que proponen Musselin y Friedberg, entendido como los equilibrios de poder y los mecanismos de regulación del sistema de actores que producen la acción pública en el ámbito de educación superior. Las configuraciones universitarias describen cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades de tutela y la profesión universitaria. La configuración universitaria define órdenes posibles, un esquema general y límites que condicionan el comportamiento de los actores, pero bajo ningún punto de vista determina por completo el accionar de los actores, sino que permite cierto margen de flexibilidad, autonomía y libertad. La existencia de tal configuración no tiene por consecuencia la uniformización de las formas de acción colectivas (Musselin y Friedberg, 1996).

Desde la sociología de las profesiones, numerosos estudios han explicado el desarrollo de las profesiones en las sociedades modernas y su articulación con los procesos de racionalización y estratificación social, incluso desde la perspectiva de la sociología clásica (Weber, 1979; Parsons, 1971). El proceso de constitución y consolidación de las profesiones va institucionalizando la posibilidad de apropiación, por parte de unos pocos, de la formalización y la especialización del saber en las mismas (Larson, 1977; Bourdieu, 2008). De esta forma el saber racionalizado se garantiza mediante un título o certificación, cuyo valor, en cierta medida es independiente del conocimiento real que el sujeto posee. Asimismo, se señalan las diferencias en los procesos de profesionalización, es decir, en la lucha por delimitar un espacio reservado de trabajo garantizado por las asociaciones profesionales y garantizado por el Estado, a través de la habilitación del ejercicio de determinadas profesiones (Tenti Fanfani, E.,

et.al.,1989).

En referencia al problema de la representación, Bobbio et. al. (1983) que identifican tres modelos diferentes de representación, según se basen en modos diferentes de relación: a) como relación de delegación: el representante es concebido como un ejecutor, con mandato imperativo, es la forma típica de representación de intereses privados, particulares o sectoriales, que puede hacerse extensiva a ciertos modos o aspectos de la representación política; b) como relación fiduciaria: el representante tiene un comportamiento autónomo, para servir al interés general según sus imperativos de conciencia; c) como relación especular, o reflejo sociológico, en la que la entidad representante es algo así como un microcosmos del cuerpo político-social.

Cabe señalar que la mayoría de los estudios se centran en el análisis de la representación política, su crisis y las transformaciones actuales en el marco de formas de gobierno democráticas (Bobbio et. al., 1983; Przeworski, 1998; Novaro, 1995; Laclau, 1994; Unzué, 2007); no obstante, para el análisis que estamos realizando importa detenernos en el concepto de representación de intereses. Justamente, en otro trabajo, Bobbio (2003) contrapone la representación política a la representación de intereses, basándose para ello en tres puntos que las distinguen: el tipo de interés que se representa, la forma del mandato y los mecanismos para la resolución de conflictos. En términos teóricos, la representación política supone el reflejo de los diferentes grupos de opinión o de interés que se forman al interior de la sociedad, por ello, representa los intereses generales o públicos. Asimismo, se trata de un mandato libre, en la medida en que el representante, una vez electo, debe dedicarse a los asuntos generales, rescinde la relación de mandato con el elector y no se le puede destituir por no haber cumplido las instrucciones de aquellos que los eligieron. Por último, los acuerdos se logran por mayoría. En el caso de la representación de intereses, los intereses representados son los de los grupos organizados, no defiende intereses generales, sino que se trata de un interés privado, parcial, local. A diferencia del mandato libre, la representación de intereses supone un mandato vinculado, en el que se da por entendido que el otorgante conoce sus intereses y confía su gestión en el mandatario. Finalmente, estas características determinan que los acuerdos se logren por medio de la negociación.

El problema de la representación es un tema complejo que está atravesado por las tensiones que producen las relaciones entre lo público y lo privado, el interés general y el interés particular, la representación política y la representación social. Los diferentes

debates sobre este problema, que desde perspectivas diversas se producen en el campo de las teorías políticas, se centran en esas relaciones y en las formas que históricamente fueron construidas estas cuestiones en los diferentes sistemas políticos.

Las corporaciones constituyen un modo de organización asentado en la representación de intereses. Precisamente, suponen una organización basada en asociaciones que representan los intereses y las actividades profesionales (Bobbio et. al., 1983).

La representación de intereses profesionales, los modos en que ésta se construye en la actualidad y produce tensiones en el ámbito de la universidad, es un tema que aflora a partir de la introducción de los mecanismos de acreditación de carreras de grado en nuestro país (Nosiglia, Mulle y Trippano, 2012).

3. Antecedentes históricos

Como señala Mignone (1996) tanto los poderes temporales (municipios, señoríos y monarquía) como los eclesiásticos intervinieron desde el principio para garantizar el interés público, en el caso de los primeros y; la ortodoxia de la doctrina, en el caso de los segundos. Existiría, según este autor a lo largo del tiempo, el establecimiento de una suerte de diferenciación entre el título académico, atribución de las universidades y la habilitación profesional a cargo del Estado en forma directa o delegada. Desde el medioevo había algunas disciplinas se orientaban a una formación meramente académica (gramática, retórica, lógica, aritmética, geometría, astronomía y música) y otras como el derecho (canónico y civil) y la medicina que tenían una orientación profesional.

A manera de explicación tentativa de esta división de tareas (lo académico y lo profesional) es la existencia de una tradición originaria en que la universidad al ocuparse de la formación del clero y del control de la ortodoxia religiosa se resistió a incorporar el estudio de las ciencias físicas y naturales y las concepciones de explicaciones no aristotélicas de la política y por otra, académicos y políticos defensores que sostuvieron en diversos momentos del desarrollo de la universidad que la misión fundamental de la universidad era el desarrollo de las ideas culturales y científicas y no la formación de profesionales.

Según Buchbinder, la impronta escolástica y la estrecha vinculación con la

iglesia hasta principios del siglo XIX explica porque se concentraron las universidades más en la formación del clero y secundariamente en la de médicos y abogados. El modelo que se transfiere es el de la Universidad de Salamanca que excluía las llamadas artes mecánicas y ciencias lucrativas. Con los Borbones en el siglo XVIII intentaron modificar los contenidos de los programas estimulando el nivel científico de los estudios y aumentar el poder real sobre las corporaciones. Recién en 1793 empezó a conferir grados en derecho. Pero el control de la ortodoxia religiosa por parte de las órdenes religiosas hizo que la apertura fuese parcial (Buchbinder, 2005).

