

IMPACTOS DEL SISTEMA MERCOSUR EN URUGUAY

Prof. María Cristina Vázquez Pedrouzo¹

Sumario

I. EL MEXA, I.1. Origen y caracterización del mecanismo, I.2. La participación de Uruguay en el MEXA, I.3. Evaluación del mecanismo; **II. El Sistema ARCU- SUR**; **III. La creación de una agencia de acreditación de la calidad de la educación superior en Uruguay**, III.1. Antecedentes, III.2. Criterios orientadores, III.3. Cometidos de la agencia, III.4. Naturaleza jurídica de la agencia, III.5. Estructura organizativa

I. EL MEXA

I.1. ORIGEN Y CARACTERIZACIÓN DEL MECANISMO

Si bien es cierto que, en este tema como en otros, los molinos de la historia muelen muy lentamente, cabe recordar una vez más -por encerrar una verdad que excede el ámbito para el que fueron dichas, resultando aplicables también a nuestra realidad mercosuriana- las expresiones de la declaración Schumann del 9 de mayo de 1950: *“Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto, se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”*.

Una de esas realizaciones concretas que ha ido creando solidaridades de hecho entre nuestros pueblos es, precisamente, la del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile (MEXA).

Como ha señalado Stamenka Uvalić-Trumbić, jefa de la Sección para la Reforma, la Innovación y la Garantía de la Calidad del Área de Educación Superior de la UNESCO: *“Hay un incremento de la tensión entre la percepción de la calidad en la educación superior entendida como una cuestión que implica solamente a las naciones-Estado soberanas y el nombre cada día más elevado de voces a favor de planes internacionales de acreditación”*.

En esta línea se ubica el Sector Educacional del MERCOSUR (SEM), que se origina con la firma del Protocolo de Intenciones por parte de los Ministros de Educación de la región, el 13 de diciembre de 1991, mismo año de suscripción del Tratado de Asunción. En tal oportunidad, los Ministros establecieron los ejes de trabajo para el sector, los que han ido evolucionando a través de sucesivos planes estratégicos, orientados a los objetivos de formación de conciencia ciudadana favorable al proceso de integración y de promoción de educación de calidad para todos, en consonancia con la singularidad cultural de cada pueblo.²

¹ Dra. en Derecho y Ciencias Sociales, Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, Integrante del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, Integrante de las Comisiones Ad Hoc para el MEXA, Integrante de la Comisión Ad Hoc para el ARCU-SUR.

² Como señala Landinelli, Jorge, en Notas sobre Mecanismo de Acreditación de Carreras Universitarias en el MERCOSUR: *“En el momento de creación del Mercosur de algún modo fue incorporado implícitamente el problema de la convergencia universitaria en la lógica integracionista, cuando se estableció la finalidad de sentar las bases para la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. Si bien el Tratado no llegó a definir los “factores productivos”, ellos se identifican en el*

La instancia máxima de decisión del SEM es la Reunión de Ministros de Educación, y fue en ese ámbito que se aprobó, en junio de 1998, el Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación del MEXA.

Este Mecanismo Experimental tiene por objeto la validación de los títulos universitarios en el ámbito de los Estados miembros, con carácter únicamente académico y de acuerdo con las normas nacionales, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional. No confiere, *“per se”*, derecho al ejercicio profesional. Se trata de un mecanismo que no se orienta en forma directa hacia el mercado de trabajo, ni busca constituirse en una instancia supranacional que interfiera con los procesos que cada uno de los países realicen en sus sistemas universitarios.

La acreditación es voluntaria y periódica, y pueden solicitarla tan solo las instituciones reconocidas en el país de origen, y con egresados.

Las carreras previstas inicialmente en el MEXA fueron las de Agronomía, Ingeniería y Medicina.

A la fecha de aprobación del Memorándum que da origen a este mecanismo, los temas de la calidad de la educación universitaria y la acreditación de instituciones y programas ya habían comenzado a formar parte de las agendas nacionales, con distinto grado de intensidad en los diferentes países.

A los efectos de la puesta en marcha del MEXA, se formularon los siguientes instrumentos: *“Normas generales de operación y procedimiento”*, *“Pautas de autoevaluación de carreras de grado”*, *“Curriculum normalizado para Pares evaluadores”* *“Cuadro de dimensiones, componentes y criterios de evaluación”* y, reuniéndolos luego, el *“Manual de procedimientos para los Comités de Pares”*. También se conformaron las Comisiones Consultivas de Expertos designados por los países, a efectos de adaptar las directivas y estándares.

En Uruguay, el Ministerio designó académicos propuestos por la Universidad de la República, para integrar las Comisiones Consultivas. Los documentos elaborados por las mismas conformaron las *“Dimensiones”*, *“Componentes”* e *“Indicadores”* para las carreras seleccionadas.

La acreditación se define, en el MERCOSUR Educativo, como el *“proceso mediante el cual se otorga validez pública, entendido exclusivamente como referido a la calidad académica, y de acuerdo con las normas legales nacionales, a los títulos universitarios, garantizando que las carreras correspondientes cumplan con los requisitos de calidad previamente establecidos a nivel regional.”*

La estructura institucional que sostiene el mecanismo experimental incluye a la Reunión de Ministros de Educación, a la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) y a las Agencias Nacionales de Acreditación, sin perjuicio del rol de intermediación entre Agencias y Reunión de Ministros, que compete a la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (órgano de definición de políticas del sector educativo del MERCOSUR).

El Memorándum establece que la Agencia Nacional de Acreditación debe ser persona de derecho público, ser designada por el Estado Parte al cual representa ante la Reunión de Ministros, tener carácter pluripersonal en su conformación, e integrarse de modo de garantizar la idoneidad de sus miembros y la autonomía de sus decisiones.

Las responsabilidades de las Agencias en el proceso de acreditación son las siguientes: recibir la suscripción voluntaria de las carreras que participan del

texto como algo distinto a “bienes” y “servicios”, por lo cual se trataría de los capitales y las personas, incluyendo a profesores, científicos, estudiantes y profesionales.”

En www.aneca.es/servicios/docs/alcue07_09_landinelli.pdf

mecanismo; comunicar a la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR el ingreso de una carrera a dicho mecanismo; definir junto con la institución en proceso la fecha de entrega de los informes institucional y de autoevaluación; comprobar que la institución y carreras cumplen con los requisitos establecidos en el MERCOSUR; conformar el Comité de Pares; fijar el plazo para que la institución pueda oponerse fundadamente a dicha conformación; recibir el informe de autoevaluación y el institucional y distribuirlos a los miembros del Comité de Pares; organizar los aspectos logísticos de la visita de los Pares; promover y acompañar la reunión preparatoria del Comité de Pares; recibir el informe preliminar del mismo y enviarlo a la institución; devolver el informe preliminar al Comité de Pares con las informaciones complementarias de la institución y recibir sus observaciones en un informe final; emitir dictamen de acreditación con base en la recomendación del Comité de Pares y notificarlo a la institución y a la Reunión de Ministros; notificar el dictamen a la Secretaría Pro Tempore para que informe a la Reunión de Ministros y Agencias Nacionales; mantener un registro actualizado con los resultados del proceso y transmitir esos resultados al Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR.

