

# Debate Universitario

Revista Electrónica Semestral

ISSN 2314-1530

<http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/debate-universitario>

*“El Proyecto Puiggrós de Ley sobre “Regulación del ejercicio de la docencia de la educación superior”: entre viejos y nuevos paradigmas sobre las Universidades Privadas”<sup>1</sup>*

Héctor Sauret (UNCU)<sup>2</sup>

hector@estudiosauret.com.ar

(1) Expte. 3.737-D-11, presentado por los Diputados Puiggrós, Plaini, Pilatti Vergara, Recalde y Calchaquí, en sustanciación por ante la comisión de educación de la Honorable Cámara de Diputados

(2) Rector de la Universidad de Concepción del Uruguay. Miembro del Consejo de Universidades en representación del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (período 1997-2012). Vocalía en la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria - CONEAU (1998-2008). Ha participado en numerosas jornadas y congresos sobre Educación Superior

Disciplina: Educación Superior

Sub-Disciplina: Proyecto de ley - Argentina

Fecha de recepción: 31-8-2012

Fecha de Aceptación: 31-8-2012

## SUMARIO

### Presentación

1. Contexto normativo y creación del sistema universitario nacional y del sistema nacional de ciencia y tecnología
2. La función docencia y la función I+D
3. Aseguramiento de la calidad académica y científico tecnológica en la formación de los recursos humanos
4. Interinstitucionalidad de la política de recursos humanos de docencia e investigación. Categorización de investigadores, estímulos y CVAR

Anacronismo e inconstitucionalidad del Proyecto Puiggrós

Viejos y nuevos paradigmas

Conclusiones

### **RESUMEN**

Se analiza a través de distintas ópticas (legales, laborales, doctrinales, etc.) las implicancias del Proyecto Puiggrós de Ley sobre "Regulación del Ejercicio de la Docencia de la Educación Superior" recientemente presentado a consideración de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

### **Palabras Clave**

Educación Superior, Argentina, Ley Nacional, ejercicio de la docencia

### **ABSTRACT**

The implications of the Draft Law on Puiggrós entitled "Regulating the Practice of Teaching in Higher Education" and which was recently submitted to the consideration of the Honorable Chamber of Representatives of the Argentine Nation, are discussed through different perspectives (legal, labor, doctrine, etc.)

### **Keywords**

Higher Education, Argentina, National Law, teaching practice.

## **Presentación**

### **1. Contexto normativo y creación del sistema universitario nacional y del sistema nacional de ciencia y tecnología**

El presente artículo sostiene que el Proyecto Puiggrós de Ley sobre "Regulación del Ejercicio de la Docencia de la Educación Superior" es anacrónico e inconstitucional porque resulta incompatible con la garantía constitucional que sobre autonomía establece el inc 19 del art 75 de la CN, así como las condiciones que en materia de libertad de asociación privada para el ejercicio de la libertad de enseñanza que fija el art 14 de la norma constitucional. Por otra parte, el proyecto es contradictorio con los principios generales que el Congreso ha sancionado al crear el sistema universitario nacional integrado por los establecimientos universitarios estatales, provinciales y privados (art 26 de la LES) y el sistema nacional de CyT (art 4 ley 25.467)<sup>3</sup>.

### **2. La función docencia y la función I+D**

Se trata de observar específicamente las condiciones del ejercicio de la función docencia, y más recientemente, de la función "investigación-desarrollo-innovación-emprededurismo" durante el último medio siglo, conforme a los estándares que el Congreso Nacional definió tanto en la Ley 24521 cuanto en la ley 25.467 de Ciencia y Técnica, pues estas definiciones normativas han creado complementaria y articuladamente el **sistema universitario nacional y el sistema nacional de ciencia y tecnología**.

### **3. Aseguramiento de la calidad académica y científico tecnológica en la formación de los recursos humanos**

Es de la identidad de éste sistema asegurar la calidad académica y científico tecnológica de los docentes de todas las categorías que desenvuelven las indicadas funciones de docencia e investigación –en sentido amplio- identificando a las titulaciones universitarias de grado y a las titulaciones de posgrado, como el estándar sustancial que debe asegurarse para alcanzar niveles de calidad y de excelencia definidos por el legislador como una política de estado (ver art 36, 37 – sobre garantía del perfeccionamiento docente en la carrera académica – 38 –sobre articulaciones interinstitucionales-; inc d) del art 8, y art 39 sobre acceso a la formación de posgrado,

