

78 / P 944

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION  
SECRETARIA DE EDUCACION



*CALIDAD  
Y EVALUACION  
UNIVERSITARIA*

**PRONATASS**

Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración  
de Servicios Sociales en la República Argentina  
(Gob. Arg. / BIRF / PNUD)

Día de	
DOCUMENTACION	
Fecha	6/12/92
Remitente	
Intervino	M. del

El informe "Calidad y Evaluación Universitaria" fue realizado en el marco del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (Gobierno Argentino/BIRF/PNUD)

Consultor: Emilio F. Mignone

INV 006890
SIG 378
LIB P944

Las opiniones del autor no representan necesariamente las de las instituciones patrocinantes

— Diciembre de 1992 —

CENTRO NACIONAL DE INFORMACION EDUCATIVA  
 PARAGUAY 1657 - 1er. P.S.O.  
 1002 CAPITAL FEDERAL REPUBLICA ARGENTINA

**Calidad  
y Evaluación  
Universitaria**

# INDICE

I Contexto .....	1
II Marco Teórico .....	17
III Modelos .....	41
IV Iniciativas y experiencias .....	53
Estrategia de evaluación .....	65

# I CONTEXTO

El trabajo que sigue constituye el informe del Resultado III: **Mejorar la calidad de la enseñanza universitaria**, del Subproyecto 06: **Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria**, integrante del Proyecto ARG/88/005: **Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina**, acordado entre el Gobierno Argentino y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a través el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se trata de una primera etapa en la cual, luego de un pormenorizado análisis sobre el tema y de los antecedentes y experiencias tanto extranjeras como nacionales, se plantean hipótesis, alternativas y propuestas destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza universitaria mediante un método que ha demostrado una eficacia singular: la evaluación de las instituciones y de sus programas, carreras o áreas disciplinarias. A partir de esos fundamentos, en una segunda fase durante el primer semestre de 1992, con la activa participación del Consejo Interuniversitario Nacional y de las Universidades interesadas, se podrá arribar a la elaboración de metodologías e instrumentos adecuados; y en una tercera, que se desarrollaría en los seis meses finales del mismo año se estaría en condiciones de comenzar a evaluar algunos programas, carreras o áreas disciplinarias específicas de las universidades que lo requiriesen, a través de un programa elaborado por el Consejo Interuniversitario Nacional. Ello abriría el camino para que desde 1993 en adelante se diesen los pasos necesarios para instalar un sistema de evaluación universitaria que responda con eficacia al propósito buscado de mejorar la calidad de la enseñanza y que cuente, al mismo tiempo, con el consenso general.

De esa manera el destinatario de este informe, es decir el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, dispondrán de los elementos de juicio indispensables para una empresa que, de llevarse a cabo con los recaudos expuestos, supondrá un adelanto importante en el proceso de perfeccionamiento del sistema argentino de enseñanza superior. Ello tendría lugar, además, en forma paulatina y segura, con la intervención y por lo tanto con el acuerdo de todos los actores, única manera de garantizar el éxito de una innovación de esta naturaleza que, como es comprensible, genera resistencias y desconfianzas.

## **La educación superior universitaria en la Argentina**

La educación superior (Mignone 1971, 1977, 1979 y 1986; Cano 1985) en la Argentina se inicia un siglo después el descubrimiento del Río de la Plata, con la fundación durante el período hispánico, en 1613, de la Universidad Mayor de San Carlos, en la ciudad de Córdoba, que no ha interrumpido su actividad hasta el presente aunque haya sufrido, como es lógico, importantes transformaciones. Autorizada a conferir grados universitarios por la Santa Sede, la Universidad de Córdoba sancionó sus constituciones en 1664, las cuales fueron aprobadas por la Corona española en 1680. Por las mismas quedó organizada en dos Facultades, la de Artes, con cinco años de estudios y la de Teología, con seis. En la primera se estudiaba filosofía dividida en lógica, física y metafísica y expedía los grados de bachiller, licenciado y maestro. En la segunda cánones, moral y teología de prima y vísperas, a los que se agregó posteriormente la cátedra de Escritura y de Historia Sagrada. Otorgaba los títulos de bachiller, licenciado, maestro y doctor. Constituía requisito indispensable para ingresar a las Facultades el haber cursado dos años de latín.

