



ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

Director

CARLOS J. COLOMBO

Subdirectores

**PIA MARÍA SERAFINI
GONZALO LISSARRAGUE**

Comité Consultivo Honorario

*Secretaria Parlamentaria
de la Cámara de Diputados de la Nación:*
ESTHER H. PEREYRA ARANDIA DE PEREZ PARDO

*Secretario Parlamentario
del Senado de la Nación:*
MARIO LUIS PONTAQUARTO

AÑO VI — Nº 11 — DICIEMBRE DE 1999



**LA LEY
S.A.E. e I.**

BUENOS AIRES 1999

Algunos aspectos de la Ley de Pasantías Educativas

Por Estela B. Sacristán.

I. Planteo:

Como se ha señalado reiterada y acertadamente, hoy prácticamente no se puede concebir el desarrollo personal sin un título universitario o terciario¹. Sin embargo, tal realidad puede conducir a la denominada inflación educativa, entendida como sobreabundancia de medios educativos con relación a la cantidad de estudiantes. Más grave aún, ello puede generar la temida disminución de las oportunidades ocupacionales, ya que la actividad económica no ha crecido tanto como el sistema educacional superior. En pocas palabras, aumenta la cantidad de graduados, pero faltan puestos donde ubicarlos.

Los efectos de estos dos fenómenos se potencian cuando la enseñanza universitaria o terciaria no provee experiencia o práctica. En este sentido, hace casi tres décadas, el respetado profesor Rodolfo Mondolfo afirmaba que "la misma preparación de profesionales debe ser formación de hombres pensantes y vivientes, que buscan continuamente nuevos caminos y perfeccionamientos... La práctica, por lo tanto, necesita siempre de la teoría y ésta de aquélla"².

¹ MORA Y ARAUJO, MANUEL, SALONIA, ANTONIO, DE TITTO, RAÚL E., TAQUINI, ALBERTO Y BATTRO, ANTONIO, *Propuestas para un Sistema Educativo*, Fundación Carlos Pellegrini, Buenos Aires, 1986, p. 7 y ss.

² MONDOLFO, RODOLFO, *Universidad: Pasado y Presente*, 2da. ed., Eudeba, Buenos Aires, 1972, p. 74. En igual sentido, VANOSI, JORGE R., *Universidad y Facultad de Derecho: Sus Problemas*, Eudeba, Buenos Aires, 1989, p. 94, donde con todo acierto asevera "La práctica es una virtud largamente olvidada por la universidad argentina, proclive a caer en las tentaciones de la erudición teórica y en el enciclopedismo foráneo. No habrá mejor teoría que una práctica bien cumplimentada y esta regla medular deberá guiar el comportamiento universitario y signar las relaciones de la universidad con el Estado".

A fin de, entre otros objetivos, paliar la carencia de experiencia en el ámbito de la educación superior y mejorar el porvenir laboral de los alumnos —futuros graduados—, la actividad interventora subsidiaria del Estado³ ha generado un instrumento legislativo consistente en un sistema de pasantías educativas, el cual —creemos— intenta llenar el vacío entre la teoría y la práctica, con miras a la futura inserción laboral de los pasantes.

II. La intervención en esta materia:

En materia educativa, la actividad interventora, a la luz de las previsiones de la Constitución, halla su fundamentos en diversas disposiciones que, en términos generales consagran⁴: la tendencia favorable a la promoción o protección de la enseñanza; la intervención del Estado como condición inexcusable para el pleno desarrollo de la educación popular; el carácter concurrente entre Nación y Provincias de la competencia educativa; el dogma de la libertad de enseñanza respetando la libertad de creencias; todo ello, en el marco de la responsabilidad que les compete a las autoridades públicas en materia educativa.

Como sabemos, la actividad interventora del Estado puede ser de fomento, de policía y de servicio público⁵; a su vez, los medios o técnicas de fomento pueden ser —entre otras clasificaciones existentes— honoríficos o psicológicos, jurídicos o económicos.

