

EL MERCOSUR PROFESIONAL: LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Facundo Solanas

INTRODUCCIÓN

La puesta en marcha del MERCOSUR y la construcción de una agenda institucional educativa regional, entre uno de sus diversos desafíos, implicaba facilitar la posibilidad de que los profesionales de un Estado miembro pudiesen ejercer la profesión en los demás países miembros del bloque y que dejarasen de someterse al lento y complejo mecanismo de la reválida de sus títulos. Frente a los tiempos extensos que demandaba la construcción de estos mecanismos por parte del sector educativo, en el ámbito del Grupo de Servicios del MERCOSUR se plasma, en la Decisión del Consejo Mercado Común N° 25/2003, la voluntad de avanzar sobre el ejercicio profesional temporario.

A partir de algunos elementos de análisis utilizados en otros trabajos sobre el tema (Solanas, 2007a), nos proponemos considerar el proceso de definición e implementación de la Decisión CMC N° 25/2003 en el caso argentino.

A diferencia de lo que ocurre con la importante integración alcanzada por la Unión Europea, en el MERCOSUR existen pocos casos donde se pueda plasmar el concepto de “política mercosuriana” o “política regional” –como homóloga de la respectiva política europea o comunitaria–. Sin entrar en detalle en este aspecto específico, esta circunstancia histórica hace que contemos con la ventaja analítica de poder observar los caminos recorridos en el viejo continente para nutrirnos de algunas herramientas teóricas que, sin constituir una reedición de las originales, pueden ser de gran utilidad para dar cuenta de los fenómenos que caracterizan estas otras latitudes.

Si el análisis de políticas europeas se encuentra en una etapa que algunos autores denominan “normalizada” (Hassenteufel y Surel, 2000), dado que, de acuerdo con una gran cantidad de trabajos empíricos sobre políticas comunitarias, se ha demostrado que las teorías de la integración regional, como

el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, no llegan a dar cuenta del conjunto de interacciones complejas, con lo que es necesario recurrir a otros instrumentos para explicarlas (Lequesne y Smith, 1997), a pesar del fuerte contraste intergubernamental que presenta el MERCOSUR, existen ciertos elementos que escapan a una lógica exclusivamente intergubernamentalista.

En este trabajo nos proponemos analizar la definición e implementación de esta política a partir de elementos de encuadre provenientes del análisis de políticas públicas y de corrientes neoinstitucionalistas, en particular, el modelo o enfoque de las “Tres I” (véanse Hecló, 1994; Hall, 2000; Surel, 2006 y 1998; Palier y Surel, 2005). Este marco teórico que designa tres series de elementos o variables de análisis –las ideas, los intereses y las instituciones– intenta sobrepasar los límites que habitualmente presenta el análisis de políticas públicas (Palier y Surel, 2007).

Teniendo en cuenta el bajo grado de institucionalización del MERCOSUR, partimos de la hipótesis de que la construcción de las políticas regionales destinadas a fomentar la movilidad de los profesionales dependerán casi exclusivamente de la capacidad de movilización con que cuenten los actores destinatarios de la política en cuestión y de sus posibilidades de introducir sus demandas en la agenda del bloque.

CÓMO OPERACIONALIZAR LAS TRES I

A diferencia de las teorías de la integración regional, el enfoque de las Tres I no cuenta con el mismo grado de institucionalización. Este enfoque, inspirado sobre todo en los trabajos de Hugh Hecló y de Peter Hall referidos y abordado y redefinido por los posteriores análisis de Yves Surel y Bruno Palier, busca identificar el peso explicativo que cada una de estas variables puede tener en los distintos momentos de la investigación (Surel, 2006).

Al movilizar estas tres dimensiones de nuestro objeto, sin dudas, alguna de ellas tendrá un peso explicativo mayor que las otras, aunque, como veremos, no será sólo el peso de uno de estos elementos lo que determinará la traducción del ejercicio profesional temporario en una decisión intergubernamental.

Comenzando por la dimensión institucional y teniendo presente el carácter intergubernamental del MERCOSUR, los dispositivos tendientes al reconocimiento profesional se inscriben en las agendas de dos ministerios: el de Educación y el de Relaciones Exteriores.

El mismo año de creación del MERCOSUR nace una agenda de educación del bloque hacia fines de 1991 a partir del Protocolo de Intenciones, que introducirá tempranamente la necesidad de agilizar el reconocimiento de los diplomas de los profesionales de los países miembros (Solanas, 2007b, p. 398).