---

3 En el contexto de la evolución del marco jurídico vigente de las universidades privadas entre el Decreto Ley N° 6403/55 ( Dell Oro Maini) y su artículo 28, con las sucesivas legislaciones que lo reemplazaron: Ley 14557/58- (Domingorena) ; ley 17.604/58 (Onganía); - y la actual Ley de Educación Superior N°24.521/95 (Menem).

todos ellos de la ley de educación Superior N°24521 citada). Precisamente el proyecto Puiggrós al optar como técnica legislativa una reforma parcial de la Ley de Educación Superior deviene incongruente con el contexto de las disposiciones de ese marco general según el cual los derechos y las obligaciones de los docentes-investigadores de las instituciones universitarias se encuentran examinados de un modo compatible con el aseguramiento de la calidad y la excelencia, que para las funciones de docencia, investigación, extensión y transferencia de los conocimientos a la sociedad, impone la realización periódica de programas de autoevaluación, evaluación externa de las instituciones, así como de las acreditaciones, también periódicas, de las carreras de interés público y riesgo directo para la población, sean éstas de grado y/o de posgrado, según lo indican los arts 44, 43, 39 y ccdd. de la LES.

#### ***4. Interinstitucionalidad de la política de recursos humanos de docencia e investigación. Categorización de investigadores, estímulos y CVAR.***

Precisamente el aseguramiento de la calidad del docente investigador es también una meta de políticas de estado complementarias del lado de la asignación del sistema de estímulos al investigador, que opera como complemento de la categorización de investigadores científicos y tecnólogos, normativa a cargo de la SPU del Ministerio de Educación, que articula sus funciones con el MINCYT, con el propósito de asegurar criterios y estándares de evaluación de los docentes e investigadores, actualmente sometida a debate en el marco de la comisión 7 del CICYT, donde CONICET, CONEAU; CRUP, CIN; sistema de incentivos de la SPU, y agencias federales de investigación científico tecnológica, desarrollan un debate trascendental<sup>4</sup> orientado a un mejoramiento sustancial de la identificación de los investigadores en base a la reconversión curricular de un currículo único denominado CVAR<sup>5</sup> que seguramente permitirá que el país disponga de todo el potencial humano dedicado a la generación de nuevos conocimientos como cuestión central de una política de desarrollo sustentable en que se encuentra interesada la sociedad argentina.

---

4 Ver Documento I de la Comisión Asesora sobre Evaluación del Personal Científico y Tecnológico del MINCYT: Hacia una redefinición de los criterios de evaluación del personal científico y tecnológico Disponible en web : <http://goo.gl/bUXQi> (Acceso 19-9-2012).

5 Ver Convenio de Uso e Intercambio de Datos entre el MINCYT y el CRUP (CVAR) (2/11/11)

**Anacronismo e inconstitucionalidad del Proyecto Puiggros**

- 1) La fijación de las condiciones del ejercicio de la docencia en la educación superior para los establecimientos universitarios estatales y privados, se encuentran definidos en las bases constitucionales de la organización de la educación dispuestas en el tercer párrafo del inc 19 art 75 CN, según la reforma de 1994, en términos de autonomía universitaria como pilar fundamental de las definiciones específicas que adoptan los estatutos de las instituciones universitarias que integran el citado sistema universitario nacional.
- 2) El concepto de autonomía universitaria ha sido interpretado por el Congreso Nacional en sucesivas leyes marco sobre la educación en general y sobre la educación superior en particular ( ver ley de educación N° 24195 promulgada en la etapa de Carlos Menem y su derogación por la actual ley de educación nacional n° 26.206, correspondiente a la etapa de Néstor Kirchner).
- 3) Atendiendo a ese marco regulatorio de las leyes federales debe recordarse que para la educación superior en particular, tanto en las actividades terciario no universitario cuanto para los institutos universitarios y universidades, el Congreso nacional sancionó una ley específica en 1995 que lleva el N°24.521, vigente en la actualidad, cuyo art 29 preserva e instrumenta la autonomía universitaria.
- 4) En este concepto de universidad autónoma, el legislador desarrolló una innovación jurídica esencial al compatibilizar autonomía y calidad<sup>6</sup> mediante el mecanismo de la acreditación de carreras de interés público y riesgo directo para las condiciones de vida de la población, aplicable tanto al grado (art 43) como al posgrado (art 39) con la intervención del Consejo de Universidades que integrado por las conducciones del CIN, del CRUP y de los Consejos Regionales de Planificación de la educación superior, generan los acuerdos plenarios dedicados a fijar los criterios, patrones y estándares (arts 43, 44, 45, 46 y ccds LES).

