

El Reconocimiento de las cualificaciones relativas a la Educación Superior en América Latina y el Caribe a partir de la vigencia del Nuevo Convenio Regional

O Reconhecimento das qualificações relacionadas ao Ensino Superior na América Latina e no Caribe a partir da vigência do Novo Acordo Regional

The Recognition of qualifications related to Higher Education in Latin America and the Caribbean from the validity of the New Regional Agreement

Paulo Andrés Falcon¹
Universidad CAECE

Resumen: Este trabajo aborda la temática del reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior a partir del impulso provocado por UNESCO en la revisión de los seis convenios regionales vigentes al momento de aprobar su estrategia para el período 2014-2021. Es por ello, que definimos como objeto de estudio al nuevo el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, adoptado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en julio de 2019, cuya entrada en vigencia operó durante el año 2022. Lo novedoso del instrumento internacional analizado, hace al vacío en la doctrina, lo que justifica este estudio. De modo que en el desarrollo de este trabajo se analiza a la sociedad del conocimiento con contexto para la internacionalización de la educación superior, y desde esta perspectiva, se incorpora un análisis sobre estos convenios de segunda generación para poder precisar condiciones, requisitos, instancias y alcances del concepto de reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior en la actualidad. El estudio del nuevo convenio permite evidenciar la perspectiva del reconocimiento centrada en las personas, que es consecuencia de la comprensión de la educación como un derecho humano, un bien público y una responsabilidad de los Estados, de modo que, en función de esto, lo que hace a observar al concepto de reconocimiento de cualificaciones desde la impronta de los derechos humanos, para dejar de lado una visión ligada solamente a lo procedimental y operativo en América Latina y el Caribe.

Palabras clave: Convenio; Reconocimiento de cualificaciones; Educación Superior; América Latina y el Caribe.

Resumo: Este trabalho aborda a questão do reconhecimento das qualificações relativas ao ensino superior a partir do impulso provocado pela UNESCO na revisão das seis convenções regionais vigentes no momento da aprovação de sua estratégia para o período 2014-2021. Por isso, definimos como objeto de estudo a nova Convenção Regional sobre Reconhecimento de Estudos, Títulos e Diplomas de Ensino Superior na América Latina e no Caribe, adotada na Cidade Autônoma de Buenos Aires em julho de 2019, entrada em vigor durante o ano de 2022. A novidade do instrumento internacional analisado, face à falta de estudos, justifica esta pesquisa. No desenvolvimento deste trabalho é analisada a sociedade do conhecimento no contexto para a internacionalização do ensino superior, e, a partir desta perspectiva, é incorporada uma análise destas convenções de segunda geração a fim de especificar condições, requisitos, instâncias e alcances do conceito do reconhecimento das qualificações relativas ao

¹ Doctor en Humanidades por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Rector Universidad CAECE. Buenos Aires. Argentina. Profesor en la UNT y la Universidad de la Ciudad de Buenos Aires. E-mail: paulofalcon76@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8808-0943>.

ensino superior na atualidade. O estudo da nova convenção permite demonstrar a perspectiva do reconhecimento centrada nas pessoas, consequência do entendimento da educação como direito humano, bem público e responsabilidade dos Estados, o que nos faz observar o conceito do reconhecimento de qualificações a partir da perspectiva dos direitos humanos, deixando de lado uma visão vinculada apenas aos aspectos processuais e operacionais na América Latina e no Caribe.

Palavras-chave: Acordo; Reconhecimento de qualificações; Educação superior; América Latina e Caribe.

Abstract: This work addresses the issue of recognition of qualifications related to higher education based on the impetus provided by UNESCO the review of the six regional conventions in force at the time of approving its strategy for the period 2014-2021. For this reason, we define the new Regional Agreement for the Recognition of Studies, Titles and Diplomas of Higher Education in Latin America and the Caribbean as an object of study, adopted in the Autonomous City of Buenos Aires in July 2019, which came into force in 2022. The novelty of the international instrument analyzed makes a gap in the doctrine, which justifies this study. So that in the development of this work the knowledge society is analyzed with a context for the internationalization of higher education, and from this perspective, an analysis of these second generation agreements is incorporated in order to specify conditions, requirements, instances and scope of the concept of recognition of qualifications related to higher education today. The study of the new agreement makes it possible to highlight the perspective of recognition centered on people which is a consequence of the understanding of education as a human right, a public good and a responsibility of the States, so that, based on this, it is possible to observe the concept of recognition of qualifications from the perspective of human rights, in order to leave aside a vision linked only to the procedural and operational aspects in Latin America and the Caribbean.

Keywords: Agreement; Recognition of qualifications; Higher education; Latin America and the Caribbean.

Recibido en: Julio 31, 2023

Aceptado en: Febrero 3, 2004

Introducción

En el contexto de la internacionalización de la educación superior, y de la movilidad académica y profesional, el reconocimiento de un título universitario extranjero resulta ser mucho más que un mero procedimiento por el cual se valora la titulación extranjera, en relación con una titulación universitaria similar local, a los fines de la homologación de ambas y el otorgamiento a la titulación extranjera de los efectos que la legislación nacional determine.

Para comprender el concepto real de reconocimiento es necesario entrelazar conceptos clave: “estudios”, “título”, “diploma” o “grados”. También los de “sistema educativo nacional”, “sistemas de educación superior” y de “aseguramiento de la calidad”. En el de proceso de

internacionalización de la educación superior -y claramente en relación con los efectos del reconocimiento- las perspectivas pueden ser académicas, científicas o profesionales de las titulaciones, particularmente las profesiones reguladas por el Estado.

