

---

# Debate Universitario

Revista Electrónica Semestral

ISSN 2314-1530

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

## Documentos de Educación Superior

---

*Documento "LAS INCUMBENCIAS" de Emilio Fermín MIGNONE, originalmente editado por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (1994) comentado más arriba por César Peón.*

*Se invita a nuestros lectores a contribuir al intercambio de ideas que enriquezca el debate sobre el tema.*

---

"Las incumbencias"  
Emilio F. MIGNONE

### Introducción

Desde mediados de la década de 1970 se desarrolló en la Argentina un sistema dirigido a establecer las denominadas incumbencias de las profesiones universitarias, que ha alcanzado notable dimensión. Sin embargo, no conozco hasta el presente un análisis pormenorizado de su evolución ni de sus fundamentos legales; ni una reflexión acerca de sus propósitos, ventajas e inconvenientes.

El propósito de este trabajo es iniciar dicho examen para contribuir con una propuesta racional al desenvolvimiento de una política universitaria orientada hacia el acrecentamiento de la autonomía de los establecimientos; la distinción entre el título académico y la habilitación profesional; la desregulación, en la medida de lo razonable, del ejercicio de las profesiones y la evaluación periódica de la calidad de la educación superior, a fin de procurar su excelencia, pertinencia, eficiencia y equidad.

---

## Concepto

La palabra *incumbencia*, que, como se verá más adelante aparece recién hace dos décadas en nuestra literatura oficial, pedagógica y profesional, se encuentra definida en el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española como la *obligación y cargo de hacer una cosa*. Es un derivado del verbo intransitivo *incumbir*, proveniente del latín *incumbère* el cual, según el mismo repertorio, significa estar a cargo de una cosa. A ese respecto es curioso señalar, como primera observación, que poseyendo el vocablo en cuestión el sentido original de una obligación o cargo, ha adquirido entre nosotros, en campo educativo y profesional, la acepción antinómica de atributo, derecho o privilegio.

En mis rastreos por la legislación, la bibliografía y las prácticas educativas argentinas anteriores a la época precedentemente señalada, nunca me topé con el uso de esta palabreja con la significación –repito– de atributo, derecho o privilegio profesional. Lo mismo me ha ocurrido en mis lecturas de autores y cuerpos normativos de otros países, en particular los de lengua española. El término posee la misma etimología y similar fonética en inglés (*incumbency*) -donde se lo utiliza en general con referencia al ejercicio de una función pública- y en italiano (*incombenza*). En francés existe el verbo *incomber*, pero el sustantivo *incumbencia* sólo podría trasladarse a ese idioma como *charge* o *devoir* y no como un derivado del término anterior. El equivalente alemán de *incumbencia* sólo *obliegenheit*, también se traduce por obligación. Es evidente que nos encontramos ante una innovación terminológica y normativa extraña, sólo explicable como resultado de una pugna de intereses universitarios y profesionales corporativos y dentro del marco de una legislación educativa incompleta, irracional y falta de coherencia. Como todavía viven muchos protagonistas de aquella década, espero conocer algún día el nombre del responsable de la introducción de este mecanismo de derechos y privilegios y del equívoco vocablo elegido para expresarlo, con efectos, a mi juicio, impensados y devastadores.

## El anteproyecto Cantini

José Luís Cantini y los restantes coautores de un anteproyecto de **Ley Federal de Educación** que lleva pie de imprenta de 1981 pero fue recién impreso en 1983, en el párrafo destinado a establecer la terminología de su propuesta, define los vocablos “habilitaciones” e “incumbencias” de la siguiente manera:

*El término ‘habilitaciones’ designa distintos efectos jurídicos del aprendizaje, a saber: el derecho a pasar de un establecimiento educativo a otro, el derecho a*

*proseguir estudios superiores y el derecho a ejercer al término de los estudios determinadas actividades profesionales, cuya reglamentación se ha reservado el Estado.*

*El término 'incumbencias designa las actividades profesionales concretas para las cuales habilita un determinado título, conforme a lo expresado en el inciso anterior.<sup>1</sup>*

Como se advierte, para esos especialistas las incumbencias consisten en actividades o especificaciones en el marco de la habilitación de las profesiones reglamentadas por el Estado, es decir las tienen que ver con la salud, los bienes, la seguridad y los derechos de los habitantes. Dentro de dicha concepción Cantini no considera admisible la existencia de incumbencias para profesiones no reglamentadas por el Estado, pese a que a la fecha de impresión del libro mencionado en la nota anterior ya se había extendido a estas últimas su ámbito de aplicación, en particular a partir de la resolución ministerial 1560, que lleva fecha del 1º de setiembre de 1980. Cantini y su equipo definen la palabra incumbencia como sinónimo de alcance o competencia, sin entrar a analizar su origen, necesidad o conveniencia. Surge también de lo transcrito una distinción implícita entre título académico y habilitación profesional, pero aceptando, con el propósito de no innovar demasiado la estructura tradicional, que el otorgamiento de ambos instrumentos quede en manos de las universidades, tanto nacionales como privadas. Sin embargo en el anteproyecto de ley federal de educación que integra dicho trabajo se establecen normas en virtud de las cuales los planes de estudio cuyos diplomas otorgan una habilitación específica para el ejercicio de una profesión regulada por el Estado, requieren la previa autorización de sus respectivas bases por el Poder Ejecutivo (Cantini et al, 1981:207). En esta propuesta normativa la palabra solo aparece mencionada otra vez, además del título preliminar donde se la define, en una cláusula referida a la validez legal de los títulos. Allí se dice lo que sigue, confirmando la idea que la atribución de la habilitación profesional corresponde, al menos en la Argentina, a las universidades:

**15.2: Estudios completos:** *los títulos y certificados finales expedidos por establecimientos educativos del sistema, que acrediten la aprobación de*

---

1 José Luis Cantini, Alfredo Manuel Van Gelderen, Luis Ricardo Silva, Francisco J. Macías, Roberto Burton Meis, María Cristina Serrano, Augusto Barcaglioni y Graciela Mariani: **Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación**, Buenos Aires, EUDEBA, 1981. Págs. 184 y 185.

*estudios completos de un determinado nivel, modalidad o carrera, tendrán los alcances previstos en los respectivos planes de estudios. Los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las correspondientes profesiones, dentro de las incumbencias establecidas en dichos planes, sin perjuicio del poder de policía de las autoridades locales.<sup>2</sup>*

A este respecto es ilustrativa la lectura en la misma obra de los incisos f) y g) del capítulo 6º, título II, de la Exposición de Motivos, donde se analiza el problema de los planes de estudios universitarios desde el ángulo de la habilitación profesional<sup>3</sup>.

### **Título académico y habilitación profesional**

Como paso previo al estudio de la irrupción, aplicación, evolución y desarrollo normativo de la noción de incumbencias con la acepción precedentemente explicada, se hace preciso distinguirla de otras acepciones que se le asemejan y con las cuales con frecuencia se las confunde. Me refiero a los conceptos de *habilitación profesional, alcance o funciones de los títulos universitarios y validez nacional de éstos*, todos ellos más claros y precisos y con mayor raigambre y legitimidad. Es curioso que los pocos autores que han encarado la cuestión, en general provenientes del campo del derecho o de las corporaciones profesionales, no discriminan entre ellas y las utilizan de manera indistinta, con lo cual confunden la problemática y arriban a conclusiones y soluciones erradas. Tal es el caso de los doctores Luís J. Pérez Colman<sup>4</sup>, Augusto M. Morello, Roberto O. Berizonce<sup>5</sup> y Héctor Oscar Méndez<sup>6</sup>; y del ingeniero Horacio A. Galloni<sup>7</sup>.

### **Antecedentes históricos**

Desde este punto de vista y sin adelantarme a las conclusiones del presente trabajo, resultará útil determinar el origen del concepto de habilitación profesional y distinguirlo de la noción de título académico. A partir de la Alta Edad Media las

2 Obra citada, págs. 128 / 131.

3 Obra citada, págs. 118 / 121.

4 Tengo en mi archivo una fotocopia del artículo del doctor Luís J. Pérez Colman (Dr. en Ciencias Jurídicas y Sociales, Ex director general del Tribunal de Cuentas de la Nación, ex Profesor de la OEA, el CFI y el INAP, profesor de las universidades de Buenos Aires y Belgrano, Miembro de la Academia Nacional de Ciencias y de la Sociedad Científica Argentina. Asesor de los Consejos Profesionales de Ingeniería Civil, Ciencias Económicas y Geología y de la Federación Argentina de los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas), intitulado: **Incumbencias de títulos**, pero en ella no se indica la publicación de la cual proviene y, por ende, la localidad y la fecha. Tal es grado de confusión de los vocablos utilizados por el autor que éste, luego de concluir afirmando que "... el tema de las incumbencias profesionales exige un estudio y regulación superiores" –los cual es lo mismo que no decir nada- sostiene que "...los títulos expedidos con anterioridad al régimen de la Resolución 1560/80 del MCE deben seguir rigiéndose por las incumbencias fijadas anteriormente por las universidades nacionales". Sin advertir que éstas últimas jamás utilizaron antes de dicha fecha esa terminología.

5 Augusto M. Morello y Roberto O. Berizonce: **Mecanismos adecuados para la determinación de las incumbencias profesionales**, El Derecho, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, tomo III, marzo / abril de 1985, pág. 893. Los autores proponen la creación de: "Consejos Asesores Permanentes en cada rama profesional (arte de curar, ciencia jurídicas, arte de construir)". Dichos consejos –explican- deberían estar "integrados interdisciplinariamente, con participación del propio poder público y el apoyo de los departamentos académicos universitarios y las informaciones, requerimientos y consultas de los cuerpos intermedios". Agregan: "...que importa recalcar que será siempre el organismo estatal (no dicen cuál), aunque adecuadamente abastecido por los Consejos Asesores

instituciones universitarias, hermosamente definidas en la célebres **Partidas** (1256 / 1265) del rey de Castilla Alfonso X *El Sabio* (1221 / 1284) como el *Ayuntamiento de Maestros e de Scholares, que es fecho en algún lugar, con voluntad e entendimiento de aprender los saberes*<sup>8</sup>, tuvieron una finalidad docente y de acrecentamiento de los conocimientos. Los grados de Bachiller, Licenciado, Maestro y Doctor que ellas otorgaban, sólo acreditaban el saber y constituían, por lo tanto, un título de carácter meramente académico. El ejercicio de las escasas profesiones liberales de entonces, tanto las que exigían estudios universitarios previos (derecho y medicina) como las consideradas meramente empíricas (construcción de edificios, puentes y caminos y otras), se encontraba sujeto a la jurisdicción del Estado –o por delegación de éste a las corporaciones profesionales-, en la medida en que ponen en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes.