El proceso de evaluación, prevé el Memorándum, comprende *“a la carrera en su integridad, alcanzando a los programas, cuerpo docente, biblioteca, infraestructura de servicios y laboratorios, entre otros aspectos.”*

La acreditación debe tomar en consideración la misión institucional, los fines y objetivos definidos por la carrera, y se basa en el perfil profesional, el objeto de estudio, y los criterios de calidad definidos en el documento *“Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores”*, aprobado por la Reunión de Ministros.

Las Dimensiones son agrupamientos de los grandes rasgos referidos a los aspectos de las carreras (contexto institucional, proyecto académico, recursos humanos e infraestructura); los Componentes son cada uno de los aspectos en que se divide la Dimensión y que en su conjunto expresan la situación de la carrera respecto de ella; los Criterios son los atributos de una Componente que permiten su evaluación; y los Indicadores son evidencias concretas (cuantitativas o cualitativas) referidas a cada Criterio, que dan razón del estado de los mismos. Para cada Indicador se definen Estándares que permiten considerar su nivel de cumplimiento.

El Memorándum prevé que la resolución que otorga la acreditación puede ser impugnada por manifiesto incumplimiento de los procedimientos, criterios y parámetros establecidos, correspondiendo a la Reunión de Ministros resolver previo dictamen de la Comisión de Expertos convocada al efecto.

En cambio, la resolución que deniega la acreditación no es recurrible aunque puede solicitarse la nulidad del procedimiento conforme a la legislación nacional. Esta resolución de no acreditación distingue entre carreras con observaciones subsanables, y carreras rechazadas. En las primeras se posterga la decisión por un máximo de un año, siempre que hayan sido subsanadas las deficiencias observadas. No puede reiterarse la solicitud de acreditación de carreras rechazadas y de aquellas que no hayan subsanado sus deficiencias, hasta transcurridos dos años.

La carrera con observaciones subsanables es aquella que no cumple algunos criterios, metas u objetivos, aunque cumple la mayoría de los esenciales, y presenta -en su informe de autoevaluación- un plan razonable y realista para superar las deficiencias identificadas.

La resolución de acreditación debe comunicarse a la Reunión de Ministros, y solo se prevé la información y publicidad de los dictámenes y resoluciones referidos a las carreras acreditadas.

La primera acreditación no puede exceder de cinco años, y las subsiguientes según se defina en cada caso.

A la RANA se comete sesionar por lo menos una vez al año, e implementar un procedimiento para evaluar el funcionamiento del mecanismo, a efectos de informarlo a la Reunión de Ministros.

A su vez, a la Reunión de Ministros compete convocar a la acreditación de carreras, decidir la incorporación de nuevas disciplinas al mecanismo, convocar Comisiones Consultivas y aprobar los criterios de calidad comunes para cada carrera.

I.2. LA PARTICIPACIÓN DE URUGUAY EN EL MEXA

En el marco de los lineamientos mencionados, en Uruguay se conformaron Comisiones Ad Hoc para administrar el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina³.

Se optó por la conformación de Comisiones Ad Hoc, de modo consistente con la naturaleza experimental del MEXA, difiriendo la definición acerca de qué naturaleza jurídica permanente adoptar, dentro del menú proporcionado por el marco jurídico institucional vigente, para la institución de una Agencia Nacional de Acreditación más permanente.

De todas maneras, se procuró dotar a dichas Comisiones Ad Hoc, de las cualidades requeridas, de integración académica y autonomía para la adopción de decisiones. Así surge de las resoluciones de creación respectivas, que dispusieron su funcionamiento "*con plena independencia técnica*", con integrantes propuestos por el Ministerio de Educación y Cultura, por la Universidad de la República y por el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas autorizadas.

La acreditación, que abarcó en Uruguay al cien por ciento de las carreras convocadas por la Reunión de Ministros, siguió los Criterios e Indicadores establecidos por las respectivas Comisiones Consultivas de Expertos, y se basó en el perfil profesional, objeto de estudio de la carrera y criterios de calidad definidos por el MERCOSUR. Se tomaron en cuenta la misión institucional y objetivos definidos por cada carrera presentada, y se armonizaron estos aspectos en una estructura de análisis que contempló los niveles de "*Dimensiones*", "*Componentes*", "*Criterios*", "*Indicadores*" y "*Fuentes de información*" (documentos, bases de datos, encuestas y otros).

Cada carrera postulante a la acreditación presentó su informe de marco institucional y autoevaluación (comprensiva de información diagnóstica y valoración de programas ligados a las funciones de enseñanza, investigación y extensión, recursos humanos, infraestructura para la labor académica, planes de mejora y financiamiento, entre otros aspectos).

Los informes fueron sometidos al juicio de Comités de Pares externos, integrados por personas calificadas, con antecedentes en evaluación, especialmente entrenadas y regidas por las "*Normas de conducta para los Pares Evaluadores*" aprobadas al efecto. Dichos Pares efectuaron la Visita a las instituciones, examinaron la información disponible y formularon los Informes Preliminares, tomando en cuenta los antecedentes recibidos de la institución y las observaciones realizadas durante la misma.

Las Comisiones de Acreditación remitieron dichos informes para su consideración por las instituciones, que tuvieron la oportunidad de formular sus comentarios al respecto, previo al Informe Final de los Pares, recomendando a las Comisiones la acreditación, su postergación o su denegación, según entendieron

³ La Reunión de Ministros había previsto que los países que no hubieran constituido su Agencia Nacional de Acreditación podían participar a través de Comisiones Ad Hoc.

correspondía. Finalmente, las Comisiones de Acreditación dictaron los dictámenes y resoluciones respectivos, efectuando las comunicaciones correspondientes.

Durante la tarea, se puso especial atención en que resultaran preservados los principios rectores fundamentales del mecanismo: ajuste a la legislación del país; adhesión voluntaria; respeto de la autonomía de las instituciones universitarias participantes; participación exclusiva de instituciones reconocidas en el marco de las normas nacionales; procedimiento orientado conforme a criterios y parámetros de calidad comunes, dirigido a la certificación de la calidad de la formación ofrecida con relación a estándares previamente determinados por las Comisiones Consultivas de Expertos, aplicados a todas las instituciones por igual, por encima de la identidad institucional, el tipo de gestión, el carácter confesional o laico, el tamaño de la institución, su antigüedad, y cualquier otra característica distintiva.

Intervinieron: la Universidad de la República en los tres procesos, con un total de 3 Facultades participantes y 5 de sus carreras; y 3 Universidades privadas (todas en Ingeniería): la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad ORT y la Universidad de Montevideo. Actuaron 22 Pares (8 de Argentina, 3 de Brasil, 3 de Bolivia, 1 de Paraguay y 7 de Uruguay). Se involucró a 11.309 alumnos y 2.305 docentes. El resultado fue de 5 carreras acreditadas por cinco años; y 3 carreras con postergación de la acreditación.