Desde el punto de vista legal, al ser la educación superior un derecho humano, un bien público y social, y una responsabilidad de los Estados, el reconocimiento importa en primer lugar la valoración integral de la persona y sus derechos fundamentales, es decir, el reconocimiento no se refiere solo los instrumentos que acreditan la formación, sino la persona en sus capacidades y competencias.

En su recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior del 13 de noviembre de 1993, la Unesco exhorta: a que *“dada la gran diversidad de leyes, reglamentos, prácticas y tradiciones que determinan la organización y las funciones de los sistemas y establecimientos de enseñanza superior y la diversidad de las normas y dispositivos de orden constitucional, legal y reglamentario que regulan el ejercicio de las profesiones, es indispensable poner en práctica, con miras al acceso a esos estudios superiores, a su continuación y a su terminación, así como a la preparación para el ejercicio de las profesiones, políticas de evaluación de la competencia que tengan en cuenta no sólo los títulos obtenidos sino también los estudios cursados y las capacidades, conocimientos y experiencia adquiridos”*.

La recomendación de UNESCO, evidencia el interés y preocupación actual de los sistemas educativos en el nivel internacional en relación con esta problemática y la necesidad de ser abordados desde perspectivas integrales que favorezcan el reconocimiento no solo de cualificaciones, sino también de derechos y garantías a las personas.

En este sentido, es menester resaltar como la formulación e impulso al desarrollo de Marcos Cualificaciones fue y es tendencia desde finales del siglo 20 y particularmente durante este siglo, en función de necesidades diversas (Tuck, 2007).

El espacio latinoamericano y caribeño de educación demuestra la baja densidad de relación entre los países en materia de reconocimiento, pese a la circulación de estudiantes y profesionales en la región. De hecho, si partimos de la base que la región cuenta con 33 países, existen pocos marcos de cualificaciones y convenios bilaterales entre los países y el actual convenio regional en materia de reconocimiento, tuvo como antecedente al Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas en Educación Superior en América Latina y el Caribe de 1974, que careció de vigencia plena, lo que expone que esta cuestión no fue, durante décadas, un tema de agenda en la región.

El centenario de la Reforma Universitaria Argentina de 1918, a instancias de UNESCO- IESALC, impulsó la renovación del debate para la integración americana desde la educación superior y particularmente del reconocimiento de estudios y titulaciones, dando

marco a un proceso intenso que culminó con la adopción del Convenio en julio de 2019 y con su entrada en vigor en el año 2022.

1. Desarrollo

A continuación, procederemos al tratamiento de aquellos aspectos centrales del objeto del presente artículo, por lo que inicialmente resulta prudente establecer una base conceptual en relación al concepto de cualificaciones y marco de cualificaciones, para que posteriormente podamos avanzar en la comprensión de lo que entendemos por “convenio de segunda generación”, como marco para el posterior análisis del nuevo convenio regional.

Realizado ese estudio, podremos adentrarnos en aquellos aspectos que hacen a la esencia del concepto integral del reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior en la actualidad.

1.1. Cualificaciones y marco de cualificaciones

Una cualificación expresa los resultados de aprendizaje que el estudiante alcanzó en su carrera o programa. En ese sentido, vemos el Manual del Sistema Europeo de Transferencia de Créditos² considera que los resultados de aprendizaje “son enunciados acerca de lo que se espera que el estudiante sea capaz de hacer, comprender o demostrar una vez terminado un proceso de aprendizaje”.

En la región, el Marco de Cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana sostiene que un cualificación es “cualquier título, diploma u otro certificado emitido por una autoridad competente que da fe de que se han alcanzado unos resultados de aprendizaje, normalmente tras haber completado con éxito un plan de estudios reconocido”³

Por lo que una cualificación da cuenta de un trayecto parcial o completo del desarrollo de una persona en relación con su formación. Cuando hablamos de cualificaciones finales, solemos emplear los términos títulos o diplomas, en este último caso como referencia al instrumento que contiene al título expedido por la institución educativa.

Independientemente de las clasificaciones que se puedan hacer en cuanto a los marcos, en relación a funciones, contenido, cobertura o alcance, estructura interna, etc. tradicionalmente se tuvieron en cuenta diferentes aspectos para la formulación y expedición de una cualificación, como ser: requisitos de ingreso, duración del programa, materias, carga

² ECTS Users' Guide (2005) Brussels: Directorate-General for Education and Culture. Available online at: http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/ects/doc/guide_en.pdf.

³ CSUCA, 2013. Marco de Cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana. Resultados de aprendizaje para licenciatura, maestría y doctorado. Una aproximación desde la visión académica. Editorial Alfa Puentes, CSUCA, 2013.

horaria, créditos académicos (como unidad de medida del trabajo del estudiantado), requisitos de egreso, el perfil profesional, disciplina o campo de formación y grado académico de la formación recibida, pero también, la situación de la institución carrera o programa con el aseguramiento de la calidad o su acreditación, lo que abona a la generación de confianza en el estudiantado, instituciones u organismos responsables del reconocimiento de cualificaciones. De modo que un marco de cualificaciones es un instrumento de referencia que describe los resultados de aprendizaje que se esperan al término de los distintos niveles de formación en un sistema educativo o un espacio regional de educación. Es así como los marcos de cualificaciones permiten:

- a) Impulsar la armonización y convergencia académica nacional o regional al definir una referencia común para grados y titulaciones;
- b) Promover la innovación curricular centrada en el estudiantado, enfocándose en los resultados de aprendizaje, aseguramiento de la calidad, favoreciendo la movilidad y el reconocimiento de saberes, destrezas y competencias; y
- c) Brindar una mayor transparencia a los programas y titulaciones ofrecidas por una Institución, en un país o región.

