

CERTIFICACION DE TÍTULOS DE PREGRADO Y HABILITACION PROFESIONAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Sylvie Didou Aupetit¹

Oscar Espinoza Díaz²

Luis Eduardo González Fiegehen³

Altagracia López Ferreiras⁴

Carmen Quintana de Horak⁵

Ernesto Villanueva⁶

Xiomara Zarur Miranda⁷

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente capítulo es revisar la situación que se da en América Latina en relación a la certificación de títulos habilitantes para el desempeño profesional en el contexto de las nuevas tendencias del diseño curricular basado en competencias. El tema de las competencias se vincula estrechamente a la definición de perfiles profesionales y, consecuentemente, al desempeño profesional de los egresados de la educación superior, incluyendo la posibilidad de reconocimiento para la continuación de estudios o para el ejercicio transfronterizo de las profesiones.

En esta materia, en el ámbito internacional destaca el trabajo de algunas asociaciones de profesionales, tales como la Sociedad Neozelandesa de Contadores que ha entregado pautas para la práctica y la capacitación aprobadas⁸; y el Instituto Australiano de Ingenieros que ha elaborado normas para el ejercicio profesional.

¹ Investigadora del Centro de Investigación y Estudios Avanzados, Departamento de Investigaciones Educativas, México. Titular de la Cátedra UNESCO sobre Aseguramiento de Calidad y Proveedores Emergentes de Educación Superior en América Latina. Autora del caso de México

² Investigador del Proyecto Anillo de la Universidad Diego Portales e Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Autor de la introducción y del caso de Chile.

³ Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) e Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Autor de la Introducción y del caso de Chile.

⁴ Directora del Centro de Innovación en Educación Superior (CINNES) del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), República Dominicana. Autora del caso de República Dominicana.

⁵ Ex Presidenta de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior de la República del Paraguay Autora del caso de Paraguay.

⁶ Presidente de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina (CONEAU). Autor del caso de Argentino en colaboración con Claudia Bogosianna.

⁷ Coordinadora Académica y de Investigaciones de la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-. Consultora IESALC/UNESCO. Autora del caso de Colombia.

⁸ New Zealand Society of Accountants. Admissions policy: Guidelines for practical experience, mentors and approved training organisations. Wellington: New Zealand Society of Accountants, 1995.

Estas normas proporcionan una base para aceptar la postulación de membresía, el diseño de programas de pre y postgrado, la definición de competencias para la industria y la articulación entre los ingenieros y técnicos relacionados con la ingeniería⁹. La Asociación de Contadores de Hong Kong también se mueve hacia un enfoque basado en las competencias para determinar el acceso a la profesión en diferentes niveles¹⁰. Por otra parte, algunas profesiones están abordando la cuestión de si la educación profesional continua debería ser voluntaria u obligatoria¹¹. Mientras tanto, profesiones como derecho, contabilidad, arquitectura e ingeniería, están adoptando programas de actualización de las competencias de profesionales experimentados.

Una preparación profesional inicial de calidad debería considerar a lo menos tres aspectos: la acreditación, certificación y, autorización¹². La acreditación es una forma de garantizar la calidad de los programas e instituciones; la certificación acredita que un individuo ha cumplido con ciertos niveles de exigencias; y la autorización es el proceso por el cual a los profesionales se les otorga el permiso para ejercer. Las tres varían en forma considerable, de país en país y de profesión en profesión. Sin embargo, cada vez más existe la opinión, especialmente al interior de las organizaciones profesionales, de apoyar la idea de una mayor convergencia hacia las normas y los procedimientos internacionales¹³. Por otra parte, el análisis de las diversas formas de internacionalización de la educación superior puede hacerse considerando los cuatro modelos de la prestación de servicios educativos establecidos por el Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS)¹⁴. Esto es: educación transfronteriza a distancia, los estudios en el extranjero, los enclaves internacionales, y el intercambio temporal de docentes.

⁹ IEA. National competency standards for professional engineers (stages 1 and 2). Barton, ACT: The Institute of Engineers of Australia, 1993.

¹⁰ Hong Kong Society of Accountants. New professional accreditation system. Hong Kong: Hong Kong Society of Accountants, 1997.

¹¹ Mallea, J. R. Internationalisation of higher education and the professions. In International trade in professional services: Advancing liberalisation through regulatory reform. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997.

¹² Mallea, J. R. Op. Cit., 1997.

¹³ Lenn, M. P. y Campos, L. (Eds). Globalization of the professions and the quality imperative: Professional accreditation, certification, and licensure. Madison, WI: Magna Publications, 1997.

¹⁴ Ver, por ejemplo: Knight, J. Trade in higher Education Services The Observatory, on Borderless Higher Education Report, marzo de 2002, Cuadro 1 página 5; Daniel, J. Unesco, Conference on Globalization and Higher Education Implications for North – South Dialog Oslo, mayo de 2003; Larsen, K., Martin, J. y Morris, R. Trade in educational Services: Trends and Emerging Issues. OECD Working paper may de 2002; Hopper, R. Constructing Knowledge Societies New Challenges for Tertiary Education World Bank Report 2002.