Esta diferenciación se ha mantenido hasta la actualidad en las naciones de cultura anglosajona y en menor proporción en las germánicas, al permanecer al margen de la Revolución Francesa. En Francia, en cambio, las universidades del Antiguo Régimen, abolidas por la Convención Nacional de 1793, fueron recreadas por Napoleón I<sup>o</sup> en 1806 con el carácter de reparticiones del Estado. Esta circunstancia dio lugar a que se les confiriera la doble capacidad de otorgar el título académico y la habilitación profesional, norma que no ofreció dificultades al no autorizarse en ese país establecimientos privados de educación superior. Dicho modelo pasó después de la Independencia a los países latinoamericanos, entre ellos a la República Argentina. Es interesante señalar, sin embargo, que en Francia, como consecuencia de la ampliación de la autonomía de las universidades dispuesta por la ley de educación superior del 12 de noviembre de 1968 y de normas posteriores de similar orientación,

---

Permanentes, el que laudará en la adjudicación de incumbencias, sus reconocimientos, interconexiones y límites". En rigor de verdad están proponiendo, sin mucha claridad, un sistema de habilitación profesional diferenciado del título académico, pese a que advierten confusamente la distinción indicando la "intima conexión entre la capacitación profesional y el encuadre de las incumbencias de cada sector". Surge de lo anterior que aún en autores tan versados como Morello y Berizonce, no existe una comprensión clara de la significación de la expresión incumbencia, cuya presencia, pese a su precariedad legal e innecesariedad aceptan de manera acrítica.

6 Héctor Oscar Méndez: **Incumbencias profesionales, un problema que exige un replanteo inmediato**, en *La Ley*, Buenos Aires, 22 de abril de 1986. Este autor incurre en el error de afirmar que antes de la sanción de la Resolución MCE 1560 / 80 y de las leyes universitarias 22.207 y 23.068, la fijación de las incumbencias correspondía a las Universidades Nacionales, cuando en realidad éstas sólo determinaban el alcance o funciones, la validez y la habilitación profesional de los títulos de los títulos, es decir nociones parecidas pero diferentes. Su crítica se limita a señalar la incongruencia de muchas de las incumbencias fijadas por no tenerse en cuenta –sostiene- la opinión de las corporaciones profesionales. Sugiere, como podría encararse esta tarea que, a juicio del autor, aparentemente habría que mantener en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación.

7 Horacio A. Galloni: **Incumbencias de los Títulos de Ingeniería, Agrimensura y Arquitectura: UBA – UNC – UNLP – UTN**. Dispongo solo de una fotocopia de este artículo, incluido en un Boletín, evidentemente de un Consejo Profesional, pero ignoro de cuál. Probablemente, por el material que maneja, corresponda al Consejo Profesional de Ingeniería Civil de la Provincia de Buenos Aires. Contiene una valiosa recopilación de leyes, decretos nacionales y provinciales (Buenos Aires y Córdoba), resoluciones ministeriales, ordenanzas universitarias y fallos judiciales en particular de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Ilustra sobre los conflictos en materia de incumbencias de las profesiones referidas. Incorpora igualmente las conclusiones de una Jornada de Trabajo convocada por la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios del entonces Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, llevadas a cabo en Buenos Aires los días 11, 12 y 13 de diciembre de 1985 con relación a la carrera de Ingeniería Civil y la participación de los Consejos Profesionales de nueve provincias, el Consejo Profesional de Ingeniería Civil de jurisdicción nacional y la Junta Coordinadora de Consejos Profesionales de Agrimensura, Arquitectura e Ingeniería de la República Argentina.

8 Libro II, título XXXI, Proemio, Ley 1era.

se tiende actualmente al restablecimiento de la diferenciación entre el título académico y la habilitación profesional.

### **Evolución en la Argentina**

Entre nosotros la distinción descripta, existente durante el período hispánico, se fue extinguiendo en forma paulatina, de conformidad con el modelo francés, a partir de la Organización Nacional. Todavía en 1855, por la ley número 22, el Congreso Nacional aprobó el decreto del Poder Ejecutivo del 15 de setiembre de 1854 por el cual se disponía que sólo los tribunales de la Confederación podían extender el diploma de abogado nacional, una vez probada la idoneidad de los solicitantes. Por su parte el artículo 33 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873, luego de establecer que “las universidades y facultades científicas erigidas legalmente expedirán los títulos y grados de su competencia sin más condición que la de exigir exámenes suficientes”, disponía que quedaba “a la legislatura la facultad de determinar lo concerniente al ejercicio de las profesiones liberales”. Pero dos años más tarde ese cuerpo, en virtud de lo establecido en el artículo 1º de la ley del 7 de agosto de 1875 autorizó a las Facultades a expedir “los diplomas que autoricen a los que hayan rendido los exámenes necesarios para ejercer las profesiones en que se requiera competencia científica”, lo que supuso, a mi entender, al menos en el ámbito provincial y con respecto a la Universidad de Buenos Aires la identificación del título académico con la habilitación profesional. Menos clara era la situación con respecto a la Universidad de Córdoba, nacionalizada por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 29 de mayo de 1854, ratificado por la ley número 83 del 9 de setiembre de 1856. En efecto, la Constitución Provisoria de esa casa de estudios superiores –con un contenido curiosamente arcaico–, aprobada por el Poder Ejecutivo Nacional del 25 de enero de 1858, nada dice al respecto.

Arquetípica de la distinción relatada es la trayectoria del doctor Marcelino Ugarte (1822 – 1872), relatada por Ricardo Zorraquín Becú en un libro subtulado “un jurista de la época de la organización nacional”<sup>9</sup>. Marcelino Ugarte, oriundo de Buenos Aires, luego de seguir estudios de latinidad, filosofía y francés en el Departamento de Estudios Preparatorios de la Universidad de Buenos Aires entre 1832 y 1835, logró ingresar en el Departamento de Jurisprudencia de la misma casa de estudios superiores en 1836, es decir a los trece años y medio de edad. En esa unidad docente sólo había dos profesores, el presbítero José León Banegas y el doctor Rafael

---

<sup>9</sup> Ricardo Zorraquín Becú: **Marcelino Ugarte (1822 – 1872): Un jurista de la época de la organización nacional**. Buenos Aires, Instituto de Historia del Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, 1954, 333 págs.

Casagemas, quienes se mantuvieron en sus cátedras hasta 1854 y 1857, respectivamente. Según Zorraquín Becú su enseñanza era excelente y los estudios, aunque reducidos a tres años, no impedían obtener la formación adecuada. "Se ganaba en intensidad –agrega- lo que hoy se pierde en extensión". Ugarte suspendió sus estudios en 1840 y se trasladó a Montevideo. Regresó en 1848 rindió el examen general y defendió su tesis en un acto público a fin de obtener el grado de doctor en Jurisprudencia el 17 de marzo de 1849, alcanzando la calificación de sobresaliente. Participó además en las réplicas de las tesis de otros doctorandos de la época. Era doctor en Jurisprudencia pero no abogado y por lo tanto no podía ejercer dicha actividad. En otras palabras, aunque tenía el título académico le faltaba la habilitación profesional. Para obtenerla debió inscribirse en la Academia de Jurisprudencia, la cual luego de un examen de ingreso, tres años de práctica y una prueba de egreso realizada el 11 de mayo de 1852, le otorgó el título de abogado. Durante ese período debió además realizar tareas forenses en un estudio reconocido, eligiendo para ello el bufete del doctor Baldomero García, uno de los profesionales más calificados de la época. Finalmente en 1852 instaló su estudio.

Diferente fue el camino seguido por el más ilustre de nuestros juristas, Dalmacio Vélez Sarsfield, autor del Código Civil todavía en vigencia y un autodidacta genial pero de discutida versatilidad política. Su curso ilustra también sobre la distinta jurisdicción en materia de otorgamiento títulos académicos y de habilitación profesional ya señalada. Vélez, nacido en 1800 en el Valle de Calamuchita e instalado en la ciudad de Córdoba, luego de seguir estudios preparatorios en el Convento Franciscano y en el Colegio Monserrat, completó entre 1814 y 1820 en la Universidad el bachillerato en Artes, que incluía dos cursos de Instituta introducidos en 1791, para luego inscribirse en el primero de leyes, que abandonó enseguida sin alcanzar el título de doctor. En ese mismo periodo profundizó el conocimiento del latín, que ejerció su capacidad de raciocinio y le sirvió toda su vida. Urgido por razones económicas para ejercer la profesión de abogado, consiguió que el gobierno provincial lo autorizara a realizar la práctica jurídica en sólo dos años en la Asesoría de Gobierno a cargo del doctor Gigena, hasta que obtuvo la matrícula en 1822 mediante una dispensa en la cual adujo como justificación que era hijo de madre viuda y pobre y que faltaban profesionales de ese ramo en la provincia. Es decir, Vélez logró la habilitación profesional mediante una disposición estatal, contando con el título académico previo y necesario de Bachiller en Artes –que incluía, según antes señalé, dos cursos de derecho romano- a través de una actividad práctica. Tenía 23 años. En 1823 se

trasladó a Buenos Aires, donde fue recibido por Bernardino Rivadavia, quien lo nombró en 1826 profesor de economía política de la universidad. Al año siguiente, en uno de sus últimos decretos presidenciales, Rivadavia le otorgó a Vélez, también por excepción y en virtud de "sus distinguidos talentos regenteando cátedras" el título de doctor, con el cual fue conocido a lo largo de una exitosa carrera profesional, intelectual y política prolongada durante distintos y contradictorios regímenes institucionales hasta su muerte, ocurrida en 1875<sup>10</sup>.

