

# Integración Regional & Derechos Humanos / Revista Regional Integration & Human Rights / Review

Año XI – Nº 2 – 2º semestre 2023



Cofinanciado por el programa Erasmus+ de la Unión Europea



# Integración Regional & Derechos Humanos /Revista Regional Integration & Human Rights /Review

Revista del Centro de Excelencia Jean Monnet  
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Segunda época  
*Antigua Revista Electrónica de la Cátedra Jean Monnet*  
(2013 - 2019)

Año XI – N°2 – Segundo semestre 2023

**ISSN: 2346-9196**

Av. Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)  
Buenos Aires - Argentina  
[revistairydh@derecho.uba.ar](mailto:revistairydh@derecho.uba.ar)

Se permite la copia o redistribución parcial de la presente obra exclusivamente haciendo referencia a la revista, con indicación del nombre, número, año de publicación, nombre del autor o autora y nombre del artículo original, indicando asimismo la fuente con un hipervínculo operativo que conduzca al sitio web oficial de la revista. Asimismo, debe dejarse constancia de cualquier cambio que se haya introducido al contenido. Fuera de este supuesto, la revista se reserva todos los derechos.

Por consultas dirigir la correspondencia epistolar o digital a las direcciones indicadas.

**LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO DERECHO HUMANO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL.  
EL CASO DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Ileana Paz Minutella<sup>1</sup>

---

Fecha de recepción: 1 de diciembre de 2023

Fecha de aceptación: 13 de diciembre de 2023

**Resumen**

La educación, en todos sus niveles, es un derecho humano internacionalmente reconocido que los sistemas educativos nacionales deben garantizar con ciertas condiciones mínimas conocidas como “las 4 A”: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La integración regional puede tener un papel significativo en la promoción de estas condiciones si, como parte de los esfuerzos por alcanzar la movilidad intrarregional, se avanza hacia la conformación de un espacio regional de educación superior donde estudiantes, docentes e investigadores puedan moverse libremente. Este artículo analiza el caso del Espacio Europeo de Educación Superior, sistematizando y analizando las medidas que han construido los pilares de este espacio a la luz del enfoque de “las 4 A”. Se concluye que los procesos de integración regional proveen un marco propicio para fomentar la movilidad académica a través de instrumentos *sui generis*, cuya flexibilidad y dinámica procesual habilita una mayor participación de actores y facilita su adopción en los países involucrados, además de brindar a los interesados mayor autonomía para moverse entre sistemas educativos sin sufrir menoscabo de sus derechos.

*Palabras clave: Derecho a la educación superior – Enfoque de derechos humanos Integración regional – Coordinación regional de la educación superior*

---

<sup>1</sup> Lic. en Ciencia Política (UCA), magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de Bolonia) y en Políticas Educativas (UTDT). Este artículo es producto del proyecto de investigación *Ciudadanía. Seres humanos. Sujetos de derechos. ¿Quiénes, cómo, cuándo y dónde?*, dirigido por el Dr. Carlos Mariano Liszczyński (Secretaría de Investigación, Facultad de Derecho, UBA. DECYT 2020-2022).

**Title:** HIGHER EDUCATION AS A HUMAN RIGHT AND REGIONAL INTEGRATION. THE CASE OF THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA

### **Abstract**

Education, at all its levels, is an internationally recognized human right that national educational systems must guarantee with certain minimum conditions known as “the 4 A’s”: affordability, accessibility, acceptability and adaptability. Regional integration can play a significant role in promoting these conditions if, as part of the efforts to achieve intraregional mobility, progress is made towards the formation of a regional higher education space where students, teachers and researchers can move freely. This article analyzes the case of the European Higher Education Area, systematizing and analyzing the measures that have built the pillars of this space in light of the “4 A” approach. It is concluded that regional integration processes provide a favorable framework to promote academic mobility through sui generis instruments, whose flexibility and procedural dynamics enable greater participation of actors and facilitate their adoption in the countries involved, in addition to providing interested parties with greater autonomy to move between educational systems without suffering impairment of their rights.

*Keywords: Right to higher education – Human rights approach regional integration – Regional coordination of higher education*

### **I. Introducción**

La educación es un derecho humano internacionalmente reconocido que los estados deben garantizar con ciertas condiciones mínimas conocidas como “las 4 A”: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La integración regional puede tener un papel significativo en la promoción de estas condiciones cuando como parte de los esfuerzos por alcanzar la movilidad intrarregional promueve la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores. Ello requiere coordinar las políticas de educación superior para hacer frente a los múltiples desafíos que esto impone a los sistemas nacionales de educación

superior, que deben poder incorporar elementos provenientes de otros sistemas con características y dimensiones muy distintas, no solo en términos de la cantidad de estudiantes, docentes e investigadores sino también de financiamiento. La cuestión ciertamente no es nueva, pero los avances tecnológicos en materia de transporte y comunicaciones facilitan enormemente la movilidad académica (física y virtual), planteando desafíos potencialmente mayores. Los estados abordaron la cuestión mediante convenios bilaterales y multilaterales de reconocimiento mutuo de títulos y grados académicos (tema central de esta agenda durante décadas) que encontraron los problemas de implementación y/o ratificación característicos de este tipo de instrumentos, sumados a la resistencia de las instituciones de educación superior acostumbradas a moverse con amplios márgenes de autonomía.

Las soluciones más profundas e innovadoras han surgido en el marco de algunos procesos de integración regional que se plantearon conformar un mercado único y alcanzar la libre movilidad intrarregional como la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR. Estos bloques avanzaron, con distintas modalidades y alcances, en la coordinación de políticas para conformar espacios regionales de educación superior. En este proceso, han abordado una gama de cuestiones más amplia que el reconocimiento de títulos, creando herramientas más flexibles y de adopción gradual que habilitan una mayor participación de los actores involucrados y facilitan su incorporación por parte de los sistemas nacionales de educación superior, además de otorgar a los interesados mayor autonomía y permitirles moverse entre sistemas sin menoscabo de sus derechos.

Este artículo presentará el caso del Espacio Europeo de Educación Superior, que es el que más lejos ha llegado en sus objetivos iniciales, particularmente, y se centrará en la movilidad estudiantil. La primera parte da cuenta de la educación superior como derecho humano y de las condiciones básicas que los estados deben garantizar en la provisión de este bien público. La segunda, ofrece una sistematización de las principales medidas e instrumentos adoptados a la luz de las características básicas que, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, deberían respetarse si se concibe a la educación como derecho humano. Las

conclusiones ofrecen algunas reflexiones finales sobre cómo la integración regional puede promover estas condiciones. La intención no es proponer el caso estudiado como modelo a seguir sino señalar los beneficios potenciales de la coordinación de la educación superior en el marco de la integración regional.

## II. La educación como derecho humano.

La educación ha sido reconocida explícitamente en el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)<sup>2</sup>:

*“1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos (...)”*

Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el en 1966 (en desde enero de 1976), incluyó el compromiso de garantizar el ejercicio este derecho “sin discriminación alguna” (art. 2, apartado 2). Su art. 13 del PIDESC señala que los Estados deben garantizar el derecho de las personas a la educación *en todos los niveles*<sup>3</sup> mediante políticas educativas adecuadas. En materia de educación superior, este añade específicamente:

*“(...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:*

*(...)*

*c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos*

---

<sup>2</sup> También es reconocida como tal en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (1966); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), entre otros.

<sup>3</sup> La cursiva es nuestra.

*medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*

*[...]*

*e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.*

*[...]*

*4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.*

En la década de los noventa, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, compuesto por expertos independientes que supervisan la aplicación del PIDESC, especificó las condiciones mínimas de lo que se considera un servicio educativo adecuado. La Observación General No. 13, adoptada por este comité en 1999, establece que “la educación en todas sus formas y en todos los niveles” debe tener cuatro características interrelacionadas: *asequibilidad o disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad* (párrafo 2). Estas características, que se desarrollan en la Tabla 1, conforman el marco conceptual conocido como “las 4 A de la educación” identificadas por la Relatora Especial Katharina Tomasevsky<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Katarina Tomasevski fue Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación de 1998 a 2004.

