



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Proyecto de informe preliminar relativo a la preparación de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior

París, 2015

Índice

1. Antecedentes	
1.1. El nacimiento de la primera generación de convenios de reconocimiento	1
1.2. Los primeros pasos hacia una convención mundial	2
1.3. La segunda generación de convenios regionales	3
2. Actuales tendencias mundiales en educación superior	
2.1. La masificación de la educación superior	4
2.2. Diversificación de la oferta de la educación superior	5
2.3. Cambios en el paradigma de aprendizaje	6
2.4. Empleabilidad	6
2.5. Calidad y garantía de la calidad	7
2.6. Internacionalización de la educación superior	7
2.7. Movilidad académica	8
2.8. Internacionalización de la investigación	9
2.9. Financiación de la educación superior	9
3. La revitalización del proceso hacia una convención mundial	
3.1. Comparación de los convenios regionales	11
3.1.1. Similitudes	11
3.1.2. Diferencias	11
4. Objetivos y limitaciones de una posible convención mundial	
4.1. La educación superior y la agenda para después de 2015	15
4.2. Promoción de la cooperación internacional en materia de educación superior	15
4.3. Promoción del aprendizaje a lo largo de toda la vida y la democratización de la educación	16
4.4. Promoción de la coherencia entre la garantía de la calidad, los marcos de cualificaciones y el reconocimiento de las cualificaciones	16

4.5.	Desarrollo de principios y valores globales y acordados comunes a todas las regiones	17
4.6.	Fomentar y apoyar el desarrollo de políticas en materia de educación superior en los niveles internacional y regional	17
4.7.	Reconocimiento del rápido crecimiento de la diversidad de los proveedores de educación superior	18
4.8.	Mejora de los derechos al reconocimiento de cualificaciones de refugiados y de personas que se encuentran en situaciones similares a las de los refugiados	18
4.9.	El alcance de una posible convención mundial	18
5.	Principios básicos	
5.1.	Reconocimiento de la educación como derecho humano y de la educación superior como bien público	21
5.2.	Respeto y reconocimiento de la diversidad de los sistemas nacionales de educación superior y de la autonomía académica	21
5.3.	El papel de la confianza y la ética en las prácticas de reconocimiento	21
5.4.	El derecho a la no discriminación y a la apelación	22
5.5.	Promoción de políticas educativas que permitan el cambio estructural, económico, tecnológico y social	22
6.	Principales problemas	
6.1.	Las relaciones entre los convenios regionales y la convención mundial	23
6.2.	La relación entre la garantía de la calidad, los marcos de cualificaciones y el reconocimiento de las cualificaciones	24
6.3.	El reconocimiento de los estudios parciales y del aprendizaje informal y no formal	24
6.4.	Problemas de aplicación	25
6.5.	El papel de la UNESCO en la fase de aplicación	26
6.6.	Apropiación y compromiso	28
6.7.	Problemas éticos y políticos	28
6.8.	Contexto social y económico	29

7. Cuestiones administrativas	
7.1. Marco temporal	29
7.2. Financiación del proceso	30
Anexo 1. Esbozo de plan de la posible convención mundial sobre reconocimiento en materia de educación superior	31
Anexo 2. Lista de los Estados Partes de los convenios regionales	33

Proyecto de informe preliminar relativo a la preparación de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior

1. Antecedentes

La cuestión del reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior se debatió por primera vez en la 2ª reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1947, al constituirse el programa de educación superior. En esta reunión de la Conferencia General se aprobó una resolución de apoyo al programa *Work with universities* (*Trabajar con las universidades*) y uno de sus seis objetivos era “*considerar el problema de la equivalencia de títulos*”. En 1963, el Consejo Ejecutivo en su 66ª reunión invitó al Director General a estudiar los aspectos técnicos y legales de la elaboración de instrumentos normativos sobre la equivalencia de los certificados de estudios secundarios, títulos y grados universitarios (66 EX/Decisiones 4.2.5).

1.1. El nacimiento de la primera generación de convenios de reconocimiento

Los órganos rectores de la UNESCO, a la vez que mantenían el objetivo final de elaborar un instrumento normativo de carácter universal, llegaron a la conclusión de que esta cuestión podía abordarse a nivel regional en su fase inicial. Por consiguiente, entre 1975 y 1983 se elaboraron seis convenios regionales de reconocimiento, con el objetivo de regular el reconocimiento mutuo de las cualificaciones de la educación superior, tal como se refleja a continuación:

Aprobación	Región	Denominación oficial
México, D.F., 19 de julio de 1974	América Latina y el Caribe	Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe
Niza, 17 de diciembre de 1976	Mediterráneo	Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Árabes y los Estados Europeos Ribereños del Mediterráneo
París, 22 de diciembre de 1978	Estados Árabes	Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Árabes
París, 21 de diciembre de	Europa	Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en

1979		los Estados de la Región Europea
Arusha, 5 de diciembre de 1981	África	Convenio Regional de Convalidación de Estudios y Certificados, Diplomas, Grados y otros Títulos de Educación Superior en los Estados de África
Bangkok, 16 de diciembre de 1983	Asia y el Pacífico	Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en Asia y el Pacífico

Aunque los esfuerzos se concentrasen en la elaboración de los convenios recién mencionados, el ideal de un reconocimiento interregional o mundial aparece en el preámbulo de la mayoría de los convenios de reconocimiento. Por ejemplo, las Partes del Convenio europeo de 1979 recuerdan “que el objetivo final que se propuso la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura consiste en preparar un Convenio internacional sobre el reconocimiento y la validez de títulos, grados y diplomas otorgados por los centros de educación superior y de investigación de todos los países”. Además, las Partes del Convenio de Addis Abeba de 2014 expresan “el convencimiento de que el presente Convenio será un elemento de suma importancia para emprender una acción de mayor alcance conducente, por una parte, a la construcción de un espacio africano de educación superior e investigación y, por otra, a un posible convenio mundial sobre la convalidación de títulos de la educación superior”.

1.2. Los primeros pasos hacia una convención mundial

El primer intento real de elaboración de un instrumento normativo mundial sobre reconocimiento de cualificaciones de la educación superior tuvo lugar en 1992. Se convocó una reunión conjunta de los seis comités regionales encargados de los convenios de reconocimiento en París, con el mandato de estudiar la posibilidad de aprobar una convención universal sobre el reconocimiento de estudios y títulos de educación superior. No se pudo alcanzar consenso y en la reunión conjunta se llegó a la conclusión de que el proceso debía proseguir a nivel regional. Sin embargo, la iniciativa no fue en vano ya que condujo a la aprobación de un instrumento normativo internacional en la 27ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO: la *Recomendación de 1993 sobre la Convalidación de los Estudios, Títulos y Diplomas de Enseñanza Superior*.

Más tarde, la UNESCO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboraron conjuntamente las “Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras”, donde se establece la necesidad de crear un marco internacional para proteger a los estudiantes y otras partes interesadas de los proveedores educativos de baja calidad y deshonestos. Estas directrices fueron aprobadas en la 33ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO (2005) y siguen siendo pertinentes de cara a la posible elaboración futura de

una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior.

1.3. La segunda generación de convenios regionales

La aprobación de la Recomendación de 1993 coincidió con la colaboración de la UNESCO y el Consejo de Europa para iniciar el proceso de elaboración de una convención conjunta de reconocimiento de títulos en Europa, reforzada y modernizada. Este proceso estaba claramente relacionado con los cambios políticos en Europa, y con una integración europea más fuerte en numerosos aspectos de la sociedad, con inclusión de la educación superior. La aprobación del *Convenio sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior en la región europea* (Lisboa, 11 de abril de 1997) supuso un cambio importante hacia una segunda generación de convenios de reconocimiento, que se ajustaba mejor a los desafíos que debían afrontar los estados de esta región. Por consiguiente, este Convenio desempeñó un papel significativo en el *Proceso de Bolonia*, una reforma regional única en materia de educación superior. El Convenio de Lisboa de 1997 es actualmente el único instrumento normativo empleado en el Proceso de Bolonia. En fecha de 1 de marzo de 2015, el Convenio de Lisboa cuenta con 53 Partes.

El segundo convenio regional que sufrió un proceso de modernización fue el Convenio de Bangkok de 1983. El proceso comenzó en 2005, cuando los Estados Miembros de la región de Asia y el Pacífico reconocieron que renovar el convenio proporcionaría una oportunidad única para reflejar los cambios en sus sistemas de educación superior, y para poner en marcha medidas prácticas para apoyar una oferta informativa mejorada, así como medidas de reconocimiento y garantía de la calidad. La región de Asia y el Pacífico también reconoció la existencia en su región de una mayor diversidad de sistemas educativos operativos, en comparación con otras regiones. Por ello, admitiendo la necesidad de un convenio revisado que pudiera gestionar estas diferencias, en la Conferencia Internacional de Estados de Tokio, Japón, en 2011, se aprobó un convenio cuyo objetivo era reemplazar el Convenio de Bangkok de 1983. A 1 de marzo de 2015, el Convenio de Tokio de 2011 cuenta con 11 signatarios y dos ratificaciones. Diversas ratificaciones nacionales más están previstas.

El tercer convenio regional que experimentó un proceso de modernización fue el Convenio de Arusha de 1981. Gracias a una fructífera cooperación entre la UNESCO, la Unión Africana y los Estados Miembros, se elaboró y posteriormente aprobó en una Conferencia Internacional de Estados celebrada en Addis Abeba, Etiopía, en diciembre de 2014, un convenio que revisa el de Arusha de 1981. La Unión Africana ha declarado que el Convenio de Addis Abeba de 2014 será una importante herramienta para optimizar el empleo de recursos humanos en África, y para que África goce de una mejor posición en la economía mundial. A 1 de marzo de 2014, el Convenio de Addis Abeba cuenta con 17 signatarios.

La UNESCO está dispuesta a apoyar plenamente los procesos de revisión de otras convenciones regionales. Brasilia acogerá en octubre una reunión de alto nivel sobre convalidaciones de estudios, títulos y diplomas en América Latina y el Caribe,

organizada conjuntamente por el Gobierno de la República Federativa del Brasil y la UNESCO, para estudiar si el convenio regional debe ser revisado.

Se ha llevado a cabo asimismo un diálogo preliminar acerca de la revisión del *Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Árabes y los Estados Europeos Ribereños del Mediterráneo* aprobado en Niza, Francia, en 1976.

2. Actuales tendencias mundiales en educación superior

La modernización de los convenios regionales se inspiraba, y aún se inspira, en las tendencias tanto mundiales como regionales de la educación superior. Una posible convención mundial debe mirar hacia el futuro, tener en cuenta las actuales tendencias mundiales de la educación superior y procurar responder a los desafíos que surgen con las nuevas dinámicas de la educación superior. Si intentásemos definir estas nuevas dinámicas con una sola palabra, esta palabra sería “**diversificación**”. La educación superior está experimentando una explosión de diversificación en prácticamente todos los aspectos: diversificación de proveedores, de la oferta, de la demografía de los estudiantes, de la orientación institucional y demás. El principal factor determinante de esta diversificación es la masificación de la educación superior y las tecnologías que hacen que sea posible.

