

LA REVALIDACIÓN DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR

Marcela MOLINA¹

RESUMEN

En la moderna perspectiva de la educación superior, la movilidad de docentes, científicos y alumnos ha adquirido especial relevancia para la transferencia del saber. Para ello, es indispensable establecer un régimen de convalidación de títulos universitarios que sea ágil y expedito, suprimiendo formalidades innecesarias sin perder de vista la necesidad de garantizar la calidad de la educación que debe ser evaluada según parámetros objetivos. El presente trabajo es el resultado de un estudio de derecho comparado sobre los regímenes de revalidación de títulos en los estados parte del MERCOSUR, profundizando el régimen disperso y complejo vigente en la República Argentina y analizando las particularidades de las normas comunitarias sobre educación superior a los fines de individualizar vacíos normativos, vaguedades o conflictos que resultan de su aplicación.

Palabras clave: revalidación- título grado universitario-movilidad académica

ABSTRACT

In the modern perspective of higher education, the mobility of teachers, scientists and students has special importance for the transfer of knowledge. That's why, is essential to establish an efficient system of recognition of university degrees, and remove unnecessary requirements while ensuring the quality of education according to objective standards. This paper is the result of a study of comparative law regarding the recognition of university degrees of member States of Mercosur. I have studied especially Argentine law. Also the Mercosur higher education rules and Agreements on recognition of academic degrees. I intend to identify defects and ambiguities that could cause to conflicts of law.

Key words: validation-university degree- academic and scientific mobility

¹ Universidad Nacional de Cuyo, aletrada@uncu.edu.ar.

Introducción

En las últimas dos décadas, la educación superior ha iniciado un proceso de internacionalización y regionalización que se manifiesta como una creciente interrelación cultural, académica y científica, a los fines de la transferencia del saber¹. Estos procesos incluyen actividades realizadas por dos o más instituciones universitarias a través de múltiples modalidades, ya sea asociación (creación de organizaciones interestaduales de estudio o investigación), colaboración (proyectos conjuntos de investigación, creación de redes de especialistas), intercambio de docentes, científicos y alumnos. La cooperación internacional tiene por fin la interrelación permanente de docentes y científicos para el mejoramiento de la educación superior según parámetros de calidad homogéneos, la transferencia de conocimiento y aprovechamiento de experiencias recíprocas. La cooperación de los estados adquiere particular trascendencia en un proceso de integración regional, en tanto genera una comunidad jurídica; un derecho común para los estados partes con diversos fines, como es la libre circulación de bienes, servicios y personas (entre ellos, la circulación de profesionales, científicos, docentes y alumnos universitarios).

En el contexto de estos procesos de internacionalización y regionalización, distintos documentos internacionales han fijado metas y planes de acción para los próximos años, resaltando la importancia de la movilidad académica y científica y la evaluación de la calidad. Entre ellos, la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI y

el Marco de Acción Prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior² aprobado por la I Conferencia Mundial sobre Educación Superior de París³; también, el Espacio Común de Educación Superior ALCUE/UEALC avalado por jefes de estado de la Unión Europea, América Latina y el Caribe⁴. En América Latina, la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno asume el compromiso de crear un espacio iberoamericano de conocimiento⁵, valorado y reconsiderado en posteriores cumbres de jefes de estado⁶ y en otros encuentros internacionales como la IV Conferencia Iberoamericana de Educación Superior que tuvo lugar en Chile⁷ y la XXII Conferencia de Salamanca (España)⁸.

Todos los acuerdos y protocolos específicos en materia de educación y cultura suscritos por los estados miembros del MERCOSUR y las decisiones y resoluciones de los órganos comunitarios en esta materia, coinciden en destacar que la educación cumple un papel fundamental en el proceso de

² Esta declaración fija como plan de acción con un horizonte a 2015: “el conocimiento mutuo y la comparabilidad para el reconocimiento de estudios, títulos y competencias; la movilidad de estudiantes y profesores, el trabajo en redes de cooperación e intercambio entre instituciones para el avance científico, tecnológico y cultural, la garantía de calidad, la visibilidad del proceso de construcción del espacio y la definición de fuentes de financiamiento claras para el desarrollo de programas”.

³ Conferencia desarrollada entre el 5 al 9/10/1998 en la sede de la UNESCO, París. Disponible en www.unesco.org.

⁴ Originado a partir de la Conferencia de Río de Janeiro del 29/06/1999. Los principales objetivos y metas se acordaron en la Conferencia de Ministros de Educación Superior que tuvo lugar en París el 2 y 3/11/2000. Disponible en www.alcuet.net.

⁵ Los jefes de estados asumen el compromiso de “avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) conducente a la transformación de la educación superior y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación”, Cumbre celebrada en Salamanca en octubre de 2005. En noviembre de 2003 se firmó el convenio constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana y el estatuto fue aprobado en la Cumbre de San José en noviembre de 2004. Disponible en www.segib.org.

⁶ Se resaltó los avances en creación y desenvolvimiento del Espacio Iberoamericano del Conocimiento en la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, Montevideo, Uruguay, del 12 y 13/07/2006. En el punto 14 de la Declaración de Montevideo (05/11/2006) se acordó “una iniciativa de cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes universitarios. Para ello, encargamos a la SEGIB que realice un estudio que permita establecer un instrumento educativo que articule un sistema de intercambio de docentes y estudiantes universitarios, tomando como modelo experiencias exitosas realizadas en el ámbito europeo”. Disponible en <http://segib.org>.

⁷ Se realizó el 27/06/2007. Disponible en www.oei.es.

⁸ Que aprobaron los acuerdos del VI Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación celebrado en Cádiz; especialmente la aprobación de Plan de Trabajo de la Estrategia del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, Realizada el 06/09/2012. Disponible en <http://segib.org>.

¹ CMES “la internacionalización, además de ser considerada como un objetivo, es siempre el resultado de una acción o, en una visión más amplia, de un proceso, del cual participan individuos o instituciones de varios países o continentes, integrando la dimensión internacional en las diversas actividades y acciones de la educación superior. Es, necesariamente, multidimensional y tiene muchas facetas porque puede referirse a las estructuras, a los modelos, a la movilidad de estudiantes, profesores y investigadores, a los intercambios de programas de formación y de investigación”, DE LA GARZA AGUILAR, J. “Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, pp. 24-31, disponible en la página www.iesalc.unesco.org/ve/index.php. También, MIRANDA, X. Z., “Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe”, Capítulo 6, en AA.VV., Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO) dirigido por GAZZOLA, Ana Lucía y DIDRIKSSON, Axel, Panamericana Impresos S.A, Bogotá, Colombia, 2008, disponible en www.iesalc.unesco.org/ve.

integración cultural y económica⁹. Dentro de esos lineamientos, la movilidad de docentes, investigadores, artistas y alumnos universitarios para cursar o dictar carreras de posgrado, participar en proyectos conjuntos de investigación¹⁰, crear espacios regionales de conocimiento y crear redes, tiene “por fin el mejoramiento de la formación de posgrado y capacitación para el desarrollo armónico de la región en el campo científico y tecnológico”¹¹.