Algunos autores¹⁵ enfatizan la necesidad de formar profesionales altamente calificados que provengan de diversas culturas y que se integren a equipos de trabajo interdisciplinarios¹⁶. Asimismo, se resalta la importancia que tienen las competencias interculturales, lingüísticas, comunicativas, cooperativas y colaborativas para los futuros egresados¹⁷. En esta misma línea, llama la atención el efecto que están teniendo algunas iniciativas internacionales orientadas a integrar la educación y la capacitación en programas con créditos acumulativos conducentes a la entrega de un diploma o grado. El Registro de Aprendizaje de la Autoridad Nacional de Calificaciones de Nueva Zelandia (NZQA) es un buen ejemplo¹⁸. En Europa, cabe destacar el trabajo que ha venido desarrollando el Instituto Tavistock de Londres para la convalidación de habilidades y competencias que se hayan aprendido como parte de la experiencia laboral y de los programas de capacitación en las empresas. El objetivo de largo plazo dice relación con que cada ciudadano europeo tenga una tarjeta electrónica con sus habilidades personales que confirme las competencias que posea un individuo¹⁹.

Complementariamente, en la formación de profesionales se hace cada vez más presente el fenómeno de la globalización, el que en su concepción, no es algo nuevo en la historia. Las experiencias de los grandes imperios y de organizaciones como la Iglesia Católica son prueba fehaciente de ello. Sin embargo, en la actualidad se da en dimensiones diferentes y en un espectro más amplio, por cuanto abarca a todo el planeta y afecta a la humanidad en su conjunto y, además, se da en un ámbito más complejo que incluye desde las grandes concepciones políticas y culturales hasta los ambientes más domésticos y cotidianos permeados por los medios de comunicación masiva. Se suma a todo este proceso la diversificación de los canales de comunicación, el surgimiento del texto integral o hipertexto y, sobre todo, la incorporación de la imagen como un elemento relevante.

Junto a ello se ha producido un cambio cultural que está dado por la modernidad, que se presenta como una reacción lógica frente a la tecnologización exagerada y como un resguardo de las condiciones de autonomía de cada ser humano

¹⁵ Mallea, J. Comercio Internacional de servicios educacionales y profesionales: Efectos en la educación superior. En Espinoza, O & González, L.E (Eds.), El impacto de la globalización en la educación superior (pp.87-118). Santiago, Mineduc, 1998.

¹⁶ Thurow, L. Head to head: The coming economic battle among Japan, Europe and America. New York: William Morrow, 1992.

¹⁷ Reich, R. B. The work on nations: Preparing ourselves for 21st-century capitalism. New York: Vintage Books, 1992.

¹⁸ New Zealand Qualification Authority. New Zealand Qualifications. En <http://www.nzqa.govt.nz/qualifications/index.html>, 2008

¹⁹ Cullen, J. "Professional mobility in the European Union". Presentation at the conference on Trade Agreements, Higher Education and the Globalization of the Professions. Montreal, 9 May, 1997

independiente. La globalización está asociada al proceso de modernización generando una nueva concepción del espacio y del tiempo que ha transformado totalmente las relaciones de trabajo, los perfiles profesionales y, por ende, el quehacer académico²⁰.

II. LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL RÉGIMEN DE CERTIFICACIÓN Y HABILITACIÓN

Los acuerdos de libre comercio en materia de servicios en América Latina se han visto limitados por la carencia de una adecuada certificación de los títulos habilitantes, más allá del reconocimiento formal que entregan las entidades de educación superior a sus egresados. Esta limitación se ha hecho presente en las negociaciones que se ha dado en los convenios de intercambio comercial, debido a la poca claridad que existe para identificar los requerimientos y las calificaciones mínimas que deben tener los egresados para un desempeño profesional adecuado. Más aun, cuando títulos de denominación similar en diferentes países responden a calificaciones que no son comparables. Como consecuencia de ello resulta difícil el reconocimiento de credenciales y/o calificaciones obtenidas en otro país, o las excesivas demandas adicionales que hacen para reconocer los títulos.²¹

Desde otra perspectiva, la internacionalización del comercio de servicios se ha visto acelerado por organizaciones multilaterales como la Unión Europea (UE), el Consejo Económico Asia-Pacífico (APEC) y el Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS). A su vez, éstas se han visto acompañadas de un creciente número de acuerdos bilaterales y regionales, en la cual se destacan cada vez más el comercio de servicios en general y el comercio de servicios educacionales y profesionales en particular.²² Los temas más importantes que surgen en la prosecución de un comercio internacional en servicios profesionales, se pueden agrupar en grandes categorías superpuestas, a saber: reforma reguladora, preparación profesional y práctica profesional.

²⁰ Espinoza, O. y González, L.E. Comercio Internacional de servicios educacionales y profesionales: Efectos en la educación superior. Santiago, Mineduc, 1998.

²¹ Lemaitre, M. J. y Atria, J. T. Antecedentes para la legibilidad de títulos en países latinoamericanos, Caracas, CINDA-IESALC/UNESCO, 2005.

²² Mallea, J. Comercio Internacional de servicios educacionales y profesionales: Efectos en la educación superior. En Espinoza, O & González, L.E (Eds.), El impacto de la globalización en la educación superior (pp.87-118). Santiago, Mineduc, 1998.