Los sistemas de educación superior suelen tener perspectivas cuantitativas para definir grados y dentro de cada propuesta, contar con unidades de medida que sean comparables con otras propuestas para establecer niveles, relaciones y habilitar equiparaciones y correspondencias. En la región, el esquema de grados en general distingue pregrado, grado y postgrado. En los primeros se encuentran las cualificaciones de educación superior y los títulos del primer tramo universitario, el grado hace referencia a las licenciaturas o equivalentes y dentro del postgrado, los programas de especialización, maestría y doctorado.

En este apartado conviene recordar que la región cuenta con antecedentes de marcos de cualificaciones para la educación superior, de carácter subregional, como el antes referido MCESCA⁴, el que fruto de la cooperación internacional, permite al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), contar con un instrumento que permite exhibir los resultados de aprendizaje deseados para los niveles técnico superior universitario, bachillerato universitario, licenciatura, maestría y doctorado. En similar sentido en el orden nacional, vemos como González Ávila, L. y Vargas Zúñiga F. (2020) reportan la existencia marcos nacionales de cualificaciones en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

⁴ <http://hica.csuca.org/attachments/article/54/Marco%20de%20cualificaciones%20para%20la%20educacion.pdf>.

Para analizar en el plano internacional en su diversidad, es indispensable recordar el impacto generado por el European Qualifications Framework (EQF) de 2008, el que, desde su estructura comparativa para el Espacio Europeo de Educación Superior, sirvió de ejemplo para las construcciones similares en otras latitudes.

En el plano mundial, la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011) de la UNESCO, al contener un esquema de “niveles de educación”, que van desde la educación de la primera infancia, hasta la educación universitaria, sirve de referencia para establecer un marco de estudio comparativo, establecer relaciones, comprender a las cualificaciones en particular y facilitar su reconocimiento. Los “Niveles” de educación superior previstos en la CINE UNESCO⁵ que pueden participar de procesos de reconocimiento son los siguientes:

Nivel CINE 5 – Educación terciaria de ciclo corto

Nivel CINE 6 – Grado en educación terciaria o nivel equivalente

Nivel CINE 7 – Nivel de maestría, especialización o equivalente

Nivel CINE 8 – Nivel de doctorado o equivalente.

Estos niveles surgen de tener en cuenta los formatos generales que usualmente presentan los sistemas de educación superior, considerando diferentes aspectos como: los requisitos de acceso al “nivel”, la formación recibida y la extensión temporal de la propuesta académica y las habilitaciones para las que forma el título correspondiente de cada instancia. Se evidencia la necesaria relación de grado, duración de la carrera y los efectos que produce la certificación, tanto en cuanto a la prosecución de estudios, como para el desempeño profesional. Teniendo en cuenta lo gradual del esquema propuesto, el nivel mayor siempre va a suponer una mayor formación recibida por el o la estudiante/graduado/a.

Estas definiciones nos aportan a la comprensión de la cualificación como una representación instrumental del conjunto de conocimientos, competencias y destrezas adquiridas por una persona en el desarrollo de un trayecto formativo, parcial o completo, en nuestro caso, relativo a la educación superior. Esa cualificación, tradicionalmente se expresa por medio de certificado analítico, suplemento al título, títulos o diplomas, es decir instrumentos que permiten a las personas, instituciones y sociedad en general conocer sobre la formación de una persona, permitiendo ubicarlo dentro de un campo de actuación y distinguirlo de otras personas con diferente recorrido formativo.

⁵ La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, fue aprobada por la 36ª Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 2011

Es por eso que solemos expresar que el surgimiento de la universidad en occidente, trajo consigo una innovación social fundamental: la creación del título universitario. Esa distinción vino a romper con tradiciones en las que los títulos se conferían en función de la sangre o la pertenencia a determinada casta, o bien, en la que los grados eran alcanzados a partir de la fe o el desarrollo militar, para hacer referencia a las dos jerarquías más relevantes en esa época. En definitiva, el título universitario, vino a reconocer y distinguir a las personas en base a su esfuerzo académico, a sus conocimientos y competencias (Falcón, 2022). Es así como con la sola mención del título de la persona permite comprender cuál es su campo de actuación social y profesional.

1.2. El reconocimiento de cualificaciones en el marco de la internacionalización de la educación superior

Tal como anticipáramos, las conceptualizaciones desarrolladas en este trabajo deben ser comprendidas en el marco de la internacionalización de la educación superior y la internacionalización del conocimiento, como una parte de un proceso que las trasciende. En ese contexto, la cuestión del reconocimiento de estudios y títulos extranjeros ocupa un lugar destacado en el proceso global de las migraciones. Los países, en función de sus tradiciones educativas y en base a su soberanía, le dan al reconocimiento de una cualificación expedida en el extranjero diferentes alcances y consecuencias, de acuerdo con la normativa que regula tanto a su sistema educativo, como a su sistema profesional o laboral.