2.1. La masificación de la educación superior¹

Una de las tendencias más llamativas de la educación superior en las últimas décadas es el enorme crecimiento del número de estudiantes en todo el mundo. Este hecho ha coincidido con la declaración de la educación superior como bien público. En 1970 había únicamente 28,5 millones de estudiantes de la educación terciaria en el mundo, de los cuales, aproximadamente un 62% eran varones. En 2000, el número había aumentado hasta prácticamente 100 millones de estudiantes. Desde la entrada en el nuevo milenio, el mundo ha vivido el más destacado periodo de masificación en la historia de la educación superior. El número mundial de estudiantes aumentó de 139 millones a partir de 2005 a 181 millones en 2010. En 2012 había 196 millones de estudiantes en la educación terciaria en el mundo. A nivel regional, Asia ha experimentado el mayor crecimiento: de 41 millones en 2000 a 105 millones 2012, lo que representa un aumento del 155%. A continuación se sitúa América Latina, con un crecimiento del 117% en número de estudiantes, y África, con un 92%. Europa ha tenido el aumento más bajo, con únicamente un 27% en los últimos 12 años, e incluso una ligera tendencia descendente en los últimos años hasta 2012.

Las estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO establecen que la población estudiantil mundial en educación superior alcanzará los 263 millones de

¹ Todas las estadísticas de esta sección proceden del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Los datos del IEU están clasificados por niveles de educación. Para la educación superior, la clasificación (CINE revisada) cuenta con cuatro niveles de educación terciaria, que reflejan la estructura de la educación terciaria (grado, maestría y doctorado) que existe en el mundo, pero que además ha sido recientemente introducida en Europa por el Proceso de Bolonia en 1999.

estudiantes en 2025. Si se transforman estas cifras en porcentajes del total de la población mundial, el número de estudiantes ha aumentado hasta un 2,38% de la población mundial de entre 15 y 79 años en 2000, un 3,38% en 2009 y se calcula que alcance un 4,77% en 2020. Es importante señalar que estos cálculos no incluyen lo que generalmente se denomina proveedores de formación similar a la educación superior, que a menudo son proveedores en línea.

También cabe destacar el aumento de la diversidad de edad en la educación superior. Los itinerarios de los estudiantes adultos y la articulación entre la educación de adultos y la educación superior en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida son aspectos importantes que deben ser tenidos en consideración al elaborar procedimientos para el reconocimiento de las cualificaciones.

2.2. Diversificación de la oferta de la educación superior

No será posible satisfacer la creciente demanda de educación superior contando únicamente con los modelos tradicionalmente propuestos. Proveedores tradicionales, tanto como nuevos, están estudiando cómo la tecnología puede usarse para llegar a un número aún mayor de estudiantes. A pesar de que el aprendizaje a distancia existe como modalidad de oferta desde hace más de dos siglos, internet ha sido el factor desencadenante de su crecimiento masivo en las últimas dos décadas.

Otro desarrollo reciente, los Recursos Educativos Abiertos (REA), ha contribuido significativamente a la expansión del acceso a los contenidos educativos superiores. El término REA se acuñó en el “Foro sobre las Incidencias de los Programas Educativos Informáticos Abiertos (Open Courseware) para la educación superior en países en desarrollo” de 2002. La Declaración de la UNESCO de 2012 sobre los REA los designa como:

materiales de enseñanza, aprendizaje e investigación en cualquier soporte, digital o de otro tipo, que sean de dominio público o que hayan sido publicados con una licencia abierta que permita el acceso gratuito a esos materiales, así como su uso, adaptación y redistribución por otros sin ninguna restricción o con restricciones limitadas. Las licencias abiertas se fundan en el marco existente de los derechos de propiedad intelectual, tal como vienen definidos en los correspondientes acuerdos internacionales, y respetan la autoría de la obra.

El más reciente desarrollo en oferta educativa basada en la tecnología lo constituyen los sistemas de cursos en línea abiertos y de participación masiva (MOOC por sus siglas en inglés). Los MOOC se diferencian de los programas universitarios tradicionales en primer lugar por su acceso abierto. Básicamente, el único prerrequisito para participar es tener acceso a internet. En segundo lugar, los MOOC se caracterizan por la flexibilidad, ya que los cursos están diseñados para ofertarse en una amplia escala. La introducción de los MOOC puede representar una gran baza para la democratización de la educación. De manera más general, la Unión Europea estima que el aprendizaje en línea supondrá el 30% del total de la oferta educativa superior en 10 años.

Sin duda alguna, surgirán retos para el reconocimiento transfronterizo de las cualificaciones con el crecimiento de los MOOC y de la oferta educativa superior en línea en general.

El uso creciente de la tecnología en la educación superior no solo está afectando la oferta de la educación superior, sino que está también teniendo una importante influencia en la administración de la misma. En este sentido, la Declaración de Groningen de 2012 hace un llamamiento para realizar un estudio de viabilidad sobre el intercambio mundial de datos digitales de estudiantes y la superación de los documentos y de las autenticaciones impresos donde sea posible. No es materia de este informe entrar a tratar estas cuestiones en detalle, pero resulta prudente señalar el hecho de que el uso de las TIC afecta a la mayoría de aspectos de la educación superior, incluidos los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones.

Las estructuras corporativas de la educación superior también están cambiando. La educación superior privada constituye un subsector en rápido crecimiento, y el porcentaje de estudiantes matriculados en instituciones privadas de educación superior se acerca actualmente al 40%. La educación superior privada comprende instituciones con y sin ánimo de lucro. Los proveedores privados no se limitan siempre al nivel nacional; las instituciones educativas superiores transfronterizas están creciendo en número y escala.

2.3. Cambios en el paradigma de aprendizaje

En la última década se ha producido un cambio hacia un mayor énfasis en el aprendizaje y no tanto en la enseñanza. Ha habido un viraje de la orientación de insumo hacia una orientación de producción. Un ejemplo concreto de ello es la introducción de marcos de cualificación en un número de países que aumenta de manera sostenida. Actualmente se concede más atención al conocimiento, las competencias y las habilidades que deben adquirir los estudiantes. Este fenómeno también puede describirse como un cambio hacia un mayor foco de la enseñanza en el estudiante, lo cual representa una de los principales aspectos del Proceso de Bolonia en la región europea.

Otra transformación del paradigma de aprendizaje ha sido el aumento de la atención dedicada al aprendizaje informal y no formal, tanto dentro como fuera de la educación superior; el fomento de la creatividad; y el espíritu emprendedor. Un cuarto aspecto es el cambio hacia una mayor atención a la pertinencia, lo que abarca un amplio espectro de cuestiones, como la preparación para el mercado laboral, la valoración de la investigación científica y la contribución de la educación superior a la creación de sociedades equitativas y democráticas.

2.4. Empleabilidad

En los últimos años, los gobiernos y las empresas han dedicado una mayor atención a la capacidad de obtener un empleo y a las competencias emprendedoras de los graduados de la educación superior. Tradicionalmente, la empleabilidad en el mundo del trabajo no ha sido una consideración muy influyente en la educación superior. Sin embargo, la carrera hacia una mayor productividad, crecimiento económico y

competitividad en los mercados mundiales ha conducido a las empresas a involucrarse cada vez más en la educación superior, a fin de aumentar la capacidad de obtener un empleo y mejorar las competencias emprendedoras de los graduados de la educación superior.

La creciente preocupación por la tasa de desempleo de los graduados universitarios constituye una fuerza motriz para profesionalizar la educación superior y promover los vínculos entre las universidades y las empresas.

2.5. Calidad y garantía de la calidad

La comunidad educativa superior mundial presta actualmente una mayor atención a la calidad y a la garantía de la calidad. El rápido crecimiento del número de estudiantes y las instituciones de educación superior han ejercido presión respecto de la calidad de la educación impartida. Un paso más lo constituye la nueva tendencia hacia la internacionalización de la garantía de la calidad. Cada vez son más numerosos los actores interesados que perciben el enorme potencial de la internacionalización de la garantía de la calidad en términos de mejora de la calidad, cuestión que hasta hace poco ha sido tratada principalmente a nivel nacional². La actual proliferación de marcos nacionales de cualificaciones y la elaboración de marcos regionales o de metacualificaciones, que forma parte del programa de garantía de la calidad, están vinculados con los desarrollos mencionados anteriormente. Un sistema completo de marcos de cualificaciones nacionales y regionales tiene el potencial de facilitar posteriormente el reconocimiento transfronterizo.

La elaboración de instrumentos eficaces para el reconocimiento transfronterizo de las cualificaciones depende fundamentalmente de la existencia de sistemas de garantía de la calidad funcionales, tanto a nivel nacional como transfronterizo. Siempre será necesario un cierto grado de confianza entre las partes y entre las instituciones de educación superior. Para alcanzar tal nivel de confianza, son necesarios sistemas de garantía de la calidad sólidos, fiables y transparentes. Los avances actuales en reconocimiento, garantía de la calidad y marcos de cualificaciones obtendrán grandes beneficios de ser planteados como acciones complementarias del mismo programa.

2.6. Internacionalización de la educación superior

La internacionalización de la educación superior se plantea cada vez más como un objetivo político de los gobiernos. A menudo, la internacionalización se percibe como un elemento que contribuye a la calidad y la diversidad educativas y al intercambio general de recursos educativos entre países.

La movilidad académica exterior es tal vez la forma más común de internacionalización de la educación superior. Sin embargo, este término también implica una mayor

² El término “nacional” en este informe pretende abarcar también el nivel federal en los Estados Miembros en los que dicho nivel tiene competencias en educación superior. Pretende referirse al ámbito de competencia en educación superior según las reglas y procedimientos de cada Estado Miembro individual.

atención a la “internacionalización interna”, por ejemplo: internacionalización de los planes de estudios, docentes internacionales o presencia de población estudiantil internacional en los campus. La internacionalización de la educación superior también supone un cambio de escala, alcance y cultura. En este contexto las instituciones educativas superiores definen cada vez más sus misiones y valores en términos mundiales, no solo locales o nacionales.

2.7. Movilidad académica³

En 2007, al menos cuatro millones de estudiantes cursaron sus estudios fuera de sus países de procedencia. Los estudiantes que más se han desplazado provienen de países de Asia Central. Las estadísticas del IEU muestran que en 2012, cinco países destinatarios acogieron a prácticamente la mitad del número total de estudiantes en desplazamiento del mundo: los Estados Unidos de América (que acogieron a un 18%), el Reino Unido (11%), Francia (7%), Australia (6%) y Alemania (5%). Pero la proporción de matrículas internacionales en estos países disminuyó de un 55% en 2000 a un 47% en 2012.

Australia y Japón, destinos tradicionales en Asia Oriental y en el Pacífico, sufren la rivalidad de nuevos países: la República Popular China, Malasia, la República de Corea, Singapur y Nueva Zelandia acogieron un 6% del total de estudiantes en desplazamiento en 2012.

En los Estados Árabes, Egipto, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos son destinos importantes para realizar estudios de educación superior. Estos tres países acogieron a un 4% del total de estudiantes en desplazamiento.

Las estrategias de internacionalización generan una fuerte competitividad para atraer a estudiantes de fuera. Esto se debe en parte a la consolidación de los sistemas e instituciones de educación superior en todas las regiones. El número de estudiantes que decide estudiar en un país extranjero próximo a su país de procedencia está aumentando en algunas regiones. En los Estados Árabes, la proporción de estudiantes en desplazamiento dentro de la propia región aumentó del 12% al 26% entre 1999 y 2012. El aumento en Europa Central y Oriental ha sido del 25% al 37%, y en África Subsahariana del 18% al 28%. Los Emiratos Árabes Unidos están actualmente superando al Reino Unido a la hora de atraer a estudiantes de los Estados Árabes, y se ha convertido en el tercer destino más popular (después de Francia y los Estados Unidos) para los estudiantes de la región árabe. Sudáfrica atrajo a un 22% de estudiantes en desplazamiento provenientes de África Subsahariana en 2012, y Ghana y Uganda acogieron a más estudiantes de la región en 2012 que nunca antes.