Tabla I. Características de un servicio de educación adecuado en todos sus niveles<sup>5</sup>

<b>Asequibilidad</b>	Existencia dentro del territorio del Estado de instituciones y programas educativos en cantidad suficiente y condiciones adecuadas
<b>Accesibilidad</b>	Las instituciones y programas deben ser alcanzables para todos dentro de la jurisdicción del Estado, lo cual requiere garantizar tres condiciones: <b>No discriminación:</b> que todos tengan acceso al servicio, de hecho y de derecho, especialmente los grupos más vulnerables; <b>Accesibilidad material:</b> que estén disponible en un radio de distancia razonable, materialmente o por vía de la tecnología; <b>Accesibilidad económica:</b> la educación primaria debe ser universal y gratuita, pero también se pide a los Estados parte que los niveles secundario y superior lo sean, también, progresivamente.
<b>Aceptabilidad</b>	El contenido y los métodos de enseñanza deben ser relevantes, culturalmente apropiados y de calidad, según los estándares mínimos adoptados por los Estados.
<b>Adaptabilidad</b>	La educación debe adaptarse a las cambiantes necesidades de las sociedades, de las comunidades y de los estudiantes.

Por otra parte, existe consenso en que una política pública con enfoque de derechos humanos debería concebir a las personas en un rol central, como sujetos con derecho a ciertas prestaciones y conductas (GIMÉNEZ MERCADO Y VALENTE ADARME, 2010 & RODINO, 2015). Además de formular en clave de derechos cuáles son las obligaciones del Estado y cómo se operacionalizan y ejecutan sus políticas, se requiere tener en cuenta los siguientes aspectos:

- otorgar *participación real y efectiva* a los sectores afectados en el proceso decisorio,
- ofrecer *mecanismos de acceso a la información pública para que la ciudadanía pueda* usarla en beneficio propio, y
- establecer *mecanismos de responsabilidad* para que las personas puedan reclamar judicialmente si el Estado no cumple sus obligaciones.

<sup>5</sup> Fuente: Elaboración propia a base de la Observación General No. 13, artículo 13, párrafo 2.

La integración regional puede tener un papel significativo en la promoción de la asequibilidad o disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación superior si promueve la movilidad académica de manera efectiva, poniendo potencialmente a disposición de los estudiantes cualquier programa o institución de la región. Esto es lo que se plantearon en la década de 1990 la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR con la conformación del *Espacio Europeo de Educación Superior* (EEES), del que se hablará más adelante, y del *Sector Educativo Mercosur* (SEM)<sup>6</sup> cuyos objetivos son similares, pero presenta características y alcances muy distintos.

### **III. La movilidad académica y sus desafíos a la educación superior.**

La movilidad académica, el desplazamiento voluntario de las personas hacia países fuera de sus países de origen o residencia habitual con el objetivo de estudiar, enseñar, investigar o realizar otras actividades académicas (UNESCO, 2019: p. 6) es parte de la *educación transfronteriza*. Esta última implica “*la circulación de personas, conocimientos, programas, proveedores y planes de estudios a través de las fronteras de los Estados partes.*” (CONVENIO GLOBAL DE UNESCO, 2019) que incluye la movilidad física y la virtual. El abaratamiento del transporte y el uso de las tecnologías de la información y comunicación produjo un aumento en la educación superior transfronteriza en la cantidad de personas y de países involucrados. Según la UNESCO (2019), entre 2012-2017, el número de estudiantes que emprendió estudios superiores en otro país pasó de un 2,05% (4 millones) del total de estudiantes de este nivel al 2,3% (5 millones), cifra que podría duplicarse en los siguientes diez años impulsada por las transformaciones demográficas, las migraciones, los desarrollos tecnológicos, la emergencia de los nuevos polos de atracción académica y la configuración de espacios regionales de conocimiento (IESALC, 2019).

Los sistemas nacionales de educación superior están compuestos de instituciones y servicios educativos de distintos niveles (pregrado, grado y posgrado), modalidades (presencial, híbrida, a distancia) y tipos de gestión

---

<sup>6</sup> Sobre este espacio en particular ver: Perrota 2016 y 2019.

(estatal, privada, cooperativa, etc.). Estos sistemas se conforman de instituciones que gozan de un alto grado de autonomía y complejidad funcional y su dinámica a nivel nacional está dada por la acción simultánea del Estado, el mercado y las oligarquías académicas (CLARK, 1983). Si bien el Estado no determina por sí sólo el funcionamiento del sistema, asegura su funcionamiento relativamente unificado y garantiza la validez nacional de los títulos y certificados expedidos en todo su territorio mediante la reglamentación de aspectos clave como la autorización de nuevas instituciones, la aprobación de programas y planes de estudio (particularmente en las profesiones reguladas), los mecanismos de financiamiento, la concesión de incentivos específicos y el aseguramiento de la calidad.

La movilidad académica, en modalidad física o virtual, desafía la lógica nacional con la que los sistemas de educación superior operaban históricamente, los cuales deben incorporar en su seno un elemento de extraterritorialidad como son las titulaciones o cualificaciones<sup>7</sup> conferidas por instituciones de otros sistemas a las cuales es necesario dar reconocimiento<sup>8</sup>. La gestión operativa de la movilidad académica requiere de la coordinación estrecha y constante entre autoridades e instituciones de distintos países para resolver diferencias de índole académica (requisitos de acceso, contenidos, estructura, duración y actividades reservadas a los planes de estudios; tipo y nivel de instituciones emisoras de los títulos; garantía de calidad; entre otros), administrativa (trámites de residencia, traducciones, etc.) y financiera (financiamiento estatal, familiar, préstamos estudiantiles, etc.).

Los sistemas nacionales de educación superior han sido tradicionalmente reticentes a conceder valor a títulos provenientes de otros sistemas, al igual que las universidades acostumbradas a funcionar con altos niveles de autonomía.

---

<sup>7</sup> Una *cualificación de educación superior* es “todo título, diploma, certificado o distinción expedido por una autoridad competente acreditativo de haber concluido de manera satisfactoria un programa de educación superior, o validación de aprendizaje anterior, cuando sea aplicable.” (Glosario de la Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior de 2019).

<sup>8</sup> Según la normativa de cada país, el reconocimiento puede requerir la *convalidación* del título (si existe un convenio entre el Estado de emisión del título y el que tendría que reconocerlo), o bien o su *reválida* (que demanda la reaprobación total o parcial de estudios ya completados ante instituciones explícitamente autorizadas por el país donde se solicita el reconocimiento (generalmente, públicas).

Durante la mayor parte del siglo XX abordaron la cuestión mediante convenios bilaterales y regionales de reconocimiento de títulos y estudios, cuestión que más atención obtuvo dentro de la agenda de temas relacionados con la movilidad. Los convenios regionales firmados en el seno de la UNESCO<sup>9</sup> abordaron este tema con una perspectiva legal y burocrática, y si bien una segunda tanda de convenios<sup>10</sup> integró elementos y criterios menos restrictivos, en consonancia con el enfoque de derechos humanos, se vieron afectados por la falta de ratificación y de incumplimiento efectivo típicos de este tipo de instrumentos.

En las últimas décadas del siglo XX, la movilidad académica ha pasado a ser vista como un activo capaz de potenciar la investigación y la innovación que influyen sobre la competitividad de los países, y mejorar su posición en la competencia por atraer los mejores estudiantes, docentes e investigadores a nivel internacional (MARGINSON, 2007). El renovado impulso que cobraron, por entonces, los proyectos de integración regional que buscaban alcanzar un mercado único con plena movilidad de factores como los de la Unión Europea y el MERCOSUR, generó respuestas novedosas y más efectivas a los desafíos de la movilidad académica, concebida como una de las claves para alcanzar la libre movilidad del factor trabajo.

