

EL CONVENIO REGIONAL DE CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, TÍTULOS Y DIPLOMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO DE LA SITUACIÓN

Sylvie Didou Aupetit¹

Introducción

Los Convenios regionales de convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior son instrumentos normativos de la UNESCO en materia educativa.

En América Latina y El Caribe, el Convenio correspondiente fue firmado el 19 de julio de 1974, en la Ciudad de México, México. En los otros ámbitos geográficos, las fechas y los lugares son los siguientes: para los Estados Árabes y los estados ribereños del Mediterráneo, el 17 de diciembre de 1976, en Niza, Francia; para los estados Árabes, el 22 de diciembre de 1978, en París, Francia; para la región europea, el 21 de diciembre de 1979 en París; para los Estados de África, el 5 de diciembre de 1981 en Arusha; para Asia y el Pacífico, el 16 de diciembre de 1983 en Bangkok, Tailandia (<http://portal.unesco.org/es/ev.php>).

Aparte de esa información, las páginas Web sobre los Convenios, en particular sobre América Latina y El Caribe (de ahora en adelante, designado mediante las siglas CRALC)² son de una pobreza consternante: contienen su texto pero no proveen estadísticas sobre su uso por país, aun siendo el reto del monitoreo apremiante. Tampoco suministran información cualitativa sobre los eventos durante los cuales la UNESCO discutió la naturaleza y la función de los Convenios ni sobre el desempeño de las instancias responsables de velar por su aplicación³.

Considerando lo anterior, organizaremos ese artículo, en los siguientes acápites: expondremos cuáles son las principales características del CRALC vigente y analizaremos en qué espacios de la UNESCO la reformulación de los Convenios se ha vuelto un eje de trabajo, durante los tres últimos quinquenios. Apuntaremos después cuáles son los elementos que, desde la educación superior y la política económica, determinan su actualidad y reflexionaremos tanto sobre los registros interpretativos a los que se adscribe el tema de convalidación de estudios como sobre la información disponible a escala

¹ Sylvie Didou Aupetit es investigadora de tiempo completo del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, CINVESTAV- IPN, México. Es titular de la Cátedra UNESCO-CINVESTAV sobre "Aseguramiento de calidad y Proveedores Emergentes de Educación Superior."

² Una búsqueda en Google con base en las palabras "Convenio regional de convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe" arrojan 605 páginas Web de referencia. Una mayoría contiene el texto del Convenio.

³ "Actualmente los convenios se refieren al reconocimiento mutuo por los Estados partes de títulos emitidos por instituciones que forman parte del sistema educativo de un Estado Miembro. Se aplican por medio de comités regionales que actúan como órganos estatutarios. Cada dos años congregan a representantes de la educación superior de los gobiernos partes en los convenios." (UNESCO; 2004:26).

regional. En una quinta parte, expondremos el estado de la discusión sobre el CRALC, tal como está estructurada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América y El Caribe (IESALC). Para concluir, mencionaremos asuntos pendientes de atender para este organismo, en tanto instancia responsable del proceso de revisión del Convenio en esa región.

1. El Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Diplomas y Grados en educación superior en América Latina y El Caribe: propósitos y limitantes.

El CRALC ha sido firmado por 13 países de América Latina y El Caribe y por cinco más, externos a los bloques geográficos y culturales de referencia. No rige en espacios nacionales importantes en cuanto a matrícula universitaria, a estudiantes inscritos y graduados en países extranjeros, a circulación de profesionistas y a participación en otros instrumentos normativos de la UNESCO. Por ejemplo, Argentina nunca adhirió al Convenio, aún cuando suscribió 15 convenciones internacionales de la UNESCO, entre 1957 y 1997. Brasil, con 20 convenios vigentes actualmente, y Chile, con 10, lo firmaron pero lo denunciaron posteriormente. Los motivos que justificaron sus resoluciones no son fáciles, por cierto, de rescatar del olvido.

Cuadro 1
Países de América Latina, del Caribe y otros que han ratificado o aceptado el Convenio Regional de Estudios, Diplomas y Grados en educación superior en América Latina y El Caribe, México D.F., 19 de julio 1974.

Países	Fecha de ratificación o de aceptación del Convenio
Panamá	10/03/1975
México	14/05/1975
Chile*	07/01/1976
Venezuela	07/09/1976
Colombia	23/02/1977
Cuba	23/02/1977
El Salvador	02/06/1977
Ecuador	24/06/1977
Brasil**	18/08/1977
Surinam	10/06/1982
Nicaragua	26/04/1983
Perú	17/02/1994
Bolivia	17/06/2005
Otros países	
Países Bajos	06/10/1977
Santa Sede	30/11/1977

Slovenia	05/11/1992
República de Macedonia	30/04/2001
Serbia y Montenegro	11/09/2001

Fuente: <http://www.unesco.org>

*Chile denunció el Convenio el 17 de abril 1988 y la denuncia se volvió efectiva 12 meses después

** Brasil denunció el Convenio el 15 de enero 1998 y la denuncia se volvió efectiva 12 meses después

Bajo ese ángulo, el CRALC es un instrumento en evolución pero de cobertura parcial. Una encuesta entre los países que no lo han suscrito o lo han denunciado acerca de sus argumentos, sería un insumo para identificar disfuncionamientos y diseñar estrategias de re-acercamiento y aceptación ensanchada del nuevo texto del Convenio.

Los propósitos del CRALC, tales como fueron definidos en el texto de 1974, son:

- *“Permitir la mejor utilización de los medios de formación de la región*
- *Asegurar la mayor movilidad de profesores, estudiantes, investigadores y profesionales dentro de la región*
- *Allanar las dificultades que encuentran al regreso en sus países de origen las personas que han recibido una formación en el exterior*
- *Favorecer la mayor y más eficaz utilización de los recursos humanos de la región con el fin de asegurar el pleno empleo y evitar la fuga de talentos atraídos por países altamente desarrollados”.*⁴

LA UNESCO, vía el CRALC, apostó a la conformación de un espacio universitario, geográficamente integrado y promotor de la movilidad de recursos humanos, profesionales y estudiantiles. Para clarificar las condiciones de los intercambios con base en exigencias comunes y en una corroboración de calidad de los procesos educativos, pretendió impulsar una armonización gradual de los sistemas educativos en la región. Representó un *plus* en relación a los convenios bilaterales, los cuales eran y siguen siendo el instrumento preferido de los gobiernos para dar salida a las solicitudes de convalidación de títulos y créditos. En la circunstancia de los 70, cuando la fuga de cerebros entre el Norte y el Sur constituía un objeto de preocupación para los países del Tercer Mundo o en vías de desarrollo, el CRALC fue pertinente al estar más relacionado con la resolución de problemas de coyuntura que otros instrumentos multilaterales anteriores (tales como el Convenio sobre el ejercicio de las profesiones liberales, firmado en 1889 en Montevideo, Uruguay, por Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay o el Convenio de México para el Ejercicio de las Profesiones Liberales, acordado en 1902 entre Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).

No obstante esas situaciones ventajosas, el CRALC se caracterizó también por dos rasgos problemáticos: no especificaba los requisitos para la convalidación, primero; segundo, no separaba formalmente el reconocimiento con fines académicos del otorgado con fines de ejercicio profesional. A diferencia, otro mecanismo multilateral, el Convenio Andrés Bello de integración educativa, científica, tecnológica y cultural, actualmente

⁴ Disponible en(http://portal.unesco.org/es/...&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

suscrito por Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, en su versión modificada de noviembre de 1990, estableció en su artículo 5, que

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 postgrado (especialización, magíster y doctorado). Estos últimos no implican derecho al ejercicio profesional en el país donde se realicen.⁵

Ese es probablemente uno de los motivos por los cuales, no obstante sus incidencias potenciales en la racionalización y agilización de los dispositivos de convalidación, para el reforzamiento de la cooperación interregional y la facilitación de la movilidad estudiantil, la utilización del CRALC no ha sido óptima.