A pesar de que la proporción de estudiantes en desplazamiento que permanecen en su propia región está aumentando, la gran mayoría de estudiantes que realizan sus estudios fuera de su país de procedencia, lo hacen en una región distinta de la de origen. Solo en América del Norte y en Europa Occidental la mayoría de los estudiantes permanecen en su propia región.

³ Todas las estadísticas de esta sección provienen del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).

2.8. Internacionalización de la investigación

Al igual que sucede con la educación superior, también la investigación está viviendo un intenso proceso de internacionalización, facilitado por el establecimiento de áreas regionales de investigación y por la competencia internacional por la financiación de la investigación. Muchos de los grandes desafíos de nuestro tiempo, tales como el cambio climático y las enfermedades pandémicas, son mundiales y exigen soluciones mundiales. Los investigadores están cada vez más conectados a través de las fronteras a fin de hacer avanzar nuestras sociedades del conocimiento.

2.9. Financiación de la educación superior

La educación superior es cada vez más percibida como un importante motor del desarrollo económico, social y cultural sostenible. Los ingresos fiscales de los estados no logran mantener el ritmo del rápido aumento de los costes de la educación superior. El aumento del número de estudiantes y/o el deterioro de las finanzas públicas han supuesto graves problemas para los sistemas cuya tradición consiste en proporcionar el acceso gratuito o importantes subsidios para el acceso a la educación superior. La sostenibilidad de este modelo se ha visto cuestionada, lo que ha generado una cierta presión sobre dichos sistemas a fin de que reestructuren radicalmente el “contrato social” entre la educación superior y el conjunto de la sociedad. Así, la financiación de la educación superior requiere de fondos tanto públicos como privados. Aunque el papel del estado sigue siendo esencial, a menudo son necesarias otras fuentes de financiación para sostener el sector de la educación superior, incluidas aquellas que se basan en el modelo de colaboración entre los sectores público y privado. En lo que se refiere a los ingresos, las soluciones políticas incluyen reparto de los gastos, generalmente asociado con costes de matrícula y cargos para el usuario. Gran parte de la carga de esta ampliación de la participación recae sobre los padres y los estudiantes, mediante el fomento de un sector educativo superior privado, o mediante la introducción o aumento de los costes de matrícula en las instituciones públicas. Encontrar medios para financiar de manera sostenible una oferta de calidad en la educación superior sin aumentar las desigualdades sigue siendo una cuestión que requiere una importante atención desde el punto de vista político.

3. La revitalización del proceso hacia una convención mundial

Teniendo en cuenta todas estas tendencias mundiales en educación superior, en la Conferencia Internacional de Estados celebrada en Tokio en noviembre de 2011 se planteó de nuevo la cuestión de la viabilidad de una convención mundial. Al mismo tiempo, el impulso generado por la “segunda generación” de convenios de reconocimiento estimuló el debate, y el Convenio de Tokio de 2011 representó un hito particular en este sentido, proveniente de una de las regiones más pobladas del mundo con un rápido crecimiento en el número de estudiantes y de la movilidad académica hacia y desde la región. Todos los Estados Miembros de la UNESCO fueron invitados a participar en la Conferencia Internacional de Estados, y representantes de todas regiones apoyaron la iniciativa.

En el debate se defendió la idea de un instrumento normativo mundial siempre y cuando siguieran respetándose las especificidades regionales. La discusión concluyó con la propuesta de que la Secretaría de la UNESCO llevara a cabo un estudio de viabilidad sobre los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de crear un instrumento normativo mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior. La Secretaría llevó a cabo este estudio por un lado, mediante un cuestionario dirigido a todos los Estados Miembros y, por otro, mediante deliberaciones realizadas en varias reuniones regionales en Seúl (mayo de 2012), Toledo (junio de 2012), Abidján (septiembre de 2012) y Nanjing (octubre de 2012). Del cuestionario resultaron 145 contribuciones de ministerios, organismos de convalidación, instituciones de educación superior y otros actores interesados pertinentes procedentes de 77 Estados Miembros.

El resultado del estudio de viabilidad fue debatido en la 191ª reunión del Consejo Ejecutivo en abril de 2013. Por otra parte, el estudio de viabilidad fue sometido a la 37ª reunión de la Conferencia General en 2013, que aprobó la siguiente resolución (Resolución 37 C/15):

La Conferencia General,

Tomando nota de la decisión 191 EX/42,

Habiendo examinado el estudio preliminar de los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de contar con un instrumento normativo mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior (37 C/45),

1. *Reconoce* los beneficios de contar con un instrumento normativo mundial, que mejorará la movilidad académica y profesional, fortalecerá la cooperación internacional en la esfera de la educación superior y representará un paso importante hacia el reconocimiento y la confianza a nivel mundial;
2. *Reconoce también* que tal instrumento constituirá un mecanismo para ayudar a los Estados Miembros a mejorar la calidad de sus sistemas de educación superior en el contexto de las transformaciones contemporáneas,
3. *Invita* a la Directora General a iniciar, con arreglo a las normas aplicables, el proceso de elaboración de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior, velando por que esta se base en los convenios regionales y los complemente;
4. *Pide* a la Directora General que realice nuevamente amplias consultas con los Estados Miembros y las partes interesadas pertinentes a fin de estudiar más detenidamente las cuestiones esenciales para el establecimiento de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior;
5. *Pide también* a la Directora General que siga asistiendo a los Estados Miembros en la revisión de los convenios regionales existentes, según sea necesario;

6. *Invita también* a la Directora General a presentarle, en su 38ª reunión, un informe preliminar para que los Estados Miembros lo examinen y decidan qué medidas deberán adoptarse.

En virtud de esta resolución, la UNESCO convocó una reunión de expertos sobre el tema en París, en julio de 2014. Una segunda reunión de expertos se celebró en abril de 2015. Todos los participantes fueron invitados a título personal como expertos.

3.1. Comparación de los convenios regionales

El grado de implementación de los convenios regionales varía. Algunos factores de éxito clave pueden ser identificados mediante el análisis de las similitudes y diferencias existentes entre los diferentes convenios regionales.

3.1.1. Similitudes

Todos los convenios, tanto de la primera como de la segunda generación, se basan en un conjunto de principios comunes. Estos principios concretamente reconocen que:

- el derecho a la educación es un derecho humano y que la educación superior representa un activo excepcionalmente valioso desde el punto de vista cultural y científico, tanto para los individuos como para la sociedad.
- los convenios contribuirán a la conservación y al fortalecimiento de la identidad y diversidad cultural de sus pueblos, y respetarán el carácter específico de sus sistemas educativos.
- el reconocimiento constituye una de las condiciones necesarias para que los recursos educativos existentes en los territorios puedan ser empleados de la manera más eficaz posible para el bien común.
- los convenios promoverán el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la democratización de la educación y la aprobación y aplicación de políticas educativas que permitan el cambio estructural, económico, tecnológico y social.

Todos los convenios de la primera generación seguían una estructura común, con un preámbulo en el que se sitúan los convenios en el marco de la misión de la UNESCO, tal y como se establece en su Constitución. Terminológicamente se produce un cambio de “equivalencia” a “convalidación”; los objetivos se centran en garantizar la convalidación de las cualificaciones tanto de cara a la continuación de los estudios y a la investigación, como con fines profesionales; y su alcance se centra en la convalidación de cualificaciones obtenidas mediante los sistemas educativos formales.

Cabe destacar el cambio del término “equivalencia” a “convalidación”. Desde la aprobación del primer convenio regional de este ámbito en 1974, se ha establecido un principio claramente definido según el cual todos los convenios tienen como objetivo únicamente la convalidación o reconocimiento de las cualificaciones. El objetivo directo de los convenios no ha sido armonizar los sistemas de educación superior, o desarrollar un marco de reconocimiento automático basado en equivalencias.

3.1.2. Diferencias

Existen también una serie de diferencias entre los convenios de primera y segunda generación, debidos principalmente al reconocimiento de los diferentes problemas a que se enfrenta la convalidación en las diversas regiones. Al comparar los convenios

de primera y de segunda generación, es posible identificar al menos ocho diferencias importantes que podrían ser útiles en la búsqueda de los factores claves para el éxito:

1. Un cambio del énfasis a favor del solicitante: en los convenios de segunda generación, el solicitante tiene derecho al justo reconocimiento de sus cualificaciones durante un periodo de tiempo razonable, de acuerdo con procedimientos transparentes, coherentes y fiables; es necesario indicar los motivos de denegación; el solicitante tiene derecho a recurrir la decisión; y se introduce el principio de las diferencias sustanciales. Este principio establece que el reconocimiento debe ser concedido salvo que existan diferencias sustanciales que sean de aplicación. Este principio también contribuye a mejorar la visibilidad y el entendimiento mutuo en caso de que haya diferencias reales y reconocidas entre sistemas educativos nacionales, lo que será de ayuda tanto para los solicitantes como para las Partes.

Este cambio de énfasis es importante porque presenta de manera más clara el objetivo global de equidad y no discriminación. El solicitante siempre será la parte más débil en cualquier proceso de reconocimiento y por lo tanto es importante garantizar sus derechos. Sin un convenio de reconocimiento que regule tales derechos, un individuo puede ver su pretensión rechazada sin que sus cualificaciones hayan sido evaluadas en absoluto.

2. Mayor consciencia de la amplia diversificación existente entre sistemas de educación superior: relacionado con el principio de las diferencias sustanciales, los convenios de la segunda generación son más conscientes de la importancia de respetar la diversidad de los sistemas. Esta rica diversidad cultural, social, política, filosófica y religiosa representa un activo excepcional que debe ser totalmente respetado.

Este cambio es importante porque contribuye a proteger la rica herencia de un sistema de educación superior. Puede haber una serie de buenas razones para la adopción de estrategias de armonización en materia de educación superior, pero es necesario alcanzar un equilibrio entre armonización y conservación de los ricos activos de la diversidad. Un reconocimiento fácil no es necesariamente un argumento decisivo en favor de la armonización. Es importante que los convenios de reconocimiento tengan en cuenta la diversidad y creen un marco jurídico para garantizar el respeto de la diversidad de los sistemas de educación superior.

3. La importancia del acceso a una información fiable: una información fiable, comparable y accesible es tal vez el elemento más importante para el fomento de las prácticas de reconocimiento. Mientras que los convenios de primera generación promovían la mejora de los sistemas para el intercambio de información, los de segunda generación establecen que los servicios de información nacional deben ser creados bien por los Centros Nacionales de Información, bien por otros organismos específicos. Las redes de expertos competentes especializados de estos organismos también representan una importante innovación de la segunda generación de convenios, que fomenta el la confianza y el entendimiento mutuos.

Una información accesible, comparable y fiable acerca de los sistemas de educación superior, las instituciones de educación superior y los títulos y diplomas de educación superior de otras Partes ha resultado ser, sobre todo gracias al Convenio de Lisboa de 1997, uno de los principales elementos

facilitadores de un sistema transfronterizo de reconocimiento funcional. Tener acceso a esta información no solo mejorará la calidad de los procesos de reconocimiento, sino que también reducirá significativamente el tiempo invertido en tales procedimientos por parte de las autoridades de reconocimiento competentes y/o las instituciones de educación superior de las Partes del Convenio.