En 1871, Juan María Gutiérrez que era Rector de la UBA, redacta un Proyecto de Ley de instrucción pública, a pedido del Ministro Malaver, que en sus fundamentos sostiene que la misión de la universidad no era otra que dispensar la ciencia y nada tenía que ver con los oficios y profesiones. Este tema vuelve a plantearse en el debate de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en 1873 donde Juan María Gutiérrez era convencional y en los artículos 33 y 207 quedaron plasmadas sus ideas al respecto. Julio González sintetiza el sentido de estos artículos en el fundamento de su Proyecto de Ley Universitaria "con la prescripción básica del artículo 33 y las complementarias del 207, el régimen universitario quedaba fundamentalmente transformado, asentándose sobre la abolición del monopolio del estado. Para decretarlo, basto con separar la función de otorgar grados científicos de la expedir títulos para el ejercicio de las profesiones liberales, poniéndose lo primero a cargo de la universidad y dejando lo segundo a cargo del Estado. Así fundada la universidad libre, quedaba dueña de sí misma mediante el ejercicio de tres derechos: otorgar grados, poseer bienes propios y regirse por sus propias instituciones (Congreso de la Nación, 1985: 351). El Estado iba determinar por ley especial las profesiones que podrán ejercerse y la forma en que se acreditaría competencia para ello. Sin embargo, el sentido de esta norma no fue respetada y desde 1870 las universidades ejercen el derecho exclusivo de expedir diplomas profesionales que provoco a partir de ese momento una activa interrelación entre las universidades y las corporaciones profesionales.

A pesar de la crítica al modelo profesionalista, este es el que va a prevalecer en nuestras universidades en momentos de la sanción de la Ley Avellaneda en 1885, se otorga a las universidades la potestad de otorgar los títulos académicos y profesionales (Buchbinder, 2005). Las universidades nacionales, desde esa fecha, pasarían a expedir títulos que habilitaban para el ejercicio de las distintas profesiones. El contenido de la

Ley Avellaneda, según Groisman, pretendía salvar el inconveniente que generaba el hecho de que las reválidas de títulos obtenidos en el extranjero debieran ser otorgadas por los Tribunales y dado que los Tribunales de la Provincia de Buenos Aires no podrían emitir títulos de validez nacional. De este modo, si el examen se hacía por un instituto nacional, como las universidades estatales, tendría que ser respetado (Groisman, 2004).ⁱ

Desde otra perspectiva, Stubrin destaca que la composición de los órganos de gobierno que preveía esta Ley y los Estatutos que se dictan en consecuencia, resguardaron la separación entre quienes formaban y quienes controlaban dicha formación ya que los órganos de gobierno de las facultades también llamadas Academias estaban integradas por egresados de la respectiva profesión que en su mayoría no debían ejercer la docencia. En palabras de Stubrin, “este mecanismo consistió en una suerte de delegación legislativa en favor de la propia universidad. La estrategia parece un contrasentido pero no lo es si subrayamos, una vez más, que eran las corporaciones profesionales las que ejercían, a través de las facultades, el poder académico sobre los cuerpos profesoraes” (Stubrin, 2010:97).

Esta situación se va a modificar en la UBA en 1906 cuando el poder institucional pasa a manos de los profesores al crearse otro órgano de gobierno en las facultades, el Consejo Directivo, integrado un tercio por profesores elegidos por el mismo cuerpo. Las Academias pasan a ser de consulta y asesoramiento. En 1918 al incorporarse los estudiantes al gobierno se relega aún más a los profesionales externos.

Finalmente este autor señala que a partir de 1947 y en todas las leyes que se sucedieron, el Estado restringe la potestad que lograron las universidades de emitir los títulos ya que éstos quedan supeditados al reconocimiento y validez por parte del Ministerio del ramo.

En el caso de las universidades privadas hasta 1969, se diferenciaba el título académico y la habilitación profesional, cuyos graduados debían rendir el examen de habilitación correspondiente ante las universidades estatales.

Posteriormente, la introducción del tema de las incumbencias de los títulos va a complejizar esta cuestión. En 1980 con la sanción de la Ley 22.207 de facto, se establecía que: “Las incumbencias correspondientes a los títulos profesionales otorgados por las universidades nacionales serán reglamentadas por el Ministerio de Cultura y Educación” (art. 61). De algún modo, el gobierno vuelve a retomar cierto control en esta

materia. Por medio la Resolución del Ministerio de Cultura y Educación N°1560/80, se reglamenta el art. 51 inciso d) y el art. 61. Se señala que las incumbencias determinaban los alcances de los respectivos títulos y su validez nacional, sobre las cuales deberían fundarse las normas locales de ejercicio profesional. Esta norma incluía carreras reguladas por el Estado como medicina, ingeniería y medicina y carreras sin regulación como humanidades o ciencias sociales.ⁱⁱ. Se nota en la escritura del texto jurídico de las incumbencias distintos criterios por carrera y en algunos casos hasta determinan el número de años de estudio, se nota que no hubo criterios uniformes y probablemente se delegó en los grupos profesionales su redacción.

Algunos autores critican que este sistema de “incumbencias” fue extendido a todas las titulaciones, en virtud de las cuales se dio igual tratamiento a las profesiones en cuyo ejercicio está gravemente comprometido el interés general y las actividades para las que no se justifica una habilitación concedida por el Estado (Groisman, 2004).

A partir de 1980, las “incumbencias” se propagaron a todos los títulos y diplomas, independientemente de las prácticas profesionales, generando un mecanismo conflictivo de intereses por parte de las corporaciones profesionales (Marquina, 2004).

Esta situación no va a cambiar con la sanción de la Ley de Normalización universitaria N° 23068 de 1984 que reproduce a situación previa. Como señala Mignone “Su continuidad demuestra la gravitación de los intereses y los lobbies profesionales y el irreflexivo acostumbramiento a su dictado por parte de las autoridades de las universidades nacionales tan verborágicamente celosas, por otra parte, de su mítica y restaurada autonomía” (Mignone,2013:92).