A esos fines, han proliferado convenios suscriptos entre universidades de distintos países¹², que han sido fomentados por la UNESCO¹³ y por entes supranacionales como el MERCOSUR. El intercambio de profesionales exige un reconocimiento de títulos de grado y posgrado de los docentes o reconocimiento de materias aprobadas por los alumnos incorporados a esos programas.

En materia de educación primaria¹⁴ y secundaria, no ha habido inconveniente para reconocer la validez automática de los certificados de estudios emitidos en cualquiera de los estados miembros. A ese fin, se han suscripto varios protocolos, posteriormente aprobados por los órganos comunitarios¹⁵. Todos reconocen validez a

los títulos de educación básica y media, otorgados por establecimientos educativos de los estados partes.

La mayor complejidad se presenta en relación con la educación universitaria. La dificultad se genera en razón de los fines de la Educación Superior¹⁶, tendiente a proporcionar formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel¹⁷ y otorgar títulos profesionales; sin perjuicio de que para el ejercicio de numerosas profesiones resulta ineludible, además, sujetarse a las normas que rigen en cada estado miembro, respecto a la colegiación y matriculación.

Puede advertirse que el diseño de una resolución comunitaria sobre Educación Superior, debe procurar la equiparación de criterios cualitativos y cuantitativos en el ámbito regional, respetando las normas constitucionales de cada país. Así, deben compatibilizarse las condiciones de acceso a los institutos universitarios, la extensión de los cursos (años de carrera y cantidad de horas docentes), programas¹⁸ e incumbencia profesional. Con ese objetivo, la Comisión de Educación del MERCOSUR ha implementado un Programa sobre “Armonización académica, jurídica y administrativa”, simplificando el reconocimiento, la homologación y acreditación de estudios tendiente a facilitar la circulación de estudiantes, docentes y científicos dentro de la región.

1. La movilidad de docentes, científicos y profesionales en el ámbito comunitario

⁹ Entre ellas, la Red de macro universidades de América Latina o la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

¹⁰ A ese fin se ha suscripto el Acuerdo marco de cooperación de los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados para la creación de equipos conjuntos de investigación, el 02/08/2010.

¹¹ Tres primeros considerandos del “Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel postgrado entre países del MERCOSUR” suscripto en Fortaleza, Brasil el 16/12/1996.

¹² Artículo 29, inciso n: “Mantener relaciones de carácter educativo, científico y cultural con instituciones del país y del extranjero...”

¹³ Observatorio sobre movilizaciones académicas y científicas, Dirección de cooperación Internacional y asistencia técnica, Universidad de Panamá, Observatorio Nacional temático de Costa Rica (OBNAT, CR), mayo 2012, Instituto de Investigación en Educación, Universidad de Costa Rica.

¹⁴ Artículo 122 de La Ley N° 1264 de Paraguay. La Ley N° 15739 de Uruguay (sancionada el 25/03/1985) en su artículo 13 inciso 15 atribuye competencia al Consejo Directivo General para revalidar títulos de escuela primaria y secundaria. El artículo 115 inciso h de la Ley N° 26206 de Argentina (sancionada el 14/12/2006), asignan competencia al Ministerio de Educación de la Nación para revalidar títulos de educación primaria y secundaria (queda excluida la revalidación de títulos universitarios asignadas por el artículo 29 inciso k) de la Ley N°24521 a las universidades nacionales). El Decreto N° 16737/57 (emitido el 23/12/2007) que aprobó el Régimen de equivalencias para estudios secundarios cursados en el extranjero, está vigente en tanto sea compatible con la Ley nacional comentada. También, rige el Decreto N°1333/07 (emitido el 06/09/2007).

¹⁵ “Protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nivel primario y medio no técnico”, Consejo Mercado Común del MERCOSUR, Decisión N°4/94.

¹⁶ Artículo 3 de la Ley N°24521 de Argentina, señala que la educación superior tiene por fin: “la formación científica, profesional, humanística y técnica en el más alto nivel, contribuir a la preservación de la cultura nacional, promover la generación y desarrollo del conocimiento en todas sus formas, y desarrollar las actitudes y valores...” En forma concordante, los artículos 4 y 28 mencionan sus objetivos y funciones.

¹⁷ La Ley N°24521 dispone en el art. 40 que: “Corresponde exclusivamente a las instituciones universitarias otorgar el título de grado de licenciado y títulos profesionales equivalentes, así como los títulos de posgrado de magister y doctor...”. El art. 41 dice: “El reconocimiento oficial de los títulos que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación...” Estos títulos con reconocimiento oficial tienen validez nacional y certifican la formación académica recibida y habilitan para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias (art. 41, 42 y 43).

¹⁸ DROMI, Roberto, Derecho Comunitario, Ediciones Ciudad Argentina, pp. 559-569.

La movilidad académica y científica comprende distintas situaciones. Por un lado, la migración de profesionales denominada por los especialistas “fuga de cerebros”, estudios de grado y posgrado en universidades extranjeras, intercambio de docentes, científicos y alumnos para beneficio recíproco de dos instituciones de educación superior. La OMC y el Banco Mundial -que adoptan el concepto de educación como bien económico o mercancía-, prestan atención a las migraciones de profesionales y estudios de grado y posgrado en instituciones foráneas en razón de los considerables recursos financieros y humanos que genera¹⁹. Por su parte, la UNESCO²⁰ -que recoge el concepto de la educación como bien social o bien público-, focaliza su atención en el intercambio académico y científico en beneficio recíproco.

Cualquiera sea el motivo o causa de la circulación de profesionales, resulta indispensable establecer un régimen de validación de títulos ágil, suprimiendo formalidades innecesarias sin perder de

¹⁹ Hacia 1998, la OMC elaboró un documento (23/09/1998-SC/W/49, Council for Trade Services-Background note by the Secretariat), y en otro titulado “Introducción al AGCS” de octubre de 1999, que incluía a la educación superior entre los servicios comerciales. En el año 2002 el Banco Mundial publicó un documento titulado “Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education”. Dice Días: “Una de las concepciones sobre la educación superior, es la de actuar como una empresa capaz de vender productos a quienes los puedan comprar o a quienes quieran invertir, tal como se impulsa desde la Organización Mundial del Comercio a través del AGCS – Acuerdo General de Comercio de Servicios. La movilidad académica y científica genera cuantiosos recursos. El número creciente de estudiantes universitarios pasó de 28.2 millones en 1970 a 132 millones en 2007 y en donde el total de migraciones es de entre 30 y 50 mil millones de dólares al año. En 2004, 150 mil estudiantes de América Latina y el Caribe seguían cursos en el extranjero. DIAS, Marco Antonio R, “La internacionalización y la cooperación interuniversitaria en la sociedad del conocimiento”, en AAVV La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial, Capítulo VII, p.314/320, disponible en la página www.iesalc.unesco.org.ve/index.php.