2. La actualización de los Convenios regionales: ¿una cuestión en auge?

Desde hace unos quince años, la UNESCO ha convocado seminarios y foros para valorar la implementación de los Convenios y, en los últimos años, para reflexionar sobre la globalización, la transnacionalización de la educación superior y el aseguramiento de calidad en tanto fenómenos que inciden en los aparatos y procedimientos de convalidación. Entre esos, destacaron los siguientes:

En 1992, en una reunión conjunta, los cinco comités regionales y el Comité Intergubernamental para la convalidación de diplomas analizaron la pertinencia de aprobar un convenio universal sobre el reconocimiento de estudios y diplomas de educación superior. En ausencia de consensos al respecto, concluyeron que debería proseguir la actividad a nivel regional. Produjeron un instrumento normativo de carácter menos vinculante: la Recomendación internacional sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior, aprobada durante la 27ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO (noviembre de 1993) (UNESCO, 2004:25).

Posteriormente, durante la 10ª. Reunión Ordinaria del Comité Intergubernamental, realizada en París, del 29 al 30 de septiembre de 1998, los países contratantes presentaron balances de las aplicaciones regionales del Convenio. En esa ocasión, los de América Latina y El Caribe enfatizaron que las principales barreras a superar para aumentar la efectividad del CRALC eran:

- La falta de información sobre los estándares y los procedimientos vigentes para reconocer los estudios y los títulos, derivados de las modificaciones de las legislaciones sobre acreditación de las carreras, en la década de los 90.
- La diversidad de las normativas relativas a convalidación y la falta de criterios comunes para efectos académicos y para la autorización del ejercicio profesional.

⁵ <http://www.convenioandresbello.org>

- La carencia de datos comparables, confiables y actualizados sobre dispositivos de convalidación.
- La ausencia de tablas de equivalencia, para sustentar una equiparación de títulos y créditos, basada en normas y criterios.
- La creciente diversificación de las instituciones en la región, la cual dificultaba considerablemente la comparabilidad y legibilidad de los títulos
- La falta de mecanismos confiables de acreditación en algunos países.

Como problemas de funcionamiento de la estructura a cargo de la implementación del CRALC, subrayaron:

- La escasa participación de las instituciones de educación superior en el Comité.
- La inexistencia de mecanismos de coordinación entre el Comité, las IES y las autoridades gubernamentales.

Por su parte, algunos miembros nacionales⁶ consideraron como obstáculos relevantes:

- La insuficiente divulgación del CRALC, de su normatividad y condiciones de cumplimiento.
- La escasez de recursos económicos, técnicos y administrativos para operarlo.
- La no reciprocidad en el reconocimiento de títulos entre países de la región y países industrializados y más precisamente, el trato desigual otorgado a los profesionales así como la tendencia a reconocer el valor académico del título más que su valor profesional.
- El bajo volumen de información mutua sobre ejercicio profesional, colegiación profesional, acreditación y sistemas educativos.

Ante ese panorama, el Comité Intergubernamental formuló una serie de acciones tendientes a mejorar la operación del CRALC:

- Intensificar el intercambio de información: propuso generalizar el cuestionario elaborado por México para recolectar datos estandarizados, crear una red de centros nacionales de reconocimiento, de acreditación y de evaluación, para compartir y diseminar experiencias, diseñar páginas Web de los centros nacionales de reconocimiento y del Comité con el fin de comunicar indicadores actualizados, recopilar información sobre los estándares aplicados en cada país para regular el otorgamiento de grados académicos y las prácticas profesionales en la educación a distancia. Sugirió asimismo encargar al IESALC la coordinación de una base regional

⁶ Además de un informe de la Secretaría, los siguientes países presentaron informes: Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Surinam, Venezuela, Argentina, Costa Rica. Participaron además observadores de Chile, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana y representantes de asociaciones universitarias: Organización Universitaria Interamericana y Asociación de Universidades Grupo Montevideo, más IESALC ([http://www.iesalc.unesco.org.ve/sid/Listapart\(1\).pdf](http://www.iesalc.unesco.org.ve/sid/Listapart(1).pdf))

de datos sobre aspectos legales e información estadística relacionada con los procesos de reconocimiento para efectos académicos y profesionales.

- Generalizar los sistemas de evaluación y de acreditación: indicó que era necesario fortalecerlos e incorporar sus insumos en los procesos de reconocimiento. Responsabilizó al IESALC de la producción de estudios comparativos sobre experiencias de evaluación y de acreditación para identificar similitudes y diferencias así como un estudio de factibilidad acerca de la preparación de tablas de equivalencias. Sugirió realizar por medio del Secretariado un estudio comparativo sobre estándares existentes y prácticas relacionadas con el reconocimiento para efectos académicos. Responsabilizó finalmente a las delegaciones que acudieron a la Reunión convocada por la UNESCO en 1998 de la difusión de los acuerdos.
- Estandarizar la terminología: con base en la edición de un glosario por parte del Secretariado, para su distribución a las instancias encargadas del reconocimiento, pretendió fomentar el uso de un léxico de amplia aceptación.
- Producir un estudio comparativo sobre diferencias de régimen y de tratamiento en cuanto a habilitación oficial de instituciones, planes y programas de estudio, grados, certificados y diplomas, bajo la coordinación del Secretariado y con la colaboración de los organismos nacionales responsables.
- Adoptar medidas de transparentación de los contenidos: invitó a promover la adopción por el Comité del Suplemento al diploma, presentado por la UNESCO en 1994 y auspiciar su aplicación por las IES de la región.
- Incrementar las acciones conjuntas con las Cátedras UNESCO y la Red UNITWIN para llevar a cabo iniciativas en materia de educación superior.
- Fomentar que los países que no hayan suscrito la Convención de la Haya⁷ lo hagan para agilizar sus procedimientos legales en materia de reconocimiento de estudios.

Casi diez años después que el Comité emitió estas recomendaciones, el recuento de repercusiones es mitigado:

En relación a la generación y acopio de información comparada sobre la acreditación y los sistemas de convalidación, el IESALC coordinó la producción de reportes nacionales y, en su caso, regionales sobre la acreditación por una parte⁸ y los requisitos de homologación de títulos, por la otra⁹. En cambio, el diseño y alimentación de

⁷ Los países de América Latina y El Caribe que han firmado la Convención de la Haya, del 5 de octubre de 1961, son Antigua y Barbados, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, El Salvador, México, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Surinam y Venezuela (Didou, 2007).

⁸ Los autores de los estudios sobre acreditación de la educación superior en América Latina son los siguientes. Para Argentina, Norberto Fernández Lamarra, Bolivia Ramón Daza Rivero, Brasil María Susana Arroza Soares, Chile María José Lemaitre, Colombia Alberto Roa Varelo, Cuba Ministerio de Educación Superior, Ecuador Jaime Rojas Pazmiño, México Hugo Aréchiga, Paraguay Haydée Jiménez de Peña, Perú Hugo. L Nava, República Dominicana Roberto Reyna Tejada, Uruguay Rodolfo Léméz y Venezuela César Villaroel. Varios seminarios regionales sobre el tema estuvieron organizados por el IESALC en Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, República Dominicana (<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>)

⁹ Los autores de los estudios sobre reconocimiento de títulos y grados, a escala nacional o internacional son: en Argentina, Juan Carlos Pugliese, en Bolivia Ramón Daza y Álvaro Padilla, en Brasil Christiane Martins

una base de datos estadísticos cuya responsabilidad le había sido asignada es una tarea a cumplir. También quedan pendiente: la integración de un estudio comparativo sobre diferencias de régimen y de tratamiento en materia de habilitación oficial, encomendado al Secretariado, así como una difusión más constante de los acuerdos concertados en la UNESCO, por parte de los comités regionales.

Con respecto de la normalización de los vocablos utilizados, el IESALC confeccionó un glosario de términos de educación superior, consultable en línea (<http://www.iesalc.unesco.org.ve/general/glosario.asp>). Avanzó así en la producción de definiciones estandarizadas de conceptos como convalidación¹⁰, pero ese trabajo no ha modificado los hábitos nacionalmente anclados, en cuanto a designación de procesos. El IESALC está, desde finales del 2006, impulsando la confección de otro glosario dentro del proyecto Mapa de la Educación Superior (http://www.iesalc.unesco.org.ve/noticias/Mapa_ALC.htm). No obstante dichos esfuerzos para la “mutualización” de una terminología, no se han asentado denominaciones de uso común al respecto.