Confiada desde su nacimiento a la Compañía de Jesús, la casa de estudios cordobesa se estructuró sobre el modelo de la de Salamanca y era fundamentalmente teológica y escolástica, aunque a partir de los primeros años del siglo XVIII comenzaron a circular las ideas de Descartes, Newton y Gassendi. Pocos años después de la primera intervención del poder político producida por disposición del virrey Juan José de Vértiz en 1778, se organizó la cátedra de Jurisprudencia, iniciándose de esa manera los estudios de derecho civil que, junto con los de medicina, constituirían los fundamentos de su fama hasta bien entrado el siglo XX. Después de la independencia, en 1817, con la aprobación del plan del rector Gregorio Funes, orientado a formar abogados y a frecuentar los pensadores de la época, se introdujo la enseñanza del francés.

Buenos Aires, pese a su crecimiento demográfico y económico, sólo alcanzó a poseer una Universidad en 1821, once años después de la Revolución de Mayo.

Fue creada por el gobernador Martín Rodríguez por iniciativa de su primer rector el presbítero Antonio Sáenz, con el apoyo del ministro Bernardino Rivadavia. La misma, concebida bajo el modelo napoleónico de *université impériale*, absorbió varios establecimientos ya existentes donde se enseñaba, entre otras disciplinas, matemáticas y medicina, además de la educación media y elemental. A partir de 1830 ambas casas de estudios superiores se orientaron decididamente hacia la formación de abogados y médicos –los técnicos requeridos entonces por la sociedad– y sólo más tarde y lentamente agrimensores e ingenieros civiles. En 1864 se suprimió formalmente en Córdoba el estudio de la teología y poco a poco la filosofía desapareció de los cursos de grado y de posgrado. Sólo las Universidades de Córdoba y Buenos Aires funcionaron durante el siglo XIX y recién en 1905 se nacionalizó la de La Plata que, bajo la inspiración de Joaquín V. González, procuró modificar el modelo heredado siguiendo la influencia estadounidense, con la creación del Museo de Ciencias Naturales, el Observatorio Astronómico y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Con la fundación de las Universidades Nacionales del Litoral en la ciudad de Santa Fe en 1919, y de Tucumán en 1921 su número se estabilizó en cinco hasta 1939, en que se crea la Universidad Nacional de Cuyo con sede en Mendoza, San Juan y San Luis. En 1953 se instaló la Universidad Obrera Nacional, con Facultades en todos el país, destinada a la formación de ingenieros de fábrica. En 1956 esa última recibió el nombre de Universidad Tecnológica Nacional y se establecieron nuevas casa de estudios superiores en Bahía Blanca (Universidad Nacional del Sur) y Resistencia, provincia del Chaco y Corrientes (Universidad Nacional del Nordeste). O sea un total de nueve establecimientos.

Como se advierte por lo expuesto, hasta fines de la década de 1950 el crecimiento del sistema de educación superior fue lento; el mismo comprendía un número reducido de establecimientos, todos ellos dependientes del Estado federal y prestaba servicios a un sector limitado de la población. La mayor parte de sus egrsados pertenecían a las carreras llamadas tradicionales, es decir derecho, medicina, ingeniería y economía. Cabe señalar igualmente que la educación superior argentina tuvo su origen en el Estado (en la época colonial unida a la Iglesia católica) y fue sostenida y costeadada fundamentalmente por éste, aunque se cobraran módicos aranceles. Algunas de esas universidades (Buenos Aires, La Plata, Santa Fe, Tucumán, del Sur) tuvieron su origen en fundaciones provinciales anteriores, pero en las fechas anteriormente indicadas pasaron a la órbita del gobierno nacional.

Dentro de este orden de ideas es interesante señalar un matiz, del cual se hablará más adelante por su relación con la evaluación. Hasta la legislación que se inicia con el decreto orgánico de la provincia de Buenos Aires de 1874 y culmina con la ley nacional 1597 (ley Avellaneda) de 1885, los egrsados como