El objeto de esta descripción fue señalar a grandes rasgos algunas explicaciones históricas y normativas de la disputa en torno a la regulación de los títulos profesionales.ⁱⁱⁱ

Esta temática tendrá uno nuevo giro a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior en 1995, la creación de la CONEAU, la acreditación de las carreras de grado y el establecimiento de las actividades reservadas a algunas carreras.

Sin embargo, como se verá a continuación se reproducirán las disputas históricas en esta materia, que afectan, según Groisman, cuatro intereses esenciales que merecen ser respetados y conciliados: la autonomía universitaria, la libertad de enseñar y aprender, la calidad exigible a la enseñanza superior y la potestad estatal de policía de las profesiones” (Groisman, 2004).

4. La acreditación de las carreras de grado: antecedentes previos y el contenido de la Ley de Educación Superior

El tema de la acreditación de las carreras de grado en Argentina es una política relativamente reciente que se instala con la Ley de Educación 24521 de 1995 a fin de dar garantía de calidad a las titulaciones de grado y posgrado. Sin embargo, esta problemática está presente desde el origen mismo de la universidad medieval, como describimos previamente.

El problema que se intenta resolver con esta política es quien tiene potestad en una determina sociedad de otorgar los títulos que garanticen, por un lado, un cierto nivel de conocimientos y habilidades a sus portadores (lo académico) y por otro los habilite en el caso de las profesiones reguladas por el Estado al ejercicio profesional.

En la resolución de esta cuestión que varía entre países y en el tiempo subyace la disputa sobre poder sobre la regulación de las titulaciones que tienen las universidades, las asociaciones profesionales y el propio gobierno. En el caso de la Argentina esto se complejiza por las potestades que se reservan las provincias en términos del control del ejercicio profesional.

Tanto las transformaciones a lo largo del tiempo, cuanto las disputas de poder en torno a esta problemática generaron en el caso Argentino soluciones en base a acuerdos de compromiso, al incumplimiento de las regulaciones, a la ausencia de cuadros burocráticos con capacidad para cumplir normas y una complejización de mecanismos administrativos con controles cruzados, que se exacerba con la creación de los organismos de coordinación universitaria introducidos por la LES.

Como señalábamos en otro trabajo, en 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias se modifica la estrategia de definición de políticas para el sector. De un primer momento en donde las propuestas del Ejecutivo se basaron en discursos más que en concreciones, se pasa a la aplicación concreta de políticas parciales, diseñadas por nuevos equipos técnicos del Ministerio y establecidas a través de decretos o resoluciones. Estas modificaciones parciales se encontrarán incluidas en el Proyecto de ley que posteriormente envía el PEN al Parlamento (Nosiglia y Marquina, 1995).

Para el objetivo de este trabajo, el primer antecedente que cabe destacar es la creación, en 1993, del Consejo Nacional de Educación Superior, organismo que se crea

previamente a la LES y que el que se busca legitimar la nueva agenda de la política universitaria del gobierno de Menem. El Decreto 06/93 establece su función “asesorar al Ministro la determinación de las orientaciones adecuadas para el desarrollo de niveles de excelencia en la educación superior” (art. 3).^{iv}

El Consejo definió como metodología de trabajo la producción de dictámenes destinados a fijar su posición sobre algunos que consideraron centrales de la agenda universitaria. El primer dictamen unánime del 29 de noviembre de 1993 fue sobre evaluación de la calidad sobre nivel superior y el segundo dictamen sobre acreditación de las carreras e instituciones universitarias. Es interesante analizar el contenido de ambos dictámenes ya que contemporáneamente a los mismos se encontraba a consideración varios Proyectos de Ley de educación superior y el Poder ejecutivo también comenzaba a elaborar el suyo que va a ser enviado luego de numerosas consultas en mayo 1994.

El contenido de estos dos dictámenes están íntimamente relacionados con el tema de este trabajo. En el primero de ellos se señala que la evaluación de las instituciones se presenta como una partida inexcusable de las políticas de descentralización y de mayor autonomía de las instituciones de educación superior y agrega que una mayor libertad implica más responsabilidad. El ámbito de aplicación de la evaluación es la totalidad del sistema formal de educación superior debe ser institucional, que abarca todas las funciones de educación superior. Es interesante destacar de este informe que destaca la necesidad de la creación de un organismo autónomo que denomina Consejo Nacional de Evaluación de la Educación Superior e incluso determina como se conformaría. El contenido de la LES recoge estas recomendaciones. El dictamen N° 2 del 8 de abril de 1994 es sobre la acreditación de las carreras e instituciones universitarias. En este documento se define la acreditación como el proceso a través del cual una agencia gubernamental o una asociación legalmente responsable otorga reconocimiento público a una escuela, instituto, colegio, universidad o programa especializado, garantizando que reúne determinados estándares y calificaciones previamente establecidas. Ante el creciente número de carreras de grado y posgrado de instituciones universitarias y la desconfianza creciente de la sociedad la Comisión fundamenta que es necesario garantizar la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad a través de la acreditación de los establecimientos, unidades, programas o carreras de nivel de grado y posgrado. Este mecanismo debería también estar incluido en la futura Ley.

El segundo antecedente destacable es la discusión previa al envío del Proyecto de Ley de Educación Superior del Poder Ejecutivo al parlamento. Existieron tres anteproyectos de ley que fueron discutidos intensamente, uno de los temas más controvertidos fue la intención de volver a separar la habilitación académica de los títulos –a cargo de las universidades- de la habilitación profesional que lo harían instituciones creadas para tal fin. Esta propuesta provocó la inmediata reacción tanto de las universidades públicas como de las privadas que consideraban que esta medida recortaba sus competencias, por ello el proyecto que envía suprime esta propuesta. Pero se introduce un mecanismo obligatorio y periódico de acreditación de las carreras de grado y posgrado cuyo ejercicio implicará algún riesgo directo la salud, la seguridad y los derechos o bienes de los habitantes.