En cuanto a aseguramiento de calidad, los dispositivos de acreditación se han multiplicado en la región pero, como lo han subrayado los estudios temáticos, no siempre sirven de referentes para agilizar y racionalizar los procesos de convalidación de diplomas extranjeros, siendo más bien sus intereses focalizados en el aseguramiento de la calidad de los diplomas provistos por sus instituciones en su país. Contribuyen poco a reducir el alto grado de heterogeneidad entre los dispositivos de convalidación, los cuales, en América Latina, siguen siendo muy diferentes unos de otros, en cuanto a organismos responsables, a exigencias, a toma de decisiones y a plazos de respuesta, constituyéndose su diversidad en un factor que desalienta la movilidad y provoca desconcierto e incertidumbre entre los estudiantes.

Por su parte, el uso de documentos tipo Suplemento al Diploma no se ha concretado en relación al Convenio. Documentos de esa índole han sido elaborados en proyectos pilotos o en iniciativas sub- e inter-regionales sobre armonización de sistemas de educación superior y concertación de criterios para la convalidación de créditos y de grados, en carreras específicas. Entre esos, destáquense los proyectos 6 por 4 (Fortes, 2007)¹¹ y

Romeo, en Chile María José Lemaître, en Colombia Jorge Hernán Cárdenas et al, en Cuba Ángel Romero Fernández et al., en Guatemala Juan Alberto Martínez, en Guyana Una Paul, en Honduras Lea Azucena Cruz, en México Salvador Malo, en Nicaragua Elmer Cisneros, en Panamá Vielka de Escobar, en Paraguay Carmen Quintana de Horak, en Perú Ministerio de Educación, República Dominicana, Manuel Herrasme, en Uruguay Carlos Romero y en Venezuela César Villaroel. (<http://www.iesalc.unesco.org.ve/>)

¹⁰ La definición propuesta por ese glosario del término “Convalidación” es la siguiente: “Definición: “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” Fuente: Bello, Rafael E. y Almonte, Gladys. (Comps).(2001). Glosario sobre Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Subsecretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. República Dominicana.” In <http://www.iesalc.unesco.org.ve/general/glosario.asp>

¹¹ “El análisis integral de los perfiles de egreso, por un lado, identifica los aprendizajes específicos que dan identidad a la profesión-carrera y, por otro, identifica los aprendizajes genéricos o transversales en la familia de profesiones y, en algunos casos, a otra familia de profesiones. Los niveles en la descripción de la

Tuning –América Latina (Cetina, 2007; González et al., 2004). Más allá de esas iniciativas circunscritas, temporalmente y a escala regional, las calificaciones adquiridas y los contenidos de los diplomas siguen siendo poco legibles y escasamente transparentes.

Finalmente, las modalidades de trabajo conjunto entre las Cátedras UNESCO, las redes UNITWIN y las instancias a cargo tampoco están establecidas con claridad, en torno al interés mutuo de las contrapartes involucradas.

Algunas semanas después de dicha reunión, la UNESCO reiteró la importancia de los CRALC, en la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: visión y acción”, promulgada por la Conferencia Mundial el 9 de octubre de 1998, en París, Francia. En su artículo 15, “Poner en común los conocimientos teóricos y prácticos entre los países y continentes”, inciso c, asentó que: “Habría que ratificar y aplicar los instrumentos normativos regionales e internacionales relativos al reconocimiento de los estudios, incluidos los que atañen a la homologación de conocimientos, competencias y aptitudes de los diplomados, a fin de permitir a los estudiantes cambiar de curso con más facilidad y de aumentar la movilidad dentro de los sistemas nacionales y entre ellos.” Conforme con dicho inciso, en el artículo 11 de su apartado III referente a Acciones que deberán emprenderse en el plano internacional, la UNESCO incluye entre esas la promoción de la movilidad estudiantil, mediante un apoyo a los comités encargados de la aplicación de los Convenios regionales¹².

De hecho, el cómo mejorar los criterios y procedimientos de convalidación de los títulos y el cómo utilizar los Convenios regionales en ese marco fueron cuestiones que se mantienen en la agenda global de la UNESCO hasta la fecha. Se vislumbran en el trabajo conjunto que la UNESCO desarrolló con la OCDE en materia de educación transnacional y movilidad estudiantil. Están presentes en las actividades impulsadas desde 2002 por el Foro Global sobre el Aseguramiento internacional de calidad, la acreditación y el reconocimiento de calificaciones¹³. Se perciben en las Conferencias Generales de la UNESCO, en los eventos organizados por el Foro Global, en asociación con Ministerios de Educación (por ejemplo, el Seminario sobre ‘Educación superior y mundialización:

profesión pueden ser (...) [generales], con fines de reconocimiento de los estudios complementarios o parciales en otras instituciones de educación superior.” (Fortes, 2007:93).

¹² “Artículo 11. La UNESCO y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que actúan en el campo de la educación superior, los Estados mediante sus programas de cooperación bilateral y multilateral, la comunidad universitaria y todos los interlocutores interesados de la sociedad deberán promover la movilidad universitaria internacional como medio de hacer progresar el saber y de compartirlo, a fin de instaurar y fomentar la solidaridad, principal elemento de la futura sociedad mundial del saber, inclusive mediante un fuerte apoyo al plan de trabajo conjunto (1999-2005) de los seis comités intergubernamentales encargados de la aplicación de los convenios regionales sobre la convalidación de estudios, diplomas y títulos de enseñanza superior, y por medio de una acción cooperativa en gran escala, con particular acento en la cooperación Sur-Sur, las necesidades de los países menos adelantados y de los pequeños Estados, que o carecen de establecimientos de educación superior o tienen muy pocos.” (UNESCO, 1998 in http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)

¹³ “The First Global Forum (UNESCO, Paris 17-18 October 2002) proposed an Action Plan for implementation by UNESCO in 2003–2005. The proposed Action Plan focuses on:

1. Updating the regional conventions so that they better respond to the new challenges of a changing higher education environment.

consecuencias para el diálogo Norte-Sur' Oslo, Noruega, mayo de 2003) y en la Reunión de Asociados de la Enseñanza Superior (CMES+5) (París, junio de 2003)¹⁴.

¹⁴ En esas reuniones “Se convino en que era preciso revisarlos para tener en cuenta los desafíos y las oportunidades de la mundialización y facilitar el reconocimiento de los títulos y dispositivos transparentes para garantizar la calidad. En segundo lugar, era necesario reunirlos para garantizar la coherencia al mismo tiempo que se reconocía la diversidad de países y regiones. Los convenios se encuentran en diferentes etapas de elaboración y, por consiguiente, necesitan respaldo en las etapas de revisión e implementación. Por último, hace falta tomar en consideración la función de los convenios como instrumentos reguladores que son complementarios de otros acuerdos internacionales como el AGCS.”(UNESCO, 2004:27).

Cuadro 2

Eventos recientes de la UNESCO en donde fueron examinados los Convenios regionales.

<p>First Global Forum, París Francia, 17-18 octubre 2002</p>	<p>“Participants included the Presidents and related experts from five of the six Regional Committees in charge of the application of the UNESCO Conventions on the recognition of qualifications in higher education in Africa, Asia and the Pacific, the Arab States, the Mediterranean, the Council of Europe/UNESCO Convention for the Europe Region, including North America (the Lisbon Recognition Convention) as well as an expert from the Latin America and the Caribbean Region.”</p> <p><i>En los standards setting, se incluyó como punto VI.1.2, el siguiente:</i></p> <p>Review of Regional/Intergovernmental Conventions</p> <p>a. Background: To allow the regional/intergovernmental conventions on the recognition of qualifications to be responsive to current challenges, a need for updating and reviewing was identified.</p> <p>b. Action: Reinforcement, reviewing and updating of the existing regional conventions on the recognition of qualifications to respond to new needs and to represent international standards in the GATS framework. In addition the feasibility of establishing a revised international framework for the recognition of qualifications will be explored.”</p> <p>http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001287/128747e.</p>
<p>CMES+5, París, 23-25 junio 2003</p>	<p>As you know, UNESCO itself has, by popular request, set up one mechanism for such dialogue, the Global Forum for Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education. That forum seems to be gathering momentum and continues to reflect UNESCO’s universality in the sense that it has not been hi-jacked by particular perspectives on these issues. It is vital that the traditions of academia and the dynamics of trade continue to be the subject of dialogue at the global level.</p> <p>As you know, one of the recommendations from that Forum is the revision and updating of the Regional Conventions on the Recognition of Degrees. Some consider that the world has already got beyond regions so we should aim for a global convention.</p> <p>http://portal.unesco.org/education/fr/file_download.php/739b308e533ee6a5edc75d5b95ace126JDaniel.pdf</p>
<p>Second Global Forum, París, 26-28 junio 2004</p>	<p>IV.1 Standard-setting</p> <p>i) Review of the Regional/Intergovernmental Conventions amendments to be presented to the 33rd UNESCO General Conference in October 2005;</p> <p>ii) UNESCO-OECD Guidelines on Quality Provision of Cross-Border Higher Education elaborated and adopted; implementation phase initiated;</p>