En Agronomía, la institución presentada fue la Universidad de la República, con la carrera de Ingeniero Agrónomo, resolviéndose su acreditación por cinco años con fecha 14 de junio de 2004 (con informe a los dos años sobre actividades realizadas).

En Ingeniería, se presentaron 4 Universidades: la Universidad de la República, la Universidad ORT, la Universidad Católica del Uruguay y la Universidad de Montevideo. La Universidad de la República lo hizo con 3 carreras (Ingeniería Eléctrica, Ingeniería Química e Ingeniería Civil), resolviéndose con fecha 31 de octubre de 2005, la acreditación por cinco años de las dos primeras, y la postergación por seis meses de la tercera. Esta última fue finalmente acreditada por cinco años por resolución de 8 de mayo de 2006. La Universidad ORT y la Universidad Católica presentaron la carrera de Ingeniería Electrónica, resolviéndose con fecha 31 de octubre de 2006, su acreditación por cinco años. La Universidad de Montevideo presentó la carrera de Ingeniería Civil, resolviéndose también con la misma fecha, la postergación de su acreditación por un año. Con fecha 13 de noviembre de 2006 se dispuso su acreditación por cinco años.

En Medicina, la institución presentada fue la Universidad de la República, con la carrera de ese nombre, resolviéndose la postergación de su acreditación por un año, con fecha 26 de diciembre de 2005. La acreditación fue dispuesta luego por cinco años, con fecha 4 de mayo de 2007.

I.3. EVALUACIÓN DEL MECANISMO

Las Comisiones Ad Hoc realizaron una actividad de evaluación global de la experiencia, a fines del año 2005, en el ámbito del Coloquio *“Balance y perspectivas de la acreditación experimental de carreras de grado universitario en el MERCOSUR”*, que contó con la presencia de más de setenta personas, entre autoridades universitarias, docentes, Pares e integrantes de los Comités de evaluación de las instituciones.

Durante la labor realizada en dicha instancia, así como en el informe formulado por las Comisiones Ad Hoc, en mayo de 2007, se señalaron algunas circunstancias que pueden anotarse como observaciones resultantes de la experiencia del MEXA:

- a) cierta disparidad en los niveles de participación así como en los informes de las distintas instituciones presentadas;
- b) insuficiencia de algunas de las autoevaluaciones realizadas, con ausencia de definiciones claras respecto a acciones necesarias para superar debilidades de la carrera;
- c) consecuente debilidad de los planes de mejoramiento formulados, no siempre razonables y realistas para abordar los problemas detectados;
- d) tiempo de duración de las Visitas (tres días), que no siempre resultó suficiente para cubrir las principales áreas relacionadas con la carrera y conocer la perspectiva de los actores principales de la misma;
- e) conveniencia de realizar un acompañamiento al Comité de Pares por parte de un integrante de la Agencia, para que la Visita se desarrolle convenientemente;
- f) mérito de las llamadas reuniones de consistencia, para homogeneizar el enfoque de los informes y la determinación de criterios comunes a la hora de juzgar situaciones similares en diferentes instituciones;
- g) pertinencia de consignar el desempeño de los Pares en un registro, como "*evaluación del evaluador*", que permita ilustrar ulteriores convocatorias;
- h) necesidad de hacer suficientemente accesibles los registros de Pares, también para una fácil obtención de sus curriculum normalizados;
- i) necesidad de definir criterios a tener en cuenta para la selección de Pares;
- j) dificultades para mantener en reserva los resultados del proceso, como consecuencia de la demora en concluir los procesos en algunos países;
- k) conveniencia de realizar una comunicación adecuada sobre el sentido y alcance del MEXA, y de precisar los procedimientos y canales para suministrar la información a través del Servicio de Información y Comunicación del MERCOSUR;
- l) excesiva extensión del tiempo que insumió la elaboración de los Componentes, Criterios e Indicadores de las Dimensiones a evaluar, que, de mantenerse para las futuras carreras, condicionaría la generalización del mecanismo;
- m) profusión de Criterios e Indicadores para realizar la autoevaluación, que han sido vistos por muchos participantes en el proceso, como excesivos en cantidad y demasiado complejos para la provisión de información;
- n) pertinencia de reconsiderar la conveniencia de realizar el informe oral de salida del Comité de Pares, en cuanto genera situaciones en que dicho Comité se ve obligado a expresar opiniones primarias o generalizaciones, ante autoridades de la carrera que no pueden realizar comentarios o preguntas;
- ñ) conveniencia de definir un número mínimo de egresados para participar en el MEXA;
- o) pertinencia de corregir errores gramaticales, de redacción y de transcripción o interpretación del Memorándum, en el Manual de Pares;
- p) conveniencia de analizar y precisar los contenidos correspondientes al "*Dictamen*" y a la "*Resolución*" de la Agencia de Acreditación;
- q) necesidad de definir más precisamente los posibles contenidos de los dictámenes, considerando que, por ejemplo, no se indica cuál es el número de criterios esenciales que deben cumplirse para una decisión de postergación o no acreditación; existen situaciones que no encuadran en las opciones de dictámenes previstas; y no se prevé cómo resolver algunos casos como aquel en el cual el plan de mejoras es válido para superar las deficiencias pero su plazo excede el máximo de un año para la postergación;
- r) heterogeneidad y fuertes elementos de diferenciación que muestran los escenarios institucionales de la educación superior en los países comprometidos con el proyecto;

s) carácter focalizado y gradual de la propuesta, excluyendo a buena parte del suministro de educación superior formalmente reconocido y habilitado;

t) problemas derivados de la compatibilización de la acreditación regional con procesos nacionales orientados a la acreditación doméstica, sobre la base de criterios e instrumentos no siempre equiparables;

u) dificultades derivadas de las restricciones financieras que, en mayor o menor medida, aquejan a todas las políticas de educación superior en la región; y

v) necesidad de capacitación para una mejor participación en el proceso.

Por otra parte, se han marcado como aspectos positivos:

a) fuerte aceptación del proceso en las universidades uruguayas, participando todas las que podían hacerlo;

b) cumplimiento por las Comisiones actuantes, de un adecuado rol articulador de las distintas actividades cumplidas;

c) apoyo de Agencias con mayor experiencia, especialmente la CNAP de Chile y la CONEAU de Argentina, tanto en aspectos de interpretación de las normas en relación con procedimientos como en la elaboración de formularios, documentos y guías de trabajo;

d) virtud de la autoevaluación, y así lo percibieron las instituciones participantes, como instrumento importante para la autorregulación y la construcción de una *“cultura de la evaluación”* de la calidad, constitutiva de la *“cultura de la planificación”*;

e) trabajo conjunto de Pares extranjeros y nacionales, exigiendo a los primeros la compenetración con una realidad diferente a la propia y permitiendo a los segundos el acceso a una perspectiva distinta;

f) relevancia de las reuniones preparatorias previas a la Visita de los Pares, en cuanto permitieron su vinculación con representantes de la Comisión y de la Carrera, y el ajuste de la compleja logística de dicha Visita;

g) importancia del papel cumplido por el Presidente del Comité de Pares, como elemento componedor entre las distintas visiones o posiciones que pueden tener los demás integrantes en la búsqueda de consensos, al margen de las funciones que le son asignadas durante la Visita;

h) adecuación, en general, de los tiempos definidos para las distintas etapas del mecanismo, viéndose retrasados en algunos países por razones ajenas al MEXA, como huelgas o cambio de autoridades; y

i) compromiso de las instituciones y autoridades ministeriales con el proceso, así como la importancia de la ampliación de la masa crítica de personas capacitadas para encarar rigurosamente los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación universitaria.