En el campo de los sistemas de pasantías honoríficas, recordaremos como ejemplo la que se instituyera en 1990 para abogados recién graduados, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁶ y la instituida para todas las carreras del sistema universitario nacional por el Poder Ejecutivo nacional en 1996⁷. Existe, además, el sistema de pasantías creado en 1992, con cobro de asignación estímulo⁸; el sistema de pasantías para la reconversión de 1994⁹; y el sistema creado en 1995 de pasantías a efectuarse en el ámbito de la Administración Pública Nacional¹⁰, entre otros.

³ Acerca de la actividad subsidiaria estatal en materia educativa puede verse CORVALÁN LIMA, HÉCTOR, *La Universidad en el Acontecer Nacional*, Idearium, Buenos Aires, 1983, p. 79 y ss.

⁴ Seguimos a BRAVO, HÉCTOR F., *Bases Constitucionales de la Educación Argentina*, Centro Editor para América Latina, Buenos Aires, 1988, p. 73 y ss.

⁵ Véase nuestro "La relación jurídica de fomento: ¿Unilateralidad o Bilateralidad?", en "El Derecho", diario del 29/10/99.

⁶ Acordada N°22, Fallos: 313:27, ad honorem, para mejores promedios de la carrera de Abogacía, similar a la instituida, en forma rentada y por un año, en la Corte Suprema federal de los Estados Unidos, 28 U.S.C. § 675, que permite que cada Juez elija a un egresado con mejor promedio, que trabaja para él durante un año. Ampliar en RUBIN, ALVIN Y BARTELL, LAURA, *Law Clerk Handbook*, Federal Judicial Center, edición revisada, 1989; y en REHNQUIST, WILLIAM, *The Supreme Court, How It Was, How It Is*, W. Morrow & Co., Inc., New York, 1987, cap. 1., p. 19 y ss.

⁷ Dto. 1.242/96, Boletín Oficial del 6 de noviembre de 1996, que crea el Premio Presidencia de la Nación. En este régimen se prevé una remuneración por aplicación de lo dispuesto en los decretos 340/92 y 93/95.

⁸ Dto. 340/92, Boletín Oficial 28 de febrero de 1992.

⁹ Dto. 1.547/94, Boletín Oficial 7 de septiembre de 1994.

¹⁰ Dto. 93/95, Boletín Oficial 25 de enero de 1995.

Esta tendencia manifestada en los instrumentos señalados generó tres respuestas legislativas de trascendencia: una en 1995, otra en 1998, y la más reciente, en 1999. En 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior 24.521¹¹, cuyo artículo 15 estableció que las jurisdicciones locales preverían, como parte de la formación, la realización de residencias programadas, sistemas de alternancia u otras formas de prácticas supervisadas, a desarrollarse en las mismas instituciones o en entidades o empresas públicas o privadas; sobre ello nos explayaremos más adelante. En 1998, la ley de flexibilización laboral creó no sólo la figura del contrato de trabajo de aprendizaje¹², sino también la del contrato de pasantía¹³. Finalmente, en 1999, Congreso sancionó la ley 25.165 de pasantías educativas¹⁴, que establece los lineamientos generales para la ejecución de lo dispuesto en el artículo 15 de la premencionada ley de educación superior.

III. Algunos aspectos de interés:

Siguiendo lo afirmado por Cassagne¹⁵, en el sentido de que el fomento, en su concepción amplia, "reposa sobre la idea de la conveniencia de que el Estado proteja o promueva determinadas actividades que realizan las personas físicas o jurídicas con la finalidad mediata de procurar que, mediante la concreción de dichas finalidades, resulte un beneficio a la comunidad"¹⁶, se destacan numerosos beneficios de la ley 25.165. Repasemos algunos de ellos.

a) Universo de beneficiarios:

El sistema de la ley que motiva estas líneas crea un sistema de pasantías educativas dentro del marco de lo dispuesto en el artículo 15, inc. c) de la Ley 24.521¹⁷ de Educación Superior o

¹¹ Boletín Oficial 10 de agosto de 1995.

¹² Ley 25.013, Boletín Oficial 24 de septiembre de 1998, artículo 1º: "El contrato de aprendizaje tendrá finalidad formativa teórico práctica, la que será descripta con precisión en un programa adecuado al plazo de duración del contrato. Se celebrará por escrito entre un empleador y un joven sin empleo, de entre quince y veintiocho años. Este contrato de trabajo tendrá una duración mínima de tres meses y una máxima de un año (...)".