Por lo que el reconocimiento de una cualificación de estudios completos relativa a la educación superior extranjera, expresada en un diploma que contiene al título y grado expedido por una institución de educación superior o una universidad importa y requiere conocimiento sobre el otro sistema educativo -el de origen-, su desarrollo y condiciones de graduación y aseguramiento de la calidad. A partir de ello, es posible efectuar una homologación que habilite al título extranjero para la continuidad de estudios, el desarrollo de actividades académicas y científicas, o bien el desempeño laboral o profesional, según lo que cada país disponga.

Es por ello que al referirnos al reconocimiento de títulos lo hacemos a instancias de la formación completa. Es decir, a carreras o programas universitarios concluidos, que dan lugar a titulaciones que regularmente se encuentran contenidas en diplomas o certificaciones. Nos obstante lo cual, puede haber reconocimiento de trayectorias de estudio incompletos o créditos que, al ser reconocidos, permiten la prosecución de estudios.

De modo tal que el reconocimiento de cualificaciones extranjeras es un género, y el reconocimiento de una titulación extranjera, sería una especie con particularidades que la

distinguen del resto de las cualificaciones parciales, tanto por los procesos, como por las implicancias de la homologación y en general también, los órganos de otorgamiento, es así como según el país, suele ser una repartición, una/s universidad o una entidad especializada la habilitada para el tratamiento de las titulaciones, mientras que el reconocimiento de estudios parciales, suele quedar en cabeza de las instituciones de educación superior, ya que ese reconocimiento se efectúa a los fines de la prosecución de estudios (Falcón, 2022).

Los cursos masivos abiertos en línea amplían el acceso a la educación, especialmente en los países en desarrollo. Los programas extraterritoriales, transfronterizos y sin fronteras, incluyendo las filiales de universidades, están permitiendo internacionalizar la educación sin salir del país de origen. De esta forma, los convenios regionales y los acuerdos bilaterales, hacen a la armonización de las normas abren la puerta a la internacionalización de la educación superior y por lo tanto al reconocimiento de las cualificaciones.

Para facilitar la movilidad de los estudiantes, académicos y profesionales las instituciones establecen relaciones y acuerdos complejos, como programas de titulación doble y conjunta, transferencias de créditos, asociaciones estratégicas y consorcios. Los países procuran armonizar cada vez más las normas y los mecanismos de garantía de calidad a nivel bilateral, regional o mundial. La introducción de reglas comunes de titulación, garantía y aseguramiento de la calidad, mecanismos de reconocimiento de los estudios, títulos, cualificaciones y programas de movilidad e intercambio académico permitió a Europa y países asociados establecer un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en 2010 (UNESCO, 2019), que opera como modelo de articulación, tanto para resaltar lo favorable, como para evitar lo negativo o mejorable de ese proceso.

1.3. Hacia un concepto de reconocimiento de cualificaciones

Entendemos entonces, que el reconocimiento de cualificaciones es un derecho humano, de toda persona de poder requerir la homologación de sus estudios o de una titulación en un país distinto al de la institución que le confirió la cualificación. Asimismo, el reconocimiento importa la responsabilidad de los Estados a ejecutar -mediante el órgano que se determine- el análisis y estudio de un sistema educativo, sus niveles, programas y titulaciones, para de este modo conocer el grado, contenido, características y, según el concepto de título del sistema universitario, los alcances para el desempeño profesional requerido. Asimismo, el reconocimiento es el acto de dotar de efecto de asimilación de una cualificación otorgada en el extranjero con una cualificación semejante, expedida por una institución de educación radicada y oficialmente reconocida por el Estado nacional, en el que se lo solicita.

Este acto de reconocimiento es el resultado de un procedimiento académico y administrativo del que dispone cada Estado para procurar el cumplimiento de la normativa nacional que regula el reconocimiento en caso de ausencia de convenio con el Estado del cual proviene la titulación, o bien de los por los acuerdos con otros Estados. De este modo, en el caso de los acuerdos entre Estados, el análisis es realizado previo a la firma, y el procedimiento acordado por las partes es el resultante del conocimiento del sistema educativo y de sus programas (Falcón, 2022).

El reconocimiento de cualificaciones extranjeras se desarrolla bajo distintas denominaciones y trámites. Por lo tanto, es común verificar que estos aspectos se refieran a los estudios y reglamentación de palabras como “convalidación”, “reválida”, “revalidación”, etcétera. Estos términos se refieren al acto de otorgar reconocimiento oficial o validez en un país a un título expedido fuera del mismo.

Mientras que, por otro lado, también son empleados los conceptos de “homologación”, “equivalencia”, “razonable equivalencia”, etcétera. Estas palabras remiten a la idea de equiparación de la titulación extranjera con aquella expedida dentro del país que otorga el reconocimiento. Por una cuestión de amplitud terminológica, se entiende que el concepto de “reconocimiento” puede comprender a las demás definiciones dadas, ya sea que hagan hincapié en los derechos al reconocimiento efectos del acto, o bien en los procedimientos necesarios para el reconocimiento. Los países suelen emplear muchos de estos términos como sinónimos o bien otorgando alguna particular distinción entre ellos, según los procedimientos y definiciones legales, en función a la existencia de instrumentos bilaterales, multilaterales, o bien una decisión unilateral del Estado.