Por otra parte, el ejercicio profesional se inscribe implícitamente en el Tratado de Asunción, dentro de la categoría de servicios en el MERCOSUR. Con el funcionamiento imperfecto de la Unión Aduanera en 1995, el Grupo del

Mercado Común (GMC) constituye el Grupo de Servicios (GS) –en principio, ad hoc–, que sería el encargado de elaborar un proyecto de Acuerdo Marco sobre Servicios de conformidad con el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS o GATS)¹ de la OMC. A fin de tender a desregular progresivamente el comercio de servicios en la región –donde se incluyen como subcategoría los “servicios profesionales”–, a fines de 1997 se suscribiría el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios en el MERCOSUR (Decisión CMC N° 13/97, 15-12-1997).

Ambas agendas, dotadas de sus correspondientes dispositivos –protocolos, planes estratégicos, memorandums, resoluciones, decisiones– sobre algunos de los cuales nos detendremos más adelante, especialmente en los primeros años, darán lugar a una suerte de competencia y hasta a una superposición de acciones por un escaso grado de articulación entre los actores gubernamentales de cada ministerio. Esto nos permite introducir nuestra segunda dimensión: los intereses.

Si la temática del reconocimiento de títulos para ejercer la profesión se inscribirá en dos agendas gubernamentales, ello se vincula, por un lado, con el carácter tanto educativo como económico que implica la práctica profesional. En el caso argentino, son las universidades las que se encargan de revalidar los títulos universitarios, aunque, si el Estado suscribe un convenio con otro Estado, supuestamente existe un mutuo reconocimiento de la calidad de la formación recibida por los profesionales de ambos países que justifica delegar esa función. Asimismo, la práctica profesional implica la prestación de un servicio que, casi siempre, reviste un carácter económico.

Pero, por otro lado y como veremos más adelante, esa suerte de “doble inscripción” también obedece a la competencia o a la escasa capacidad para articular acciones entre los actores gubernamentales así como a la movilización de los actores profesionales que intervendrán en ambos procesos.

Si bien el “público” de esta política –es decir, el conjunto de los individuos, grupos u organizaciones cuya posición es afectada por la acción del Estado (Cobb y Elder, 1972)– abarca un número considerable de asociaciones profesionales, nos hemos concentrado con algunos actores profesionales más activos y que han participado directamente en la construcción de esta política.

Tendremos especialmente en cuenta a algunos de los actores que para el caso argentino integran la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el MERCOSUR (CIAM). Esta Comisión está compuesta por federaciones de profesionales de los cuatro países miembros del MERCOSUR. En la Argentina agrupa a alrededor de 250.000 profesionales inscriptos en cerca de ochenta colegios o consejos profesionales de las siguientes disciplinas: Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Ingeniería Civil,

1 Resolución GMC N° 38/95: “Pautas Negociadoras de los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas y Grupos Ad-Hoc”.

Ingeniería Eléctrica, Electrónica y Telecomunicaciones, Ingeniería Mecánica, Aeronáutica, Naval e Industrial, Ingeniería Química, Geología y Minas. Cabe aclarar que en la Argentina los títulos universitarios son habilitantes, mientras que la matriculación es obligatoria para algunas profesiones, con lo cual para ejercerlas es requisito estar matriculado al menos en una jurisdicción. En Brasil, en cambio, los títulos no son habilitantes; se requiere la habilitación por parte de las órdenes o consejos profesionales, razón por la cual estas instituciones tienen una mayor capacidad de presión sectorial, reflejada en su número de afiliados. La contraparte brasilera de la CIAM es el Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía (CONFEA: *Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia*), con sede en Brasilia, que representa también a los geógrafos, geólogos, meteorólogos, técnicos de esas modalidades, técnicos industriales y agrícolas y sus especialidades. El sistema CONFEA/CREA (*Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia*) se presenta muy ordenado, cuenta con 900.000 profesionales registrados en los veintisiete estados y tiene sedes en las principales ciudades.