Estos bloques avanzaron hacia la *regionalización* de la educación superior, concebida como “el proceso de construcción de una colaboración más cercana y de alineación de los actores y los sistemas de educación dentro de una área o marco definido llamado región” (KNIGHT, 2016: p. 115). Por definición, se trata de un fenómeno procesual, no lineal, que admite distintos niveles o grados de intensidad, que puede (o no) involucrar la participación de los Estados nacionales, pertenezcan o no al bloque en cuestión, y de otras entidades que representan distintos actores de la educación superior, como los consejos de universidades y de rectores o agencias de acreditación, por mencionar sólo algunas (KNIGHT, 2016: 117).

---

<sup>9</sup> Primera generación de convenios regionales: América Latina y el Caribe (1974), el Mediterráneo (1976), los Estados Árabes (1978), Europa (1979), África (1981) y Asia-Pacífico (1983).

<sup>10</sup> Segunda generación de convenios regionales: Europa (Lisboa, 1997) y siguió por Asia-Pacífico (Tokio, 2011), África (Addis, 2014) y en América Latina y el Caribe (Buenos Aires, 2019).

Los esfuerzos de coordinación se centran sobre aspectos de las políticas de educación superior vinculados a la movilidad, pues la determinación y el control de los programas y los métodos de enseñanza continúan bajo responsabilidad exclusiva de los Estados nacionales y de sus instituciones de educación superior, sin que haya delegación de estos aspectos en instancias regionales. El objetivo final no es la unificación de los sistemas nacionales de educación superior en un solo sistema regional, sino la construcción de “puentes” que los comuniquen y los hagan converger en un *espacio común* por el que estudiantes, docentes e investigadores transiten libremente.

A continuación, se presenta el caso del Espacio Europeo de Educación Superior para mostrar cómo la integración regional puede contribuir a la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de este tipo de enseñanza.

#### **IV. El Espacio Europeo de Educación Superior**

La UE reconoce el derecho de las personas a la educación y a la formación profesional permanente (Carta de los Derechos Fundamentales, art. 14, incisos 1 y 2), sobre la base del principio de no discriminación. El *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE) vigente desde 2009 (art. 20) reconoce la ciudadanía de la Unión Europea a toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro, con derecho a circular y residir en el territorio de los Estados miembros, y a recibir un trato no discriminatorio por razón de la nacionalidad, el sexo, la raza, la religión, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. El derecho de circular y residir libremente en el territorio de la UE es una de las libertades fundamentales del mercado interno, cuyo ejercicio debe ajustarse a lo dispuesto en la Directiva 2004/38/CE que regula estos derechos.

Este TFUE estableció que la educación superior es una competencia subsidiaria de la UE, que sólo puede apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados Miembros (art. 6) “en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema

educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística” (art. 165, inciso 1)<sup>11</sup>. Su acción se orienta específicamente a desarrollar la dimensión europea en la enseñanza; favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios; promover la cooperación entre los centros docentes; incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados Miembros; y fomentar el desarrollo de la educación a distancia (art. 165, inciso 2).

Debido al carácter subsidiario de la educación superior en este espacio, el proceso de convergencia hacia un Espacio Europeo de Educación Superior (EES), que se inició con la llamada *Declaración de Bolonia* (1999)<sup>12</sup>, es de índole intergubernamental y voluntario. Por lo tanto, no se desarrolla mediante el procedimiento legislativo ordinario, sino a través del llamado *Método Abierto de Coordinación*. Este método no produce normas de carácter jurídicamente vinculante, sino instrumentos de derecho indicativo o *soft law* como recomendaciones, comunicados y declaraciones de los Consejos de Ministros, marcos de referencia, directrices, etc., cuyo carácter general respeta la diversidad de sistemas y tradiciones de los miembros del EEES<sup>13</sup>. Los trabajos de coordinación involucran tres grandes etapas (CUE: 2002):

- 1) la identificación y definición común de objetivos expresadas en las comunicaciones de los Consejos de Ministros de Educación (bianuales);
- 2) la producción y divulgación de instrumentos de *soft law*, con la participación de la Comisión Europea<sup>14</sup> y otros miembros consultivos<sup>15</sup>; y

---

<sup>11</sup> El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957), contemplaba la posibilidad de establecer una política común en materia de *formación profesional* (art. 128, CEE), por estar orientada al ejercicio laboral. La *educación superior*, que incluye la docencia, la investigación científica y la extensión universitaria, no estaba incluida.

<sup>12</sup> Carta pública de los ministros de educación de Italia, Francia, Alemania y Reino Unido.

<sup>13</sup> Para datos concretos sobre estas diferencias ver: European Commission/EACEA/Eurydice (2020).

<sup>14</sup> Ejemplo: European Commission/EACEA/Eurydice (2020).

<sup>15</sup> Ejemplos: la Red Europea de Garantía de Calidad (ENQA), la Federación Europea de Empleadores (UNICE) y la Organización Sindical Internacional de la Educación (IE).

3) la evaluación periódica de los resultados alcanzados por los países para verificar su cumplimiento, sugerir ajustes e intercambiar mejores prácticas.

Todos los objetivos, criterios e instrumentos concretos que se aprueban en este contexto son adoptados de manera voluntaria y actúan como referencia común entre todos los países, que los adoptan y ponen en marcha de manera gradual. Pese a tratarse de un proceso intergubernamental, las instituciones comunitarias participan, de distinta manera, del mismo. La Comisión Europea lo hace como parte del *Grupo de Seguimiento* del Proceso de Bolonia, encargado de monitorear el cumplimiento de los compromisos libremente asumidos por los países y de proponer ajustes y el Parlamento Europeo, por su parte, interviene en la aprobación de programas de movilidad con cargo al presupuesto comunitario. Formalmente, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) no tiene ninguna intervención en este proceso, pero lo ha reforzado indirectamente con sus sentencias sobre cuestiones prejudiciales o planteos de incumplimiento relacionados con materias afines que se encuentran bajo el ámbito directo del TFUE, como la libre circulación de trabajadores o la formación profesional<sup>16</sup>.

El proceso de coordinación regional de la educación superior que tiene lugar en la UE es el que más lejos ha llegado en sus objetivos iniciales, si bien no todas han sido alcanzadas ni en la profundidad ni en los tiempos propuestos y es objeto de numerosas críticas (GARRIDO RIVERA, 2020). La convergencia hacia un espacio común de educación superior se inició en 2001<sup>17</sup>, con la confirmación de los objetivos básicos a ser alcanzados en 2010:

1. Adopción de un sistema de títulos fácilmente reconocibles y comparables,
2. Adopción de un sistema de títulos basado en 2 ciclos principales;

---

<sup>16</sup> Cuando la educación superior aún no era una competencia subsidiaria de la UE, el TJCE declaró su competencia en las cuestiones prejudiciales *Gravier* (1985) y *Blaizot* (1988) vinculadas al cobro de aranceles a estudiantes extranjeros por parte de universidades belgas, por entender que afectaba el acceso a la formación profesional. El TJCE sostuvo que, dadas las disposiciones del art. 7, apart. 3 y el art. 12 del Reglamento 1612/68 relativo a la libre circulación de trabajadores y las iniciativas del Consejo sobre formación profesional conforme al art. 128 del TCEE, el acceso a la última estaba en el ámbito de aplicación del Tratado, aplicando el principio de *igualdad* de trato (art. 12, TCE).

<sup>17</sup> Declaración de Praga (2001).

3. Establecimiento de un sistema internacional de créditos;
4. Promoción de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores;
5. Promoción de la cooperación para el garantizar la calidad de la educación;  
y
6. Desarrollo de una dimensión europea de la educación superior.

Los objetivos del EEES son revisados y ampliados en cada Consejo de Ministros de Educación para abarcar materias distintas a la movilidad, como la investigación y la innovación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el fortalecimiento de las universidades. Sin embargo, estos primeros objetivos y las medidas adoptadas para hacerlos operativos continúan siendo el corazón del espacio.