El llamado Proyecto Puiggros, recomienda una reforma parcial de la ley de Educación Superior en sus art 11 y 12 con el propósito de extender a las

---

6 "El citado mecanismo de compatibilidad entre autonomía universitaria y calidad de la educación superior ha sido finalmente declarado como constitucional la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo sobre carrera de medicina UNLP. Legalidad y legitimación: Del fallo del Juez Marinelli en autos "UBA c/Estado nacional s/proceso de conocimiento" - 19.2.96 - que declaró la inconstitucionalidad parcial de la LES y específica entre otros artículos del art 43; a los pronunciamientos de constitucionalidad de la Ley, adoptados por la CSJN - en los casos "UBS c/PEN s/ inconstitucionalidad de decreto -18.6.91- ; "Monges c/UBA 26.12.96" y el reciente "Facultad de medicina c/ UNLP, s/ nulidad de acto administrativo" - 21.10.08

universidades privadas condiciones propias del régimen de derecho público que se aplica a los docentes de las universidades estatales. Esta extensión es inconstitucional dado que las universidades privadas son personas jurídicas privadas, y generan empleo privado, reglado por la Ley de Contrato de Trabajo 20.744, marco jurídico específico en el que se sustancian las relaciones laborales.

De esta forma, la iniciativa que se debate en la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados de la Nación, aparte de anacrónica, es inconstitucional. Sus enunciados son complementarios de las disposiciones que se establezcan en las negociaciones colectivas de trabajo, y por la legislación laboral general y la específica que se funda en el art 64 de la citada ley 26.206, sobre equiparación salarial entre establecimientos públicos y privados con subsidio estatal.

Para el caso de las universidades privadas y/o de los institutos universitarios privados, la fijación por el Congreso de condiciones para el ejercicio de la docencia, deben ser interpretadas en el contexto de las definiciones que expresa el estatuto académico aprobado por el PEN al momento de resolver las autorizaciones provisorias y/o definitivas (art 62 y 65 LES) según las precisiones de la segunda parte del art. 34 LES que consigna : "... *Los estatutos deben prever explícitamente :.... Así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económico financiera.*"

La invocación del art 64 Ley 26.206, es improcedente toda vez que ese instituto se refiere a los establecimientos que imparten enseñanza privada, en los niveles pre universitarios en cuyo ámbito se reconoce la posibilidad de acceder al subsidio estatal, conforme los criterios ya mencionados de la ley 13.047 que no son aplicables a las universidades privadas, tal como venimos explicando en este artículo.

El proyecto Puiggros con esta técnica legislativa de enmienda parcial de la Ley de Educación Superior y de extensión genérica de condiciones propias al empleo público para las universidades privadas, quiebra las garantías de la ley Filmus 26.206 según los principios, derechos y garantías que consagraron sus arts 1, 34, 35, fundamentalmente.

Es oportuno recordar en este trabajo la intervención del CRUP en las negociaciones con el Ministro Filmus en ocasión de la preparación del

mensaje y proyecto de ley del PEN sobre "Ley de Educación Nacional" en este punto específico, por el cual se consagró la definición del art 35 que reproduzco textualmente para mayor calidad: "*La educación superior será regulada por la Ley de Educación Superior N°24.521...*", con lo cual las universidades privadas en materia de condiciones para el ejercicio de la docencia e investigación deben actuar cumpliendo las condiciones que se fijan en los respectivos estatutos que autoriza el PEN en los términos de los arts 33 y 34 LES.

- 5) Tanto los paritarios del CIN como la Comisión Directiva del CRUP, y otras asociaciones de enseñanza privada como ADEEPRA, han formulado observaciones generales y puntuales a la iniciativa que venimos comentando que aconsejan a los legisladores revisar la misma con sentido de congruencia constitucional a fin de no lesionar la autonomía de las universidades consagradas por nuestra constitución nacional, cuanto las políticas de estado en materia de calidad de educación superior en base al art 36, 37, 38, 39 y ccdd LES, así como las iniciativas de desenvolvimiento de las funciones I+D+Inn (art. 4 LCyT), que se ha delegado a cargo del PEN, para que se impulsen con intervención de CONEAU y del MINCYT.

### ***En viejos y nuevos paradigmas***

En su origen, el ya citado art 28 del Dec.6403 Dell Oro Maine de 1955, dispuso: "*La iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente*". Ese enfoque no introdujo ninguna restricción en materia de financiamiento público, delegando en los estatutos de cada universidad autorizada las regulaciones específicas para el ejercicio de las funciones de docencia, investigación, gobierno y gestión. En ese sentido la norma fundacional del sistema universitario privado preservaba la autonomía civil y académica de las universidades privadas, principios que debían articularse con el cumplimiento de las obligaciones fiscales, laborales y previsionales, a cargo de las personas jurídicas según la legislación vigente.