²⁰ La Unesco dentro del sistema multilateral de Naciones Unidas, propugnó el desarrollo de la cooperación internacional basada en la solidaridad. La transferencia de conocimientos y la cooperación en el campo científico y en el campo de la enseñanza superior, fueron consideradas puntos esenciales desde la creación de esta organización en 1946. En este sentido, el desarrollo de la educación superior (ES) “se enmarca en el papel del conocimiento como instrumento fundamental para el desarrollo sostenible de la sociedad contemporánea; por eso se jerarquizó a la ES como un derecho establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art.26), enfatizándose su carácter de bien público”. Esta concepción fue uno de los principios fundamentales recogidos por la CMES y UNESCO. DE LA GARZA AGUILAR, Javier, “Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”, en AAVV La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial, p. 4/5 y 16. disponible en la página www.iesalc.unesco.org.ve/index.php

vista la necesidad de garantizar la calidad de la educación superior, que debe ser evaluada según parámetros objetivos.

Históricamente, la convalidación de títulos otorgados por universidades extranjeras se ha efectuado en el derecho comparado a través de distintos mecanismos:

1.1. Convenios bilaterales y multilaterales de dos o más países²¹. Este es el mecanismo clásico usado por los estados. Solamente pueden acceder a este régimen los profesionales y técnicos cuyo título de grado haya sido otorgado por una universidad de un país que tenga convenio con el país donde se pretende que aquel tenga validez. Requiere además, reciprocidad de trato.

Argentina ha suscripto convenios en esta materia con Chile²², Colombia²³, Ecuador²⁴, España²⁵, Uruguay²⁶, Paraguay²⁷, El Salvador²⁸, Venezuela²⁹, Honduras³⁰, Bolivia, Brasil, México, Perú e Italia. Por su parte, Uruguay³¹ ha firmado acuerdos bilaterales con Argentina, Colombia³², Bolivia³³, España³⁴, Paraguay³⁵, Chile³⁶.

²¹ A partir de 1977, fueron adoptados los convenios sobre convalidación de títulos y diplomas en la enseñanza superior: 1974 en América Latina y Caribe; 1976 en Países Árabes y Europeos del Mediterráneo; 1978 los Estados Árabes; 1979 Europa; 1981 en África; 1983 en Asia y Pacífico. DIAS, Marco Antonio R., “La internacionalización y la cooperación interuniversitaria en la sociedad del conocimiento”, en AAVV La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial, Capítulo VII, p.342, disponible en la página www.iesalc.unesco.org.ve/index.php.

²² Convenio del 10/04/1975, 21/07/1902, Acta final de la V Reunión de la Comisión Bilateral de Expertos en Educación Superior” suscripta los días 19 y 20 de julio de 2007.

²³ Convenio de reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación primaria, media y superior, suscripto el 03/12/1992.

²⁴ Convenio del 01/07/1965 y 18/02/1994.

²⁵ Convenio del 18/10,1948 y 23/03/71.

²⁶ Convenio del 30/12/75.

²⁷ Convenio del 30/10/1992.

²⁸ Convenio del 24/02/67.

²⁹ Acuerdo del 12/01/1976 y 20/12/84.

³⁰ Acuerdo del 26/11/1964.

³¹ MARRERO, Adriana y BARROS, Germán, “Estructura y titulaciones de educación superior en Uruguay”, disponible en www.oei.es.homologaciones/uruguay.

³² Acuerdo del 28/04/1922.

³³ Convenio suscripto el 27/04/1917.

³⁴ Acuerdo suscripto el 13/02/1964.

³⁵ Acuerdo del 16/03/1915, uno del 05/02/1941, otro 02/01/1956 y 16/05/1975.

³⁶ Acuerdo del 17/11/1916.

Puede advertirse que existen convenios bilaterales vigentes suscriptos por estados miembros del MERCOSUR. En los capítulos siguientes analizaremos la norma legal prevaleciente.

En cuanto a los convenios multilaterales, en América Latina se han firmado tres convenios de relevancia. La Convención sobre el ejercicio de profesiones liberales de Montevideo, en 1889, firmado por Bolivia, Chile, Argentina, Perú y Uruguay. Actualmente está vigente solo en Perú. Este acuerdo fijaba un régimen de reválida automática, habilitando para el ejercicio profesional en los estados signatarios (art.11 y 19). También, la Convención sobre el ejercicio de profesiones liberales de Montevideo en 1939. Está vigente entre Argentina, Paraguay y Uruguay. Establece un sistema de equivalencias y de acreditación de experiencia profesional.

Por último, la UNESCO promovió la firma de Convenios de convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de educación superior. En América Latina y el Caribe, el acuerdo fue firmado el 19 de julio de 1974 en la Ciudad de México, por Panamá, México, Chile, Venezuela, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, Brasil, Surinam, Nicaragua, Perú y Bolivia. Además, entre los países firmantes se encuentran algunos europeos, como Países Bajos, Santa Sede, Eslovenia, República de Macedonia, Serbia y Montenegro. Argentina nunca adhirió a este Convenio. Por su parte, Brasil y Chile lo firmaron pero posteriormente lo denunciaron. Pretendía una armonización gradual de los sistemas educativos en la región, superando el mecanismo de los convenios bilaterales. El mayor obstáculo fue que este convenio no especificó los requisitos para la revalidación y estaba limitado a fines académicos, remitiendo a la legislación de cada país respecto de la habilitación para el ejercicio profesional³⁷.

1.2. Régimen de doble titulación otorgada conjuntamente por dos instituciones universitarias de

³⁷ El artículo 5 del convenio dice: "Los Estados miembros reconocerán los diplomas, grados y títulos que acrediten estudios académicos y profesionales expedidos por instituciones de educación superior de cada uno de ellos, a los solos efectos de ingreso a estudios de posgrado (especialización, magister y doctorado). Estos últimos no implican derecho al ejercicio profesional en el país donde se realicen".

distintos países³⁸. Este mecanismo es instrumentado por cada universidad mediante convenio con otra institución de educación superior, con la que establecen una equiparación de currícula y contenido. Es un sistema limitado en cuanto a la materia y tiempo, por cuanto se aplica únicamente para aquellas carreras en que exista un convenio específico y mientras dure la vigencia del programa.

1.3. Régimen de acreditación de carreras en el ámbito comunitario. En rigor, este es un mecanismo externo de evaluación de calidad de una institución o programa. Mediante este sistema se garantiza la calidad, verificando el cumplimiento de ciertos estándares objetivos o criterios públicamente aceptados. De ese modo, la carrera acreditada conforme las normas comunitarias, tiene validez automática en el ámbito regional.