Como expresa Landinelli⁴, cabe reconocer a la experiencia *“una dinámica positiva que debería continuarse después de un detallado análisis de los instrumentos aplicados, de la incorporación de las correcciones que se consideren necesarias para su mejor funcionamiento y de la adopción de los debidos resguardos jurídicos para su permanencia y proyección de futuro”*.

En definitiva el MEXA se ha mostrado como una herramienta razonablemente idónea para colaborar con los esfuerzos compartidos de armonización y superación académica de las universidades en el MERCOSUR.

⁴ Landinelli, Jorge – Sentido y alcances de la acreditación de carreras de grado universitario en el MERCOSUR, en Presentaciones y aportes del Coloquio Balance y perspectivas de la acreditación experimental de carreras de grado universitario en el MERCOSUR, noviembre de 2005.

En los países que no contaban con herramientas orientadas a la acreditación, el impacto ha sido provechoso, incidiendo en un impulso a las políticas de aseguramiento de la calidad de las carreras de grado universitario.

La idea de calidad que ha informado la elaboración y aplicación del mecanismo experimental tiene un sentido constructivo de capacidades y habilidades que permitan a las personas actuar en un mundo cambiante.

Como señala Landinelli, se trata de una *“herramienta hábil para el logro de importantes beneficios compartidos entre las Universidades y vinculados a las demandas del desarrollo regional”*, orientada al mejoramiento sistemático de la calidad de la educación superior, la promoción de procesos de autorregulación confiable, el otorgamiento de garantías públicas sobre la validez de las titulaciones, el establecimiento de pautas para la comparabilidad de la oferta educativa en la región, y la testificación de la credibilidad de los saberes, a efectos de favorecer los procesos de movilidad académica y profesional internacional.

II. EL SISTEMA ARCU- SUR

En la XXX Reunión de Ministros de Educación, realizada el 2 junio de 2006 en Buenos Aires, Argentina, se encomienda a la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRC-ES), la presentación de un plan que permita la adopción de un mecanismo de acreditación definitivo de cursos de graduación universitaria, con base en las experiencias del MEXA.

Posteriormente, en la XXXI Reunión de Ministros de Educación, realizada el 24 de noviembre de 2006 en Belo Horizonte, Brasil, se realiza una evaluación positiva de la experiencia del MEXA.

Con fecha 9 de noviembre de 2007, se suscribe en la ciudad de Montevideo, Uruguay, el Memorándum de Entendimiento sobre la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las Respectivas Titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados. En los Considerandos del documento se señala que un sistema de acreditación de la calidad académica de las carreras facilitará la movilidad de las personas entre los países y servirá de apoyo a mecanismos regionales de reconocimiento de títulos o diplomas universitarios, destacando su pertinencia y relevancia para asegurar el conocimiento recíproco, la movilidad y la cooperación solidaria entre las comunidades académico-profesionales de los países, así como para desarrollar la cultura de la evaluación como factor propulsor de calidad de la educación superior en la región.

Se acuerda denominar a este sistema de acreditación regional, Sistema ARCU-SUR, y se dispone que el mismo respetará las legislaciones de cada país y la autonomía de las instituciones universitarias, considerando las carreras de grado que cuenten con reconocimiento oficial y con egresados. El Sistema dará garantía pública en la región, del nivel académico y científico de los cursos.

La determinación de las titulaciones alcanzadas considerará particularmente aquellas que requieran grado como condición para el ejercicio profesional.

La acreditación se realizará de acuerdo al perfil del egresado y los criterios regionales de calidad elaborados por Comisiones Consultivas por titulación, con la coordinación de la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) y aprobación de la CRC-ES.

El proceso de acreditación será continuo, con convocatorias periódicas coordinadas por la RANA, y comprenderá una autoevaluación, una evaluación externa

por comités de Pares, y una resolución de acreditación por la Agencia Nacional de Acreditación. La participación en esas convocatorias será voluntaria y podrán solicitarla las instituciones oficialmente reconocidas y habilitadas en el país de origen para otorgar los títulos respectivos. La acreditación tendrá plazo de seis años.

La Agencia Nacional de Acreditación es, a los efectos del Memorándum, la entidad designada por el Estado respectivo ante la Reunión de Ministros, la cual es responsable de los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior. El documento exige que la Agencia cumpla con los siguientes requisitos:

- a) que sea una institución de derecho público reconocida de acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales vigentes en el país de origen;
- b) que sea dirigida por un órgano colegiado;
- c) que se dé garantía de su autonomía e imparcialidad, siendo integrada por miembros y personal idóneos y contando con procedimientos adecuados a las buenas prácticas internacionales.

El Memorándum establece las siguientes pautas operacionales para la acreditación:

a) La solicitud de acreditación se presentará por la institución ante la Agencia Nacional.

b) La evaluación comprenderá a la carrera integralmente (procesos y resultados), contemplando contexto institucional, proyecto académico, recursos humanos e infraestructura.

c) La acreditación requerirá un proceso de autoevaluación participativo, recopilación de información, construcción comunitaria de juicios y conclusiones sobre la satisfacción del perfil del egresado y los criterios de calidad, todo ello presentado en un informe de autoevaluación.

d) Se requerirá el dictamen de Comité de Pares, que deberá fundamentarse en el perfil del egresado y criterios de calidad fijados.

e) Los Comités estarán constituidos al menos por tres personas, a partir de un banco único de expertos administrado por la RANA, y serán designados por la Agencia Nacional, debiendo incluir al menos dos representantes de distintos Estados diferentes del país al que pertenece la carrera.

f) Cada Agencia Nacional otorgará o denegará la acreditación, en base a documentos del perfil del egresado, criterios regionales de calidad, informe de autoevaluación, dictamen del Comité de Pares y procedimiento de la propia Agencia, pudiendo considerar antecedentes de otros procesos.

g) La resolución que deniegue la acreditación no será recurrible en el nivel regional, y la que la otorgue podrá ser impugnada por manifiesto incumplimiento de los procedimientos o en consideración del perfil del egresado o los criterios de calidad, por quien tenga interés legítimo, correspondiendo a la Reunión de Ministros resolver la cuestión sobre la base de dictamen emitido por una Comisión de Expertos.

h) La RANA y la CRC-ES tendrán al menos dos reuniones ordinarias por año.

i) La acreditación será registrada por la RANA y publicada por el CRC-ES. La información y publicidad deberá referir solamente a las carreras acreditadas.

j) La acreditación producirá efectos desde el año académico en que se dé a publicidad por la instancia pertinente.

k) La información sobre las carreras acreditadas estará a cargo de un registro regional.

l) El Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo suministrará información sobre las Agencias Nacionales de Acreditación, criterios de acreditación y carreras acreditadas.

m) Las convocatorias para la acreditación deberán ser periódicas, no excediendo el plazo máximo de seis años para cada titulación.

n) La acreditación continúa vigente hasta una nueva resolución, siempre que se haya acudido a la convocatoria correspondiente. Cuando una institución no se presente a esa convocatoria la RANA hará constar la caducidad en el registro y en el Sistema de Información y Comunicación.