Del Proyecto enviado por el Poder Ejecutivo se modifican en el recinto algunas cuestiones respecto de las titulaciones (ver Cuadro N° 1 en el Anexo). La Ley fortalece el papel de las universidades cuando se establece que el Ministerio no debe consultar sino acordar con el Consejo de Universidades la nómina de carreras de riesgo y lo mismo con respecto a los contenidos básicos y la intensidad de la formación práctica. Asimismo se excluye del establecimiento de la nómina de títulos a las asociaciones de facultades y los órganos de control de las profesiones, restringiendo tal potestad a las universidades representadas en el Consejo de Universidades (CU). Sin embargo, como veremos más adelante el CU delega en la asociaciones de facultades o decanos la propuesta de títulos a incorporar al art 43 de la LES y la potestad de fijación de las actividades reservadas a los títulos, reactualizando el viejo debate de las incumbencias tanto por el número de titulaciones que se incorporan como la excesiva cantidad de actividades reservadas. De algún modo, restablece lo que las Universidades cuestionaron en el momento de sanción de la Ley.

Junto al proyecto de Ley, el Ministerio incluye comentarios y antecedentes que fundamentan el articulado. En este documento se explica, con respecto al artículo 34 del proyecto, que en los borradores preliminares se proponía separar la acreditación académica de la habilitación para el ejercicio profesional, por entenderse que tal sistema tiene ventajas apreciables tanto para asegurar el nivel de competencia de las profesionales que ejercen actividades que comprometen de modo directo el interés público pero hechas consultas entre las universidades públicas y privadas se consideró de difícil aplicación por la cantidad de habilitaciones que habría que hacer y aunque el

Consejo de Universidades compartía esta propuesta se la cambio en el Proyecto que se envió finalmente (Ministerio de Educación,1994).

En definitiva la LES, planteó una alternativa al sistema de habilitación por examen; si bien mantiene la atribución de expedir títulos profesionales a las universidades, la evaluación se hace ahora no de cada graduado en particular sino de la institución de enseñanza (Groisman, 2004). Surge de este modo la necesidad de categorizar y habilitar a las instituciones que expedirán títulos profesionales.

Así, respecto del régimen anterior de títulos y habilitaciones, ahora se cuenta con una delimitación entre las profesiones reguladas por el Estado y las no reguladas; se suprime la competencia exclusiva del Ministerio en lo relativo a los títulos universitarios, compartiéndola ahora con el Consejo de Universidades y se introduce la acreditación obligatoria cada seis años de las carreras de profesiones reguladas por el Estado.^v Con esta ley se unificó la denominación de las certificaciones otorgadas al finalizar una carrera de pregrado, grado y posgrado bajo la denominación “títulos”, permitiendo lograr un cierto ordenamiento en materia de titulaciones, al menos en las carreras acreditadas.

La LES estableció que para el caso de las carreras reguladas, es decir, las que se incluyen en los alcances del art. 43, se fijarán patrones y estándares para los procesos de acreditación que serán los que establezca el Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades (CU). En la composición de este órgano^{vi} se encuentra principalmente representadas las universidades tanto públicas como privadas en la figura de los Rectores, excluyendo a otros actores gubernamentales y universitarios, excepto el representante del Ministerio de Educación.

Pero como señalamos previamente el CU delegó en las Asociaciones de Decanos o Facultades la elaboración de los contenidos y los estándares de las carreras incorporadas en los alcances del art. 43 de la LES^{vii}, reponiendo de algún modo la propuesta del Proyecto del Poder Ejecutivo y abriendo la puerta para que la representación de intereses corporativos se filtrara a través de estas asociaciones. Algunas de ellas tenían existencia previa a la LES relacionadas con la carreras más consolidadas como campos profesionales regulados y otras que se crean a imitación de éstas y casi al mismo tiempo que la inclusión de sus carreras en el artículo 43 de la LES (Ver Cuadro N° 2 en el Anexo)

Asimismo, en torno al tema de la regulación del ejercicio profesional intervienen

un conjunto de actores sociales y políticos de las distintas jurisdicciones. Los actores que intervienen son los gobiernos provinciales, el gobierno nacional y los colegios profesionales.

El gobierno nacional y los gobiernos provinciales ejercen una representación política que es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. Así, la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno. En este sentido, representan el interés general y tiene el “poder de policía”, es decir potestad del Estado para dictar leyes que impongan limitaciones a los individuos por razones de interés público, restringiendo su esfera de libertad y reglamentando los derechos reconocidos en la Constitución, con el objetivo de permitir la efectividad simultánea de los derechos de todos, compatibilizándolos en la medida en que ello sea posible. Este poder “no ha sido establecido expresamente en la Constitución, pero como él es de la esencia de todo gobierno, su falta de determinación en forma expresa no ha motivado jamás cuestión ni duda seria”. Se trata, además, de un poder local y excepto para el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires en donde el Estado nacional se reservó el poder de policía del ejercicio profesional (Durand, 2005). A este mecanismo se suman, los colegios profesionales. Los estados provinciales y la Nación para el caso de la CABA tienen la capacidad para reglamentar el ejercicio de los derechos individuales en orden a la moralidad, la salubridad, la seguridad pública y bienestar general o bien común. Las provincias y la Nación como legislatura local dictan las Leyes de Ejercicio de las distintas profesiones de interés público y delegan, a su vez; en los Colegios profesionales que crean por Ley como entidades públicas no estatales, el dictado de normas de ética profesional, el establecimiento del régimen disciplinario y la atribución de imponer contribuciones.

Para la obtención del reconocimiento oficial y la consecuente validez nacional de los títulos por parte del Ministerio de Educación, las universidades e institutos universitarios las carreras que crean del artículo 42 de la LES, es decir las no reguladas, deben tener una serie de requisitos: una carga horaria de 2600 hs reloj como mínimo, desarrollarse al menos en 4 años, la denominación del título debe ser acorde a los contenidos del plan y a los alcances del mismo.

Con respecto a los títulos del art 43, su regulación se complejiza, ya que además de los actores anteriormente descriptos, interviene el Consejo de Universidades, formado por los órganos ejecutivos del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de universidades privadas (CRUP). Este organismo en acuerdo con el Ministerio establece el listado de carreras a acreditar y para cada una de ellas determina los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica y las actividades profesionales reservadas exclusivamente a ellos. Se suma a ellos, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que implemente los procesos de acreditación, en cuya conformación intervienen además de los actores enumerados, representantes elegidos por las ambas cámaras del Poder Legislativo Nacional (por mayoría y minoría) y la Academia Nacional de Educación.

