

---

# Debate Universitario

Revista Electrónica Semestral

ISSN 2314-1530

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

---

## Documentos de Educación Superior

---

*Adicionales al comentario editorial expresado por el Dr. Héctor Sauret, se incluyen los materiales que suman al conocimiento y debate del proyecto de modificación de la Ley Nacional de Educación Superior. Por ello se transcriben los siguientes materiales:*

- *Proyecto original (15-5)*
- *Presentación alternativa (31-5)*
- *Opinión CIN sobre el proyecto de ley*
- *Opinión CRUP en la Comisión de Educación HCDN*
- *Opinión ADEEPPRA y CAIEP en la Comisión de Educación HCDN-26-06-12*

*Se invita a nuestros lectores a contribuir al intercambio de ideas que enriquezca el mismo.*

---

### Proyectos alternativos y diversas opiniones sobre la modificación del ejercicio de la docencia de la Educación Superior

#### **1. Proyecto original (15-5-2012)**

##### ARTÍCULO 1°.

La presente ley tiene por objeto establecer y regular el ejercicio de la docencia en el Nivel de Educación Superior de gestión estatal y de gestión privada tal como está ordenado en la Ley 26.206, de Educación Nacional, sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral general y específica, incorporando y sustituyendo artículos de la Ley 24.521 de Educación Superior.

##### ARTÍCULO 2°.

Incorpórese como artículo 3° bis, de la Ley 24.521 de Educación Superior, lo siguiente: "Se prohíbe ocupar cargo o desempeñarse como autoridad, en el ejercicio de la docencia y en la integración de órganos de gobierno de las instituciones de Educación Superior a:

- a) quienes hayan sido o sean condenados por delito de lesa humanidad, o hayan incurrido o incurran en actos de fuerza contra el orden constitucional
-

y el sistema democrático, aún cuando se hubieren beneficiado o beneficien por el indulto o la conmutación de la pena;

- b) quienes hayan sido o sean condenadas por delitos contra la integridad sexual, aún cuando se hubieren beneficiado o beneficien por el indulto o la conmutación de la pena".

### ARTÍCULO 3°

Sustitúyase el artículo 11° de la Ley 24.521 que quedará redactado de la siguiente manera:

“Son derechos de los docentes de la Educación Superior de gestión estatal y de gestión privada:

- a. El ejercicio de la docencia, la investigación y la extensión sobre la base de la libertad de enseñanza, sin ningún tipo de discriminación.
- b. El acceso a los cargos por concurso público de antecedentes y oposición.
- c. La estabilidad laboral, el régimen salarial, la capacitación y la actualización integrales, gratuitas y en servicio a lo largo de toda su carrera, los beneficios de la seguridad social, jubilación, seguros y obra social, el acceso gratuito a programas de salud laboral y prevención de las enfermedades profesionales, el ejercicio de su profesión con condiciones que aseguren y resguarden la seguridad personal y colectiva, así como de salubridad acordes a una adecuada calidad de vida y a disponer en su lugar de trabajo del equipamiento y de los recursos didácticos necesarios, todo según se acuerde en las negociaciones paritarias del sector, no pudiéndose vulnerar estos derechos en condiciones legales de empleo.
- d. El desempeño de la docencia en cualquier jurisdicción mediante la acreditación del título correspondiente al Nivel Superior, sin perjuicio de las condiciones de acceso legales.
- e. El reconocimiento de la idoneidad para el desempeño docente, demostrada a través de la acreditación de méritos sobresalientes que deberán ser estimados bajo las condiciones que cada jurisdicción y cada institución de Educación Superior establezca, cuando no hubiese obtenido título de igual o superior nivel a aquel en el cual aspire a ejercer la docencia.
- f. El acceso a los cursos de Posgrado y a carreras de Especialización, Maestría y Doctorado, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones académicas de admisión.

- g. La participación en los órganos de cogobierno por sí y/o a través de sus representantes, en la proporción que fijen los respectivos estatutos y reglamentaciones.
- h. La participación y la contribución en el logro de los objetivos y finalidades definidos para el Nivel de Educación Superior establecidos en la ley 26206 de Educación Nacional.
- i. La participación en la actividad gremial, mediante la libre asociación y el respeto integral de todos sus derechos como ciudadano.
- j. El reconocimiento de los estudios de grado de Profesor, Licenciado o equivalentes en todas las carreras del Nivel para la prosecución de estudios de posgrado.
- k. En el caso de los docentes de instituciones educativas de gestión privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración como mínimo igual a la de los docentes de instituciones educativas de gestión estatal, conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente.”

#### ARTÍCULO 4°.

Sustitúyase el Artículo 12 de la Ley 24.521 que quedará redactado de la siguiente manera:

“Son deberes de los docentes de la Educación Superior de gestión estatal y de gestión privada:

- a. El respeto, mediante su propia conducta y la que haga cumplir, a la Constitución Nacional, las disposiciones de la presente Ley, la normativa institucional y la que regula la actividad docente.
- b. El cumplimiento de los lineamientos integrales de las políticas educativas de la Nación y de la respectiva Jurisdicción.
- c. El respeto a la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos los miembros de la comunidad.
- d. La capacitación y la actualización propia en forma permanente.”

#### ARTÍCULO 5°.

Incorpórese como Artículo 11 ter “Todas las instituciones educativas del Nivel de Educación Superior reconocen y habilitan, para el ejercicio de la docencia, a todos los docentes que revisten como regulares, ordinarios o denominación equivalente, cualquiera sea la institución donde se haya acreditado la situación de revista y en los

espacios curriculares donde se haya obtenido (por asignatura, cátedra, materia u otro existente en el respectivo organigrama vigente)”.