Desde enero de 1995 la Organización Mundial del Comercio a través del acuerdo denominado “General Agreement of Trade and Services (GATS)”²³ estableció por primera vez un convenio multilateral que abarcó el sector servicios incluyendo la formación de profesionales y el intercambio basado en cuatro criterios independientes: La educación, o proceso formativo; la examinación en que se explicitan las exigencias para certificar los requisitos; la experiencia que garantiza la practica profesional previa; y la ética. En el caso de la Región de América Latina y El Caribe, la educación y la examinación son realizadas por lo general por una misma institución lo que desvirtúa, en cierto modo, el proceso de habilitación profesional. Asimismo, la Organización Mundial de Comercio creó un Grupo de Trabajo de Servicios Profesionales (WPPS)²⁴ y, posteriormente, la OECD organizó una serie de importantes jornadas de trabajo sobre la liberalización de los servicios profesionales²⁵.

Un buen ejemplo relacionado con la certificación nacional e internacional de los títulos habilitantes sobre la base de competencias de desempeño profesional, son las establecidas en los tratados de libre comercio en países desarrollados. Uno de los mayores logros se han obtenido con la profesión de contador para la cual se han generado requisitos de idoneidad, procedimientos, normas técnicas, y pautas para el reconocimiento²⁶. Otras tres profesiones más comprometidas con el comercio de servicios en el extranjero, son Arquitectura, Ingeniería y Derecho.

La profesión de arquitecto fue en gran medida responsable de los servicios profesionales que se incluyeron en las discusiones sostenidas en el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y EEUU (1988). Esto originó un anexo que proponía que en las profesiones relacionadas con la arquitectura de ambos países se establecieran normas similares para la acreditación, prácticas, exámenes y ética profesional. Un año después de este tratado se establecieron las normas mutuamente acordadas²⁷. Por su parte, el Sindicato Internacional de Arquitectos (Union Architecture

²³ Ascher, B. Is quality assurance in education consistent with international trade agreements? In International trade in professional services: Advancing liberalisation through regulatory reform. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997.

²⁴ Trollet, C. Recent developments in the WTO on professional services. In International trade in professional services: Advancing liberalisation through regulatory reform. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997.

²⁵ OECD. International trade in professional services: Advancing liberalisation through regulatory reform. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997a.

²⁶ Mallea, J. Comercio Internacional de servicios educacionales y profesionales: Efectos en la educación superior. En Espinoza, O & González, L.E (Eds.), El impacto de la globalización en la educación superior (pp.87-118). Santiago, Mineduc, 1998.

²⁷ Association of Accrediting Agencies of Canada, AAAC. Trilateral initiatives of Canadian professions, current status: May 1997. Ottawa: Association of Accrediting Agencies of Canada, 1997.

International, UAI) elaboró las pautas la Educación de la Arquitectura²⁸ y en 1996, generó un Convenio sobre normas internacionales para la práctica profesional titulado “Propuestas para el Profesionalismo en la Práctica de la Arquitectura” el cual orientó los procesos de acreditación/registro/autorización y certificación. Con ese fin se elaboraron pautas más detalladas compatibilizando la soberanía nacional y armonizando las normas vigentes con normas internacionales, de modo de “facilitar la transferibilidad de experiencia profesional mediante principios igualitarios y transparentes de equivalencia y reciprocidad”²⁹.

La ingeniería es otra profesión bastante internacionalizada. La Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros (UPADI), en 1995 a través de su Comité para la Educación de la Ingeniería propuso que los países facilitaran la movilidad de los ingenieros en base a: normas de capacitación formativa y profesional, y al mutuo reconocimiento de grados. También propuso que en los países que no tenían programas de evaluación y de acreditación, los miembros deberían fomentar su elaboración en conjunto con los diferentes organismos e instituciones académicas vinculadas a la ingeniería. Además, planteó que para el desarrollo profesional continuado debería fundamentarse en sólidos programas de educación continua³⁰.

El caso de los abogados se puede ejemplificar por el procedimiento adoptado por el Estado de Nueva York en 1974, la cual estipulaba que un miembro colegiado podía ejercer siempre que: (a) estuviera acreditado por una entidad profesional debidamente constituida y que tuviera reglamentaciones y una disciplina eficaz; b) durante a lo menos cinco de los siete años inmediatamente anteriores a su postulación, hubiera sido un miembro acreditado de dicha profesión legal y que hubiera ejercido realmente la práctica del derecho en su país de origen o en otro; (c) poseyera el carácter moral y el requisito de aptitud general para un miembro del colegio de abogados de este Estado; (d) tuviera a lo menos veintiséis años de edad; (e) deseara ejercer como asesor legal y mantuviera una oficina en el Estado de Nueva York con ese propósito³¹. Sobre la base de esta experiencia la Asociación de Abogados Estadounidenses lo planteó como un modelo viable³².

²⁸ OECD. Replies by OECD member countries to the questionnaires for the workshop. Working Document. Third workshop on professional services. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997b.

²⁹ UAI. Proposed 1997-1999 Professional Practice Program. As approved by the 86th session of the International Union of Architects Council Meeting at Chandigarh, India, 1997, p.1.

³⁰ Unión Panamericana de Ingeniería, UPADI. III Pan American Seminar “Evaluation and accreditation of engineering studies”. In World Federation of Engineering Organizations (WFEO) Committee on Education and Training Journal Ideas. N°3, January 1996, p.4.