### **La ley Avellaneda de 1885**

La ley universitaria número 1597, del 3 de julio de 1885, conocida como Ley Avellaneda, establece en el inciso 4º del artículo 1º que "cada Facultad... proyectará los planes de estudio y dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales *la Universidad expedirá, exclusivamente, los diplomas de las respectivas profesiones científicas*". A partir de ese momento quedó claro que el otorgamiento de la habilitación profesional se encontraba bajo su jurisdicción.

La referida interpretación se encuentra abonada por el debate parlamentario. Durante su transcurso, en el recinto de la Cámara de Diputados, el ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Eduardo Wilde –adversario acérrimo de la autonomía universitaria-, con su habitual causticidad afirmó lo siguiente: "Las Universidades, en los países donde están establecidas con esa independencia, son asociaciones particulares, dan diplomas como los da una asociación cualquiera: el Club del Progreso, el Club de los Negros, una sociedad de carnaval o el Instituto Geográfico. No tienen más valor que el que depende de la autoridad científica que da esos diplomas. Entre nosotros no. El poder oficial, el Estado, el Gobierno, protege en cierta manera a los individuos que salen con un diploma de sus universidades. Este diploma va sellado con el sello de la autoridad nacional y sus funciones están en cierto modo protegidas. Hay una especie de garantía adherida al diploma dado por una universidad que subsiste en virtud de leyes nacionales y las instituciones que tienen ese carácter expiden diplomas, dan certificados y títulos que tiene ante el mundo, en general, mucho mayor valor que los de las universidades particulares, salvo los casos en que éstas han llegado a tener una alta reputación y solamente en esos casos las disposiciones de esas Universidades pueden ser acatadas".

En la misma Cámara, con motivo de una intervención del diputado nacional Miguel Navarro Viola, se entabló el intercambio que transcribo a continuación y que, a mi modo de ver, esclarece completamente la cuestión:

10 Conf.: Abel Cháneton: **Historia de Vélez Sarsfield**, tomo I, La vida. Buenos Aires, segunda edición, Editorial La Facultad, 1938.

“Sr. Navarro Viola: Hay otro punto (en el proyecto) esencial y es la expedición de diplomas en las profesiones científicas. ¿Quién las expide? Aquí no se dice y puesto que se dicen tantas cosas que son de segundo orden, me parece muy esencial agregar esto... Ha llegado el caso de haberse hecho una concurrencia de poderes en la expedición de diplomas de abogados: la Excelentísima Cámara en lo Civil ha entendido que era de su incumbencia expedir estos diplomas y la Facultad de Derecho ha seguido expendiéndolos con arreglo a sus estatutos. Me parece, entonces que, no ofreciendo dudas, como creo que no ofrece, que sean las Facultades las que expidan los diplomas de las profesiones científicas y existiendo esta concurrencia, que entiendo no puede sostenerse, sería conveniente decir: Expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas.

Sr. Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública: (Dr. E. Wilde): ¿Me permite una observación? Quizás sería conveniente modificar en esta parte la redacción que está proponiendo (el proyecto), insinuando que las facultades expidan los certificados en virtud de los cuales la Universidad da el diploma, porque es más natural que sea la Universidad, que tiene una existencia sui generis y que es la que mantiene relaciones con el exterior.

Sr. Navarro Viola: Perfectamente. Aceptado.

Sr. Presidente: Pediría al Sr. Diputado que indicase la forma que acepta.

Sr. Navarro Viola: Acepto la forma propuesta por el señor Ministro.

Sr. Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública (Dr. E. Wilde): Podría quedar así: ‘Cada Facultad... dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la Universidad expedirá exclusivamente los diplomas de las respectivas profesiones científicas.’

Sr. Presidente: No sé si esta indicación es aceptada por la Comisión.

Sr. Gallo: ¿Está en discusión el artículo en esa forma?

Sr. Presidente: Uno de los señores diputados que ha sido miembro de la Cámaras (de Justicia) recordaba las dificultades con que se encuentra la de lo Civil para atender a ciertas exigencias de la ley; por ejemplo para expedir los diplomas de maestros mayores, contadores, etc. La misma ley de organización de los tribunales da facultad a las cámaras de lo civil para tomar exámenes y expedir diplomas de abogados y está enfrente de la Facultad de Derecho, con más derecho a ejercer esas funciones que la Cámara, a la cual se saca de su carácter al hacerla tomar exámenes y expedir diplomas profesionales y científicos... Podría hacer la Cámara (de Diputados) lo que se hace desde que

hay Constitución. No ha dictado planes de estudio; y sin embargo hay planes de estudio; los diplomas que tienen muchos de los que están en la Cámara (de Diputados), inclusive el que habla, son obtenidos de Facultades que han procedido, diremos contra la Constitución, dictando planes de estudio sin tener derecho a dictarlos...

Sr. Presidente: Se leerá (el artículo) en la forma que ha sido aceptado por la Comisión e implícitamente por la Cámara. –Se vota el artículo en esa forma y se acepta<sup>11</sup>”

Esta atribución de proporcionar la habilitación profesional por parte de las Universidades Nacionales sólo aparece implícitamente confirmada en los distintos Estatutos universitarios –que en general únicamente se refieren a las funciones y alcances de las diferentes carreras- y en las leyes de creación de nuevas casas de estudios superiores (La Plata, Tucumán, Litoral). No entro en el análisis de esos textos porque resultaría tedioso, aunque los he recorrido en una completa recopilación publicada en 1935 por el Congreso Universitario Argentino<sup>12</sup>.

### **Las leyes 13.031 y 14.297**

La ley universitaria 13.031 sancionada el 4 de noviembre de 1947, durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón, siendo ministro de Justicia e Instrucción Pública Belisario Gaché Pirán (Denominada Ley Guardo), que reemplazó después de 62 años a la ley Avellaneda, mantuvo en esta materia la misma línea pero de manera más explícita y con una terminología actualizada. En efecto, su artículo 2º, inciso 5º, expresa que: *“Son funciones de las universidades, de las cuales no podrán apartarse... Preparar para el ejercicio de las profesiones liberales, de acuerdo con las necesidades y las transformaciones sociales, otorgando títulos habilitantes con carácter exclusivo”*.

La norma que la sustituyó, sancionada el 18 de enero de 1954 (Ley 14.297), durante la segunda presidencia de Perón y el Ministerio de Educación de Armando Méndez San Martín, repite casi textualmente esa formula expresando: Artículo 1º: *“Las universidades argentinas cumplirán su misión con un sentido eminentemente humanista y de solidaridad social, a cuyo efectos tendrán los siguientes objetivos: ...* *Inciso 5º: El otorgamiento de los títulos o diplomas para el ejercicio de las profesiones*

11 Conf. **Debate Parlamentario sobre la Ley Avellaneda / Introducción de Norberto Rodríguez Bustamante**. Buenos Aires, Departamento Editorial, Biblioteca de Educación: Director: Profesor Juan Mantovani, 2, 1959, 306 págs.

12 Conf.: República Argentina. Congreso Universitario Argentino: **Actas y Trabajos. Tomo I, Antecedentes. Organización. Autoridades. Leyes Universitarias y Estatutos vigentes y proyectos de ley universitaria; Tomo II: Estatutos de la Universidades Argentinas**. Rosario, Establecimiento Gráfico Pomponio, 1935, 532 y 654 páginas respectivamente.

*liberales y la reglamentación de su habilitación, reválida y reconocimiento, todo ello con carácter exclusivo".*

### **Los decretos-leyes 477/55 y 6.403/55 y la ley 14.557**

Como es sabido el régimen defacto instaurado el 24 de setiembre de 1955 derogó mediante el decreto – ley 477 del 14 de octubre de ese año, que lleva la firma del general Eduardo A. Lonardi y del ministro de Educación y Justicia Atilio Dell'Oro Maini, la leyes 13.031 y 14.297, antes mencionadas, restableciendo la vigencia de la ley Avellaneda número 1.597 del año 1885 en todos sus efectos. Al poco tiempo, sin embargo, se consideró vetusta dicha normativa y, bajo la inspiración del ministro Dell'Oro Maini, siendo presidente de facto el general Pedro Eugenio Aramburu, se sancionó el decreto ley 6.403 del 23 de diciembre de 1955. Su artículo 1º, en forma menos explícita, determina que *"las Universidades Nacionales... expiden los certificados de competencia que corresponde a los estudios realizados en su seno"*, sin aclarar si se trata solamente de títulos académicos o si incluye igualmente la habilitación profesional, aunque pareciera, de acuerdo con los antecedentes reseñados, que se refiere a ambos instrumentos.

Nada se innovó, por cierto, en esta materia en el seno de las universidades nacionales, que siguieron considerando que poseían la capacidad de habilitar para las profesiones. Pero con el artículo 28 del referido decreto – ley 6.403/55, se introdujo una novedad en el panorama de la educación superior argentina. El mismo establecía que *"la iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes, siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente"*. En el discurso radial del 2 de marzo de 1956 el ministro Dell'Oro Maini procuró aclarar el referido artículo 28, como consecuencia de un difícil debate producido en el seno de la denominada Junta Consultiva Nacional el 29 de febrero anterior. Explicó en esa oportunidad que se había designado una comisión compuestas por eminentes profesores y hombres de ciencia con el propósito de elaborar la reglamentación anunciada (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 3218 del 25 de febrero de 1956). Sostuvo además que dicha reglamentación, entre otros recaudos, debería establecer que *"los títulos habilitantes que expidan las universidades privadas para el ejercicio de profesiones que interesen a la salud o a la seguridad pública, definidas en la ley reglamentaria, serán sometidos para su validez al control y examen de los órganos competentes del Estado"*<sup>13</sup>.

---

13 Poder Ejecutivo Nacional / Ministerio de Educación y Justicia / Despacho General: **La Revolución Libertadora y la Universidad**, 1955 – 1957, pág. 172.

El gobierno de facto nunca sancionó la reglamentación anunciada pero el Congreso Nacional mediante la ley 14.557 (Ley Domingorena) sustituyó el 24 de octubre de 1958 el citado artículo 28 por un texto que, en la parte que nos interesa, decía así: *“La iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y / o diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado Nacional. Los exámenes que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado Nacional”*.