#### ARTÍCULO 6°.

Incorpórese como Artículo 11 quater “El docente que obtenga la condición de regular, ordinario o denominación equivalente es considerado como Docente del Nivel de Educación Superior, con mención de la gestión Estatal o Privada según corresponda”.

#### ARTÍCULO 7°

Incorpórese como Artículo 11 quinquies “Los docentes interinos y aquéllos incorporados al sistema educativo, mediante cualquier modalidad de contratación, y que hayan revistado en esa condición en una misma institución por el lapso de dos años continuos o cuatro discontinuos son reconocidos con los mismos derechos de los docentes regulares, ordinarios o equivalentes hasta la sustanciación del concurso respectivo, no implicando esto el acceso directo a la condición de docente regular, ordinario o equivalente sin mediación de concurso abierto de antecedentes y oposición”.

#### ARTÍCULO 8°.

Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Fuente: Expte. 3.737-D-11, presentado por los Diputados Puiggros, Plaini, Pilatti Vergara, Recalde y Calchaquí, en sustanciación por ante la comisión de educación de la Honorable Cámara de Diputados

## **2. Propuesta Alternativa (31-5-2012)**

#### ARTÍCULO 3°

Sustitúyase el artículo 11 de la Ley 24.521 de Educación Superior que quedará redactado de la siguiente manera:

Inciso c redacción original)

La estabilidad laboral, el régimen salarial, la capacitación y la actualización integrales, gratuitas y en servicio a lo largo de toda su carrera, los beneficios de la seguridad social, jubilación, seguros y obra social, el acceso gratuito a programas de salud laboral y prevención de las enfermedades profesionales, el ejercicio de su profesión con condiciones que aseguren y resguarden la

seguridad personal y colectiva, así como de salubridad acordes a una adecuada calidad de vida y a disponer en su lugar de trabajo del equipamiento y de los recursos didácticos necesarios, todo según se acuerde en las negociaciones paritarias del sector, [no pudiéndose vulnerar estos derechos en condiciones legales de empleo.](#)

Inciso c redacción alternativa) se divide y modifica el inciso

Inciso c) La estabilidad laboral de acuerdo a las condiciones que cada jurisdicción y cada institución de Educación Superior establezca.

Inciso c bis) (renumerado sería el d) El régimen salarial, la capacitación y la actualización integrales, gratuitas y en servicio a lo largo de toda su carrera, los beneficios de la seguridad social, jubilación, seguros y obra social, el acceso gratuito a programas de salud laboral y prevención de las enfermedades profesionales, el ejercicio de su profesión con condiciones que aseguren y resguarden la seguridad personal y colectiva, así como de salubridad acordes a una adecuada calidad de vida y a disponer en su lugar de trabajo del equipamiento y de los recursos didácticos necesarios, todo según se acuerde en las negociaciones paritarias del sector.

#### ARTÍCULO 4°.

Sustitúyase el Artículo 12 de la Ley 24.521 de Educación Superior que quedará redactado de la siguiente manera:

“Son deberes de los docentes de la Educación Superior de gestión estatal y de gestión privada:

Inciso b Redacción original) El cumplimiento de los lineamientos integrales de [las políticas educativas de la Nación y de la respectiva Jurisdicción.](#)

Inciso b Alternativa) Se suprime

#### ARTÍCULO 7°.

Incorpórese como artículo 11 quinquies “Los docentes interinos y aquellos incorporados al sistema educativo, mediante cualquier modalidad de contratación, y que hayan revistado en esa condición en una misma institución por el lapso de dos

años continuos o cuatro discontinuos son reconocidos con los mismos derechos de los docentes regulares, ordinarios o equivalentes hasta la sustanciación del concurso respectivo, no implicando esto el acceso directo a la condición de docente regular, ordinario o equivalente sin mediación de concurso abierto de antecedentes y oposición”.

Redacción alternativa

Artículo 7°

El docente, luego de un período de hasta dos años en condición de interino o contratado, tiene derecho a concursar por un cargo para acceder a la condición de regular u ordinario. Las instituciones están obligadas a llamar a los concursos correspondientes.

Se agrega Artículo 8°

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7, se crea el “Fondo de regularización de la docencia del nivel superior”. El fondo funciona en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación y tiene como único objetivo cubrir los gastos extraordinarios derivados de los llamados y las sustanciaciones de los concursos. El fondo tendrá una duración máxima de 5 (cinco) años período durante el cual las instituciones del nivel superior deberán haber regularizado todos sus cargos.

Fuente: 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

### **3. Opinión CIN sobre proyecto de ley**

I.- El presente informe se origina como consecuencia del pedido de opinión al CIN formulada por la Cámara de Diputados de la Nación en relación al Expte. Nro 3737-D-2011 originado por el proyecto de Ley presentado por la diputada Adriana Puiggrós y otros, por el cual se pretende crear un régimen para el ejercicio de la docencia de la Educación Superior.

II.- Sin perjuicio del análisis pormenorizado que se realizará mas adelante, en términos generales el proyecto en cuestión establece una regulación en cuanto derechos y obligaciones de los docentes que desempeñan sus tareas en el nivel de la Educación Superior, comprendiendo en consecuencia tanto a los docentes que tienen relación de dependencia y desarrollan tareas en carreras de grado y posgrado

dependientes de las Instituciones Universitarias, sean estas Nacionales o Privadas, como así también aquellos cuya dependencia se da con las Provincias o particulares, cumpliendo funciones en Institutos de Formación Docente o Técnica.