³¹ Sohn, L. B. Model rule for the licensing of legal consultants. The International Lawyer, 1994, pp. 336-351.

³² OECD. Replies by OECD member countries to the questionnaires for the workshop. Working Document. Third workshop on professional services. Paris: Organisation for Economic Co-operation and

En el caso europeo, en 1998, al cumplirse los ochocientos años de la Universidad de París (Francia), los Ministros Representantes de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, suscribieron una declaración conjunta para la armonización del diseño del sistema de educación superior europeo, conocida como la **Declaración de La Sorbona** en la cual se optó por promover la convergencia entre los sistemas nacionales de educación superior y, por ende, el reconocimiento de títulos entre países.

En junio de 1999, los Ministros de Educación de veintinueve países firmaban la **Declaración de Bolonia**³³ donde se estableció el acuerdo de adoptar un sistema de grados académicos de fácil comparación y equivalencia. La **Declaración de Bolonia** constituye el hito que establece el marco de acción, para los países de la Unión Europea en el tema de la definición de perfiles, de la formación basada en competencias, de reconocimiento de estudios, que permitan la cooperación entre las instituciones de los estados miembros, particularmente sobre la base de un sistema de movilidad e intercambio de profesores, estudiantes y gestores. Se pretende que este acuerdo esté en plena vigencia el año 2010. Del mismo modo, se consensuó dar seguimiento a este acuerdo mediante una reunión bienal de ministros de educación.

Posteriormente, el Consejo Europeo enfatizó que los recursos humanos son "el principal activo de la Unión" y que la inversión en educación y formación "es un factor clave de la competitividad, el crecimiento sostenible y el empleo de la Unión" y, por ende, una condición previa para el logro de los objetivos económicos, sociales y medioambientales fijados en la *Estrategia de Lisboa*.³⁴

Luego, en el año 2001 en la reunión de ministros de educación realizada en Praga se ratifica la idea de adoptar un sistema de titulaciones universitarias comparable y comprensible en toda Europa. En el bienio siguiente en Berlín se acordó, entre otros aspectos: fortalecer la propuesta de los dos ciclos para la educación superior de pre grado, reconocer los estudios, establecer cualificaciones comparables, incorporar el diploma suplementario que explicita las competencias alcanzadas por cada individuo, y promover los estudios en el exterior para fortalecer la identidad, ciudadanía y empleabilidad al interior de la comunidad europea.³⁵ A lo anterior se suma lo planteado en la reunión de ministros de Bergen el año 2005 que incorpora la participación de las organizaciones empresariales y donde se plantea el requerimiento de elaborar marcos nacionales de cualificaciones, fomentar el desarrollo de habilidades transferibles mirando las necesidades del mercado laboral,

Development, 1997b.

³³ European Ministers of Education. Joint declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999. En <http://www.crue.org/decbolognaingles.htm>

³⁴ Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Lisboa 23 y 24 de Marzo de 2000. En http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

³⁵ European Ministers of Education. "Realising the European Higher Education Area". Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003. En http://www.uibk.ac.at/fakten/leitung/lehre/bologna/downloads/berlin_communique.pdf

y propiciar el aprendizaje flexible hacia la educación superior, incluyendo el reconocimiento de aprendizajes anteriores.³⁶

Finalmente, en la reunión de ministros de Londres en el año 2007 se definieron los tres ciclos de enseñanza en el nivel superior (grado, master y doctorado) que fueran reconocibles y homologables.³⁷

En el marco de los acuerdos del espacio europeo de educación superior se ha avanzado en la certificación de títulos y en el diseño de un sistema de cualificaciones que permite el reconocimiento de las competencias de desempleo profesional. Por ejemplo, en el caso de Inglaterra el sistema de cualificaciones, ya sea implícita o explícitamente, se articula con los distintos tipos de educación de modo que todos los aprendizajes sean valorados, reconocidos y estandarizados por las personas, la sociedad y la economía. Las personas usan el sistema de cualificaciones para tomar decisiones acerca de su formación incluyendo el nivel terciario. Sin duda, este sistema facilita la trayectoria educativa de los individuos dependiendo de los diversos incentivos que se entreguen.³⁸

En el caso español se ha desarrollado un “Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional” que está constituido por el conjunto de instrumentos y acciones destinadas a fortalecer la integración de las diversas opciones de formación profesional y para dar cuenta de la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de modo de promover el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo.

Dicho sistema tiene entre sus funciones centrales las de promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, evaluar y acreditar las competencias profesionales. Para el cumplimiento de estas funciones se ha contemplado el trabajo mancomunado con empresas con las administraciones públicas, cámaras de Comercio, universidades y otras entidades de formación. Asimismo, se han establecido un conjunto de acciones e instrumentos entre los cuales se destacan los procedimientos de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las certificaciones profesionales; la información y orientación sobre

³⁶ Carimán, B. Boletín MECESUP. En <http://www.mecesup.cl>, 2008

³⁷ Antequera, G. Aportaciones del Comunicado de Londres en el Proceso de Bolonia. En Revista Observar 1, 2007, pp.133-140.

