

Nota Conceptual para la Reunión de Alto Nivel sobre Reconocimiento de Cualificaciones en la Educación Superior en América Latina y el Caribe

Presentación

Las cuestiones relativas a la educación superior y el reconocimiento transfronterizo de las calificaciones han estado en la agenda de la UNESCO durante más de 60 años. Por su parte, el proceso continuo de desarrollo y mantenimiento de los instrumentos normativos de reconocimiento ha sido constante desde mediados de la década de 1960. La primera generación de convenios regionales en reconocimiento de calificaciones en educación superior se desarrolló entre 1974 y 1983 (1974: América Latina y el Caribe, 1976: Mediterráneo (interregional), 1978: Estados árabes, 1979: Europa, 1981: África, y 1983: Asia y el Pacífico).

América Latina y el Caribe fue la primera región de la UNESCO en adoptar y firmar su convención. Este hito notable se alcanzó el 19 de julio de 1974 en la Ciudad de México, México, después de un amplio proceso de consultas, reuniones de expertos y reuniones ministeriales. La Convención entró en vigor el 14 de junio 1975. A la fecha, la convención tiene 17 Estados Partes de los cuales 11 son de la región de ALC y 6 son de otras regiones de la UNESCO.

Modernización de los Convenios Regionales

Desde principios de 1990 la UNESCO ha alentado y apoyado los procesos encaminados a la modernización de los convenios regionales sobre el reconocimiento de las calificaciones en la educación superior. Los procesos de modernización que se han desarrollado no significan que la primera generación de convenciones haya fracasado; más bien, son un reconocimiento de que el mundo de la educación superior cambia permanentemente y que nuestros instrumentos normativos deben tener en cuenta las tendencias y desarrollos actuales con el fin de seguir siendo herramientas fructíferas e importantes para la facilitación de la movilidad académica a través de las fronteras. El primer proceso de modernización se concretó con la firma de la Convención de Lisboa en 1997, seguido por el Convenio de Tokio firmado en 2011 y más recientemente por la Convención de Addis Abeba en el año 2014.

Tendencias en la Educación Superior

La modernización y revisión de los convenios sobre reconocimiento deben tener en cuenta las actuales tendencias mundiales y regionales en la educación superior. En tal sentido, nos gustaría llamar la atención sobre siete tendencias específicas que están actualmente influyendo en gran medida en la comunidad global de la educación superior.

1. La masificación de la educación superior: El enorme crecimiento del número de estudiantes en todo el mundo podría ser la tendencia más notable en la educación superior durante las últimas

décadas. En 1970 había sólo 28,5 millones de estudiantes de educación superior en todo el mundo, de los cuales aproximadamente el 62% eran hombres. En el 2000 el número había crecido hasta justo por debajo de los 100 millones de estudiantes. Desde el comienzo del nuevo milenio el mundo ha experimentado el período más llamativo de masificación en la historia de la educación superior. El número global de estudiantes creció a 139 millones en 2005 y a más a 181 millones en 2010. A partir del 2012 había 196 millones de estudiantes en la educación superior en todo el mundo con una mayoría de mujeres. Si observamos a nivel regional, podemos ver que el número de estudiantes en la educación superior en la región de América Latina y el Caribe ha aumentado de 8,66 millones en 2000 a 18,44 millones de alumnos en el año 2012; un crecimiento del 113% en sólo 12 años. Después de Asia-Pacífico, la región latinoamericana y caribeña ha visto el segundo mayor crecimiento del número de estudiantes regionales en el período.

2. La diversificación de la oferta de educación superior: Una multitud de nuevos proveedores han surgido y tanto los proveedores nuevos como los más tradicionales están explorando cómo las nuevas tecnologías se pueden utilizar para llegar a un número aún mayor de estudiantes. La educación a distancia ofrece el acceso al aprendizaje cuando la fuente de la información y los alumnos están separados por el tiempo y la distancia, o ambos. Aunque la educación a distancia ha sido un modo de suministro durante más de dos siglos, la introducción del Internet fue el factor desencadenante de su gran crecimiento en las últimas dos décadas. Las Universidades Abiertas, el aumento del uso de Recursos Educativos Abiertos (REA) y la reciente introducción de Cursos Online Masivos Abiertos (MOOCs) se han convertido en una parte integral de la oferta de educación superior. Por otra parte, las estructuras corporativas de educación superior también están cambiando. La educación superior privada es un sub-sector de rápido crecimiento y el porcentaje de todos los estudiantes que están matriculados en instituciones privadas de educación superior está cerca del 40%. La educación superior privada incluye instituciones sin y con fines de lucro. Los proveedores privados no siempre operan sólo a nivel nacional y las instituciones de educación superior transfronteriza están aumentando en número y escala.