bachilleres, licenciados o doctores en derecho de las universidades de Córdoba y Buenos Aires para poder actuar ante los tribunales debían aprobar un examen ante la Academia de Jurisprudencia y realizar una práctica de tres años, reglamentada por la Cámara de Justicia, después de la cual recibían el título de abogado. Esta distinción entre grado académico y habilitación profesional desapareció paulatinamente y de manera formal a partir de 1885.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, que coincidió con la consolidación del régimen constitucional y la expansión demográfica y económica del país, las universidades nacionales adoptaron el modelo francés napoleónico. Se caracterizaba por la presencia de Facultades descentralizadas, sin ciclos intermedios, con carreras relativamente largas y profesionalizadas y con escasísima investigación científica y ésta confinada a las ciencias médicas y naturales. Ese paradigma subsistió sin modificaciones hasta 1956. Entre 1885 y 1947, es decir durante un lapso de 62 años, rigió la ley Avellaneda (número 1597), que constaba sólo de cuatro artículos y dejaba, por ello, un amplio margen de autonomía a las universidades aunque reservaba al Poder Ejecutivo la decisión final sobre el nombramiento de profesores titulares, que eran propuestos por las Facultades respectivas a través del Consejo Superior de la Universidad. Durante la vigencia de la ley Avellaneda tuvo lugar la denominada Reforma Universitaria, iniciada en la ciudad de Córdoba en 1918 y que alcanzó resonancia continental. Como es sabido dicho movimiento propiciaba la participación de los estudiantes y graduados en el gobierno de la Universidad, la renovación del profesorado, la creación de cátedras libres, la periodicidad de las designaciones docentes, la no obligatoriedad de la asistencia a las clases teóricas, turnos de exámenes más frecuentes y la modernización de los métodos de aprendizaje. Muchas de esas aspiraciones fueron satisfechas sin necesidad de modificar, dada su amplitud, la ley 1597 y sin alterar el modelo de universidad preexistente.

En 1947 y 1954 se sancionaron, respectivamente, las leyes universitarias 13.031 y 14.297, respectivamente. Las mismas, que contaban con un frondoso articulado de carácter reglamentarista, restringieron la autonomía universitaria y promovieron principios de coordinación entre los establecimientos, sin cambiar sustancialmente la estructura interna antes reseñada ni aumentar, salvo en una, la cantidad de universidades. Se eliminaron también los aranceles (decreto 4493/52) y se estableció el ingreso irrestricto. En 1956, en cambio, se dieron pasos importantes en pro de la modernización del sistema mediante el impulso a las ciencias básicas y sociales y a la investigación científica, particularmente con la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), dirigido originariamente a subsidiar proyectos que se ejecutaban en las universidades.

El panorama descripto fue modificado sustancialmente por dos movimientos iniciados, respectivamente, en 1958 y 1971. El primero tuvo su origen en el



artículo 28 del decreto-ley 6.403/1955 sancionado durante el gobierno defacto del general Pedro Eugenio Aramburu por iniciativa de su ministro de Educación Atilio Dell'Oro Maini. Por el mismo, alterando la tradición de monopolio estatal de la educación superior, se determinó que la iniciativa privada podía establecer universidades y otorgar títulos, sujeta a las reglamentaciones legales pertinentes. Al amparo de esta legislación, que fue ratificada con pequeños cambios en 1958 durante la presidencia constitucional del doctor Arturo Frondizi por la ley 14.577 (ley Domíngorena), se crearon entre ese año y 1971 veinticuatro establecimientos privados, la mayoría de ellos confesionales. En el mismo período se fundaron seis universidades provinciales en Mar del Plata (provincia de Buenos Aires), Neuquén, Jujuy, La Pampa, San Juan y la Rioja, todas ellas posteriormente nacionalizadas con excepción de la de última, que aún subsiste con dicho carácter.

Durante el régimen defacto del general Juan Carlos Onganía (1966/1970) se creó la Universidad Nacional de Rosario, desmembrada de la del Litoral (1968), aumentándose a diez el número de establecimientos nacionales y se sancionaron tres decretos-leyes universitarios destinados a regir separadamente las universidades nacionales (17.245), provinciales (17.778) y privadas (17.604), estas dos últimas completadas, respectivamente, por los decretos reglamentarios 1717/69 y 8472/69. *Mientras el ordenamiento legal que contemplaba a las universidades nacionales ha sufrido sucesivas modificaciones, que serán enseguida analizadas, el referido a las provinciales y privadas sigue vigente con pequeñas alteraciones en sus decretos reglamentarios.* Correspondió a su sucesor, igualmente defacto, el general Alejandro Agustín Lanusse llevar adelante una política de creación masiva de establecimientos nacionales, originados en movimientos locales. En algunos casos se trató de fundaciones originales (Río Cuarto, Catamarca, Luján, Lomas de Zamora, Santiago del Estero, del Centro de la Provincia de Buenos Aires); en otros de nacionalización de establecimientos provinciales o privados (Comahue, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Patagonia, Mar del Plata ); o de la división de antiguas universidades nacionales (Salta, San Luis, San Juan, Misiones). En suma, esa decisión implicó la organización casi simultánea de dieciséis nuevos establecimientos dependientes del gobierno federal.