	<p>iii) Research on issues concerning access to quality provision of higher education further promoted;</p> <p>The second session, Chaired by William Sabaya (Tanzania), provided a reporting on the state of the art of reviewing regional conventions on the recognition of studies and qualifications in higher education. The on-going work at regional level in Africa, the Arab States, Asia and the Pacific and the Mediterranean was highlighted in order to raise challenges and provide input for further work in this area.</p> <p>http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001417/141768E.pdf</p>
<p>33 Conferencia General de la UNESCO, París, 2005</p>	<p>“10. El IESALC actúa como punto de confluencia entre las universidades, los gobiernos y los organismos de acreditación para garantizar una integración de gran calidad entre esas tres entidades. En el marco del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe y con miras a elaborar estrategias que propicien la integración regional, el IESALC está preparando un programa regional sobre los diplomas y promoviendo la definición de un ámbito común para la educación superior en la región.</p> <p>Se han celebrado tres reuniones regionales específicas a este respecto, que han sentado las bases de las medidas concretas que deberán adoptarse.”</p> <p>http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001405/140533s.pdf</p>

En función de sus contextos particulares, en la última década, las regiones de la UNESCO concluyeron o emprendieron una revisión de sus convenios respectivos. Ante la dinámica de construcción de un espacio europeo de la educación desde principios de los 90, en la región europea la UNESCO, en colaboración con el Consejo de Europa, entró en un proceso de formulación de un “Proyecto de Convenio Consejo de Europa/UNESCO sobre la convalidación de títulos relativos a la educación superior en la Región Europa”, que culminó en 1997¹⁵. El Comité intergubernamental para el Mediterráneo lanzó en Junio 2005 la iniciativa de red *Mediterranean Recognition Information Centres*” (*MERIC Network*), durante su séptima sesión, con el objetivo de fomentar el intercambio de información y experiencias, a escala regional, interregional y con la red ENIC/NARIC¹⁶.

3. La convalidación de grados y títulos: ¿un tema estratégico para la educación superior en América Latina?

En América Latina y El Caribe, el tema de la convalidación de diplomas, conectado con los de movilidad, diversificación institucional y acreditación de la calidad, ganó paulatinamente relevancia en los discursos políticos y de investigación. Su ingente visibilidad se debió tanto a las estrategias de organismos latino-americanos o ibero-americanos de integración educativa como a los programas de internacionalización (principalmente de movilidad) de la educación superior, patrocinados por las asociaciones y redes universitarias, nacionales o regionales.

Muchos organismos latinoamericanos o iberoamericanos de integración educativa insertaron el mejoramiento de los procesos de transferencia y convalidación de créditos y grados en sus prioridades de acción. Por ejemplo, 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, incluyó entre las estrategias de construcción de este espacio a 2015, propuestas concernientes a la definición de títulos conjuntos, al uso de las acreditaciones para agilizar los procesos de reconocimiento y a la capitalización de experiencias referidas a la definición concertada de créditos comunes¹⁷. Por su parte, redes institucionales como la Red de macro-

¹⁵ “El Convenio de Europa (1979) ha sido el primero en actualizarse. Se designa ahora como el ‘Convenio de Lisboa sobre Reconocimiento de los Títulos de Educación Superior en la Región de Europa’ de 1997 y es un documento conjunto del Consejo de Europa y de la UNESCO, primero de su tipo. Fue gradualmente sustituido por los otros convenios europeos vigentes. Representa un hito importante en las prácticas de convalidación en Europa debido a la introducción de los conceptos fundamentales que se enumeran a continuación; y está estrechamente relacionado con acontecimientos posteriores como el proceso de Boloña, el proceso de reforma más importante de la educación superior en Europa, elaborado regionalmente” (UNESCO, 2004: 25).

¹⁶ En:

http://portal.unesco.org/education/en/ev.phpURL_ID=41209&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹⁷ “7.4. Impulsar la comparabilidad de la Educación Superior, prioritariamente en las áreas temáticas donde ya existe un trabajo previo relacionado con titulaciones7.5. Fomentar el establecimiento y el adecuado desarrollo de programas coordinados de movilidad de estudiantes, investigadores y profesores, y personal técnico y de gestión, a través de becas y ayudas que impulsen esa movilidad en condiciones de equidad y de igualdad de

universidades de América Latina o la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo diseñaron programas de intercambio estudiantil que contemplaban el reconocimiento de periodos de estudio cursados afuera. Finalmente, asociaciones como el Consejo Nacional de Rectores en Colombia¹⁸ opinaron que la falta de claridad en materia de reconocimiento de títulos y grados debía ser superada si se pretendía consolidar la circulación de estudiantes.

Por ende, gran parte de la reflexión regional sobre la convalidación de créditos y de grados está vinculada con análisis de la movilidad estudiantil y de la circulación de competencias: según las fuentes, entre 130 y 146 000 estudiantes de América Latina y El Caribe están matriculados fuera¹⁹ mientras la migración profesional asciende a 1.606.674 personas (Dumont & Lemaître, 2005). Es de suponer que ambos universos crecerán a mediano plazo, a raíz de las estrategias de atractividad de la mano de obra altamente calificada, impulsadas por países desarrollados que sufren un déficit de capacidades humanas en áreas estratégicas para su desarrollo, así como del creciente diferencial de sueldos y de condiciones de trabajo ofrecidos en la región y en los países desarrollados.

Otro elemento que explica que esas cuestiones estén ganando relevancia es la instalación de proveedores transnacionales en la región, ocasionando situaciones inéditas en ámbitos que cubren desde la habilitación de las instituciones hasta la revalidación de los diplomas y títulos (Didou & Jokivirta, 2007; UNESCO, 2004²⁰). Si bien lo anterior no implica que esos tópicos tengan la misma centralidad en América Latina _ El Caribe y en las instancias centrales de la UNESCO, la problemática está mencionada, con cada vez

oportunidades, y en el marco de acciones conjuntas que trasciendan las relaciones bilaterales y que contemplen, en su caso, el reconocimiento de los estudios.7.6. Promover el establecimiento y la adecuada gestión de programas que fomenten la creación de mecanismos y redes de cooperación e intercambio entre instituciones de educación superior y sus cuerpos académicos, en particular el desarrollo de estudios y títulos conjuntos.7.7. Promover el uso compartido de las tecnologías de información y comunicación en los programas y acciones del Espacio Común7.8. Impulsar la creación de mecanismos de evaluación y garantía de la calidad de la Educación Superior en los países donde no existan, basados en criterios comparables y en códigos de buenas prácticas.7.9. Promover el conocimiento mutuo de los sistemas nacionales de evaluación y acreditación de programas educativos e impulsar su reconocimiento entre los distintos países.” (UEALC, Declaración de México, abril 2005).

¹⁸ Ver en Colombia, por ejemplo, el documento del Consejo Nacional de Rectores, “Hacia una internacionalización de la universidad con sentido propio”, publicado el 22 de octubre de 2003, pp 24 yss.

¹⁹ “Los datos publicados recurrentemente por la UNESCO y la OCDE (en particular en los reportes anuales *Education at a glance* y en los anuarios estadísticos de la UNESCO) acerca de los estudiantes en situación de movilidad corroboran incrementos continuos en su número, en los últimos 15 años, incluso en América Latina y El Caribe. Así, la OCDE registra 146 000 estudiantes de la región inscritos en una institución ubicada en su zona y la UNESCO alrededor de 130 000 como móviles en el mundo (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>.) en 2003-2004” (Didou, 2007).