1.4. Convenios de reconocimiento de cualificaciones de segunda generación

A modo de inicio de este análisis resulta conveniente expresar que esta denominación involucra a en principio a aquellos instrumentos de reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior que vinieron a suplantarse a los primeros convenios regionales en esta materia, en el caso latinoamericano y caribeño, el Convenio de “Convalidación de estudios, títulos y diplomas en educación superior en América Latina y el Caribe” de 1974, es el ejemplo regional de este tipo de instrumentos.

Este convenio fue ratificado por una reducida cantidad de Estados. Esto provocó que este instrumento fuera complementado con numerosos acuerdos bilaterales entre los países, para resolver situaciones provocadas por la movilidad y migración académica y profesional en la región. Este complemento generó que el convenio regional no tuviera aplicación práctica.

Ciertamente los Estados de la región, sostenían otras prioridades durante los 70', haciendo de esta temática, algo marginal en las políticas públicas. Los procesos de recuperación democrática y la renovación de los sistemas de educación superior -particularmente el sector universitario-, generó la necesidad de actualizar y mejorar el marco de acuerdo regional para el reconocimiento de estudios y titulaciones superiores en todo el mundo.

En ese contexto, la UNESCO al definir dentro de sus líneas estratégicas para el período 2014-2021, incorpora al reconocimiento de las cualificaciones, como una de sus prioridades. Esto impulsó la revisión de los seis convenios regionales vigentes a ese momento. Los instrumentos multilaterales, como el Convenio Regional no suponen una limitante a los Estados en su política de relacionamiento bilateral, pero es común que los espacios multilaterales den lugar a acuerdos que involucren a los Estados miembro. Estos instrumentos se diferencian de los acuerdos bilaterales porque conllevan un proceso de negociación diferente, marcos de acuerdos distintos, como así también la ampliación del espectro de relaciones y, por lo tanto, un aumento significativo de posibilidades para los países, sistemas, instituciones y personas.

En este último tiempo, vimos un avance de estos instrumentos de “Segunda Generación” con la entrada en vigencia acuerdos multilaterales como el del MERCOSUR, el Convenio regional y la Convención Mundial aprobada en octubre de 2019 y cuya vigencia data de enero de 2023. Por lo que este trabajo cobra relevancia por su actualidad.

1.5. Sobre el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe

Al definir la UNESCO dentro de sus líneas estratégicas al reconocimiento de las cualificaciones, es que IESALC/UNESCO motorizó la renovación del acuerdo de 1974.

Es por ello que, en 2015, en la ciudad de Brasilia, los gobiernos, redes y consejos de rectores de la región fueron invitados a participar de una serie de reuniones de expertos preparatorias que tuvieron como finalidad de revisar el convenio de 1974 y elaborar una nueva propuesta para los países.

A partir de allí, se desarrollaron cuatro reuniones del Grupo de Trabajo que definió la propuesta de texto del nuevo Convenio Regional de Reconocimiento, la que fue puesta a la consideración de los países de la región en dos reuniones Regionales Intergubernamentales de Consulta. La primera de estas reuniones se llevó a cabo en abril en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la segunda en el marco de la III° Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES 2018), durante los días 13 y 14 de junio en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

En estas reuniones fue aprobado por consenso de los Estados presentes un texto que posteriormente fuera sometido a debate en la Conferencia Internacional de Estados, que se llevó adelante en julio de 2019 en Buenos Aires. Esta conferencia, que contó con la presencia de representantes de 25 países, y adoptó un nuevo Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas en Educación Superior en América Latina y el Caribe, que fue suscrito por 13 naciones, ratificado hasta ahora por 5 países –lo que permitió su entrada en vigor en 2022– y se encuentra abierto a la ratificación de los demás países de la región y de otras regiones.

Si bien la cuestión de la movilidad o migración de estudiantes, académicos y profesionales no es un debate novedoso. La renovación de la discusión, permitió incorporar un abordaje tanto desde la perspectiva de la convergencia de sistemas y como del aseguramiento de la calidad para el reconocimiento de las cualificaciones, todo esto, atravesado por los derechos humanos desde la impronta de la comprensión de la educación como un derecho humano, un bien público y una responsabilidad de los Estados. Por lo que este instrumento regional cuenta con una estructura y definiciones que favorecen el acceso a estudios y titulaciones extranjeras, migraciones y desplazamientos, fundamentos que se expresan en el texto adoptado por unanimidad de los Estados participantes de la nombrada Conferencia.

1.5.1. El convenio regional en sus aspectos más relevantes:

A los fines de este trabajo entendemos conveniente desagregar el texto del convenio en categorías de análisis que permitan esquemáticamente presentar sus rasgos más sobresalientes, a saber:

- a. El convenio tiene por objeto al reconocimiento referido a estudios, títulos y diplomas, por lo que debemos considerarlo en su mayor amplitud, tanto para la educación superior en general, como para la educación universitaria, de modo que estamos refiriéndonos a instituciones y personas involucradas con desarrollos y grados académicos de pregrado, grado y postgrado, para emplear denominaciones regionales.
- b. Es un instrumento regional para América Latina y el Caribe, no obstante, al igual que los demás convenios, incluso el anterior de 1974, se encuentra abierto a la adhesión de todos los Estados de la UNESCO.
- c. En cuanto a su estructura, el convenio se diferencia de las tradicionales convenciones internacionales, toda vez que incorpora un apartado de definiciones conceptuales, que sirve de orientación y guía para la interpretación y aplicación del instrumento. Esta suerte de glosario construido con el aporte de todos los Estados que participaron de la adopción de su texto, permite reflejar denominadores comunes en ideas, conceptos y

problemáticas de la educación superior, su internacionalización y los procesos de reconocimiento de cualificaciones. Resulta interesante destacar, que meses después de la adopción de este texto, la convención mundial en esta materia obtuvo su aprobación con una estructura similar, teniendo en algunas definiciones pequeñas diferencias.