Entre 1999 y 2002, representantes de los países miembros y asociados del MERCOSUR desarrollaron perfiles y criterios de evaluación para tres carreras (Medicina, Ingeniería y Agronomía), establecieron normas y orientaciones para los procedimientos de acreditación y promovieron la formación y entrenamiento de evaluadores. En 2002 se aprobó el resultado de este trabajo y se puso en marcha la aplicación del Mecanismo Experimental de Acreditación MERCOSUR (MEXA) para las tres carreras en los países miembros³⁹. Este tiene un alcance restringido a las carreras mencionadas y su objetivo inmediato es la evaluación de calidad. La

³⁸ La Declaración Final de la Segunda Reunión de Ministros de Educación del Espacio Común Unión Europea- América Latina y el Caribe, celebrada en la Ciudad de México los días 14 y 15 de abril de 2005.

³⁹ Los procesos externos de evaluación suelen agruparse de acuerdo a los propósitos buscados. Si el propósito principal es asegurar que solo operen instituciones que satisfagan criterios mínimos de calidad, el instrumento utilizado es el de licenciamiento (autorización y reconocimiento de instituciones, carreras o programas). Si lo que se busca es garantizar la calidad de una institución el instrumento apropiado es el de acreditación. Si la finalidad principal es el desarrollo de procesos de mejora continua de las instituciones, sus carreras y programas, el instrumento es el de auditoría académica. En todos estos casos, se utiliza la evaluación interna (o autoevaluación) como elemento de base, y la evaluación externa como un mecanismo de verificación. SUELI PIRES y LEMAITRE, María José "Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América latina y el Caribe", en AAVV Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, dirigido por GAZZOLA, Ana Lucía y DIDRIKSSON, Axel, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), Panamericana Formas e Impresos S.A, Bogotá, Colombia, 2008; en www.iesalc.unesco.org.ve

educación superior debe tender hacia la concreción de este mecanismo de acreditación de calidad limitado a ámbitos regionales (en los cuales pueda haber similitud de sistemas educativos); pero es un proceso muy complejo, muy lento, a muy largo plazo. Además, no podrá producir la revalidación automática del título acreditado en todas las carreras. La convalidación del título dependerá de la carrera universitaria, la incumbencia profesional, los efectos que en cada caso se establezcan y las semejanzas de los sistemas de educación superior.

1.4 Convenios de revalidación automática. Este sistema es usado para algunas profesiones o circunscripto a la actividad docente o científica.

En los siguientes capítulos me referiré exclusivamente al régimen de revalidación de títulos previsto en las normas comunitarias, sus efectos y conflictos en el ámbito interno de cada estado miembro, exceptuando el régimen de acreditación de carreras que propiamente es un sistema de evaluación de calidad, y por tanto, requiere un estudio diferenciado.

2. Normas comunitarias en materia educativa, especialmente aquellas referidas a la revalidación de títulos de grado.

2.1 Normas tendientes a promover la movilidad de profesionales y docentes para la prosecución de estudios de posgrado. El Consejo del Mercado Común dictó la Decisión MERCOSUR/CMC N°4/95⁴⁰ que aprobó el "Protocolo de integración educativa sobre reconocimiento de títulos universitarios para la prosecución de estudios de posgrado en las universidades de los países del MERCOSUR". Más recientemente, se ha firmado el "Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de postgrado entre los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia", firmado en Brasilia el 5 de diciembre de 2002 y ratificado por la Ley Nacional N° 26163⁴¹.

Aquella Decisión de 1995 fue una de las primeras concreciones del compromiso asumido por

los estados signatarios en el Plan Trienal para el Sector Educación, Programa II.4, y Acta de la VII Reunión de Ministros de Educación, realizada en Ouro Preto (Brasil), con fecha 9 de diciembre de 1994⁴², que recomendó la suscripción de un protocolo de títulos de grado al efecto de continuar los estudios de posgrado.

Dicha norma previó que los estados partes, a través de sus organismos competentes reconocerán los títulos universitarios otorgados por las universidades de cada país, para prosecución de estudios de posgrado. A ese efecto, los títulos de grado (licenciatura y grados equivalentes) deben ser obtenidos en cursos que tienen un mínimo de cuatro años o dos mil setecientas horas cursadas. En lo demás (especialmente, los requisitos de admisión de los estudiantes), se aplican las normas de las respectivas instituciones de educación superior. La documentación debe presentarse con la debida autenticación universitaria y consular⁴³.

Estos títulos así legalizados no habilitan para el ejercicio profesional⁴⁴. Su validez está circunscripta a la inscripción en una carrera de posgrado.

2.2. Normas tendientes a promover la movilidad académica e intercambio de docentes y científicos.

El Protocolo para admisión de títulos y grados académicos para actividades académicas en el ámbito del Mercosur, Bolivia y Chile se firmó el 14 de junio de 1999 y fue ratificado por la Ley Nacional N°25521⁴⁵. También, el Protocolo de integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel posgrado y el Protocolo de integración cultural del Mercosur fueron firmados el 16 de diciembre de 1996, reconociendo la validez del título de grado para actividad docente y proyectos de investigación conjuntos, procurando el intercambio de artistas, escritores e investigadores. No obstante, debe cumplirse con la debida autenticación del documento ante las autoridades educativas del país de origen.

Este Protocolo produce los siguientes efectos:

⁴² Sancionada el 20/09/1995.

⁴³ Artículos 2, 3 y 5 de la Decisión CMC 4/95.

⁴⁴ Artículo 4 in fine de la Decisión CMC 04/95.

⁴⁵ Sancionada el 27/11/2001.

⁴⁰ Emitida el 05/08/1995.

⁴¹ Sancionada el 01/11/2006.

- Reconocimiento del título de grado al solo efecto de desarrollar actividades académicas, pero no habilita para el ejercicio profesional.
- El docente, investigador o alumno debe cumplir con los requisitos de admisión que los demás alumnos de la universidad receptora.

2.3. Normas sobre acreditación de calidad, como el “Acuerdo 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”, suscripto el 30 de junio de 2008 y aprobado por Decisión CMC MERCOSUR N°17/08⁴⁶. No está actualmente vigente, porque no ha sido ratificada por un número mínimo de estados miembros. Mediante este convenio, los estados partes del MERCOSUR y estados asociados, a través de sus organismos competentes, reconocen mutuamente la calidad académica de los títulos o diplomas de grado otorgados por instituciones universitarias cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme a este sistema, durante el plazo de vigencia de la respectiva resolución de acreditación. El reconocimiento de la calidad académica de los títulos o diplomas de grado universitario que se otorga mediante este sistema de acreditación no confiere de por sí el derecho al ejercicio de la profesión en los demás países. La acreditación de un título universitario simplemente certifica la calidad académica de las carreras de grado, estableciendo que satisfacen el perfil del egresado y los criterios de calidad previamente aprobados a nivel regional para cada titulación. En el acápite **3.2.1.** analizaremos el concepto de título universitario y grado en el ámbito comunitario.