\No hubo nuevas creaciones universitarias durante el interregno constitucional de 1973/1976. En ese período se sancionó la ley 20.654 que resguardó la autonomía y el autogobierno y aportó como novedad el cambio de posición del Partido Justicialista, que anteriormente había sostenido el criterio de la designación de los rectores de las Universidades Nacionales por el Poder Ejecutivo (Leyes 13.031 y 14.297).

En la actualidad con las creaciones de los gobiernos constitucionales posteriores a 1983 en Formosa, La Matanza (provincia de Buenos Aires ) y Quilmes (provincia de Buenos Aires) el número de Universidades Nacionales asciende a 29.

En cuanto a las privadas merced a la política de apertura para su reconocimiento llevada a cabo por el gobierno del presidente constitucional Carlos Saúl Menem y su ministro de Cultura y Educación Antonio Salonia, su número asciende a 33, aunque sujeto a ser incrementado por cuanto existen varias solicitudes en trámite. A las mismas hay que agregar dos universidades dependientes de las Fuerzas Armadas y una de la Policía Federal, encuadradas en la ley 17.778 de universidades provinciales. Con la Universidad Provincia de La Rioja y la de la Patagonia Austral *el número de establecimientos universitarios del país asciende, en diciembre de 1991, a sesenta y siete*. Se está bien lejos de las cifras anteriores a 1960 y 1970. Desde el punto de vista de la extensión geográfica, es importante destacar que numerosas universidades, tanto estatales como privadas, poseen varias sedes o centros regionales.

Para apreciar el problema desde otra perspectiva, los 2.000 estudiantes universitarios y 300 egresados anuales de principio de siglo se convierten, respectivamente, en casi 300.000 y 24.000 en 1972 y en 816.856 y alrededor de 30.000 en 1991.

Para completar el cuadro legal expuesto, cabe señalar que durante la dictadura militar de 1976/83 se sancionaron dos decretos-leyes referidos a las universidades nacionales, que llevan los números 21.276 (1976) y 22.207 (1980). Este último fue modificado durante el gobierno constitucional del presidente Raúl Alfonsín mediante el decreto 154/83 y la ley transitoria 23.068, que sigue vigente. El Poder Ejecutivo ha remitido al Congreso un proyecto de ley orgánica de educación que prevé una legislación específica para las universidades, la cual no ha sido todavía enviada al parlamento (diciembre de 1991) aunque se ha difundido un borrador. Como antes se dijo siguen vigentes las leyes 17.778 y 17.604 y sus respectivos decretos reglamentarios, que contemplan, respectivamente, según se explicó, las universidades provinciales y privadas. Legisladores de distintos partidos políticos han presentado además, ante el Congreso, una decena de proyectos de leyes orgánicas de educación, en su mayoría de carácter general y algunas dirigidas a legislar la enseñanza superior. Todo hace prever que en 1992 será sancionada una ley federal de educación y, posiblemente, una ley universitaria permanente. Esto último obliga a considerar como de sumo interés y actualidad la realización de estudios relacionados con el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y fundamentalmente con un sistema de evaluación, que permita concretar de manera racional y efectiva dicha aspiración.

## Calidad, pertinencia y evaluación

Una multiplicación tan acelerada de los establecimientos de educación superior y una oferta igualmente variada de carreras y títulos provoca, como es lógico, una notoria preocupación en la sociedad acerca de la calidad y pertinencia de la enseñanza que se imparte. Muchos se preguntan, igualmente, en que medida las universidades contribuyen a uno de sus fines esenciales, el acrecentamiento de los conocimientos. Se alude también con frecuencia –con razón o sin ella porque sin una evaluación objetiva y empírica nada serio puede afirmarse– al presunto deterioro de su nivel académico.

Mientras las universidades eran pocas resultaba factible formarse una apreciación más o menos correcta, aunque lógicamente subjetiva, de la calidad y la pertinencia de sus estudios través de visitas, reuniones, contactos personales y lecturas. En la actualidad ello es imposible y se impone recurrir a métodos profesionales, confiables, probados y transparentes de evaluación. Esto es válido tanto para los poderes públicos y los particulares que las apoyan financieramente, como para los usuarios actuales y potenciales, los empleadores que reciben a los graduados y la sociedad en general.