3. Cambios en el paradigma del aprendizaje: El paradigma del aprendizaje está en constante desarrollo. En la última década ha habido una tendencia hacia un mayor enfoque en el aprendizaje enseñar/instrucción. Es decir se ha producido un cambio de la orientación-entrada a la orientación-salida. Un ejemplo concreto de ello es la introducción de marcos de calificaciones en un número creciente de países. La atención ahora se focaliza en lo que el estudiante adquirirá en cuanto a conocimientos, habilidades y competencias. Otro cambio en el paradigma de aprendizaje ha sido el aumento de la atención que se presta al aprendizaje informal y no formal, tanto dentro como fuera de la educación superior.

4. Empleabilidad: Los gobiernos y los empleadores están poniendo cada vez más atención en la empleabilidad de los titulados superiores. Empleabilidad y pertinencia en el mundo del trabajo, han sido tradicionalmente entidades muy influyentes en la educación superior, pero la carrera para la productividad, el crecimiento y la competitividad internacional en los mercados globales ha llevado a las empresas a estar cada vez más involucrados en la educación superior

5. Calidad y Aseguramiento de la calidad: calidad y aseguramiento de calidad en la educación superior están cosechando cada vez más atención en todo el mundo. El rápido crecimiento de la matrícula y el número de instituciones de educación superior de los estudiantes han ejercido presión sobre la calidad de la educación que se imparte. Por su parte, la mayor atención a la empleabilidad ha hecho de la calidad y del aseguramiento de la calidad un tema candente en la comunidad global de educación superior. Otra nueva tendencia es la internacionalización del aseguramiento de la calidad. Habiendo sido hasta hace poco una cuestión nacional, más y más interesados ven el enorme potencial de mejora de la calidad a través de la internacionalización del aseguramiento de la calidad. Instrumentos exitosos para el reconocimiento transfronterizo de las calificaciones dependen fundamentalmente de los sistemas de aseguramiento de calidad funcionales. Siempre habrá una necesidad de un cierto grado de confianza entre los países que tratan el reconocimiento transfronterizo si los convenios operan de acuerdo con sus objetivos. Funcionalidad y transparencia en el aseguramiento de calidad son necesarias para llegar a este nivel de confianza.

6. La internacionalización de la educación superior: El avance en la internacionalización de la educación superior se percibe como una preocupación para la mayoría de los gobiernos en sus políticas de educación superior y es un fenómeno que se está diversificando en su naturaleza. La internacionalización es a menudo vista como un colaborador de la calidad educativa, de la diversidad educativa y del intercambio de conocimientos a través de las fronteras. La movilidad es quizás la forma más visible de la internacionalización de la educación superior, pero el concepto también incluye una mayor atención en "*internacionalización en casa*", incluyendo la internacionalización del plan de estudios, de profesores y de los estudiantes en el campus. Ha habido un cambio en la escala, en el alcance y en la cultura de la internacionalización de educación superior llevando a las instituciones de educación superior a definir cada vez más sus misiones y valores en términos más globales. Las formas más recientes de internacionalización incluyen el establecimiento de sedes en el extranjero y la creación de universidades multinacionales.

7. La movilidad académica: En 2012, al menos 4 millones de alumnos estudiaban fuera de su país de origen. Las estadísticas del Instituto de Estadísticas de la UNESCO muestran que en 2012, cinco países atendían casi la mitad del total de estudiantes internacionales: Estados Unidos (18%), Reino Unido (11%), Francia (7%), Australia (6%), y Alemania (5%). Pero estos cinco, también mostraron su cuota de declive internacional de inscripción de 55% en 2000 al 47% en 2012. El número de estudiantes de la región de ALC que estudia fuera de su país de origen ha pasado de 112.000 en el año 2000 a 203,000 en el 2012, con un crecimiento del 81%. El número de alumnos que estudian fuera de su país de origen en ALC, pero dentro de la región asciende a aproximadamente el 15% de todos los estudiantes de ALC que estudian fuera de su país de origen. Este porcentaje es el más bajo de todas las regiones de la UNESCO, seguido de la región árabe con el 26% y África subsahariana, con un 28%.

Modalidades importantes introducidas en la segunda generación de los convenios de reconocimiento.