¹³ Ley 25.013, artículo 2º: "Cuando la relación se configure entre un empleador y un estudiante y tenga como fin primordial la práctica relacionada con su educación y formación se configurará el contrato de pasantía. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establecerá las normas a las que quedará sujeto dicho régimen".

¹⁴ Boletín Oficial 12 de octubre de 1999.

¹⁵ CASSAGNE, JUAN CARLOS, *La Intervención Administrativa*, 2da. ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, p. 89 y ss.; del mismo autor, *Derecho Administrativo*, t. II, 6a ed. act., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 474 y ss.

¹⁶ CASSAGNE, *La Intervención...* cit., p. 90. Acerca del Estado como ordenador de lo económico y lo social puede verse COMADIRA, JULIO, *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 291 y ss., esp. p. 340, y COLAUTTI, CARLOS E., "Las Disposiciones Constitucionales sobre el Orden Económico-social", en *L.L.* 1985-B, p. 739 y ss., esp. p. 742.

¹⁷ Véase nota 11.

—como comúnmente se la denomina— LES¹⁸. Dicha disposición se halla comprendida en título III sobre educación superior no universitaria, esto es, la que se brinda en “instituciones de educación superior no universitaria, sean de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística”¹⁹, y establece que “corresponde a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el gobierno y organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia, así como dictar normas que regulen la creación, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento, todo ello en el marco de la ley 24.195, de lo que establece la presente y de los correspondientes acuerdos federales. Las jurisdicciones atenderán en particular a las siguientes pautas: (...) c): Prever como parte de la formación la realización de residencias programadas, sistemas de alternancia u otras formas de prácticas supervisadas, que podrán desarrollarse en las mismas instituciones o en entidades o empresas públicas o privadas”.

Ahora, notemos que, si bien el artículo 15 precitado se halla comprendido en el Título III sobre educación superior no universitaria, el régimen de la ley 25.165 de pasantías educativas estará destinado a “estudiantes de educación superior” de las instituciones comprendidas en los artículos 18 y 21 de la ley 24.154 y en los artículos 1° y 5° de la ley 24.521²⁰. Por ende, la finalidad perseguida, en materia de desarrollo de residencias programadas, sistemas de alternancia u otras formas de prácticas supervisadas, alcanzará no solo a los estudiantes no universitarios, sino también a los estudiantes universitarios.

En efecto, la primera de las disposiciones citadas establece: Artículo 18: “La etapa profesional de grado no universitario se cumplirá en los institutos de formación docente o equivalentes y en institutos de formación técnica que otorgarán títulos profesionales y estarán articulados horizontal y verticalmente con la universidad”. He aquí los candidatos no universitarios. A su vez, la segunda establece: Artículo 21: “La etapa profesional y académica de grado universitario se cumplirá en instituciones universitarias entendidas como comunidades de trabajo que tienen la finalidad de enseñar, realizar investigación, construir y difundir conocimientos, promover la cultura nacional, producir bienes y prestar servicios con proyección social y contribuir a la solución de los problemas argentinos y continentales”. He aquí los candidatos universitarios.

Concordantemente, los artículos 1° y 5° de la ley 24.521 de educación superior rezan: Artículo 1°: “Están comprendidas dentro de la presente ley las instituciones de formación superior, sean universitarias o no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, tanto estatales como privadas, todas las cuales forman parte del sistema educativo nacional regulado por la ley 24.195.”; artículo 5°: “La educación superior está constituida por instituciones de educación superior no universitaria, sean de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística, y por instituciones de educación universitaria, que comprende universidades e institutos universitarios”.

¹⁸ Sintéticamente, esta ley comprende un Título I con disposiciones preliminares; un Título II relativo a la educación superior; un Título III sobre educación superior no universitaria; un Título IV sobre educación superior universitaria; y, por último, un Título V con disposiciones complementarias y transitorias.

¹⁹ Ley 24.521, art. 5°.

²⁰ Ley 25.165, art. 1°.