²⁰ “El debate se centra en la cuestión de la garantía de la calidad y en la necesidad de proporcionar una protección al consumidor frente a proveedores o ‘fábricas de diplomas’ poco fiables. El valor de los títulos o diplomas otorgados y su aceptación por el mercado de trabajo suscitan inquietudes adicionales en los estudiantes, los empleadores, el público en general y la propia comunidad docente. El principal problema de política sigue estribando en saber cómo pueden los proveedores con fines de lucro y los proveedores transfronterizos tradicionales de educación superior contribuir al programa de desarrollo de un país en desarrollo y no debilitarlo.”(UNESCO, 2004:9).

mayor frecuencia, en artículos y en libros que vierten sobre la internacionalización de la educación superior (Acosta de Valencia, 2004; Pugliese & Siuffi, 2005), la expansión de una oferta de títulos conjuntos y la integración de espacios educativos comunes, intra-regionales (en América Central por ejemplo) o extra-regionales (como ALCUE)²¹.

En ese contexto, uno de los objetos que causa mayor preocupación en América Latina es el aseguramiento de la calidad de la formación, certificada vía un diploma y sujeta a convalidación. Esa inquietud es cuanto más profunda en la medida que no existe en la región ninguna red especializada, del tipo NARIC/ENIC o MERIC, que sirva para cimentar una confianza mutua con base en una información fidedigna sobre los contenidos de los planes y programas y el perfil de las calificaciones. Esto explica que, en la región, se suela considerar que las instancias más adecuadas para asegurar la credibilidad pública de los títulos son las agencias, nacionales o regionales, de acreditación.

4. Factores del contexto económico: integración económica sub-regional y libre tránsito de recursos humanos.

Históricamente, para reconocer mutuamente los títulos y los grados con fines de ejercicio profesional o de prosecución de estudios, los países de América Latina firmaron, además de los convenios multilaterales antes citados, acuerdos bilaterales. Esos se referían específicamente la convalidación o se insertaban en acuerdos de cooperación cultural o educativa más generales. Lo corrobora, por ejemplo, el caso de Colombia: de 48 acuerdos de ese tipo, sólo 12 son específicos (<http://www.mincomercio.gov.co/econtent/home.asp>).

A partir de los 90, conforme con una dinámica de apertura económica y de integración sub-regional, los acuerdos comerciales contuvieron también disposiciones sobre libre tránsito de los recursos humanos altamente calificados, comercio transfronterizo de servicios educativos y prestación de servicios profesionales. Para alentarlos, advirtieron que la convalidación de competencias y de diplomas universitarios para fines de ejercicio profesional no debía servir de pretexto para limitar las oportunidades de ejercicio profesional afuera. Un repaso a los acuerdos notificados por países de América Latina a la OMC corrobora que, en los últimos 12 años, los siguientes acuerdos atendieron esa situación.

Cuadro 3

Acuerdos comerciales de países latino-americanos notificados a la OMC, que contienen disposiciones sobre libre tránsito de recursos humanos y reconocimiento

Acuerdo México –Costa Rica, 1ero de enero 1995	Capítulo IX, “Principios generales sobre el comercio de servicios, artículo 9-13 : reconocimiento de títulos y otorgamiento de licencias profesionales
Acuerdo México-Nicaragua, 1ero de Julio 1998	Tercera parte Comercio de Servicios, Capítulo X, Principios generales sobre el Comercio de

	Servicios, anexo al artículo 10-12, servicios profesionales
Acuerdo México-Guatemala, 15 de marzo 2001 México-Honduras, 1ero de Junio 2001 Honduras y El Salvador, 15 de marzo 2001	Capitulo X, Comercio transfronterizo de servicios, artículo 10-12, otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias y anexo sobre servicios profesionales.
México-Japón, 1ero de abril 2005	Capitulo 8, Comercio transfronterizo de servicios, artículo 104, otorgamiento de Licencias y certificación
Chile- Canadá, 5 de Julio 1997	Tercera parte, Inversión, servicios y asuntos relacionados, capítulo H, Comercio transfronterizo de servicios , artículo H10, otorgamiento de licencias y certificados
Chile- Estados Unidos, 1ero de enero 2004	Capítulo 11, comercio transfronterizo de servicios, artículo 11.9, reconocimiento mutuo
Chile- República de Corea , 1ero de abril 2004	Parte III. Inversiones, servicios y asuntos relacionados, capítulo 11, otorgamiento de licencias y certificados
Costa Rica-Canadá, 5 de Julio 2007	Parte III, servicios e inversiones, artículo VIII.3. Servicios

<http://www.wto.org>.

Esos acuerdos económicos contemplan como mecanismos y condiciones de reconocimiento y de suministro de información, sea canales tradicionales, sea la elaboración de normas o criterios comunes con relación a diferentes aspectos. En el caso del Acuerdo México-Chile, suelen englobar las siguientes dimensiones:

- a) educación: acreditación de escuelas o de programas académicos; b) exámenes: exámenes de calificación para la obtención de licencias, inclusive métodos alternativos de evaluación, tales como exámenes orales y entrevistas; c) experiencia: duración y naturaleza de la experiencia requerida para obtener una licencia; d) conducta y ética: normas de conducta profesional y la naturaleza de las medidas disciplinarias en caso de que los prestadores de servicios profesionales las contravengan; e) desarrollo profesional y renovación de la certificación: educación continua y los requisitos correspondientes para conservar el certificado profesional; f) ámbito de acción: extensión y límites de las actividades autorizadas; g) conocimiento local: requisitos sobre el conocimiento de aspectos tales como las leyes y reglamentaciones, el idioma, la geografía o el clima locales; y h) protección al consumidor: requisitos alternativos al de residencia, tales como fianza, seguro sobre responsabilidad profesional y fondos de reembolso al cliente para asegurar la protección a los consumidores. (<http://www.wto.org>).

Para dar seguimiento y cumplimiento a sus obligaciones, las partes vinculadas por cada Acuerdo constituyen un Comité *ad hoc*,

integrado por las siguientes autoridades e instituciones gubernamentales y no gubernamentales: a) para el caso de El Salvador: la Dirección Nacional de Educación Superior del Ministerio de Educación; b) para el caso de Guatemala: la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales; c) para el caso de Honduras: la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras; y d) para el caso de México: la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

O bien convocan a dependencias gubernamentales competentes o a colegios y asociaciones profesionales (Acuerdos México- Costa Rica y México-Nicaragua).

Entre las iniciativas sub-regionales de integración comercial en América Latina, con incidencias en los mecanismos de convalidación de títulos de educación superior, destaca el Mercado Común de Sur (en aplicación desde el 29 de noviembre 1991). MERCOSUR (Fernández Lamarra, 2004; Stubrin, 2007) agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay más Chile, Bolivia, Perú y Venezuela como asociados. Resalta también el *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) entre México, Estados Unidos y Canadá que entró en vigor el 1° de enero de 1994 (Barrow, Didou & Mallea, 2003). Por su parte, el Consejo Presidencial Andino –entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– en su XIII Reunión realizada en Carabobo (Venezuela), en 2001, encomendó a

la Comisión de la Comunidad Andina que adopte, en una reunión ampliada con los Ministros de Educación, antes del 31 de diciembre del 2001, una Decisión para la armonización y simplificación de procedimientos de convalidación de títulos y diplomas profesionales, así como de estudios superiores.²²

Tanto NAFTA como MERCOSUR prohíben toda forma de discriminación por razones de residencia y nacionalidad entre los socios. No obstante, han sido diferentes sus estrategias para paliar la falta de información en relación a los contenidos certificados por un grado, para aminorar la consecuente suspicacia que acarrea y para controlar tendencias proteccionistas particularmente pronunciadas en los países más desarrollados de la región y en las asociaciones profesionales con tradiciones consolidadas de colegiación y regulación²³.

²² (<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/valencia.htm>)

²³ “El Estado, en su afán hiperregulatorio restringe el ejercicio profesional de extranjeros egresados de otros países y encuentra en los Colegios profesionales un fuerte aliado promotor de políticas protectivas y restrictivas a la competencia externa. Incluso los títulos de extranjeros graduados en un país (ej. México y Argentina) absurdamente no habilitan al ejercicio profesional en el territorio donde se han formado (Mundet y Del Bello, s.f; 4-5).