#### **IV. a. Asequibilidad: oferta regional de instituciones y programas**

El EEES involucra hoy a 48 estados (excediendo los límites geográficos de la UE) y cuenta con unas 5.000 instituciones de educación superior, 17,5 millones de estudiantes, 1,35 millones de docentes y 1,17 millones de investigadores<sup>18</sup> sólo en Europa. Para que todas las instituciones y programas de estos países sean potencialmente elegibles por estas personas es necesario facilitar el reconocimiento mutuo de títulos.

Este trámite que puede tener dos finalidades: la prosecución de actividades académicas (estudios parciales o completos, prácticas profesionales, estadias de investigación, etc.) o bien el ejercicio profesional. El Proceso de Bolonia trabaja únicamente sobre la primera finalidad, ya que el ejercicio profesional compete exclusivamente al Parlamento y el Consejo de la UE por su vinculación con la libre circulación de trabajadores y el mercado único. Desde los años setenta, estas instituciones han armonizado las condiciones mínimas de formación de un conjunto de profesiones reguladas mediante distintas directivas. La Directiva 2005/36/CE prevé el reconocimiento automático de las profesiones reguladas cuyas condiciones de formación ya han sido

---

<sup>18</sup> Fuente: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_365](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_365) (Consultada el 28/6/2023).

armonizadas a nivel comunitario<sup>19</sup>. El resto de las profesiones debe someterse a un sistema general de reconocimiento, es decir, a una comparación entre el diploma del solicitante y su equivalente en el Estado de donde se busca obtener el reconocimiento. Este sistema opera bajo el principio de *reciprocidad* por el cual un título emitido y reconocido en otro Estado Miembro debería ser reconocido en el país de acogida, salvo que existan diferencias sustanciales entre ambos. En este último caso, la directiva prevé mecanismos alternativos para hacer posible el reconocimiento, aunque sea de modo parcial.

El Proceso de Bolonia busca facilitar la comparación y el reconocimiento de los títulos de todo el resto de las titulaciones cuyas condiciones de formación no han sido armonizadas. Para ello, se acordó una estructura común de estudios construida a partir de un sistema de créditos sobre el cual se construyó un marco común de cualificaciones o titulaciones. En 2005 se adoptó el *Marco Europeo de Cualificaciones de Educación Superior*<sup>20</sup>, cuyos parámetros funcionan como referencia para la comparación de las carreras y niveles (grado y posgrado) de los sistemas que lo conforman. Este marco funciona sobre la base del *Sistema de Transferencia y Acumulación de Créditos* de 1987 (ECTS, por sus siglas en inglés)<sup>21</sup>, que estableció el *crédito ECTS*, como se lo conoce, como la unidad de medida común del trabajo académico de los estudiantes: 1 crédito ECTS equivale a 25 horas de trabajo. Cada año académico tiene un máximo de 60 créditos, distribuidos entre todas las actividades curriculares y, además, existen *3 ciclos o niveles de estudios*<sup>22</sup> con un rango de créditos necesario para alcanzar los aprendizajes esperados. La mayoría de los países adoptó planes de estudio con 180 ECTS para el primer ciclo y 120 ECTS para el segundo ciclo (EUROPEAN COMMISSION, EACEA & EURYDICE, 2020). Los créditos obtenidos en estudios, parciales o completos funcionan como “derechos portables” que permiten al

---

<sup>19</sup> Matronas, enfermeras, médicos, farmacéuticos, odontólogos, veterinarios y arquitectos.

<sup>20</sup> Comunicado de Bergen (2005). Aquí hay que quitar el salto de línea.

<sup>21</sup> Surge originalmente para transferir los créditos obtenidos durante el período de estudios cursados en el extranjero en el programa Erasmus. Ver: European Commission, 2015.

<sup>22</sup> El ciclo corto/1° ciclo tiene 129 créditos. El grado/2° ciclo, tiene 180 a 240 créditos y ofrece formación general en 5 ramas disciplinarias y un título que cualifica para el mercado laboral. El posgrado/3° ciclo, incluye la maestría (90-120 créditos) que ofrece formación avanzada, especializada o multidisciplinaria para el ejercicio profesional o la iniciación en investigación, y el doctorado (sin créditos prefijados) que ofrece formación orientada a la investigación.

titular acumularlos, mantenerlos y transferirlos para estudiar en la misma o en otra institución, del mismo o de otro Estado que forme parte del EEES, facilitando su reconocimiento en los casos que lo requieran. Más allá del rango de créditos de cada ciclo, el *Marco Europeo de Cualificaciones* estableció los conocimientos y habilidades que se espera que los estudiantes adquieran al final del proceso de aprendizaje (UNESCO, 2019a), llamados *Descriptor de Dublín* (2002). Estos descriptores enuncian genéricamente los objetivos generales y los logros y habilidades esperados en cada titulación al finalizar cada ciclo. El *Marco Europeo de Cualificaciones*, a su vez, forma parte de otro más amplio: el *Marco Europeo de Cualificaciones a lo largo de la Vida*<sup>23</sup>, que considera, además, a la educación no formal.

Este marco resulta inédito por su complejidad y alcance geográfico, pero, además, constituye un nuevo enfoque en comparación con los criterios hasta entonces -y en muchos lugares, hasta hoy- predominantes en la elaboración de planes de estudios y el reconocimiento de títulos que privilegiaban la consideración de los insumos de la enseñanza ofrecida por las instituciones educativas (contenidos curriculares y carga horaria para su dictado). Estos marcos de referencia común, en cambio, basados en los resultados de aprendizaje esperados y la carga de trabajo que el estudiante requiere para alcanzarlos<sup>24</sup>, evidencian un enfoque centrado en los estudiantes, verdaderos protagonistas de la movilidad. El objetivo último es que “sean capaces de planificar sus rutas de aprendizaje con información clara para adquirir los conocimientos, habilidades y competencias que satisfagan tanto sus objetivos personales y necesidades sociales.” (EUROPEAN COMMISSION, EACEA & EURYDICE, 2020: p. 10).

Para facilitar aún más el reconocimiento, una vez aprobados los estudios, el alumno recibe el llamado *Suplemento al Título*<sup>25</sup> con información estandarizada sobre el titular, la cualificación, el nivel y la función, el contenido y

---

<sup>23</sup> Recomendación del Consejo Europeo 2017/C 189/03 de 22 de mayo de 2017.

<sup>24</sup> Además de las horas de clase, incluye las de estudio individual, de laboratorio, de pasantías etc.

<sup>25</sup>Elaborado por la Comisión Europea, el Consejo de Europa y la UNESCO en el marco del *Convenio de Lisboa sobre Reconocimiento* de 1997.

los resultados obtenidos, detalles del sistema de educación superior correspondiente y otras informaciones relevantes. Los egresados tienen derecho a recibir este suplemento de parte de su universidad de manera automática, gratuita, y en uno de los idiomas oficiales. También se adoptó el *Suplemento al título de Formación Profesional (Europass)* que ayuda a comprender los resultados de aprendizaje<sup>26</sup> adquiridos en este tipo de prácticas. Todas estas medidas han colaborado para mejorar y simplificar las prácticas de reconocimiento en función de los principios del Convenio de Reconocimiento de Lisboa<sup>27</sup> que rigen el reconocimiento desde antes de que inicie el Proceso de Bolonia. Desde los inicios este hasta el 2018, la cantidad de países que ha avanzado al hacia el reconocimiento automático de los títulos emitidos en el EEES se incrementó de 5 a 10 (EUROPEAN COMMISSION, EACEA & EURYDICE, 2020: p. 88), siendo aún insuficiente; desde entonces el espacio se ha propuesto lograr plenamente este objetivo para el 2025<sup>28</sup>.