Por último, tanto en Paraguay como en Uruguay –donde al igual que en la Argentina los títulos son habilitantes pero, a diferencia de este país, el ejercicio de la profesión no está reglamentado– resulta difícil estimar un número de profesionales. En Paraguay, la CIAM se conforma por asociaciones de ingenieros, ingenieros agrónomos, arquitectos y agrimensores, mientras que en Uruguay, a esas mismas cuatro asociaciones de profesionales, se les agregan los ingenieros químicos y los geólogos.

Algunas de las motivaciones y representaciones que llevaron a ciertos actores nucleados en la CIAM a participar de la construcción de la política regional para el sector, se relacionan con la tercera i: las “ideas”. En este sentido, el MERCOSUR, además de constituir una necesidad de integración con los países vecinos, para muchas asociaciones se presenta como una oportunidad de proporcionarles un marco legal a determinadas prácticas profesionales que se dan de hecho, a partir de acuerdos entre grandes empresas o estudios y que marginalizan al profesional independiente. Esta tercera dimensión constituirá la menos explotada y jerarquizada de nuestro trabajo y ello se vincula con el tiempo de desarrollo que demanda la construcción de una política pública. Como sostienen Palier y Surel, las “ideas” constituyen las variables menos susceptibles de cambiar, especialmente, en un corto lapso (Palier y Surel, 2005). Sabatier asimila este tipo de transformaciones a una conversión religiosa, lo que implica que los individuos cambian sus representaciones y creencias fundamentales (Sabatier, 1999). Inversamente, los “intereses” representan la variable que es más proclive a redefinirse en tiempos cortos, dado que las interacciones entre los actores y las alianzas que se establecen cambian frecuentemente; mientras que las lógicas institucionales suelen ser determinadas por temporalidades intermedias en virtud de la institucionalización de los dispositivos de acción pública (Palier y Surel, 2005).

Por lo tanto, la temporalidad constituye una de las dificultades y debilidades mayores de nuestro análisis. Tomando la ya clásica grilla secuencial de Jones, en general los análisis de políticas públicas tienden a abordarlas cuando estas ya han concluido la etapa de implementación y se pueden considerar sus resultados (en términos de *outputs* y no de *outcomes*). Esto hace que el analista cuente con un período que le permite conocer los cambios, la evolución o el grado de estabilidad de las mismas. Existe un consenso bastante explícito entre algunos estudiosos (Sabatier, 1999) en cuanto a que es necesario tomar un período de tiempo de al menos diez años para analizar una política. Efectivamente, si tomamos la inscripción en la agenda institucional, el Protocolo de Montevideo, o incluso los debates previos que precedieron a la decisión, sobrepasamos el período en cuestión. Ahora bien, si de lo que se trata es de analizar su implementación, nos encontramos con sólo apenas seis años desde su institucionalización en la norma regional, tiempo que efectivamente no es suficiente para dar cuenta de su grado de estabilización y de los posibles cambios y efectos de su aplicación. A pesar de ello, hemos corrido el riesgo de abordar el análisis de esta política regional: en primer lugar, porque constituye uno de los pocos casos de construcción de políticas mercosurianas por fuera de las estrictamente “económicas”; y, en segundo lugar, porque, si bien en términos de implementación presenta múltiples dificultades, ello se vincula a la complejidad que implica construir una política regional multisectorial que se traduce en una sola y misma norma.

LAS PRIMERAS DEFINICIONES

La conformación del MERCOSUR y la emergencia de una agenda institucional del bloque han contribuido a acelerar el proceso de reposicionamiento y reagrupamiento de distintos actores no gubernamentales, no sólo a nivel nacional, sino inclusive buscando sus pares en los demás países miembros. “Muchos actores y fuerzas sociales están incorporando el nivel regional en sus estrategias de acción: las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales (el feminismo, el ambientalismo, el indigenismo, el movimiento de derechos humanos, etc.), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (desde las que promueven la ciudadanía activa hasta las federaciones de organizaciones de base o las que promueven microemprendimientos), las comunidades artísticas” (Jelín, 2001). Mientras que algunos de ellos han reaccionado rápidamente y han logrado trazar lazos con sus contrapartes en los demás Estados miembros, en algunas ocasiones, si bien ha sido la excepción más que la regla, otros hasta han institucionalizado su presencia en tanto grupo, anticipándose a la propia estructura del MERCOSUR, como es el caso de la CIAM.