3. Alcance de las normas comunitarias en materia de educación superior

Las normas comunitarias transcritas suscitan los siguientes interrogantes: ¿prevén una revalidación automática de títulos universitarios? La convalidación del título, ¿autoriza *ipso iure* el ejercicio de la profesión? En caso de existir un convenio bilateral o multilateral vigente entre los estados miembros ratificado por Ley del Congreso, ¿qué norma

prevalece para regir la convalidación? En caso de que las universidades argentinas hayan suscripto convenios con universidades extranjeras para implementar un régimen de doble titulación, ¿qué norma se aplica?

Para responder estos interrogantes, previamente indagaré cuáles son los efectos de las normas comunitarias en el ámbito interno de los estados miembros y cuál es el mecanismo de solución de los conflictos con motivo de la aplicación de las normas comunitarias.

3.1. ¿Estas normas comunitarias tienen aplicación directa o no?

3.1.1. En el MERCOSUR, las decisiones del CMC y GMC son actos emanados de órganos comunitarios sin distinguir si son de carácter particular o general. Son obligatorias para los estados, y cuando es necesario deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país⁴⁷.

Los efectos de estas normas comunitarias en cada país miembro del MERCOSUR deben ser objeto de un estudio comparado⁴⁸ de derecho constitucional e infraconstitucional (particularmente las leyes de educación superior). En el presente trabajo analizo especialmente el derecho argentino y menciono brevemente la legislación de los demás países. Según el artículo 75 inciso 24 de la Constitución de Argentina, esas normas jurídicas dictadas por esos órganos supranacionales tienen validez directa en nuestro ordenamiento jurídico interno, toda vez que se ha asignado al Congreso la atribución de suscribir tratados de integración “que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos”.

Estos tratados y las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes⁴⁹.

⁴⁷ DROMI, Roberto, ob. Cit., p. 559/569.

⁴⁸ Ver BIASCO, Emilio, “Reválidas de títulos y asignaturas y acreditación de instituciones de educación superior” (en especial referencia al Mercosur), disponible en www.ccee.edu.uy.

⁴⁹ Para Dromi, en el MERCOSUR no existe la aplicación inmediata, directa y por jueces nacionales de las normas de derecho comunitario. Si bien los artículos 9, 15 y 20 del Protocolo de OURO PRETO establecen que las

⁴⁶ Emitida el 30/06/2008

Sus disposiciones son obligatorias para los estados partes⁵⁰, debiendo incorporarse a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante el procedimiento que determine la legislación de cada país⁵¹. No existe una aplicación directa y automática, sino que requiere la incorporación al derecho interno de cada país, la comunicación a la Secretaría del Mercosur, la comunicación a los demás estados miembros y el transcurso del plazo legal (30 días).

Debe tenerse presente que, por debajo del tratado de integración que actúa como verdadera norma constitucional, se encuentra el derecho derivado; es decir, normas emanadas de los órganos comunitarios ya constituidos como los reglamentos, directivas, etc. Estas normas derivadas son sancionadas como consecuencia de lo dispuesto en los tratados fundacionales y así lo identifica la Constitución de Argentina (artículo 75, inciso 24). El efecto jurídico es la supremacía del derecho de integración derivado sobre el ordenamiento infraconstitucional interno. Aquel tiene vigencia dentro de los límites de la competencia delegada por el tratado originario⁵².

En Argentina, los reglamentos (ordenanzas o resoluciones) que dicten las universidades nacionales en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 29 incisos e, f y k de la Ley N° 24521 sobre revalidación de títulos de grado, reconocimiento de equivalencias de materias aprobadas en universidades de estados partes del MERCOSUR, régimen de concursos docentes, etc., deben ajustarse a las resoluciones y decisiones que dicten los órganos del MERCOSUR, en virtud del principio de supremacía consagrado en la Constitución Nacional (artículos 31 y 75, inciso 24).

decisiones, resoluciones y directivas del CMC, GMC y CCM son obligatorias para los estados partes. Previsión similar contiene el artículo 42 de ese Protocolo. DROMI, Roberto, ob cit, p.559/569.

⁵⁰ Artículo 15 del Protocolo de Ouro Preto.

⁵¹ Artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto.

⁵² "En el tratado originario el Estado nacional hace una delegación de competencia (autorizada expresamente por la Constitución) que produce como efecto la generación de dos ordenamientos distintos y separados: el supranacional -nacional". BARRA, Rodolfo, Tratado de Derecho Administrativo, Tº I, Editorial Abaco, p.341/343. También Boggiano dice: "Las normas dictadas en su consecuencia son tanto las normas constitucionales de los órganos supraestatales como las normas derivadas de aquellas, dictadas en su consecuencia según los procedimientos previstos en la primera". BOGGIANO, Antonio, "Fundamento del derecho de la integración en el derecho argentino", RDCO, Tº 1995- A, p. 281.

Los principios de derecho comunitario precedentemente mencionados rigen en los demás países miembros del MERCOSUR. El art. 145 de la Constitución de Paraguay admite un orden jurídico supranacional en tanto haya sido adoptado con las mayorías que allí se mencionan. Ese orden supranacional tiene una jerarquía superior a las leyes y demás normas, según dispone el art. 137. La Constitución de Brasil (art. 4, último párrafo) y de Uruguay (art. 6, segundo párrafo) instan a la existencia de un orden jurídico supranacional.

En consecuencia, la reglamentación que dicte la Universidad de la República (Uruguay) en virtud de las atribuciones conferidas por el art. 21 inc. f de la Ley N°12549 y las universidades públicas de Brasil (conforme lo dispuesto en el art. 48, inciso 2 de la Ley N° 9394), deberán observar las normas dictadas por los órganos del MERCOSUR.

Paraguay reconoce autonomía a las universidades⁵³, pero la atribución de convalidación de títulos universitarios ha sido asignada al Ministerio de Educación. Por tanto, será esa autoridad gubernamental quien deberá sujetarse a las normas comunitarias. **3.1.2.** En materia de educación superior no puede soslayarse la autonomía institucional y académica de las universidades públicas reconocidas en los estados miembros del MERCOSUR. La autonomía universitaria tiene distintos alcances en cada ordenamiento jurídico nacional, por tanto, no puede prescindirse del régimen jurídico de cada país en relación con su significación, núcleo esencial de competencias y prohibiciones, amplitud y límites de la potestad reglamentaria de las universidades, y especialmente, la posibilidad constitucional o no de que el PL y PE reasuman la potestad de reglamentar la convalidación de títulos de grado.

En Argentina, la autonomía está consagrada en el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional y Ley Nacional N°24521 que les asigna amplias atribuciones para formular y desarrollar planes de estudio, de investigación científica, otorgar grados académicos y revalidar títulos extranjeros⁵⁴. En este

⁵³ Art.79 de la Constitución de Paraguay.

⁵⁴ Ley N°1264 de Paraguay (sancionada el 26/05/1998) dispone en el artículo 121: "El Ministerio de Educación y Cultura reconocerá los correspondientes certificados o títulos expedidos en las condiciones

país, la autonomía importa una garantía institucional, cuyo núcleo duro y esencial no puede ser invadido por el Poder Legislativo y Ejecutivo⁵⁵. Por tanto, el Congreso no pudo aprobar un protocolo ni acuerdo, ni las autoridades administrativas pueden incorporar al derecho interno normas de los órganos comunitarios que trasgredan esa garantía institucional de rango constitucional.