### **Las normas posteriores**

El decreto – ley 6.403/55 rigió durante once años hasta la sanción, durante el gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía, de las llamadas leyes 17.245 del 25 de abril de 1967 para las Universidades Nacionales; 17.604 del 11 de enero de 1968 para las Universidades Privadas; y 17.778 del 2 de julio de 1968 para las Universidades Provinciales. Siendo importante destacar que estos dos últimos ordenamientos legales siguen vigentes a la fecha del presente trabajo.

La llamada ley 17.245 determina en el inciso f) del artículo 6º que las universidades nacionales gozan de la atribución de “expedir grados académicos y títulos habilitantes y de idoneidad” y establece en su artículo 87 que *“los títulos profesionales habilitantes y grados otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las actividades consiguientes, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales”*. O sea que mantiene el criterio de la habilitación profesional por parte de los establecimientos estatales. En cuanto a los privados, la llamada ley 17.604 estatuye que “el Estado reconoce a los establecimientos universitarios privados los siguientes derechos: ... *Expedir títulos académicos, los que cumplidos los requisitos que se establezcan para su habilitación por el Poder Ejecutivo, tendrán los efectos previstos en el artículo 87 de la ley 17.245”*.

En cumplimiento de la cláusula precedentemente transcrita, el gobierno de facto de Onganía, durante el ministerio de Dardo Pérez Guilhou, dictó con fecha 31 de enero de 1969 el decreto reglamentario de la llamada ley 17.604, que lleva el número 8.472/69. Esta norma, con las modificaciones incluidas en los decretos reglamentarios 1.868/72; 451/73; 2.971/73; y 197/76 rigió hasta el 11 de noviembre de 1993 en que fue sustituida por el decreto del Poder Ejecutivo Nacional número 2330. En relación con el tema que me preocupa el decreto reglamentario de Onganía, en cuya elaboración participé en mi carácter de subsecretario de educación, despliega, por mi

iniciativa, una detallada especificación de la denominada Prueba Final de Capacitación Profesional –es decir la habilitación- (artículo 18), requerimiento que, a mi modesto entender, nunca se cumplió cabalmente con el criterio que lo inspiró. Pero a continuación el artículo 19 estableció lo siguiente: *“El Poder Ejecutivo Nacional podrá conceder, a propuesta del Ministerio de Cultura y Educación, la supresión de la Prueba Final de Capacitación Profesional a los establecimientos autorizados definitivamente. Para ello deberán contar con un mínimo de quince (15) años de funcionamiento a partir de su autorización definitiva y poseer nivel académico y docente adecuado”*.

Me opuse sin éxito a esta última disposición pero fui vencido por el lobby de algunos rectores influyentes. Sólo conseguí introducir, atrayendo sobre mi cabeza las iras de éstos, el plazo de quince años (que entonces ingenuamente y siendo más joven, me pareció extenso) y la mención de una abstracta exigencia de un adecuado nivel académico y docente. No logré incorporar el requerimiento del desarrollo indispensable de programas de investigación científico-tecnológica ni la implantación de un mecanismo externo de evaluación. En los hechos la concesión de la autorización señalada se ha cumplido de manera automática. Creía entonces, como surge de esta larga exposición de antecedentes –y lo sigo pensando- que dicha concesión contraría una facultad estatal insoslayable –y vigente sin excepción en el resto del mundo- para el ejercicio de las profesiones vinculada con la salud, la vida, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. Ella, además, se opone a la letra y al espíritu del decreto – ley 6.403/55 tal como fue explicado, según se vio, por su inspirador Atilio Dell’Oro Maini; al texto del artículo 28 de la ley número 14.567, también conocida como Domingorena; así como a la ley de facto número 17.604, y a la llamada ley número 17.245, a la cual se remite esta última. El decreto reglamentario 2.330/93 de la llamada ley 17.604, que ha sustituido a los anteriores, mejora y actualiza el mecanismo de la Prueba Final de Capacidad Profesional (artículo 29), pero mantiene la posibilidad de conceder su supresión para los establecimientos autorizados definitivamente. Determina, además, que éstos deberán contar para ello con un mínimo de diez (10) años de funcionamiento a partir de su autorización definitiva y poseer nivel académico y docente debidamente comprobado (artículo 30). Esto último será ahora posible en virtud de los procedimientos periódicos de evaluación externa, acertadamente establecidos por el mismo decreto reglamentario (artículos 18 / 21). Subsisten, sin embargo, a mi juicio, las reservas antes expuestas.

#### **La ley 20.674**

Restaurado el régimen constitucional en 1973, el Congreso de la Nación derogó

la llamada ley 17.245 y sancionó para las universidades nacionales la ley 20.674, publicada en el Boletín Oficial del 1º de abril de 1974. Lleva las firmas del presidente Juan Domingo Perón y del ministro de Cultura y Educación Jorge Taiana. En este ordenamiento legal se incluyen dos normas vinculadas con la problemática que me ocupa. Por la primera, contenida en el inciso e) del artículo 4º se establece que las universidades tienen, entre otras, la atribución de "*otorgar grados académicos y títulos habilitantes con validez nacional*". Por la segunda, que aparece en el e) de artículo 28 se determina que corresponde al Consejo Superior de las universidades nacionales "*fijar el alcance de los títulos y grados*".

### **La llamada ley 22.207**

Producido el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, la nueva dictadura militar derogó el ordenamiento legal anterior y sancionó para las universidades nacionales la llamada ley 22.207, publicada en el Boletín Oficial el 24 de abril de 1980 y suscrita por el presidente de facto Jorge Rafael Videla y los ministros de Cultura y Educación Juan R. Llerena Amadeo y de Economía José Alfredo Martínez de Hoz. El inciso d) de su artículo 6º incluye entre las atribuciones de las universidades nacionales el "*otorgar grados académicos y títulos habilitantes*". El inciso d) del artículo 51 dice que corresponde a su Consejo Superior "*proponer al Ministerio de Cultura y Educación la fijación y el alcance de los títulos de grados y, en su caso, la incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras*". A su vez el artículo 60 determina que "*los títulos profesionales y los grados académicos otorgados por las universidades nacionales tendrán validez en todo el país. Acreditarán idoneidad y los de carácter profesional habilitarán para el ejercicio de las correspondientes profesiones, sin perjuicio del poder de policía que corresponde a las autoridades locales*". Finalmente el artículo 61 señala que "*las incumbencias correspondientes a los títulos profesionales otorgados por las Universidades Nacionales serán reglamentados por el Ministerio de Cultura y Educación*". Este ordenamiento legal introduce una novedad: por primera vez una norma con carácter de ley nacional alude a las incumbencias. Repite además el texto del artículo 87 de la llamada ley 17.245 respecto a la validez nacional de los títulos y grados para el ejercicio de las profesiones, haciendo reserva del poder de policía de las autoridades locales, es decir las provinciales y municipales y el Congreso Nacional para la Capital Federal. En los *Anales de Legislación Argentina (Editorial La Ley, Buenos Aires 1980, tomo XL-B, págs. 997 / 1015)* puede leerse un comentario crítico de fuerte tono antidemocrático, suscripto por el doctor Bernardino Montejano (h). En dicho trabajo se

explica que la llamada ley 22.207 fue el resultado de una tarea realizada por las Universidades Nacionales y el Ministerio de Cultura y Educación sobre la base de un documento elaborado por la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación, pero nada se dice acerca de las cláusulas precedentemente reproducidas. Según me ha hecho saber el doctor José Luís Cantini, el documento-base para este ordenamiento legal, elaborado en la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación, no mencionaba la palabra incumbencia. Ese vocablo, por lo tanto, fue introducido por el Ministerio de Cultura y Educación a cargo del doctor Juan Rafael Llerena Amadeo, responsable también, como se verá más adelante, de la resolución ministerial 1.560 del 1º de setiembre de 1980, que extendió el ámbito de dicha innovación a las profesiones no reglamentadas por el Estado.

### **La ley 23.068**

Como una prueba de la persistencia de un vocablo una vez introducido en una norma, por espurio que sea su origen, la cláusula anterior fue transcrita textualmente en el inciso g), artículo 6º de la ley 23.068 de normalización de las universidades nacionales sancionada por el Congreso el 13 de junio de 1984 y promulgada con la firma del presidente constitucional Raúl R. Alfonsín y del ministro de Educación y Justicia Carlos R. S. Alconada Aramburú. Su continuidad demuestra la gravitación de los intereses y los lobbies profesionales y el irreflexivo acostumbramiento a su dictado por parte de las autoridades de las universidades nacionales tan verbosamente celosas, por otra parte, de su mítica y restaurada autonomía. Dicho ordenamiento legal dice, en efecto: *“Al Consejo Superior corresponde: ... Proponer al Ministerio de Educación y Justicia la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales y de los títulos correspondientes a las carreras”*. Este ordenamiento legal, como es sabido y pese a su carácter provisorio, sigue vigente a la fecha del presente trabajo. Cabe señalar, por último, la presencia en las leyes 17.245, 20.674, 22.207 y 23.068 de los conceptos de validez nacional y de alcance de los títulos, aunque merece destacar que la preocupación expresada no es nueva. La ley nacional número 187 del 7 de setiembre de 1858 estableció el reconocimiento recíproco de los diplomas y certificados otorgados por las universidades nacionales que desde entonces fue expresamente recogido por los diversos estatutos de las universidades creadas bajo la vigencia de la ley número 1.597, conocida como “Ley Avellaneda”.

### Leyes de Ministerios y leyes profesionales

A su vez, a partir de 1973, las diversas leyes de ministerios otorgan al Ministerio de Cultura y Educación la facultad de reglamentar las profesiones que requieran estudios o títulos de validez nacional (ley 20.524/73); y de entender en la validez nacional de estudios y en las habilitaciones e incumbencias de los títulos profesionales con validez nacional (leyes 22.450/81; 22.520/81; y 23.023/83)<sup>14</sup>. Aparece, de esa manera, otra utilización del vocablo incumbencia en un documento que posee el carácter de ley nacional. El texto ordenado de la ley 22.520, aun vigente, aprobado por el decreto 438 / 92, dice textualmente que *“compete al Ministerio de Cultura y Educación asistir al Presidente de la Nación en todo lo inherente a la cultura y la educación y en particular... 10: Entender en la determinación de la validez nacional de estudios y títulos; y 11: Entender en las determinaciones e incumbencias de títulos nacionales con validez nacional”* (artículo 21). De donde podría interpretarse en colisión con la legislación universitaria que la habilitación profesional compete al Estado Nacional y no a los establecimientos de educación superior.