En el año 2002, el Secretario de Políticas Universitarias, Juan Carlos Pugliese, envía un documento al CU, manifestando su preocupación por la marcha de la implementación del artículo 43, en donde señala que “próximo a cumplirse seis años de sancionada la Ley de Educación Superior, sólo han sido incluidos expresamente en el régimen del artículo 43 de la ley los títulos de las carreras de Medicina (RM 535/99) y de Ingeniería (RM 1232/01). A este ritmo, la inclusión de diez o doce títulos más de carreras tradicionales de segura incorporación insumiría alrededor de dos décadas. No cabe duda de que tal cosa significaría la frustración de la voluntad del legislador respecto de una de las materias centrales de la ley” (Pugliese, 2002). Este documento, que plantea una serie de propuestas y que es enriquecido por el Taller de Rectores de universidades nacionales y privadas convocado por la Secretaría, sirven de insumo para el Acuerdo Plenario N° 18 del CU del año 2002 que sienta las bases del protocolo de referencia interpretativa en esta materia. En este acuerdo se convoca a las comunidades académicas de las disciplinas involucradas a presentar iniciativas y van a ser las asociaciones de decanos o facultades las que finalmente realizan las propuestas. Estas organizaciones representaron el interés de sus propias comunidades profesionales en relación con la protección de cierta porción del campo laboral descuidando la responsabilidad primaria de la institución universitaria que es garantizar la formación y reservar el interés común de toda la institución manteniendo los equilibrios de poder entre las profesiones. Esta situación que encuentra expresada en los Documentos recientes del CIN (Acuerdo Plenario del CIN N 849/13)^{viii} y del CRUP “Reflexiones y aportes del CRUP para la revisión de estándares y actividades profesionales reservadas a las titulaciones

incorporadas al régimen del artículo 43 de la LES” que fueron presentados al Consejo de Universidades. En ambos documentos existen coincidencias en señalar que dada la implementación secuencial de las regulaciones y no en conjunto de todas las titulaciones se produjo: a- una inflación de carreras incluidas y de las actividades reservadas de las carreras acreditadas, solapamientos entre ellas y con las incluidas en el art.42 de la LES, b- mecanismos de consulta que evidencian conflictos de interés por ser autorreferenciales (al ser solo consultados los representantes de las disciplinas), c- poca claridad en la definición de las actividades de riesgo directo de cada profesión y confusión con lo determinado en la Leyes de Ejercicio de las Profesiones. Como señala ese Acuerdo Plenario del CIN “las actividades reservadas expresan la garantía de la formación adecuada para el ejercicio de ciertas actividades y la supervisión pública sobre esa formación”. Esta preocupación se encuentra presente en la reunión de Decanos de Ciencias Económicas cuando elaboraron las actividades reservadas de los Contadores según lo expresado en declaraciones de prensa en donde explican que las actividades reservadas son similares a de las establecidas en la Leyes de ejercicio profesional en su disputa con los abogados. Como expresa el Decano Facultad de Ciencias Económicas de Mar del Plata, Daniel Hugo Pérez: “Nunca un documento que fija estándares de calidad educativa podría avanzar mas allá de lo que las leyes vigentes establecen y menos aún definir campos de actuación profesional distintos a los que fija la ley. Todo lo contrario: el marco legal es el que se tuvo en cuenta para la elaboración del documento que genera la inquietud corporativa de los profesionales abogados (Diario La Capital, 01/09/12).

Los documentos del CIN y del CRUP avanzan en explicaciones y propuestas. El CIN dice que la inflación tanto en el número de las carreras incluidas como en el de las actividades reservadas podría explicarse por: “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”.

Ambos documentos vuelven a poner en el tapete la histórica tensión entre la formación y el ejercicio profesional, entre el interés general de todas las disciplinas que debe preservar de modo equilibrado la institución universitaria y los intereses particulares de las profesiones cuestión que no quedo resuelta con el mecanismo de

acreditación de las carreras de grado.

El CRUP avanza en una serie de propuestas para corregir esta situación. Se enumeran las siguientes: adoptar estándares abiertos y no prescriptivos a fin de reducir su número y permitir mayor grado de diversidad entre instituciones; creación de un sistema de calidad propio de cada institución en los cuales se puede descentralizar y sustentar parte de proceso de acreditación y centrarse más en los resultados de aprendizaje que exclusivamente en los insumos y procesos.

El CIN propone como escenarios alternativos: 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 profesión/es. ; 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; 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; 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. Finalmente, acerca criterios para establecer las actividades reservadas ya que "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" (AP CIN N° 849/13).

Finalmente, se dicta el Acuerdo Plenario del Consejo de Universidades (CU) N°123/13 que incluye el documento de la Secretaría de Políticas Universitarias en base a las propuestas elaboradas y consensuadas entre el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)².

Esta norma plantea en sus considerandos que habiendo transcurrido más de una

² Los documentos se titulan "Documentos de trabajo sobre la doctrina de las carreras comprendidas en el art 43 y el carácter de las actividades reservadas" y "Reflexiones y aportes del Consejo de Rectores de Universidades Privadas – CRUP- para la Revisión de estándares y actividades profesionales reservadas a las titulaciones incorporadas al régimen del art. 43 LES" respectivamente.

década desde la aplicación del artículo 43, se hacía necesario revisar a partir de la experiencia recogida a través de la labor del CU, los criterios seguidos por el cuerpo a la hora de incorporar las titulaciones a dicho régimen y de fijar las actividades profesionales correspondientes a dichos títulos plantea la necesidad de revisar conceptualizaciones y procesos, a la luz de la experiencia y de las decisiones adoptadas en el marco de su aplicación desde la puesta en vigencia. En sus dos artículos aprueba en el anexo el referente a “Criterios a seguir en la aplicación del artículo 43 de la Ley de Educación Superior y suspende la vigencia de las actividades profesionales reservadas aprobadas mediante las resoluciones ministeriales pertinentes, las que pasarán a tener el carácter de alcances, mientras dure el proceso de análisis y reformulación de las mismas de acuerdo a las criterios que se plantean en el documento antes citado (AP CU 123/13).