La Ley N° 24521 le atribuyó a las universidades la potestad de revalidar títulos extranjeros, siguiendo el criterio de leyes argentinas anteriores de educación superior. Cabe preguntarse, si la potestad de revalidación de títulos de grado otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, integra ese núcleo duro.

La República Argentina ha firmado convenios con otros estados aun con posterioridad a la vigencia de la actual Constitución Nacional reformada en 1994 y Ley N° 24521. Esos acuerdos internacionales han sido ratificados mediante Ley del Congreso, y en algunos casos el PE ha dictado decretos indispensables para su ejecución. Estos acuerdos han sido firmados en virtud de atribuciones constitucionales en una materia que desborda las cuestiones institucionales y académicas internas de cada institución de educación superior, puesto que ingresan en el examen formal y sustancial de títulos otorgados por universidades extranjeras.

El ordenamiento jurídico de los demás países miembros del MERCOSUR ha reconocido la autonomía universitaria.

En Brasil, existe un régimen semejante a la legislación argentina. El artículo 48, inciso 2 de la Ley N° 9394⁵⁶ en forma concordante al artículo 207 de la Constitución de ese país, reconocen la autonomía de las universidades públicas y les asignan competencia para revalidar títulos o diplomas de educación superior extendidos por universidades extranjeras. En Uruguay, el art. 21, inc. f de la Ley N°12549⁵⁷

previstas por la presente ley por las instituciones educativas públicas y privadas...”

⁵⁵ MOLINA, Marcela, La potestad reglamentaria de las universidades nacionales en el marco de la autonomía y autarquía consagrada en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, inédito.

⁵⁶ Sancionada el 20/12/1995.

⁵⁷ Sancionada el 16/10/1958.

concedió competencia en forma exclusiva a la Universidad de la República para revalidar títulos universitarios extranjeros⁵⁸. La Resolución N°2/63 del CDC⁵⁹ de ese país reglamenta la validación de los títulos extranjeros, siendo aplicable a aquellos extendidos por universidades de países con los cuales Uruguay no haya suscripto convenio bilateral o multilateral. Distinto es el criterio de la legislación de Paraguay. El artículo 79 de la Constitución Nacional y Ley N°136⁶⁰ consagraron la autonomía universitaria. No obstante ello, el artículo 122 de la Ley N°1264⁶¹ reglamentado por Decreto N° 19275/02⁶² asignó al Ministerio de Educación de la Nación, la competencia de convalidar títulos extranjeros de educación superior previo dictamen favorable de la Universidad de Asunción, pero esta institución universitaria no tiene potestad para dictar el acto administrativo de revalidación.

3.2. ¿Las normas comunitarias establecen una revalidación o convalidación automática?

Para responder este interrogante, debemos primero aclarar qué se entiende por título y grado, qué significa revalidar un título, cuál es su finalidad y cuál es el trámite ordinario que las normas comunitarias pretenden simplificar.

3.2.1. El título de grado en Argentina, Uruguay y Paraguay (en Brasil se denomina “título de Graduação”) es “un documento de carácter público que expide una institución superior, generalmente una Universidad, que acredita que una persona ha culminado una licenciatura o un nivel de formación

⁵⁸ En Uruguay no existe una ley de educación superior que regule a este nivel en su conjunto. Además de la Constitución de la República, las leyes más relevantes son tres: a) la Ley Orgánica de la Universidad de la República (UDELAR), N°12549 (16/10/1958), que establece las disposiciones básicas sobre expedición y reválidas de títulos universitarios (artículo 21); b) la Ley N°15661 (sancionada el 23/10/1984) que autoriza el funcionamiento de universidades privadas y el reconocimiento de sus títulos; y c) la Ley N°15739 (25/03/1985). MARRERO, Adriana y BARROS, Germán, “Estructura y titulaciones de educación superior en Uruguay”, disponible en www.oei.es.homologaciones/uruguay.

⁵⁹ Emitida el 03/04/1963.

⁶⁰ Sancionada el 11/03/1993.

⁶¹ Sancionada el 26/05/1998.

⁶² El Decreto N°19275 de Paraguay (sancionado el 05/11/2002), estableció el procedimiento para el reconocimiento, homologación o convalidación de títulos de grado o postgrado, obtenidos en otros países. En su artículo 1 otorga las atribuciones y potestades para la convalidación al Ministerio de Educación previa intervención y dictamen de la Universidad Nacional de Asunción.

similar que lo habilita en primera instancia para ejercer una profesión”⁶³. En tanto documento público es un instrumento que da fe de la formación superior recibida en función de la incumbencia de la carrera terciaria o universitaria, contenido y duración. Esa es la significación receptada en la legislación argentina⁶⁴, en Brasil (que lo denomina diploma de cursos superiores⁶⁵) y Paraguay⁶⁶.

Se llama grado académico a “cada una de las unidades de organización y aprendizaje en que se divide un nivel o un ciclo, según criterios vinculados con objetivos, secuenciación de contenidos y normas de acreditación”⁶⁷. De esa manera, el título también da fe del grado universitario que es el primer nivel de formación universitaria que permite el acceso al nivel de posgrado (máster y doctorado).

3.2.2. En la legislación latinoamericana y en la legislación de los estados miembros del MERCOSUR, se suele usar los términos reconocimiento, homologación, equiparación, equivalencia, reválida, revalidación, validación, convalidación y certificación, con significados distintos, ya sea como autenticación o legalización, reconocimiento de estudios parciales, validez en el ámbito nacional de un título otorgado por una universidad extranjera⁶⁸.

El IESALC ha elaborado un glosario que facilita el mutuo entendimiento entre los estados del continente. Según este, la convalidación es el “proceso mediante el cual una institución universitaria, aplicando sus propias reglamentaciones, los convenios internacionales y las disposiciones

nacionales, acepta como válidas las asignaturas o créditos cursados y aprobados por el estudiante en otra institución de este mismo nivel, con base en la correspondencia entre la calidad de créditos y el contenido de las asignaturas a convalidar”⁶⁹. No obstante ello, este glosario no tiene valor normativo ni es vinculante para los órganos comunitarios y los estados, mientras no sea receptado en las leyes nacionales y demás normas de inferior jerarquía.

La reválida o convalidación son los términos usados preferentemente por la legislación de los estados miembros del MERCOSUR. Entienden por revalidación la expresión de voluntad de un organismo del Estado que confiere validez dentro del territorio nacional a los títulos expedidos por instituciones extranjeras⁷⁰.

3.2.3. Las normas comunitarias han simplificado el trámite de revalidación, suprimiendo las exigencias formales y sustanciales.