La confusión derivada de esta incoherente normativa conduce a situaciones anómalas. Tal el caso de la ley nacional número 23.277 que reglamenta el ejercicio profesional de los psicólogos en la Capital Federal promulgada el 6 de noviembre de 1985. En el artículo 4, inciso 1 de su texto se establece que: *“... podrán ejercer dicha profesión quienes posean título habilitante de licenciado en psicología otorgado por universidad nacional, provincial o privada habilitada por el Estado conforme a la legislación o título equivalente reconocido por las autoridades pertinentes”*. Como es sabido dicho ordenamiento legal modificó la norma de facto 17.132/67, sumamente resistida (y en realidad incumplida), por cuanto sólo se autorizaba la actividad del psicólogo con el carácter de auxiliar del médico psiquiatra, sin facultad para aplicar el psicoanálisis. Fuera de esa modificación el resto del contenido de la llamada ley 17.132 quedó vigente. Su texto reglamenta el ejercicio de la medicina, odontología y actividades de colaboración (excluyendo ahora para esto último a la psicología) en la Capital Federal y el antiguo Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Se trata, por lo tanto, de una norma de carácter local. Para el ejercicio de las diversas profesiones reglamentadas por dicho ordenamiento legal se exige la inscripción de los aspirantes en la Secretaría de Estado de Salud Pública (artículo 6º). Ello se realiza en forma automática, con la simple presentación de los títulos o certificados habilitantes. A tal efecto el artículo 13, inciso a) para los médicos

14 Conf. Norma Paviglianiti: Diagnóstico de la Administración Central de la Educación, 1 –Estudios y Documentos, Buenos Aires, Dirección Nacional de Información y Difusión, Estadística y Tecnología Educativa. Ministerio de Educación y Justicia, abril de 1986, 322 págs.

y el artículo 24, inciso 1, para los odontólogos, determina que podrán ejercer dichas profesiones los que *“tengan título válido otorgado por universidad nacional o universidad privada habilitado por el Estado Nacional”*. Se advierte en dichas cláusulas, elaboradas en el entonces ministerio de Bienestar Social y sin consulta con el ministerio de Cultura y Educación, el desconocimiento del régimen de formación superior entonces existente, por cuanto la habilitación profesional, como se ha visto, se encontraba en manos de las universidades nacionales y con el correr del tiempo también de las privadas. No se habla de incumbencias por cuanto este vocablo todavía no había sido introducido en la legislación.

Una mayor complicación crea todavía la ley 23.553, también de carácter local, promulgada el 23 de abril de 1988, destinada a establecer normas para el ejercicio de la profesión de sociólogo en la Capital Federal y el antiguo Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Su artículo 2º define esa actividad como la *“producción, aplicación y trasmisión de conocimientos científicos sobre la realidad social, fundados en la teoría, metodología y técnicas de dicha ciencia, así como la presentación de todos aquellos servicios profesionales inherentes a las mismas”*. Sus *“funciones –agrega el artículo 4º- serán las resultantes de las incumbencias establecidas o a establecer por el Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las atribuciones otorgadas por ley de ministerios sin perjuicio de las correspondientes a los egresados de otras carreras del ámbito de las ciencias sociales”*. Y para reafirmar el carácter restrictivo y corporativo de este ordenamiento legal –en la práctica inaplicable- el inciso 8) del artículo 15º otorga como atribución al Consejo de Profesionales en Sociología, que dicha norma crea la de *“combatir el ejercicio ilegal de la profesión”*. ¿Consistirá un ejercicio ilegal de la sociología la producción de conocimientos sobre la realidad social, como intentamos hacerlo, mal o bien pero libremente, muchos intelectuales que no somos sociólogos?

De todo esto surge, adelantando las conclusiones finales, la inconveniencia de reglamentar y establecer incumbencias para el ejercicio de actividades que, por no afectar la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes, son típicamente académicas y tienen por ámbito de aplicación las tareas de la investigación científica y tecnológica, la reflexión filosófica y teológica, las humanidades, las artes y las letras. Salvo que se retroceda al siglo XVI y se considere que algunas de esas labores constituyen un peligro para la sociedad y en consecuencia el poder público debe prohibir su ejercicio a quienes no posean el placet oficial... condenando, si es necesario, a la hoguera a los heterodoxos. Sin tener en

cuenta "la lección del caso Galileo para el presente y para el futuro", según expresara el Papa Juan Pablo II en su discurso del 31 de octubre de 1992, en el cual admitió la equivocación de los teólogos y jueces de la Iglesia y reivindicó al celebre científico italiano.

### **Un fallo de la corte suprema**

Dentro de este orden de ideas resulta interesante mencionar el fallo de la Corte Suprema de la Nación del 30 de diciembre de 1929 en el caso Carlos Berraz Montyn, suscrito por los doctores José Figueroa Alcorta, R. Guido Lavalle y Antonio Sagarna, en concordancia con el dictamen del procurador general Horacio R. Larreta. En dicha causa, suscitada por la negativa del ejercicio de la profesión de abogado en Santa Fe, dispuesta por el Superior Tribunal de Justicia de dicha provincia al recurrente, en razón de su minoría de edad, la Corte estableció los siguientes principios:

*"En virtud de la ley 1.579 (ley Avellaneda), el diploma otorgado por la Universidad Nacional habilita para el ejercicio de la profesión de abogado en todo el país, facultad que no puede ser coartada por las provincias en virtud de las normas constitucionales.*

*Sin embargo las provincias pueden determinar exigencias mayores o de otra naturaleza para el ejercicio de funciones judiciales o administrativas"<sup>15</sup>.*

### **Conclusiones**

De este largo recorrido surgen, a mi juicio, las siguientes conclusiones:

- a) A partir de la Organización Nacional se impone el criterio que la habilitación profesional, al igual que el otorgamiento de títulos académicos, constituye una atribución de las universidades nacionales y esta norma es incorporada cada vez con mayor precisión en las sucesivas leyes universitarias.
- b) La misma facultad respecto a las universidades privadas aparece como una discutible concesión en el decreto reglamentario de la ley de facto número 17.640, que rige hasta la fecha.
- c) El vocablo incumbencia, con la acepción explicada al comienzo de este documento y como una modalidad de la habilitación profesional, constituye una novedad ingresada al léxico legislativo educacional a mediados de la década de 1970, como paso a explicarlo en el capítulo siguiente.

---

<sup>15</sup> Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Tomo 156, pág. 290.

### Nacen las incumbencias

¿Cuándo, cómo, por qué y para qué surgen el concepto y el vocablo incumbencia en nuestra práctica educativa, para incorporarse luego a la legislación en ese campo y ampliarse luego a la de carácter profesional?

Las licenciadas Emilia M. Vitale y Elena J. G. Auberdiaç, con larga y proficua actuación en la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, consideran que la fijación de incumbencias de los títulos profesionales fue una atribución, como se ha visto, del Ministerio de Cultura y Educación (artículo 51, inciso d), 60 y 61). A juicio de esas profesionales: *"con anterioridad al año 1980 las Universidades Nacionales tenían como responsabilidad tanto la creación de carreras como la determinación de los alcances de los títulos que cada una de ellas otorgaba. Las Universidades Provinciales y Privadas, en cambio, debían elevar para su aprobación las propuestas de creación de carreras al Ministerio de Cultura y Educación. En lo que se refiere a los alcances de los títulos correspondía que adhirieran a lo establecido por algunas de las Universidades Nacionales que otorgaban el mismo título. En los casos que se tratara de títulos que no se expedían en el ámbito de las Universidades Nacionales el Ministerio de Educación procedía a la explicitación de sus alcances. En ese contexto se crearon una importante cantidad de carreras y se diversificó la denominación de los títulos, aún cuando correspondieran a la misma profesión... Las Universidades Nacionales cumplieron sólo parcialmente dicha responsabilidad. Esta situación dio lugar –sostienen- a la existencia de títulos sin alcances explicitados o con la misma denominación y alcances diferentes. Asimismo frente a los requerimientos de la comunidad en virtud de la confusión existente, algunos organismos tales como los gobiernos Provinciales o los Colegios Profesionales se abocaron al establecimiento del alcance de diversos títulos, sin tener competencia para ello... Con el objeto de contar con un marco normativo de referencia para el cumplimiento de la atribución relativa a la fijación de incumbencias profesionales de los títulos universitarios, se dictó en 1980 la Resolución Ministerial número 1.560, que establece incumbencias profesionales generales para algunos"*<sup>16</sup>.

La explicación precedente, aunque valiosa, es insuficiente por cuanto no aborda el problema de la introducción de la figura de la incumbencia en la práctica de la educación superior argentina, que es anterior a la aplicación a las universidades nacionales determinada por la ley de facto 22.207/80 y a la resolución ministerial

---

<sup>16</sup> Emilia Vitale y Elena J. G. Auberdiaç: **Programa de Fijación y Revisión de las Incumbencias Profesionales de los Títulos Universitarios**. Sector Programas y Proyectos. Dirección Nacional de Asuntos Universitarios. Ministerio de Educación y Justicia, año 1984, 7 págs. (Copia mecanografiada).

1.560/80. Para explorar dicho objetivo he contado en mi investigación con el auxilio del protocolo de un disco compacto con técnica láser elaborado por la Academia Nacional de Educación conjuntamente con Albremática S.A. El programa señalado que se denomina con el acrónimo LENA (Legislación Educativa Nacional Argentina), contiene la totalidad de los textos constitucionales, leyes y decretos del orden nacional sobre educación hasta la fecha de sanción de la Ley Federal de Educación; y alrededor de 5.000 resoluciones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, dictadas a partir de 1962.