ñ) La RANA será responsable de implementar, seguir y evaluar el Sistema.

En cuanto a los alcances y efectos de la acreditación, se prevé el reconocimiento mutuo de la calidad académica de los títulos o diplomas de grado otorgados por instituciones universitarias cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme al Sistema.

A su vez, se aclara que el reconocimiento de la calidad académica de los títulos no confiere de por sí, derecho al ejercicio de la profesión en los demás países.

Por otra parte, esta acreditación será impulsada por los Estados como criterio común para facilitar el reconocimiento mutuo de títulos o diplomas de grado universitario para el ejercicio profesional, en convenios, tratados o acuerdos multilaterales, regionales o subregionales que se negocien o renegocien. También se tomará en cuenta como criterio para articular con programas regionales de cooperación, vinculación, fomento, subsidio, movilidad, entre otros, que beneficien a los sistemas de educación superior en su conjunto.

Las acreditaciones otorgadas por el MEXA reafirman su plena validez a los efectos del Sistema ARCU-SUR, y los programas regionales de acreditación que la RANA establezca contemplarán su articulación con el MEXA, reconociendo a las carreras acreditadas en su marco, oportunidades de acreditación continua a través de próximas convocatorias.

En Uruguay, por Decreto N° 251/008 de 19 de mayo de 2008, el Poder Ejecutivo crea una Comisión Ad Hoc de Acreditación para administrar el Sistema ARCU-SUR, disponiendo su plena independencia técnica en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, y su funcionamiento hasta la creación de una agencia de acreditación en el país (artículo 1°). Esta Comisión representa al Uruguay ante la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación y demás instancias del Mercosur Educativo (artículo 8°).

De esta forma, se sustituye la estrategia de constitución de Comisiones Ad Hoc para cada carrera, por la de creación de una única Comisión para todo el proceso, aunque con la posibilidad de integración de hasta dos especialistas en carácter de asesores para cada una de las carreras y titulaciones que sean consideradas en la acreditación regional, uno por la Universidad de la República y otro por las Universidades privadas, designados por el Ministro de Educación y Cultura a propuesta de las instituciones y a requerimiento de la Comisión Ad Hoc (artículo 4°).

La Comisión se compone de cinco miembros titulares con sus alternos, dos por el Ministerio de Educación y Cultura, dos por la Universidad de la República y uno por el Consejo de Rectores de las Universidades privadas, designados por el Ministro a propuesta de las instituciones mencionadas (artículo 3°). Estos miembros y los especialistas por carrera se desempeñan en forma honoraria y con independencia de sus funciones y cometidos incluso respecto de las instituciones que los proponen. Actúan bajo su responsabilidad personal y deben fundar sus votos y dictámenes, *“según su leal saber y entender, en razones objetivas de carácter científico y académico, de conformidad con las estipulaciones fijadas en el Sistema ARCU-SUR y en la normativa nacional vigente.”* Asimismo deben inhibirse en caso de entender que su imparcialidad puede verse afectada, y guardar la debida reserva de la información a que acceden y de los procedimientos en que participan (artículo 7°).

Sus integrantes, expresa la norma, deben reunir requisitos de grado equivalente o superior al de las carreras sometidas a evaluación, acreditar experiencia en enseñanza

e investigación del más alto nivel académico en una institución reconocida en la educación superior, y poseer experiencia en los procesos regionales de acreditación así como en evaluación y gestión académicas (artículo 5º).

Los procedimientos a aplicar son los regionales definidos en los documentos para todos los países participantes del proceso de acreditación (artículo 6º).

III. LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA DE ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN URUGUAY

III.1. ANTECEDENTES

La implementación de un mecanismo para la evaluación y acreditación se encuentra incluida entre los Objetivos del Ministerio de Educación y Cultura⁵ para el quinquenio 2005 - 2009. Con vistas a dicho objetivo, el Ministerio plantea la iniciativa para la creación del Sistema Nacional de Acreditación y Promoción de la Calidad de la Educación Superior en Uruguay, que resulta recogida en el artículo 28 de la Ley N° 18.046 de 24 de octubre de 2006.

A su vez, a los mismos efectos, se solicita a la CONEAU el dictado de un curso de actualización y capacitación para actores de los procesos de acreditación, en la ciudad de Montevideo, el que se concreta en octubre de 2007; en el mismo año, se realizan también en Montevideo, el Seminario y Asamblea General de RIACES, así como un curso de evaluación y acreditación de esta misma institución.

En diciembre de 2006, el Ministerio de Educación y Cultura recibe el informe de la consultoría contratada con los Dres. Raúl Atria y Juan Carlos Pugliese, orientada a la identificación de posibilidades y dificultades para constituir una agencia nacional de acreditación en Uruguay.

Los consultores analizan el rol del Ministerio, fundamentalmente en relación con la determinación de las grandes orientaciones estratégicas de la educación superior; el impulso del desarrollo de un sistema de educación nacional que promueva la integración social y la igualdad de oportunidades, con una educación superior que sea instrumento para la equidad social, en especial en su dimensión territorial en lo que respecta a la descentralización de las ofertas respectivas; la tarea de organizar un sistema nacional de educación con pertinencia social y papel clave en el modelo de desarrollo nacional, con coordinación de los diferentes agentes involucrados en la educación superior; la adopción de políticas y el desarrollo de los instrumentos de evaluación apropiados para asegurar la calidad de los procesos y resultados de dicha educación superior; así como el desarrollo de sistemas y procesos que aseguren la transparencia, confiabilidad y accesibilidad de la información pública acerca de los programas que componen la oferta respectiva.

El informe pone el acento en que el aseguramiento de la calidad en la educación superior es un factor dentro de un marco regulatorio que ordena los distintos roles, funciones, niveles, agentes, procesos y productos del sistema, y en que la instalación de una entidad pública que ponga en práctica procesos de evaluación y mejoramiento continuo de la calidad constituye un elemento fundamental para la efectividad de dicho marco. A continuación formula orientaciones, tomando a modo de ilustración, el

⁵ El Ministerio se incorpora a RIACES en 2003.

protocolo adoptado por la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (INQAAHE).⁶

A partir de ese mes de diciembre de 2006 y hasta abril de 2008, se reunió, conformado por el Ministerio de Educación y Cultura, un Grupo de Trabajo al que se encargó el establecimiento de criterios para la creación de una Agencia de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior en Uruguay. El Grupo de Trabajo, compuesto por 14 integrantes, incluyó a personas con experiencia en los procesos de acreditación y reconocimiento institucional cumplidos en Uruguay, vinculadas por tanto al Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada y a las Comisiones Ad Hoc constituidas para la acreditación de carreras en el MERCOSUR educativo. Se trata de personas pertenecientes al ámbito universitario, tanto público como privado, aunque no se solicitó la representación de sus instituciones de origen.