Esta política es de gran trascendencia ya que a nuestro juicio, la SPU, el CU, el CIN y el CRUP vuelven a retomar sus funciones en torno a la regulación del artículo 43 que había delegado en los Consejos o Asociaciones de Decanos que tuvieron una posición de defensa corporativa y de parcialidad, reservándose numerosas actividades que no eran de riesgo social que llevó a que otras carreras casi no pudieran conservar sus alcances y no se pudieran crear nuevas orientaciones.

De algún modo es por iniciativa de los organismos de coordinación interuniversitaria que se promueve desde la autorregulación sistémica el cambio de agenda del gobierno en esta materia. Cabe destacar, asimismo, el alto acuerdo entre el CIN y el CRUP cuyos documentos recogen las mismas preocupaciones y propuestas.

Sin embargo, queda el interrogante abierto sobre el grado de éxito que tendrá la aplicación de la norma, ya que hay una tarea importante a realizar, por una parte, gozar de suficiente legitimidad para poder convencer a los distintos grupos disciplinares de revisar sus actividades y por otra, la capacidad para fortalecer las capacidades técnicas de los organismos de coordinación universitaria en la implementación de esta política.

A modo de cierre

El comportamiento de este entramado de actores que intervienen en el régimen de tutela de los títulos, especialmente los de interés público que suponen riesgo social directo, si bien siguieron un patrón común de defensa corporativa, como se señala en el artículo, va a mostrar variaciones según sea el grupo profesional de las distintas carreras

de grado que se acreditaron, como lo observamos en estudios por disciplina dentro de esta misma investigación. Esto proviene tanto del grado de estructuración de la profesión como del aprendizaje de los grupos profesionales, las universidades y el propio gobierno en la distribución del poder sobre esta cuestión. Uno de supuestos que subyace en nuestro estudio es que dada la configuración particular de los procesos de profesionalización entre las diferentes carreras, la resolución de los conflictos no fue uniforme.

Recientemente, ha existido una tendencia de los propios grupos profesionales a solicitar la regulación estatal de sus títulos, ya que esto permite jerarquizar la profesión y obtener beneficios simbólicos y materiales. Desde el punto de vista simbólico, la acreditación establece una nueva distinción de calidad entre las carreras acreditadas y las no acreditadas que les permite posicionarse mejor en el mercado de las titulaciones. Desde el punto de vista material les permite el acceso a los programas de mejora que fue creando la SPU en base a la autoevaluación de las carreras y las recomendaciones de la CONEAU y acceder a becas y subsidios atados a la acreditación periódica de estas carreras.

Cabe señalar que a nivel institucional hubo un proceso de isomorfismo ya que se observó en el caso de las carreras que antes de ser incluidas en los alcances del art. 43 no poseían un organismo que represente sus intereses profesionales crearon sus propias Asociaciones de Facultades.

Una de las decisiones metodológicas atada a esta hipótesis específica es seleccionar como casos de estudio, carreras asociadas a profesiones que contaban con asociaciones de Decanos más antiguas (Medicina y algunas Ingenierías) y otros casos en el extremo opuesto, cuyas asociaciones sean más recientes o directamente se hayan creado con posterioridad a la inclusión de las carreras respectivas en los alcances del art. 43 (Psicología y los Profesorados vinculados a las Humanidades).

Asimismo, resulta importante indagar el accionar de las asociaciones que están compuestas por representaciones de las universidades públicas y privadas de aquellas compuestas sólo por las universidades públicas.

De aquí que uno de los interrogantes de nuestro estudio gire en torno de establecer cuáles son los intereses y alcances de las acciones que estas asociaciones representan, el contenido de los debates realizados y el accionar futuro.

Estas nuevas regulaciones han complejizado y han cambiado el poder y la

autoridad en el sistema y al interior de las universidades, tema que resulta importante ser indagado a partir de estudios de casos.

Bibliografía

- AUBERDIAC, E. y ETCHEVERRY, E. (1995) “Algunas reflexiones en torno a los títulos que otorgan nuestras universidades”. En: Propuestas. Universidad Nacional de la Matanza. Año I, N 2, San Justo.
- BARROSO, J. (2005). O Estado, a Educação e a regulação das políticas públicas. En: *Educação & Sociedade*, N° 26, 275-751. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf> (Consultado: 23/03/2010).
- BELMARTINO, S. (1999) Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina. ¿Quién será el árbitro?, Lugar editorial, Buenos Aires.
- BRAVO, H. (1965). “Las universidades privadas y el examen de habilitación profesional”. Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- BOBBIO, N. (2003) *Teoría general de la Política*. Editorial Trotta, Madrid.
- BOBBIO, N., MATEUCCI, N. y PASQUINO, G. (1983) Diccionario de Política. Siglo XXI Editores, México.
- BOURDIEU, P. (2000). El campo científico. En: Bourdieu, P. “Los usos sociales de la ciencia”, Nueva Visión, Bs As
- BOURDIEU, P. (2008) *Homo academicus*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- BUCHBINDER, P. (2005). Historia de la Universidades Argentinas. Editorial Sudamericana, Bs As.
- BURRAGE, M. (1996) “De la educación práctica a la educación profesional académica: pautas de conflicto y adaptación en Inglaterra, Francia y Estados Unidos”. En: Rothblatt, S. y Wittrock, B. (comp.) *La Universidad Europea y Americana desde 1800*. Ed. Pomares Corregidor, Barcelona.
- CANTINI, J. (1997) *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Serie Estudios. Academia Nacional de Educación.
- CLARK, B. (1983) El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. Nueva Imagen-Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- PEREZ NIEVES, J. y otros (1985). Estudios e investigaciones N°3: Universidades

Nacionales. Dirección de Información Parlamentaria, Congreso de la Nación

-CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES PRIVADAS (2013). Reflexiones y aportes del CRUP para la revisión de estándares y actividades reservadas a las titulaciones incorporadas al régimen del art. 43 LES, mimeo.

-DE VINCENZI, R. (2009) La regulación de las carreras de medicina en la Argentina: el proceso de toma de decisiones. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Thousand Oaks, Sage Publications.