El artículo 10-12 Otorgamiento de licencias y certificados, del capítulo X, Comercio transfronterizo de Servicios de NAFTA elimina todo requisito de nacionalidad o residencia permanente y en su anexo correspondiente, establece “procedimientos para el reconocimiento de la educación, experiencia y otras normas y requisitos que rigen a los prestadores de los servicios profesionales”. Recomienda la constitución de comités tri-nacionales para facilitar el reconocimiento la elaboración de normas y criterios. A la fecha, una reciprocidad de condiciones no ha sido lograda, salvo en algunas profesiones, y su logro es dudoso, principalmente entre México y Estados Unidos, debido a las asimetrías en los procesos de acreditación y de certificación profesional.

Cuadro 4 **Disposiciones sobre reconocimiento en el TLCAN**

<p>Quinta Parte. Capítulo XII. Artículo 1210 - Otorgamiento de Licencias y Certificados Cuando una Parte revalide, de manera unilateral o por acuerdo con otro país, la experiencia, las licencias o los certificados obtenidos en el territorio de otra Parte o de cualquier país que no sea Parte:</p>
<p>a. nada de lo dispuesto en el Artículo 1203 (trato de NMF) se interpretará en el sentido de exigir a esa Parte que revalide la educación, la experiencia, las licencias o los certificados obtenidos en el territorio de otra Parte; y</p> <p>b. la parte proporcionará a cualquier otra Parte, oportunidad adecuada para demostrar que la educación, la experiencia, las licencias o los certificados obtenidos en territorio de esa otra Parte también deberán revalidarse, o para negociar o celebrar un arreglo o acuerdo que tenga efectos equivalentes.</p>
<p>El Anexo 1210.5 se aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte relacionadas con el otorgamiento de licencias o certificados a prestadores de servicios profesionales.</p>

http://www.ftaa-alca/sitemap_s.asp

En MERCOSUR, la Reunión de Ministros de Educación inició actividades en 1991 y el Sector Educativo hizo lo propio en 1992 (http://www.me.gov.ar/spu/guia_tematica/ENCIU/enciu_mercosur.html). En 1998, la XIV Reunión de Ministros aprobó un Memorando de Entendimiento en el cual consideró el diseño del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA)²⁴.

MEXA es un procedimiento que acredita carreras en Medicina, Ingeniería y Agronomía, vía comités de pares regionales y aplicación de los parámetros comunes de

²⁴ “En ese marco, los ministros de educación de los países del MERCOSUR, junto con los de Bolivia y Chile, firmaron en 1998 el «Memorando de Entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitario en el Mercosur», que estableció el diseño de un Mecanismo Experimental para el desarrollo de las actividades relacionadas con la Evaluación y la Acreditación Universitaria (MEXA)”. (Villanueva, 2004 in <http://www.rieoei.org/rie35a05.htm>).

calidad definidos por las Comisiones consultivas de expertos, en las instituciones de educación superior de los países miembros de MERCOSUR que así lo soliciten.

El capítulo IV del Memorando de Entendimiento sobre la implementación de MEXA, prevé que, si bien la acreditación de una carrera de grado no faculta automáticamente a sus egresados a ejercer profesionalmente en otro país de la zona, sí obliga a los estados partes a reconocer el título como de grado universitario. Más allá de sus repercusiones sobre los procesos de acreditación nacional en determinados países (por ejemplo, Argentina), de su extensión desde su puesta en operación desde 2003 a 24 carreras de agronomía, 25 de ingeniería y 19 de medicina (Landinelli, 2007:6) y de la incorporación de otras 4 carreras al proceso de acreditación (arquitectura, enfermería, odontología y veterinaria), es de remarcar que no todas las expectativas iniciales fueron cumplidas: si bien la validación del Mecanismo posibilitó la puesta en marcha de un programa de movilidad, entre los estudiantes pertenecientes a las carreras acreditadas en la región, de alcances numéricos todavía reducidos²⁵, su contribución al mejoramiento de los procesos de convalidación de títulos es objeto de congratulaciones pero también de dudas:

La libre movilidad de profesionales entre los países del área de integración fue un motivo fundamental en la gestación del MEXA-MERCOSUR. Los directivos de asociaciones profesionales de nivel nacional y sus redes o confederaciones regionales supusieron que la acreditación por parte del grupo internacional iba a facilitar el reconocimiento de los títulos por parte de los países participantes. Sin embargo, los diplomas académicos reconocidos por los gobiernos implican la habilitación para el ejercicio de las profesiones respectivas. La obtención del reconocimiento estatal en otro país es un trámite administrativo y académico arduo e inseguro (Stubrin, 2007:47).

De allí que “La pequeña escala de los logros alcanzados y el tiempo invertido evidencian que la construcción, mediante la lógica académica, de una confianza recíproca es mucho más trabajosa de lo que se suponía” (ibid.).

Finalmente, cabe recalcar que un Acuerdo Económico internacional tuvo incidencias en la trascendencia de la problemática de la convalidación en la región. Cuando la Organización Mundial de Comercio (OMC) incluyó la educación superior entre sus servicios después de la Ronda de Doha (Qatar, 2001) de negociaciones sobre el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), recomendó a sus miembros adoptar procedimientos de armonización u otros, firmar convenios o tomar decisiones en forma autónoma para resolver las trabas detectadas en cuanto a reconocimiento mutuo de títulos y grados²⁶

²⁶ Suministro transfronterizo: “son consideradas barreras específicas las siguientes: falta de oportunidad de acreditación como institución con capacidad de otorgar títulos; requerimiento de recurrir a un socio local; barreras de tipo legal; restricciones a la importación de material educativo.

Consumo en el extranjero: “son consideradas barreras específicas las siguientes: requerimientos de visa; reconocimiento de títulos extranjeros; cuotas para estudiantes extranjeros; restricciones al empleo durante el período de estudios; reconocimiento de calificaciones en el país de estudio.

Cuadro 5

Disposiciones sobre Reconocimiento OMC/GATS

PARTE II. Artículo VII – Reconocimiento

Los Miembros podrán reconocer la educación o experiencias obtenidas, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en un determinado país. Ese reconocimiento, que podrá efectuarse mediante armonización o de otro modo, podrá basarse en un acuerdo o convenio con el país en cuestión o podrá ser otorgado de forma autónoma.

Fuente: http://www.ftaa-alca/sitemap_s.asp

Tanto la multiplicación de acuerdos bilaterales clásicos de convalidación de estudios como la inclusión de disposiciones sobre el reconocimiento de credenciales educativas en acuerdos de integración económica firmados por países de la región o la posición de la OMC indican que el asunto, sobre todo con fines de ejercicio profesional, es sensible en América Latina y El Caribe: lo es por la heterogeneidad intrínseca entre los sistemas (Pachiana y Villanueva, 2005); lo es asimismo por sus impactos en la circulación de recursos humanos (profesionales y estudiantiles) y en los procesos de integración sub-regional, y por sus resonancias en ámbitos como la protección del consumidor de servicios profesionales y los derechos de los estudiantes.

5. Los avances en el proceso de revisión y actualización del CRALC, en América Latina y El Caribe

El IESALC organizó reuniones, para preparar la propuesta de modificaciones al texto de 1974 del CRALC. En la realizada en Bogotá, Colombia, en noviembre 2005, coordinó la producción de un “Borrador de propuestas y recomendaciones formuladas al tenor de la Reunión Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe realizada en Bogotá, noviembre de 2005”. En las consideraciones generales, el documento sugiere reformas al texto de 1974, con el doble propósito de enmendarlo y de adaptarlo a las circunstancias actuales.

Sus recomendaciones generales de cambio versan sobre:

1. Una redefinición más estricta del ámbito de competencias del CRALC, en torno a su aplicación exclusiva a la prosecución de estudios académicos. La propuesta pretende

Presencia comercial en el país consumidor: “son consideradas barreras específicas las siguientes: prohibición a la provisión de servicios por parte de entidades extranjeras; no acceso a una licencia para otorgar un título reconocido; restricciones al reclutamiento de profesores extranjeros; subsidios altos a instituciones locales. Presencia de personas físicas: “son consideradas barreras específicas las siguientes: requerimientos de inmigración o de residencia; reconocimiento de calificaciones; regulaciones de empleo.” (Hermo, 2004:4)

resolver una situación en la cual, en numerosos países de la región, la convalidación del título sirve a la vez de certificación para el ejercicio profesional.