Una solución inadecuada sería que el Estado nacional, que funda o reconoce a todos los establecimientos, asumiese ese papel y pretendiera ejercer un contralor directo del nivel académico a través de inspectores o de otra manera, garantizando así la validez legal de los grados o títulos. Por perfecto que fuera el sistema el mismo sería inaceptable porque el poder público está necesariamente movido por intereses políticos. Aparecería además contradictorio con el concepto mismo de Universidad, ya que ésta nació en Europa Occidental como una institución libre durante los siglos XII y XIII de nuestra era. *The rise of the earliest universities in Western Europe was a spontaneous occurrence. The earliest institutions of higher education were not founded by kings, popes, or other benefactors, but resulted from a need among teachers and students to form a protective organization. The word university comes from the Latin **universitas** and originally meant a corporation or guild, in other words, a union of scholars.* (**The International Encyclopedia of Higher Education**, San Francisco-Washington-London, Jossey-Bass Publishers, 1977, tomo 5, pág. 2027). En el mismo sentido en sus célebres Partidas (II, tit. XXXI, Proemio, Ley 1a.), dice Alfonso el Sabio: *Estudio es ayuntamiento de Maestros e de Scholares, que es fecho en algún lugar, con voluntad e entendimiento de aprender los saberes.*

Esa concepción de la autonomía universitaria, con sus inevitables altibajos, ha existido, al menos como voluntad, a lo largo de la historia argentina, según se vio en la reseña precedente. Desde 1973 existe consenso acerca de la

necesidad de garantizar dicha autonomía. Ello surgió de manera nítida en la discusión parlamentaria de las leyes 20.654 (1974) y 23.068 (1984), donde todas las agrupaciones políticas se manifestaron en este aspecto de manera unánime.

Pero la autonomía exige, como complemento, alguna forma de evaluación de la calidad de la enseñanza impartida. Con un número tan alto de establecimientos como el existente en la Argentina, sólo un sistema independiente que utilice métodos probados y objetivos podrá cumplir dicha tarea.

El mundo académico y vastos sectores de la sociedad argentina así lo han comprendido como se desprende de la reseña que podrá leerse en el capítulo cuarto. Un factor que ha influido para ello es la práctica de la evaluación por los pares de los proyectos de investigación científica y tecnológica que se lleva a cabo en el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica desde su creación en 1956; en los organismos homólogos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba; y en algunas universidades nacionales.

El avance decidido de la evaluación universitaria en la mayoría de los países del mundo; el estímulo de los organismos internacionales especializados y de las agencias financieras; y la conciencia de su utilidad para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el cuadro de la educación superior antes descrito, movió al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a auspiciar el presente proyecto y a incluirlo en el **Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina**, convenido entre el Gobierno Argentino y el Banco Mundial.

## **Las universidades privadas**

La ley 17.604 que rige a las universidades privadas establece en sus artículos 1 y 2 que la creación y fundación de establecimientos universitarios de ese tipo requerirá el otorgamiento de la autorización pertinente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. A esos fines – expresa – deberán *evaluarse* sobre la base de razones de política educativa, además de las características exigibles y de los requisitos de estructuración y de nivel, las necesidades regionales y sectoriales del desarrollo nacional. A su vez el artículo 6 determina que la referida autorización será provisional o definitiva. Esta última se otorgará o se denegará, también por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, una vez cumplido un ciclo completo de estudios para todas las carreras cursadas.

Por su parte el decreto 8.472/69, reglamentario de dicho ordenamiento legal, señala que el Ministerio de Cultura y Educación entenderá en todo lo concerniente al otorgamiento de las autorizaciones provisionales y definitivas y a su retiro y enumera las pautas en que deberá fundarse la necesidad o conveniencia de la creación de los nuevos establecimientos. Agrega que el pedido de autorización definitiva sólo podrá ser presentado una vez transcurrido el lapso antes indicado y nunca antes de los cinco años. Para ello, *antes de elevar la recomendación que corresponda al Poder Ejecutivo Nacional, el Ministro de Cultura y Educación dispondrá la realización de una evaluación del establecimiento peticionante por una comisión que designará al efecto integrada por tres miembros con antecedentes destacados en actividades científicas, académicas o en la organización y planeamiento universitario. Uno de ellos será elegido en una terna propuesta por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas. Dicha Comisión podrá hacerse asesorar para el cumplimiento de su cometido por los especialistas que considere necesarios en relación con las áreas de estudio del establecimiento evaluado. Del dictamen producido, que será efectuado conforme con los criterios que hará conocer el Ministerio de Cultura y Educación, se dará vista al peticionante. A los efectos de dicha evaluación el establecimiento deberá hacer llegar una larga serie de datos, que incluyen la nómina completa del personal directivo y docente con sus respectivos currículos; el patrimonio; el presupuesto; y una memoria general con un análisis de las actividades docentes y de investigación y la evolución de la matrícula con indicación de los egresados y desertores por cada unidad académica y carrera. Finalmente el Ministerio de Cultura y Educación podrá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la clausura definitiva, total o parcial del establecimiento cuando éste no cumpla los fines para los cuales fue creado; o cuando haya incurrido en transgresiones a las leyes, reglamentaciones o estatutos que afecten gravemente las bases de su organización o los intereses públicos, o cuando sus antecedentes justifiquen la medida.*