4. Cualificaciones académicas versus cualificaciones profesionales: mientras los convenios de primera generación incluían específicamente el reconocimiento con fines profesionales, por ejemplo, el acceso al mercado laboral, los de segunda generación tratan exclusivamente cuestiones de reconocimiento académico. La excepción es el Convenio de Addis Abeba de 2014, que tiene un alcance mayor. Incluye una fórmula sobre empleo, aunque el foco principal del convenio se centra en el reconocimiento de cualificaciones de cara a la prosecución de los estudios o la investigación. Esto no quiere decir que el Convenio de Lisboa de 1997 o el Convenio de Tokio de 2011 no puedan ser utilizados para establecer el reconocimiento a fin de integrar el mercado laboral. Las autoridades de reconocimiento competentes pueden otorgar el reconocimiento de cualificaciones académicas independientemente de que con ello se pretenda proseguir los estudios o alcanzar propósitos de empleo. La cuestión es ante todo que estos convenios no se refieren al reconocimiento de cualificaciones para acceder a las profesionales reguladas, o al derecho de ejercerlas; y, en segundo lugar, que los instrumentos jurídicos sobre reconocimiento académico no deben interferir ni entrar en conflicto con las legislaciones laborales nacionales.
5. Vínculos con los avances de las políticas regionales: la tendencia hacia la armonización de la educación superior en el plano regional, por ejemplo a través de la creación de zonas regionales de educación superior, depende de los convenios de reconocimiento y de las redes regionales de garantía de la calidad. Pueden citarse como ejemplos el Marco de Referencia sobre Cualificaciones (AQRF por sus siglas en inglés) de la ASEAN en la región de Asia y el Pacífico, el Proceso de Bolonia en Europa, el Espacio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (ENLACES) o el Espacio Africano de Educación Superior e Investigación (AHERS).
6. El establecimiento de directrices operativas: con el fin de aplicar los convenios y de adaptarlos a los cambios constantes en las dinámicas de la educación superior, resulta de utilidad para las Partes el establecimiento de directrices que orienten su aplicación. Pueden ser pautas (o directrices) operativas relativas a temas específicos que resulta útil para las Partes desarrollar con más profundidad que el propio texto del convenio. Tales textos fueron introducidos, por ejemplo, con ocasión de la aplicación del Convenio de Lisboa de 1997. Se conocen como “textos subsidiarios” y han resultado ser una herramienta importante para el éxito de la aplicación del Convenio. Dichos textos, desarrollados por uno o varios órganos establecidos por la convención, podrían servir de orientación para la aplicación de la posible convención mundial.
7. Mayor atención a la calidad, la garantía de la calidad y los marcos de cualificaciones: los convenios de primera generación trataban principalmente el acceso a la educación superior, mientras que los de segunda generación también se ocupan de la calidad, la garantía de la calidad y los marcos de las cualificaciones.

El reconocimiento de las cualificaciones se basa en la confianza entre países. Esta confianza exige que haya sistemas y mecanismos eficaces de garantía de la calidad. Cuando los marcos de las cualificaciones están también recogidos a nivel regional, el grado de confianza se ve reforzado. Es importante destacar aquí que no es necesario que exista un marco nacional de cualificaciones para que el reconocimiento tenga lugar en un país. Dicho país, y su sistema de cualificaciones, se verían beneficiados por su participación en los convenios de reconocimiento exactamente igual que un país que cuente con un marco nacional de cualificaciones operativo.

8. Sistemas y estructuras de aplicación más completos: mientras que los convenios de primera generación únicamente establecieron un organismo formal de aplicación, los de segunda generación determinaron una serie mucho más amplia de estructuras de aplicación tanto a nivel político como jurídico.

La cooperación entre la Red Europea de Centros de Información (la red ENIC por sus siglas en inglés) y la red de Centros Nacionales de Información sobre reconocimiento académico (la red NARIC) ha resultado ser un factor clave para el éxito de la aplicación del Convenio de Lisboa de 1997. El ámbito de reconocimiento comprende un amplio espectro de cuestiones y problemas relativamente específicos. Gracias a estas redes, la región europea ha logrado crear un espacio donde los profesionales del reconocimiento debaten y resuelven estas cuestiones sin la implicación del nivel político. Las redes también han contribuido de manera sustancial a los avances en materia de políticas. Además, estas redes ayudan a generar entendimiento mutuo y a compartir conocimientos entre expertos, lo que mejora la eficacia de los sistemas nacionales de reconocimiento. Los profesionales que participan en las redes resultan valiosos recursos para el conjunto de la comunidad de expertos en reconocimiento dentro de sus respectivos países.

Si se adopta la decisión de emprender un proceso de elaboración de una convención mundial para el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior, será necesario examinar con mayor profundidad las cuestiones señaladas más arriba, así como otras lecciones extraídas de la segunda generación de convenios. Ello permitiría adaptar las estructuras de reconocimiento existentes, o crear otras nuevas, necesarias para aplicar con éxito la convención. En todo caso, cabe señalar que las diferencias en el grado de aplicación de los convenios regionales no se deben únicamente a las diferencias en la oferta, sino también en gran medida resultan de las diferencias regionales en políticas y sistemas de educación superior y del grado de compromiso político existente con una aplicación completa.

4. Objetivos y limitaciones de una posible convención mundial

Las actuales tendencias de la educación superior y las cifras presentadas más arriba no deberían dejar lugar a dudas acerca de la necesidad de crear un instrumento normativo capaz de garantizar el reconocimiento transfronterizo de cualificaciones en un modo justo, transparente y no discriminatorio. La dedicación y el esfuerzo llevados a cabo en los procesos de modernización de los convenios de reconocimiento son un claro síntoma de la importancia que estos instrumentos revisten para los estados. Los convenios existentes cubren necesidades específicas; sin embargo, las tendencias de la educación superior junto con la creciente globalización exigen la creación de un nuevo marco mundial de reconocimiento. Una convención mundial habría facilitado el reconocimiento de las cualificaciones de 2,5 millones de estudiantes que actualmente

están cursando sus estudios fuera de sus regiones de origen, y se estima que este número aumente en los próximos años.

El objetivo general de una convención mundial sería servir de instrumento normativo que involucre a todos los estados. Abarcaría las prácticas de reconocimiento, de las Partes, de las cualificaciones de la educación superior otorgadas por una gama diversa de proveedores. La convención definiría términos tales como educación superior, educación terciaria, educación postsecundaria y tipos de reconocimiento. La convención mundial podría encargarse de mejorar las definiciones en los casos en que los convenios regionales se han quedado cortos, o en que se han generado problemas, creando con ello obstáculos al reconocimiento contrarios al espíritu del convenio. También definiría los diferentes tipos de oferta y de proveedores de educación superior. En suma, una convención mundial incluiría la elaboración de un glosario mundial de términos relevantes para el reconocimiento de las cualificaciones. Este glosario, que reflejaría las nuevas dinámicas de los sistemas actuales de aprendizaje a lo largo de toda la vida, se basaría en los glosarios nacionales, regionales e internacionales existentes.

Esta convención mundial se llevará a cabo en sinergia con otros instrumentos normativos pertinentes, y se apoyará en los principios clave de los convenios regionales de reconocimiento y en la Recomendación de 1993 sobre reconocimiento de cualificaciones. En todo caso, superará el alcance de estos instrumentos de las siguientes maneras:

- abordando desafíos en materia de movilidad interregional, más que intrarregional; y
- respondiendo a los desafíos de un sector de la educación superior diversificado y que evoluciona rápidamente.

Por añadidura, existen varios objetivos más específicos que una convención mundial podría abordar, algunos de los cuales son descritos más abajo. Los objetivos específicos que debería intentar abordar una convención mundial serán debatidos y acordados durante el proceso de elaboración del texto de la convención.

4.1. La educación superior y la agenda para después de 2015

La Declaración de Incheon aprobada en mayo de 2015 reafirma que la educación es un derecho humano fundamental. La educación es una parte del fundamento de la realización humana, la paz, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, el empleo decente, la igualdad de género y la ciudadanía mundial responsable. El movimiento mundial Educación para Todos (EPT) ha experimentado una evolución sin precedentes especialmente en el ámbito de la educación básica desde el inicio del milenio. La próxima era, según la definición de la Agenda para el Desarrollo Sostenible aprobada en septiembre de 2015, incluye la democratización de la educación superior (Objetivo 4.3). Se espera que la educación superior desempeñe un papel fundamental en el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, el trabajo decente, la igualdad de género y la ciudadanía mundial responsable en todas las regiones.

El reto de satisfacer el rápido crecimiento de la demanda de educación superior no será posible sin la promoción y la facilitación de la movilidad de estudiantes y académicos. Mediante la movilidad académica, aumentará el número de estudiantes capaces de acceder a la educación superior, y los intercambios académicos contribuirán a mejorar la calidad de la misma.

Una de las mayores limitaciones a la hora de alcanzar los objetivos de la EPT ha sido la falta de docentes cualificados y formados profesionalmente. La democratización de la educación superior mediante un mayor acceso y facilitación de la movilidad académica ampliará, diversificará y mejorará los sistemas de formación de docentes, de manera que habrá un mayor número de docentes formados disponibles para la educación primaria y secundaria. Tales mejoras pueden constituir un beneficio adicional importante de una convención mundial.

4.2. Promoción de la cooperación internacional en materia de educación superior

Como se ha indicado anteriormente, la investigación también forma parte de la tendencia a la internacionalización. El acuerdo de una serie de principios y procedimientos para el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior se ajustará a la creciente internacionalización de una comunidad académica diversificada y a la intensificación de los flujos internacionales de conocimiento y competencias.

4.3. Promoción del aprendizaje a lo largo de toda la vida y la democratización de la educación

La sociedad en general y, más concretamente, el mundo del trabajo, están cambiando rápidamente, lo que exige fomentar la capacidad de aprender de manera continua y promover el acceso al aprendizaje a lo largo de toda la vida. La necesidad de estructuras que puedan garantizar el reconocimiento transfronterizo e interregional de las cualificaciones, combinada con las tendencias migratorias mundiales, resulta cada vez más evidente. Impedir el acceso de los individuos a la educación superior y a las posibilidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, debido a la ausencia de prácticas de reconocimiento no discriminatorias resultaría incoherente con el objetivo de democratización de la educación superior en tanto que bien público.

La diversificación de la edad de los estudiantes de la educación superior constituye un aspecto importante en cuanto a la promoción del aprendizaje a lo largo de toda la vida y a la democratización de la educación. El desarrollo profesional gracias a la posibilidad de reconocimiento del aprendizaje a lo largo de toda la vida beneficiará tanto a los individuos como a las sociedades.

Otra cuestión importante respecto de la promoción del aprendizaje a lo largo de toda la vida es el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal. Es un asunto que deberá tomarse en consideración en el proceso de elaboración de una convención mundial.

4.4. Promoción de la coherencia entre la garantía de la calidad, los marcos de cualificaciones y el reconocimiento de cualificaciones

A fin de conseguir que todos los jóvenes y adultos cuenten con el conocimiento y las competencias pertinentes para un trabajo y una vida decentes, es necesario garantizar la calidad de la educación. Al mismo tiempo, se promoverá la pertinencia y la empleabilidad mediante la creación y puesta en práctica de marcos de cualificaciones. Una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones no tiene por qué conducir de manera directa a una mayor calidad y pertinencia; sin embargo, puede fomentar una mayor capacitación en la administración de la educación superior,

incluido el desarrollo de sistemas de garantía de la calidad más fuertes y de marcos de cualificaciones. La aplicación de una convención mundial facilitará el progreso hacia un referente mundial de la garantía de la calidad en la educación superior. Además, una convención mundial puede promover de manera significativa la coherencia y las sinergias entre procedimientos de reconocimiento y procedimientos de garantía de la calidad y de articulación con los marcos de cualificaciones. Las estructuras transfronterizas y los procedimientos de reconocimiento llevan operativos cuatro décadas, mientras que las estructuras internacionales de garantía de la calidad y los marcos de cualificaciones han sido introducidos más recientemente. Por lo tanto, es necesario crear mecanismos que logren la coherencia a nivel mundial.