Una vez decidido el programa a cursar, se deben firmar *acuerdos formales de aprendizaje* con la participación directa del estudiante, la institución de envío y la de acogida que garanticen al primero el reconocimiento de los créditos obtenidos durante el período de movilidad. Posteriormente, debe emitirse una *certificación académica y/o de prácticas profesionales* en donde la institución de acogida registre el progreso del estudiante (componentes educativos, créditos ECTS obtenidos y calificaciones) y la de envío especifique cómo se integran los componentes cursados en el extranjero al programa de la titulación de origen, junto con las calificaciones ya convertidas. Cabe destacar que, además, existe la llamada *tarjeta de estudiante*, que es una aplicación que les permite efectuar todos los trámites administrativos online relacionados con el período de movilidad.

---

<sup>26</sup> Refiere a los conocimientos y habilidades adquiridos por un educando al concluir un proceso de aprendizaje (Convenio Global UNESCO, 2019).

<sup>27</sup> Hasta 2020, casi todos los países del EEES habían incorporado los principios de este convenio a su legislación, a saber: 1) derecho a una evaluación justa; 2) otorgamiento del reconocimiento salvo que existan diferencias sustanciales; 3) comparaciones basadas en resultados de aprendizaje en lugar de programas y contenidos; 4) decisiones negativas que demuestran la existencia de diferencia sustancial; 5) derecho del solicitante a apelar la decisión de reconocimiento.

<sup>28</sup> Comunicado de París (2018) y Recomendación del Consejo 2018/C 444/01.

Todo esto no podría ser realmente efectivo si los potenciales beneficiarios no tuvieran suficiente acceso a toda esta información. Se ha sugerido a las universidades implementar *buenas prácticas* a fin de mejorar el acceso a la información sobre las posibilidades concretas de realizar experiencias de movilidad, así como de otras informaciones que permitan aclarar las expectativas de las partes involucradas antes, durante y después<sup>29</sup> de las mismas. Las universidades deben contar con *catálogos de oferta académica* (o catálogo ECTS) que brinde información sobre la institución y sus titulaciones en el idioma nacional y en inglés, que clarifica las oportunidades de movilidad disponibles. Además, la web oficial de la UE tiene una sección especial dedicada al EEES<sup>30</sup> con documentos de estrategia, los objetivos y el avance de cada país, hasta información práctica para estudiantes del Programa Erasmus. Los Estados Parte del Convenio de Reconocimiento de Lisboa (art. IX.2(1) han establecido, además, Centros Nacionales de Información agrupados en la red de ENIC-NARIC<sup>31</sup>, que brindan información sobre el propio sistema de educación superior y sus calificaciones (el propio y los de los demás Estados Parte) y asesoran sobre el reconocimiento y la evaluación de calificaciones según la normativa nacional (art. IX.2(2). A su vez, desde 1980 existe la Red Eurídice, conformada por los países que conforman el programa Erasmus+, que a través de las unidades nacionales proporciona también brindan información sobre educación superior (documentos y legislación oficiales, recomendaciones, datos estadísticos de *Eurostat*, entre otros), para fomentar la comprensión, la cooperación, la confianza y la movilidad regional e internacional.

#### **IV. b. Accesibilidad: mayor acceso de hecho y de derecho**

En virtud del principio de no discriminación, los estudiantes extranjeros deben poder circular y residir libremente en Estados Miembros y ser aceptados por las instituciones mientras dure la experiencia académica en idénticas condiciones que los nacionales para realizar experiencias de movilidad. En este contexto, por fuera del Proceso de Bolonia y desde antes de su inicio, el TJUE

---

<sup>29</sup> European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2015).

<sup>30</sup> Ver: <https://education.ec.europa.eu/es/education-levels/higher-education>.

<sup>31</sup> Ver: <https://www.enic-naric.net/page-Spain>.

intervino en varias cuestiones prejudiciales en las que debía determinar si ciertas medidas adoptadas por los Estados Miembros en materia de acceso a la formación profesional constituían una discriminación indirecta por razón de nacionalidad y obstaculizaban el derecho a la libre circulación y residencia de los estudiantes:

- el cobro de matrículas o aranceles a los estudiantes de provenientes de otros Estados Miembros: cuestiones prejudiciales *Forcheri* (1983), *Gravier*<sup>32</sup> (1985) y *Blaizot* (1988)<sup>33</sup>.
- la solicitud de requisitos académicos adicionales a titulares de diplomas de educación secundaria emitidos por otros Estados Miembros: recursos de la Comisión Europea contra Bélgica (2004)<sup>34</sup> y Austria (2005)<sup>35</sup> por incumplir sus obligaciones de favorecer la movilidad y el reconocimiento académico de títulos (art. 149 CE) y facilitar el acceso a la educación (art. 150 CE), y por violar el principio de no discriminación (art. 12 CE).
- el establecimiento de un cupo máximo de estudiantes no residentes que podían ingresar a carreras sanitarias: cuestiones prejudiciales *Bressol*<sup>36</sup> (2010) y *Chaverot*<sup>37</sup> (2010).

En todos ellos, el Tribunal consideró discriminatorias las medidas adoptadas toda vez que se aplican únicamente a los nacionales de otros Estados

---

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, 13 de febrero de 1985, asunto C-293/83, *Gravier*, Rec. 1985, p. 00593. *Gravier* es un estudiante francés que demanda al estado belga y a la *Communauté française* por querer cobrarle un arancel que no se imponía a los estudiantes belgas.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, 2 de febrero de 1988, asunto C-24/86, *Blaizot*, Rec. 1988, p. 00379. *Blaizot* y otros ciudadanos franceses demandan a cuatro universidades belgas la devolución del pago mencionado, abonado con anterioridad a la sentencia *Gravier*.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, 1 de julio de 2004, asunto C 65/03, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de Bélgica. La *Communauté française* pedía a los extranjeros superar un examen de aptitud, a menos que pudieran acreditar haber sido admitidos en universidades de sus países sin examen de admisión.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, 7 de julio de 2005, asunto C 147/03, Comisión de las Comunidades Europeas, apoyada por Finlandia, contra Austria. Austria exigía a los estudiantes extranjeros demostrar que cumplían los requisitos exigidos por el Estado de emisión del título para acceder directamente a los estudios elegidos.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, 13 de abril de 2010, asunto C 73/08, *Bressol*. *Bressol* y otros estudiantes no residentes interpusieron un recurso de anulación contra el cupo para extranjeros.

<sup>37</sup> *Chaverot* y otros profesores de las instituciones involucradas, basaron su reclamo en la supuesta amenaza sobre sus puestos por la eventual disminución del número total de estudiantes.

Miembros mientras los propios ciudadanos están eximidos de ellas. Los argumentos con las que los países justifican estas medidas son variados, pero podrían sintetizarse en torno a los siguientes ejes: 1) la escasez de recursos (presupuestarios, edilicios, docentes, etc.) para satisfacer la demanda de estudiantes que no aportan económicamente mediante sus impuestos, con la consecuente disminución de la calidad de la enseñanza; 2) la falta de profesionales calificados que se generaría a nivel local/nacional cuando los estudiantes extranjeros regresara a sus países de origen para ejercer la profesión, particularmente en el área de salud pública; y 3) la necesidad de evitar comportamientos fraudulentos cuando se eluden las exigencias que presentan el acceso a ciertas carreras en país de origen y se aprovechan las facilidades existentes en otros.

En relación con las cuestiones de índole presupuestaria, dado que la movilidad añade a las matrículas y aranceles habituales gastos de transporte, alojamiento y manutención, se hace necesario implementar medidas que faciliten el acceso económico a los estudiantes, particularmente, los menos favorecidos. Los Estados Miembros suelen conceder a sus propios estudiantes beneficios de tipo no contributivo como becas, aunque el PIDESC pida a los Estados parte hacer que los estudios superiores lleguen a ser -progresivamente- gratuitos, lo cierto es que la modalidad y el alcance del financiamiento público es determinación exclusiva de la política nacional y ni siquiera la igualdad de trato obliga a los Estados Miembro de la UE a extender las ayudas no contributivas a otros ciudadanos comunitarios antes adquirir la residencia permanente.