³⁸ Behringer, F. y Coles, M. The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning: Towards an Understanding of the Mechanisms that Link Qualifications and Lifelong Learning. OECD Education Working Papers, No. 3, Paris, 2003; OECD. Qualification Systems. Bridges to lifelong learning. OECD: Paris, 2007.

formación profesional y empleo y la evaluación y perfeccionamiento de la calidad del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional³⁹.

En otra latitud, se destaca el caso de Nueva Zelanda donde se han hecho enormes avances en materia de certificación para todos los niveles del sistema educativo. Para estos efectos, se ha establecido la New Zealand Qualification Authority (NZQA) que tiene las atribuciones para certificar los títulos. Dada esta potestad, la NZQA ha delegado las atribuciones para reconocer los títulos de técnico a la entidad denominada *Institutes of Technology and Polytechnics of New Zealand* (“Institutos Tecnológicos y Politécnicos de Nueva Zelanda”, y al *Polytechnic Programmes Committee* (“Comité de Carreras Politécnicas”). De modo similar, la NZQA ha transferido a la *Association of Colleges of Education en Nueva Zelanda* (“Asociación de Institutos de Formación Docente de Nueva Zelanda”, ACENZ) (www.acenz.ac.nz) y al *Colleges of Education Accreditation Committee (CEAC)* la autoridad de aprobar y acreditar carreras cortas en educación, previo al nivel de licenciatura, ofrecidos por los institutos de formación docente.⁴⁰

Para desarrollar su labor, la NZQA cuenta con una estructura de certificaciones, denominado National Qualifications Framework (NQF)⁴¹ que provee información oficial sobre las competencias y sus estándares de desempeño, por una parte, y sobre las habilidades, destrezas y conocimientos asociadas a la educación secundaria, por otra.

Los principios que guían al NQF⁴² se basan en tres grandes áreas: estructura, aprendizaje y evaluación, y certificación.

- La estructura del NQF establece los parámetros para el reconocimiento de competencias a nivel nacional. El reconocimiento se lleva a cabo sobre la base de los requerimientos de los usuarios, de los proveedores y de los intereses del Estado.

³⁹ MEPSYD. Formación Profesional. En <http://www.mepsyd.es/educacion/formacion-profesional.html>, 2008

⁴⁰ New Zealand National Qualification Authority. The New Zealand National Qualifications Framework. En <http://www.nzqa.govt.nz/framework/about.html>, 2005

⁴¹ El NQF fue diseñado para lograr una gama de objetivos interrelacionados que fueron propuestos por su presidente Neil Waters en un documento titulado *The Vision for the National Qualifications Framework*, July 1996, pp.2-4.

⁴² Los requerimientos para la certificación pueden ser definidos a partir de un conjunto de estándares o mediante un proveedor de servicios educacionales. Para mayor información ver <http://www.nzqa.govt.nz/about/glossary/e-mi/o-r.html#q>

- El aprendizaje y la evaluación de resultados se construye sobre la base de unidades de aprendizaje definidas en términos de resultados focalizados en conocimientos y competencias generales y específicas. Estas se orientan a los requerimientos de los aprendices de modo de satisfacer sus demandas de capacitación y educación continua. Para ello se confeccionó un catálogo estandarizado por sectores económicos y disciplinas.
- La certificación, por otra parte, da cuenta de las competencias adquiridas ya sea por la vía de la educación formal o no formal.

El NQF define un marco de certificaciones único que permite reconocer los logros educacionales en un amplio rango de competencias tanto académicas como prácticas. Junto con ello, permite fortalecer la capacitación, incorporando estándares cada vez más exigentes de evaluación y promoviendo la formación centrada en el aprendizaje. Además, contempla una nomenclatura única para las certificaciones que permite la acumulación de créditos y la formación continua de las personas. Para ello, se creó el Registro de Aprendizaje (Record of Learning) que a mediados de la presente década tenía más de 1 millón de registros.⁴³

En otro plano, resulta relevante destacar que a partir de los años 90 a nivel internacional el medio preferido para resolver asuntos de equivalencia y reciprocidad profesional ha sido el acuerdo de reconocimiento mutuo (MRA), el cual varía en escala y alcance y se puede celebrar entre entidades profesionales, naciones y agrupaciones regionales. Por ejemplo, en esta materia se pueden citar el Convenio de Washington, que reconoce la equivalencia de los mecanismos de acreditación en ingeniería y que incluye entre los países firmantes a Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos⁴⁴. Por otra parte, el Consejo Estadounidense para el Ejercicio de la Ingeniería Internacional (USCIEP) firmó el MRA sobre ingeniería entre Canadá, EE.UU y México bajo el amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De igual manera, existen acuerdos entre las asociaciones profesionales de arquitectos, contadores, agrónomos, odontólogos por citar algunas de ellas. En otra región del orbe, a través del Acuerdo Transtasmanio (TTA) que incluye Nueva Zelanda y Australia se han establecido convenios similares. Del mismo modo, la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que incluye a naciones como Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y

⁴³ New Zealand National Qualification Authority, 2005. Op. Cit.

⁴⁴ Adams, J.Q. The globalization of engineering licensure. En Lenn, M.P. y Campos, L. (Eds.). Globalization of the professions and the quality imperative: Professional accreditation, certification, and licensure. Madison, WI.: Magna Publications, 1997.