Por ende, puede afirmarse que el universo de beneficiarios es el conjunto de estudiantes que reciben educación superior, sea ésta universitaria o no universitaria. Ello conduce a preguntarse acerca de las razones para tal expansión de beneficiarios, cuando la ley de educación superior 24.521 sólo preveía las pasantías o residencias programadas o similares para el ámbito de la educación no universitaria (véase su Título III).

Las razones para ello emergen del artículo 15 de la ley 24.521 de educación superior y de los Fundamentos invocados por el diputado Eduardo D. Rollano, impulsor de la iniciativa²¹. Aquella norma, tomando por sentado que en materia educativa las competencias entre Nación y Provincias son, en principio, concurrentes²² establece una competencia específica en cabeza de las jurisdicciones locales: *prever como parte de la formación la realización de residencias programadas, sistemas de alternancia u otras formas de prácticas supervisadas, que podrán desarrollarse en las mismas instituciones o en entidades o empresas públicas o privadas.*²³

Esta competencia local —a la luz de la norma citada en el párrafo anterior— integra la competencia genérica de gobernar y organizar la educación superior no universitaria en el respectivo ámbito de competencia, pudiendo dictar normas que regulen la creación, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento, hallándose el límite a tal competencia en las previsiones de la Constitución Nacional y los tratados internacionales con tal jerarquía, en la ley federal de educación 24.195, en la ley 24.521 de educación superior, y en los correspondientes acuerdos federales.

El legislador nacional, ante lo prescripto en el artículo 15 de la ley de enseñanza superior, ha decidido cumplir dos cometidos: ampliar, por un lado, sus alcances para que resulte abarcado también el alumnado de instituciones universitarias —lo cual podría haberse concretado a través de una enmienda a la respectiva ley de enseñanza superior— y, además, establecer los lineamientos generales para dar operatividad plena a aquella disposición legal federal y evitar situaciones disvaliosas ante la ausencia de estándares legislativos predeterminados.

b) Los convenios a celebrarse:

El Convenio que la ley de pasantías educativas crea vincula, por un lado, al Ministerio de Cultura y Educación, a los máximos organismos de conducción educativa jurisdiccionales, a las universidades nacionales públicas o privadas reconocidas y a las unidades educativas de nivel terciario no universitario de carácter público o privado reconocidas; y, por el otro, a los organismos oficiales nacionales, provinciales o municipales, a las empresas públicas, privadas y/o mixtas del sector productivo y/o de servicios²⁴.

²¹ H. Cámara de Diputados de la Nación, Sesiones Ordinarias, Orden del Día N° 827, p. 3664.

²² BRAVO, HÉCTOR F., *op. cit.*, p. 69: "En lo referente a los niveles medio y superior, también cabe admitir una acción concurrente entre la Nación y las provincias".

²³ La bastardilla nos pertenece.

²⁴ Ley 25.165, art. 4°.

A su vez, el alumno pasante conserva su relación administrativa con la unidad educativa respectiva²⁵, que es la que lo designa "pasante"²⁶; ninguna relación jurídica se establecerá entre aquél y el organismo o empresa en el que preste servicios²⁷, por lo que toda relación laboral queda descartada.

Por otro lado, si bien según el artículo 15 de la ley 24.521 de educación superior, las residencias programadas, sistemas de alternancia u otras formas de prácticas supervisadas se desarrollarán en las "mismas instituciones o en entidades o empresas públicas o privadas", según el artículo 2 de la ley 25.165, las pasantías se desarrollarán en el "ámbito de empresas u organismos públicos o privados". La diferente terminología no parecería ser significativa.

c) Ventaja diferencial:

Desde el punto de vista laboral, la creación de un sistema de pasantías de índole educativa, fomenta o estimula la inserción de estudiantes en un ambiente adecuado para la definición vocacional y la adquisición de la necesaria práctica. Dicha inserción, a su vez, al acercar a los estudiantes al ambiente empresario, genera un estrecho contacto en virtud del cual la institución de enseñanza superior toma conciencia de las necesidades cambiantes de las empresas²⁸ y organismos.

d) Significado económico:

Finalmente, desde el punto de vista económico, la inserción de los estudiantes en el sector empresario o estatal bajo el sistema de la ley 25.165 no significa, desde el punto de vista patrimonial, una erogación compulsiva para las partes en el Convenio. Las partes celebran el Convenio libremente, y la parte beneficiada con el trabajo del pasante -empresa, organismo- no está obligada a remuneraciones mínimas. La ley solo establece que el pasante percibirá "una retribución en calidad de estímulo", y el monto de la misma será pactado libremente entre el organismo o empresa y la institución educativa²⁹. Ello, sumado a que los pasantes deberán cumplir una jornada de cuatro horas diarias como máximo, hasta cinco días a la semana³⁰, brinda un esquema de suficiente protección para aquéllos y la actividad principal que desarrollan, esto es, efectuar sus estudios de educación superior.