2. El establecimiento de *“términos que permitiesen efectivamente su comparabilidad”*, dado que el texto de 1974 no los precisaba *“excepto por la vía de declaraciones genéricas relativas a planes de estudio, capacidades desarrolladas fuera de la universidad o instituciones de educación superior. El convenio carecía además de mecanismos y criterios para establecer o al menos declarar las equivalencias.”* (IESALC, 2005:1).

Los aspectos específicos de la propuesta abarcan por tanto los siguientes puntos:

1. Diferenciar el reconocimiento académico y la autorización para el ejercicio profesional, *“haciendo énfasis en el reconocimiento académico y dejando el desarrollo del tema del ejercicio profesional para un acuerdo diferente, sin dejar de reconocer los avances que se han experimentado en esta materia”* (IESALC, 2005:2).
2. Especificar los efectos del reconocimiento académico, en *“la movilidad estudiantil, la continuidad de estudios, la formación de postgrado, y con la movilidad académica para ejercer la docencia en el nivel terciario, de acuerdo a las normativas locales, así como para promover la investigación científica y tecnológica y el acceso a áreas de saber no desarrolladas localmente”* (IESALC, 2005:3)
3. Otorgar una atención prioritaria *“al reconocimiento mutuo de las competencias y logros educativos alcanzados y de las certificaciones de estudios parciales”* (IESALC, 2005:4), incorporando las nociones de estándares de desempeño y perfil de competencias, *“estableciendo procesos de convergencia a nivel de los países miembros estableciendo las competencias mínimas necesarias que serían deseables y esperables de los profesionistas y graduados, señalando los estándares de desempeño sobre los cuales deberían ser certificados y acreditados por las respectivas agencias formadoras”* (IESALC, 2005:5).
4. Acrecentar la legibilidad y transparencia de los títulos y certificaciones, *“mediante un sistema que permita que los títulos oficiales se acompañen de aquellos elementos de información que garanticen la transparencia acerca del nivel, contexto y contenido de las enseñanzas y las competencias certificadas por cada título. En relación a la comparabilidad de los estudios parciales, en el nuevo proyecto, se plantea la definición, diseño y establecimiento de un sistema de asignación de créditos, aplicable por todos los Estados contratantes sin abandonar los sistemas nacionales”* (IESALC, 2005:5).
5. Consolidar la participación de las agencias de acreditación en el aseguramiento de calidad, con el fin de contribuir a la instauración de una *“fe pública”* en el reconocimiento, vía el CRALC (IESALC, 2005:6).
6. Ante la creciente complejidad de la coordinación de la educación superior en la región, instalar:
 - “(a) un observatorio de la educación superior de la región*
 - (b) una instancia de coordinación de las agencias de acreditación y aseguramiento de calidad de los países miembros*

(c) la promoción de los términos del convenio y las iniciativas que surjan de las reuniones periódicas de los países miembros” (IESALC, 2005:7).

Dicha propuesta fue examinada durante la 12va. Reunión Ordinaria del Comité Intergubernamental, celebrada en El Salvador, en abril de 2006, en la cual participaron, además de integrantes de la UNESCO en París y del IESALC, representantes de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, El Salvador, México, Panamá, Perú y Paraguay. Los cambios acordados al texto de 1974 por los participantes de la reunión se tradujeron en propuestas de modificación a 26 apartados de los 21 artículos y considerandos introductorios, en la inserción de 7 nuevos y en la anulación de 1 (relativo al ejercicio profesional), quedando igual la redacción de los restantes 16.

Entre los cambios propuestos, los más significativos están organizados en torno a los siguientes ejes:

- El Convenio propone la adopción de mecanismos de conversión pertinente para la equiparación de estudios, específicamente del Sistema de Créditos Académicos de América Latina (SICA) y del Complemento al Título (CAT), elaborados en el marco del Programa 6x4 – art. 2, ii²⁷. Las ventajas y usos de ambos mecanismos están precisados en el primer compromiso de realización inmediata, incluido como nuevo en la versión revisada del Convenio.
- Compromete a promover una convergencia con base en la definición de perfiles profesionales y de competencias acreditadas (art. 6)
- Implica la consolidación de programas de movilidad y el desarrollo de programas académicos integrados de postgrado e investigación.
- Involucra centralmente los organismos de acreditación en la certificación de conocimientos, competencias y experiencias, “*en la legibilidad y transparencia de las certificaciones, diplomas, títulos y grados académicos otorgados por las universidades e instituciones de educación superior de los países miembros del Convenio para facilitar su Reconocimiento*”, en la definición de “*sistemas y mecanismos de evaluación y acreditación de sistemas y de programas que puedan ser reconocidos por todos los Estados contratantes*” (apt ii.c, art.2.) y en el aseguramiento de calidad. Los incorpora a los mecanismos y órganos de aplicación del Convenio (art.8).
- Precisa quiénes son los usuarios del Convenio (estudiantes, graduados, docentes e investigadores en vez de estudiantes y profesionales), con la subsiguiente restricción

²⁷ “Las tareas que se llevaron a cabo en los grupos de trabajo tuvieron la finalidad de proporcionar la información, el análisis y las recomendaciones sobre los aspectos y elementos necesarios para desarrollar un Sistema de Créditos Académicos para América Latina en armonía con el ECTS europeo.

En el primer año, a partir del análisis y comparación del sistema de créditos o mecanismos para cuantificar los estudios que se utilizan en las instituciones participantes y en sus países se definió un sistema de créditos común para las instituciones participantes que sirvió de base a la propuesta del SICA.

Adicionalmente se elaboró la propuesta de un documento complementario al título, CAT, que se está experimentando en las instituciones participantes del proyecto.” (Malo, 2006:5).

del ámbito de aplicación del convenio al “*ejercicio de labores académicas de enseñanza o de investigación en la educación superior*” y a la continuación de estudios (art. 1, Definiciones).

- Duplica el número de reuniones del Comité Regional - una vez al año (art.11).
- Restringe los límites territoriales de aplicación del Convenio a los países de América Latina y El Caribe, abriendo su firma y ratificación a esa zona (art.14).
- Redefine las nociones de educación media superior, educación superior y estudios parciales y especifica las de graduados, titulados y movilidad estudiantil.
- Introduce nuevos principios de funcionamiento del Convenio (transparencia, calidad y confianza mutua) y le añade una dimensión ética (no discriminación por motivos de nacionalidad, género, raza, religión, condición social, orientación sexual, ideología o capacidad especial).

Actualmente, esa propuesta está siendo examinada por los países de la Región.

5. Conclusiones: interrogantes y reflexiones.

El repaso a la circunstancia en la cual la UNESCO y principalmente el IESALC conducen una revisión del CRALC indica que el contexto regional, caracterizado por una conciencia creciente de los disfuncionamientos de los dispositivos de convalidación y por un fortalecimiento rápido de las agencias de aseguramiento de calidad, a nivel nacional y a escala regional (iniciativa de Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad en Educación Superior- RIACES), es propicio a esa labor²⁸. No obstante, la multiplicación de iniciativas coincidentes, de radio variable así como la memoria de cómo funcionó el CRALC en sus primeros 30 años, muestra que será indispensable mejorar su visibilidad y su efectividad para asegurar su perduración y extensión.

Tomando en cuenta el avance del proceso de revisión del CRALC, cuyos contenidos principales han sido aprobados preliminarmente por el Comité Intergubernamental correspondiente, el IESALC tiene que tomar decisiones en relación con:

1. ¿Sobre cuáles países focalizarse prioritariamente para obtener una ratificación más generalizada del texto revisado del Convenio? Salvo una participación constante de Argentina en los espacios donde fue discutido el CRALC, en la UNESCO y en el IESALC, los otros países no firmantes han tenido una participación esporádica o nula en los eventos en donde negociado el proceso de revisión. Su participación en las

²⁸ “El Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe de la UNESCO es la regulación jurídica multilateral vigente, pero no resulta efectiva para garantizar la fluidez de la circulación. La adopción por parte de una buena cantidad de países latinoamericanos de la acreditación de los programas académicos, estrategia que supone una validación colectiva de cuantos diplomas expida una casa de estudios en una disciplina durante su periodo de vigencia, ha generado una novedad importante en la organización de los sistemas académicos que despierta expectativas en los grupos interesados en extender el ámbito territorial del valor de las titulaciones” (Stubrin, op.cit: 47).