Mediante la utilización de ese instrumento he logrado determinar que el documento más antiguo que incluye dicho vocablo es el número 939 del 10 de abril de 1975, que lleva la firma de la presidente María Estela Martínez de Perón y del ministro de Cultura y Educación Oscar Ivanissevich y se encuentra vigente. Esta norma legal cuyo autor intelectual desconozco, determina en su artículo 1º que *“las incumbencias profesionales correspondientes a aquellos títulos de nivel universitario que expiden los establecimientos que funcionan bajo la supervisión permanente del Ministerio de Cultura y Educación, dentro de los regímenes fijados por las leyes 17.604 y 17.778, serán establecidos por dicho Ministerio cuando esos títulos no pudieran ser considerados equivalentes a los que expiden las Universidades Nacionales y se trate de actividades cuyo ejercicio profesional se halla reglamentado por el Estado”*. Es aplicable, por lo tanto, a las universidades privadas y provinciales.

En cuanto a las resoluciones ministeriales en las cuales figura la palabra incumbencia, que ocupan en la pantalla de la computadora casi un millar de páginas, la primera parecería ser la número 931 del 30 de diciembre de 1975, suscripta por el ministro de Cultura y Educación Pedro José Arrighi. Se trataría, por lo tanto, de la primera aplicación del decreto 939/75. En ella se establecen las incumbencias profesionales del título de Licenciado en Tecnología Industrial que expide la Universidad Argentina de la Empresa, de acuerdo con la propuesta oportunamente formulada por ésta. En sus fundamentos se sostiene que dicho título no puede considerarse exactamente equivalente a los similares otorgados por las Universidades Nacionales y se explica que se efectuaron las consultas pertinentes, recibiendo respuestas favorables del Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica y de la Secretaría de Estado de Salud Pública del Ministerio de Bienestar Social<sup>17</sup>. El texto de sus considerandos es importante por que ha sido repetido incansablemente, con pocas variantes durante casi veinte años.

---

17 Este hallazgo coincide con la nómina contenida en la publicación denominada: **Guía de las incumbencias Profesionales / Resoluciones Ministeriales relativas a los títulos expedidos por establecimientos universitarios privados / Ley 17.604 / Decreto 939 / 75**. Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, 1980, 62 págs.

Pero la mayor ola de resoluciones de ese tipo se produjo a partir del 24 de marzo de 1976, con el gobierno de facto instalado ese día y en particular durante los ministerios de Juan José Catalán y Juan Rafael Llerena Amadeo. A la iniciativa de este último se debe, en su carácter de promotor de la llamada ley de universidades nacionales 22.207, la transferencia del sistema de incumbencias al campo de las universidades nacionales y, por ende, la aparición de un nuevo alud de fijación de incumbencias. Con ese objetivo Llerena reglamentó el citado artículo 61 de la llamada ley 22.207 mediante la resolución 1.560 del 1º de setiembre de 1980 (Expediente 40.111/80). En sus considerandos se afirma que las incumbencias establecidas surgen de una propuesta de las Universidades Nacionales a través de la Comisión de Planes de Estudios del Consejo que las agrupaba (CRUN). La resolución contiene dos Anexos (I y II), cuya lógica distributiva no se entiende. Abarca 59 fojas y detalla las incumbencias de 79 profesiones. Ese proceso ha continuado sin interrupciones hasta la fecha, sin mucha advertencia –pienso- por parte de los subsecretarios, secretarios y ministros de Estado sucesivos, firmantes de las sucesivas resoluciones. Las propuestas proceden tanto de las universidades nacionales como de las privadas., generalmente con la activa participación de las corporaciones profesionales. En la actualidad forman un cuerpo normativo imponente... e inútil. Enseguida diré la razón<sup>18</sup>.

### **Análisis final**

En el desarrollo del tema de la habilitación profesional para las actividades que ponen en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes señalé que originalmente dicha atribución estaba –y aún se encuentra de esa manera insertada en la mayoría de los países– dentro de la jurisdicción del Estado o de los órganos por éste designados. Expliqué igualmente el proceso que dio lugar en la Argentina a la transferencia de dicha facultad a los establecimientos universitarios estatales y finalmente, en forma anómala, a los privados.

A fines de la década de 1960, como consecuencia de la proliferación en los establecimientos particulares de nuevos títulos profesionales y de variantes de los antiguos, se creó en sus egresados una situación de incertidumbre que requería algún tipo de intervención. En el contexto de una tradición en la cual el grado académico se confunde con la habilitación profesional, los poseedores de estos nuevos diplomas aspiraban, comprensiblemente, a disponer de un lugar bajo el sol de las actividades

---

<sup>18</sup> No estoy en condiciones de ofrecer una estadística de las resoluciones ministeriales que otorgan incumbencias, ni determinar la proporción que corresponde a la iniciativa de las universidades nacionales o privadas, y a las profesiones reglamentadas por el Estado o a las que carecen de dicho recaudo. Ello se debe al estado embrionario del programa LENA con el cual trabajo, que no permite un análisis detallado.

reglamentadas por el Estado. Ello derivaba en parte de la persistencia en nuestra sociedad del modelo de las antiguas profesiones liberales (derecho y medicina) como carreras universitarias arquetípicas y a la necesidad –he aquí el *quid* de la cuestión– de lograr cargos y honorarios asignados, fijados y garantizados por la autoridad pública. Con la posibilidad, al mismo tiempo, de contar con un sector de acción reconocido y privilegiado que permita enfrentar la dura competencia laboral. A esa gestión se sumaron las universidades que ofrecían los diplomas en cuestión, con el lógico propósito de mantener e incrementar su alumnado y poco después se agregaron las corporaciones formadas rápidamente en el marco de las nuevas profesiones.

Ante esta situación los funcionarios educativos no se plantearon la solución correcta, que hubiera consistido en establecer la distinción entre título académico y habilitación profesional, haciendo que el Estado asumiera, con el asesoramiento adecuado y la debida transparencia, la responsabilidad de garantizar esta última capacidad. Aunque –insisto–, solamente para las actividades que ponen en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. Se buscó en cambio un atajo, inventando las incumbencias. Es decir una suerte de ersatz engañoso de la habilitación profesional. Se apeló para ello a un vocablo nuevo en el campo educativo y malinterpretado lexicográficamente. Su finalidad era la de satisfacer la presión de los graduados, las universidades y las corporaciones profesionales sin modificar el privilegio logrado por los establecimientos privados en virtud del decreto 8.472/69, ya comentado, reglamentaria de la llamada ley 17.604. De esa manera el Estado reguló el ejercicio de las nuevas profesiones sin disminuir las atribuciones en materia de habilitación profesional conferidas a las universidades particulares por la norma referida, que éstas defendían erróneamente, como un derecho adquirido. Ese es el origen, a mi juicio, de la introducción de las famosas y nunca bien explicadas incumbencias.

Durante la década de 1970, con la creación de numerosos establecimientos estatales de educación superior y las iniciativas de los antiguos, se incrementó también en las universidades nacionales la presencia de nuevas carreras y títulos. Ello dio lugar a una nueva fuente de presión, proveniente esta vez del campo oficial. Este hecho impulsó al ministro Llerena Amadeo –como se ha visto en el capítulo anterior– a extender el instrumento de las incumbencias a los egresados de los establecimientos de ese tipo. Tal interpretación se desprende con claridad de la extensa cita antes transcrita del interesante trabajo de las licenciadas Vitale y Auberdiac, testigos calificadas de dicho proceso. Aparentemente Llerena creyó haber encontrado con ello

la piedra filosofal, si se tienen en cuenta algunas de las afirmaciones triunfalistas que desarrolló a ese respecto en discursos y declaraciones, según recuerdan algunos memoriosos.

Esta ampliación del régimen de incumbencias profesionales a los títulos otorgados por las universidades nacionales –recogido y mantenido, como se ha visto, por la ley 23.068/84, que restauró la autonomía universitaria– satisface igualmente otras características del imaginario argentino. Me refiero a la reafirmación estentórea de la independencia y las prerrogativas de las instituciones de educación superior –en este caso la exclusividad en el otorgamiento de la habilitación profesional– y la búsqueda simultánea, pero silenciosa y por la trastienda, de la protección estatal para el ejercicio corporativo de la actividad de sus egresados. Es decir, el reconocimiento práctico de dicha prerrogativa oficial y, lo que es peor, su ampliación a esferas que deberían ser indelegables de la función académica. O sea, la virtual abdicación de la autonomía.

A partir de entonces los rectores y decanos de las universidades, tanto estatales como privadas, desfilaron incesantemente por la Dirección Nacional –ahora Coordinación– de Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación, ubicada hasta mediados de 1993 en el ruinoso y sórdido edificio de Paseo Colón 533 en Buenos Aires, requiriendo y negociando la aprobación de incumbencias para centenares de títulos. Esta deformación trajo como consecuencia la creación de alrededor de 1.500 diplomas universitarios diferentes, cifra absurda y posiblemente única en el mundo. Esta inflación exige un rápido y enérgico trabajo de coordinación, ordenamiento y simplificación, con la participación de todos los actores involucrados. Es decir, las universidades, los entes que las agrupan, las corporaciones profesionales y el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a través de los órganos que determine con ese fin.

Sólo la continuidad, la solvencia y –hay que destacarlo– la honradez de un laborioso y comprometido núcleo de burócratas –mayoritariamente femenino– de la Dirección de Asuntos Universitarios permitió limitar muchas de las extravagancias propuestas y conferir un cierto nivel de coherencia y racionalidad a las incumbencias otorgadas. Ello tuvo lugar sin una comprensión cabal del problema por parte de los sucesivos ministros y secretarios de Estado del ramo y sin la transparencia, publicidad y responsabilidad académica que exigen, a mi modo de ver, decisiones de esta naturaleza, que afectan aspectos claves de la educación superior y del ejercicio de las profesiones.