III.- En esta inteligencia, corresponde poner de resalto que el proyecto pretende que el Congreso regule los derechos y obligaciones de trabajadores docentes que prestan servicios en entes dotados de Autonomía, como lo son las Universidades (con especial énfasis de las Nacionales, en clara contravención a lo dispuesto en el artículo 75, inc. 19 de la Constitución Nacional).

Esta situación no resiste el más mínimo análisis en cuanto a que al Congreso Nacional, le corresponde "*Sancionar leyes de organización y de base de la educación ... que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales*". Evidentemente, el proyecto bajo estudio resulta contradictorio con dicha normativa y, por tanto, deviene absolutamente improcedente su tratamiento, con el alcance pretendido respecto de las Instituciones Universitarias Nacionales.

IV.- En relación a la situación de las Universidades Nacionales, resulta necesario y conveniente efectuar un pequeño racconto histórico en torno de lo ocurrido jurisprudencialmente con el término autonomía, particularmente en el ámbito universitario.

Tradicionalmente se ha discutido la configuración de los conceptos de autarquía y autonomía. Sin embargo, autorizada doctrina los propone como conceptos escalonados: autarquía significa exclusivamente que el Ente tiene capacidad para administrarse a sí mismo y la autonomía, agrega a la característica anterior, la capacidad de dictarse sus propias normas, dentro del espectro legal general dado por un ente superior.

En este orden de ideas se sostenía que, el Estado sería soberano, las Provincias autónomas y los Municipios y demás entes descentralizados, autárquicos (conf. GORDILLO, Agustín A. ).

En numerosas oportunidades la jurisprudencia valoró los alcances de los conceptos vertidos, pronunciándose por la interpretación tradicional.

Vale decir que sólo se consideraba verdaderamente autónomas a las Provincias, en virtud de lo dispuesto por los arts. 5 y 106 de la Constitución Nacional –texto anterior a la reforma del 94-, únicas entidades susceptibles de dictarse sus

propias normas, oponibles al Ente superior.

La autonomía así comprendida, denotaba un término absoluto que no admitía graduaciones. Con esta calificación, no existían términos intermedios; o el Ente dictaba sus propias normas totalmente oponibles al superior o era dependiente del mismo.

Esta concepción fue modificada a partir de la doctrina del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en autos "Rivademar c/ Municipalidad de Rosario" del 21-03-89, por el cual, y en referencia a los Municipios, se abandona la doctrina de la autarquía perfilándose un nuevo concepto de autonomía.

Entre otras consideraciones, dicho fallo sostiene que hace a la necesaria existencia de un régimen Municipal dotarlo de atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido. Los Municipios como órganos de gobierno, aunque no se trate de gobierno político, deben ejercer un ámbito de poder autónomo.

Vale decir que, a partir de dicho fallo, la Corte estableció un criterio relativo de autonomía, virtual, consistente en facultades mínimas para la subsistencia de sus cometidos, oponibles al ente superior.

Antes de entrar de lleno al tema de la autonomía universitaria, resulta interesante ilustrar en torno de la utilización del término autonomía en la nuestra Constitucional Nacional.

Hasta la reforma de 1994, solo se utilizaba el término autonomía (aunque de una manera implícita) para las Provincias. Luego de la reforma el término aparece en 6 oportunidades, haciendo referencia a:

- 1) autonomía u autarquía universitaria (art. 75 inc. 19);
- 2) autonomía funcional de la Auditoría General de la Nación (art. 85);
- 3) autonomía funcional del Defensor del Pueblo (art. 86)
- 4) autonomía funcional y autarquía financiera del Ministerio Público (art. 120)
- 5) autonomía Municipal (art. 123)
- 6) gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (129)

En todos los casos, y como se desprende de la conceptualización antes dada, existe un denominador común en la inteligencia del legislador constituyente, y es el reconocimiento de una necesaria y relativa independencia del poder de los órganos involucrados, la cual se garantiza con las notas características de la autonomía.

Con especial referencia a la autonomía universitaria podemos señalar que en distintas oportunidades la jurisprudencia se expresó configurando a las Universidades como entes autárquicos, según la concepción tradicional ya expuesta, y pergeñó un concepto sui-generis de autonomía, catalogándola de académica y otorgándole un



perfil imperfecto o virtual, producto de la delegación legislativa (Corte Suprema en autos “JURIO, Mirta Luisa c/ Universidad Nacional de La Plata s/ Daños y Perjuicios”), o como sostuvo en autos “Universidad de Buenos Aires c. Gobierno Nacional”, que *“la expresión autonomía Universitaria debe ser entendida no alguno de los “no” está de más, supongo que el primero en sentido técnico, sino como un propósito compartido de que, en cumplimiento de sus altos fines de promoción, difusión y preservación de la ciencia y la cultura, alcancen la mayor libertad de acción compatible con la Constitución y las leyes a las deben acatamiento”*.

De manera tal que la jurisprudencia anterior a la reforma del '94, al referirse a cuestiones específicas del ámbito universitario, lo hizo con el criterio absoluto de autonomía antes señalado y concebido como una delegación del Poder Central.