Si los Estados Miembros lo estiman apropiado, una convención mundial podría ir incluso más allá y determinar la relación entre la garantía de la calidad, los marcos de cualificaciones y el reconocimiento. Ello definiría la convención mundial como instrumento para la colaboración en materia de políticas y la cooperación en el ámbito de la educación superior.

En cualquier caso, cabe subrayar que la confianza, la calidad, la garantía de la calidad y los marcos de cualificaciones son importantes para el reconocimiento. Así, la aplicación de una convención mundial debería llevarse a cabo en colaboración con los organismos oficiales de garantía de la calidad pertinentes y con los organismos responsables de los marcos de cualificaciones pertinentes. La mayoría de organismos de garantía de la calidad se sitúan en el nivel nacional; sin embargo, existen redes internacionales importantes de garantía de la calidad, tales como la Red Africana de Garantía de la Calidad (afriQAN) en la región africana, la Red Árabe de Garantía de la Calidad de la educación superior (ANQAHE) en la región árabe, la Red de Calidad de Asia y el Pacífico (APQN), la Asociación Europea por la Garantía de la Calidad en la educación superior (ENQA) en la región europea y la Red Internacional de Organismos para la Garantía de la Calidad en la Enseñanza Superior (INQAAHE) a nivel mundial.

4.5. Desarrollo de principios y valores globales y acordados comunes a todas las regiones

Los convenios regionales de reconocimiento existentes presentan similitudes y comparten muchos de sus objetivos y principios. Tales objetivos y principios son interpretados y puestos en funcionamiento de diferentes maneras en las diversas regiones. Obviamente, puede haber buenas razones que justifiquen esas diferencias, pero aún así, trabajar con un conjunto de principios y valores acordados fortalecería el reconocimiento internacional de las cualificaciones. La ausencia de una convención mundial supone un obstáculo para calibrar los convenios regionales. Un conjunto común de principios y valores convenidos reforzaría la transparencia y la no discriminación de los procedimientos a nivel mundial. En la Sección 5, más abajo, se presentan ejemplos de tales principios básicos.

4.6. Fomentar y apoyar el desarrollo de políticas en materia de educación superior en los niveles internacional y regional

Los gobiernos y los profesionales de la educación superior experimentan cada vez mayores dificultades a la hora de mantener el ritmo de las innovaciones y de los nuevos desarrollos en las prácticas de la educación superior. Una convención mundial

ayudaría a que los principales interesados actualizaran sus ideas acerca de los conceptos tradicionales de estudiantes y de modos de aprendizaje, y facilitaría un reconocimiento más exacto de una educación superior innovadora. Esto podría incluir por ejemplo mayor consciencia acerca de la innovación de la educación superior y más confianza en ella, así como una mayor demanda de reconocimiento de estudios parciales.

Como se ha mencionado anteriormente, existen iniciativas en la mayoría de las regiones que pretenden desarrollar políticas transfronterizas, como los espacios regionales de educación superior. Estas iniciativas se ven reforzadas por los convenios de reconocimiento existentes. Un instrumento normativo sobre procedimientos de reconocimiento interregional de cualificaciones también apoyaría y reforzaría las políticas regionales en materia de educación superior, puesto que regularía un espacio de interacción con otras regiones.

4.7. Reconocimiento del rápido crecimiento de la diversidad de los proveedores de educación superior

Los establecimientos tradicionales de educación superior, a menudo universidades públicas, han sido durante siglos el único foro para la educación superior y el aprendizaje superior. Estos establecimientos siguen siendo el principal proveedor de educación superior, pero actualmente existe una serie de proveedores diferentes que satisfacen cada vez más las necesidades de una población estudiantil mundial en rápido crecimiento. Estos proveedores incluyen instituciones con y sin ánimo de lucro, instituciones fundadas mediante vínculos de los sectores privado y público, instituciones de programas de ciclo corto y proveedores en línea, formales e informales, de educación superior. Es necesario elaborar instrumentos que determinen los procedimientos de reconocimiento ante esta creciente diversidad de proveedores y de tipos de aprendizaje.

4.8. Mejora de los derechos al reconocimiento de cualificaciones de refugiados y de personas que se encuentran en situaciones similares a las de los refugiados

Es necesario reforzar las oportunidades de educación superior de los individuos que viven en contextos frágiles. La situación actual de los refugiados, la mayor desde la Segunda Guerra Mundial, ha obligado a muchos estudiantes a buscar oportunidades en otros países, a menudo sin poder llevarse consigo sus diplomas y otros documentos educativos. En tal situación, la exclusión de la educación continua y del mundo del trabajo resulta inminente. En línea con lo establecido en los convenios de reconocimiento de la segunda generación, una convención mundial podría incluir reglas y procedimientos para el reconocimiento de las cualificaciones de los refugiados y de los desplazados internos.

4.9. El alcance de una posible convención mundial

El reconocimiento en materia de educación superior no puede contemplarse como completamente ajeno a otras cuestiones relativas a la educación superior y al mercado laboral. A pesar de reconocer que existe una amplia gama de asuntos que tienen un impacto sobre la educación superior en general y sobre las prácticas de reconocimiento en particular, es necesario hacer muestra de una cierta sobriedad respecto del número de cuestiones que una convención mundial puede abordar de manera directa. Por tanto, sería importante para el éxito de la elaboración y aplicación

de una posible convención mundial, identificar claramente su alcance, sus objetivos, así como lo que queda fuera de los objetivos de la misma. A continuación se enumera una serie de aspectos o límites:

- Una convención mundial será un instrumento para la elaboración y la aplicación de principios y procedimientos acordados. No será un instrumento para la aplicación del reconocimiento automático. Las decisiones finales sobre reconocimiento seguirán adoptándose a nivel nacional y/o por parte de las autoridades competentes de acuerdo con las normas y la legislación nacionales. Una convención mundial también reconocerá totalmente la naturaleza soberana de las políticas de educación superior y, así, la soberanía de los Estados Partes a la hora de conceder diplomas, títulos y certificados en todos los ámbitos de la educación superior dentro de sus sistemas. Por ello, la convención no debilitará en modo alguno la autonomía de las instituciones académicas. Dado que la convención se centrará en los principios y las buenas prácticas de reconocimiento, más que en reglas específicas para el reconocimiento efectivo como tal, los problemas de movilidad entre regiones o subregiones con sistemas de educación superior significativamente diferentes no influirán en la viabilidad de la convención. La UNESCO reconoce el hecho de que algunos países y/o regiones están actualmente en proceso de elaboración de herramientas para el reconocimiento automático. Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo han llegado a firmar un acuerdo sobre la aplicación de dichas prácticas. La UNESCO apoya estas iniciativas cuando surgen de los Estados Miembros, quienes las consideran viables, pero en la convención mundial propuesta no se plantea incluir disposiciones para el reconocimiento automático de las cualificaciones.
- La educación superior es un subsector de los sistemas de educación y formación en el mundo. Todos los subsectores dentro de estos sistemas de aprendizaje a lo largo de toda la vida están interconectados y son interdependientes. Diseñar sistemas e instrumentos que facilitaran la movilidad dentro de los sistemas de acuerdo con las necesidades personales, sociales y laborales debería constituir un objetivo. Es importante recordar este aspecto al desarrollar herramientas específicas para uno o varios subsectores, tales como las convenciones de reconocimiento. Una convención mundial será operativa en el ámbito de la educación superior. No forma parte de esta iniciativa incluir la enseñanza y formación técnica y profesional (TVET por sus siglas en inglés) en la convención. Sin embargo, si los Estados Miembros lo considerasen apropiado, la convención mundial podría fomentar que las Partes ampliasen su ámbito de aplicación más allá del reconocimiento de la educación superior. En algunos países, los convenios regionales se consideran aplicables a la educación terciaria, que a veces incluye la educación superior y la TVET.
- Tal y como se ha mencionado en la anterior Sección 3.1.2, una importante lección aprendida de la experiencia previa, y un factor relevante para el éxito, consiste en centrarse en el reconocimiento académico. Así, la convención mundial no estará llamada a regular el reconocimiento con el fin de acceder a una profesión. A pesar de que el reconocimiento para el acceso al mercado laboral es una cuestión importante, la inclusión del reconocimiento con objeto de ejercer determinadas profesiones como una modalidad obligatoria de la convención complicaría gravemente la elaboración y la aplicación de este instrumento normativo. No obstante, es importante destacar que las normas y regulaciones para los diferentes tipos de reconocimiento deben contribuir

conjuntamente a proporcionar un reconocimiento optimizado, y que los principios y prácticas establecidos mediante una convención mundial pueden ser empleados de manera voluntaria por los Estados Miembros para facilitar el reconocimiento profesional si un Estado Miembro en particular lo estima apropiado.

- Una convención mundial no será un instrumento de garantía de la calidad en la educación superior. El derecho a la educación implica también la aspiración a una educación de calidad para todos. La cuestión de la calidad en la educación superior reviste una enorme importancia, y tanto los gobiernos nacionales como las organizaciones internacionales tales como la UNESCO le conceden una cantidad de recursos importante. A pesar de que el ámbito de la garantía de la calidad está estrechamente vinculado al reconocimiento, la convención mundial no puede ser en sí misma una herramienta de garantía de la calidad, a pesar de que puede potencialmente definir la relación entre reconocimiento y garantía de la calidad.
- Una convención mundial apuntará principalmente a la cooperación interregional. No debilitará el buen funcionamiento de convenios regionales o de acuerdos bilaterales de reconocimiento.
- Una convención mundial no obstaculizará ni interferirá con los acuerdos bilaterales de movilidad existentes entre países o entre instituciones de educación superior. Una convención mundial respetará y reforzará los acuerdos nacionales, bilaterales y regionales. El objetivo de una convención mundial es asimismo proporcionar oportunidades de movilidad más equitativas de lo que puede ser posible alcanzar mediante acuerdos bilaterales. Muchos países han establecido acuerdos bilaterales de movilidad con otros países. La mayoría de instituciones de educación superior cuentan con programas bilaterales de intercambio con otras instituciones de educación superior. Una convención mundial no supondrá un obstáculo para tales acuerdos. En todo caso, una convención mundial promoverá y facilitará los acuerdos bilaterales, puesto que los procedimientos básicos de reconocimiento habrán sido previamente convenidos y establecidos por las Partes.
- Una convención mundial no pretenderá excluir a los países que no sean capaces o no estén dispuestos a ratificar la convención. El objetivo es incluir tantos Estados Miembros como sea posible, y la convención exhortará explícitamente a las Partes de la convención a cooperar con los Estados que no sean parte de la misma. Así, será competencia del Comité de la Convención decidir acerca de los aspectos prácticos de la inclusión y cooperación con Estados que no sean parte en un modo provechoso para todos.

5. Principios básicos

Hay una serie de principios importantes que pueden ser incorporados a una convención mundial de reconocimiento, a fin de reforzar la voluntad política, la confianza y el entendimiento de los procedimientos de reconocimiento y de las prácticas entre regiones. Los mencionados a continuación son sugerencias de tales principios básicos que podrían incluirse en la convención mundial sobre reconocimiento de cualificaciones de la educación superior.

5.1 Reconocimiento de la educación como derecho humano y de la educación superior como bien público

La educación está reconocida como un derecho humano en todo el mundo. El reconocimiento del aprendizaje y de las cualificaciones en todos los niveles educativos debería ser considerado como un elemento clave del derecho a la educación.

