



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Area de Estudios de Educación Superior

**Alternativas para facilitar la movilidad de
estudiantes, egresados y docentes en el sistema
universitario de América Latina¹**

Nº 79

**Juan Carlos del Bello
Eduardo Mundet²**

Departamento de Investigaciones

Noviembre 2001

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

¹ Documento preparado para la reunión sobre "Opciones estratégicas para la reforma académica y la movilidad en América Latina", organizado por Columbus y la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil), 24 y 25 de agosto, Florianópolis, Brasil.

² Juan Carlos Del Bello, Integrante de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y ex Secretario de Estado de Políticas Universitarias (1993-1996). Eduardo Mundet, Vicerrector Académico de la Universidad Empresarial Siglo 21 y ex Subsecretario de Estado de Coordinación Universitaria (1992-1999)

Para citar este documento:

del Bello, Juan Carlos; Mundet, Eduardo (2001). Alternativas para facilitar la movilidad de estudiantes, egresados y docentes en el sistema universitario de América Latina.

Documento de Trabajo N° 79, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/79_delbello.pdf

1.- Introducción

La globalización es un proceso inexorable y si bien hoy está focalizada en los movimientos de capitales, información y tecnologías, se está expandiendo a la movilidad de recursos humanos, especialmente de alta calificación, en el marco de la transferencia internacional de conocimientos y tecnologías.

La globalización comprende también la constitución de bloques regionales de países, como el caso de la Unión Europea, la experiencia comunitaria más desarrollada del mundo (moneda única, libre circulación de capitales y personas).

El mundo está inmerso en un cambio del paradigma global del aprendizaje y los notables avances en los sectores de comunicaciones e informática, tales como la digitalización, las tecnologías de fibra óptica e Internet hacen posible la más amplia comunicación planetaria y la disposición de toda clase de información y servicios. Esta revolución tecnológica está modificando el entorno educativo, la forma en que se organiza y ofrece la educación y la manera de aprender: la educación convencional y la educación virtual (no presencial) se van fundiendo cada vez más³.

Las demandas sociales por más y mejor educación se expresan tanto en el ámbito de la educación básica como en el de la educación superior. Las reformas de los sistemas educativos nacionales ocurren en el marco de la crisis del Estado de Bienestar, de las mayores restricciones presupuestarias y la creciente necesidad de fuentes de financiamiento alternativos.

Los sistemas de educación superior y muy en particular el subsistema universitario transitan por un profundo debate que comprende los alcances de la autonomía universitaria y la protección del interés general por parte de los Estados, la gobernabilidad de las casas de altos estudios, el aseguramiento de la calidad y los requisitos de *accountability*; las calificaciones profesionales y la empleabilidad, entre otros temas.

Mientras los marcos regulatorios nacionales se modifican para facilitar la movilidad de los factores de la producción y en particular del capital de riesgo y las tecnologías, los correspondientes a los sistemas de educación y trabajo se reestructuran a un ritmo más lento. Son dominantes aún mercados de trabajo rígidos, protectivos a la empleabilidad de la población económicamente activa de cada país.

Al mismo tiempo, y como ya se ha dicho, el carácter invasivo de las nuevas tecnologías de la información abren oportunidades educativas alternativas y de capacitación desde otros países (educación a distancia por Internet). Por otra parte, la naturaleza más flexible y polifuncional del mercado de trabajo incide en la creciente diversificación de las ofertas educativas universitarias generando entre otras consecuencias la proliferación de estudios y títulos. De la mano del proceso de flexibilización espontáneo las currículas son menos rígidas y crecientemente son transitadas en función de las necesidades de los estudiantes, quienes pasan a tener un protagonismo mayor que en el pasado. Esta flexibilización escasamente programada provoca una manifiesta preocupación por parte de los Estados nacionales para proteger el interés general asegurando la calidad de los egresados universitarios en su ejercicio profesional.

En el marco de los cambios estructurales reseñados el interrogante es cómo “*surfear*” las nuevas olas y desarrollar estrategias adaptativas. Si un médico cirujano del siglo XV resucitara en una sala de operaciones en medio de un trasplante de corazón probablemente moriría de un infarto, mientras que un profesor universitario en iguales circunstancias pero en un aula se sentiría como en su casa. Esta metáfora ilustra y justifica la imperiosa necesidad de acelerar los cambios en los sistemas educativos.

Sin lugar a dudas la experiencia comunitaria europea es la más avanzada en compatibilizar los sistemas nacionales universitarios. Las directrices comunitarias para la enseñanza de las carreras donde los egresados ejercen sus profesiones con reglamentaciones estatales, como es el caso de arquitectura y medicina, entre otras, expresan la imposición de marcos regulatorios externos a cada universidad, redefiniendo los alcances de la autonomía universitaria y facilitando la movilidad de los egresados. A su vez, la tradición de movilidad de recursos humanos en el espacio territorial regional promueve en el nuevo escenario una mayor comparabilidad y compatibilidad de los sistemas educativos. La adopción de sistemas de crédito y la transferencia de los mismos (Sistema Europeo de Transferencias de Créditos –ECTS–) facilitan la movilidad de los estudiantes.

Por otra parte, la reciente Declaración de Bologna (1998) de los rectores europeos es una muestra de

³ Tiffin J., y Rajasingham, “En busca de la clase virtual”, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1997.

que los mismos están preocupados y ocupados en producir los cambios estructurales.

América Latina es una región con una historia de mucha menor movilidad. El gran tamaño del espacio geográfico, el menor desarrollo económico y de las comunicaciones, y en definitiva una menor tradición de integración, también se reflejan en los sistemas de enseñanza universitaria que presentan una menor comparabilidad. Hasta tal punto que podría plantearse la hipótesis de una mayor compatibilidad de algunos sistemas nacionales con Europa o Estados Unidos que con respecto a la región.

Si el proceso de globalización es inexorable, lo cual no constituye hacer una ideología de tal proceso ni rendir culto al mismo, es imprescindible que las universidades latinoamericanas compartan una visión estratégica y definan líneas de acción para procurar una mayor comparabilidad y compatibilización de sus sistemas universitarios.

En el presente trabajo nos proponemos:

- Analizar los mecanismos actualmente aplicados que posibilitan o dificultan la movilidad de estudiantes universitarios, egresados y profesores en América Latina.
- Analizar mecanismos que contribuirían a facilitar la movilidad de estudiantes universitarios, egresados y profesores.
- Plantear vías de acción para lograr o facilitar esa movilidad.

Antes de encarar el abordaje concreto de los objetivos planteados es necesario advertir algunas cuestiones que no siempre se tienen en cuenta al considerar la temática o al efectuar propuestas y aún al implementar sistemas y suscribir acuerdos.

Es necesario tener en cuenta, como se verá en el desarrollo de los temas, que dentro de una misma situación se presentan particularidades que requieren soluciones distintas. Así, por ejemplo, no es lo mismo el reconocimiento de unos pocos créditos de estudios parciales, que el de un porcentaje representativo del plan de estudios, como no lo es el reconocimiento de un título universitario al sólo fin de continuar estudios de postgrado que aquel que habilitaría para el ejercicio de una profesión regulada. No singularizar el tratamiento y las soluciones lleva a soluciones inadecuadas.

No puede ignorarse tampoco las consecuencias y el impacto que en esta materia tiene el fenómeno de la globalización. Es más, es tal vez ese fenómeno el que ha determinado la preocupación actual de analizar el tema de la movilidad universitaria, requiriendo soluciones distintas y hasta legislaciones que lo contengan

Como método expositivo en el trabajo se aborda la problemática de la movilidad de los estudiantes y los egresados para lo cual se analiza la situación actual y los instrumentos de política facilitadores de una mayor movilidad. **La hipótesis es que la mayor movilidad de estudiantes, profesores y egresados contribuirá a los objetivos de compatibilización de los sistemas universitarios.**

Finalmente en razón de que la terminología que se emplea en los distintos países para denominar situaciones similares difiere, a veces, fundamentalmente, se procura emplear por lo general denominaciones estándares que se van definiendo. Así, por ejemplo a la aceptación académica por una institución de un tramo de estudios cursados en otra se la denomina a veces "equivalencias", "convalidación", "homologación" o "reválida", y otro tanto ocurre con los títulos. Por ello se utiliza la denominación genérica de "reconocimiento de estudios" y "reconocimiento de títulos".

2.- Principales características del sistema universitario latinoamericano

El sistema universitario latinoamericano se ha ido complejizando paulatinamente hasta llegar a límites alarmantes. Existe una diversidad inmensa de tipos de instituciones de educación superior, con organizaciones institucionales distintas, rangos académicos diferentes, mecanismos de titulación particulares. El número de estudiantes universitarios se multiplicó por cuarenta entre 1950 y 1998, año en el que cursaban

⁴ Por ejemplo, en Argentina la cantidad de denominaciones de titulación de grado supera las mil quinientas, número aproximado ya que aumenta constantemente. La pretensión de efectuar una oferta educativa diferente para incidir en la competencia, lleva a que con cambios mínimos se inventen denominaciones diferentes, o que se generen infinidad de títulos intermedios o de orientaciones dentro de un mismo título, con denominaciones propias.

ocho millones de alumnos en ochocientas universidades de las cuales alrededor del sesenta por ciento eran privadas.

Se advierte la coexistencia de macrouniversidades con más de 100.000 alumnos y microuniversidades con unos pocos centenares, y de universidades nacionales (federales) o provinciales (estadales) con universidades privadas católicas, evangélicas o laicas. Coexisten también “universidades complejas” (que combinan investigación y docencia de grado y posgrado en un número significativo de áreas de conocimiento), “universidades completas” (que ofrecen carreras en la mayor parte de las áreas), “universidades incompletas” (que ofrecen carreras en un número limitado pero diversificado de áreas) y “universidades especializadas” (concentradas en una sola área del conocimiento). En los últimos tiempos se han establecido también sucursales de universidades extranjeras, en especial estadounidenses, que generalmente funcionan como enclaves, sin ninguna relación con el sistema educativo del país.

Hasta no hace muchos años existía un núcleo de carreras y, consecuentemente, de títulos, acotado, lo que permitía que por su sola denominación se pudiera comprender cuáles eran las competencias de ese título y el campo de acción en el que se movería el profesional. Hoy la multiplicación de denominaciones, no siempre representativas de perfiles diferentes, ha llegado a generar un caos en el sistema⁴. Otro tanto ocurre con las carreras de posgrado. Si a ello le sumamos el hecho de que también se han multiplicado los contenidos dentro de un mismo título, o las denominaciones de sus categorías y que esta situación se presenta en un mismo país, puede concluirse que el problema regional registra un crecimiento exponencial, y en consecuencia pretender homogeneizar sistemas a los fines de facilitar la movilidad de estudiantes y egresados es sumamente difícil.