En el mismo sentido, se ha dicho que *“el Tribunal ha oscilado desde la clásica clasificación de las Universidades como ‘entes autárquicos institucionales’, que emerge de precedentes como ‘UBA c. Estado Nacional’ o ‘onges, Analía c. Universidad de Buenos Aires’, ‘Universidad de Córdoba c. Estado Nacional’ o ‘Ministerio de Cultura y Educación c. Universidad Nacional de Lujan’ en los que se restringía el concepto sólo a los aspectos académicos y científicos, a una concepción mucho más abarcadora, como la contenida en ‘Universidad de Mar del Plata c. Banco de la Nación Argentina’, trascendente pronunciamiento que se constituyó en un verdadero leading case en la materia, haciéndose cargo del nuevo escenario existente a partir de la reforma constitucional de 1994 (art. 75 inc. 19) y la sanción de la ley 24.521 de Educación Superior”*(conf. GONZALEZ NAVARRO, Augusto).

La reforma constitucional de 1994 marca un claro rumbo en torno al tema de la autonomía, al consagrar la autonomía de los Municipios en los artículos 123 y 129, de manera tal que el término autonomía se integra con la doctrina Rivademar y las nuevas disposiciones constitucionales, modificando los criterios tradicionales.

La consagración del nuevo artículo 75 inc. 19 en la Constitución Nacional, implica el establecimiento de las universidades como entes autónomos, por expreso mandato del poder constituyente, insusceptible de ser desvirtuado por cualquier poder constituido y menos aún por quien está encargado de asegurar su vigencia.

Se plantea un hito en el marco jurídico universitario, dividiéndose en un antes y un después de la reforma constitucional el análisis de sus prerrogativas.

No obstante lo antes dicho, la Corte Suprema de Justicia de la Nación demoró algunos años en adaptar sus criterios al nuevo marco jurídico constitucional y, como antes se dijo, esto recién se produjo en el año 2003 en el caso “Universidad de Mar del Plata c. Banco de la Nación Argentina”, en el cual, haciendo referencia a la

autonomía sostuvo “...la necesidad de reconocer que, a la postre de la reforma constitucional, (la potestad de dictar sus estatutos) ya no se trata de una simple delegación, siempre discrecional para el órgano delegante –y por su naturaleza transitoria- sino de una verdadera asignación de competencias”.

Asimismo, como afirma GONZALEZ NAVARRO “el círculo se cerró con los pronunciamientos de la Corte Suprema en los casos 'Ministerio de Educación y Cultura c. Universidad Nacional de La Plata' y 'Ministerio de Educación y Cultura c. Universidad Nacional de General Sarmiento'. Lo que estimamos debe subrayarse en ambos fallos, al margen de las cuestiones anecdóticas que allí se resolvieron, consiste en la demarcación por parte del Alto Tribunal de los límites que el Poder Legislativo debe observar en el ejercicio de las atribuciones que le han sido conferidas en cuanto a la regulación del funcionamiento interno de las Universidades Nacionales”.

En este sentido, la Corte en dichos fallos sostuvo que “debe tenerse presente que el mandato del art. 75 inc. 19, vincula al legislador respecto de los alcances de la reglamentación en la materia, así como a las Universidades, en tanto y en cuanto el principio de autonomía no debe independizarse del resto de las condiciones impuestas en la norma y por las cuales el Estado debe velar”.

En consecuencia, y a modo de colofón del encuadre jurídico del tema, se comparte la opinión del autor antes citado, cuando dice “como forma de clausurar este capítulo, exponemos nuestra opinión de que a partir del reconocimiento, en carácter de garantía institucional de la autonomía universitaria por el artículo 75 inc. 19 de la Constitución reformada, las universidades no han dejado de ser seres estatales, pero sí de integrar el ámbito de administración que se encuentra bajo la égida del Jefe de gabinete, estando sometidas a la potestad regulatoria del Poder Legislativo solo en la medida y bajo condición de que la misma se enmarque en los lindes fijados por el artículo 75 inc. 19 constitucional”.

En efecto, el principio de autonomía universitaria o la autonomía universitaria propiamente dicha tiene que abrir su propio camino, para crecer, desarrollarse y es así como alcanzará sus límites de razonabilidad y legalidad, delineando y concretando de tal modo los alcances de tal concepto, este es un proceso que no puede paralizarse y menos retrotraerse. Las Instituciones Universitarias Nacionales no pueden resignar tal lógica, por cuanto la no regresividad y progresividad de los derechos que tienen en virtud de la “autonomía”, son dos principios que deben ser respetados por el Poder Administrador, obviamente, y por el Poder Legislativo también.

Es en esta inteligencia y no otra en la que deben enmarcarse las atribuciones del Congreso Nacional en materia de regulación en el ámbito universitario; principalmente cuando la misma Carta Magna le encarga garantizar dicha autonomía.

La materia que se pretende regular mediante el proyecto presentado resulta esencial en cuanto la relación del ente con sus dependientes, no pudiendo un órgano externo entrometerse en dichas relaciones. Serán las Instituciones Universitarias, en uso de sus atribuciones autonómicas, las que determinarán la regulación en la materia; la cual eventualmente, y como está ocurriendo en la actualidad, acordará las condiciones laborales con los propios interesados en una discusión paritaria.

V.- Si así no se entendiera, y analizado el proyecto en términos más concretos, podemos decir que su contenido ocasionará más problemas que soluciones, teniendo presente que aborda temas que ya están regulados, pero ni siquiera menciona modificación alguna del texto vigente.

En este sentido, resulta absolutamente contradictorio el texto del proyecto con lo establecido por el artículo 29 inc. h), de la ley 24.521 en tanto establece que, como manifestación de la autonomía universitaria, las instituciones tienen como atribución *“establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente”*, como asimismo por el inciso b) del artículo 59, en tanto establece también como atribución de las Instituciones Universitarias Nacionales, la de *“fijar su régimen salarial y administración de personal”*.