Una convención mundial debería ser un instrumento para el reconocimiento mundial de la educación superior como bien público y como responsabilidad pública. Sobre este reconocimiento descansa la noción de que la educación superior de calidad debería ser accesible para todos y proporcionar a los estudiantes el conocimiento y las competencias necesarias para un trabajo y una vida dignos. En este sentido, la educación superior será también reconocida como una herramienta para el desarrollo personal, social y nacional, así como para el fomento de la ciudadanía mundial. La aplicación de una convención mundial contribuirá a la realización de este objetivo, por ejemplo, reduciendo obstáculos de acceso fuera del país de origen, contribuyendo al desarrollo de las capacidades en los sistemas nacionales de garantía de la calidad, reduciendo obstáculos a la movilidad de los académicos y, en último lugar aunque no menos importante, creando un mayor entendimiento cultural a nivel mundial mediante la facilitación de la movilidad interregional de estudiantes e investigadores.

5.2. Respeto y reconocimiento de la diversidad de los sistemas nacionales de educación superior y de la autonomía académica

Como se ha visto en el caso de la región europea, una convención de reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior puede vincularse a un proceso de armonización de la educación superior (el Proceso de Bolonia). A pesar de que el objetivo de los convenios regionales establecidos y de la posible convención mundial no es directamente la armonización, es un hecho que la armonización facilita el reconocimiento, por lo que dicho reconocimiento a menudo se acompaña de iniciativas de armonización. Al mismo tiempo, una posible convención mundial debería también ser un instrumento de respeto por la diversidad de los sistemas nacionales de educación superior, y suponer un reconocimiento normativo de la diversidad de las sociedades dentro de las regiones y entre ellas. El principio de las diferencias sustanciales es un ejemplo concreto de cómo puede plasmarse esta idea en una convención. Una convención mundial funcionaría como un instrumento de mejora de las prácticas de reconocimiento, al tiempo que determinaría un respeto por la autonomía de las instituciones de educación superior en la toma de decisiones de reconocimiento, protegiendo con ello su autonomía académica e institucional. Una convención mundial, así como su aplicación, deben reconocer y respetar la autonomía académica.

Una convención mundial también debería reconocer la importancia de la innovación, la creatividad, la diversidad y el intercambio de información a nivel nacional, así como el desarrollo de las capacidades en la educación superior, y fomentarlos. También debería promover la capacidad de respuesta ante las necesidades de los estudiantes y otras partes interesadas.

5.3. El papel de la confianza y la ética en las prácticas de reconocimiento

El papel de una convención mundial sería establecer principios y procedimientos comúnmente acordados para el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior. El éxito de la práctica de dichos procedimientos dependerá de la confianza y

de la ética del sistema. La movilidad se basa en la confianza en la calidad de la educación, y la diversidad de los sistemas educativos a menudo afecta al grado de confianza. Los convenios y sistemas existentes generan confianza a nivel regional. La importancia de contar con información fiable y actualizada disponible a través de los centros o servicios nacionales de información constituye una medida común incluida en los convenios de reconocimiento revisados, a fin de generar transparencia y confianza entre las Partes.

Las medidas para generar confianza son también necesarias entre las regiones. La elaboración, divulgación e intercambio de directrices, conjuntos de herramientas y códigos de buenas prácticas para las actuaciones internacionales e interregionales de reconocimiento debería ser un principio básico en una convención mundial, como medio de generar confianza y entendimiento mutuos.

La comunidad mundial de educación superior también necesita adoptar medidas para luchar contra la proliferación fraudulenta de prácticas de cualificación que afectan de manera negativa el reconocimiento de la educación superior en todo el mundo. Con el compromiso de las Partes, una convención mundial podría ser un importante instrumento en la lucha mundial contra estos fraudes y actividades contrarias a la ética que amenazan gravemente la confianza de la comunidad mundial de la educación superior. El único convenio regional que actualmente incluye estas medidas es el Convenio de Addis Abeba de 2014.

5.4. El derecho a la no discriminación y a la apelación

El acceso a la educación superior debería basarse en prácticas justas y transparentes de reconocimiento, de acuerdo con las normas y reglas establecidas. Estas prácticas deberían admitir que el acceso a la educación superior debe reposar principalmente en principios justos y transparentes. A día de hoy no existe ningún instrumento normativo mundial de carácter vinculante que garantice el derecho a la no discriminación y a la apelación para los estudiantes y académicos que se desplazan de una región a otra. La no discriminación no es una cuestión que afecte únicamente al individuo, es igualmente necesaria para que la sociedad mundial optimice el uso de recursos humanos dentro y a través de las regiones.

5.5. Promoción de políticas educativas que permitan el cambio estructural, económico, tecnológico y social

Las teorías reconocidas sobre el crecimiento económico destacan el papel del capital humano, de la investigación y de la innovación como motores fundamentales. El nivel de educación alcanzado por una población es reconocido como un factor clave de la capacidad de dicha población para incorporar nuevas tecnologías en la sociedad. El cambio social, la justicia social, la equidad y el desarrollo de la sociedad civil están también estrechamente vinculados a la educación, el conocimiento y las competencias. En este sentido, el fomento de la educación superior a través de políticas de movilidad internacional contribuirá al cambio económico, tecnológico y social en todo el mundo.

6. Principales problemas

Como se indica en el presente informe, existen una serie de razones a favor de continuar el proceso hacia la elaboración de una convención mundial. Sin embargo, también hay una serie de problemas importantes que deben ser tomados en

consideración y que se describen en este capítulo, aunque su objetivo no es plantear soluciones concretas. Las soluciones a estos problemas deben encontrarse en consulta con los interesados en todas las regiones durante el proceso de elaboración de la convención mundial, en caso de que tal proceso se inicie.

6.1. Las relaciones entre los convenios regionales y la convención mundial

Tal vez el desafío más evidente de una convención mundial sería determinar cómo se deberían organizar las relaciones entre los convenios regionales y una convención mundial. Los convenios regionales constituyen valiosos medios para abordar las cuestiones de reconocimiento y movilidad de la educación superior específicas de cada región. Se han realizado avances significativos gracias a los convenios regionales, y las Partes de estos convenios han invertido grandes cantidades de tiempo y recursos en hacer que resulten operativos y funcionales. Es necesario proteger estos beneficios y emplearlos como una fortaleza para una posible convención mundial. Desde el punto de vista de la mayoría de los interesados, incluida la Secretaría de la UNESCO, resulta claro que una posible convención mundial debe basarse en los convenios regionales y que debe evitarse todo solapamiento. Resulta difícil imaginar cómo una convención mundial puede funcionar óptimamente sin una base sólida en los convenios regionales.

Una posible convención mundial debe ser equilibrada. Debe ser lo suficientemente detallada como para tener valor en sí misma, pero al mismo tiempo no debe redactarse de manera que menoscabe el papel de los convenios regionales.

En la primera reunión de expertos acerca de una posible convención mundial celebrada en París en julio de 2014 se destacaron una serie de posibilidades, que no son mutuamente excluyentes, sobre las relaciones entre la convención mundial y los convenios regionales:

- La articulación entre ambos instrumentos podría incentivar la participación tanto en la convención mundial como en los convenios de reconocimiento existentes que sean pertinentes.
- La convención mundial podría referirse a los conceptos comunes con los convenios regionales y resumir los principios adicionales de los convenios regionales revisados, tales como los relativos a los centros nacionales de información, las redes y las diferencias sustanciales.
- La convención mundial podría examinar lo que resulta eficaz e ineficaz de los convenios regionales, desde una perspectiva comparativa, y trabajar con las oficinas de los convenios regionales a fin de desarrollar las capacidades y mejorar su aplicación en todo el mundo. La idea de fundamentar la convención mundial en los convenios regionales consiste sobre todo en aprovechar las experiencias de los convenios regionales y en utilizar las capacidades y la pericia obtenidas durante su elaboración y aplicación.

Estas sugerencias deberían examinarse con mayor profundidad durante el proceso de elaboración de la convención.

En opinión de la UNESCO, la revisión y actualización de los convenios regionales no tiene que ser necesariamente un prerrequisito para iniciar la elaboración de la convención mundial. Estos procesos pueden llevarse a cabo en paralelo. No obstante, deben realizarse importantes esfuerzos por parte de todas las regiones a fin de poder

contar con convenios regionales funcionales como base para la aplicación de la convención mundial. Dado que la convención mundial debería reposar sobre los convenios regionales y sobre la pericia y experiencia obtenidas durante su elaboración y aplicación, sería altamente beneficioso para la aplicación de la convención mundial que todos los convenios regionales fueran revisados o al menos iniciasen un proceso de revisión. Debería colmarse la actual laguna de reconocimiento de cualificaciones de la educación superior, y la coordinación entre regiones debería fortalecerse. La UNESCO seguirá prestando su apoyo a las regiones que deseen integrar estos procesos de revisión.

La aplicación efectiva de los convenios regionales plantea la cuestión de los recursos y de las capacidades institucionales. Como se destacó en la primera reunión de expertos, será imperativo que la convención mundial y los convenios regionales definan clara y paralelamente su intención de garantizar la sostenibilidad y la fuerza de ambos.

6.2. La relación entre la garantía de la calidad, los marcos de cualificaciones y el reconocimiento de las cualificaciones

A pesar de que existen diferencias regionales significativas, se han llevado a cabo cambios enormes a lo largo de las dos últimas décadas respecto de los mecanismos de garantía de la calidad y del desarrollo de marcos de cualificaciones. Estos instrumentos representan una importante herramienta para las prácticas de reconocimiento fiables. Durante el proceso de elaboración de una posible convención mundial sobre reconocimiento, será importante definir claramente la interconexión entre estos ámbitos de las políticas, puesto que los marcos de cualificaciones y la garantía de la calidad no garantizan por sí mismos el reconocimiento.

La posible convención mundial no debe contemplarse como un instrumento de garantía de la calidad en el plano nacional. Incluso en tal caso, es evidentemente necesario definir la relación entre la garantía de la calidad, los marcos de cualificaciones y el reconocimiento. Se alcanzan óptimos resultados en cuanto a movilidad cuando el reconocimiento cuenta con el apoyo de la garantía de la calidad y de marcos de cualificaciones. Sin embargo, una convención mundial debe tener en cuenta el hecho de que los sistemas nacionales de garantía de la calidad varían sustancialmente, y que los marcos de cualificaciones no existen todavía en todo el mundo. Por consiguiente, contar con un marco de cualificaciones nacional o regional operativo no debería ser un prerrequisito para participar en una convención mundial de reconocimiento.

Al hilo de esta cuestión, será también necesario debatir acerca de los posibles vínculos existentes entre procesos de armonización regionales y subregionales, tales como el Proceso de Bolonia en Europa, el Espacio Africano de Educación Superior e Investigación y el Espacio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (ENLACES).

6.3. El reconocimiento de los estudios parciales y del aprendizaje informal y no formal

En línea con la masificación de la educación superior y con el mayor foco en el aprendizaje a lo largo de toda la vida, el reconocimiento de estudios parciales y del aprendizaje informal y no formal se está volviendo cada vez más importante en el

programa mundial de la educación superior. Se debe así mismo a la falta de nitidez en la línea divisoria entre la educación superior y la educación técnica y profesional.

Los principios y procedimientos para el reconocimiento de estudios parciales o del aprendizaje informal y no formal deberán ser debatidos de manera más profunda durante la posible elaboración de una convención mundial. Será importante distinguir entre el reconocimiento de títulos, diplomas o certificados completos y de estudios parciales o del aprendizaje informal o no formal.