Lo expuesto pone de manifiesto cómo, al hacerse más compleja y creativa la

educación superior, se impuso en forma subrepticia la necesidad de la intervención del Estado para la protección de la sociedad en el caso de las profesiones que ponen en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. Pero esto se logra únicamente de manera eficiente con un sistema público y responsable de habilitación profesional, al cual me referiré más adelante. Al no existir dicho mecanismo y no querer afectar al mismo tiempo el régimen nacido en la segunda mitad del siglo XIX para las universidades nacionales y en 1969 para las privadas, surgió el invento de las incumbencias. Fue un sucedáneo que, como en el caso del aprendiz de brujo, escapó pronto de las manos de sus promotores. Dada su condición sigilosa y la obsesión corporativa de nuestro medio, las incumbencias invadieron entonces el campo de una cantidad de actividades que no sólo requieren la habilitación profesional sino que, como ya dije, exigen la más amplia libertad de acción, de aplicación práctica y de expresión. Me refiero, para utilizar la popular y feliz terminología del autor estadounidense Robert B. Reich, a las tareas que requieren el uso de la abstracción y de sus símbolos (symbolic – analytic – services)<sup>19</sup> cada vez más indispensable, como este autor lo demuestra, en el mundo contemporáneo.

Por otra parte, como se verá enseguida, la fijación de incumbencias (y en su caso habilitaciones profesionales) para las actividades que por su naturaleza y finalidad no requieren reglamentación por parte del Estado, resulta totalmente inoperante e inaplicable. Con el agravante, cuando se lo hace, como en el caso de las incumbencias, de crear un nuevo elemento de la manía regulatoria imperante en el país durante décadas, con las consecuencias socio-económicas perniciosas señaladas por políticos y economistas de todos los sectores de la vida nacional.

Entre las incumbencias aprobadas por los ministros de Cultura y Educación Juan José Catalán y Juan Rafael Llerena Amadeo, a propuesta de universidades privadas, se cuentan entre otras, las de los licenciados o ingenieros en dirección de empresas; comercio internacional; investigación de mercados; economía del seguro costos; política y economía bancaria; organización de empresas; organización y técnicas del seguro; finanzas y organización de empresas; relaciones públicas; administración de empresas agropecuarias; producción agropecuaria; cooperativismo y mutualismo; comercialización; organización de la producción; administración agraria; organización agraria; economía agraria; y enología e industria frutihortícola<sup>20</sup>.

---

19 Conf.: Robert S Reich: **The work of Nations Preparing Ourselves for 21st. Century Capitalism**. New York, Vintage Books. A Division of Random House Inc., 1992, págs. 171 / 184 y 225 / 240. Hay traducción castellana por Vergara Editor, Buenos Aires, 1993  
20 Conf.: Resoluciones 579/86; 1.818/86; 372/87; 210/88; 793/88; 1.087/88; 1.245/88 y 1.584/93

### Algunos ejemplos

Entre las incumbencias establecidas por el ministerio Llerena Amadeo a propuesta del Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales la Resolución 1.560/80, reglamentaria del artículo 61 de la llamada ley 22.207 además de varias correspondientes a profesiones que requerían obviamente la habilitación profesional estatal (que de acuerdo a dicho ordenamiento legal sigue siendo concedido por los establecimientos universitarios oficiales) se fijan muchas otras ajenas a tal exigencia. Es el caso de los licenciados o ingenieros en economía; producción animal; geología, periodismo, sociología, trabajo social; administración pública, ciencia política; humanidades y antropología.

Tengo a la vista igualmente el texto de resoluciones posteriores que van desde 1984 a 1993, es decir durante la vigencia de la ley 23.068, que restaura en su plenitud la autonomía universitaria. En varias de ellas se establecen las incumbencias de profesiones cuya reglamentación, como venimos sosteniendo, no corresponde al Estado, tales como licenciados o ingenieros en sociología; estadística; teología; geofísica; asistente social; trabajador social; servicio social; relaciones del trabajo; relaciones laborales; relaciones industriales; relaciones públicas y antropología.

Finalmente he repasado sesudos dictámenes de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, que van desde 1980 a 1983, durante la vigencia de la llamada ley 22.068, que en este aspecto, como he señalado, repite el texto de la anterior. Todos ellos son consecuencia de conflictos planteados por distintos profesionales o por las entidades que los agrupan, en relación con normas provinciales que restringen o colisionan los presuntos derechos de sus asociados. En su texto se sostiene la facultad del ministerio federal para fijar las incumbencias, en virtud de lo establecido por los dos ordenamientos legales mencionados, sin perjuicio de la atribución conferida a las universidades nacionales para otorgar la habilitación profesional. En ningún caso pareciera advertirse la contradicción ideológica de dicha circunstancia y la incongruencia de que el Estado reglamente (y en realidad determine) a través de las incumbencias, las condiciones de la habilitación profesional otorgada de acuerdo con las leyes en vigencia por las universidades autónomas, tanto estatales como privadas.

El examen del material reseñado pone de manifiesto la inconsistencia, inaplicabilidad práctica e inutilidad de la mayoría de esa infatigable reiteración de banalidades, muchas veces superpuestas. La única vinculación con la realidad aparece cuando se dice que determinados profesionales pueden actuar como peritos en causas judiciales, arbitrajes y proyectos. Pero ocurre que en estos casos son los

jueces, las partes, los organismos estatales o las empresas privadas quienes eligen a los expertos que consideran idóneos de acuerdo con su preparación académica y su experiencia laboral, sin tener en cuenta las referidas resoluciones ministeriales. Es verdad que en esa larga retahíla de supuestas capacidades que integran las incumbencias se encuentra presente el anhelo de obtener un privilegio profesional acotado, prohibiéndolo a otros egresados universitarios de carreras afines. Pero en la práctica ese propósito tampoco funciona. Ningún particular, empresa, centro de investigación, organización internacional o no gubernamental y ni siquiera el Estado, emplean, contratan o consultan a un economista; sociólogo; administrador; ingeniero industrial; especialista en relaciones internacionales, laborales, industriales o públicas; periodista; antropólogo; geólogo; químico; biólogo; trabajador social; estadístico; politólogo, etc., en virtud de sus incumbencias. El inacabable papelerío que cada incumbencia supone, que a veces lleva meses de discusión y redacción, resulta totalmente inútil para el objetivo para el cual se lo elabora. En el fondo constituye un engaño, al cual contribuyen consciente o inconscientemente rectores, decanos y funcionarios administrativos. Sólo sirve para despertar ilusiones en los estudiantes y los recién egresados y entretener y justificar a las corporaciones que agrupan a estos últimos. Los particulares, empresas y organismos emplean, contratan o consultan a expertos teniendo en cuenta la preparación académica, la experiencia práctica, el conocimiento personal, la honestidad, las referencias y entrevistas, las pruebas a las cuales se somete al candidato y la impresión que reciben de su sentido de responsabilidad, laboriosidad, creatividad, imaginación y aptitud de trabajo en equipo. Me lo han repetido decenas de funcionarios de empresas y organismos en las investigaciones que he tenido ocasión de llevar adelante<sup>21</sup>. Lo que importa afirman, -y esto deben tenerlo en cuenta las autoridades universitarias para la redacción y difusión de sus prospectos, guías y anuncios- es el nivel de conocimientos y habilidades adquiridas por el egresado en la universidad y la evaluación que tienen hecha de éstas (aunque no exista todavía un sistema confiable) y no las incumbencias, cuya existencia ignoran, como lo comprobé en mis indagaciones de campo. Y si las conocen no las tienen en cuenta dado que en ningún lugar de las mencionadas resoluciones se indican los nombres y antecedentes de quienes –se presume– realizaron la necesaria evaluación de la carrera. Así me ha ocurrido

---

21 Conf.: Emilio F. Mignone y Javier Mignone: **Recursos humanos dedicados a la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la Provincia de Buenos Aires**. La Plata, Consejo de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), Noviembre de 1990. (Mimeo)

Emilio Mignone, Cristina V. Orce y Ana A. Sabino: **Expectativas Sociales y Educación Media: un análisis del bachillerato**. Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires. Serie Informes 1/91. Junio de 1991, 70 págs.

igualmente en mi vida profesional y laboral, en la cual nunca se me ocurrió recurrir a una incumbencia ni nadie jamás me la pidió. Esfuerzo, por otra parte, inaplicable en mi caso –como en el de millones de profesionales y académicos– dada la versatilidad de mis actividades e intereses intelectuales.

Desde otro punto de vista: ¿Qué sentido tiene determinar que un sociólogo posee la capacidad y la exclusividad de analizar la sociedad, un politólogo el Estado, un economista la economía y un antropólogo (y también un geógrafo) grupos humanos? ¿O un matemático relacionar abstracciones, un físico medir (su tarea esencial, según lo enseñaba como clase inicial a sus alumnos el ilustre físico argentino Ramón Enrique Gaviola), un químico transformar la materia, un ingeniero agrónomo manejar el suelo, un músico componer piezas, un experto en relaciones públicas vincularse con la comunidad y un filósofo meditar sobre todo lo divino y lo humano? ¿O acaso quienes no somos sociólogos, politólogos, economistas, antropólogos, físicos, químicos, agrónomos, matemáticos, músicos o filósofos tenemos prohibido incursionar en esas ciencias y artes? ¿No sería más sensato que el Estado no se metiera en tales honduras, que concluyen en una retahíla de perogrulladas, dejando en libertad a la labor científica y académica de las universidades autónomas, que para eso nacieron?

Esto supone, por cierto, que el Ministerio de Cultura y Educación abandone la pretensión de fijar “incumbencias” a los cultores de las ciencias y de las artes, ocupándose de organizar por medio de un régimen serio de habilitaciones –que no existe– las pocas profesiones que ponen en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. La verdad es que cuando leo el texto de algunas incumbencias, tengo la sensación de que se ha caído en el ridículo, el mayor riesgo en el que pueden incurrir los gobernantes.