La negativa de algunos Estados a concederlos en virtud de su peso sobre las finanzas públicas, fue motivo de presentaciones judiciales por parte de los interesados para hacer cumplir la normativa comunitaria en materia de residencia que llegaron al TJUE como cuestiones prejudiciales, con anterioridad al proceso de Bolonia y a la adopción de la ciudadanía europea. En los asuntos *Brown* y *Lair*<sup>38</sup> (ambos de 1988), el Tribunal reconoció que el TCE reservaba la

---

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, 21 de junio de 1988, *Lair* (39/86) y *Brown* (197/86). En el primer caso, el Departamento de Educación de Escocia negó a un estudiante de francés una ayuda para manutención que incluía el pago de aranceles para estudios superiores. En el segundo, la Universidad de Hannover denegó a una estudiante

política educativa y social a la competencia de los Estados Miembros, por lo que el principio de no discriminación por nacionalidad no podía ser aplicado a los estudiantes extranjeros en relación con el acceso a este tipo de ayudas, excepto que dieran acceso a la enseñanza universitaria como un tipo de formación profesional, materia que sí se estaba bajo su competencia por su vinculación directa con la prestación de servicios profesionales en el mercado único.

Cuando la ciudadanía regional puso fin a la nacionalidad como único criterio de atribución de titularidad de varios derechos, algunos beneficios no contributivos fueron solicitados por ciudadanos comunitarios que no eran nacionales del Estado donde residían en función del *principio de no discriminación* (art. 18, TFUE) como muestra el *asunto Grzelczyk*<sup>39</sup> (2001). La Directiva 93/96/CEE<sup>40</sup> relativa al derecho de residencia de estudiantes, entonces vigente, condicionaba su residencia en otro Estado miembro a que el interesado cubriera sus propios gastos de manutención y seguro médico y no fuera una “carga” para la asistencia social del Estado de acogida (art. 1). A diferencia de la Directiva 90/365/CEE sobre trabajadores migrantes, se prohibía derivar de ella un derecho al pago de ayudas para manutención (art. 3). En este caso, el Tribunal reinterpreto todo esto a la luz de la nueva ciudadanía europea, entendiendo que su vocación era “convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentren en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico”<sup>41</sup>. Por lo tanto, la “carga” para el Estado de acogida debería, en realidad, valorarse como “carga no excesiva”, interpretación

---

francesa un préstamo de estudio por no haber ejercido actividad profesional en el país durante cinco años, condición exigida a los extranjeros para cobrarlo, Según la universidad, sólo podía computarse como tal un período durante el cual hubiera ejercido una actividad profesional y, por tanto, pagado los impuestos y cargas sociales que permitían al estado brindar estas ayudas.

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, 20 de septiembre de 2001, asunto C-184/99, Grzelczyk, Rec. 2002, p. I-00663. Grzelczyk es un ciudadano francés a quien el estado belga suspende un subsidio de manutención ya otorgado por ser extranjero y residir en calidad de estudiante, algo que el demandante encontraba contrario al *principio de no discriminación* (arts. 6 y 8 del Tratado CE). Grzelczyk había iniciado la universidad con medios propios, necesitando luego solicitar un subsidio.

<sup>40</sup> Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes.

<sup>41</sup> *Ibidem*, apartado 31.

admite una cierta *solidaridad económica* del Estado de acogida hacia el interesado (mientras no resulte excesiva), en particular, si sus necesidades eran temporales, lo que debía ser valorado caso por caso.

En el 2004, la Directiva 2004/38/CE (art. 24) relativa al derecho de los ciudadanos y sus familias a circular y residir libremente en el territorio de la UE, actualmente vigente, estableció que, pese la igualdad de trato que cabe a todos los ciudadanos europeos residentes en otros Estados Miembros, estos no están obligados a extender prestaciones de asistencia social, ni ayudas de manutención en forma de becas o préstamos estatales a estudiantes de otros Estados Miembros antes de adquirir la residencia permanente, para lo cual deben haber residido allí durante cinco años sin interrupción (art. 17). Precisó, además, que los ciudadanos de la UE tienen derecho a circular y residir libremente en el territorio de la Unión por un periodo de tres meses, sin otro requisito que el pasaporte o documento de identificación válido (art. 6.1). Pasados los tres meses, para conservar su derecho de residencia, además de estar matriculados en una institución de educación superior, los estudiantes deben contar con recursos económicos suficientes y un seguro de enfermedad (para sí y los familiares que lo acompañen) para evitar convertirse en una carga para la asistencia social del Estado donde residen (art. 7c). A la postre, dada su calidad de ciudadano de la UE, cualquier estudiante que haya residido legal y continuamente durante cinco años en el Estado de acogida tiene derecho a solicitar la residencia permanente (art. 16).

En línea con esta última directiva, en el asunto *Bidar*<sup>42</sup> (2005), el Tribunal entendió que la valoración sobre si un estudiante representaba una “carga excesiva” para el Estado de acogida debe ser interpretada en función su “grado de integración” en dicho Estado. Según el Tribunal, esto podía acreditarse considerando los años de residencia, lo que mitiga el criterio sostenido en el asunto *Grzelczyk*, donde lo importante era que la necesidad del estudiante fuera temporal, independientemente del tiempo que hubiera residido en el Estado de

---

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, 15 de marzo de 2005, asunto C-209/03, *Bidar*, Rec. 2005, p. I-02119. Estudiante francés al cual se le niega un préstamo de estudios en el Reino Unido.

acogida. Finalmente, en el asunto *Förster*<sup>43</sup> (2008), el Tribunal entendió que la aunque la Directiva 93/96/CEE no constituye fundamento de un derecho al pago de becas, ni tampoco se opone a los estudiantes comunitarios invoquen el *principio de igualdad* de trato durante su residencia en otro Estado Miembro, considera adecuado los cinco años de exigidos por la ley neerlandesa para acceder a la prestación social y no comportar una *carga excesiva* para ese estado<sup>44</sup>. En definitiva, el hecho de que a todos los ciudadanos europeos residentes en otros Estados Miembros les quepa la igualdad de trato no obliga a dichos estados a extenderles ayudas sociales ni de manutención en forma de becas o préstamos estatales antes adquirir la residencia permanente (Directiva 2004/38/CE, art. 24).

Más allá de la discusión acerca de quién debe asumir los costos de la movilidad (Estado de origen, Estado de acogida o el estudiante), en qué medida y de qué manera (DOUGLAN: 2005), existen programas regionales que financian algunos de estos rubros como el conocido *Erasmus+* para estudiantes de educación superior o las *Acciones Marie Skłodowska-Curie* para investigadores. Erasmus+<sup>45</sup>, que ya tiene más de 35 años, permite a estudiantes de universidades y escuelas de formación profesional continuar formándose en alguno de los 27 Estados Miembros de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza, Turquía y Macedonia. El programa cubre estudios y prácticas en empresas de estudiantes y personal docente. Sus becas contribuyen a sufragar gastos de viaje, alojamiento y manutención, y su monto varía en función del nivel de vida del país de acogida y su distancia respecto al centro de origen, así como de la duración de la estancia. Su presupuesto es financiado con fondos de la UE:

---

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, 18 de noviembre de 2008, en el asunto C-158/07, Förster, Rec. 2008, p. I-08507. Förster era una ciudadana alemana a quien los Países Bajos, donde residía como estudiante universitaria, le retira una beca de subsistencia para prácticas remuneradas, al constatar que no las había realizado durante cierto tiempo, que no estaba previamente integrada en la sociedad local ni podía ser considerada una trabajadora comunitaria. En estas condiciones, sólo podía acceder a esta prestación como residente definitiva, al cabo de cinco años de residir en el país, lo que Förster consideraba excesivo.

<sup>44</sup> El abogado general, por el contrario, lo consideró desproporcionado y mencionó otros criterios posibles como haber nacido cerca de la frontera o trabajado el Estado Miembro de acogida, que permitirían valorar razonablemente si el nivel de integración incluso antes del periodo exigido.