6.4. Problemas de aplicación

Cualquier convención necesita estructuras formales para su aplicación, como por ejemplo un Comité Intergubernamental o un Comité de la Convención. Sin embargo, tal como se indica en los convenios regionales de segunda generación, es necesaria una estructura más exhaustiva para la aplicación, a fin de alcanzar completamente los objetivos de la convención. El Comité de la Convención es el principal organismo de aplicación de las convenciones de reconocimiento, pero la experiencia indica que no será suficiente para el éxito de la aplicación de una convención de reconocimiento, sea regional o mundial. Las redes de centros de información y de agencias de garantía de la calidad han demostrado ser de gran valor para el convenio regional europeo, así como también la elaboración de textos subsidiarios y el intercambio de buenas prácticas. La interacción entre estas redes ha ayudado a crear entendimiento y confianza mutuos, a estimular el debate, el desarrollo de capacidades y las reformas. Dado que la mayoría de los aspectos concretos de la aplicación de una convención de reconocimiento son de naturaleza técnica, dichos aspectos deben ser manejados por oficinas técnicas, tales como los centros nacionales de información o las agencias de garantía de la calidad. Debe recordarse que la aplicación de una convención de reconocimiento no es un proceso que pueda completarse en un periodo de tiempo determinado. Al contrario, la aplicación consiste en un proceso continuo que se prolongará tanto tiempo como la convención esté operativa.

Es necesario destacar el papel de una convención mundial en el desarrollo de las capacidades. Una convención mundial puede contribuir a desarrollar capacidades tanto a nivel nacional como regional, a fin de que los Estados Miembros se ajusten a las convenciones regionales y mundiales. La garantía de la calidad es un ámbito posible al que los proyectos específicos de desarrollo de capacidades pueden incorporarse.

El que algunas regiones están más avanzadas en sus sistemas de reconocimiento de cualificaciones es un hecho. Por ello, es importante incorporar en la convención mundial criterios alcanzables para los sistemas menos avanzados, y al mismo tiempo comparables y productivos para las regiones más avanzadas. Encontrar este equilibrio será un desafío, y podría ser beneficioso para todas las Partes incorporar medidas y actividades concretas de desarrollo de las capacidades en la convención y en su aplicación. Tales medidas podrían incluir el desarrollo de capacidades en materia de garantía de la calidad, marcos de cualificaciones y estructuras de información a nivel nacional.

Entre los obstáculos existentes para el éxito de la aplicación de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior se incluyen las diferencias de calidad; la falta de infraestructuras de reconocimiento, tales como los centros nacionales de información; y los recursos humanos y financieros que las Partes de la convención necesitarán para el proceso de aplicación. Estas cuestiones deben ser examinadas, debatidas y resueltas durante el proceso de elaboración del texto de la convención y de sus modalidades de aplicación.

Las estructuras formales de aplicación de la posible convención mundial podrían ser los siguientes dos organismos:

- Un Comité Intergubernamental que reúna a los representantes de las Partes de la convención y a los presidentes de los comités regionales. La nominación de los presidentes de los Comités de las convenciones regionales para el Comité Intergubernamental de la convención mundial contribuirá a crear una relación fructífera entre las convenciones regionales y la mundial. El Comité Intergubernamental debe reunirse con frecuencia bianual o trianual.
- Una red internacional de centros nacionales de información y sus páginas web que pongan en relación las redes existentes a través de medios innovadores basados en internet (internet-plus) y de foros de discusión y que involucre a los nuevos centros a medida que se creen.

Deben crearse asimismo redes adicionales de profesionales del reconocimiento y responsables políticos, de acuerdo con los dos organismos mencionados.

En esta sección no se han mencionado ni analizado todos los problemas prácticos que surgirán durante la aplicación de una convención mundial. La UNESCO reconoce la existencia de problemas añadidos y la necesidad de trabajar más sobre ellos durante la fase de elaboración. Si los Estados Miembros lo estiman adecuado, se sugiere la creación de un marco de aplicación para la convención mundial y su inclusión como apéndice de la posible convención mundial. Este marco podría referirse al contexto de aplicación, las prioridades de aplicación y mencionar una propuesta de calendario de aplicación.

6.5. El papel de la UNESCO en la fase de aplicación

La definición de trabajo normativo establecida por el Grupo de trabajo sobre evaluación del trabajo normativo en la Reunión General Anual de 2012 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG por sus siglas en inglés) incluye tres categorías principales de trabajo normativo:

- a) el desarrollo de normas y estándares;
- b) el apoyo a gobiernos y otras partes para la integración de las normas y estándares en leyes, políticas y planes de desarrollo; y
- c) el apoyo a gobiernos y otros para la implementación de leyes, políticas y planes de desarrollo sobre la base de normas, estándares y convenciones internacionales⁴

La acción normativa de la UNESCO en general y en el ámbito de la educación en particular se centra en las siguientes áreas:

⁴ <http://www.uneval.org/document/detail/1484>

1. La elaboración de instrumentos normativos, según establece la Constitución de la UNESCO (Artículos I y IV).
2. El seguimiento y la aplicación de estos instrumentos: la UNESCO periódicamente supervisa la implementación de sus instrumentos normativos y de manera más general del derecho a la educación y promueve la acción normativa.
3. El apoyo de los Estados Miembros a la aplicación de las normas y estándares mediante su promoción y prestando asistencia técnica.
4. El depósito de la convención.

Una vez redactada y aprobada la convención mundial, la primera tarea de la UNESCO será fomentar y apoyar las ratificaciones de la misma. Cuando la convención entre en vigor con el número necesario de ratificaciones, la UNESCO podrá asumir el papel de secretaría del Comité Intergubernamental mencionado anteriormente, y convocar las reuniones del mismo. La UNESCO también desempeñará un papel importante en el establecimiento, facilitación y apoyo a sólidas redes y comunidades regionales y mundiales de profesionales del reconocimiento y de responsables políticos, lo que contribuirá a la aplicación de los principios de reconocimiento en los planos nacional e institucional. En tercer lugar, la UNESCO proporcionará el apoyo necesario a nivel nacional, incluido el desarrollo de capacidades, a los países que deseen participar activamente en la aplicación de la convención. Y en último lugar, pero no menos importante, la UNESCO también ayudará a las Partes de la convención a supervisar su aplicación y periódicamente informar acerca de los progresos en la manera que determinen la convención, el Comité de la Convención y los órganos rectores de la UNESCO.

Se deben apoyar los vínculos con otras estructuras intergubernamentales tales como la Unión Europea, la Unión Africana, el Consejo de Europa, la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental para promover la implementación y las sinergias y evitar la duplicación. El liderazgo y la titularidad de la convención corresponderán a la UNESCO.

El éxito de la aplicación de una convención mundial exige que la UNESCO lidere este proceso en estrecha consulta con una amplia gama de interesados de todas las regiones, gubernamentales y no gubernamentales. Un proceso preparatorio integrador garantizará el alto grado de identificación necesario para el éxito de la aprobación y de la implementación.

El liderazgo de la UNESCO en el proceso de aplicación tiene como objetivo abordar una serie de problemas, como los siguientes:

- Garantizar que la convención se rige por los valores de los derechos humanos, la paz, la ciudadanía mundial, la igualdad de género, el desarrollo sostenible, la transparencia, la justicia y la reciprocidad;
- Garantizar que la convención no otorga injustamente una ventaja a algunos Estados Miembros a expensas de otros;

- Garantizar que la convención se convierte en una herramienta para la circulación de cerebros allá donde resulta más necesario desde una perspectiva mundial; y
- Garantizar que la convención contribuye a contrarrestar la comercialización de la educación y la formación, al tiempo que maximiza las oportunidades de una oferta educativa superior moderna por parte de proveedores públicos y privados.

6.6. Apropiación y compromiso

El estudio de viabilidad sobre la posible convención mundial realizado en 2013⁵ muestra la existencia de diferencias regionales en la percepción de la necesidad de una convención mundial. En la totalidad de las cinco regiones de la UNESCO (África, Estados Árabes, Asia y el Pacífico, Europa y América del Norte y América Latina y el Caribe), la mayoría de los encuestados e interesados apoyaron la elaboración de una convención mundial, aunque algunos con más reservas que otros. Entre las preocupaciones y reservas se halla la posición de las especificidades y prioridades regionales, las implicaciones financieras de la aplicación, el tratamiento de los refugiados y la diferencia de capacidades.

No resulta sorprendente que las diferencias regionales en la percepción de una posible convención mundial sobre reconocimiento de la educación superior representen un problema. Como se expresó claramente durante la primera reunión de expertos, el apoyo de todas las regiones es una precondition necesaria para un instrumento mundial sólido y significativo.

6.7. Problemas éticos y políticos

Es necesario ser conscientes de los posibles problemas éticos que puedan surgir durante la elaboración de una convención mundial sobre el reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior. Algunos interesados han puesto de relieve la problemática de cómo una convención mundial podría influir en la fuga de cerebros. Esta situación debe tenerse en consideración a fin de garantizar que la convención sea una herramienta para que la circulación de cerebros se produzca de manera mucho más positiva que como actualmente sucede, sin incrementar la fuga de cerebros. Actualmente, las regiones profundamente comprometidas con los convenios regionales de reconocimiento están bien preparadas para absorber las cualificaciones formales de otras regiones. Por ejemplo, la mayoría de países europeos han decidido a nivel nacional tratar todas las solicitudes de acuerdo con las disposiciones del Convenio de Lisboa de 1997. La reciprocidad es un principio importante para la convención mundial. Una convención mundial no configurarse de modo desequilibrado. Una convención mundial de reconocimiento debe basarse en la confianza mutua, el beneficio mutuo y las oportunidades mutuas para la movilidad de los individuos.

Otros problemas éticos que han sido puestos de relieve se refieren a las diferencias culturales y lingüísticas, la soberanía nacional y las implicaciones para los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) y los países menos adelantados (PMA). Estas cuestiones deben ser tenidas en cuenta de manera adecuada en la elaboración de una

⁵ Consultar el documento de la UNESCO 191 EX/42 para más detalles sobre el estudio de viabilidad.

convención mundial. Crear ambientes propicios para el fomento de la confianza y el entendimiento mutuos parece ser una clave importante de estas cuestiones éticas.

6.8. Contexto social y económico

No es posible determinar el futuro contexto político y económico bajo el cual funcionaría la convención, pero puede ser útil mencionar algunos factores para el futuro general del reconocimiento, aunque su naturaleza y efectos sobre el reconocimiento son inciertos. Los factores políticos y económicos que pueden suponer desafíos para la elaboración y aplicación de una convención mundial sobre reconocimiento incluyen los siguientes:

- La reducción de la financiación pública para la educación superior puede influir en el comportamiento de las instituciones de educación superior y generar prácticas de reconocimiento más competitivas o proteccionistas, en lugar de colaboración y cooperación.
- La comercialización de la educación superior y sus efectos sobre el acceso a la misma.
- El surgimiento de un mercado mundial de la educación superior y una creciente competitividad entre sistemas e instituciones de educación superior.

7. Cuestiones administrativas

7.1. Marco temporal

De conformidad con la Resolución 37 C/15, este informe preliminar será presentado a la Conferencia General en su 38ª reunión (2015), junto con las observaciones que formule al respecto el Consejo Ejecutivo en su 197ª reunión. Tras examinar este informe preliminar, la Conferencia General podría decidir solicitar que la Directora General tome nuevas medidas para la elaboración de una convención mundial con el objetivo de presentar el proyecto final del texto de la convención para su examen y posible aprobación por una Conferencia Internacional de Estados en 2018 o 2019, o por la Conferencia General en su 40ª reunión (2019), en cumplimiento de la decisión que adopte la Conferencia General en su 39ª reunión (2017).