Más adelante en 1958, la ley 14557, Ley Domingorena, modificó en tres sentidos la norma fundacional: el primer cambio es "La iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos."; el

segundo: "Dichas universidades no podrán recibir recursos estatales"; y el tercero: ". Las ofertas universitarias privadas deberán tener calidades equivalente a las que impartan las universidades estatales"

Para mayor precisión estableció: "La iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado Nacional. Los exámenes que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado Nacional. Dichas universidades no podrán recibir recursos estatales y deberán someter sus estatutos, programas y planes de estudio a la aprobación previa de la autoridad administrativa, la que reglamentará las demás condiciones para su funcionamiento. El Poder Ejecutivo no otorgará autorización, o la retirará si la hubiese concedido, a las universidades privadas cuya orientación y planes de estudio no aseguren una capacitación técnica, científica y cultural en los graduados, por lo menos equivalente a la que impartan las universidades estatales y/o que no propicien la formación democrática de los estudiantes dentro de los principios que informan la Constitución Nacional".

En 1968, con la ley 17604 y más adelante en 1995, con la Ley 24.521, las universidades privadas fueron habilitadas para emitir títulos profesionales habilitantes, se mantuvo la restricción del financiamiento público en general y debieron asumir condiciones de validación de la calidad de sus ofertas, en términos análogos a los que rigen para las universidades nacionales. También corresponde indicar que en los textos legales citados, se reconoció la excepción del financiamiento público de los proyectos de investigación científico tecnológico, alternativa que viene creciendo en la última década.

Precisamente en materia de financiamiento público de educación superior universitaria privada, comienzan a existir casos específicos que insinúan un cambio de paradigma, para lo cual citaremos cuatro resoluciones de CONEAU y disposiciones del poder ejecutivo nacional que son de interés en este debate.

El primero es el caso de la resolución que aconseja al PEN autorizar con carácter provisorio al Instituto Universitario River Plate (Res. CONEAU 946/09) y el decreto N° 1312/10 del PEN que hace efectiva la autorización, constituyendo una lectura absolutamente innovadora por parte de la CONEAU, respecto de los requisitos y criterios constitutivos de universidades privadas, establecidos por los art 63 y 64 al abrir a las instituciones deportivas el camino para constituir instituciones de educación superior. El caso River Plate también se singulariza por el plan de desarrollo de la



institución patrocinante "Fundación Altos Estudios Club Atlético River Plate" donde se prevé un amplio menú de recursos de financiamiento público-privado que innova en esta materia.

El segundo, es el caso de la resolución CONEAU que aconseja al PEN autorizar con carácter provisorio a la Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo (227/10) y el decreto N° 751/10 del PEN que hace efectiva la autorización, dado que la sustentabilidad de este proyecto reconoce recursos públicos de distinta naturaleza.

El tercer caso, es el de la Universidad Católica de las Misiones, res CONEAU (202/12) en el que específicamente leyes de la legislatura de la Pcia de Misiones, sobre presupuesto y disposiciones reglamentarias del Poder Ejecutivo local, concurren a la asignación de subsidios de una manera continua en las últimas décadas, invocándose políticas de estado, es decir, fundándose en una lectura del interés social general. Este pronunciamiento rectifica interpretaciones anteriores de CONEAU que habían desestimado la autorización precisamente por la concurrencia de financiamiento público.

Y finalmente, la resolución CONEAU 596/12, aconsejando la autorización provisorio de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, por la cual CONEAU rectifica pronunciamientos anteriores que denegaban una solicitud análoga formulada por la CGT, acordando ahora favorablemente una autorización al proyecto impulsado por Fundación Octubre Trabajadores de Edificios, en cuya configuración se recurre a distintas formas de financiamiento público en el marco de la legislación sindical.

### **Conclusiones**

Como conclusión el Proyecto Puiggros requiere el mas amplio debate en el ámbito de la comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados de la Nación, y muy especialmente en todo el espacio universitario, incluyendo al MINCYT, a la SPU y su programa de incentivos, al CONICET como ámbito específico del financiamiento de la formación de los investigadores, y necesariamente al CIN y al CRUP, entre otros, toda vez que la iniciativa que hemos examinado críticamente adolece de graves anacronismos e inconstitucionalidades.