El trámite ordinario de convalidación de títulos de grado exige un examen del título como documento público, verificando si se encuentra legalizado, o en su caso, con la correspondiente Apostilla (Convenio de la Haya) para establecer su autenticidad. La legalización exige la visación de los documentos a través del cumplimiento de determinadas formalidades ante las autoridades consulares o diplomáticas, para el tránsito extrafronterizo de documento⁷¹. Estos requisitos no son meras formalidades, sino que garantizan la autenticidad y veracidad de la documentación extendida por autoridades extranjeras. Con la firma y sello del funcionario nacional interviniente, el documento obtiene la salida del país de origen y su validez en el país de destino.

⁶³ Definición elaborada por los coordinadores de la Red Temática de Terminología (RETERM) de la Universidad de la República. Banco de datos terminológicos del sector educativo del MERCOSUR www.sic.inep.gov.br

⁶⁴ Artículo 42 de la Ley N°21521.

⁶⁵ El art. 48 de la Ley N°9364 de Brasil dice: “os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova de formação por seu titular”

⁶⁶ Art. 122 de la Ley N°1264 de Paraguay reglamentado por Decreto N°19275/02.

⁶⁷ Se utiliza la expresión “grado” y “título de grado” en Argentina, Paraguay y Uruguay. En Brasil se usa la expresión en portugués “grau”. Banco de datos terminológicos del sector educativo del MERCOSUR www.sic.inep.gov.br

⁶⁸ “Reconocimiento y convalidación de estudios superiores y títulos profesionales en América Latina y el Caribe”, Proyecto Multirregional de Educación Media y Superior (PROMESUP), Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE), OEA, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Colección Gestión Universitaria ISBN: 956-7106-34-7, Santiago de Chile, agosto de 1998, www.universidadfutura.org.

⁶⁹ Glosario sobre Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Subsecretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. República Dominicana, <http://www.iesalc.unesco.org.ve/general/glosario.asp>

⁷⁰ BIASCO, Emilio, “Reválidas de títulos y asignaturas y acreditación de instituciones de educación superior” (con especial referencia al Mercosur), disponible en www.ccee.edu.uy. Concepto similar ha recogido la Ordenanza N°2/86 del Consejo Superior de la UNCuyo.

⁷¹ RAPALLINI, Liliana, “La actual circulabilidad internacional y regional del documento extranjero en la República Argentina”, Centro Argentino de Estudios Internacionales, disponible en www.cael.com.ar. También, OYARZÁBAL, Mario Javier Agustín, “Nuevo Desarrollos en el procedimiento de legalización de documentos extranjeros”, Rvta. La Ley del 19 de mayo de 2003.

Desde el punto de vista sustancial, ordinariamente se examina la nómina y contenido de las materias aprobadas en función de la incumbencia profesional establecida por las normas internas de cada estado. En algunos casos, esa exigencia es esencial, como en aquellas profesiones en las que el conocimiento de la legislación local es indispensable (abogacía, escribanía, etc.).

En definitiva, la revalidación tiene lugar mediante un acto administrativo que produce efectos directos constitutivos para el profesional solicitante. En algunos casos, dicho acto habilita para el ejercicio profesional y, en otros, es un presupuesto para la habilitación. En efecto, el ejercicio de algunas profesiones exige, además, el cumplimiento de otros requisitos que las leyes imponen a cada una de las profesiones (juramentos, inscripción en registros de profesionales, certificado de buena conducta, etc.)⁷².

3.3. Del análisis de las normas comunitarias y protocolos firmados por los estados miembros y asociados del MERCOSUR sobre Educación Superior, puede concluirse que se ha establecido un **régimen de validación automática restringida**. Es automática porque no exige un trámite administrativo especial de convalidación para su reconocimiento en el ámbito de un estado miembro, siendo suficiente la presentación del título de grado debidamente legalizado por las autoridades educativas y consulares del estado de origen. Es restringida, porque está limitado para cursado de carreras de posgrado y para actividades académicas y científicas, rigiendo en las demás actividades públicas o privadas (profesionales, función pública, etc.), el régimen general de revalidación que rige en cada estado.

⁷² En Argentina, numerosas actividades exigen para el ejercicio profesional la matriculación y registro. Entre ellas, la Ley N°23187 (05/06/1985) para abogados; Ley N°13895 (20/09/49) para Arquitectos, Ingenieros Agrónomos y Agrimensores; Ley N°20243 (06/04/1973) Calígrafos; Leyes N°20488 y N°20476 (23/05/73) para Licenciados en Ciencias Económicas; Ley N°19937 (/08/11/72) para geólogos; Ley N°23377 (18/09/86) del Servicio Social; Ley N°23553 (06/04/88) de Sociología; Ley N°20305 (25/04/73) para traductores; Ley N°14072 (15/10/51) y modificatorias para los Veterinarios; Ley N°17132 (24/01/67) Medicina y Odontología; Ley N°17565 (05/12/67) y modificatorias para Farmacéuticos; Ley N°23277 (06/11/85) de Psicología; Ley N°24004 (26/09/91) de Enfermería; para los Escribanos la Ley N°12990 (19/06/47) y modificatorias; Ley N°12908 (18/12/46) para los periodistas.

Más allá del avance de la integración cultural, académica y científica que promueven estas normas comunitarias comentadas, son susceptibles de objeciones. La objeción central que merecen esas disposiciones es su generalización. Se ha establecido un régimen de validación general automática de títulos universitario para el desempeño de actividades académicas sin discriminar docencia secundaria, universitaria o posgrado, ni aclarar si se refieren al desempeño en cargos efectivos o interinos o para la contratación para un curso de posgrado. Tampoco se ha discriminado según profesiones e incumbencias profesionales.

No debería perderse de vista la naturaleza, extensión y modalidades de las actividades docentes desarrolladas en las instituciones universitarias. No es lo mismo la contratación o designación de un docente o científico extranjero para el desempeño temporario (ya sea para proyectos o programas de movilidad anuales o bianuales o para dictar cursos específicos) o definitivo. La particularidad de estas contrataciones temporarias de académicos e investigadores es que tienen una vigencia breve coincidente con el dictado del curso. Además, es una actividad docente generalmente de posgrado o científica circunscripta a áreas temáticas de su especialidad.

3.3. En el caso que entre los estados partes existiesen acuerdos bilaterales con disposiciones más favorables acerca de la materia, podrán ser invocados por la parte interesada y en tanto las disposiciones sean más ventajosas⁷³ (ej.: si un convenio previera una convalidación automática no restringida a fines académicos). Entre ellos, el Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural entre la República de Chile y la República Argentina del 10 de abril de 1975 y Acta final de la V Reunión de la Comisión Bilateral de Expertos en Educación Superior” suscripta los días 19 y 20 de julio de 2007⁷⁴ (Chile es un país asociado al MERCOSUR⁷⁵), el Convenio con la

⁷³ Artículo 7.

⁷⁴ El Ministerio de Educación convalida los títulos otorgados por instituciones universitarias extranjeras de países que han firmado convenios específicos con la Argentina. Los países que mantienen un convenio firmado con Argentina son: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Reino de España y Perú.