De acuerdo con el Reglamento sobre las recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros y las convenciones internacionales según los términos del párrafo 4 del Artículo IV de la Constitución, las nuevas medidas serían entre otras las siguientes:

- La Directora General convocará un comité de redacción (categoría VI) integrado por expertos internacionales, que también podrá incluir subcomités temáticos más pequeños. Un informe final acompañado por un proyecto de convención será transmitido a todos los Estados Miembros.
- La Directora General llevará a cabo consultas regionales de Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas.
- Si en su 39ª reunión la Conferencia General decide que el proyecto de convención se apruebe en su 40ª reunión, el informe final de la Directora General se someterá a un Comité Especial integrado por los expertos técnicos y juristas que designen los Estados Miembros. Se invitará a todos los Estados Miembros a formar parte del Comité Especial en calidad de participantes de

pleno derecho. El proyecto de convención final que apruebe el Comité Especial se someterá a la Conferencia General en su 40ª reunión.

En el proceso de preparación de proyecto final de la convención, la Conferencia General podría pedir a la Directora General que en su 39ª reunión (2017) le presente un informe de situación junto con un anteproyecto de la convención.

7.2. Financiación del proceso

Para la elaboración de un nuevo instrumento normativo en el ámbito del reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior se ha de contar con recursos humanos y financieros adecuados. Si bien la Directora General se propondría sufragar los gastos conexos, podría ser difícil absorber esos costos en el presupuesto del Programa Ordinario en el actual contexto financiero de la Organización. Habría que disponer de recursos extrapresupuestarios para responder a las necesidades que plantea la elaboración de este instrumento. A lo largo de su aplicación, se precisa una financiación sostenible para que la UNESCO preste apoyo al comité de la convención y a la red de profesionales.

En el plano nacional, la aplicación de una convención mundial exigirá recursos para las agencias encargadas de la garantía de la calidad, los servicios nacionales de información, las entidades de reconocimiento y otros similares. Estas estructuras son necesarias, independientemente del estado de ratificación de la convención mundial. Los Estados Miembros que ya hayan ratificado un convenio regional podrán utilizar las estructuras nacionales existentes.

La UNESCO está dispuesta a facilitar y proporcionar asistencia técnica a los Estados Miembros con respecto al desarrollo de capacidades necesario para la cabal aplicación de la convención mundial en los planos nacional, regional y mundial. La financiación de esas actividades no puede recaer solamente en la UNESCO, sino que debe basarse también en el compromiso político y las contribuciones financieras de los Estados Miembros.

Esbozo de plan de la posible convención mundial sobre reconocimiento en materia de educación superior

En opinión del grupo de expertos mencionado anteriormente, la convención mundial podría adoptar cualquiera de las tres formas siguientes:

- Una convención mundial podría ser un instrumento con el objetivo principal de apoyar el desarrollo de la movilidad dentro de las regiones y entre las mismas, sin entrar excesivamente en detalles relativos a las dificultades encontradas. Bajo esta forma, la convención mundial sería un tipo de declaración general.
- Una convención mundial podría tener como objetivo establecer puentes entre los diversos convenios regionales, proponiendo articulaciones entre ellos, lo cual podría servir a las regiones en materia de movilidad inter e intrarregional.
- Una convención mundial podría plantearse como objetivo ser un instrumento en la época de la globalización. Trataría asuntos de educación superior a nivel mundial, tales como los sistemas de cursos en línea abiertos y de participación masiva (MOOC) y otras formas de oferta en línea, la autenticación de cualificaciones, la educación como derecho humano, las cualificaciones internacionales y la educación transfronteriza, y tendría en cuenta la educación no formal e informal.

El siguiente esbozo de plan se incluye únicamente a título informativo, así como para proporcionar un ejemplo de cómo podría estructurarse el texto efectivo de una posible convención mundial sobre reconocimiento de cualificaciones en materia de educación superior.

Preámbulo

- La Convención y la educación como derecho humano
- La Convención y la educación superior como bien público
- La Convención y la agenda de la educación para después de 2015
- La educación y el fomento de la paz, el entendimiento mutuo y el diálogo cultural
- La educación superior y su papel en la optimización del uso de los recursos humanos en todo el mundo
- El nuevo contexto mundial en la educación superior

Sección II. Definición de términos

Sección III. Objetivos de la Convención

- Promover la cooperación internacional en educación superior
- Fortalecer y promover la movilidad internacional en la educación superior
- Fortalecer y promover el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la democratización de la educación
- Promover la coherencia entre reconocimiento, garantía de la calidad y marcos de cualificación.

- Promover y apoyar el desarrollo regional en materia de educación superior
- Reconocer la creciente diversidad de la educación superior

Sección IV. Principios básicos relacionados con la evaluación de las cualificaciones

- Respeto y reconocimiento de la amplia diversidad de los sistemas de educación superior y del rico activo que esta diversidad representa
- El papel de la confianza y de la ética en el reconocimiento de la educación superior
- El derecho a la no discriminación
- Promoción de políticas educativas que permitan el cambio social, tecnológico, económico y estructural

Sección V. Obligaciones de las Partes

- La competencia de las autoridades
- Reconocimiento de las cualificaciones que dan acceso a la educación superior
- Reconocimiento de los periodos de estudio
- Reconocimiento de las cualificaciones de la educación superior
- Reconocimiento de las cualificaciones que ostentan los refugiados, las personas desplazadas y las personas que se encuentran en situaciones similares a las de los refugiados
- Información acerca de cuestiones de reconocimiento y sobre la evaluación de las instituciones y programas de educación superior

Sección VI. Mecanismos de aplicación

- Estructuras nacionales de aplicación
- El Comité de la Convención
- Redes de profesionales
- Organizaciones regionales
- Directrices operativas

Sección VII. Cláusulas finales

Lista de los Estados Partes de los convenios regionales

África

Convenio Regional de Convalidación de Estudios y Certificados, Diplomas, Grados y otros Títulos de Educación Superior en los Estados de África

Firma: 5 de diciembre de 1981, Arusha

Entrada en vigor: 1 de enero de 1983

1. República Argelina Democrática Popular
2. República de Benin
3. Burkina Faso
4. República de Burundi
5. República Centroafricana
6. República de Côte d'Ivoire
7. República Árabe de Egipto
8. República de Guinea Ecuatorial
9. República Gabonesa
10. República de Guinea
11. Reino de Lesotho
12. República del Níger
13. República Federal de Nigeria
14. República de Rwanda
15. Santa Sede
16. República del Senegal
17. República de Seychelles
18. República del Sudán
19. Reino de Swazilandia
20. República Togolesa
21. República Unida de Tanzania
22. República de Zambia

Convenio revisado de convalidación de estudios y certificados, diplomas, grados y otros títulos de educación superior en los Estados de África

Aprobación: 12 de diciembre de 2014, Addis Abeba

Aún no ha entrado en vigor

Firmantes:

1. República de Burundi
2. República Centroafricana
3. Unión de las Comoras
4. República de Djibouti
5. República Árabe de Egipto
6. República Gabonesa
7. República de Madagascar
8. República de Malí
9. República de Mozambique

10. República de Namibia
11. República Federal de Nigeria
12. Santa Sede
13. República del Senegal
14. República de Sudán del Sur
15. República del Sudán
16. República Togolesa
17. República de Uganda

Región Árabe

Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Árabes

Aprobación: 22 de diciembre de 1978, París
Entrada en vigor: 7 de agosto de 1981

1. Emiratos Árabes Unidos
2. Reino de la Arabia Saudita
3. República Argelina Democrática Popular
4. Reino de Bahrein
5. República Árabe de Egipto
6. República del Iraq
7. Reino Hachemita de Jordania
8. Estado de Kuwait
9. Libia
10. Reino de Marruecos
11. Sultanía de Omán
12. Estado de Qatar
13. República del Sudán
14. República de Túnez

Asia y el Pacífico

Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en Asia y el Pacífico

Aprobación: 16 de diciembre de 1983, Bangkok
Entrada en vigor: 23 de octubre de 1985

1. República de Armenia
2. Australia
3. República de Azerbaiyán
4. República Popular China
5. República Popular Democrática de Corea
6. República de Corea
7. República de Filipinas
8. República de la India
9. República de Indonesia
10. República de Kazajstán
11. República Kirguisa
12. República Democrática Popular Lao
13. República de Maldivas
14. Mongolia

15. República Democrática Federal de Nepal
16. Federación de Rusia
17. Santa Sede
18. República Socialista Democrática de Sri Lanka
19. República de Tayikistán
20. República de Turquía
21. Turkmenistán

Convenio Regional Asia-Pacífico de Convalidación de Títulos de Educación Superior

Aprobación: 26 de noviembre de 2011, Tokio
Aún no ha entrado en vigor

Firmantes:

1. República de Armenia
2. República Popular de Bangladesh
3. Reino de Camboya
4. República Popular China
5. República de Corea
6. República Democrática Popular Lao
7. Santa Sede
8. República Democrática de Timor-Leste
9. República de Turquía

Europa

Convenio sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la educación superior en la región europea

Aprobación: 11 de abril de 1997, Lisboa
Entrada en vigor: 1 de febrero de 1999

1. República de Albania
2. República Federal de Alemania
3. Principado de Andorra
4. República de Armenia
5. Australia
6. República de Austria
7. República de Azerbaiyán
8. República de Belarrús
9. Reino de Bélgica
10. Bosnia y Herzegovina
11. República de Bulgaria
12. República de Croacia
13. República Checa
14. República de Chipre
15. Reino de Dinamarca
16. República Eslovaca
17. República de Eslovenia
18. Reino de España

19. República de Estonia
20. República de Finlandia
21. República Francesa
22. Georgia
23. Hungría
24. Irlanda
25. República de Islandia
26. Estado de Israel
27. República Italiana
28. República de Kazajstán
29. República Kirguisa
30. República de Letonia
31. Principado de Liechtenstein
32. República de Lituania
33. Gran Ducado de Luxemburgo
34. República de Malta
35. República de Moldova
36. Montenegro
37. Reino de Noruega
38. Nueva Zelandia
39. Reino de los Países Bajos
40. República de Polonia
41. República Portuguesa
42. Rumanía
43. Federación de Rusia
44. República de San Marino
45. Santa Sede
46. República de Serbia
47. Reino de Suecia
48. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
49. Confederación Suiza
50. República de Tayikistán
51. República de Turquía
52. Ex República Yugoslava de Macedonia
53. Ucrania

América Latina y el Caribe

Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe

Aprobación: 19 de julio de 1974, México, D.F.

Entrada de vigor: 14 de junio de 1975

1. Estado Plurinacional de Bolivia
2. República de Colombia
3. República de Cuba
4. República de Ecuador
5. República de El Salvador
6. República de Eslovenia
7. Estados Unidos Mexicanos
8. Montenegro
9. República de Nicaragua

10. Reino de los Países Bajos
11. República de Panamá
12. República del Perú
13. Santa Sede
14. República de Serbia
15. República de Suriname
16. Ex República Yugoslava de Macedonia
17. República Bolivariana de Venezuela

Región mediterránea

Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados Árabes y los Estados Europeos Ribereños del Mediterráneo

Aprobación: 17 de diciembre de 1976, Niza
Entrada en vigor: 6 de marzo de 1978

1. República Argelina Democrática Popular
2. Bosnia y Herzegovina
3. República de Croacia
4. República Árabe de Egipto
5. República de Eslovenia
6. República Italiana
7. República de Malta
8. Reino de Marruecos
9. Montenegro
10. República de Serbia
11. República de Turquía
12. Ex República Yugoslava de Macedonia