Como se advierte por los textos reseñados, existe en la Argentina, por disposición legal, un embrión de procedimientos evaluatorios en relación con los establecimientos privados, que es importante tener en cuenta como antecedente para un futuro sistema en la materia. El material referido a dicha labor y los funcionarios especializados en la misma se encuentran en la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación. Cabe señalar, sin embargo, cuatro circunstancias limitativas. La primera, que no se ha desarrollado una metodología acorde con el avance científico y universal de la evaluación universitaria. La segunda, la falta de publicidad y, por ende, de transparencia de los dictámenes. La tercera, el énfasis en los aspectos legales y patrimoniales, con escasas referencias a indicadores relacionados con la calidad de la enseñanza. Y la cuarta, que no se trata de una evaluación sistemática y permanente, ya que en la primera etapa está vinculada sólo con el

necesidad de garantizar dicha autonomía. Ello surgió de manera nítida en la discusión parlamentaria de las leyes 20.654 (1974) y 23.068 (1984), donde todas las agrupaciones políticas se manifestaron en este aspecto de manera unánime.

Pero la autonomía exige, como complemento, alguna forma de evaluación de la calidad de la enseñanza impartida. Con un número tan alto de establecimientos como el existente en la Argentina, sólo un sistema independiente que utilice métodos probados y objetivos podrá cumplir dicha tarea.

El mundo académico y vastos sectores de la sociedad argentina así lo han comprendido como se desprende de la reseña que podrá leerse en el capítulo cuarto. Un factor que ha influido para ello es la práctica de la evaluación por los pares de los proyectos de investigación científica y tecnológica que se lleva a cabo en el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica desde su creación en 1956; en los organismos homólogos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba; y en algunas universidades nacionales.

El avance decidido de la evaluación universitaria en la mayoría de los países del mundo; el estímulo de los organismos internacionales especializados y de las agencias financieras; y la conciencia de su utilidad para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el cuadro de la educación superior antes descrito, movió al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a auspiciar el presente proyecto y a incluirlo en el **Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina**, convenido entre el Gobierno Argentino y el Banco Mundial.

## **Las universidades privadas**

La ley 17.604 que rige a las universidades privadas establece en sus artículos 1 y 2 que la creación y fundación de establecimientos universitarios de ese tipo requerirá el otorgamiento de la autorización pertinente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. A esos fines —expresa— deberán *evaluarse* sobre la base de razones de política educativa, además de las características exigibles y de los requisitos de estructuración y de nivel, las necesidades regionales y sectoriales del desarrollo nacional. A su vez el artículo 6 determina que la referida autorización será provisional o definitiva. Esta última se otorgará o se denegará, también por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, una vez cumplido un ciclo completo de estudios para todas las carreras cursadas.

Por su parte el decreto 8.472/69, reglamentario de dicho ordenamiento legal, señala que el Ministerio de Cultura y Educación entenderá en todo lo concerniente al otorgamiento de las autorizaciones provisionales y definitivas y a su retiro y enumera las pautas en que deberá fundarse la necesidad o conveniencia de la creación de los nuevos establecimientos. Agrega que el pedido de autorización definitiva sólo podrá ser presentado una vez transcurrido el lapso antes indicado y nunca antes de los cinco años. Para ello, *antes de elevar la recomendación que corresponda al Poder Ejecutivo Nacional, el Ministro de Cultura y Educación dispondrá la realización de una evaluación del establecimiento peticionante por una comisión que designará al efecto integrada por tres miembros con antecedentes destacados en actividades científicas, académicas o en la organización y planeamiento universitario. Uno de ellos será elegido en una terna propuesta por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas. Dicha Comisión podrá hacerse asesorar para el cumplimiento de su cometido por los especialistas que considere necesarios en relación con las áreas de estudio del establecimiento evaluado. Del dictamen producido, que será efectuado conforme con los criterios que hará conocer el Ministerio de Cultura y Educación, se dará vista al peticionante. A los efectos de dicha evaluación el establecimiento deberá hacer llegar una larga serie de datos, que incluyen la nómina completa del personal directivo y docente con sus respectivos currículos; el patrimonio; el presupuesto; y una memoria general con un análisis de las actividades docentes y de investigación y la evolución de la matrícula con indicación de los egresados y desertores por cada unidad académica y carrera. Finalmente el Ministerio de Cultura y Educación podrá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la clausura definitiva, total o parcial del establecimiento cuando éste no cumpla los fines para los cuales fue creado; o cuando haya incurrido en transgresiones a las leyes, reglamentaciones o estatutos que afecten gravemente las bases de su organización o los intereses públicos, o cuando sus antecedentes justifiquen la medida.*