<sup>45</sup> Surgió en 1987 por iniciativa de la Comisión Europea. Erasmus+ 2021-2027 tiene un presupuesto de 26.000 millones de euros y sus ejes son la inclusión social, la transición ecológica y digital, y la participación de las personas jóvenes en la vida democrática.

el 70% se destina a experiencias de movilidad y el 30% a proyectos de cooperación y al desarrollo de políticas específicas (juventud, deportes, etc.). La Comisión Europea gestiona el presupuesto y fija las prioridades, los objetivos y los criterios del programa. Además, a través de su Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA) realiza el lanzamiento de convocatorias, promoción y difusión de los proyectos y los resultados, evaluación de solicitudes y el control general. Cada Estado Miembro tiene una o más agencias que hacen lo propio a escala nacional y se vinculan con la Comisión Europea y las organizaciones participantes. Los interesados pueden presentar una solicitud por sí mismos o en nombre de una de estas organizaciones. Cabe destacar que, si bien desde los inicios del Proceso de Bolonia el número de estudiantes que realizan experiencias de movilidad se ha incrementado, aún no se ha alcanzado el objetivo establecido en 2009<sup>46</sup> de que al menos el 20% de los graduados en el EEES hubieran realizado un período de estudios superiores en el extranjero en 2020, porcentaje que gira en torno al 9%.

Para finalizar, la portabilidad de ayuda o un beneficio no contributivo concedido a los estudiantes en un Estado Miembro para usarlo en otro, esto es un objetivo del espacio desde 2005<sup>47</sup>. Sin embargo, pese a las recomendaciones sobre la portabilidad de préstamos y subvenciones para hacerlos utilizables tanto para estudiar en instituciones nacionales como extranjeras, sólo está vigente en pocos países y bajo condiciones muy distintas<sup>48</sup>. Según la Comisión Europea (EUROPEAN COMMISSION/EACEA/EURYDICE, 2020), sólo un tercio de los sistemas del EEES admite la portabilidad de las becas para experiencias de movilidad cortas (un semestre o un curso académico), enmarcadas en programas de movilidad nacionales o muy reconocidos como Erasmus+. Una veintena de países extiende este tipo de becas también a programas académicos enteros, pero algunos los limitan a ciertas universidades o programas piloto. En el caso

---

<sup>46</sup> Comunicado de Lovaina (2009).

<sup>47</sup> Comunicado de Berlín (2003).

<sup>48</sup> Según Lam, Oste, Ferencz, y Wächter (2013; en European Commission/EACEA/Eurydice: 2020) en la región nórdica casi el 100% de los estudiantes reciben este tipo de ayudas con independencia de su situación socioeconómica, pero en la mayoría de los países restantes están condicionadas, por ejemplo, al nivel de ingresos, lo que reduce el número de beneficiarios potenciales.

de préstamos con financiamiento público, además de estar menos generalizados y aplicar a una proporción mucho menor de estudiantes, en los pocos casos en los que son *portables*, sólo lo son para el programa Erasmus+. En resumen, en menos de la mitad de todos los sistemas del EEES el apoyo financiero interno es transferible para experiencias cortas y programas enteros en el exterior. Se observa, además, un claro patrón geográfico donde el norte y el noroeste de Europa muestran un alto grado de portabilidad, sobre todo, en comparación con el este de Europa (pp. 146 a 150). En definitiva, sólo el 5% de los estudiantes con derecho a ayudas portables las utilizan para estudiar en el extranjero (p. 129).

#### **IV. c. Aceptabilidad: programas acreditados con estándares regionales de calidad**

El aseguramiento de la calidad de los programas y las instituciones de educación superior estuvo en la agenda de trabajo desde el inicio por ser visto como un aspecto vital para aumentar su credibilidad frente a sus pares de otros países, y para aumentar la transparencia y generar mayor confianza mutua con vistas al reconocimiento de titulaciones extranjeras. Los *Criterios y Directrices para el Aseguramiento de la Calidad* (ESG, por sus siglas en inglés) fueron adoptados en 2005, y actualizados en 2015<sup>49</sup>, para que las instituciones y las agencias de aseguramiento de la calidad existentes a nivel nacional los utilizaran en sus procesos de aseguramiento de la calidad, internos y/o externos, y los aplicaran a toda la educación superior impartida en el EEES, sin importar el país o la modalidad.

Los “criterios” son conjuntos de buenas prácticas generales sobre los cuales las “directrices” brindan información adicional y, en algunos casos, una explicación más detallada del significado e importancia. Están organizados en tres partes que cubren:

---

<sup>49</sup> Los ESG fueron propuestos por organizaciones que son parte del EEES, por encargo del Consejo de Ministros de Berlín (2003). Su versión actual data del Consejo de ministros de Ereván (2015).

- 1) la garantía interna de calidad: políticas y procedimientos que cada institución debe aplicar a sus programas y títulos, y al desarrollo de una cultura que promueva la calidad y la mejora continua;
- 2) la garantía externa: acreditación de programas e instituciones ante las agencias oficiales (públicas o privadas) de calidad según los estándares establecidos en cada país;
- 3) la revisión externa, cíclica, de los procesos y actividades de las propias de agencias de aseguramiento de la calidad por parte de otras agencias (revisión por pares).

Estos criterios y directrices forman parte del *Marco de Referencia Europeo de Calidad*, junto con la *Base de Datos de los Resultados de Acreditación Externa de la Calidad* (DEQUAR, por sus siglas en inglés). Creada en 2018, esta base recopila información de los informes externos de garantía de calidad realizados por las agencias incluidas en el *Registro de Garantía de Calidad para la Educación Superior* (EQUAR, por sus siglas en inglés) y ayuda a comprenderlos en el contexto del marco nacional en el que son producidos, facilitando la comparabilidad y la transparencia. Esta base de datos es considerada uno de los elementos clave que permitirán alcanzar en 2025 el reconocimiento automático de los títulos.

#### ***IV. d. Adaptabilidad: programas centrados el estudiante***

La determinación o elección de los contenidos y métodos de enseñanza es competencia exclusiva del Estado nacional, sin embargo, en el Espacio Europeo de Educación Superior se han promovido algunas innovaciones relacionadas con los planes de estudio para acercarlos a las necesidades cambiantes del entorno social y el mercado laboral y a los propios intereses de los estudiantes.

La adopción del *Marco Europeo de Cualificaciones* y los *Descriptor de Dublín* ha significado la promoción de un enfoque basado en el estudiante, pues estableció cuáles son los conocimientos y habilidades que se espera que adquieran al final del proceso de aprendizaje de las diferentes titulaciones y

ciclos. Esto significó una novedad respecto de los criterios predominantes hasta entonces en la elaboración de planes de estudios y procesos de reconocimiento de títulos, basados sobre los insumos de la enseñanza ofrecida como los contenidos curriculares y la carga horaria para su dictado. El Marco Europeo de Cualificaciones se basa, en cambio, en los resultados de aprendizaje esperados y la carga de trabajo que el estudiante requiere para alcanzarlos<sup>50</sup>, lo que evidencia la adopción de un enfoque centrado en el estudiante como protagonista de su propia experiencia de aprendizaje. Así lo reconoce la Comisión Europea, cuando afirma que el objetivo último es que los estudiantes “sean capaces de planificar sus rutas de aprendizaje con información clara para adquirir los conocimientos, habilidades y competencias que satisfagan tanto sus objetivos personales y necesidades sociales”. (EUROPEAN COMMISSION, EACEA Y EURYDICE, 2020: p. 10). Por su parte, las Directrices para la Garantía de la Calidad en el EEES (2005) exigen que los programas académicos sean diseñados con referencia a los resultados de aprendizaje previstos de manera explícita y con la participación de estudiantes y otros grupos de interés.