Vietnam han avanzado en acuerdos de reconocimiento mutuo laterales o multilaterales.

En el marco de la certificación y el reconocimiento transfronterizo de los títulos profesionales⁴⁵ surge la discusión entre dos posiciones contrapuestas. Por una parte, la inclusión de la educación como mercancía y a los estudiantes como ‘clientes y/o consumidores y, por otra, como parte del bien público y, consecuentemente, como algo que debía ser financiado y organizado por los gobiernos. Independiente de dichas posiciones es un hecho que la educación es un componente más de los acuerdos comerciales de cooperación y, particularmente, del GATS. Cabe mencionar que bajo estos acuerdos existe el riesgo de que dichos servicios sean considerados como recursos comercializados por instituciones privadas y “consumidos” por los individuos para su propio beneficio personal⁴⁶.

En relación con los acuerdos comerciales, un aspecto que no puede ser ignorado dice relación con lo que usualmente contienen los textos de éstos, así como sus implicaciones para la educación. El Tratado de Libre Comercio y el Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la OMC, no sólo consignan artículos concretos que tienen que ver con la educación sino que éstos requieren, una vez suscritos, cambios sustanciales en el marco legal de los países firmantes (especialmente en el caso de aquellos que poseen sistemas educativos que no han estado sujetos tanto a la lógica de la comercialización como del control privado). Con frecuencia, se establece que las compras gubernamentales -incluyendo las que están vinculadas con el sector educación- deben estar sujetas a licitación internacional. Ello obliga a los países a sustituir su marco legal -pensado desde la educación como una función pública y de Estado-, por otro orientado a dar facilidades a la inversión y a la actividad educativa privada. De ese modo, se vuelve

⁴⁵ El reconocimiento de títulos y la revalidación de estudios cursados en el extranjero se pueden dar a través de distintas vías: a) *Reconocimiento*, que es el acto de certificar los estudios realizados en el extranjero que tienen exigencias similares, aunque no necesariamente correspondan a un título otorgado en el país. El reconocimiento solo implica autenticar los estudios realizados y no habilita necesariamente para el ejercicio laboral; b) *Convalidación*, que corresponde al reconocimiento parcial de estudios en el extranjero; y c) *Revalidación*, es la Certificación de equivalencia de un título profesional obtenido en el extranjero por el respectivo título otorgado por una institución de educación superior del país (González L. E. Los nuevos Proveedores Externos de Educación Superior en Chile Cracacas, IESALC- UNESCO 2003; Ayarza H. González L. E. (Editores) Reconocimiento y Convalidación de Estudios Superiores y Títulos profesionales en América Latina y El Caribe. Santiago CINDA 1998)

⁴⁶ Robertson, S., X. Bonal y R. Dale (2002). “GATS and the education service industry: the politics of scale and global re-territorialization”, *Comparative Education Review* 46 (4), pp. 472-97; O. Espinoza (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: Una visión crítica. En *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*, Vol. XXXIV, Número 135, Julio-Septiembre, pp. 41-60, Ciudad de México, México; Ginsburg, M., O. Espinoza, S. Popa y M. Terrano (2003). “Privatisation, Domestic Marketisation, and International Commercialisation of Higher Education: Vulnerabilities and Opportunities for Chile and Romania within the Framework of WTO/GATS”, *Globalisation, Societies and Education*, 1 (3), 413-445.

necesario considerar al menos cinco aspectos: a) incluir a la educación como un campo específico de inversión; b) cambiar las disposiciones que regulan el ejercicio privado en la educación; c) modificar las normas o reglamentaciones que de alguna manera limiten la participación de particulares en el establecimiento de servicios educativos y las que impiden el libre paso de servicios educativos a través de las fronteras; d) crear procedimientos efectivos y expeditos para reconocer la formación y el ejercicio profesional de aquellas personas originarias de los países firmantes; y, e) iniciar los trabajos para crear evaluaciones únicas y homogéneas para el ejercicio profesional entre los países que suscriben el acuerdo.⁴⁷ Es común constatar que estos tratados comerciales incluyan algún pronunciamiento sobre el debido respeto que el acuerdo guarda a la función pública educativa del Estado pero, por lo general no pasan de ser meras declaraciones de intenciones⁴⁸

Estructura del capítulo y presentación de los casos

En este capítulo se presentan seis casos sobre el estado del arte referidos a la certificación de títulos habilitantes para el desempeño profesional en Argentina, Chile, Colombia, México, Paraguay, y República Dominicana. En cada uno de estos casos el análisis se ha organizado en función a los siguientes temas: estructura del sistema de educación superior del país, grados y títulos que se otorgan, y, finalmente, conclusiones, implicancias y recomendaciones. Cada uno de los casos fue elaborado por reconocidos especialistas de los respectivos países.

En el caso argentino el sistema de educación superior comprende carreras universitarias y no universitarias entre las cuales una proporción significativa corresponde a la formación de docentes.