En resumen, el sistema universitario latinoamericano presentaría las siguientes características dominantes:

(a) Limitada (o nula) compatibilidad de los sistemas nacionales.

Como ya se indicó en la nota introductoria los sistemas universitarios nacionales constituyen un archipiélago, distantes unos de otros aún dentro de sus fronteras.

(b) Inflexibilidad curricular, escasa interdisciplinariedad, proliferación de títulos y extensa duración de las carreras de grado.

Los planes de estudio son poco flexibles, con escasa interdisciplinariedad y elevadísima proliferación de títulos de grado. A ello se suma que la duración teórica de las carreras de grado para la obtención de un título de licenciado oscila entre 5 y 6 años, y la duración efectiva es aún mayor.

(c) Marcos regulatorios

Aunque resulte paradójico, la autonomía universitaria está acotada, dado que las regulaciones estatales intervienen en la validez nacional de los títulos e incluso en muchos casos, en los contenidos curriculares.

Cabe advertir no obstante que el sistema universitario europeo comparativamente sería aún más regulado y menos autónomo, en cuanto a definición de carreras y planes de estudio.

(d) Limitados sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad

Como autodefensa, las universidades son reacias y reactivas a iniciativas de evaluación externa de la calidad. La actitud defensiva de la autonomía no promueve la evaluación externa de la calidad, que por definición se autoproclama excelente.

No obstante cabe destacar que en los últimos años se han creado agencias nacionales de evaluación de la calidad universitaria. Al ser estas experiencia muy recientes no permiten emitir un juicio sobre desempeño, pero sin duda, estas nuevas instituciones son un hecho auspicioso.

(e) Reserva de mercado para profesionales universitarios nacionales.

El Estado en su afán hiperregulatorio restringe el ejercicio profesional de extranjeros egresados de otros países y encuentran en los Colegios Profesionales un fuerte aliado promotor de políticas protectivas y restrictivas a la competencia externa. Incluso los títulos de extranjeros graduados en un país (ej. México y Argentina) absurdamente no habilitan al ejercicio profesional en el territorio donde se han formado.

Este marco estructural ha derivado en medidas e instrumentos de política consistentes con la situación descripta y que en los hechos, más allá del discurso, ha profundizado el aislamiento.

Si la situación deseable es una profunda reforma, la movilidad de egresados, estudiantes y profesores además de constituir un objetivo per se, es al mismo tiempo un insumo crítico para un proceso reformista, el cual se constituye en un objetivo de política pública de envergadura comparable a la reforma de la educación básica, del sector salud y del funcionamiento de las instituciones económicas.

Este proceso tiene nuevas palabras clave que lo describen: desregulación, simplificación, competencia, calidad y redes, entre otras.

3. Políticas básicas facilitadoras de la movilidad

Cualquier intento de concretar acciones que promuevan la movilidad de estudiantes y egresados mediante la implementación de mecanismos de reconocimientos de estudios, créditos y títulos debe necesariamente ir acompañado de políticas locales y regionales que faciliten ese propósito y remuevan, paulatinamente, los obstáculos existentes, muchos de ellos de orden cultural.

Entre otras acciones pueden destacarse las siguientes:

a) La Confección de un Glosario: La diversa terminología utilizada por los distintos sistemas para designar situaciones o actividades iguales o mecanismos particulares⁵, torna indispensable para poder comenzar un análisis serio de sistemas de información y mecanismos de reconocimiento, acordar un glosario que establezca un lenguaje común y permita distinguir con claridad el significado con el que se utiliza la distinta terminología universitaria usada por cada sistema⁶.

b) Intercambio de Información: Resulta un paso indispensable para facilitar el reconocimiento de tramos de estudios o créditos, intensificar el intercambio de información, desde lo más general a lo más particular: desde los distintos sistemas locales universitarios, a los contenidos de materias, pasando por carreras, planes de estudios, sistemas de enseñanza, evaluación, mecanismos de acreditación de la calidad, etc. Las principales experiencias internacionales tendientes a lograr homogeneizar sistemas universitarios, han destacado la importancia primaria y fundamental de los mecanismos para intercambiar informa-

⁵ Así por ejemplo, el término "reconocimiento" significa, en Chile, Costa Rica, México y Perú, certificar la autenticidad de un título extranjero (pero no necesariamente su equivalencia con un título nacional). En Argentina y Costa Rica se aplica, además, a estudios en curso. En Argentina se define como "reválida" el reconocimiento de estudios parciales en el extranjero. Las exigencias son dictadas en cada caso por las facultades sobre la base de las currículas; en Chile "reconocimiento" significa certificación de que los estudios realizados en el extranjero existen y de que tienen exigencias similares a los de la educación superior chilena, aunque no necesariamente correspondan a un grado o título en Chile; en Costa Rica el reconocimiento es la aceptación de la autenticidad de un título o de estudios parciales dando fe de ello; en México corresponde a la legalización, es decir, la validación legal según la Convención de La Haya; en Perú el reconocimiento es un acto administrativo para dar validez por el solo mérito del diploma; en cuanto a los términos homologación, equiparación y equivalencia, suelen utilizarse (en México y Colombia, por ejemplo) en el sentido de "reconocimiento de estudios parciales"; en Costa Rica es un procedimiento por el cual una institución nacional responsable certifica que el grado reconocido es equivalente a un grado o título que ella confiere; en México es también el proceso para determinar la compatibilidad entre planes y programas de estudio; el término convalidación, por su parte, recibe interpretaciones mucho más variadas: en Argentina significa el reconocimiento de un título universitario otorgado por un país signatario de un convenio o tratado bilateral o multilateral e implica tanto reconocimiento académico como habilitación profesional; en Chile equivale al reconocimiento de estudios parciales en el extranjero, y la Universidad de Chile es la única habilitada para otorgarlo; en Colombia corresponde al proceso para validar títulos y grados otorgados en el extranjero; en Costa Rica, en cambio, implica el reconocimiento de estudios pero no necesariamente los equipara a ninguna carrera o programa ofrecido en el país; en Perú significa dar valor a los cursos aprobados en otros centros educativos.

⁶ La Décima Reunión del Comité Regional encargado de la Aplicación del Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe, que se llevara a cabo en la sede de la UNESCO en París, los días 29 y 30 de septiembre de 1998, precediendo a la Segunda Reunión Conjunta de los Seis Comités Regionales de Convalidación, reconoció la necesidad de "llevar a cabo un estudio sobre la terminología utilizada por los diferentes países en los procesos de convalidación y encomendar a la Secretaría de la UNESCO la edición de un glosario y su amplia distribución entre los organismos encargados de la validación y las IES de la región" (Ver: Nuevos Documentos sobre Educación Superior -13-. Documento de Reuniones- Segunda Reunión Conjunta de los Seis Comités Intergubernamentales encargados de la Aplicación de los Convenios Regionales sobre Convalidación de Estudios, Títulos y Grados de Enseñanza Superior- Informe Final- Ed-98/CONF.201/CLD.6-París, 1998.

ción⁷ y de los sistemas para receptarla, procesarla y difundirla. El intercambio requiere el compromiso formal y la voluntad política de realizarlos y la responsabilidad institucional para ejecutarlo. Se han podido observar varios compromisos internacionales sobre intercambio de este tipo que han quedado en meras expresiones de anhelo y otros casos en los que la ejecución es incompleta, inorgánica y esporádica. Los sistemas universitarios y especialmente sus contenidos académicos están en permanente transformación, por ello la información básica tiene que ser periódicamente complementada para ser válida. Una información desactualizada es más perjudicial que la falta de información porque no genera confiabilidad y obliga a rectificarla. Es menester que se prevea un mecanismo de recepción programado que garantice que la información no solo llegue, sino que llegue a quien corresponde. Tal vez el mejor método, cuando se trata de acuerdos multinacionales o regionales, es el de establecer un centro único de recepción.

Una información de la entidad de la que se trataría que no reciba un procesamiento adecuado, resultaría caótica y por ello de difícil manejo y aprovechamiento. Es necesario entonces acordar procedimientos y mecanismos para realizar una compilación normatizada conforme a pautas que permitan compatibilizar denominaciones, contenidos, etc. El final del circuito requiere de una oportuna distribución, la que como se dijo, debe estar dirigida al área de la institución receptora que la utilizará.

c) Reuniones, encuentros y acuerdos: Un verdadero sistema de reconocimiento de estudios y títulos se construye sobre la base paciente de reuniones y encuentros entre instituciones universitarias que provean mediante acuerdos paulatinos, insumos para la concreción de acuerdos de políticas multinacionales. Existen en la región asociaciones y redes de universidades, instituciones no gubernamentales, reuniones con participación de los estados, etc.⁸, que entre sus fines y actividades incluyen acciones tendientes a facilitar la movilidad estudiantil y de profesionales. Es conveniente tener presente que no resulta suficiente la realización de encuentros y reuniones, si estas se agotan en sí mismo⁹. Es preciso que los acuerdos fijen acciones conjuntas e individuales, con responsables específicos, plazos determinados y mecanismos de seguimiento.

d) Eliminación de obstáculos migratorios a la movilidad: Los requisitos y normas legales de las autoridades nacionales de migraciones en particular para los estudiantes y profesores extranjeros resultan limitativos a la internacionalización universitaria y en la práctica están siendo superados por la educación no presencial. El otorgamiento de visas de estudiantes es un paso previo a la admisión por parte de las universidades, cuando debería ser a la inversa, es decir la admisión como estudiante o la contratación o la invitación de un profesor extranjero debería ser suficiente para un visado. Otras regulaciones son también absurdas, como la ya comentada de inhabilitar el ejercicio profesional en el país de estudiantes extranjeros haciéndola constar en el dorso del título académico. En tal sentido las universidades deberían ser más activas en proponer la desregulación de cuestiones como las comentadas.

⁷ En la reunión internacional citada en la nota anterior, se destacó como uno de principales obstáculos encontrados en la aplicación del convenio "la falta de información sobre las normas y mecanismos vigentes en materia de convalidación y reválida de estudios", por lo que en la propuesta que se llevó a la reunión general de Comité se enfatizó en la necesidad de "establecer los mecanismos para cumplir con la propuesta planteada en 1994 relativa al intercambio de información". Un propósito similar inspiró las distintas reuniones de expertos que realiza la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado (AUIP), la que en un reciente encuentro de expertos realizado en la Universidad de Cantabria, destacó la importancia del intercambio y produjo un importante documento titulado "Pautas y lineamientos generales para la homologación académica de estudios y títulos de posgrados: Requisitos mínimos de una acción formativa", conocido como el "documento de Cantabria 2". En el MERCOSUR, el Comité Técnico Regional de Educación acordó un procedimiento específico para intercambiar y procesar información sobre los distintos sistemas; en general el reconocimiento de que el intercambio de información constituye un factor indispensable para acordar políticas regionales o supranacionales se ha puesto de manifiesto en múltiples reuniones que han tratado este tema.

⁸ La Organización Universitaria Interamericana (OUI) fundada en 1980 que cuenta con 380 instituciones adheridas de América; la Unión de Universidades de Latino América (UDUAL) que fue creada en 1949 por acuerdo del Primer Congreso de Universidades de América Latina; el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) formada por importantes universidades de América Latina y Europa, cuya función principal es vincular a las universidades entre sí; a nivel del MERCOSUR existe una red universitaria denominada Grupo Interuniversitario ARCAN integrado por cincuenta universidades de los cuatro paises; en la misma región existe desde 1991 el Grupo Montevideo integrado por universidades que cumplen la condición de ser públicas, autónomas y autogobernadas; en América Central, por su parte opera la Confederación Universitaria Centroamericana (CUC) creada en 1948, que se erige como el primer organismo regional del proceso de integración centroamericano; La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) integrada por España, Portugal y Estados Latinoamericanos; el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESAL), que es un órgano autónomo –adscripto a la UNESCO– que desde 1998 da continuidad a las acciones que por veinte años desarrollo el CRESALC en el ámbito de la Educación Superior en la región latinoamericana.

⁹ La mayoría de las actividades cumplidas por los organismos y redes indicadas en la nota anterior no han pasado en materia de intercambio de información efectiva, de meras declaraciones y recomendaciones.

4. Políticas clave facilitadoras de la movilidad

Antes de incursionar en el análisis de particular de la movilidad de estudiantes por un lado y de egresados por el otro, se han identificado un conjunto de políticas que atraviesan todos los casos y que contribuyen a la movilidad en general.

a) Currículas flexibles: El reconocimiento de estudios se ve facilitado cuando se trata de currículas flexibles, que no obstante contener un núcleo obligatorio, permiten al estudiante armar tramos en acuerdo con los directores o tutores de la carrera. En estos casos no es necesario la equivalencia entre los estudios a reconocer y aquellos que sustituirían, ya que integrarían la parte opcional de la currícula.

b) Compatibilización de los Sistemas: Tarea mucho más ardua es la de tender a la estandarización de los sistemas que los tornen compatibles, mediante la generación de títulos con perfiles, competencias y alcances similares, en base a contenidos básicos comunes, procesos de enseñanza parecidos, procesos de acreditación sobre estándares comunes y fundamentalmente con requisitos y exigencia mínimas de calidad¹⁰. Recalamos una vez más la forma en que se han complejizado los sistemas universitarios en lo general y en lo particular, al punto que esa estandarización es difícil incluso hacia lo interno de los propios sistemas locales. Por otra parte es muy opinable si una estandarización de ese tipo sería conveniente, o atentaría contra la necesaria transformación, actualización e innovación del sector de educación superior. De todas maneras es posible y conveniente lograr un mínimo de estandarización sobre aspectos generales, sobre la base de aplicar experiencias exitosas.

c) Sistemas de acreditación: Se ha reconocido internacionalmente la importancia que reviste como elemento facilitador del reconocimiento de estudios y, con ello, la movilidad de estudiantes y egresados, el hecho de que la institución, y especialmente los planes de estudio, se hayan sometido a procesos de acreditación, por agencias reconocidas, conforme a estándares de calidad comprobables¹¹. Estos procesos, cuando son serios y gozan de prestigio internacional, *generan una confiabilidad en la calidad de los estudios impartidos que facilita un reconocimiento más o menos automático de los mismos*. Asimismo los propios mecanismos de acreditación y sus procedimientos, generan necesariamente una información mayor que la usual, que también tiende a facilitar la evaluación de los estudios por parte de la institución que debe otorgar el reconocimiento.

d) Transferencias de créditos: Sin duda la adopción de sistemas de créditos facilita la movilidad de los estudiantes a través de reconocimiento de estudios parciales con la respectiva transferencia de créditos. En tal sentido, Latinoamérica es una región que salvo algunos casos aislados (Costa Rica, México y las Universidades Privadas en general) prácticamente no ha aplicado el sistema de créditos, a diferencia de los Estados Unidos y Europa.

El "Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS), que constituye una regulación general a la que las instituciones europeas pueden adherir y que permite compatibilizar el reconocimiento de créditos, debería ser considerada como un valioso antecedente para el diseño de un sistema latinoamericano. Este mecanismo de creciente aplicación en Europa, presenta el inconveniente de ser excesivamente complejo como para alentar un intercambio generalizado y masivo, sobretudo en una experiencia incipiente en Latinoamérica. Su aplicación no sólo requiere para la institución estructuras y equipos técnicos especializados, sino acuerdos tripartitos entre la institución receptora, la de origen y el estudiante. Debe reconocerse que el mecanismo aplicado en la experiencia europea resulta sumamente detallado y que su aplicación lleva a una equivalencia mucho más ajustada que otras que sólo contemplan los contenidos y eventualmente la mera carga horaria.

¹⁰ El documento de Cantabria 2 al que hemos aludido consideró indispensable –y así lo hizo– "clarificar tres cuestiones básicas: 1)- Unificar las denominaciones de las diferentes acciones formativas en el marco de un contexto amplio y de entendimiento en el ámbito iberoamericano; 2)- Definir requisitos académicos mínimos para caracterizar la Acción Formativa (carga lectiva, criterios de admisión de los alumnos, intensidad de la impartición de las materias, evaluación de los alumnos, etc.) y 3) Establecer los causas necesarios para controlar la calidad de las diferentes Acciones Formativas".

¹¹ En el evento realizado en París en 1998 se resolvió "*Estimular por todos los medios al alcance el desarrollo de los sistemas de autoevaluación, evaluación y acreditación nacionales como instrumentos útiles para los procesos de convalidación*". En el ámbito del MERCOSUR se está desarrollando una importante experiencia piloto –a la que aludiremos más en detalle– de acreditación de carreras sobre estándares supranacionales, reconociéndose la importancia de la acreditación como mecanismo de reconocimiento de títulos y estudios; en las "Conclusiones y recomendaciones del Seminario Taller sobre Educación Superior y Acreditación Universitaria en los Países del Convenio Andrés Bello, que se realizó en Medellín, Colombia entre el 26 y el 28 de agosto de 1998, se acordó: "Promover en el ámbito iberoamericano el mutuo reconocimiento de las Agencias o Consejos Nacionales de Acreditación, como mecanismo para facilitar el reconocimiento de títulos y homologación de estudios parciales de educación superior, cursados por nacionales de los diferentes países miembros del Convenio Andrés Bello".

e) Mecanismo de tablas de equivalencia: Este mecanismo requiere de acuerdos bilaterales o multilaterales conforme a los cuales dos o más países acuerdan confeccionar tablas de equivalencias que permiten predeterminar qué tramos de estudio se reconocerán mutuamente. Como indicaremos más adelante este mecanismo es de difícil aplicación en educación superior.

f) Complemento (suplemento) de diploma: Se ha establecido en el sistema universitario europeo y constituye sin duda un elemento que contribuye a agilizar el reconocimiento de títulos y por lo tanto la movilidad de egresados. En esa región se normatizó el suplemento de título, esto es el tipo de información que se adjunta a un título universitario. En la misma dirección apuntaría un eventual Certificado Normatizado de Estudios Parciales, que se propone en este trabajo y sobre el cual no existe experiencia internacional, y que contribuiría a la movilidad de estudiantes.

5. Políticas específicas para la movilidad de los estudiantes

5.1. La problemática

La movilidad estudiantil plantea la necesidad de definir mecanismos de reconocimiento de los estudios cursados en una institución para ser acreditados en otra. El problema se plantea tanto en la movilidad local dentro de un mismo país, como en la movilidad internacional. *El reconocimiento se basa por lo general en la razonable equivalencia que debe existir entre el tramo de estudios que debe reconocerse y aquellos del plan de estudios local que sustituirán.* El problema resulta más complejo en razón de que, si realmente se pretende una equivalencia razonable en la formación que recibiría el estudiante que cursó todos sus estudios en la universidad de origen y aquel que pretende el reconocimiento, no es suficiente la mera comparación de contenidos temáticos, sino que es menester una equivalencia en la carga horaria asignada a su desarrollo, la metodología de enseñanza, las actividades complementarias (seminarios, talleres, monografías, etc.), la bibliografía empleada, los mecanismos de evaluación y hasta el nivel de formación de los docentes.

En América Latina el tema no ha merecido un tratamiento específico. Por lo general el reconocimiento de estudios parciales se resuelve unilateralmente por mecanismos propios de las instituciones que efectúan el reconocimiento, o por convenios bilaterales entre instituciones. Los convenios de convalidación y homologación de estudios, en la mayoría de los casos bilaterales entre países, si bien a veces aluden a estudios parciales, se limitan a meras declaraciones de anhelo, sin prever mecanismos específicos. Tales mecanismos se prevén para el reconocimiento de estudios de nivel primario y medio o para el reconocimiento de estudios totales (reconocimiento del título), **pero no existen a niveles supranacionales sistemas de reconocimiento de estudios parciales, créditos o tablas de equivalencia para estudios universitarios.**¹²

Sin duda que el vacío regulatorio en esta materia se debe en parte a la complejidad de la temática. También es necesario tener en cuenta que no es fácil importar soluciones de otras latitudes, como la europea, ya que las realidades son diferentes, aunque no incompatibles, entre Europa y América Latina. Europa tiene a su favor, en primer lugar una tradición de intercambio y movilidad regional más arraigada; y a ello se suma la mayor concentración geográfica y especialmente el impacto que implicó el sistema regional de la Unión Europea. En América Latina la movilidad estudiantil, es decir el desplazamiento de estudiantes, excepción hecha de fines del siglo XIX y comienzos del XX¹³, se centró principalmente en los estudios de posgrado. Excepcionalmente se advierte en algún país de la región el desplazamiento de estudiantes pero con el propósito de realizar *estudios completos* en otro país, con lo que el problema se transforma en el reconocimiento de títulos universitarios que se tratará más adelante.

Contribuyó a la escasa movilidad estudiantil, entre otros factores, las grandes distancias entre países, aún de la región, las precarias comunicaciones, la existencia de sistemas universitarios que adoptaban

¹² El MERCOSUR en el área educación ha aprobado mecanismos de reconocimientos de tramos de estudios para los niveles primario y medios, estableciendo tablas de equivalencia y elementos de comparación que facilitan la movilidad de esos estudiantes, pero en lo que hace a estudios universitarios, ni siquiera lo ha intentado, no obstante que, como se verá, ha avanzado en el reconocimiento de títulos de grado y posgrado universitarios.

¹³ En ese período, la escasez de centros universitarios de excelencia en la región, fomentó el traslado de estudiantes latinoamericanos a universidades europeas, para realizar estudios de grado.

modelos diferentes, las trabas para la radicación de los estudiantes, la carencia de una cultura regional y especialmente la gran autonomía que han gozado las instituciones universitarias, lo que paradójicamente ha dificultado alcanzar acuerdos generales. Todo esto torna complejo superar las dificultades de la movilidad estudiantil y el reconocimiento de estudios parciales entre universidades del mismo país.

5.2. Reconocimiento de estudios parciales para la obtención de un título de grado universitario

El reconocimiento de estudios parciales para la obtención de un título de grado debe diferenciar las soluciones aplicables cuando se trata de reconocimiento de tramos de estudios que no inciden en el núcleo básico de la carrera, o en los alcances que se reconocen o las competencias para las que habilitará, de aquellos casos en que existe una clara incidencia. En el caso del reconocimiento para continuar estudios de posgrado, debe también hacerse alguna distinción entre posgrados que requieren actividad profesional de los meramente académicos.

En conclusión **la solución debe diferir según el impacto que el reconocimiento pueda tener en la formación definitiva del estudiante**. Este impacto puede variar teniendo en cuenta la extensión del tramo de estudios que se reconocerán o la influencia e importancia de la temática comprendida. Si el reconocimiento comprende un tramo importante de la carrera, de forma tal que la mejor o peor formación del futuro titulado pueda variar en función de los estudios a reconocer, indudablemente que la evaluación que la institución debe efectuar de los mismos tiene necesariamente que ser pormenorizada y rigurosa. Otro tanto ocurriría cuando sin ser tan extenso el tramo de estudios a reconocerse, comprenda, no obstante, contenidos fundamentales para la formación final del estudiante.

Distinta es la situación cuando el tramo de estudios locales que serían reemplazados por los realizados en otra institución, no importa por su extensión o por su contenido, aspectos sustanciales cuya sustitución pueda incidir en la formación definitiva.

En este último caso, que suele ser el más frecuente, no se justifica emplear mecanismos complejos o criterios de evaluación rigurosa. La mínima incidencia que en la formación pudieran tener supuestos de estudios no equivalentes en jerarquía con respecto a los estudios locales sustituidos, se encuentra por lo general compensada con la experiencia que implica el conocimiento de otro ámbito de estudio.

Por ello parece conveniente que para estos casos se apliquen mecanismos de reconocimiento automático, que no sólo faciliten la realización de estudios parciales en otra institución, sino que, incluso los incentiven, principalmente cuando se realicen en países extranjeros. Tratándose el reconocimiento de una atribución que puede ser exclusiva del instituto que efectúa el reconocimiento, y resultando este automático, no requiere de complejos acuerdos bilaterales o multilaterales.

Distinta es la situación que se da cuando el reconocimiento puede tener, como se ha expresado un impacto de consideración en la formación pretendida. En estos casos se justifican mecanismos que posibiliten el reconocimiento, más complejos y rigurosos. Para estos casos podemos destacar cuatro tipos de mecanismos, cada uno de los cuales pueden presentar variantes más o menos significativas:

- ❑ **Mecanismo unilateral:** En este sistema la propia institución organiza o reglamenta procedimientos para constatar la existencia de equivalencia entre los estudios a reconocer y aquellos que se verán sustituidos. Ello no requiere acuerdos, ni convenios ni reglamentaciones externas. Por lo general se aplican mecanismos similares que aquellos empleados para revalidar títulos extranjeros, que se sostienen fundamentalmente en dictámenes de los propios docentes o áreas a las que pertenecen los estudios a sustituir o los créditos a reconocer.
- ❑ **Mecanismos bilaterales entre instituciones:** Esto implica acuerdos entre instituciones por los cuales se regulan las condiciones que deberán cumplirse para el reconocimiento de estudios o créditos. Por lo general se parte de compatibilizar contenidos y actividades que generan desde inicio una compatibilidad de los estudios. Este sistema se emplea con mayor frecuencia en tres situaciones: (i) cuando se pretende una titulación compartida a fin de ampliar el campo de actuación del profesional; (ii) cuando se desea jerarquizar un título incorporando estudios realizados en una institución de mayor prestigio y, (iii) cuando se procura que el futuro titulado adquiera una experiencia más intensa.

Los mecanismos bilaterales tienen la desventaja de que quedan acotados al ámbito de una relación convencional.

- ❑ **Mecanismos de adhesión múltiple:** Nos referimos a mecanismos como el del “Sistema Europeo de Transferencia de Créditos” (ECTS) que ya se ha comentado.
- ❑ **Mecanismos de acreditación de calidad:** A este sistema ya nos hemos referido al tratar las políticas clave a aplicar y sobre sus características e instrumentación abundaremos al referirnos al reconocimiento de títulos. En síntesis aclaramos por ahora que el mismo se base en la confiabilidad que acuerda la acreditación conforme a estándares de calidad de los estudios a reconocer, lo que permite un reconocimiento más o menos automático.

5.3. Reconocimiento de estudios de grado universitario para continuar estudios de posgrado

Los estudios de posgrado, por definición, requieren de una formación de grado previa¹⁴. Ocurre con frecuencia que el posgrado se realiza en un país distinto a aquel en que se cursaron los estudios de grado, por lo que es necesario un reconocimiento de estos.

La exigencia de estudios previos en la reglamentación de las carreras o cursos de posgrado se fundamenta en el supuesto de que para poder avanzar en esos estudios resulta necesario una formación previa determinada. En consecuencia, *si los estudios previos de grado que requiere la reglamentación no tuvieran un nivel adecuado, el único perjudicado sería el propio estudiante que vería por ello dificultado su participación en las actividades académicas del posgrado*. A él corresponde en consecuencia, la responsabilidad de evaluar la jerarquía de los estudios que pretenden se acrediten. Por ello los mecanismos de reconocimiento, en estos casos se limitan a exigir un nivel de grado universitario determinado y comprobar formalmente que el interesado lo ha obtenido. **El Mecanismo aplicable, entonces, favorece un reconocimiento automático**¹⁵.

6. La movilidad de los egresados y los mecanismos empleados en la región

6.1. La problemática

La movilidad de los egresados plantea la necesidad del reconocimiento de los respectivos títulos obtenidos. En realidad en el fondo importa también un reconocimiento de estudios, que se asemeja a los supuestos analizados precedentemente, pero tiene la particularidad que en muchos de esos casos el reconocimiento del título tiene un *efecto que trasciende el mero ámbito de los estudios*. El reconocimiento de estudios parciales sólo habilita a continuar los mismos; es decir tiene un efecto jurídico limitado. Por el contrario, el reconocimiento de un título tiene un efecto que involucra a la sociedad en su conjunto. La titulación otorgada por una institución universitaria reconocida importa en la generalidad de los casos y de los sistemas universitarios, un certificado que, generando fe pública, hace constar que una determinada persona ha recibido una formación académica que lo capacita para realizar con solvencia determinadas actividades. En esa certificación se encuentra involucrado en mayor o menor medida –según los sistemas– el Estado que habilita a la institución educativa. La responsabilidad que de ello deriva para el Estado es mayor cuando el reconocimiento importa la habilitación para el ejercicio de actividades que de no ser cumplidas adecuadamente por quienes no hayan recibido la debida formación y entrenamiento podrían eventualmente generar riesgos a los habitantes (nos referimos a aquellas profesiones reglamentadas).

El propósito de incentivar la movilidad profesional nos enfrenta a un verdadero dilema, toda vez que es necesario compatibilizar dos intereses contrapuestos. En efecto, tenemos por un lado el interés de promover la movilidad profesional, lo que aconsejaría instrumentar mecanismos que permitan un reconocimiento rápido y ágil de los títulos universitarios y por otro, el interés del Estado en garantizar que el reconocimiento del título sea el resultado de un análisis y evaluación de la formación del titulado que asegure a la sociedad que no se habilitará a quien no haya recibido la formación adecuada, lo que demanda mecanismos complicados que sin duda atentarían contra la rapidez pretendida y desalentaría la movilidad.

En conclusión, se trata de examinar y evaluar distintas alternativas de política, procurando un equilibrio entre los dos intereses enfrentados.

¹⁴ En realidad por lo general para la admisión en cursos de posgrado no se requieren estudios parciales o tramos de una carrera, sino un título de grado, por lo que el problema se presenta, más bien, como el de reconocimiento de títulos de grado universitario, lugar en el que nos extenderemos sobre el particular.

¹⁵ Al tratar los supuestos de reconocimiento de títulos, volveremos sobre este tema considerando algunos casos especiales.

6.2. Los mecanismos empleados en la región

En general en todos los países coexisten dos metodologías para resolver las solicitudes de habilitación de títulos extranjeros con el fin de posibilitar el correspondiente ejercicio profesional¹⁶. Una metodología se aplica cuando con el país otorgante del título existe una convención internacional bilateral que regula la situación, en cuyo caso se utiliza el procedimiento previsto en la misma. La otra situación se da cuando no existe convención internacional. En estos supuestos el procedimiento más común es el de delegar en las universidades la facultad de efectuar el reconocimiento¹⁷. La universidad realiza un análisis del contenido de los planes de estudio y del sistema de enseñanza aplicado por la universidad otorgante del título y determina si la formación recibida por el titulado es suficiente - en cuyo caso concede la reválida- o si, por el contrario, se estima que en dicha formación han faltado contenidos fundamentales, situación en la cual se suelen prever exámenes complementarios .

Con respecto a los procedimientos adoptados en los distintos convenios internacionales que regulan la materia, en América Latina tenemos los Convenios de Montevideo de 1889 y 1939 claros exponentes de dos sistemas representativos de mecanismos opuestos. El Tratado de Montevideo del siglo pasado¹⁸ se enrola en un sistema de reconocimiento sumamente liberal, conforme al cual “los nacionales o extranjeros, que en cualesquiera de los Estados signatarios de esta Convención hubiesen obtenido título o diploma expedido por la autoridad nacional competente para ejercer profesiones liberales, se tendrán por habilitados para ejercerla en los otros Estados”.

Este sistema lleva al reconocimiento automático, es decir, no otorga al Estado que efectúa dicho reconocimiento y en cuyo territorio podrá ejercer ese profesional, la posibilidad de realizar un análisis de la formación o capacitación recibida por el solicitante. Esto importa una renuncia por parte del Estado, de sus facultades de control y del deber de garantizar a la población el ejercicio profesional responsable en aquellas profesiones cuyas actividades puedan generar riesgo social, salvo que existiera entre ambos países un reconocimiento de la calidad de sus sistemas educativos avalado por procedimientos serios de acreditación.

En el otro extremo está el Tratado de Montevideo de 1939¹⁹ que establece un sistema de reconocimiento complejo, conforme al cual “los nacionales y extranjeros que, en cualquiera de los estados signatarios de esta Convención hubiesen obtenido título o diploma expedido por la autoridad nacional competente, para ejercer profesiones liberales se tendrán por habilitados para ejercerla en los otros Estados siempre que dichos títulos o diplomas correspondan a estudios y trabajos prácticos que guarden razonable equivalencia con los que se hayan exigido en las épocas respectivas a los estudiantes locales en la Universidad ante quien se pretenda la reválida y el interesado llene los requisitos generales señalados para el ejercicio de las respectivas profesiones. En su caso podrán rendir examen en las materias que faltaren para completar la equivalencia”. Este mecanismo impone un estudio comparativo de contenidos en cada caso, que necesariamente dilata los trámites a límites inconvenientes para favorecer e incentivar la movilidad profesional.

Recientemente se han comenzado a revisar estos procedimientos abriéndose paso a un sistema intermedio que permitiría, de alguna manera, el ejercicio de la facultad de control del Estado convalidante mediante un trámite aparentemente más ágil y expeditivo. Conforme a este sistema el análisis de los planes de estudios y demás elementos que integran una carrera determinada no se hace caso por caso, como lo prevé el Tratado de Montevideo de 1939, sino que se efectúa a-priori, estableciéndose tablas de equivalencias que permiten, frente a una solicitud concreta de reconocimiento de un título, tener ya definida las equivalencias que se le otorgarán y, en su caso, aquellos contenidos curriculares sobre los cuales el solicitante deberá rendir un examen complementario.

Este sistema que teóricamente parece adecuado para satisfacer el doble interés de facilitar el reconocimiento sin resentir el debido control por parte del Estado, presenta en la práctica algunos inconvenientes serios para su implementación.

En primer lugar los sistemas universitarios de los países de la región tienen diferentes características

¹⁶ El procedimiento recibe distintas denominaciones tales como habilitación, homologación, convalidación, reconocimiento, etc.

¹⁷ En varios países este procedimiento se denomina “reválida”.

¹⁸ Convenio sobre Ejercicio de Profesiones Liberales (art. 1°), Firmado el 4 de Febrero de 1989 por Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay , al que se adhirió Colombia.

¹⁹ Convenio sobre Ejercicio de Profesiones Liberales (arts. 1 y 2) suscripto en Montevideo el 4 de agosto de 1939 entre Argentina, Paraguay y Uruguay.

que dificultan su comparación. A ello debe agregarse que en la mayoría de los países son las universidades las que, en función de su autonomía, definen los planes de estudios de las carreras que imparten. Por tal motivo, en estos casos la diversidad mencionada no sólo sucede hacia el exterior sino que se presenta hacia el interior de los sistemas de cada uno de estos países.

En estas situaciones debería existir una tabla de equivalencias por cada universidad, lo que multiplicaría de tal forma la tarea que la haría prácticamente imposible.

En segundo lugar el sistema se complica en su implementación porque las tablas de equivalencias que se determinen no resultan permanentes dado que las universidades modifican sus planes de estudio de conformidad con el avance de la ciencia y la tecnología. En esas circunstancias las tablas deberían también revisarse periódicamente cada vez que los planes de estudio sean modificados.

El procedimiento de tablas de equivalencia fue adoptado por la República Argentina en convenios bilaterales celebrados con Chile²⁰, Colombia²¹, y Venezuela²². Todos han mostrado las dificultades para su implementación, al punto que en la actualidad, y a pesar de que los convenios tienen ya varios años, **no se ha establecido ninguna tabla de equivalencia.**

Otra modalidad es la del Convenio Bilateral que vincula a Argentina con Brasil²³, conforme al cual se prevé un reconocimiento automático de los estudios cursados en el otro país, pero únicamente a los nacionales del país que efectúa el reconocimiento.

7. Políticas específicas para la movilidad de los egresados

7.1. Criterios básicos para enfrentar la problemática

Conviene precisar algunas pautas y criterios generales que permitan una aproximación hacia soluciones equilibradas:

a) Implementación gradual: La primer consigna que debe tenerse presente es que un sistema efectivo que pretenda lograr el equilibrio al que hemos hecho referencia, necesariamente requiere de cierto tiempo para conseguir efectos prácticos. Por ello debe pensarse en la necesidad de que coexistan por un tiempo el sistema que se prevé como definitivo con otro transitorio de aplicación y resultados inmediatos, de forma tal que se transite gradualmente hacia el primero.

b) Simplificación de las situaciones: Otro aspecto que debe tenerse especialmente en cuenta es que resulta imposible instrumentar un sistema que comprenda a todos los títulos que expiden los países de la región. Por ello debe procurarse **reducir el reconocimiento a aquellos casos que resulten estrictamente necesarios y convenientes al proceso de movilidad que se pretende, a fin de evitar que una multiplicación innecesaria torne la tarea impracticable.**

c) Efectos jurídicos del reconocimiento: A los fines de limitar a lo necesario el número de casos a los cuales debería aplicarse un riguroso sistema de reconocimiento de títulos, corresponde en primer lugar distinguir entre la convalidación o reconocimiento de un título de grado **a los efectos de realizar estudios de posgrado**, del reconocimiento cuyo efecto jurídico implicará la **habilitación para el ejercicio profesional en el país**. La distinción es fundamental porque tienen consecuencias absolutamente distintas.

Cabe advertir que todo el análisis que estamos efectuando supone la no modificación del régimen de universidad napoleónica dominante en Latinoamérica, que prevé que los títulos universitarios no sólo accredi-

²⁰Acuerdo por Canje de Notas sobre Reconocimiento y Homologación de Certificado de Estudio y Egreso (artículo 3), de fecha 31 de Julio de 1992.

²¹Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados académicos de Educación Primaria, Media y Superior donde se establece que "las partes reconocerán y concederán validez a los certificados de estudios de educación primaria y media y a los títulos y grados académicos de educación superior otorgados por universidades e instituciones reconocidas oficialmente por los sistemas educativos de ambos Estados. Para tal fin se constituirá una Comisión Bilateral Técnica destinada a elaborar una tabla de equivalencias y acreditaciones que se reunirá cuantas veces lo considere necesario para cumplir el objetivo previsto".

²²Convenio de Reconocimiento mutuo de Certificados de Estudio, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior arts. 1 y 5), suscripto entre la Argentina y Ecuador el 18 de febrero de 1994.

²³Convenio de Intercambio Cultural entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de Brasil (art.8), suscripto el 25 de enero de 1968.

tan una formación académica, sino que también habilitan para el ejercicio profesional.

Nótese que si la región adoptara el régimen estadounidense se resolvería en gran parte la problemática: **la habilitación profesional no depende del reconocimiento de los títulos universitarios que sólo tienen un valor académico.**

El fenómeno de la globalización ha generado como efecto colateral un incremento de la oferta de grado universitario transnacional, con modalidades que no existían o por lo menos no eran utilizadas, por lo que se advierte en la mayoría de los países un vacío legal que no puede ser llenado por la aplicación analógica de otras reglamentaciones. El fenómeno de la oferta transnacional aparece ahora con modalidades distintas que es necesario analizar en forma particular, porque admiten soluciones diferentes:

a) Títulos obtenidos en el extranjero: Esta es la situación tradicional, la más frecuente y a la que dedicaremos un tratamiento especial.

b) Títulos otorgados por una universidad local y una extranjera: Este supuesto de cotitulación no presenta mayor complejidad porque el título aprovecha el reconocimiento oficial de la titulación local.

c) Título otorgado por una subsección de una universidad extranjera, radicada en el país: Este es un supuesto que aunque siempre fue posible, no se daba con frecuencia. En la actualidad muchas instituciones universitarias de diversos países han salido a ampliar su oferta instalando, o pretendiendo instalar delegaciones en otros países. Este es uno de los casos en que se advierte en el derecho comparado un vacío legislativo. Todos los países, con mayor o menor rigor, tienen reglamentada los mecanismos de habilitación de instituciones universitarias. Esas reglamentaciones en la casi unanimidad de las legislaciones consultadas no han previsto la habilitación de instituciones extranjeras.²⁴

d) Títulos otorgados por universidades extranjeras mediante la modalidad no presencial: La revolución en las comunicaciones y en la informática, y la aparición de internet han producido una verdadera explosión de ofertas educativas instrumentadas por ese medio. Este caso es equivalente al primero analizado más arriba, aunque los estudios son cursados físicamente en otro país distinto al que titula.²⁵

7.2. Tipología de casos de movilidad de egresados

En la búsqueda de soluciones debemos necesariamente tener en cuenta dos advertencias que ya hemos dejado formuladas: primero, que es necesario diferenciar los distintos supuestos que pueden presentarse y segundo, que debe procurarse un razonable equilibrio entre el interés de promover la movilidad y el del Estado de garantizar la seguridad de la población, evitando priorizar uno en desmedro del otro.

a) Alcances del reconocimiento

La primera gran distinción que hay que efectuar en esta materia es la que tiene en cuenta el alcance o el efecto del acto de reconocimiento: debemos diferenciar así el reconocimiento otorgado: (i) al sólo efecto de continuar estudios de posgrado o (ii) para realizar actividades académicas o de investigación o (iii) para ejercer una profesión.

b) Reconocimiento no habilitante para el ejercicio profesional

Ya nos hemos referido a esta situación en el punto 5.3., no obstante es necesario hacer algunas precisiones cuando de lo que se trata –situación más frecuente- no es de un reconocimiento de estudios, sino de un título, por así exigirlo la reglamentación del posgrado. En primer lugar en la generalidad de los casos, por las razones ya dadas, puede admitirse, como lo hemos manifestado, un procedimiento de reconocimiento más o menos automático.

²⁴ La Argentina adoptó recientemente para estos casos una solución interesante. Admitió la posibilidad de habilitar subsecciones de instituciones universitarias extranjeras, sujetando esa habilitación a dos condiciones fundamentales: primero que se logre el reconocimiento de la institución como persona jurídica extranjera, mediante los mecanismos previstos en general para ello y segundo, que se cumplan los mismos trámites de evaluaciones y dictámenes que el ordenamiento legal prevé para la habilitación de instituciones universitarias privadas.

²⁵ Se advierte que las regulaciones nacionales actualmente vigentes discriminan a la educación no presencial, hasta tal punto que en algunos países los títulos carecen de validez legal.

En estos supuestos es posible admitir un sistema de reconocimiento muy ágil que sólo requiera acreditar la obtención del título de grado respectivo, en razón de que ello no generaría riesgos para el país que efectúa el reconocimiento. Este tipo de reconocimiento de títulos se plantea por lo general con la intención de realizar estudios de posgrado para los cuales se le exige el título de grado. Por ello, si por la simplicidad del sistema se llegara a otorgar el reconocimiento del título a un profesional con una formación deficiente, él sería el único posible perjudicado.

El interés general no aparece comprometido en este caso. Con ese criterio ya se ha resuelto en el marco del Mercosur un procedimiento amplio de reconocimiento de títulos de grado a los fines de proseguir estudios de posgrado.

Sin embargo la automaticidad no es posible cuando el postulante ostenta un título diferente al requerido pero alegando similitud en el contenido. En este caso se suele prever un mecanismo que determinen la razonable equivalencia entre el título requerido (o los estudios que demandaron el mismo) y el que se pretende sea admitido, resolución que está y debe estar a cargo de la institución universitaria.

Otro supuesto que también requiere alguna precisión son aquellos posgrados que demandan actividades que implican como práctica una actividad profesional correspondiente a una profesión regulada: Medicina por ejemplo. En estos casos se ha pensado en establecer una **habilitación profesional, además, de la académica, limitada en el tiempo (la duración del posgrado) y en las actividades (exclusivamente las que requiera la práctica) y sujeta al control y seguimiento de profesionales responsables (los docentes a cargo de las prácticas)**. Esta habilitación suele resultar necesaria a los fines de cubrir la actividad profesional con un seguro de riesgo.

c) Reconocimiento para realizar actividades académicas y de investigación

Esta situación sugiere también la idea de aplicar procedimientos de reconocimiento automático ya que normalmente esas actividades están por lo general sujetas a mecanismos propios de evaluación mediante concursos o sistemas de selección, control y seguimiento de los proyectos de investigación, que involucran a los integrantes. No obstante ocurre que en determinados países existen exigencias legales que podrán verse evitadas si se admitiera un reconocimiento regional automático²⁶.

d) Reconocimiento habilitante para el ejercicio profesional

Cuando el reconocimiento tiende a habilitar para el ejercicio profesional, habría que distinguir aún entre las carreras con **ejercicio profesional reglamentado, de aquellas no reglamentadas**. Estas últimas no plantean la necesidad del reconocimiento oficial. Al no estar su ejercicio reglamentado los profesionales podrían realizar las actividades para las que han recibido la formación específica, sin necesidad de reconocimiento alguno de su título, como lo podrían hacer aun los no titulados. En definitiva es el mercado el que identifica las capacidades profesionales de quienes posean determinados títulos.

El problema serio se plantea con aquellas profesiones cuyo ejercicio se encuentra limitado por la legislación del país a quienes tengan un título con reconocimiento. Es sólo en estos casos en los que el reconocimiento del título se justifica.

Tenemos así, ya, dos elementos limitantes del número de títulos a los que se aplicaría el sistema de reconocimiento oficial. El procedimiento especial de reconocimiento sólo debería aplicarse cuando se pretenda un reconocimiento habilitante del ejercicio profesional reglamentado o regulado por los Estados, en particular que comprometan seriamente el interés general. Esto nos lleva a la elección de las carreras universitarias comprendidas en estos supuestos.

Aún dentro de las carreras reglamentadas cabría limitar la aplicación del sistema a aquellas cuyo ejercicio pudiere comprometer el interés público al poner en riesgo de modo directo a la sociedad. Es claro que la razón que justifica la intervención del Estado para controlar el ejercicio profesional en algunos casos, es el hecho que en los mismos aparece un interés social comprometido. Por ello no existe un interés suficien-

²⁶ Una situación de este tipo se planteó en el Mercosur Educativo. Los ministros de educación sobre la base del argumento de la existencia de controles específicos para las actividades académicas y de investigación suscribieron un protocolo de reconocimiento automático de títulos para la realización de esas actividades. Con posterioridad advirtieron que ello posibilitaba evadir disposiciones concretas de su régimen legal, que resultaba muy exigente a la hora de autorizar esas tareas.

te en aplicar un sistema más o menos estricto de reconocimiento con respecto a aquellas profesiones cuyo ejercicio no puede llegar a afectar el interés general de la sociedad²⁷.

Con el mismo propósito de delimitar el número de carreras a las que debería aplicarse el sistema de reconocimiento especial, debería seleccionarse aun dentro de las carreras que reúnan las características expresadas precedentemente, sólo aquellas en las que la movilidad de los profesionales en la región aparezca especialmente justificada. Es decir, con ese criterio de gradualidad al que hemos hecho referencia como necesario para que la transición resulte manejable, debería comenzarse con un número de carreras limitado.

La aplicación estricta de estas pautas nos permitirá reducir a una cantidad sumamente moderada, el número de profesiones a las cuales alcanzaría el sistema, contemplando no obstante los objetivos perseguidos.

7.3. Reconocimiento de títulos correspondientes a carreras reguladas

En el derecho comparado se han experimentado distintos mecanismos y en algunos casos la combinación de varios de ellos:

Entre esos distintos mecanismos podemos destacar los siguientes:

- Reconocimiento automático:** El mecanismo prevé únicamente una verificación formal del título respecto a sus elementos extrínsecos, sin posibilitar la consideración de la formación recibida por el profesional.
- Reválida:** El procedimiento consiste en solicitar a una universidad que analice el título extranjero y en su caso lo revalide dándole los alcances del que la propia institución expide. A esos fines la universidad compara materia por materia y contenido a contenido el plan de estudios local y aquel que cursara el solicitante, estableciendo las diferencias y fijando las pruebas complementarias que el interesado debe rendir sobre aquellos aspectos no contemplados en su plan de origen. Como se puede apreciar el mecanismo es sumamente engorroso, demandando su tramitación un largo tiempo. Es el procedimiento que planteamos sustituir.
- Razonable equivalencia:** El procedimiento consiste en otorgar el reconocimiento oficial al título cuando exista, entre el plan de estudios conforme al cual cursara su carrera el solicitante y alguno de la misma carrera del país, "una razonable equivalencia". La diferencia con la reválida es que en este caso solo se exigen pruebas complementarias respecto a diferencias fundamentales en los planes de estudio.
- Tablas de equivalencia:** Consiste como se ha explicado en preparar tablas que establezcan tramos de equivalencia entre dos planes de estudio que luego sirven para resolver el reconocimiento. Las mismas tablas establecen los tramos en los que no existe equivalencia y que por lo tanto requieren un estudio complementario para el otorgamiento del título.
- Experiencia profesional:** El mecanismo consiste en requerir para la habilitación del título el ejercicio efectivo y lícito en un estado miembro, por un período determinado, de la profesión de que se trata.
- Período de practica controlada:** Consiste en el ejercicio de la profesión en el país de acogida bajo la responsabilidad de un profesional local cualificado, por un período determinado, eventualmente acompañado de una formación complementaria y de un informe final.
- Prueba de aptitud o de conjunto:** Consiste en una entrevista que abarque los conocimientos profesionales del aspirante.

²⁷El criterio de regular, controlar e imponer mayores restricciones a las profesiones cuyo ejercicio puede generar riesgo a la sociedad ha sido adoptado implícitamente por varios países y especialmente por la Unión Europea. Repárese que ello es lo que justifica la elección de las pocas carreras a las que aplica directivas específicas mediante las cuales imponen contenidos mínimos a ser contemplados por todas las universidades. Es también el criterio adoptado por la nueva Ley de Educación Superior Argentina N° 24.521 en su artículo 43, al distinguir e imponer condiciones especiales a aquellas carreras cuyo ejercicio "pudiere comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes, o la formación de los habitantes".

- ❑ **Ejercicio profesional temporario:** El mecanismo esta destinado a otorgar una habilitación profesional temporaria, a profesionales extranjeros que acreditaran un contrato realizado con un nacional del país de acogida para un trabajo determinado.
- ❑ **Directrices Comunitarias:** El mecanismo consiste básicamente en la fijación por mecanismos supranacionales de contenidos curriculares básicos de determinadas carreras que constituyen directrices obligatorias para todas las universidades de los países de la región, en base a lo cual los títulos que se otorgan tienen un reconocimiento automático en toda la Unión Europea.
- ❑ **Acreditación regional de la carrera:** La acreditación como mecanismo tendiente a producir un reconocimiento automático, sobre la base de la confiabilidad de la formación que garantiza.

En conclusión, del listado de mecanismos señalados cabe diferenciar los **tradicionales** (reválida como principal y tablas de equivalencia como secundaria) y los **innovativos**, que son básicamente aplicados en Europa, y que se refieren a la práctica profesional (previa en el país de origen, controlada y temporaria), y la acreditación de la calidad sobre la cual la experiencia internacional es limitada. Sin embargo cabe destacar sobre la misma el auspicioso avance que se está dando en el Mercosur, experiencia que analizaremos seguidamente.

7.4. La experiencia Mercosur de acreditación de la calidad

7.4.1. La importancia del caso

El caso Mercosur constituye una experiencia importante por diversas razones: (i) participan países latinoamericanos²⁸; (ii) importa una experiencia que se inserta dentro de un proyecto regional de integración; (iii) es la primera iniciativa de acreditación de carreras a nivel supranacional instrumentada oficialmente; (iv) al margen de constituir un mecanismo eficaz para el reconocimiento de títulos -porque habilita un reconocimiento automático que facilita la circulación de los profesionales- y garantiza, a la vez, la formación del titulado, se erige como un instrumento que incentiva y promueve la calidad de la oferta educativa; (v) ya ha salido de la etapa de puro proyecto para ingresar en su ejecución y, (vi) ha sido reconocida internacionalmente (reunión de Francia mencionada a pie de página) como el mecanismo más apto para generar un reconocimiento ágil y seguro a la vez.

7.4.2. Sus antecedentes

El tema del reconocimiento de títulos constituyó una materia de permanente preocupación en el ámbito del Mercosur educativo y en especial de la Comisión Técnica Regional de Educación Superior (CTRES), por ser un aspecto fundamental para fomentar la movilidad de estudiantes, docentes y profesionales con el fin de concretar una efectiva integración regional²⁹. La preocupación central fue siempre la de lograr un sistema o mecanismo de reconocimiento que, siendo ágil, sencillo y rápido, posibilitara, a la vez, al Estado que lo otorga, comprobar que la formación recibida por el profesional garantiza un ejercicio profesional idóneo y responsable. La compatibilización de estos dos aspectos, como se ha dicho, no es de fácil solución.³⁰

En la primera reunión de la CTRES, realizada en Paraguay en octubre de 1994, se resolvió distinguir entre el reconocimiento de títulos universitarios a los efectos de habilitar el ejercicio profesional, de aquel que sólo tenía alcances académicos. Respecto del primero se pensó que el mecanismo de tablas de equivalencia podía satisfacer los requisitos de agilidad y seguridad en el proceso de reconocimiento de títulos a los fines de habilitar el ejercicio profesional, decidiéndose, con ese criterio, iniciar una experiencia

²⁸ Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como integrantes del mecanismos regional y Chile y Perú como observadores que en este caso han participado en la elaboración del proyecto con un rol protagónico y integran la ejecución de la experiencia piloto.

²⁹ Ver Avila, Ana: "Movilidad académica y convalidación de estudios, títulos y diplomas en América Latina y el Caribe, con una interesante reseña de antecedentes; "Recomendaciones sobre convalidación de estudios, títulos y diplomas de enseñanza superior", aprobadas por la UNESCO el 16/11/1993; "Convenio de convalidación de títulos, y diplomas de educación superior en los estados Árabes y los estados europeos ribereños del Mediterráneo, y "Convenio Regional de convalidación de estudios, títulos y diplomas en educación superior en América Latina y el Caribe" Aprobado por la Conferencia Internacional de Estados convocados por la UNESCO en México el 19/6/1974.

³⁰ Mundet, Eduardo R.: "Pautas para el diseño de un sistema de reconocimiento de títulos extranjeros en un proceso de integración regional". Documento presentado al Grupo de Trabajo de Especialista en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, 1997.

piloto con las carreras de abogacía y contador público, agregándose, posteriormente, la de ingeniería. Con respecto al reconocimiento con alcance exclusivamente académico se resolvió aplicar un mecanismo más o menos automático de reconocimiento de títulos de grado universitario a los fines de continuar estudios de posgrado o realizar actividades académicas³¹.

Para instrumentar la experiencia piloto con tablas de equivalencia se acordó constituir grupos de trabajo nacionales por cada una de las carreras seleccionadas, con el cometido de preparar documentos que serían analizados posteriormente en conjunto. En la primera (y única) reunión de Subcomisiones Técnicas sobre reconocimiento de estudios, títulos y diplomas de educación superior, realizada en Montevideo en octubre de 1996, se llegó a la conclusión de que el mecanismo de tablas de equivalencia a los fines del reconocimiento de títulos universitarios resultaba de muy difícil instrumentación.

En atención a ello en la XI Reunión de Ministros realizada en Gramado el 29/11/1996 se resolvió dejar de lado el mecanismo de tablas de equivalencia, para avanzar en el estudio de viabilidad de la acreditación de carreras como mecanismo para el reconocimiento de títulos de grado universitario. Progresando en ese sentido en la XII Reunión de Ministros realizada en Asunción el 11/6/97 se creó un "Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior" (GT) con "el cometido de elaborar una propuesta de organización de un sistema de acreditación de instituciones y carreras que permita facilitar el reconocimiento de los títulos de grado". En septiembre de 1997 se realizó la primera reunión del GT, en la que se aprobó un cronograma de trabajo para futuras reuniones, siendo el punto principal el compromiso de cada uno de los países integrantes del grupo de preparar "un documento propuesta con las perspectivas y expectativas de cada país, que contribuya a la discusión", teniéndose en esa oportunidad por cumplido ese compromiso por la delegación Argentina, en base a un documento que ya había sido presentado. En el mes de noviembre de 1997 se realizó en Montevideo la II Reunión del GT en la que se fijaron importantes pautas básicas, conforme a las cuales cada país debía elaborar una propuesta general sobre criterios y metodologías para la evaluación y acreditación de carreras, que conduzca al reconocimiento de títulos. En la XIII Reunión de Ministros de Educación, se acordó "Tomar conocimiento de lo realizado por el Grupo de Trabajo sobre Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (GT), y recomendar al Comité Coordinador Regional (CCR) que dé carácter prioritario al tema y presente una propuesta de instrumentación operativa, con explicitación de metas y que contemple un régimen transitorio, en la próxima Reunión de Ministros de Educación"³².

En la X Reunión de la CTRES, realizada en Buenos Aires el 1 y 2 de abril de 1998, se fijó el cronograma de avance, previéndose que el 27/4/1998 cada una de las delegaciones nacionales debía remitir a la Secretaría Pro-Témpore un documento conteniendo una propuesta sobre bases concretas. Se acordaron pautas específicas sobre las cuales el GT debía dirigir sus tareas. Tales precisiones resultaban necesarias en vista de algunas imprecisiones que aparecían en el acta de la reunión del GT.

Sobre la base de los trabajos presentados el GT preparó una propuesta que fue aprobada por los Ministros de Educación de los cuatro países miembros del Mercosur y los dos observadores, en lo que se dio en llamar "*Memorándum de entendimiento sobre acreditación de carreras*".

7.4.3. El mecanismo aprobado

El memorándum de entendimiento previó instrumentar una experiencia piloto de acreditación regional de carreras de grado universitario que respondieran al siguiente mecanismo:

- Selección de carreras: La experiencia debía** aplicarse a un número reducido de carreras, previamente seleccionadas conforme a criterios específicos. Los criterios aplicados coinciden con los expresados. Se seleccionaron tres carreras: Medicina, Ingeniería y Agronomía.
- Órgano Acreditador: Este aspecto ofrecía** diversas alternativas: Podía pensarse en un órgano supra nacional, o bien en órganos nacionales o, con una perspectiva más liberal, en agencias privadas de acreditación o, finalmente, en algún sistema mixto. Cada una de estas alternativas presentan ventajas

³¹ Sobre estos aspectos se aprobaron dos protocolos: El "Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de posgrado en las universidades de los países miembros del Mercosur", aprobado en la Ciudad de Montevideo el 30 de noviembre de 1995 y el "Protocolo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los países del Mercosur", aprobado en Asunción el 11 de junio de 1997.

³² XIII Reunión de Ministros de Educación de los Países Signatarios del Tratado del Mercado Común del Sur, realizada en Montevideo el 1/12/1997.

y desventajas. Un órgano supra nacional tiene la ventaja que reporta la centralización, con la que se lograría un mecanismo más homogéneo. Tiene como inconveniente el hecho de que en el estado actual del Mercosur se carece de la experiencia y de la legislación interna y regional necesaria para asegurar su funcionamiento, por lo que se los trata de evitar. Por lo tanto los gobiernos consideraron más factible de aplicar un procedimiento de acreditación por acreditadoras *nacionales*, que funcionarían bajo las siguientes pautas:

- (a) Existencia en cada país de por lo menos una acreditadora oficialmente reconocida a tal fin.
- (b) Que se garantice, respecto de esos organismos:
 - la autonomía de sus decisiones;
 - su integración por personas de reconocida solvencia intelectual;
 - la aplicación de procedimientos de evaluación basado en el juicio de pares con reconocida experiencia en procesos de ese tipo.
- (c) Que la acreditación se hiciera sobre la base de estándares fijados regionalmente.
- (d) Que se previeran mecanismos de evaluación periódica de desempeño y validación recíproco entre las acreditadoras nacionales.
 - Estándares de acreditación: Siendo distintos los órganos** de acreditación, a fin de lograr la homogeneidad del sistema se acordó que la acreditación debía hacerse sobre estándares comunes fijados a nivel del Mercosur sobre la base de proyectos elaborados por comisiones de expertos y ampliamente difundidos y sometidos a la consideración de todos los sectores interesados.
 - Mecanismo de acreditación: Seleccionadas las carreras** que integrarían la experiencia piloto y fijados los estándares comunes de acreditación, se efectuaría una convocatoria abierta a todas las universidades de la región para someter sus carreras, *voluntariamente*, a la acreditación Mercosur por la agencia acreditadora correspondiente al país de la institución. La no presentación no sería penalizada, es decir no tendría consecuencias.

El proyecto aprobado fue puesto en marcha habiéndose al presente constituido las Comisiones de Expertos que deben preparar los estándares, las que se encuentran a punto de concluir su tarea, por lo que el paso siguiente será el de efectuar la convocatoria aludida.

8. Conclusiones y recomendaciones para una propuesta integral

Las consideraciones precedentes nos ponen en evidencia varios aspectos que deberían tenerse presente si se pretende avanzar efectivamente en la implementación de mecanismos que faciliten la movilidad de estudiantes y profesionales:

- No es tarea sencilla,
- No se logra con mecanismos elaborados desde la pura teoría, por lo que es necesario contar con la experiencia práctica de quienes tienen a su cargo la gestión universitaria diaria.
- No hay una forma mágica que permita lograr el objetivo en forma inmediata, por lo que es necesario ser conciente que se trata de un procedimiento paulatino, que seguramente deberá contemplar etapas de transición.
- No puede centrarse la solución en un único mecanismo, sino que es conveniente la aplicación simultánea de diversas acciones.
- Las acciones puntuales, que implicarán la puesta en práctica de diversos mecanismos, deben ir acompañadas de políticas generales, de asociaciones y reuniones multinacionales y multisectoriales.
- El intento requiere de herramientas indispensables tales como la existencia de un lenguaje común (que se facilitaría con la confección de un glosario), de una información detallada, unificada y procesada, de una verdadera voluntad política de concretar estas medidas y un mecanismo expresamente convenido

para lograrlo, y de una concientización a nivel gubernamental, universitario y de la sociedad civil.

- Por último, es conveniente promover acciones conjuntas entre todos los organismos supranacionales que están trabajando con objetivos semejantes, lo que potenciaría los ingentes esfuerzos individuales.

Desde la perspectiva de las acciones concretas **estamos absolutamente convencidos que el instrumento de política más potente en América Latina para lograr una efectiva y ágil movilidad tanto estudiantil como de académicos y profesionales es el de la acreditación de la calidad tanto a nivel institucional como de carreras.**

Para comprender esta afirmación tan categórica, proponemos un simple ejercicio de reflexión. Supongamos por ejemplo que somos un conjunto de funcionarios –gubernamentales y/o universitarios- que tienen la misión oficial de reconocer estudios o un título profesional a dos estudiantes (o egresados), uno proveniente de una universidad de amplio reconocimiento internacional y otro de una desconocida institución de educación superior. **Sin duda que el mecanismo de reconocimiento que aplicaríamos en el primer caso sería mucho menos exigente que en el segundo.** Posiblemente le otorgaríamos un reconocimiento automático. ¿Porque?, porque la garantía de calidad de la institución implica la seguridad de una formación también de calidad, que constituye un **hecho notorio** que por lo tanto no necesita ser indagado o acreditado.

Pues bien, imaginemos ahora que en vez de ser un estudiante o egresado de una universidad cuyo prestigio es “notorio”, lo es de una institución que puede ostentar un **certificado de calidad** otorgado por una agencia acreditadora de prestigio, que utilizara para otorgar la certificación estándares reconocidos internacionalmente, aplicados por pares de reconocidos prestigio. ¿No aplicaríamos el mismo criterio? Sin duda que sí, ya que en este caso el prestigio histórico (notorio) es suplido por la acreditación (certificación de calidad) confiable.

Este mecanismo tiene a su vez efectos colaterales no menos importantes. Repárese en el impacto que tiene en la calidad de los estudios el hecho de que las instituciones que pretendan un reconocimiento internacional de sus títulos, realicen el esfuerzo de ajustarse a criterios de excelencia y calidad determinados internacionalmente. Detengámonos por un momento a pensar en los alcances que tendría el sólo hecho de que varios países se pongan a reflexionar y discutir sobre estándares de calidad, aunque quedara únicamente en el intento.

Pero realmente la mayor ventaja que presenta este mecanismo es la de compatibilizar aquellos intereses contrapuestos de los que hablábamos: la agilidad y rapidez del trámite de reconocimiento y la posibilidad de garantizar la calidad de los estudios cursados y la formación profesional.

Indudablemente que la acreditación como mecanismo facilitador del reconocimiento de estudios y títulos y, consecuentemente, de la movilidad de estudiantes y egresados, no puede aplicarse a todas las carreras, ni resulta indispensable en todos los casos y además requiere para comenzar a dar sus frutos del tiempo que demande por lo menos una cohorte completa a partir de su aprobación.

Por ello deben examinarse mecanismos de reconocimiento complementarios que favorezcan la aplicación de medidas de fondo, brinden soluciones en el período de transición y puedan, a su vez, servir para otras situaciones particulares.

Todo el análisis ha tenido la pretensión de suministrar una idea general de la problemática que el tema plantea, de las soluciones que se han intentado y de otras soluciones posibles, a fin de que puedan servir a la reflexión y como disparadores de una amplia discusión que pueda concluir en alguna propuesta de acción futura. Sin perjuicio de ello intentaremos como conclusión de este documento plantear una propuesta integral. La misma debería contener básicamente tres partes: i) medidas comunes para favorecer tanto el reconocimiento de estudios parciales como totales; ii) medidas que tiendan al reconocimiento parcial de estudios, iii) medidas que hagan al reconocimiento de títulos o estudios totales.

8.1. Medidas comunes

Dentro de esta categoría se ubican las siguientes:

- Glosario:** Que permita distinguir el significado de los distintos términos usados en la región.

- Información:** Que permita conocer los sistemas universitarios, las instituciones, sus sistemas de enseñanza y evaluación, sus mecanismos de selección de docentes y alumnos, etc..
- Reuniones y encuentros:** Que permitan concientizar sobre la conveniencia de lograr la movilidad de estudiantes y egresados, adoptar políticas y medidas a ese fin e instrumentarlas.
- Facilidades migratorias:** visas de estudio, de trabajo temporario y otras variantes que faciliten la movilidad.
- Mecanismos de Acreditación:** Que permitan contar con certificaciones de calidad.

8.2. Medidas tendientes a facilitar el reconocimiento de estudios

- Flexibilización curricular**
- Compatibilización de sistemas** (duración de carreras, denominación de títulos, etc.)
- Transferencia de créditos** (para aplicar en la región, pero pensando también en Europa y Estados Unidos)
- Reconocimiento automático de tramos que no incidan en el total de la carrera.**
- Certificado normatizado de estudios cursados.**
- Acuerdos entre universidades o redes.**

8.3. Medidas tendientes a facilitar el reconocimiento de títulos

- Complemento de títulos**
- Reconocimiento para realizar actividades académicas o de investigación: Automático**
- Reconocimiento para continuar estudios de posgrado: Automático**
- Reconocimiento para el ejercicio de carreras no reguladas: Automático.**
- Reconocimiento para el ejercicio de carreras reguladas:** Para este supuesto, el más complejo porque compromete al interés público, se sugieren los siguientes pasos:
 - o Adoptar mecanismos nacionales de acreditación.
 - o Adoptar un modelo de complemento de diploma.
 - o A los fines de definir un régimen complementario que responda a las características expresadas tal vez convenga distinguir tres situaciones diferentes: a) el profesional que pretende que su título tenga validez automática en toda la región en forma permanente, b) el profesional que solo pretende el reconocimiento en un país de la región, pero también en forma permanente y c) el profesional que requiere la habilitación para un trabajo concreto. En el primer caso se justifica una mayor exigencia en el control de su formación y una participación regional en el proceso de reconocimiento por los alcances jurisdiccionales y temporarios del mismo; en el segundo caso, al existir una limitación territorial, corresponde únicamente al país receptor aplicar los mecanismos de control y en el tercer caso, cuando sólo se pretende un ejercicio profesional limitado y temporario, no se justificaría someter al interesado, por ejemplo a una prueba de conocimientos, de por sí más o menos compleja, fundamentalmente teniendo en cuenta que existiría un contratante nacional responsable de la actividad del profesional. Teniendo en cuenta esas distintas alternativas y los diferentes sistemas descriptos podrían adoptarse las siguientes soluciones complementarias, diferentes para cada una de esas hipótesis, combinando distintos sistemas.
- Reconocimiento regional y definitivo:** Esta sería la alternativa más ambiciosa ya que importaría un acuerdo entre varios países de la región sobre un mecanismo por el cual se logre un reconocimiento que

tenga efecto en todos los estados adherentes al mismo³³ Para esta hipótesis podría aplicarse un mecanismo que convine experiencia profesional con prueba de aptitud conforme a las siguientes particularidades³⁴:

Experiencia profesional: El profesional debe acreditar: a)- su título; b)- un ejercicio profesional efectivo en su país de origen de por lo menos cinco años y c)- no haber tenido durante ese periodo ningún tipo de sanciones o condenas motivadas en ese ejercicio.

Prueba de aptitud: Someterse a una prueba de conjunto que debería ajustarse al siguiente mecanismo:

- o Se recibiría dos veces por año, en la medida que existan interesados.
 - o Sería común para los egresados de todos los países de la región.
 - o Sería receptada por un Tribunal compuesto por docentes universitarios de la carrera de que se trata, propuesto por cada uno de los países adheridos al mecanismo
 - o No se trataría de un examen general de la carrera. Se trataría de una entrevista que le permita al Tribunal comprobar la formación profesional general del interesado. La entrevista estaría destinada a comprobar únicamente los conocimientos profesionales del solicitante, procurando apreciar su aptitud para el ejercicio profesional. Es decir, se debe exigir un nivel de respuestas que se obtendría de la generalidad de los profesionales del área.
 - o Aprobada la prueba de conjunto a criterio del Tribunal, se emitiría una certificación de calidad, reconocida por los países que adhieran al sistema.
- Reconocimiento nacional y definitivo:** En este caso el reconocimiento solo tendría validez en un país de la región. Esta limitación justifica una mayor amplitud de las alternativas, en la medida que el país receptor pueda optar en cada caso y en atención a la profesión de que se trate, a los antecedentes del profesional solicitante y especialmente del prestigio de la institución otorgante del título, el mecanismo a aplicar dentro de la gama de alternativas analizadas. Podrían aplicarse en esta hipótesis a las siguientes alternativas
- o Una primera alternativa sería la de aplicar el sistema de la “razonable equivalencia”. El país receptor debería acordar el reconocimiento oficial, sin más requisitos, si el plan de estudio conforme al cual el profesional cursara su carrera guardara con un plan con reconocimiento oficial del estado de acogida “una razonable equivalencia”, entendiéndose que ella existe cuando aquel contemple los aspectos fundamentales de este.
 - o Una segunda alternativa sería la de otorgar el reconocimiento cuando, a pesar de que no exista “razonable equivalencia”, el profesional se someta a una prueba de conocimientos, limitada exclusivamente los puntos más fundamentales en los que difieren los planes de estudio.

Una tercera alternativa, sería la de exigir una experiencia profesional previa y un período de ejercicio controlado.

En la hipótesis que venimos analizando la elección del mecanismo de reconocimiento entre las tres alternativas propuestas debería quedar a elección del país de acogida toda vez que los efectos del reconocimiento y, eventualmente, los riesgos que podría originar un profesional mal formado, se producirían sólo dentro de sus fronteras. Por esa misma razón el Estado que debe efectuar el reconocimiento podría aplicar otros mecanismos menos exigentes, por ejemplo teniendo en cuenta los antecedentes del solicitante otorgarle sin más el reconocimiento.

El efecto del reconocimiento sería similar al expuesto para el procedimiento principal, pero circunscripto al país que lo otorga.

³³ Es indudable que un acuerdo de este tipo no es fácil, pero si se piensa en la cantidad de acuerdos bilaterales que existen entre los países de Latinoamérica previendo mecanismos de reconocimiento que complicados y sin aplicación práctica, la idea no resulta de difícil concreción

³⁴ Un sistema similar al que proponemos lo instrumenta la Ley Chilena N° 19.074 para nacionales que hubieran salido del país por motivos de fuerza mayor.

- ❑ **Reconocimiento temporario para trabajo determinado:** Este mecanismo estaría destinado a otorgar un reconocimiento oficial del título por un período determinado y a los fines de realizar un ejercicio profesional acotado. Funcionaría frente a dos situaciones distintas: (i) para el ejercicio profesional que requiera la realización de un curso de pos grado y (ii) para realizar trabajos expresamente convenidos por un nacional del país de acogida.

Ejercicio profesional requerido por un curso de posgrado: Es frecuente, especialmente en carreras de posgrado en el área de las ciencias de la salud, que ese curso requiera de una determinada practica profesional que sin duda implica un ejercicio profesional que, de no estar autorizado, podría generar responsabilidades al profesional. En esos casos se debería otorgar un reconocimiento del título **a los fines de un ejercicio profesional limitado exclusivamente a aquellas actividades que demande el curso, por el tiempo que dure y controlado por los responsables del mismo.** Dadas esas garantías –limitación de competencias, limitación temporaria y ejercicio controlado- el reconocimiento podría otorgarse sin más exigencias.

Ejercicio profesional temporario de trabajos convenidos: La otra situación es la de aquel profesional que es contratado para realizar un trabajo determinado y limitado en el tiempo. En estos casos parece inconveniente someter al profesional a controles muy estrictos y engorrosos ya que podría demandar más tiempo el trámite de reconocimiento que la ejecución del trabajo, lo que obliga en esos casos a que se incurra en “fraude a la ley”, haciendo aparecer a un profesional nacional como responsable del trabajo. Siendo esta una situación que se esta dando cada vez con mayor frecuencia a partir de la globalización, parece conveniente asumirla y dotarla de una regulación que permita controlarla. Debe tenerse en cuenta que el riesgo esta reducido por tratarse de un ejercicio limitado de la profesión y por la responsabilidad que asume el contratante, a quien le interesará realizar el contrato con un profesional eficiente. Estimamos que el mecanismo podría funcionar bajo las siguientes pautas:

- o Se debería acompañar la siguiente documentación: a)- diploma y certificado de estudios; b)- contrato de trabajo o de prestación de servicio; c)- documento de identidad personal y d)- certificado de registro profesional en el país de origen que se detalle situación matricular, ausencia de causas o sanciones éticas; competencias profesionales y experiencia profesional.
- o Sobre la base de la documentación presentada la autoridad de aplicación otorgaría un reconocimiento oficial del título con validez por el tiempo que demande la obra o trabajo contratado, el que no podrá exceder de equis tiempo (por ejemplo de dos años, prorrogables por igual período).
- o Otorgado el reconocimiento debería cumplirse con las exigencias de la legislación local para el ejercicio de la profesión, dejándose en todos los casos constancias de la limitación de la habilitación profesional.
- o El profesional así habilitado podría ejercer la profesión con referencia a los términos de la contratación, por el tiempo acordado o menos si la obra se concluye antes, dentro de las competencias de su propio título que coincidan con las del país receptor.