La iniciativa del Ministerio -considerando el desarrollo de la educación superior y terciaria privada en los últimos doce años, la pertinencia de adecuar el marco reglamentario que regula su funcionamiento, la aprobación del mecanismo permanente de acreditación de carreras de grado en el MERCOSUR educativo, y la existencia de propuestas educativas de carácter universitario públicas no atendidas adecuadamente por la normativa vigente (caso de la formación docente o las licenciaturas de organismos públicos no dependientes de entes autónomos de enseñanza)- se dirige a la creación de una Agencia que promueva la calidad de la educación superior y asuma la administración de los procesos nacionales y regionales respectivos.

El Grupo de Trabajo tomó como antecedentes, entre otros, los marcos normativos y experiencias nacionales e internacionales en la materia, los informes de la mencionada consultoría de los Dres. Atria y Pugliese, el Glosario de la Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), el Código de Buenas Prácticas y los Estándares y Lineamientos de la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior ("*European Association for Quality Assurance in Higher Education*" - ENQUA).

Los principales resultados de las reuniones realizadas han sido recogidos en un documento, cuyas ideas centrales serán incorporadas en el anteproyecto de ley de creación de la Agencia aludida, el que será oportunamente sometido a consideración de la Universidad de la República, de las instituciones privadas de educación superior, de la ANEP, y de otras instituciones públicas que desarrollan educación terciaria, en forma previa a su remisión al Poder Legislativo. Dicho documento da cuenta del "*clima de diálogo constructivo*" que caracterizó la tarea cumplida en el Grupo de Trabajo, de los acuerdos y matices de opinión, así como de la imposibilidad de profundizar en todos los temas abordados, muchos de los cuales serán definidos en las instancias reglamentarias de la ley.

También se realizó, el 27 de marzo de 2008, con participación de especialistas nacionales e internacionales, un taller de análisis de perspectivas sobre el propósito y alcance de un sistema nacional de acreditación y promoción de la calidad de la educación superior en Uruguay.

⁶ La principal dificultad identificada por esta consultoría es "*la diferencia clara entre las competencias de la Universidad de la República sobre la educación superior pública, normadas en la Constitución y la ley y las funciones que el Decreto N° 308/995 atribuye al Ministerio de Educación y Cultura que se aplican a las instituciones privadas.*"

III.2. CRITERIOS ORIENTADORES

Se estima que la ley⁷ que regule lo relativo a la creación de una Agencia para la evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior en Uruguay no puede constituirse en un obstáculo para la innovación y la necesaria adaptación a los cambios en el área del conocimiento y la enseñanza. En consecuencia, debe tener la característica de una *“ley cuadro o marco”*, instrumento legislativo que define los aspectos fundamentales o de *“reserva de ley”*⁸, dejando el resto a la reglamentación.⁹

Por las mismas razones es conveniente evitar en ella, definiciones que tiendan a atribuir contenidos y alcances rígidos a los conceptos utilizados. Este objetivo debe compatibilizarse, sin embargo, con los mínimos de precisión imprescindibles, máxime cuando la redacción resulta de una negociación entre representantes de intereses diversos, que reclaman algunas certezas y garantías.

Tal es el caso, por ejemplo, de la cuestión vinculada al alcance a dar a la noción de universidad, en el contexto de la regulación. En algunos países, como Brasil y Chile, se admite la existencia de universidades únicamente docentes. En el Grupo de Trabajo, en cambio, se ha optado por reservar la denominación de universidad para las *“instituciones terciarias cuya misión principal será la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores, que realizan actividades de enseñanza, investigación y extensión en una variedad suficientemente amplia de áreas de conocimiento no afines, con representación de los diferentes espacios del conocimiento humano, estructuradas en Facultades, Departamentos o Unidades Académicas, con infraestructura adecuada. Sólo se tendrán en cuenta, a tales efectos, aquellas áreas de conocimiento en que se dicte al menos una carrera de grado reconocida. Será competencia de la Agencia establecer las áreas tomando como referencia, por ejemplo la clasificación internacional Clasificación Internacional Normalizada en Educación (CINE) de UNESCO, de manera de asegurar la más amplia gama en la generación del conocimiento.”*¹⁰ En este sentido, como puede advertirse, el Grupo de Trabajo propone la introducción de ajustes a la noción recogida en la normativa reglamentaria del Decreto-ley N° 15.661.

También resulta pertinente eludir criterios excesivamente formales y descartar los puramente cuantitativos.

Como corresponde, la propuesta se construye a partir de la consagración constitucional de la libertad de enseñanza, así como de la autonomía de la Enseñanza Pública en los niveles que determina el artículo 202 de la Carta, y la especialización.

Una primera definición es la de si se tratará de una Agencia únicamente acreditadora, o se le asignarán también cometidos de regulación. En este punto el Grupo de Trabajo ha optado por la segunda alternativa, considerando conveniente que la Agencia se encargue de los procedimientos de acreditación nacional e internacional, pero que también asuma los cometidos vinculados a la autorización de instituciones y reconocimiento de sus carreras, cumplidos por el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, así como potestad para dictar las normas técnicas respectivas. Dicha

⁷ Se entendió conveniente por el Grupo de Trabajo que la Agencia fuera creada por ley, estableciéndose en ella los principios generales y objetivos que deben presidir su actuación, así como su estructura, integración y competencia.

⁸ Se entiende por *“reserva de ley”*, aquella regulación que la Constitución comete exclusivamente a la ley y que, en consecuencia, no puede ser asumida por actos jurídicos de rango inferior.

⁹ La nueva normativa deberá evitar toda *“contaminación legislativa”*, esto es, deberá contemplar la necesidad de racionalidad, que permita la eliminación de las llamadas *“escorias”* (normas derogadas). Vid sobre este tema: Martino, A. – La contaminación legislativa, en *“Anuario de sociología y psicología jurídicas”*, Barcelona, 1977.

¹⁰ No se prevé, en cambio, variar los conceptos de instituto universitario y terciario vigentes.

alternativa encuentra fundamento en razones de economía de recursos, y en el mérito de trabajar con un sentido de continuidad o secuencia entre autorizaciones y reconocimientos iniciales, y seguimiento, sin perjuicio de la especialización correspondiente por la vía de la creación de reparticiones separadas dentro de la misma Agencia.¹¹

La propuesta del Grupo de Trabajo se inclina, a su vez, hacia la naturaleza voluntaria de la acreditación, como instrumento al que puedan optar instituciones tanto públicas como privadas, y apostando a la gradual construcción de una cultura de la calidad en el país.