Salvando las grandes distancias pero en forma semejante al proceso europeo, los actores a distintos ritmos van tomando conciencia de que, a medida que la integración avance, cada vez menos dominios de política pública podrán estar aislados del proceso regional y de que, en adelante, ello constituirá un pasaje obligado en la estrategia de los funcionarios, actores políticos o representantes

de grupos de interés (Muller, 1995). El fenómeno de proyectarse regionalmente se relaciona, por un lado, con esta toma de conciencia y de la oportunidad que abre la existencia del bloque y, por otro lado, con el surgimiento de una agenda merco-educativa, que impulsó el debate interno en cada una de las asociaciones y actores universitarios y profesionales, así como la transformación de algunos de ellos en actores regionales.

A pesar de la poca visibilidad que tenía la agenda educativa durante los primeros años de comenzado el proceso, distintas asociaciones profesionales comenzaron a acercarse al Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), a fin de comenzar a agilizar el reconocimiento de los títulos universitarios con fines académicos y profesionales. Inclusive, la CIAM intensificó los contactos con los distintos organismos gubernamentales que podrían ocuparse de la cuestión del ejercicio profesional, entre ellos los nucleados bajo la órbita del Ministerio de Educación y el GS coordinado por la actual Dirección MERCOSUR del Ministerio de Relaciones Exteriores. Siguiendo a Francis de Baecque, diríamos un “ministerio vertical” y otro “horizontal” (citado en Quermonne, 1991, p. 338): los primeros tienen un carácter sectorial, dado que corresponden a la gestión o al control de un sector determinado de la sociedad, en nuestro caso la educación; los segundos ejercen una misión transversal que concierne al conjunto de la sociedad o del Estado (Ibíd., p. 68), en nuestro caso, las relaciones con el exterior.

El SEM había comenzado a analizar los posibles mecanismos para su plantar la reválida. Luego de algunas deliberaciones, se decidió que la mejor forma era a través de la acreditación de carreras de grado. Indudablemente, esta decisión inicial traerá aparejadas importantes consecuencias para el reconocimiento profesional y efectos que perdurarán en el largo plazo (Pierson, 1993). Para ese entonces ya se había creado la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en la Argentina.

Luego de algunas reuniones, se resolvió acotar la acreditación regional sólo a fines académicos y no profesionales, como esperaba la mayoría de las asociaciones locales. Esta decisión arbitraria respondía más a cuestionamientos externos y, especialmente, a la voluntad de avanzar procurando disminuir en lo posible el grado de conflictividad que el mecanismo podía llegar a generar (Solanas, 2007b). Cabe recordar que las resistencias que había generado la imposición de la Ley de Educación Superior² por parte del gobierno en 1995 habían sensibilizado particularmente a la mayoría de los actores universitarios, dejando como parte del saldo un clima de gran hostilidad entre estos actores y el gobierno.³

La decisión del SEM, plasmada en el “Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de

2 La Ley lleva el N° 24.521; sería promulgada en agosto de 1995 (Decreto P.E.N. N° 268/1995) y reglamentada al mes siguiente (Decreto P.E.N. N° 499/1995).

3 Para mayor información sobre el proceso de construcción de la Ley de Educación Superior argentina, véase Solanas, 2009a.

Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR” de junio de 1998, significaba que se iniciaría un lento proceso con carácter experimental para algunas carreras (incluía los ingenieros agrónomos, algunas ingenierías y medicina) y que, en consecuencia, el reconocimiento a los fines profesionales se dilataría fuertemente. Ello implicaba que los actores gubernamentales nucleados bajo el área del SEM dejaban de ser los principales interlocutores de la CIAM a los fines de agilizar el ejercicio profesional entre los países del bloque.

En contrapartida, y gracias al papel desempeñado por las secciones nacionales de la CIAM, se logró que los negociadores del GS de cada país, responsables de la redacción del Protocolo de Montevideo, propusieran a sus respectivos gobiernos una participación relevante de las entidades profesionales (véase Canamasas, Volman, Luduvic, Pino y Bigatti, 2001). Asimismo, en las recomendaciones del GS al GMC, se irían incorporando en mayor medida las demandas provenientes de los sectores profesionales respecto del establecimiento de un mecanismo temporal para el ejercicio de la profesión. De este modo, en junio de 2000, el GMC instruyó “al Grupo de Servicios para que elabore los términos de referencia para la negociación de normativa MERCOSUR aplicable a la libre circulación temporaria de personas físicas proveedoras de servicios” (véase Resolución GMC N° 36/00, