

# Actividades Profesionales Reservadas en Argentina: Orígenes y Actualidad

## Reserved Professional Activities in Argentina: Origins and Current Situation

Cintia E. Citterio<sup>1</sup>, Héctor M. Targovnik<sup>2</sup>

### Resumen

En Argentina, la Ley de Educación Superior (LES; Ley 24.521, 1995) establece que hay profesiones cuyo ejercicio puede comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, y las mismas están contempladas en el artículo 43 de la LES. Sólo aquellas actividades que realicen estos profesionales y que implican un riesgo rigurosamente directo, se denominan actividades profesionales reservadas. Pero... ¿Cuál es la diferencia entre actividades profesionales reservadas y alcances de los títulos? ¿Y cómo se establecen? El objetivo de este trabajo es analizar el significado e implicancia de las actividades profesionales reservadas en Argentina, marcando la diferencia con los alcances de los títulos, haciendo foco en las carreras universitarias de Bioquímica y Farmacia. Asimismo, proporciona un marco histórico en el que se establecen

### Summary

In Argentina, the Law of Higher Education (LES; Law 24,521, 1995) establishes that there are professions whose exercise may compromise the public interest, putting at risk the health, safety, rights, property or formation of the inhabitants, and they are contemplated in article 43 of the LES. Only those activities that these professionals carry out and that involve a strictly direct risk are called reserved professional activities. But... What is the difference between reserved professional activities and the scope of the professional degrees? And how are they established? The objective of this work is to analyze the meaning and implication of the professional activities reserved in Argentina, highlighting the differences with the scope of the professional degrees, focusing on university degrees in Biochemistry and Pharmacy. It also

las actividades profesionales reservadas y las acreditaciones de las carreras universitarias. Sostenemos que si bien debe aplicarse un carácter restrictivo y riguroso a la hora de calificar carreras cuyo ejercicio genera riesgo social, el ingreso al artículo 43 de la LES no define una mayor jerarquía respecto de otras carreras ni indica que éstas representen un grupo de mayor importancia que las otras. Entender los significados de las actividades reservadas y los alcances de los títulos fomentan claridad a la hora de dirimir las actividades que podemos realizar los profesionales con determinada titulación y resulta fundamental para el adecuado desempeño profesional.

**Palabras claves:** Actividades Profesionales Reservadas; Argentina; Alcance de los Títulos; Universidad.

provides a historical framework in which the reserved professional activities and the accreditation of university degrees are established. We believe that although a restrictive and rigorous analyses should be applied when qualifying careers whose exercise generates social risk, the entry to the article 43 of the LES does not define a higher hierarchy compared to other careers nor does it indicate that these represent a group of greater importance than the others. Understanding the meanings of the reserved activities and the scope of the titles promote clarity when deciding on the activities that we, as professionals with a certain degree, can carry out and is essential for proper professional performance.

**Keywords:** Reserved Professional Activities; Argentina; Scope of the Professional Degrees; University.

Fecha de Recepción: 02/06/2020  
Primera Evaluación: 15/09/2020  
Segunda Evaluación: 30/09/2020  
Fecha de Aceptación: 06/10/2020

## 1. Introducción: Breve Contexto Histórico

La influencia del gobierno sobre la educación superior en Europa fue incrementándose desde finales del siglo pasado. Las posiciones en cuanto a las políticas de educación superior fueron variando desde la de planificación racional controlada hacia una posición de autorregulación, más moderna [Neave y Van Vught, 1994]. Curiosamente, en la década del 90, América Latina comienza a recibir de Europa investigaciones especializadas sobre sistemas de educación superior, fomentando la idea de reformar los sistemas de educación superior.

En particular, en Argentina, las políticas de educación superior de fines del siglo pasado se orientaron a establecer nuevas regulaciones en torno de la relación entre el Estado, las universidades y la sociedad [Nosiglia y Mulle, 2014]. A comienzos del primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995), se establece en la agenda institucional la necesidad de generar una reforma en el sistema de educación superior. En mayo de 1994 el proyecto de Ley de Educación Superior (LES) es enviado por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso, donde sería tratado por la Cámara de Diputados de la Nación. Se le realizaron varios cuestionamientos a este proyecto desde diversos ámbitos universitarios. Entre algunos de ellos se puede mencionar que contradice el principio de autonomía universitaria, al limitar sus alcances por diversos motivos: supedita los estatutos universitarios a la aprobación del Ministerio de Educación; faculta al Ministerio a fijar los contenidos mínimos de los planes de estudio; pone al

sistema de evaluación y acreditación universitaria a cargo de comisiones, en las que las universidades públicas se encuentran representadas en minoría. De todos modos, en Argentina la LES fue sancionada y promulgada en 1995 [Ley 24.521, 1995] aunque hubo profundas resistencias en el sector universitario con recursos judiciales de por medio, planteando la inconstitucionalidad de la norma. Las universidades públicas más tradicionales, como es el caso de la Universidad de Buenos Aires, sintieron estos cambios de los 90 como una amenaza a su identidad, objetivos y destino. Así, la universidad fluctuó entre una leve resistencia y un ajuste resignado a las nuevas medidas [Solanas, 2009]. Uno de los aspectos cuestionados de la LES abarca el concepto de actividades profesionales reservadas en Argentina.

En este artículo analizaremos aspectos fundamentales de la LES relacionados con el significado e implicancia de las actividades profesionales reservadas en Argentina, delimitando las diferencias con el significado del alcance de los títulos. Asimismo, analizaremos el impacto de la revisión de las actividades reservadas en la Resolución N° 1254/2018 del Ministerio de Educación de la Nación, haciendo foco en las carreras universitarias de Bioquímica y Farmacia.

## 2. Desarrollo

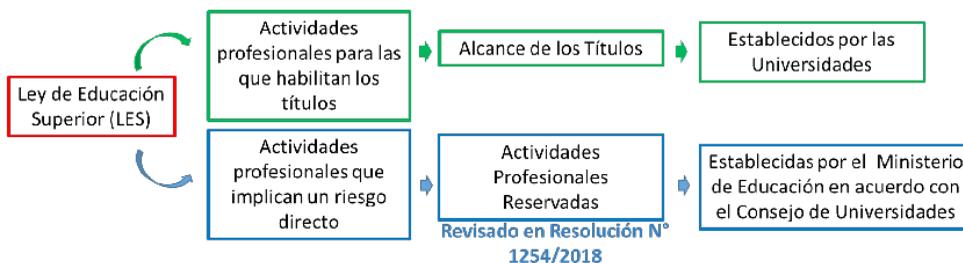
### 2.1. LES. Diferencias entre el Alcance de los Títulos y las Actividades

## Profesionales Reservadas

La LES [Ley 24.521, 1995] establece que las actividades profesionales para las que habilitan los títulos son establecidas por las Universidades haciendo uso de su autonomía académica e institucional. Sin embargo, los respectivos planes de estudio deben respetar la carga horaria mínima que para ello fija el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades (organismo integrado por representantes del Comité Ejecutivo del Consejo Interuniversitario Nacional, de la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, de cada uno de los siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior y un representante del Consejo Federal Educación) [artículos 29 y 42]. En este sentido, alcances del título se refiere a las actividades profesionales para las que habilita un título académico [artículo 42]; también se utiliza el término competencias para referirse a los alcances. Es decir, los alcances designan el conjunto de actividades profesionales, socialmente establecidas, para las que habilita la posesión de un título específico (conforme a las competencias desarrolladas). Pueden ser propios de una titulación o, algunos de ellos, compartidos con otras de acuerdo con los procesos de diversificación profesional y de confluencia en ciertas actividades. La definición de alcances de un título es atribución de la universidad que lo otorga (en el uso de su autonomía). Los títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el correspondiente ejercicio profesional en todo el territorio argentino.

Por otro lado, surge del artículo 43 de la LES, que hay algunas profesiones cuyo ejercicio puede comprometer el interés público dado que pueden poner en riesgo directamente la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. Exclusivamente aquellas actividades que realicen estos profesionales y que implican un riesgo rigurosamente directo, ya que pueden producir un daño o impacto negativo en alguno de los aspectos preservados por la LES, se designan actividades profesionales reservadas (véase la Figura 1). Las actividades profesionales reservadas no definen la totalidad de actividades que un profesional está habilitado a realizar y solo representan un subconjunto dentro del total de alcances de un título. El Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades determinan la nómina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para los mismos. Además de la respectiva carga horaria, los títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado deben cumplir lo siguiente: a) Los planes de estudio deben contener contenidos curriculares básicos y los criterios que establezca el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades; y b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o por entidades privadas debidamente reconocidas constituidas con ese fin.

**Figura 1. Citterio y Targovnik, 2020**



**Figura 1. Esquema de los conceptos alcance de los títulos y actividades profesionales reservadas.**

La Ley de Educación Superior (LES) [Ley 24.521, 1995] establece que las actividades profesionales para las que habilitan los títulos son fijados por las Universidades. Por otro lado, surge del artículo 43 de la LES, que hay algunas profesiones cuyo ejercicio puede comprometer el interés público poniendo en riesgo directo a los habitantes. Sólo aquellas actividades que realicen estos profesionales y que implican un riesgo rigurosamente directo, se denominan actividades profesionales reservadas. La Resolución N° 1254/2018 del Ministerio de Educación de la Nación realiza una revisión de las actividades profesionales reservadas.

procedimental a la revisión de las actividades profesionales reservadas de todos los títulos incluidos en el artículo 43.

La Resolución 1254/2018 del Ministerio de Educación de la Nación realiza un reordenamiento en las actividades profesionales reservadas exclusivamente al título de todas las ramas de la ingeniería, la bioquímica, farmacia, veterinaria, medicina, geología, odontología, sistemas, psicología, química y biología. Esta resolución no limita los alcances de ningún título ni condiciona la habilitación profesional. Lo que posibilita esta resolución es redefinir las actividades profesionales reservadas a aquellas intervenciones profesionales que comportan riesgo para el bien público. La principal consecuencia de esta resolución es que preserva la atribución de cada Universidad de definir los alcances de las titulaciones que emite, con excepción de ese subconjunto de actividades profesionales reservadas, ahora definido con mayor especificidad, que debe ser aprobado por resolución Ministerial con acuerdo del Consejo

de Universidades. La revisión de las actividades profesionales reservadas no afecta las habilitaciones profesionales de las carreras incluidas dentro del artículo 43° de la LES, si son mantenidas dentro de los alcances de los títulos, que, como se aclaró anteriormente, son competencia de la Universidad que lo emite. En contraposición, las carreras no reguladas por el Estado recuperan la posibilidad de definir con mayor amplitud los alcances que son pertinentes al perfil y los conocimientos que tales títulos certifican. En definitiva, la aprobación de esta Resolución N° 1254/2018 no impone obligaciones a las Universidades, ni exige cambios de planes de estudios en lo inmediato. Esta resolución abre la puerta para que las Universidades definan con mayor libertad el perfil que quieran para sus graduados. Pero estas nuevas actividades profesionales reservadas suponen un nuevo esquema de acreditación de carreras (véase debajo “Acreditación por la CONEAU”), orientado a dar garantías a la sociedad sobre la adecuada formación de los profesionales.

Las actividades profesionales reservadas de los Bioquímicos se redactaron en el año 2004 (Resolución N° 565/04) en forma de 13 ítems. (Adicionalmente la Resolución N° 565/04 reconoce la equivalencia de los títulos de Licenciado en Bioquímica, respecto del título de Bioquímico incorporado al régimen del artículo 43 de la LES.) Si bien en la nueva Resolución N° 1254/2018, si bien resulta preocupante ver reducidas las actividades profesionales reservadas en número (de 13 a 5), cabe destacar que no se han recortado actividades propias de

del perfil profesional Bioquímico. Las actividades profesionales reservadas de los Bioquímicos según la Resolución N° 1254/2018 incluyen: *Realizar, certificar e interpretar análisis clínicos que contribuyan a la prevención, diagnóstico, pronóstico y tratamiento de las enfermedades de los seres humanos y a la preservación de la salud; Dirigir las actividades técnicas de laboratorios de análisis clínicos; Auditar y certificar laboratorios de análisis clínicos; Realizar, validar e interpretar análisis bromatológicos, toxico lógicos, de química legal y forense en relación a la salud humana; y Dirigir las actividades técnicas de laboratorios bromatológicos, toxico lógicos, de química forense y legal, y de elaboración y control de reactivos de diagnóstico, de productos y materiales biomédicos, de plantas de hemoderivados.* Las actividades profesionales reservadas que se han removido, constituyen alcances que efectivamente pueden ser compartidos con otras profesiones, como por ejemplo, “Actuar en equipos de salud pública para la planificación, ejecución, evaluación y certificación de acciones sanitarias”. Por otro lado, el artículo 21 de la Resolución N° 1254/2018 modifica la Resolución Ministerial N° 566/04, reemplazando las actividades profesionales existentes reservadas al título de Farmacéutico y de Licenciado en Farmacia. De este modo, las actividades profesionales reservadas para los Farmacéuticos pasaron de ser 16 a 5, conservándose actividades críticas tales como: *Dirigir las actividades técnicas de farmacias,*

*laboratorios y droguerías; Dispensar, controlar el uso adecuado y efectuar el seguimiento farmacoterapéutico así como reparar formulaciones farmacéuticas y medicamentos magistrales y oficinales; Diseñar, desarrollar y elaborar las formulaciones de productos Farmacéuticos; Diseñar, desarrollar y elaborar formulaciones de alimentos funcionales y suplementos dietarios, cosméticos, productos de higiene personal y uso odontológico, domisanitarios y biocidas; y Auditar y certificar los aspectos farmacéuticos de los ambientes donde se realicen las actividades anteriores.* Cabe recalcar que estas actividades reservadas no indican todo lo que un profesional Bioquímico o Farmacéutico está habilitado a realizar. Indican aquello que, por su riesgo potencial, amerita tutela pública. En concreto esto significa que esas titulaciones podrán seguir teniendo los mismos alcances que los que tenía y que sólo un subconjunto de esos alcances será considerado como actividad reservada.

### **2.3. Acreditación por la CONEAU**

Como se mencionó anteriormente en este artículo, la LES define las profesiones reguladas por el Estado [artículo 43] cuyo ejercicio compromete el interés público, y es requisito para estas carreras ser acreditadas por la CONEAU con los estándares curriculares que aseguren tal capacitación.

En líneas generales, la CONEAU se ocupa de realizar evaluaciones externas, de acreditar las carreras consideradas de interés público y todas las carreras de posgrado, y de recomendar la acreditación

de proyectos institucionales, así como el reconocimiento de entidades privadas de evaluación y de acreditación. Para establecer una correcta política de acreditación el estado necesita disponer de una mirada global que abarque al conjunto del sistema [Solanas, 2009]. La CONEAU es un organismo descentralizado que funciona bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación. Está compuesta por doce miembros, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por la Cámara de Diputados y tres por el Senado de la Nación y uno por el Ministerio de Educación. Duran cuatro años en sus funciones, con sistema de renovación parcial y en todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica [Solanas, 2009].

Las críticas a la CONEAU, desde los diversos ámbitos académicos y profesionales, existieron desde un principio y continúan existiendo, fundamentalmente por tratarse de un organismo vinculado al gobierno. Las universidades presentaron una posición inicialmente de resistencia y luego contrapropuesta [Krotsch, 2001]. Por ejemplo, la Carrera de Bioquímica y también la de Farmacia de la Facultad de Farmacia y Bioquímica de la Universidad de Buenos Aires ya han incorporado estos procesos.

De hecho, la Carrera de Bioquímica y también la de Farmacia fueron acreditadas por la CONEAU por segunda vez, por el período de 6 años por medio de las Resoluciones CONEAU 623/15 y 622/15, evidenciando la excelencia académica, las líneas de investigación que se llevan a cabo, la formación de los docentes e investigadores y el reconocimiento de los títulos otorgados. Puede decirse que, en general, las instituciones universitarias se adaptaron y adoptaron las prácticas de evaluación y acreditación que se incorporan como procesos rutinarios.

### 3. Discusión y Conclusiones: Reflexiones Finales

Creemos que es imprescindible aplicar un carácter restrictivo y riguroso a la hora de calificar carreras cuyo ejercicio genera riesgo social. Sin embargo, aseveramos que las carreras contempladas en el artículo 43 de la LES no poseen una mayor jerarquía respecto de otras carreras ni representen un grupo de mayor importancia que las otras. Es decir, hay carreras de interés público por el riesgo directo, pero ello no significa que estas pertenezcan a un nivel superior a las otras.

#### Notas:

(1) Doctora de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Bioq., Farm. y Posgrado en Carrera Docente de la Facultad de Farmacia y Bioquímica (FFyB), UBA; Docente de la UBA, FFyB, Departamento de Microbiología, Inmunología, Biotecnología y Genética/Cátedra de Genética; Investigadora del CONICET, INIGEM UBA-CONICET, Htal. de Clínicas "José de San Martín", Av. Córdoba 2351, C1120AAR, e-mail: ccitterio@ffyb.uba.ar, tel.: +5411 5950 8805.

(2) Doctor de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Profesor Titular Consulto de la UBA, FFyB, Departamento de Microbiología, Inmunología, Biotecnología y Genética/Cátedra de Genética; Investigador del CONICET, INIGEM UBA-CONICET, Htal. de Clínicas "José de San Martín", Av. Córdoba 2351, C1120AAR, e-mail: htargovn@ffyb.uba.ar, tel.: +5411 5950 8803.

Uno de los mayores impactos que ha tenido la LES, ha sido la incorporación de los mecanismos de acreditación y evaluación de carreras de grado y posgrado, a través de la creación de la CONEAU. Por otro lado, cabe aclarar que las actividades profesionales reservadas están exclusivamente definidas para las titulaciones de grado. Los postgrados universitarios en Argentina no tienen actividades profesionales reservadas. Un doctorado o maestría no es habilitante para el ejercicio profesional ni faculta para llevar adelante tal o cual actividad profesional. Por lo tanto, sería absurdo cursar postgrados para alcanzar nuevas actividades profesionales reservadas por encima de las que tienen los títulos de grado.

Finalmente, creemos firmemente que entender los significados e implicancias de las actividades reservadas y los alcances de los títulos aportan claridad a la hora de legitimar las actividades que podemos realizar los profesionales con determinada titulación y resulta fundamental para el adecuado desempeño profesional.

## Referencias bibliográficas

KROTSCH, P. (2001). *Educación Superior y reformas comparadas*. Argentina, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Ley de Educación Superior N° 24.521, Boletín Oficial N° 28.204, Buenos Aires, Argentina, 10 de agosto de 1995.

NEAVE G. & VAN VUGHT, F. A. (1994). *Prometeo Encadenado (Estado y Educación Superior en Europa)*. España, Barcelona: Gedisa.

NOSIGLIA, M. C. & MULLE, V. (2014). El gobierno de las instituciones universitarias a partir de la Ley de Educación Superior 24.521: Un Análisis de los Estatutos Universitarios. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 15 (VI), 72-89.

Resolución N° 622/15, CONEAU, Expediente N° 804-1756-14, Buenos Aires, Argentina, 25 de agosto de 2015

Resolución N° 623/15, CONEAU, Expediente N° 804-1757-14, Buenos Aires, Argentina, 25 de agosto de 2015.

Resolución N° 1254/2018, Ministerio de Educación, Boletín Oficial N° 33873, Buenos Aires, Argentina, 18 de mayo de 2018.

Resolución N° 565/2004, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Publicada en el Boletín Nacional, 17 de junio de 2004.

Resolución N° 566/2004, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Publicada en el Boletín Nacional, 17 de junio de 2004.

Solanas F. (2009). La ley de educación superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública. *Revista de la Educación Superior*, XXXVIII (1), 155-170.