A todo evento, como muestra de la gravedad de las modificaciones propuestas que consideramos de mayor trascendencia, señalamos algunas:

En el artículo 2º del proyecto se propone modificar el artículo 11 de la Ley 24521, de Educación Superior; en su inciso d) se establece como derecho de los docentes: *“El desempeño de la docencia en cualquier jurisdicción mediante la acreditación del título correspondiente al Nivel Superior, sin perjuicio de las condiciones de acceso legales”* (el resaltado nos pertenece). A este respecto cabe poner de resalto que a través de este texto se pretende dar un tratamiento igualitario a todos los títulos obtenidos en el Nivel Superior, sean estos universitarios o terciarios, a los efectos del acceso a todos los cargos docentes.

Esta percepción se ve confirmada con lo dispuesto en el inciso l) del mismo artículo, que establece como derecho de los docentes: *“El reconocimiento de los estudios de grado de Profesor, Licenciado o equivalentes en todas las carreras del Nivel para la*

*para la prosecución de estudios de posgrado” (nuevamente, el resaltado es nuestro).*

Para nosotros resulta obvia la diferencia habida entre la formación brindada en los Institutos de Formación Superior y las Universidades, que quedaría desvirtuada en caso de aprobación de una norma que equipara los títulos, toda vez que pertenezcan al “Nivel Superior”.

Esta cuestión se ve corroborada en los fundamentos del proyecto, en el párrafo que dice: *“Esto se acentúa más aún en lo referido a la formación de los docentes de todo el Sistema Educativo nacional y jurisdiccional. Como sabemos, los aproximadamente 1.990 (1) Institutos de Formación Superior Docente, Técnico-Profesional, Social, Humanística y/o Artística (nombrados vulgarmente como “no universitarios” o terciarios) son los principales responsables de la formación de docentes para el sistema escolar y de los técnicos y agrotécnicos. Mientras que las Universidades, también responsables de muchos procesos de formación docente, quedaron en la disyuntiva perversa de una “competencia” descalificadora para sustentar la pertinencia de sus carreras docentes, por caso”.* Resulta digno de destacar la poco afortunada frase final respecto de las Universidades, que en ningún momento han necesitado sustentar la pertinencia de su carreras docentes. En la práctica lo que ha ocurrido es que en algunas Provincias no se han valorado debidamente los estudios de grado y posgrado efectuados en el ámbito universitario, cuestión que no se soluciona con el texto propuesto, en tanto todo queda supeditado a las “condiciones de acceso legales”.

El inciso e) del mismo artículo establece el derecho de los docentes a *“[l]a capacitación y actualización **integrales, gratuitas y en servicio**, a lo largo de toda su carrera”* (nuevamente, el resaltado nos pertenece); abriendo la posibilidad de obligación para las Instituciones Universitarias de brindar dicha capacitación y actualización, en la forma prevista en la norma, con el consecuente compromiso presupuestario que ello conllevaría y que podría ser exigida por todos los docentes.

Por su parte, el inciso f) del artículo en tratamiento, que consagra el derecho a *“El acceso a los cursos de Posgrado y a carreras de Especialización, Maestría y Doctorado, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones académicas de admisión”.* No hace más que repetir lo establecido en el artículo 39 bis de la Ley 24.521.

Otra cuestión que deviene particularmente preocupante es la contenida en el artículo 4º del proyecto, que expresa: *“Todas las instituciones educativas del Nivel de Educación Superior reconocen y habilitan, para el ejercicio de la docencia, a todos los*

*docentes que revisten como regulares, ordinarios o denominación equivalente, cualquiera sea la institución donde se haya acreditado la situación de revista y en los espacios curriculares donde se haya obtenido (por asignatura, cátedra, materia u otro existente en el respectivo organigrama vigente)”.*

Esta afirmación obliga a las Instituciones Universitarias Nacionales a habilitar para el ejercicio de la docencia a quienes revistan como regulares, ordinarios o denominación equivalente en cualquier institución educativa del “Nivel de Educación Superior”, lo que contravendría normativa expresa de nuestras Instituciones en cuanto a las exigencias de posesión de título de nivel universitario para ejercer la docencia en sus claustros, por ejemplo.

Lo antedicho se ve refrendado por lo dispuesto por el artículo 5º proyectado, que afirma: *“El docente que obtenga la condición de regular, ordinario o denominación equivalente es considerado como **Docente del Nivel de Educación Superior**, con mención de la gestión Estatal o Privada según corresponda”* (el resaltado nos pertenece). Evidentemente, se pretende crear una nueva categoría docente, que incluya a todos los docentes de este nuevo “nivel”, sin distinción del ámbito de su desempeño.

Ahora bien, refiriéndonos a la necesidad de eliminar la discriminación, resulta oportuno recordar que *“discriminar es tratar desigual a los iguales”*, pero no es discriminar cuando se otorga trato diferente a quienes no son iguales. El origen de los títulos y la pertenencia institucional constituyen una diferencia real, que no permitiría enmarcar ninguna acción realizada en tal sentido como discriminatoria.

Por su parte, el artículo 6º incorpora el tema de la ciudadanía universitaria cuando dice: *“Los **docentes interinos** que hayan revistado en esa condición en una misma institución por el lapso de dos años continuos **son reconocidos con los mismos derechos de los docentes regulares, ordinarios o equivalentes”*** (el resaltado es propio). Sobre el particular nos encontramos frente a un tema que ha generado y sigue generando distintas opiniones dentro del propio sistema universitario, pero lo más importante es que resulta una flagrante intromisión en una materia que resulta propio de los Estatutos dictados en el marco de la autonomía constitucionalmente reconocida.