El objetivo último no está puesto en la adquisición de conocimiento teórico sino en el desarrollar habilidades prácticas y competencias relevantes para el mercado laboral y la vida profesional. Por ello, el *Marco Europeo de Cualificaciones* forma parte, a su vez, del *Marco Europeo de Cualificaciones a lo largo de la Vida (EQF-LLL)*. Este último es una extensión del anterior, que reconoce todas las cualificaciones y competencias adquiridas durante la vida incluyendo el aprendizaje no formal y las habilidades y conocimientos adquiridos en actividades cotidianas en el trabajo, las experiencias de voluntariado, cursos en línea, etc. Las cualificaciones y competencias adquiridas en diferentes momentos y contextos pueden ser reconocidas y valoradas en términos de los 8 niveles de cualificación que están incluidos en este marco.

Por último, la creación de una *dimensión europea de la educación superior* incluye los aspectos ya mencionados, pero se centra en la integración y la cooperación entre actores e instituciones de los sistemas de educación superior

---

<sup>50</sup> Además de las horas de clase, incluye las de estudio individual, de laboratorio, de pasantías, etc.

del EEES. En este contexto, la Estrategia Europea para las Universidades<sup>51</sup> se propone hacer que las universidades promuevan el modo de vida y los valores europeos (diversidad, inclusión, democracia, derechos fundamentales y valores académicos), se transformen en agentes de cambio de la transición ecológica y digital, así como en motores del papel y el liderazgo mundial de la UE. Para ello, se ha dispuesto la creación de una serie de campus interuniversitarios, llamados *Universidades Europeas*, y se trabaja en la elaboración de un estatuto jurídico para las alianzas de instituciones de educación superior y de un título europeo conjunto para mediados de 2024 (para reducir la burocracia de este tipo de programas). Para ese mismo año, se prevé finalizar la puesta en marcha del *carne europeo de estudiante*, con un identificador único por cada estudiante para facilitar aún más la movilidad.

**Tabla II. Las medidas de coordinación del EEES en el marco conceptual de “las 4 A”.**<sup>52</sup>

Objetivos	Instrumentos
<b> criterio i: Asequibilidad</b>	
Reconocimiento de títulos	Sistema de créditos (ETC) Estructura de titulaciones en 3 niveles Marco Europeo de Cualificaciones Directiva sobre reconocimiento de títulos de profesiones reguladas(*) Suplemento al título Acuerdos formales de aprendizaje Certificación de estudios Certificación de prácticas profesionales
<b> criterio ii: Accesibilidad</b>	
Facilitar la circulación y residencia	No discriminación Directiva sobre circulación y residencia (*)
Financiamiento de la movilidad	Programas regionales: Erasmus+, Acciones Marie Skłodowska- Curie Portabilidad de becas/ayudas nacionales
<b> criterio iii: Aceptabilidad</b>	
Asegurar la calidad de la enseñanza superior	Criterios y Directrices (ESG) Sistemas de Aseguramiento Interno Base de datos con resultados de acreditación Registro de agencias aseguradoras
<b> criterio iv. Adaptabilidad</b>	
Enfoque basado en el estudiante	Créditos basados en trabajo del estudiante, Niveles basados en resultados del aprendizaje, habilidades y

<sup>51</sup> COM/2022/16 final.

<sup>52</sup> Fuente: elaboración propia.

	competencias Dimensión europea de la ed. Superior/ Estrategia para Universidades
--	---

(\*) Se determinan por fuera del Proceso de Bolonia.

## V. Conclusión

La integración regional puede tener un papel significativo en la promoción y mejora de las condiciones de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que debe tener la educación superior concebida desde un enfoque de derechos humanos. El caso del Espacio Europeo de Educación Superior muestra de qué manera, aún sin haber sido pensados en términos del enfoque conceptual de las "4 A de Tomasevski", los espacios regionales de educación superior comparten objetivos y principios similares y pueden contribuir positivamente con este enfoque en sus esfuerzos por eliminar gradualmente los obstáculos a la movilidad académica.

El caso presentado permite apreciar otras ventajas que podrían extenderse a otros procesos de integración. La primera es la gran cantidad de temas relacionados con la movilidad (reconocimiento de títulos, aseguramiento de la calidad, becas y ayudas financieras, acceso a la información, etc.) y la diversidad de instrumentos que es posible desarrollar en el contexto de la integración regional, en comparación con los convenios multilaterales de reconocimiento de títulos. La segunda es la creación de externalidades positivas incluso para quienes no realizan experiencias de movilidad. Sin dudas, la adopción de un marco de titulaciones comunes y de estándares regionales de calidad amplían la cantidad y el tipo de programas e instituciones potencialmente elegibles para desarrollar actividades académicas en otros Estados Miembros al facilitar la comparabilidad y el reconocimiento de las titulaciones, pero también impacta positivamente en la competitividad los títulos de quienes estudian en instituciones locales. La tercera es que la implementación de programas de becas y apoyo financiero con fondos regionales permite que estudiantes menos favorecidos también puedan aprovechar estas oportunidades, sobre todo si provienen de países con menor nivel y desarrollo e ingreso relativo, lo que permite, a su vez, a estos últimos contar con graduados formados en el más alto nivel. En este sentido, si bien la profundización de la portabilidad de las ayudas

y becas es una posibilidad interesante, no tendría el mismo efecto nivelador entre estudiantes de países con recursos dispares.

Finalmente, como consecuencia de la particular estructura institucional del proceso admite la participación de las partes interesadas (universidades, estudiantes, agencias de acreditación, asociaciones de estudiantes y empleadores, entre otros). Otra particularidad que refuerza el proceso de coordinación es la posibilidad de que los ciudadanos de los Estados Miembro puedan recurrir directamente a los tribunales nacionales para reclamar la aplicación de aquellos aspectos relacionados con la educación superior que así lo permiten como los concernientes a la libre circulación y residencia y el libre el acceso a la educación superior en toda la UE sin discriminación por motivos de nacionalidad.

## VI. Bibliografía

CLARK, B. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.

Declaración del encuentro de los Ministros Europeos responsables de la Educación Superior reunidos en Praga, 19 de mayo de 2001.

DOUGAN, M. (2005) *Fees, Grants, Loans And Dole Cheques: Who Covers The Costs Of Migrant Education Within The EU?* JCER Vol. 1, Issue 1, pp. 4-29.

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. (2015). *Guía de uso del ECTS 2015*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

European Commission/EACEA/Eurydice. (2020). *The European Higher Education Area in 20: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

GARRIDO RIVERA, A. (2021). *Controversias de la idea de universidad. Un estado del arte a 20 años del proceso de Bolonia*. Perfiles educativos, 43(171), pp. 160-177.

GIMÉNEZ MERCADO, C. Y VALENTE ADARME, X. (2010). *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*. Cuadernos del CENDES, 27(74), pp. 51-79.

IESALC (2019). *La Movilidad en la Educación Superior en América Latina y el Caribe: retos y oportunidades de un convenio renovado para el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas*. Caracas: IESALC.

KNIGHT, J. (2016). *Regionalization of Higher Education in Asia: Functional, Organizational and Political Approaches*. The Palgrave Handbook of Asia Pacific Higher Education, pp.113-127.

MARGINSON, S. (2007). The new higher education landscape: Public and private goods, in global/national/local settings. En: Marginson, S. (Ed.), *Prospects of Higher Education: Globalization, Market Competition, Public Goods and the Future of the University* (pp. 29-77), Rotterdam: S.P.

ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *Observación general N° 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8/12/1999, E/C.12/1999/10.

PERROTA, D. (2016). *MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza en la educación superior*. Relaciones Internacionales, n° 5, pp. 1-22.

— (2019). *Reconocimiento de títulos universitarios en el MERCOSUR*. Análisis Carolina No. 10.

Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2017 relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente. (2017/C 189/03)

RODINO, A. M. (2015). *La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social*. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N°. 61, 2015, pp. 201-224.

UNESCO. (2019). *Convención mundial sobre el reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior*.