Tampoco las incumbencias determinan legalmente y en la práctica las calificaciones para las labores vinculadas con el Estado, aunque la resolución 1.560/80 de Llerena Amadeo, por ejemplo, diga que son incumbencias de los abogados “desempeñar la función judicial... y ejercer el patrocinio y la representación en actuaciones judiciales y administrativas”. En rigor de verdad son las leyes nacionales y provinciales –por cierto de mayor jerarquía institucional que las resoluciones ministeriales– a partir de la primera norma de organización de la justicia federal 182 de 1858, las que establecen los requisitos para acceder a las funciones judiciales y representar a los habitantes en los estrados, son las normas del servicio exterior las que indican los títulos académicos indispensables para ingresar al cuerpo diplomático (y no exclusivamente las incumbencias de los graduados en relaciones

internacionales o en diplomacia, como alguna vez, absurdamente se pretendió); y los estatutos del docente nacional y provinciales los que detallan los requisitos para enseñar a los niveles inicial, básico o primario, secundario y terciario no universitario. Y así sucesivamente para todos los sectores de la administración pública. Basta leer para darse cuenta de ello las bases de los concursos para los cuales convoca habitualmente la Secretaría de la Función Pública. No podría ser de otra manera dado que, tanto en el ámbito estatal como en el privado, es el empleador el que fija las condiciones para el empleo. Y si alguien trabaja por cuenta propia su parcela de tierra o su cantera o conduce su industria o su comercio, tampoco se pregunta si está facultado por alguna de las incumbencias profesionales para realizar cualquiera de esas tareas. De donde se desprende la total inutilidad de las famosas incumbencias, que han dado lugar sin embargo a interminables pugnas corporativas.

### **Una experiencia**

Cuando entre 1973 y 1976 me desempeñé como rector de la recién fundada Universidad Nacional de Luján, promoví la creación de nuevas carreras, pero con la firme convicción de no orientar a sus egresados para el ejercicio de las profesiones tradicionales reglamentadas por el Estado (abogados, médicos, odontólogos, contadores públicos, etc.), sino hacia la investigación científica y tecnológica, la docencia, la producción, el comercio, la administración pública y privada, los medios de comunicación social, las organizaciones de bien público, etc. Sostuve dicha tesitura, que se mantuvo sin cambios y con éxito mientras fui rector, pese a las críticas y presiones recibidas. No se hablaba entonces de incumbencias. Más tarde cuando éstas aparecieron hubo modificaciones en los nombres de los títulos y en los currículos, para adaptarlas a prescripciones, modificando de esa manera el enfoque inicial. En aquella época expliqué mi posición en innumerables artículos y disertaciones. Para no repetirme y subrayar la consistencia de mi pensamiento en esta materia durante todas las oportunidades en que ejercí la función pública en el ámbito educativo nacional e internacional (1949/1952; 1962/1968; 1969/1972 y 1973/1976) prefiero transcribir los argumentos que expuse en mi Historia de la Universidad de Luján<sup>22</sup> :

*“Tanto médicos y abogados como ingenieros, arquitectos, contadores, agrónomos y veterinarios y en general los egresados universitarios fueron –y en*

---

<sup>22</sup> Emilio F. Mignone: Universidad Nacional de Luján. Origen y Evolución. Luján, Editorial de la Universidad Nacional de Luján, 1992, 183 págs)

*gran medida son— considerados como profesionales liberales que ejercen su actividad de manera libre, curando o asesorando a la población y a los sectores de la producción, la administración y los servicios. Estas profesiones son remuneradas generalmente mediante honorarios que están —o estaban antes del decreto del Poder Ejecutivo Nacional 2.284/91— reglamentados por leyes especiales. Su ejercicio se traduce frecuentemente por la firma —y no necesariamente por la elaboración— de algún papel, llámese escritura pública, escrito judicial, testimonio, balance, receta, plano, tasación, análisis, peritaje. El honorario, en general, es una consecuencia de la rúbrica y del monto de la operación, pero no necesariamente de su valor intelectual intrínseco... Esto ha conducido al embrollo de las incumbencias profesionales, tema poco estudiado pero que exige, a mi juicio, una próxima clarificación.*

*Dentro de este orden de ideas sostenía cuando era rector —y sigo creyendo— que los requerimientos del mundo contemporáneo exigen una ampliación de los niveles de capacitación de la población y, por lo tanto, una expansión de la educación superior. Esto sigue siendo válido para la Argentina donde la proporción de egresados universitarios es inferior a la de los países desarrollados. Pero esta preparación tiene que ser diversificada y orientarse no sólo hacia las llamadas profesiones liberales sino fundamentalmente a la investigación científico tecnológica, la producción, los servicios, la administración pública y privada, el comercio, los medios de comunicación social, las entidades de bien público y la educación. Es un absurdo y un riesgo social multiplicar las universidades para producir sólo médicos, abogados, contadores o psicólogos. La solución consiste entonces en preparar egresados universitarios para los sectores antes mencionados y no solamente para las denominadas profesiones liberales. De esa manera la institución universitaria satisfará las exigencias de la sociedad contemporánea e incidirá realmente en el crecimiento político, cultural y socioeconómico del país sin crea un proletariado intelectual o semi intelectual.*

*Si se analiza el plan de estudios inicial de la Universidad Nacional de Luján se verá que responde con fidelidad a tales criterios. Con el mismo se intenta formar universitarios en producción lechera, frutícola, hortícola, cerealera, forrajera, equina, avícola, porcina, apícola y acuicultura, todas actividades de la zona de influencia del establecimiento. Esas carreras estaban dirigidas a formar empresarios y administradores agrícola ganaderos y de pequeñas empresas y no profesionales liberales asesores, como son normalmente los ingenieros*

*agrónomos, veterinarios, contadores y abogados. Por esa razón el currículo de las referidas carreras es interdisciplinario procurando un capacitación que involucre no sólo los aspectos científicos y técnicos vinculados con la producción de la región (botánica, biología, zoología, zootecnia, etc.), sino también y en igual medida las ciencias empresariales y sociopolíticas (economía, administración, contabilidad, crédito, impuestos, legislación, etc.)”<sup>23</sup>.*

Demás está decir que esa prédica, matizada como lo relato en mi libro con chascarrillos y ejemplos prácticos tanto del país como del extranjero, provocó más de una polémica y hasta la persecución por parte de algunas corporaciones, en particular las de los escribanos y los ingenieros agrónomos. Pero creo que en lo sustancial coincide con los criterios expuestos en el presente trabajo. Como se advierte, en ningún momento imaginé que esos egresados necesitaran algún tipo de habilitación profesional. Era la sociedad quien juzgaría con el tiempo su éxito o su fracaso. Y por supuesto no pensé en ninguna incumbencia, término que hasta el momento no había llegado, felizmente, con la acepción analizada, a mis oídos, dado que fue inventado en el ámbito de las universidades privadas pocos meses antes de mi expulsión –y mi renuncia simultánea– del cargo de rector de la Universidad Nacional de Luján.

### **Propuesta**

Como consecuencia de lo expuesto, propongo lo siguiente:

Primero: Excluir de futura ley de educación superior o universitaria toda referencia a las incumbencias y proponer su eliminación del texto de las leyes 23.023 (ministerios), 23.277 (psicólogos) y 23.553 (sociólogos).

Segundo: Determinar en la futura ley de educación superior o universitaria que las universidades, tanto estatales como privadas, sólo otorgarán títulos académicos cuyos alcances y perfiles serán fijados y dados a conocer con la mayor difusión posible por dichos establecimientos. Dichos títulos tendrán validez nacional sin necesidad de ser aprobados por el Ministerio de Cultura y Educación. Como contrapartida el currículo de las respectivas carreras será analizado en las evaluaciones periódicas, internas y externas, que determine el mismo ordenamiento legal.

Tercero: Establecer en la ley proyectada el régimen de habilitación profesional a

---

23 Obra citada, págs. 81/82

cargo del Estado de los egresados universitarios cuyas actividades comprometan el interés público, poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes, de acuerdo con los siguientes recaudos:

- a) La ley determinará los principios generales del régimen de habilitación profesional, derivando el Poder Ejecutivo Nacional su organización y reglamentación.
- b) La organización y entrada en vigor del nuevo régimen de habilitación profesional se efectuará en forma paulatina, a través de casos pilotos y luego de una amplia consulta con intervención de todos los sectores interesados y en particular de los ministerios involucrados, las universidades y las corporaciones profesionales.
- c) La nómina de las profesiones sujetas al régimen de habilitación será fijada por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Cultura y Educación, previa consulta similar a la indicada en el acápite anterior. Deberá tener un carácter restrictivo.

Cuarto: Mientras no se sancione la legislación prevista en los numerales anteriores y no se ponga en marcha el nuevo régimen de habilitación profesional, el Ministerio de Cultura y Educación propondrá la sanción por el Poder Ejecutivo Nacional de un decreto donde se determine que sólo serán aprobadas las incumbencias de las profesiones que comprometan el interés público, poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. El Ministerio de Cultura y Educación determinará de manera restrictiva la nómina de los títulos que así lo exijan. Procurará al mismo tiempo arbitrar en los conflictos y superposiciones existentes.

Quinto: Una vez sancionada la nueva ley de educación superior o universitaria, el Ministerio de Cultura y Educación propondrá la derogación del decreto 939/75 y dejará sin efecto la resolución ministerial 1.560/80.

Como se advierte, la propuesta precedente tiende a ampliar la esfera de autonomía de las universidades, tanto nacionales como privadas, en el campo de su actividad académica. Supone por ello una efectiva desregulación, compensada por un régimen de evaluación periódica, interno y externo.

La proposición sugiere al mismo tiempo iniciar un proceso dirigido a efectivizar en un plazo prudente la distinción entre título académico y habilitación profesional, restringiendo la concesión de esta última para las actividades que comprometen el interés público, poniendo en riesgo la salud, la seguridad, los bienes y los derechos de los habitantes. El régimen que se establezca deberá concentrarse bajo la jurisdicción

de Ministerio de Cultura y Educación con la participación de las corporaciones profesionales y gozar de autonomía y competencia científica y académica. Será necesario un lapso adecuado para el establecimiento de esta innovación dada la carencia de antecedentes inmediatos, la necesidad de realizar previamente estudios, consultas y la conveniencia de dar a conocer sus ventajas a la opinión pública. Los instrumentos y órganos que se diseñen tendrán que poseer un alto grado de responsabilidad, especialización y confiabilidad, evitándose a toda costa su burocratización y deformación. Tiene que concebirse igualmente un sistema ágil y descentralizado.

NOTA BENE: Agradezco de manera muy especial a las licenciadas Emilia Vitale y Diana Romero la valiosa colaboración que me prestaron para la elaboración de este trabajo. Quiero expresar igualmente mi reconocimiento al doctor José Luís Cantini por los comentarios y observaciones que me hizo llegar luego de la lectura de las anteriores versiones del documento. Huelga decir que los juicios emitidos me pertenecen exclusivamente y no los comprometen