⁷⁵ Acuerdo de Complementación Económica suscripto entre la República de Chile y el MERCOSUR el 25/06/96.

República de Paraguay sobre reconocimiento de títulos primarios y secundarios de 1992 y el Convenio de Cooperación Cultural con Uruguay del 30 de diciembre de 1975 y la Convención de Montevideo de 1939.

3.5. El ordenamiento jurídico argentino sobre revalidación de títulos es disperso, porque cada universidad pública reglamenta el régimen de convalidación de títulos en virtud de las atribuciones conferidas por la Ley N° 24521. Por otro lado, el Poder Ejecutivo suscribe convenios bilaterales o multilaterales con otros estados (que luego deben ser ratificados por el Congreso Nacional) y decretos que reglamentan el procedimiento de convalidación con esos países. También es complejo porque esos convenios internacionales, normas comunitarias y normas universitarias regulan el trámite con efectos jurídicos diferentes (revalidación automática o no) según los fines (académicos o profesionales) y asignan competencia a distintas autoridades.

Estas dos características deben tenerse presente al momento de suscribirse protocolos de Educación Superior e incorporarse al derecho interno argentino las normas emitidas por los órganos de MERCOSUR.

4. Solución de conflictos

Todos los protocolos sobre Educación Superior prevén el mismo sistema de solución de conflictos. Una Comisión Regional Técnica será constituida para resolver, por medio de mecanismos *ad hoc*, las situaciones dudosas y aquellas no contempladas en el presente protocolo⁷⁶.

En principio, las controversias que surjan con motivo del incumplimiento de las disposiciones de un protocolo son resueltas mediante negociaciones directas entre las instituciones correspondientes. Si mediante tales negociaciones no se alcanzare un acuerdo o si la controversia fuera solucionada solo en parte, se aplican los procedimientos previstos en el sistema de solución de controversias vigentes en el MERCOSUR⁷⁷.

⁷⁶ Artículo 8 de la Decisión CMC 4/95.

⁷⁷ Según el último listado de laudos y opiniones consultivas publicado por la Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, 2007, no se registran casos de conflictos sobre validez de títulos universitarios en el ámbito del

Ahora bien, ¿puede invocar un particular estos protocolos y decisiones comunitarias ante las autoridades universitarias? ¿Puede una persona con título universitario extendido por una institución de altos estudios de un estado miembro del MERCOSUR presentarse en un concurso docente invocando el Protocolo de 1999? ¿En qué casos y bajo que condiciones puede presentarse? En caso de que se desconozca la validez del título universitario exigiéndole su convalidación, ¿ante qué órgano invoca la norma comunitaria?

Los artículos 9, 15 y 20 del Protocolo de Ouro Preto establecen que las decisiones, resoluciones y directivas del CMC, GMC y CCM son obligatorias para los estados partes. También el artículo 42 del mismo texto normativo prescribe que “las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2 del Protocolo tienen carácter obligatorio, y deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”. Si hay una norma nacional que aprueba un protocolo suscripto por estados partes del MERCOSUR, queda incorporado al derecho interno. En consecuencia, debe ser aplicado por los jueces.

Conclusiones

Es importante el avance en la integración cultural, académica y científica que viabilizan y promueven estas normas comunitarias y convencionales comentadas. No obstante ello, deberá repensarse la generalidad de esas disposiciones y acuerdos (con excepción del sistema de MEXA del MERCOSUR implementado por carreras), pues se ha establecido un régimen de validación general automática de títulos universitarios para el desempeño de actividades académicas sin discriminar docencia secundaria, universitaria o posgrado, ni el desempeño en cargos efectivos o interinos o contratación para dictar un curso de posgrado, ni se ha discriminado según las profesiones e incumbencias profesionales.

MERCOSUR. Consulta del 31 de octubre de 2011 a la página web: www.mercosur.int.

Por ello, de *lege ferenda* se sugiere que en el ámbito comunitario se firmen protocolos complementarios y los órganos del MERCOSUR dicten normas que aclaren los aspectos mencionados, establezcan regímenes para la actividad académica de docentes y científicos acorde a la carrera profesional, discriminando si se trata de actividad académica temporaria o de modo permanente y nivel del ciclo educativo donde aquellos se desempeñarán.

En el ámbito interno universitario, las instituciones universitarias de los estados miembros del MERCOSUR cuya autonomía ha sido consagrada en el texto constitucional (CN de Argentina, Paraguay y Brasil), deberán ajustar sus normas internas (sobre revalidación de títulos de grado, reconocimiento de equivalencias de materias alumnos aprobadas en universidades de estados partes del MERCOSUR, régimen de concursos docentes, etc.) a las resoluciones y decisiones de los órganos del MERCOSUR.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRA, Rodolfo Carlos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Bs.As, 2002, 2 vols
- BIASCO, Emilio, "Reválidas de títulos y asignaturas y acreditación de instituciones de educación superior" (con especial referencia al Mercosur), disponible en www.ccee.edu.uy.
- BOGGIANO, Antonio, "Fundamento del derecho de la integración en el derecho argentino", *RDCO*, Tº 1995-A, p. 281.
- DE LA GARZA AGUILAR, Javier, "Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, p.24/31, disponible en la página www.iesalc.unesco.org.ve/index.php.
- DIAS, Marco Antonio R, "La internacionalización y la cooperación interuniversitaria en la sociedad del conocimiento", en AAVV *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial*, Capítulo VII, p.314/320, disponible en la página www.iesalc.unesco.org.ve/index.php.
- DROMI, Roberto, *Derecho Comunitario*, Ediciones Ciudad Argentina, p. 559/569.
- MARRERO, Adriana y BARROS, Germán, "Estructura y titulaciones de educación superior en Uruguay", disponible en www.oei.es.homologaciones/uruguay.
- MIRANDA, Xiomara Zarur, "Integración regional e internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe", Capítulo 6, en AAVV, *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO) dirigido por GAZZOLA, Ana Lucía y DIDRIKSSON, Axel, Panamericana Impresos S.A, Bogotá, Colombia, 2008, disponible en www.iesalc.unesco.org.ve.
- MOLINA, Marcela, La potestad reglamentaria de las universidades nacionales en el marco de la autonomía y autarquía consagrada en el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, inédito.
- OYARZÁBAL, Mario Javier Agustín, "Nuevo Desarrollos en el procedimiento de legalización de documentos extranjeros", *Rvta La Ley* del 19 de mayo de 2003.
- RAPALLINI, Liliana, "La actual circulabilidad internacional y regional del documento extranjero en la República Argentina", *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, disponible en www.cael.com.ar.
- SUELI PIRES y LEMAITRE, María José "Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América latina y el Caribe", en AAVV *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, dirigido por GAZZOLA, Ana Lucía y DIDRIKSSON, Axel, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO), Panamericana Formas e Impresos S.A, Bogotá, Colombia, 2008; en www.iesalc.unesco.org.ve.