- d. El instrumento incorpora conceptos y procesos que hacen a la actualidad de los sistemas de educación superior, por eso se sustenta prioritariamente en la acreditación y aseguramiento de la calidad de las instituciones y programas o carreras de educación superior.
- e. El convenio hace referencia a diversas modalidades u opciones pedagógicas y didácticas en las que la educación superior puede tener lugar, como ser la presencialidad física, la educación en línea, híbrida, etc. De modo que el texto no limita el reconocimiento a formato educacional alguno, sino que habilita el mismo a los estudios y diplomas provenientes de todo tipo de experiencia formativa en la educación superior.
- f. Al hacer mención al reconocimiento de estudios y títulos, el convenio es aplicable tanto para certificaciones de estudios parciales, es decir correspondientes al estudiantado, como a personas egresadas, con cualificaciones completas o definitivas.
- g. Una de las demandas recibidas en función a los debates previos y resueltas por el convenio en términos prescriptivos, fue y es que los Estados deben contar con mecanismos transparentes, fiables y no discriminatorios, efectuados en plazos razonables, llevados adelante por autoridades de aplicación, conforme a la reglamentación de cada país. Estas definiciones ponen en valor a la persona, sus tiempos y necesidades, más que a los instrumentos en el que se reflejan sus competencias, como consecuencia de la impronta de derechos humanos en el texto.
- h. A los fines de facilitar la adopción y ratificación del convenio, se acordó la normativa nacional vigente en cada momento, sea la aplicable en materia de los procedimientos tendientes al reconocimiento de las certificaciones de educación superior, de modo tal que, si se cumplimentan los conceptos expuestos en el literal anterior, los Estados no tendrían que efectuar modificaciones a sus regulaciones.
- i. Como consecuencia de la perspectiva de derechos humanos incorporada, surge obligación de garantizar la “regla del trato nacional”, por lo que se le debe otorgar a estudiantes internacionales y a los profesionales extranjeros el mismo trato que al estudiantado y profesionales nacionales.
- j. En consonancia con lo anterior, se debe dar un trato especial a asilados, refugiados y desplazados de modo de garantizar igualdad de oportunidades en base a

cuestiones humanitarias, esta situación viene a atender situaciones de migraciones recientes, como la llamada “diáspora venezolana” que puso en jaque a varios países de la región en los volúmenes de tramitaciones de reconocimiento de cualificaciones en los últimos años, esta disposición viene a efectivizar un criterio de equidad, complementario al de igualdad oportunidades y de trato, dado por el principio de trato nacional.

- k. Los Estados tienen que contar con sistemas abiertos que permitan obtener información sobre los establecimientos y programas oficialmente reconocidos por sus sistemas de educación superior, para fomentar la transparencia y el acceso al conocimiento del procedimiento adjetivo previsto para los reconocimientos.
- l. El concepto reconocimiento de cualificaciones contenido en el convenio, tiene el sentido y finalidad de habilitar la prosecución de estudios, el desarrollo de actividades académicas y facilitar el ejercicio profesional, conforme a la reglamentación de cada país. De modo que es una perspectiva amplia, pero ligada a la relación entre ámbito formativo y regulación del ejercicio profesional de cada país.
- m. El Acuerdo entró en vigencia tres meses después del depósito del cuarto instrumento de ratificación, a partir de esto pasó a ser exigible para ellos, por lo que fue relevante la constitución del Comité del Convenio en abril de 2023, en Colonia, Uruguay, como instancia de debate, acuerdo y seguimiento de su implementación.
- n. IESALC-UNESCO como la secretaría del convenio, en representación de UNESCO, da continuidad a su rol de articulador y coordinador de las relaciones entre Estados e instituciones vinculadas con esta temática en la región, de modo que debe tener un rol proactivo en y para la región, aprovechando esta oportunidad como instrumento para la convergencia de los sistemas de educación superior.
- o. La aplicación del convenio no es excluyente de otros instrumentos vigentes con similar objeto, sino en todo caso complementario, de modo que, en los casos de vigencia de convenios bilaterales o subregionales, como el caso del MERCOSUR, deberá primar, el instrumento que otorgue mayores beneficios a las personas en la resolución de peticiones concretas.

2. Métodos

Para el desarrollo de este trabajo se emplearon metodologías cualitativas, enmarcadas en una posición constructivista-interpretativa. Se propuso generar un marco referido al concepto de cualificaciones, para comprender e interpretar el sentido del

reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior en América Latina y el Caribe, particularmente a la luz del nuevo convenio regional en la materia. Esto mediante el estudio del propio instrumento internacional referido, la normativa internacional y nacionales vinculadas a estos procesos.

El abordaje cualitativo se efectuará a través de la aplicación del método analítico-descriptivo, sobre la base de instrumentos legales, documentos y datos oficiales- que permitieron componer la dimensión empírica en la definición del reconocimiento de cualificaciones. De allí, el estudio derivó en la descripción e interpretación del nuevo convenio, la generación de categorías de análisis y el aporte de definiciones su aplicabilidad, y así plantear necesidades y desafíos de los Estados en América Latina y el Caribe para garantizar el derecho al reconocimiento, como una extensión de los derechos humanos a la educación, a la migración y al trabajo o profesión.