Los títulos no universitarios de la educación técnico profesional superior serán validados a partir del año 2009 por el Ministerio de Educación, al igual que los de formación docente. Estos últimos requerirán la inscripción previa en el Instituto

⁴⁷ Usualmente, mientras los países en desarrollo que suscriben algún tipo de acuerdo comercial (Llámesese TLC, GATS u otro) se ven obligados a dar un vuelco a todo su sistema legal relacionado con la educación. Resulta llamativo constatar que los sistemas legales de los países dominantes que participan del acuerdo y que abren sus puertas para que se incorporen nuevos socios del mundo subdesarrollado no sufren cambio alguno (tal es el caso, por ejemplo, de los acuerdos en los que participa Estados Unidos). Así, los acuerdos comerciales tienen la particularidad de ajustar la legalidad y cultura de la educación de los países en desarrollo a aquella de los países dominantes.

⁴⁸ O. Espinoza (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: Una visión crítica. En *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*, Vol. XXXIV, Número 135, Julio-Septiembre, pp. 41-60, Ciudad de México, México; Ginsburg, M., O. Espinoza, S. Popa y M. Terrano (2003). "Privatisation, Domestic Marketisation, and International Commercialisation of Higher Education: Vulnerabilities and Opportunities for Chile and Romania within the Framework of WTO/GATS", *Globalisation, Societies and Education*, 1 (3), 413-445.

Nacional de Formación Docente lo cual implica que la carrera cumpla con las normativas del diseño curricular establecido por el Consejo Federal de Educación.

En el caso de los títulos universitarios los otorgan directamente las universidades, pero para las profesiones reguladas por el Estado (profesiones de riesgo social) se exige la acreditación periódica de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.

En Chile, la educación superior tiene tres tipos de instituciones: centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades. Además, la legislación chilena hace la distinción entre grado y título. Los grados académicos (bachiller, licenciado), los postgrados (magíster y doctor) certifican conocimientos. Los títulos (técnico y profesional) habilitan para el desempeño profesional y los postítulos (especializaciones y diplomados) entregan competencias adicionales.

Todas las instituciones de educación superior otorgan títulos habilitantes con excepción del título de abogado que lo otorga la Corte Suprema de Justicia. Los centros de formación técnica otorgan solamente títulos técnicos, los institutos profesionales entregan títulos de técnico y de profesionales en aquellas profesiones que no comprometan el riesgo social y las universidades entregan toda clase de títulos y están facultadas para otorgar grados académicos de pre y postgrados.

No obstante lo anterior, las carreras de Medicina y Pedagogía requieren estar acreditadas para recibir becas y aportes estatales, por lo cual esta condición es prácticamente obligatoria.

En Colombia la educación superior está compuesta por las universidades, las instituciones universitarias, las instituciones tecnológicas y las instituciones técnico profesionales. Las escuelas normales no forman parte de la educación superior. En el país solo se utiliza el término "título" y por tanto no se hace la distinción entre título y grado.

Todas las instituciones otorgan títulos habilitantes de acuerdo a su categoría. Las carreras profesionales duran entre 8 y 10 semestres (salvo Medicina con 12 a 14 semestres). Los programas de nivel tecnológico duran entre cinco y seis semestres y los de formación técnico profesional entre tres y cuatro semestres. El postgrado está constituido por la especialización, la maestría y el doctorado. Sin embargo, para un conjunto importante de profesiones existen regulaciones por parte del Estado para su

ejercicio. Además, numerosas profesiones exigen una licencia que otorga el respectivo Colegio profesional.

En el caso de las profesiones del área de la salud hay una ley en curso que incluye la certificación profesional para poder ejercer. Además, desde comienzos de los años 80 existe una normativa que establece el Servicio Social Obligatorio como requisito para el ejercicio profesional o tecnológico, pero en la práctica sólo se ha hecho efectiva para algunos profesionales de la salud.

En México, la educación superior está compuesta por universidades, centros, colegios, escuelas e institutos que ofrecen carreras de técnicas superiores (dos años), profesionales, licenciaturas (cuatro a seis años) y postgrados donde se incluyen las especialidades médicas, maestrías, doctorados y post doctorados. Los diplomados no tienen validez oficial como estudios de postgrado.

El título es el testimonio o instrumento que autoriza a ejercer un empleo, dignidad o profesión. Los grados académicos son las denominaciones que “se dan a los títulos para programas como bachillerato o licenciatura”. También se le define como el título de una carrera universitaria o de otros estudios realizados en un centro de enseñanza que pertenezca al Sistema Educativo Nacional.

Los títulos expedidos por las instituciones de educación superior, estatales, descentralizadas y privadas facultan para el ejercicio profesional. Existe un conjunto de profesiones tales como las del área de la salud y de educación que exigen título para su ejercicio. La Dirección General de Profesiones (DGP) de la Secretaría de Educación vigila el ejercicio profesional, otorga cédulas profesionales y se vincula con los colegios. Además, a raíz de los tratados de libre comercio, se crearon para doce profesiones, comités conformados por representantes de académicos, gobierno, profesionales y empleadores con el propósito de generar normas para establecer un acuerdo de reconocimiento mutuo, tarea que no ha estado exenta de dificultades.

En Paraguay, la educación superior está conformada por las universidades; los institutos superiores, - que focalizan sus labores de investigación docencia y servicios a la comunidad en un campo del saber- los institutos técnicos superiores y los institutos de formación docente.