Como se mencionó anteriormente, los convenios de reconocimiento modernizados han introducido algunos aspectos nuevos y modalidades que han contribuido a su mayor relevancia e importancia para los Estados miembros.

- **Un cambio de enfoque a favor del solicitante:** De acuerdo con la segunda generación de los convenios, el solicitante tiene derecho al reconocimiento justo de sus calificaciones dentro de un plazo razonable, de acuerdo a procedimientos transparentes, coherentes y fiables; los motivos de negativa tienen que ser declarados; el solicitante tiene derecho a apelar. El principio de las diferencias sustanciales, que se introduce, dicta que el reconocimiento debe concederse a menos que se apliquen las diferencias sustanciales. El principio también aporta visibilidad y la comprensión mutua de las diferencias reales y reconocidas entre los distintos sistemas nacionales de educación
- **Más conciencia de la amplia diversificación entre los sistemas de educación superior:** En relación con el principio de las diferencias sustanciales, las convenciones de segunda generación son más conscientes de la importancia con respecto a la diversidad entre los sistemas. Esta rica diversidad cultural, social, política, filosófica y religiosa representa una riqueza excepcional que debe ser respetada plenamente.
- **La importancia del acceso a información confiable:** Real, comparable y accesible la información es tal vez la más importante clave para la promoción de prácticas de reconocimiento. Mientras que la primera generación instó para mejorar los sistemas de intercambio de información, la segunda generación de los convenios establece que los servicios de información nacionales deben establecer, ya sea a través de los Centros de Información Nacional (NIC, por su sigla en inglés), o a través de otros organismos. Las redes de expertos son también una importante invención de la segunda generación que promueve sustancialmente el entendimiento mutuo y la confianza.
- **Titulación académica vs. calificaciones profesionales:** Mientras que la primera generación también incluía el reconocimiento a efectos profesionales, es decir, el acceso al mercado de trabajo, la segunda generación se centra en el reconocimiento de efectos académicos.
- **Desarrollo de políticas regionales:** En todas las regiones se puede ver una tendencia hacia la armonización de la educación superior, por ejemplo a través del establecimiento de Áreas Regionales de Educación Superior. Aunque no es el papel de la UNESCO, los convenios de reconocimiento, el aseguramiento de calidad regional y las redes de información a menudo actúan como pilares para estos desarrollos. Ejemplos de este tipo de políticas son el Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES), el Proceso de Bolonia, o el de la Educación Superior e Investigación Espacial Africana (AHERS).
- **La introducción de los textos subsidiarios:** A pesar de que las convenciones ofrecen un marco jurídico sólido, las Partes en la Convención a menudo sienten la necesidad de complementar el marco jurídico de los instrumentos de carácter menos vinculante. Estos pueden ser los códigos de buenas prácticas o recomendaciones. Tales textos subsidiarios introducidos a través del Convenio de Lisboa representan una herramienta importante para una implementación exitosa.

- **Más atención a la calidad, de aseguramiento de la calidad y a los marcos de calificación:** Las convenciones de la primera generación se tratan en su mayor parte de acceso a la educación superior, mientras que la segunda generación también incluye calidad, garantía de calidad y marcos de calificaciones.
- **Mayor comprensión de los sistemas y estructuras para su aplicación:** Mientras que en la primera generación sólo se estableció un órgano formal para su aplicación, la segunda generación establece una gama mucho más amplia de las estructuras de ejecución, tanto a nivel político como técnico. Estas estructuras han demostrado ser cruciales para una implementación exitosa.

Mecanismos de reconocimiento existentes en la Región de América Latina y el Caribe

En la actualidad, la mayoría de los mecanismos de reconocimiento de ALC se basan en acuerdos bilaterales, intergubernamentales o interuniversitarios, cuyas prácticas sustancialmente están siendo manejadas por las instituciones de educación superior. Aunque este sistema se puede considerar exitoso hasta el presente, el futuro traerá desafíos de gran escala y carácter diferente. Un marco regional general establecería principios comunes a seguir, facilitando una mayor movilidad y asegurando una mayor equidad y transparencia.

La experiencia de otras regiones ha demostrado que no existe una dicotomía entre un marco regional y los acuerdos bilaterales, ya sea intergubernamentales o interuniversitarios. De hecho, los marcos regionales apoyan y facilitan los acuerdos bilaterales para la movilidad académica, ya que fácilmente pueden ser utilizados como un punto de referencia común para el desarrollo de acuerdos bilaterales.