- DURAND, J. (2005). Sobre los conceptos de “policía”, “poder de policía” y “actividad de policía”. En: Revista de Derecho Administrativo (REDA), N° 51, Lexis Nexis; Buenos Aires.

-DURKHEIM, E. (1994). La división del trabajo social. Planeta-Agostini, Madrid.

B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, Nueva Imagen - Universidad Autónoma Metropolitana, México.

-FRIEDBERG, E. Y MUSSELIN, C. (1996) “La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades”. En: *Revista Debate*, México.

- FRIEDSON, E. (2001) “La teoría de las profesiones. Estado del arte”. En: *Revista Perfiles educativos*, Vol. XXIII, N° 93, Pp. 28-43. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/132/13209303.pdf>

-GONZALEZ, J. (1945) La Universidad. Claridad, Buenos Aires.

-GROISMAN, E. (1996) Reconocimiento oficial de títulos y acreditación de carreras. Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU). Disponible en: http://www.coneau.edu.ar/que_es/document/publicaciones/groisman.PDF

- GROISMAN, E. (2004). “Los diplomas universitarios y la habilitación para el ejercicio de diversas actividades profesionales”. En: *Urbe et Ius: Revista de opinión jurídica*, N° 1, Buenos Aires.

- GUTIERREZ, J.M. (1915) Origen y desarrollo de la enseñanza publica superior en Buenos Aires, La cultura Argentina, Bs As.

- HALPERIN DHONGI, Tulio (1962). Historia de la Universidad de Buenos Aires, EUDEBA, Bs As.

-KROTSCH, P. (2005) “La evaluación de la calidad en la Argentina: la necesidad de un análisis centrado en el poder y el conflicto”. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires. Mimeo aportado por el autor, Buenos Aires. Después

publicado en Wietse de Vries (coord.) *Calidad, eficiencia y evaluación de la Educación Superior*. Netbiblo, Serie Universidad Contemporánea, Barcelona.

- KROTSCH, P., CAMOU, A. Y PRATI, M. (2007). *Evaluando la evaluación*, Prometeo, Bs As

-KROTSCH, P. y ATARIO, D. (2008) *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, Buenos Aires.

-MÁRQUEZ, A. y MARQUINA, M. (1997). “Evaluación, acreditación, reconocimiento de títulos y habilitación-enfoque comparado”, en *La vinculación entre reconocimiento oficial de títulos y acreditación de carreras*, CONEAU, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

-MARTIN, J. y MONTERO, S. (2005) *Estructura y titulaciones de Educación Superior en Argentina*. OEI, Madrid.

-MIGNONE, E. F. (1996) *Título académico, habilitación profesional e incumbencias*. En: *Pensamiento Universitario* N 4/5. Buenos Aires.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACION (1994). *Proyecto de Ley de Educación Superior*. Texto, comentarios y antecedentes.

-MOLINA, C. (1999). *El Consejo de Universidades: la construcción de un sistema por sus protagonistas*. En: Sánchez Martínez (coord.). *La educación superior en la Argentina*. Transformaciones, debates y desafíos. Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

-MUNDET, E. (2002) *El artículo 43 de la Ley 24.521. Pautas para la interpretación y aplicación de la norma*. Informe, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

-MUSSELIN, C y FRIEDBERG, E. (1996) *La noción de sistema universitario y sus implicaciones para el estudio de las universidades*. En *Revista: Universidad Futura*, Vol.7 N° 20-21, México.

-MARQUINA, M. (2004) “*Panorama de las titulaciones en el sistema de educación superior argentino: aportes para un estudio comparado*”. CONEAU, Buenos Aires.

-MIGNONE, E. (2013). *Las incumbencias*. En *Revista Electrónica Debate Universitario* N 2.

-MIGNONE, E. (1996) “*Título académico, habilitación profesional e incumbencias*”. En: *Revista Pensamiento Universitario*, N° 4/5. Buenos Aires.

- Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas universitarias (1994) Proyecto de Ley de Educación Superior. Texto, comentarios y antecedentes.
- NOSIGLIA, M.C. (2011) “Poder y autoridad: el impacto de la Ley de Educación Superior en el gobierno de la Universidad Argentina”. En: AAVV, *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la Universidad*. Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo. Buenos Aires.
- NOSIGLIA, M. C., TRIPPANO, S. Y DIODATI, M. (2009) “El sentido político de la coordinación universitaria: el caso del Consejo de Universidades”. VI Encuentro Nacional y III Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.
- NOSIGLIA, M.C. Y MARQUINA, M. (1995). Políticas universitarias en la Argentina 1983-1995: El papel del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional. En: Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE), Año IV, N° 7
- NOSIGLIA, M.C. (1999) “La Universidad como organización. Aportes de la administración para su estudio”. En: *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. N° 12. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- NOSIGLIA, MULLE Y TRIPPANO (2012).La acreditación de carreras de grado: ¿A quién representan las Asociaciones de Decanos?” (2012) V Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas, organizado por el Programa de Políticas Educativas del Núcleo Educación para la Integración, Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM). Universidad Nacional de Córdoba. 22, 23 y 24 de Octubre de 2012. Trabajo completo publicado en Cuaderno del Encuentro, arbitrado por la Comisión Científica del VEIPE. ISBN: 978-987-28079-7-9.
- NOVARO, M. (1995) “Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática”. En: *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), N° 5. Buenos Aires.
- PANAIA, M. (2008) *Una revisión de la sociología de las profesiones desde la teoría crítica del trabajo en la Argentina*. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- PARSONS, T. (1971) *La estructura de la acción social*. Guadarrama, Madrid.
- PRZEWORSKI, A. (1998) “Democracia y representación”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 10, Febrero. Caracas.