Los institutos técnicos superiores entregan títulos técnicos de dos años, los institutos docentes forman profesores en tres años, mientras que las carreras técnicas

universitarias se extienden entre dos a tres años y las licenciaturas entre cuatro y seis años. Sólo las universidades y los institutos superiores están facultados para entregar postgrados que incluyen la especialización, las maestrías y los doctorados.

Se entiende por grado académico al reconocimiento de los estudios. El título, en cambio, es el documento expedido. Este puede ser de carácter académico (por ejemplo, licenciatura) o de índole laboral (profesional o técnico). El título es otorgado por una institución de educación superior y habilita para el ejercicio laboral una vez registrado en el Ministerio de Educación. De la misma manera, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social registra y habilita a los profesionales del Área de la Salud para ejercer al igual que lo hace el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones para las carreras de Ingeniería y Arquitectura.

En el caso de República Dominicana las entidades de educación superior son las universidades, los institutos especializados de estudios superiores y los institutos técnicos de estudios superiores. Estos últimos solo están autorizados para impartir carreras técnicas.

Un primer nivel de títulos corresponde a los técnicos superiores, tecnólogos y maestros que tienen una duración de dos a dos años y medio. Un segundo nivel está dado por el grado, que corresponde a los títulos profesionales los cuales duran entre cuatro y seis años. Y, en un tercer nivel, se ubica el postgrado que incluye las especializaciones, las maestrías y el doctorado. En este caso no se hace la diferenciación entre título y grado académico.

Las instituciones de educación superior están facultadas para otorgar los títulos. Sin embargo, existe un “exequátur” otorgado por el Presidente de la República que habilita para el ejercicio profesional. Este proceso se tramita en algunas profesiones a través de las Secretarías de Estado de Salud Pública, de Finanzas y de Educación, la Procuraduría General de la República, el Colegio de Ingenieros Arquitectos y Agrimensores de acuerdo al campo profesional que corresponda. La solicitud con la documentación es verificada previamente por la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. De igual manera, la inscripción en algunos colegios profesionales es requisito para el ejercicio de la profesión.

Comentario Final

Como se puede observar en América Latina existe bastante heterogeneidad tanto en el tipo de estudios como en los grados y títulos asociados a estos. Existe cierta similitud en la estructura de la educación postsecundaria y en la denominación

genérica de las carreras tradicionales (Medicina, Ingeniería y Derecho). También es común a todos los países el hecho que el Estado sea el responsable de otorgar los títulos que habilitan el ejercicio profesional, si bien esta potestad ha sido transferida a las instituciones de educación superior. Adicionalmente, en todos los países se hace la distinción entre la formación académica y la habilitación profesional.

A pesar de las similitudes existen importantes diferencias relacionadas con la certificación y la habilitación laboral de los estudios superiores en los distintos países, lo cual dificulta la posibilidad de una armonización de estudios y de una compatibilidad de títulos.

En efecto, las condiciones de ingreso a los distintos programas y carreras son muy diversas y pasan, entre otros, por la existencia o inexistencia de pruebas nacionales de ingreso. Otro aspecto diferenciador es la heterogeneidad de la duración y las exigencias de carreras de igual denominación, por ejemplo, el caso más destacable es el de la formación de maestros que en algunos países equivale a carreras cortas de nivel técnico (dos a dos años y medio de duración), mientras que en otros países están planteadas como carreras profesionales (cuatro a cinco años de duración). Esta situación genera un problema de legibilidad de los títulos a nivel internacional lo que limita el intercambio de estudiantes y el ejercicio transfronterizo de las profesiones.

En la misma línea de lo anterior, la propia constitución de los sistemas postsecundarios es diferente si bien en todos los países se hace la distinción entre instituciones universitarias y no universitarias. No obstante ello, en el nivel no universitario existe gran heterogeneidad y dispersión.

Adicionalmente, los mecanismos de aseguramiento de la calidad utilizados en los distintos países y el trato otorgado a las instituciones públicas y privadas es de muy variada naturaleza lo cual genera variaciones sustantivas en cuanto a las potencialidades de desempeño de los egresados.

También se constatan diferencias en cuanto a los procedimientos exigidos a los egresados para ejercer su profesión. Por ejemplo, en algunos países basta el diploma universitario mientras que en otros, se exige una inscripción en un registro nacional, se demanda una inscripción en el colegio de la orden correspondiente, y en algunos casos existen requisitos de prácticas o servicio público obligatorio (por ejemplo, médicos que deben trabajar en hospitales o consultorios públicos). En la misma perspectiva, existen diversos tipos de normativas y regulaciones para el ejercicio profesional, incluyendo entre ellas las profesiones de riesgo social y las profesiones reguladas.

En la mayoría de los países no se hace diferenciación entre la certificación del grado académico y de título profesional habilitante, lo cual restringe el desarrollo de los programas de índole más científica, especialmente en el ámbito de las ciencias

sociales a nivel de pre grado.⁴⁹ Esta situación se da particularmente en el caso de los bachilleratos cuya denominación tiene diversos significados, que van desde los estudios secundarios hasta programas universitarios de cuatro años.

Dada esta heterogeneidad, ha surgido en algunos países la examinación de algunas carreras de riesgo social (Pedagogía y Medicina) como una forma de legitimar las capacidades mínimas para el desempeño profesional.

⁴⁹

Una excepción a esta tendencia se observa en el caso chileno.