3. Resultados

Expuesto el concepto general de reconocimiento cualificaciones, las instancias generales y requisitos, como así también las condiciones necesarias que suelen tener estos procedimientos, dejamos en evidencia que el reconocimiento puede ser un instrumento de política de derechos humanos, política educativa, política referida al fortalecimiento del sistema profesional y de aprovechamiento de recursos humanos para diversos fines y propósitos, permitiendo el nuevo convenio que ese talento se quede en la región, evitando la “fuga de cerebros”.

Es así como el reconocimiento de cualificaciones en el marco del nuevo convenio puede promover oportunidades de acceso a propuestas de enseñanza por medio del reconocimiento para la prosecución de estudios, como pueden ofertas de carreras o programas de postgrado desarrollada en otros sistemas universitarios. También el reconocimiento permite de mejor modo instalar e incentivar la mayor movilidad de estudiantes, docentes e investigadores y profesionales, sea para realizar estancias cortas o largas en otros países y de ese modo enriquecer su formación y experiencias. De igual modo el convenio incorpora la posibilidad del reconocimiento de cualificaciones con finalidad de ejercicio o desempeño profesional, conforme las normas nacionales del país en el que se pretende obtener el reconocimiento.

De esta forma, el convenio asume una perspectiva amplia de reconocimiento, tanto en un sentido académico sea para estudios o desempeños académicos o científicos, como para el ejercicio laboral o profesional. Este último aspecto, fue sin duda el de mayor complejidad y

debate, atento a la diversidad de tradiciones y regulaciones de los campos laborales y profesionales en los países de la región. Sin perjuicio de lo cual su incorporación, sujeta a las condiciones nacionales, permite que cada país pueda hacerlo sin violentar sus propios principios o normativas profesionales en los casos de campos regulados por el Estado.

Desde un punto de vista humanitario, el reconocimiento puede permitir a migrantes, personas desplazadas o exiliadas a acceder a contar con sus títulos en condiciones conforme a las normativas nacionales, lo que facilita la integración social ya que dichas personas podrán de esta manera contar con mejores condiciones para ganarse la vida en un país extranjero. Desde un punto de vista de las regiones, el reconocimiento recíproco y articulado de titulaciones entre países puede operar en un sentido que permita la limitar la fuga de cerebros o talentos fuera de una misma región.

La actualidad y tendencia general en el mundo es que el reconocimiento de titulaciones sea otorgado sobre la base de la actuación de los sistemas nacionales de evaluación y acreditación, tanto de instituciones como de carreras o programas de la educación superior. Esto nos lleva a ver al reconocimiento como un medio para generar y brindar confianza a las agencias de calidad o acreditación, a partir del conocimiento compartido sobre la organización y funcionamiento de dichas agencias.

Dicho lo anterior, este conocimiento compartido en relación a la actuación de las otras agencias, puede favorecer la constitución o fortalecimiento de redes de agencias de calidad o acreditadoras con la finalidad sostener el aseguramiento de la calidad de la educación superior, o bien impulsarlo donde no exista.

El reconocimiento, desde la perspectiva del nuevo convenio regional, sin dudas, puede facilitar el mejor trabajo conjunto de instituciones universitarias, y el desarrollo de acciones de cooperación internacional, carreras o programas conjuntos, etcétera. Sea cual fuera la motivación del país al otorgarlo, es claro que cuando el acto de reconocimiento surge del acuerdo entre dos o más Estados, las potencialidades del reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior se incrementan notablemente, tanto para los países, como para las instituciones que los expiden, pero en especial para las personas que poseen estudios y titulaciones.

4. Discusión

La sociedad del conocimiento, ya no pide, sino que exige políticas que den el salto del intercambio a la cooperación e integración académica y científica, por lo que es necesario contar con marcos que faciliten la movilidad docente y estudiantil, pero

también de profesionales. La realidad avanza más rápido que las burocracias estatales y sus definiciones en materia de reconocimiento de cualificaciones. Las personas requieren cada vez con mayor celeridad en el reconocimiento de ellas en su integridad y eso nos lleva a entender que el mundo actual necesita que los conocimientos y habilidades circulen antes que resultan obsoletas, por lo vertiginoso de los cambios y de la transformación constante de la sociedad.

Estos procesos de innovación en esta materia, además cuentan con una legitimación extra que le es dada por los movimientos migratorios a gran escala que vive la región, tanto en su dirección hacia Estados Unidos, como lo que se suele denominar la diáspora venezolana, este último caso, por su volumen y complejidad, exigieron a los gobiernos de la región medidas de todo tipo, uno de los aspectos tensionados fue casualmente el relativo al reconocimiento de estudios y titulaciones, para facilitar la integración y dar respuestas a una población vulnerable a partir de su desplazamiento.

Esta situación provoca nuevas necesidades de redefiniciones conceptuales, para centrar la mirada en las personas, sus derechos y tomar al reconocimiento de modo integral; pero también organizativas, tecnológicas y de funcionamiento de los Estados e instituciones de educación superior en cuanto al reconocimiento de cualificaciones, para poder generar condiciones de buena información, publicidad y transparencia que garanticen agilidad en la respuesta e igualdad de oportunidades y de trato a todas las personas.