- STUBRIN, A. (2010).Calidad Universitaria. EUDEBA-Ediciones UNL, Bs As.
- TENTI FANFANI, E. y otros (1989) *Universidad y profesiones. Crisis y alternativa*. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- UNZUÉ, M. (2007) “Viejas recetas para viejos problemas: la crisis de representación y el “derecho de instrucción a los representantes”. En: *Revista Argumentos*, N° 8, octubre. Disponible en:<http://www.revistaargumentos.com.ar/index.php/argumentos/issue/view/9>
- SUASNABAR, C. (1999) Las “agendas” de la globalización para la educación superior en América Latina. Una revisión crítica de las propuestas de los organismos internacionales y otros actores académicos. En Tiramonti, G.; Suasnabar, C. y Seoane V. (1999) *Políticas de Modernización Universitaria y Cambio Institucional*. UNLP, Serie Estudios/Investigaciones.
- WEBER, M. (1984) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Anexo

Cuadro N°1: Comparación entre el Proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y la Ley 24521

Proyecto del Poder Ejecutivo	Ley 24521
<p>ARTICULO 33. — Corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado doctor.</p>	<p>ARTICULO 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, los que deberán ser expedidos en un plazo no mayor a los ciento veinte días corridos contados a partir del inicio del trámite de solicitud de título. <i>(Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 26.002 B.O. 5/1/2005).</i></p>
<p>ARTICULO 41. — El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación <u>conforme a las pautas que sobre el particular establezca la recomendación.</u> Los títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional.</p>	<p>ARTICULO 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.</p>
<p>ARTICULO 42. — Los títulos con reconocimiento oficial <u>que expidan las instituciones universitarias</u> 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. El <u>perfil y los alcances</u> de tales títulos serán fijados y dados a conocer con la mayor difusión posible por dichas instituciones, debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga académica mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, previa <u>consulta</u> con el Consejo Universitario.</p>	<p>ARTICULO 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. <u>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</u> los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, <u>en acuerdo</u> con el Consejo de Universidades.</p>
<p>ARTICULO 43. Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el</p>	<p>ARTICULO 43. Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el</p>

<p>Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:</p> <p>a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad <u>de la práctica profesional</u> controlada que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en <u>consulta</u> con el <u>Consejo Universitario</u>.</p> <p>b) <u>Las condiciones en que se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje en tales carreras deberán ajustarse a las pautas que sobre el particular establezca el citado Ministerio en consulta con los organismos mencionados en el inciso anterior.</u></p> <p>El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades y <u>previa consulta con las Asociación de facultades, con los órganos de control de las profesiones y con las áreas del Estado que corresponda</u>, la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.</p>	<p>Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes <u>o la formación</u> de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:</p> <p>a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad <u>de la formación práctica</u> que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, <u>en acuerdo con el Consejo de Universidades</u></p> <p>b) <u>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.</u></p> <p>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.</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 2: Asociaciones de Facultades

Carreras	Asociación	Sigla	Fundación
Ingeniería	Consejo Federal de Decanos de Ingeniería	CONFEDI	1988
Medicina	Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina	AFACIMERA	1961
Odontología	Asociación de Facultades de Odontología de la República Argentina	AFORA	1967

Humanidades-Educación	Asociación Nacional de Facultades de Humanidades y Educación	ANFHE	2003
Arquitectura	Consejo de Decanos de Facultades de Arquitectura de Universidades Nacionales y Comisión de Decanos de Facultades de Arquitectura de Gestión Privada	CODFAUN	1986
Exactas	Consejo Universitario de Ciencias Exactas y Naturales	CUCEN	2003
Derecho	Consejo Permanente de Decanos de Facultades de Derecho de Universidades Públicas		1992
Psicología	Asociación de Unidades Académicas de Psicología	AUAPSI	1991
Agronomía	Asociación Universitaria de Educación Agrícola Superior	AUDEAS	1994

Fuente: Elaboración propia en base a los sitios web de las asociaciones.

ⁱ La Universidad de Córdoba y la de Buenos Aires se habían nacionalizado en 1957 y 1881, respectivamente.

ⁱⁱ Algunas tienen un número elevado de incumbencias como agrónomo (67) y otras apenas un par como humanidades. En el caso de la ingeniería agronómica que del conjunto de incumbencia señalan que algunas son concurrentes con otras profesiones.

ⁱⁱⁱ Para un estudio detallado de la evolución normativa ver Cantini (1997), Groisman (1996 y 2004), Mignone (1996 y 2013) y Marquina (2004).

^{iv} Este organismo que estaba integrado por personas de reconocida trayectoria elaboró su plan de trabajo y comenzó a reunirse en forma plenaria en mayo de 1993 y en comisiones de trabajo mensualmente, la Secretaría de Políticas Universitarias cumple las funciones de Secretaría Técnica. El último Dictamen es de 1998 y continuó funcionando aun después de la creación y constitución de los órganos de coordinación introducidos en la LES.

^v La LES mantiene el espíritu del Decreto 256/94, por el cual se establecían incumbencias sólo para las profesiones que comprometen el interés público, poniendo en riesgo la salud, los bienes y los derechos de los ciudadanos, diferenciando así entre las “profesiones reguladas” y las “profesiones no reguladas”.

^{vi} El Consejo de Universidades está presidido por el Ministro de Cultura y Educación o por quien este designe con categoría no inferior a Secretario, y está integrado por el Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, por la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, por un representante de cada Consejo Regional de Planificación de la Educación Superior -que deberá ser rector de una institución universitaria- y por un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación (art. 72, LES)

^{vii} En otro trabajo, efectuamos un estudio sobre la relación entre las funciones que se le otorgan al CU en el texto de la LES, la articulación con otros órganos de gobierno y las características de la representación e intermediación de intereses, y su impacto en la toma de decisiones. Entre las conclusiones a las que se arribó, se observó que el rol más dinámico de este órgano se acrecentó como producto del incremento de los títulos incorporados al artículo 43 de la LES. Los aspectos conflictivos en el seno del CU están vinculados, por un lado, a la delimitación de incumbencias profesionales entre las diversas carreras y, por otro, a señalamientos acerca de la necesidad de respetar los principios de la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza, en el marco de los procesos de evaluación y acreditación de carreras de grado (Nosiglia, Trippano y Diodati, 2009).

^{viii} En el año 2012 se crea una subcomisión dentro de la Comisión de Asuntos académicos del CIN a fin de elaborar un Documento para tener un enfoque integral sobre las carreras incluidas en el art. 42 y 43 de la LES y con respecto a estas últimas, a la determinación de las actividades reservadas. Mediante el Acuerdo Plenario del CIN N 849/13 se aprueba el documento elaborado por esta subcomisión con la denominación de “Doctrina de las carreras comprendidas en el art. 43 de la LES y el carácter de las actividades reservadas”.