Como se advierte por los textos reseñados, existe en la Argentina, por disposición legal, un embrión de procedimientos evaluatorios en relación con los establecimientos privados, que es importante tener en cuenta como antecedente para un futuro sistema en la materia. El material referido a dicha labor y los funcionarios especializados en la misma se encuentran en la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación. Cabe señalar, sin embargo, cuatro circunstancias limitativas. La primera, que no se ha desarrollado una metodología acorde con el avance científico y universal de la evaluación universitaria. La segunda, la falta de publicidad y, por ende, de transparencia de los dictámenes. La tercera, el énfasis en los aspectos legales y patrimoniales, con escasas referencias a indicadores relacionados con la calidad de la enseñanza. Y la cuarta, que no se trata de una evaluación sistemática y permanente, ya que en la primera etapa está vinculada sólo con el

proyecto de universidad y en la segunda concluye con su autorización definitiva. A todo ello se puede agregar que no se prevé un proceso de auto-evaluación y que el análisis es efectuado por la autoridad de aplicación y no por un organismo independiente y jerarquizado, pese a la intervención de jueces calificados, uno de los cuales es designado a propuesta de la entidad que representa a las universidades evaluadas.

## **Título académico y habilitación profesional**

Las consideraciones precedentes conducen al análisis de una problemática íntimamente vinculada con la calidad de la enseñanza que, por la actual circunstancia argentina, exige una consideración especial. Se trata de la distinción entre título académico y habilitación profesional.

En sus orígenes medievales y en su desarrollo en Europa Occidental la universidad, nacida como agrupación libre de estudiantes y profesores, sólo expedía grados académicos. Esta tradición se ha mantenido en los países anglosajones, que no pasaron por la Revolución Francesa. En Francia la concepción napoleónica, que consideraba a los establecimientos universitarios como reparticiones del Estado, confirió a los mismos capacidad para habilitar profesionalmente a sus graduados y esa tendencia se incorporó, sin mayor análisis, a la legislación y a la práctica argentina aunque, como antes se señaló, el gobierno de la matrícula quedara en manos de la administración central o de las corporaciones profesionales.

Desde un punto de vista jurídico riguroso es la autoridad local la que puede habilitar para el ejercicio de las profesiones que tienen relación con la vida, la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes (especialidades médicas, derecho, psicología clínica, ingeniería, arquitectura, contaduría pública). En cambio las restantes actividades propias de los graduados universitarios (filosofía, humanidades, ciencias básicas, ciencias sociales etc.) no requieren, por su propia naturaleza, ningún tipo de habilitación, salvo para la docencia, en cuyo caso los órganos de aplicación son las mismas instituciones académicas y sus condiciones surgen de la reglamentación emanada de las leyes de educación.

La ley 14.577 de 1958 que autorizó a la iniciativa privada a crear universidades, estableció que la habilitación para el ejercicio profesional sería otorgado por el Estado Nacional, el cual organizaría tribunales que examinarían a sus egresados en forma pública. En la realidad dicha prueba se convirtió en un requerimientos de contenidos curriculares, prácticamente una formalidad, que pasaba



inadvertida para la comunidad académica. La ley 17.604 que la suplantó y sigue vigente, determina que las universidades pueden expedir títulos académicos, pero sus egresados deberán cumplir para su habilitación profesional los requisitos fijados por el Poder Ejecutivo (artículo 42, inciso c). Éste satisfizo dicho requerimiento mediante el decreto reglamentario 8.472/69, modificado por los decretos 1868/72, 939/75, 2971/73 y 197/76. El primero de ellos detalla minuciosamente las características de la prueba de aptitud del egresado cuando los títulos otorgados correspondan a profesiones cuyo ejercicio se encuentre reglamentado y que a juicio del Ministerio de Cultura y Educación lo requiera (artículo 18). Pero a renglón seguido (artículo 19) señala que el Poder Ejecutivo Nacional podrá conceder a propuesta del Ministerio de Cultura y Educación la supresión de la Prueba Final de Capacitación Profesional para los establecimientos autorizados definitivamente que cuenten con 15 años de funcionamiento. En todos los casos dicha facultad ha sido concedida a los establecimientos en condiciones, facilitada por el hecho que, mediante el decreto 2227/68, se había otorgado autorización definitiva a todos los existentes a esa fecha. Como en 1973 se suspendió el trámite de autorización para nuevas universidades privadas (decreto 451/73) —política que, aunque levantada formalmente en 1980 (decreto 1853/80) subsistió de hecho hasta 1989— la Prueba Final de Capacitación Profesional sólo se aplica actualmente a los graduados de dos casas de estudios superiores que poseen carreras sujetas a la misma y que no han cumplido el período fijado: la Universidad de la Marina Mercante y la Universidad de Concepción del Uruguay. Por el transcurso del tiempo esta situación pronto se modificará. La cuestión volverá a plantearse cuando egresen los estudiantes de las carreras del mismo tipo en las universidades autorizadas provisoriamente a partir de 1989.