Cabe poner de resalto, asimismo, el texto asignado al artículo 8º, que reza: *“Se invita a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adecuar su legislación educativa en consonancia con la presente ley”*. En esta disposición se ha

reconocido la autonomía de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal como lo establece la Constitución Nacional, pero se les ha “olvidado” incluir a las Instituciones Universitarias Nacionales, que también tienen reconocido tal carácter en el mismo cuerpo legal, artículo 75, inciso 19.

La presente opinión tiene las propiedades de responder a un análisis urgido por lo acotado del tiempo acordado y la necesidad de hacerla llegar a los Señores Rectores integrantes del CIN; pero consideramos que pone de manifiesto algunas cuestiones relevantes que podrían constituir un grave avasallamiento a la Autonomía Universitaria, partiendo del tratamiento dado al proyecto y el tan escueto tiempo otorgado al CIN para que se pronuncie a su respecto.

María Laura Estigarribia – JulioMazzotta – Luis Labato – Mario Gimelli – 17-05-2012

Fuente: Expte. 3.737-D-11, presentado por los Diputados Puiggros, Plaini, Pilatti Vergara, Recalde y Calchaquí, en sustanciación por ante la comisión de educación de la Honorable Cámara de Diputados

#### **4. Opinión CRUP sobre proyecto de ley en la Comisión de Educación**

Señora Presidenta, Comisión de Educación, Honorable Cámara de Diputados:

Acudimos a la invitación formulada al Consejo de Rectores de Universidades Privadas por la Comisión de Educación de esta Honorable Cámara de Diputados, en el marco de la labor que se nos impone por el artículo 71 de la Ley 24.521 a fin brindar opinión a los Sres. Legisladores sobre el proyecto de Ley sobre “Regulación del ejercicio de la docencia de la Educación Superior (Exte. 3.737-D-11), presentado por los diputados Puiggros, Plaini, Pilatti Vergara, Recalde y Calchaquí.

Al respecto nos permitimos realizar las siguientes consideraciones en el ánimo de contribuir a un proyecto consistente desde su coherencia con el marco constitucional y su articulación con el resto del sistema legal imperante, además de otras circunstancias de hecho y de derecho que seguidamente exponemos.

#### **Consideraciones de Técnica Legislativa**

La presente constituye una “reforma parcial” a la ley 24.521 en sus artículos 11 y 12. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que la modificación de dos artículos solamente, colisionaría con otras normas vigentes en la misma Ley de Educación Superior o con otras leyes vigentes.

Así, los artículos 29, 33, 34 y 36 en general (y en particular como se señalará infra) y 33 in fine, 62 y 65 en particular respecto de las Universidades Privadas.

### Aspectos constitucionales

El artículo 14 de la CN garantiza la “*libertad de enseñar y de aprender*” y de “*asociarse con fines útiles*”. Estos derechos de rango constitucional son específicamente receptados por el art. 62 de la LES por el cual se reconoce a las Instituciones Universitarias Privadas siempre que se constituyan bajo la forma de Asociación Civil o Fundación y en el marco de una cosmovisión que le es propia (reconocida por el art. 33 in fine). El proyecto limita aspectos propios de la cosmovisión.

Por otra parte, corresponde analizar si el ejercicio de la docencia es materia de regulación del Congreso Nacional o de las propias universidades, en ejercicio de su autonomía (art 75 inc. 19 de la Constitución) o de las provincias, en el caso de los institutos de educación superior no universitaria.

En efecto, el art. 75 inc. 19 de la CN dice que al Congreso Nacional le corresponde “*Sancionar leyes de organización y de base de la educación ... que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales*”.

Pues bien, la doctrina propone como conceptos escalonados: la autarquía, que significa exclusivamente que el Ente tiene capacidad para administrarse a sí mismo y la autonomía, agrega a la característica anterior, la capacidad de dictarse sus propias normas, dentro del espectro legal general dado por un ente superior.

A nuestro juicio, el proyecto de marras avanza sobre la autonomía, desde que la regulación de la docencia ya ha sido oportunamente delegada a las propias Universidades (Nacionales o Privadas) por los art. 29 de la ley 24.521 concordante con el 34 LEN y especialmente con el 34 de la LES en el cual explícitamente se reconoce a las universidades la potestad de establecer “*el régimen de la docencia y la investigación*” (sic).

Por imperio del art. 22 CN debe tenerse en cuenta que la potestad legislativa no puede limitar las garantías y derechos ya reconocidos por la CN al sistema universitario. En este punto, se debe tener en cuenta que el sistema Universitario Nacional está integrado por las Universidades nacionales, las universidades

provinciales, las universidades privadas y los institutos universitarios estatales o privados (Cfr. Art. 26 Ley 24.521)

### **Las condiciones de autorización de la Ley 24.521**

Resulta contradictorio el texto del proyecto con lo establecido por el artículo 29 inc. h), de la ley 24.521 en tanto establece que, como manifestación de la autonomía universitaria, las instituciones tienen como atribución *“establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción del personal docente y no docente”*, como asimismo por el inciso b) del artículo 59, en tanto establece también como atribución de las Instituciones Universitarias Nacionales, la de *“fijar su régimen salarial y administración de personal”*.

### **La naturaleza de la relación laboral**

Señalan los fundamentos que *“este proyecto de ley se asienta en la igualdad de estado de las tareas pedagógicas, técnicas, didácticas, formativas, investigativas, de extensión y transferencia de conocimientos, así como en los derechos y obligaciones fundamentales y genuinas del rigor laboral y no de las características circunstanciales del desempeño de las tareas bajo diferentes regímenes de propiedad de un establecimiento o institución educativa”* (sic).