Otra definición es la de si, en el área de la acreditación, se optará por considerar las carreras o las instituciones. En el Grupo de Trabajo se ha optado por considerar ambas. También se ha entendido que el mecanismo debe procurar tanto el aseguramiento como la promoción de la calidad de la educación superior, tal como lo marca la tendencia actual en la materia. En esa senda se buscará incentivar la capacidad de autorregulación de las instituciones y la mejora continua.

Por otra parte, se ha considerado relevante el papel de la Agencia en relación con la rendición de cuentas a la sociedad y la garantía a los ciudadanos sobre la calidad de la oferta educativa tanto nacional como internacional, por la vía de asignarle tareas vinculadas a la información sobre los procesos a su cargo y sus resultados.

A efectos de lograr un auténtico liderazgo de la Agencia, también corresponde señalar la importancia de su independencia y autonomía técnica respecto del ámbito político y de las instituciones, el prestigio reconocido y profesionalismo de sus miembros y equipos técnicos, su capacitación, la calidad de los procesos y materiales que produzca, la transparencia de la información que maneje, y su proyección en el escenario internacional. Otro aspecto importante, en cuanto constituye sustento para los mencionados, es el de que la misma cuente con recursos suficientes.

El documento emanado del Grupo de Trabajo plantea que los procesos nacionales de acreditación deben estar en sintonía con los principios de buenas prácticas que internacionalmente orientan dicha actividad.

III.3. COMETIDOS DE LA AGENCIA

El documento del Grupo de Trabajo concibe, entonces, una Agencia con cometidos de regulación, promoción y aseguramiento de la calidad de la educación superior, asignando, a su vez, un rol importante a la autorregulación de las instituciones.

Se prevé que su competencia incluya procesos de carácter nacional, como:

- a) la autorización a instituciones privadas, para funcionar como universidad o instituto universitario y el reconocimiento de nivel académico de institutos terciarios de educación privada, sean nacionales o extranjeros, y actúen en modalidad presencial o a distancia;
- b) el reconocimiento de nivel académico de sus carreras y títulos;
- c) el reconocimiento de nivel académico de carreras y títulos de nivel universitario, de instituciones públicas de educación superior, no autónomas;
- d) el seguimiento posterior de proyectos institucionales y planes de desarrollo;

¹¹ Un argumento adicional puede ser el de que no es previsible la proliferación de instituciones privadas en Uruguay. En todo caso, si es previsible que se presenten nuevas carreras, por lo que resulta conveniente, trabajar con el concepto de “*área disciplinaria*” como espacio de trabajo conjunto que permite la interdisciplinariedad y el uso compartido de recursos. Con este enfoque, un área acreditada quedaría legitimada para realizar cambios de carreras, por ejemplo.

e) la acreditación nacional de carreras y títulos de las instituciones universitarias privadas, en las dimensiones institucional, de áreas de postgrado y de carreras de grado y postgrado; y

f) la evaluación externa de calidad de propuestas educativas que puedan solicitar instituciones públicas y privadas de enseñanza terciaria y superior.

La acreditación incluirá instancias de autoevaluación y evaluación externa convergentes con las utilizadas a nivel internacional.

También se considera que incluya procesos de carácter internacional, entre los que se encuentran los de acreditación de carreras y títulos de instituciones universitarias públicas y privadas, para el MERCOSUR educativo, que se prevé tengan validez también nacional.

Por otra parte, se prevé asignarle tareas en relación con la información sobre la calidad de la educación superior, como instrumento de rendición de cuentas a la sociedad.

A su vez, la Agencia será la entidad que represente al país en las redes y reuniones internacionales de agencias de la misma naturaleza.

Como puede advertirse, asumirá competencia que, en el régimen vigente, se reparte entre el Ministerio de Educación y Cultura¹², el Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada, y la Comisión Ad Hoc para la Acreditación regional de carreras de grado, además de algunos nuevos cometidos.

En algunos casos se prevé que su competencia sea consultiva, pronunciándose a través de dictámenes, incluso preceptivos¹³ (autorización a instituciones privadas para funcionar como universidad o instituto universitario y reconocimiento de nivel académico de institutos terciarios), mientras en otros casos se prevé asignarle competencia reglamentaria y resolutive (reconocimiento de nivel académico de carreras y títulos de las instituciones privadas mencionadas y de instituciones públicas no autónomas, y acreditación). Según el principio de paralelismo de las formas tendrá competencia en la revocación de las autorizaciones y reconocimientos.

A su vez, los procesos de autorización y reconocimiento se prevén como obligatorios, en tanto que los de evaluación y acreditación se prevén como voluntarios.

A los efectos de su competencia de seguimiento se prevé que pueda requerir la presentación de informes periódicos así como la visita de evaluadores.

III.4. NATURALEZA JURÍDICA DE LA AGENCIA

La Constitución de la República prevé, como personas jurídicas de Derecho público estatales¹⁴, al Estado (como "*Persona Pública Mayor*"¹⁵ cuyos órganos¹⁶ son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, además de los tres órganos de contralor: Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Corte

12 Quedarán a cargo del Ministerio el reconocimiento de personería jurídica y el registro de títulos de instituciones privadas.

13 En el caso en que se entienda que no procede la autorización se prevé que el dictamen sea incluso vinculante.

14 Esto es, sujetos de derecho, titulares de derechos y obligaciones, regidas por Derecho público e integrando el Estado como organización jurídica de la colectividad.

15 Se le denomina "*Persona Pública Mayor*" por oposición a las personas estatales menores: Gobierno Departamental, Ente Autónomo y Servicio Descentralizado.

16 Un órgano es una unidad jurídica y técnica a través de la cual la persona jurídica expresa su voluntad.

Electoral), a los Gobiernos Departamentales, a los Entes Autónomos y a los Servicios Descentralizados.¹⁷

Adicionalmente, el ordenamiento legal uruguayo recoge la figura de la “*Persona Pública No Estatal*”.

La ley podría optar, entonces, para la naturaleza jurídica a dar a la Agencia, por una de las alternativas mencionadas: órgano dentro de la Persona Pública Mayor Estado, Ente Autónomo, Servicio Descentralizado o Persona Pública No Estatal.¹⁸

La creación de un órgano dentro de la Persona Pública Mayor, de características similares en cuanto a su autonomía institucional, al Tribunal de Cuentas, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o a la Corte Electoral, requeriría previsión constitucional, por lo que, sin una reforma de la Carta, no podría ser objeto de la ley proyectada.

Otra alternativa, dentro de la Persona Pública Mayor Estado, sería la de “*órgano desconcentrado*” del Poder Ejecutivo.

La “*desconcentración no privativa*” implica la atribución a un subordinado, de la potestad de dictar actos administrativos principales, o sea de decidir una determinada cuestión por actos imputables al sistema a que ese órgano pertenece, sin privar al jerarca de dicha potestad.