Es relevante resaltar el carácter de los procesos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad, los que, al extenderse en la región, fueron propiciando procesos de armonización sobre consensos de buenas prácticas de evaluación y calidad. Esta situación, complementada con una definición del convenio, en torno a las políticas de publicidad y transparencia de base de datos públicas de instituciones y profesionales, facilita la generación de confianza y por ende el reconocimiento de carreras, estudios y titulaciones.

5. Conclusiones

El nuevo convenio regional vino a reavivar el debate en América Latina y el Caribe en torno a una temática de enorme actualidad y relevancia para miles de personas, toda vez que vemos que en este tiempo no solo este instrumento de reconocimiento entró en vigor, sino que también entraron en vigencia el Acuerdo MERCOSUR y la Convención Mundial de Reconocimiento de Cualificaciones relativas a la Educación Superior.

Este Convenio en su construcción, texto adoptado y propuesta para su implementación importa un conjunto sistemático de conceptos y acciones a desplegar que colocan a la idea de

reconocimiento desde de la perspectiva de los derechos humanos, lo que en una región con migraciones internas tan fluidas y de gran volumen, cobra una importante relevancia, por tener fundamento en la conceptualización de la educación como un DDHH, un bien público y una responsabilidad de los Estados.

El nuevo convenio - como los demás instrumentos de segunda generación- incorpora aspectos que hacen a los sistemas de educación superior del siglo 21, como ser las relativas a los procesos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad, pero también la mención a los diversos modos de aprendizaje, permiten observar una mirada atenta a la incorporación propuestas desarrolladas en entornos virtuales y otras formas de tecnología educativa, pero también esta actualización hace a la comprensión de Estados, sistemas e instituciones a las que se les exige precisión, claridad y transparencia en su organización y prácticas en el desarrollo de las acciones relativas al reconocimiento.

La comprensión del reconocimiento de un modo amplio e integral, en tanto habilitante para la prosecución de estudios, el desarrollo de actividades académicas y científicas, así como para facilitar el ejercicio profesional, conforme a la reglamentación de cada país, permite que los países puedan ratificar el convenio, sin que esto importe un compromiso que altere la matriz nacional en cuanto a la relación entre estudios, títulos, diplomas y el desarrollo laboral o profesional.

Por último, del estudio de este instrumento se observa el mismo puede ser una herramienta para la mejora de los procesos de cooperación e integración regional, toda vez que la articulación de grados y titulaciones o la correspondencia entre ellos, permite la más simple convergencia de sistemas de educación superior, sus instituciones y comunidades, de modo que quizás pueda ser este convenio un paso hacia la construcción de un real espacio latinoamericano y caribeño de la educación superior, para ello el rol del Comité del convenio y de IESALC-UNESCO, a cargo de la secretaría del convenio, serán relevantes en la consolidación, fortalecimiento y ampliación de una integración educativa centrada en las personas, el respeto a sus derechos fundamentales, resguardando sus trayectorias académicas y profesionales, en definitiva, sus expectativas de una vida mejor.

Bibliografía

Altbach, P.G., Reisberg, L. y Rumbley, L.E. (2009) Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic revolution. Report for UNESCO 2009 WCHE. París: UNESCO.

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.

CINDA. Reconocimiento y Convalidación de Estudios Superiores y Títulos Profesionales en América Latina y el Caribe (1998). Colección Gestión Universitaria ISBN: 956-7106-34-7 Inscripción N° 106.930 agosto de 1998.

Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011). Publicada en 2013 por el Instituto de Estadística de la UNESCO. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002207/220782s.pdf>

Falcón Paulo Andrés (2019). Recopilador. Normativa de Gestión Universitaria. Recopilación 2016-2019. Dirección Nacional de Gestión y Fiscalización Universitaria. Editorial Ministerio Educación de la Nación. Argentina.

Falcón Paulo Andrés (2022). *La universidad, sus carreras y titulaciones. Evolución, presente y desafíos del sistema de títulos universitarios en la Argentina*. Editorial: EUDEBA.

González Ávila, L. y Vargas, F. (2020) Inventario analítico de experiencias de construcción e implementación de marcos de cualificaciones en América Latina. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo [OIT CINTERFOR]. <https://www.oitcinterfor.org/node/7984><https://www.oitcinterfor.org/node/7984>

IESALC-UNESCO. Declaración de la II Conferencia Regional de Educación Superior. Cartagena de Indias 2008.

IESALC-UNESCO. Declaración de la III Conferencia Regional de Educación Superior. Córdoba 2018.

IESALC-UNESCO. Acuerdos Primera y Segunda Reunión Regional Intergubernamental de Consulta. Argentina 2018.

IESALC-UNESCO. Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, adoptado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en fecha de 13 de julio de 2019. <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/regional-convention-recognition-studies-diplomas-and-degrees-higher-education-latin-america-and-0>

Tuck, R. (2007) “An Introductory Guide to National Qualifications. Conceptual and Practical Issues for Policy Makers”. International Labour Organization, Suiza.

UNESCO (1993). Recomendación sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior. <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/recommendation-recognition-studies-and-qualifications-higher-education>

UNESCO (2005). “Informe Mundial de la UNESCO: Hacia las Sociedades del Conocimiento”. París: Ediciones UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>

UNESCO (2019). Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior. <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/global-convention-recognition-qualifications-concerning-higher-education>

Recursos en Internet

<http://www.unesco.org>

<http://www.iesalc.unesco.org.ve>