A nuestro entender esta interpretación es incorrecta y excesiva y confunde indebidamente el empleo público y privado. El tipo de tarea no puede desentenderse de la relación laboral de base que supone analizar el ente para el cual se labora. No es una mera *“cuestión circunstancial”* sino de naturaleza jurídica de la relación.

La inclusión de normas de regulación del empleo público en una relación propia del derecho laboral privado de la Ley 20.744 provoca inconsistencias y conflictos que generarían una ley de base débil. El propio art 1 del proyecto aclara que la reforma se plantea *“sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral general y específica”*. Pero está claro que en realidad afecta aspectos sustanciales de dicha relación laboral y del derecho colectivo del trabajo (como se señalará infra).

Este avance sobre aspectos de la relación laboral vulnera principios como la libertad de contratación (imponiendo institutos únicos como el concurso o la estabilidad propia) como así también aspectos económicos y financieros de las Universidades que afectan el art. 17 CN



### **Nivel Superior como único denominador y aseguramiento de la calidad**

La modificación propuesta en el art. 12 inc "d", afecta la lógica del art. 36 LES unificando todos los títulos de Nivel Superior y en consecuencia habilitando a los profesores de nivel terciario para ejercer la docencia en las universidades.

Aunque todos sean profesores de nivel superior, no es menos cierto que las IES poseen un tipo de formación distinta, finalidades específicas y no son totalmente compatibles con la enseñanza universitaria.

Téngase en cuenta que el proyecto no deroga el art. 36 LES pero genera una verdadera contradicción normativa. A mayor abundamiento, debe señalarse que los mecanismos de aseguramiento de la calidad se fundan en el art. 36 LES como sustento de los art. 43 para las carreras de grado de interés público, el art. 42 para las que no lo son y el art. 39 para los posgrados. Todo ello debilitaría gravemente el sistema, comprometiendo los procesos de acreditación.

### **El derecho colectivo del trabajo**

El proyecto no respeta el postulado fijado en el artículo 1 del mismo: *"sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral general y específica"*.

La fijación de una pauta salarial única no respeta la lógica de las convenciones colectivas de trabajo. Establece cuestiones que vulneran los contratos de trabajo celebrados y en trámite, que también dependen de acuerdos paritarios.

La fijación de los salarios del sector privado en la base que tienen las universidades nacionales también afecta la representatividad de los gremios que no tendrían competencia para discutir los salarios de sus representados que quedarían desplazados en la práctica a otros sindicatos.

### **Las instituciones de "gestión" privada**

El proyecto asume que las universidades privadas forman parte de la "Educación de Gestión Privada" del Título III de la ley 26.206 (art. 62 y ss.) y a tal efecto extrapola exclusivamente el art. 64.

Sin embargo la lógica de esos artículos no se corresponde con la ley 24.521 sino con otros servicios educativos (que admiten empresas, cooperativas,

personas físicas, sindicatos, sociedades comerciales, etc). En estos casos, lo privado no es sólo la gestión y la propiedad, sino (parcialmente) el financiamiento, los planes oficiales de estudio, etc.

Nada de esto se da en las universidades en las cuales la función docencia no ha sido financiada nunca por el estado (incluso llegó a estar prohibido expresamente bajo la ley Domingorena). Incluso se ha negado este financiamiento de modo indirecto negando el acceso a programas de mejoramiento de la calidad (como el Promei) o negando becas a los alumnos de las Universidades Privadas entendiéndolo que habría un indebido desvío de financiamiento público.

### Conclusiones

Considerar un sistema integrado y articulado no implica uniformar ni mezclar. La diversificación de nuestro sistema que considera tanto las IES como las Universidades en ambos casos con la participación del Sector Estatal y el Privado. Este último con el aporte de las diversas cosmovisiones, constituyen una riqueza que se vería seriamente afectada unificando forzosamente una parte sustantiva como es la docencia.

Es todo cuanto creemos oportuno informar

Atte.

Juan Carlos Mena

Presidente CRUP

Fuente: Expte. 3.737-D-11, presentado por los Diputados Puiggros, Plaini, Pilatti Vergara, Recalde y Calchaquí, en sustanciación por ante la comisión de educación de la Honorable Cámara de Diputados

### 3. Opinión ADEEPRA y CAIEP sobre proyecto de ley en la Comisión de Educación

Señora Presidenta, Comisión de Educación, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Dra. Adriana Puiggrós

:

De nuestra consideración:

Acudimos a la invitación formulada a la Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas (CAIEP) y a la Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas (ADEEPRA) por esta Comisión de Educación de esta Honorable Cámara de Diputados a fin brindar opinión sobre el proyecto de Ley sobre "Regulación del ejercicio de la docencia de la Educación Superior", presentado por los diputados Puiggrós, Plaini, Pilatti, Vergara, Recalde y Calchaquí.

Al respecto nos permitimos realizar las siguientes consideraciones en el ánimo de contribuir a un proyecto consistente desde su coherencia con el marco constitucional y su articulación con el resto del sistema legal imperante, además de otras circunstancias que seguidamente exponemos.

### **Consideraciones de Técnica Legislativa**

La presente constituye una “reforma parcial” a la ley 24.521 en sus artículos 11 y 12. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que la modificación de dos artículos solamente, colisionaría con otras normas vigentes en la misma Ley de Educación Superior o con otras leyes vigentes.