- reuniones futuras que el CRALC organice sobre el Convenio para preparar, desde la región, la Conferencia Mundial de la UNESCO en el 2009 sería de suma importancia.
2. ¿Cómo incorporar a los países del Caribe en forma más orgánica a los procesos de implementación y reestructuración del CRALC? El Convenio no ha sido ratificado por los países que integran esa región, con excepción de Cuba. Por ello, sería urgente llevar a cabo acciones de difusión, específicas para la zona, con interlocutores claves y sustentar un dialogo político con las autoridades educativas al respecto.
 3. ¿Cómo resolver el reto de la información? El proceso de revisión del CRALC ha avanzado sin estar acompañado por uno paralelo de acopio, rescate o producción de datos. Ha respondido esencialmente a una lógica de negociación política, que requeriría estar sustentada en una información relativa al uso del Convenio y a las dimensiones integradas en la nueva versión del Convenio (movilidad, cooperación y acreditación). La propuesta de constituir un Observatorio que, a la diferencia de una base de datos, permita atender los ámbitos específicos y globales en relación a los que el Convenio se significa, ha de estar operativizada. Plantea para el IESALC la urgencia de seleccionar organismos o redes de apoyo para la coordinación y puesta en funcionamiento del Observatorio. Lo obliga a precisar, a corto plazo, el perfil de dicha instancia y sus ámbitos de competencia así como a definir sus articulaciones con organismos similares en otros países/regiones.
 4. La ausencia de un marco latinoamericano de calificaciones a partir del cual construir una confianza mutua entre países para la convalidación de títulos y de créditos requiere que se aumenten los niveles de conocimiento sobre los SES. Implica contar con un mecanismo de garantía de calidad a escala regional, fundamentado en referencias compartidas y en dispositivos concertados. En la medida en que no existe en la región un sistema tipo *Europass* ni catálogos de titulaciones de extensa aceptación, el establecimiento de alianzas entre el IESALC y contrapartes, dentro y fuera de la UNESCO, es imprescindible para asegurar una coalición de esfuerzos, en materia de diseño, asesoramiento y ejecución de un proyecto informativo. La definición de las responsabilidades y las atribuciones así compartidas es indispensable para fines de viabilización, legitimación y monitoreo.
 5. En consecuencia, el proceso de revisión del CRALC brinda oportunidades de que el IESALC organice un trabajo integrado entre los países de América Latina y El Caribe (o parte de ellos) y establezca alianzas estratégicas de intereses, fuera de la región y en una de cooperación Sur –Sur, en torno a intereses compartidos y proyectos cooperativos.
 6. Han transcurrido nueve años desde que el Comité Intergubernamental y los comités regionales a cargo del Convenio han expresado sugerencias para mejorarlo. Los cambios de situaciones y de políticas explican el desplazamiento de las prioridades y de los focos de atención. Varias recomendaciones, emitidas en 1998, merecerían sin embargo ser reconsideradas: una concierne a una mayor participación de las universidades en la operación y en el seguimiento del CRALC, un aspecto escasamente considerado en la versión modificada actualmente en circulación, a diferencia de lo que ocurrió con los organismos de aseguramiento de calidad. Otra versa sobre la necesidad de contar con los recursos financieros, técnicos y administrativos suficientes para concretar el haz de cambios que requeriría su mejor

funcionamiento. La tercera consiste en la contribución del Mecanismo del Convenio a asegurar una mayor igualdad de condiciones para el reconocimiento de los títulos y grados entre los países de la región sino también en relación a los países desarrollados que reciben la mayor parte de los estudiantes latino-americanos matriculados afuera.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Acosta de Valencia Z (2004) *Proceso de internacionalización de los servicios de educación en Colombia*. Bogota, Dirección Nacional de Planeación, col. Archivos de Economía, n.266.

Barrow C., S. Didou & J. Mallea. (2003) *Globalisation, Trade Liberalisation, and Higher Education in North America. The Emergence of a New Market under NAFTA?*, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers, Coll. Higher Education Dynamics, 255 pp.

Bizzozero L, s.f. *El MEXA y el programa de movilidad MARCA: desafíos y perspectivas de desarrollo*, Comisión sectorial del MERCOSUR/Universidad de la República. Disponible en: http://www.riaces.net/docs/riaces07_bizzozero_mexa.pdf.

Cetina Vadillo E. (2007), *TUNING_América Latina: Una experiencia en ciernes*, en Didou S., coord., op.cit: 65-84.

Del Bello J. & E. Mundet, s.f. *Alternativas para facilitar la movilidad de estudiantes, egresados y docentes en el sistema universitario de América Latina*, in <http://www.columbus-web.com/es/parteb/delbello.html>

Didou S, (2007), Reconocimiento de títulos, movilidad y convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina, en Didou S (coord.). *Experiencias de convergencia de la educación superior en América Latina*, México, UNESCO-CINVESTAV, 2007: 117-140.

Didou S & L. Jokivirta, (June 2007), *Foreign Education Activity in Latin America and the Caribbean: Key Issues, Regulation and Impact*, Londres; The Observatory on Borderless Higher Education.

Dumont J.C. & G. Lemaître, (2005), *Counting immigrants and expatriates in OECD countries: a new perspective*. OCDE, Directorate for Employment Labour and Social Affairs, DELSA: 34 p.

Fortes M. (2007), “Proyecto 6 por 4. Seis profesiones en cuatro ejes de análisis, un dialogo universitario”, en Didou S. (coord.), 2007, op. cit: 85-116.

González J. et al. (2004) *TUNING América Latina: un proyecto de las universidades*, *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 34: 151- 164.

Hermo J. (2004) *El Acuerdo General de Comercio de Servicios y la educación: sus implicaciones para la Educación a Distancia*, en LatinEduca.com, 23 de marzo-4 de abril.

IESALC (2005) *Propuesta de modificación del “Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe. 1974 y Borrador de propuestas y recomendaciones formuladas al tenor de la Reunión Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe realizada en Bogotá, noviembre de 2005*, En <http://iesalc.unesco.org.ve/pruebaobservatorio/documentos pdf/>.

Landinelli J. (2007) *Notas sobre el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras en el MERCOSUR*, Seminario ALCUE Mecanismos de garantía de calidad y códigos de buenas prácticas, Madrid, 21 y 22 de Junio 2007, en http://www.aneca.es/servicios/docs/alcue07_09_landinelli.pdf.

Malo S.(2006) *Créditos académicos (SICA) y Complemento al título (CAT)*. En: http://www.iesalc.unesco.org.ve/pruebaobservatorio/documentos%20pdf/12%20reunión%20convalidación%20de%20diplomas%20%20el%20salvador/creditos_academicos%20sma%201.pdf

Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), Red Quipu, Disponible en: www.oei.es/quipu/mexico/mex03.pdf

Pachiana V &E. Villanueva (2005) *Validez de títulos de educación superior y habilitación profesional entre los países iberoamericanos. Homologación y reconocimiento de títulos de educación superior de América Latina en España*, Informe final, Madrid, OEI.

Pugliese J.C & G Siufi (2005) *La cooperación en educación superior en América Latina. Situación actual y perspectivas futuras in Circunstancia*, Año III, n.8, septiembre.

Stubrin A (2007) *El Mecanismo Experimental de Acreditación del MERCOSUR+Bolivia y Chile (MEXA)*, en Didou S (coord), 2007, op.cit: 43-64.

UNESCO (2004) *Educación superior en una sociedad mundializada: documento de orientación*, Paris, UNESCO.

Villanueva E. (2004) La acreditación en América Latina: el caso de Argentina en la RIACES y en el MERCOSUR, *Revista Iberoamericana de Educación*, n.35: 399-112. Disponible en <http://www.rieoei.org/rie35a05.htm>.