*En la práctica las universidades argentinas, tanto públicas como privadas, además del grado académico otorgan la habilitación profesional. Esa atribución ha sido confirmada por la última legislación. En efecto, la ley 23.277 de 1985 que reglamenta el ejercicio profesional de los psicólogos en la Capital Federal (seguida por normas similares en otras provincias), establece que podrán ejercer dicha profesión quienes posean título habilitante en psicología otorgado por universidad nacional, provincial o privada (art. 4, 1). La misma tendencia subyace en la ley 23.553 de 1988 en el ámbito de la sociología. Se trata de una normativa anómala que no tiene correlato en los países donde existe un amplio desarrollo de la educación superior, pues en los mismos, como se verá enseguida, los establecimientos universitarios, tanto oficiales como particulares, sólo extienden grados académicos. La habilitación profesional para las actividades que lo requieren es conferida por otros órganos, luego de determinados exámenes o prácticas.*

En la Argentina, la distinción entre título académico y habilitación profesional subsistió, como se señaló anteriormente, heredada de la tradición colonial que venía de la Edad Media, al menos para la profesión de abogado, hasta bien entrado el siglo XIX. Juan María Gutiérrez, que fuera por dos períodos consecutivos rector de la Universidad de Buenos Aires, propuso que esta diferenciación se estableciera en la constitución de la provincia de Buenos Aires. En la actualidad la tendencia mundial, siguiendo el sistema anglosajón, se orienta a limitar para las universidades, tanto públicas como privadas, el otorgamiento del título académico, reservando la habilitación profesional para las actividades que lo requieran a órganos corporativos, la administración estatal o algún consejo *ad hoc*. En Francia se introducido recientemente ese cambio. En Alemania los exámenes de Estado (habilitación) son obligatorios para médicos, maestros, juristas, farmacéuticos y químicos de alimentos (Führ, 1990). España e Italia marchan en el mismo sentido.

Un ejemplo típico lo ofrecen las exigencias para el ejercicio de la abogacía. En los Estados Unidos, después de los estudios universitarios pertinentes, se requiere aprobar un examen escrito muy riguroso, de no menos de 300 preguntas, con resolución de casos o problemas ante jurados designados por los colegios públicos de abogados con participación de miembros de la Justicia; en Inglaterra se enseña derecho en las universidades pero la formación profesional, de acuerdo con un sistema antiquísimo, se realiza fuera de ellas y exige la obtención de diversos diplomas; en Francia los graduados universitarios tiene que seguir tres años de cursos prácticos en un centro especial; en Alemania se exigen dos años de adiestramiento práctico y un examen ante la Justicia; en Japón se requiere una capacitación intensiva en el Instituto de Práctica e Investigación Legal de Tokio y también en Taiwan; en Sudáfrica es obligatorio un examen escrito ante el Foro.

Entre nosotros, ante la afirmación —justificada o no— del deterioro del nivel de enseñanza y la multiplicación de universidades, en su mayoría privadas, la necesidad de algún tipo de habilitación profesional para médicos, odontólogos, obstetras, kinesiólogos, bioquímicos, psicólogos, abogados, veterinarios, contadores públicos, ingenieros civiles y arquitectos pareciera imperiosa. Numerosas y autorizadas voces se han levantado en ese sentido. Un sistema factible sería el de las residencias médicas obligatoria. En la actualidad no lo son pero atraen a los egresados con mayor conciencia de sus responsabilidades futuras, como lo prueba el programa que aplica la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El mecanismo de ingreso al mismo es muy riguroso. En el campo del derecho existen varias escuelas privadas que ofrecen capacitación práctica y especializada, con abundante concurrencia. En un anteproyecto de ley universitaria difundido en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación,