Debe señalarse, empero, que si bien, como regla, los alumnos no estarán obligados a aceptar una propuesta de pasantía, como excepción, deberán aceptarla cuando su cumplimiento se ha-

²⁵ Ley 25.165, art. 10.

²⁶ Ley 25.165, art. 13.

²⁷ Ley 25.165, art. 9°.

²⁸ Véase PUJADAS, CARLOS, *Cuáles son las Universidades con Futuro*, en "Anuario de Derecho - Universidad Austral", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, N°1, p. 177.

²⁹ Ley 25.165, arts. 15 y 16.

³⁰ Ley 25.165, art. 11.

³¹ Ley 25.165, art. 14.

llare incluido en el plan de estudios respectivo³¹. Nos preguntamos acerca del valor que tal previsión legislativa posee ante el esquema ofrecido, en principio, por el artículo 15 de la ley de enseñanza superior. La regla establecida por el inciso c) de dicha norma es que se proveerá, como parte de la formación, la realización de prácticas, en el sector público o privado. Entendemos que si tal práctica o pasantía es, en esencia, una proyección de la actividad educativa impartida en la respectiva unidad de enseñanza superior, la misma puede ser de índole facultativa, o bien obligatoria por integrar el programa de enseñanza de determinada materia. En este último caso, por hallarse en una situación de sujeción especial³², el alumno deberá cumplirla, sin importar si lo hará en el sector público o privado.

Maguer lo afirmado, téngase presente que en ese caso, la empresa privada que se beneficie con el trabajo del pasante, proveerá el medio en cual se desarrollará la "extensión orgánica del sistema educativo"³³, adquiriendo así dicha entidad privada caracteres especiales: la empresa que cobije pasantes integrará, desde el punto de vista orgánico, el sistema educativo. Ello, aún cuando el artículo 7° de la ley federal de educación —desde el punto de vista formal— define al sistema educativo como aquel que está integrado por los servicios educativos de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, incluyendo los de las entidades de gestión privadas reconocidos bajo el régimen del artículo 36 de dicha ley.

IV. Conclusiones:

Hace tiempo ya, se afirmó que las universidades son responsables de la inserción del saber en marcha en la cultura humana, y que prestan un servicio respecto de la sociedad en general³⁴.

El sistema de pasantías que motivó estas anotaciones, indudablemente, acerca al alumnado universitario y no universitario al sector productivo o proveedor de servicios. Desde este ángulo, las pasantías propiciadas corrigen fallas vocacionales —que tan caras le resultan al sistema de educación superior pública costeadas por la comunidad a través de los impuestos— y provee la necesaria faceta práctica de la formación superior ya se trate de unidades educativas públicas o privadas, generando mejores graduados. El sistema de la ley 25.165 se erige así en una herramienta formidable no solo para la obtención de beneficios privados —el pasante cosecha una experiencia única— sino para la generación de beneficios públicos³⁵: es que la sociedad toda se beneficia con una población estudiantil que se halle en mejores condiciones para lograr la anhelada inserción laboral.

³² Acerca de estas relaciones, ampliar en HERRARTE, IÑAKI L., *Las Relaciones de Sujeción Especial*, Civitas, Madrid, 1994.

³³ Ley 25.165, art. 2°.

³⁴ RICOEUR, PAUL, *Perspectivas de la Universidad Contemporánea para 1980*, en "Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX – Homenaje al Profesor Enrique Sayagüés Laso", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, p. 13.

³⁵ Acerca de esta clasificación de beneficios, véase NAGATA, JAVIER, *El Principio de Gratuidad y Equidad en la Universidad Estatal*, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1996, p. 9 y sgte.