La “*desconcentración privativa*”, en cambio, se caracteriza por un descenso de poderes de administración muy limitado, en favor de un órgano subordinado que los ejerce como competencia propia, privativa, en una determinada materia. Fuera de la materia desconcentrada la jerarquía es total; en esa materia, en cambio, se ven limitados los poderes del jerarca, el que no puede avocar.¹⁹

Por otra parte, la posibilidad doctrinaria de existencia de la categoría conceptual “*Persona Pública No Estatal*” -esto es, persona jurídica regida por disposiciones de Derecho público pero que no integra el Estado como organización jurídica de la colectividad- fue afirmada por Enrique Sayagués Laso en el trabajo “*Criterio de distinción entre las personas jurídicas públicas y privadas*”²⁰ y en su Tratado de Derecho Administrativo.

La Constitución de la República no alude expresamente a las Personas Públicas No Estatales, habiéndose discutido la posibilidad constitucional de la figura. Al respecto entiende Cassinelli²¹ que, dado que la Carta no prohíbe la existencia de personas fuera del Estado con una regulación de Derecho público, tal existencia es posible siempre que por esa vía no se obvien o eludan garantías constitucionales.

Agrega el autor que la categoría podría considerarse comprendida en la expresión utilizada por el artículo 191 de la Constitución: “*administraciones autónomas con patrimonio propio cualquiera sea su naturaleza jurídica*”.

¹⁷ Vid artículo 24 de la Carta.

¹⁸ El Grupo de Trabajo no consideró conveniente dar a la Agencia la naturaleza jurídica de Ente Autónomo o Servicio Descentralizado, debido a la fuerte influencia del poder político en las designaciones de sus integrantes, que es tradicional en nuestro país. Tampoco consideró conveniente atribuirle el carácter de órgano centralizado sin desconcentración, porque tal naturaleza jurídica sería completamente incompatible con el mínimo de independencia con que se desea dotarla.

¹⁹ La avocación es la potestad de conocer y decidir una cuestión que se encuentra a consideración del subordinado.

²⁰ En “*Revista de Derecho Público y Privado*”, Año VIII, N° 83, Mont., 1945.

²¹ Cassinelli, Horacio – Las personas públicas no estatales y la Constitución, en “*Revista de Derecho Público*”, N° 1, Mont., 1992.

A partir de la elaboración teórica formulada por Sayagués, la doctrina tradicional²² ha definido a las Personas Públicas No Estatales en función de los siguientes caracteres:

- a) creación por ley;
- b) régimen jurídico de Derecho público;
- c) atribución de cometidos públicos o de interés público;
- d) existencia de aspectos coactivos en la organización (afiliación, contribución o integración obligatorias);
- e) dirección con participación mixta (estatal y de los interesados);
- f) control estatal más intenso;
- g) singularidad en su régimen patrimonial, presupuestal y financiero;
- h) aplicación del Derecho laboral a sus empleados;
- i) impugnación de sus actos, que no son actos administrativos, mediante un recurso interno y una impugnación jurisdiccional ante un Tribunal de Apelaciones del Poder Judicial;
- j) existencia de privilegios y exenciones en su beneficio.

Luego de un análisis de la evolución del régimen jurídico aplicable a las Personas Públicas No Estatales, Cagnoni²³ concluye que han ido perdiendo algunas de estas características. Han entrado en crisis elementos como la afiliación obligatoria o la participación directa de los interesados en la dirección, y se mantienen otros como el acto unilateral de creación estatal, el control del Estado, los privilegios y exenciones, y el fin de Derecho público.

Se observa una tendencia a la transformación de organismos estatales en Personas Públicas No Estatales, a la inversa de lo que ocurría con las primeras de éstas, en que lo determinante era el impulso gremial; y se ha dado a muchas de las nuevas Personas Públicas No Estatales, participación en el cometido estatal de regulación y fomento de la actividad privada. Tal es el caso del Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios.

En el documento del Grupo de Trabajo se proponen como alternativas la de órgano desconcentrado privativamente y la de Persona Pública No Estatal. Se señala como principal debilidad de la alternativa de órgano desconcentrado, su sometimiento a jerarquía del Poder Ejecutivo

La opción por la forma jurídica de Persona Pública No Estatal se considera más adecuada en virtud de su mayor independencia y por su régimen jurídico más ágil, por ejemplo en lo referente a manejo de fondos, en especial considerando las necesidades de flexibilidad vinculadas a aspectos como el de la contratación de evaluadores externos.

III.5. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

El documento del Grupo de Trabajo prevé una estructura organizativa que incluye un Consejo Directivo, una Secretaría General y Secretarías Técnicas, facultándose a la Agencia a contratar personal técnico para cumplir las tareas que se le asignan.

²² Vid. Cajarville, Juan Pablo, Sobre Reforma del Estado y Derecho Administrativo, Personas Públicas No Estatales, “*Cuadernos de Derecho Público*”, N° 5, Editorial Universidad

²³ Cagnoni, Anibal - Evolución del régimen jurídico de las personas públicas no estatales, en “*Revista de Derecho Público*” N° 1, Mont., 1992.

Para la conformación del órgano jerarca de la Agencia (que no se integraría con más de ocho miembros, designados por el Poder Ejecutivo en acuerdo, con mandato de tres años renovable por una única vez), el documento toma un criterio según el cual:

a) ninguna de las instituciones proponentes (Ministerio de educación y Cultura, Universidad de la República, Administración Nacional de Educación Pública e instituciones universitarias privadas) proponga la mayoría absoluta de los integrantes;

b) la Universidad de la República proponga un mayor número de integrantes (dado su peso relativo en el sector y considerando el precedente del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada);

c) el número de integrantes propuesto por las instituciones privadas no sea menor que el del Ministerio;

d) la Administración Nacional de Educación Pública proponga un integrante.

Se prevé que los integrantes posean antecedentes personales, profesionales y conocimiento en la materia, que aseguren su independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en su desempeño. También se prevé que no puedan ocupar cargos en órganos de máxima dirección o gobierno de instituciones universitarias públicas o privadas, simultáneamente con su mandato.

El Consejo Directivo adoptaría decisión por mayoría, y el Presidente, elegido por el propio Consejo de entre sus integrantes, tendría doble voto en caso de empate.

El documento prevé que las secretarías general y técnicas sean designadas por el Consejo Directivo previo concurso.

La propuesta considera que los integrantes del Consejo Directivo no actúen como representantes de las instituciones proponentes, a fin de dar garantía externa, asegurando su independencia de juicio, su autonomía técnica respecto del poder político y del de las instituciones²⁴, la transparencia y confiabilidad de sus criterios y procedimientos. A tales efectos también es importante prever que no puedan ser cesados durante el mandato, salvo por causales fundadas, ni cesen a requerimiento de la institución proponente.

El documento también tiene previsiones en relación con la designación de Pares evaluadores y los criterios de financiación de la Agencia, estableciendo que el costo de los procesos de autorización, reconocimiento y acreditación sean de cargo de las instituciones que a ellos se sometan.

²⁴ El aspecto de la autonomía respecto del gobierno y las instituciones ha sido un criterio especialmente considerado en los procesos de acreditación de agencias acreditadoras en Europa.