Desde 2012 UNESCO-IESALC, como Secretariado de la Convención Regional ha venido desarrollando una estrategia de acercamiento permanente con los gobiernos de la región para solicitar su opinión y aportes en este asunto. Paralelamente, el Instituto ha solicitado el apoyo de los representantes de los Estados Miembros de la región acreditados ante la UNESCO en París (GRULAC), con el fin de interceder en su país para obtener los pronunciamientos respectivos.

Objetivos de los convenios regionales sobre Reconocimientos

Corresponde a los Estados miembros de la región apreciar la relevancia y la utilidad de la convención regional. Se ha visto que las convenciones regionales han sido particularmente útiles en la promoción de la cooperación internacional, en la democratización, en el reconocimiento del carácter de bien público que la educación superior tiene, en el fortalecimiento del aprendizaje permanente y en la construcción de la coherencia entre el aseguramiento de la calidad, los marcos de calificaciones y el reconocimiento de calificaciones. Todos estos aspectos en conjunto, tienen el potencial de fortalecer significativamente la creación de capacidad en los sistemas de educación superior en los países participantes. Las convenciones regionales también han demostrado ser muy útiles en el reconocimiento de los principios y valores esenciales de la educación superior y en particular en apoyo de la evolución de las políticas regionales en el ámbito. Para el futuro las

convenciones también juegan un papel importante en la Agenda Post-2015 sobre la educación superior y por lo tanto serán instrumentos claves como contribuyentes al desarrollo económico y al cambio social.

Si bien el foco principal y objetivo de la convención regional es facilitar la movilidad intrarregional de estudiantes y académicos con el fin de optimizar el desarrollo de los recursos humanos en la región, el instrumento también tiene un papel a la hora de preparar el terreno para una posible convención mundial en el reconocimiento de las cualificaciones en la educación superior. Recordando que aproximadamente el 85% de todos los estudiantes de América Latina y el Caribe estudian en el extranjero, sería necesario considerar cómo la revisión de la convención regional sobre reconocimiento puede soportar otras medidas e instrumentos con el objetivo de facilitar la movilidad académica interregional. En tal contexto es pertinente considerar la decisión de la 37ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO, que sostuvo que el desarrollo de una convención mundial se liga estrechamente a aprovechar y complementar los convenios regionales; por lo tanto es claro que hay motivos para extraer sinergias que posibiliten la revisión y modernización del convenio regional por delante del desarrollo de una posible convención mundial.

Propósitos y resultados de la Reunión de Alto Nivel

Los organizadores de esta reunión ministerial, el Gobierno de Brasil y la UNESCO, se han definido los siguientes objetivos principales para esta Reunión Ministerial:

- Investigar y analizar las actuales tendencias mundiales y regionales en la educación superior y cómo éstos afectan a la internacionalización y la movilidad académica, intra e inter-regional.
- Informar a los participantes del proceso en curso para el desarrollo de una convención global sobre el reconocimiento de las calificaciones en la educación superior y aclarar los vínculos entre las convenciones regionales y una convención mundial.
- Investigar y discutir cómo una convención regional LAC revisada puede contribuir a promover la cooperación regional y la internacionalización de la educación superior, y abordar algunos de los desafíos que los sistemas de educación superior e instituciones de la región tendrán que enfrentar post-2015.
- Clarificar el proceso involucrado para la actualización de la convención LAC 1974 sobre la base de las experiencias de los convenios actualizados de otras regiones.
- Consultar con los Estados miembros y las instituciones de educación superior sobre el posible lanzamiento de un proceso de revisión formal de la convención regional de ALC en el reconocimiento de las cualificaciones en la educación superior.
- La Reunión Ministerial también ofrecería una plataforma para revisar las modalidades para el proceso de revisión y establecer un Grupo de Trabajo que actuar de enlace con la UNESCO para guiar el proceso de revisión.

Proyecto de Seguimiento de la Reunión Ministerial

En caso de que la Reunión Ministerial decida realizar una revisión de la convención regional se requiere, recordando la decisión de la 37ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO que declara que “el Director General de la UNESCO continuará apoyando a los Estados Miembros en la revisión de los convenios regionales existentes”, la UNESCO está plenamente dispuesta a apoyar y facilitar un proceso formal de revisión del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, aprobada en la Ciudad de México el 19 de julio 1974.

Dicho proceso, implicaría una serie de reuniones de expertos y consultas formales reuniendo a las autoridades nacionales, las instituciones de educación superior y las partes interesadas internacionales, regionales y nacionales, tanto del sector público como del privado. El proceso completo se llevará a cabo en estrecha cooperación con todos los países de la región de América Latina y el Caribe.