Creemos entonces que más allá de los fundamentos que inspiran a la reforma en cuestión, se torna imprescindible un mecanismo de armonización con otras normas, de manera de no establecer situaciones desacompañadas de otras y que puedan dar dificultades respecto de su correcta interpretación.

A modo de ejemplo, el inciso c) del artículo 3° del proyecto de reforma involucra cuestiones sustancialmente disímiles como una estabilidad laboral de la cual se desconocen sus alcances precisos, los beneficios de seguridad social, de programas de salud, de seguridad y de enfermedades profesionales, entre otros, que se encuentran previstos en numerosas normas como ser las leyes 20.744, 23.660, 23.661, 24.241 y 24.557, entre otras, sin que se aprecie una necesaria armonización con sus contenidos.

Ello, a más de otros aspectos novedosos como las “*condiciones que aseguren y resguarden la seguridad personal y colectiva*” que resultan, hoy, poco precisas, sobre todo en cuanto al encargado de proveerlas y las condiciones ciertas como para poder cumplir con tales preceptos.

### **Aspectos constitucionales.**

El artículo 14 de la CN garantiza la “*libertad de enseñar y de aprender*” y de “*asociarse con fines útiles*”. Estos derechos de rango constitucional son específicamente receptados por el art. 63 de la Ley Nacional de Educación (26.206) por el cual se reconoce el derecho a crear, establecer y sostener establecimientos educativos a la Iglesia Católica, las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, cooperativas, organizaciones sociales, , sindicatos,

asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica, de acuerdo con su ideario y participando del planeamiento educativo. El proyecto limita aspectos propios de la cosmovisión que les es propia a cada uno de estos agentes.

Por otra parte, corresponde analizar si el ejercicio de la docencia es materia de regulación del Congreso Nacional o de las provincias, en el caso de los institutos de educación superior no universitaria de jurisdicción provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 34 y 37 de la Ley 26.206).

Entendemos también que en el proyecto no se hacen diferencias significativas respecto de la “educación superior universitaria” y la “educación superior no universitaria”; pese a las significativas diferencias entre ambas y las distintas autoridades de contralor a la que cada una de ellas puede encontrarse sometida.

En tal sentido y por todo lo indicado, consideramos pertinente elevar en consulta el presente proyecto a los Ministerios de Educación de las distintas jurisdicciones provinciales, así como al Consejo Federal de Educación, en su calidad de organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación (art. 113 Ley 26.206).

### **La naturaleza de la relación laboral**

Señalan los fundamentos que *“este proyecto de ley se asienta en la igualdad de estado de las tareas pedagógicas, técnicas, didácticas, formativas, investigativas, de extensión y transferencia de conocimientos, así como en los derechos y obligaciones fundamentales y genuinas del rigor laboral y no de las características circunstanciales del desempeño de las tareas bajo diferentes regímenes de propiedad de un establecimiento o institución educativa”* (sic).

A nuestro entender esta interpretación es incorrecta por vulnerar la autonomía universitaria y, además, asimila indebidamente el empleo público al empleo privado. El tipo de tarea que cada docente realiza, no puede desentenderse de las particularidades de cada institución dentro del marco de su autonomía y la relación subyacente, sea de empleo público o laboral de derecho, privado que supone analizar el ente para el cual se desempeña la actividad docente. No es una mera “cuestión circunstancial”, sino de la naturaleza jurídica ínsita de la vinculación.

La inclusión de normas de regulación del empleo público en una relación propia del derecho laboral de naturaleza privada conforme surge de la Ley 20.744 provoca inconsistencias y conflictos que generarían una ley de base débil. El propio art 1 del proyecto aclara que la reforma se plantea *“sin perjuicio de lo que establezcan*

*las negociaciones colectivas y la legislación laboral general y específica*". Pero está claro que en realidad afecta aspectos sustanciales de dicha relación laboral y del derecho colectivo del trabajo.

Este avance sobre aspectos de la relación laboral vulnera principios como la libertad de contratación (imponiendo institutos únicos como el concurso o una aparente estabilidad propia), como así también aspectos económicos y financieros de las instituciones de educación superior de gestión privada, que afectan el art. 17 de la Constitución Nacional.

Asimismo, estos aspectos afectarían económicamente los presupuestos que las provincias destinan a salarios en las instituciones de educación superior de gestión estatal y de gestión privada que reciben aportes estatales. En tal sentido consideramos pertinente que el proyecto sea puesto en consideración del poder ejecutivo de las provincias.

### **Aseguramiento de la calidad**

El proyecto propone modificar el art. 11 de la actual LES, proponiendo como nueva redacción: *"Todas las instituciones educativas del Nivel de Educación Superior reconocen y habilitan, para el ejercicio de la docencia, a todos los docentes que revisten como regulares, ordinarios o denominación equivalente, cualquiera sea la institución donde se haya acreditado la situación de revista y en los espacios curriculares donde se haya obtenido (por asignatura, cátedra, materia u otro existente en el respectivo organigrama vigente)"*.

Cabe preguntarse al respecto cómo se compatibiliza esta nueva redacción del artículo 11 de la LES con los artículos 36 y 39, que fijan condiciones contradictorias con las del nuevo artículo 11 propuesto. Asimismo, creemos que sería pertinente hacer una consulta a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), para que evalúe cuáles serían los efectos que podría producir la aplicación de este proyecto sobre la calidad de la educación universitaria.

Siendo todo cuanto tenemos por informar, aprovechamos para saludarla atentamente

Rodolfo De Vincenzi, Vicepresidente CAIEP

Perpetuo Lentijo, Secretario General ADEEPRA

Néstor Barallobres, Secretario Adjunto ADEEPRA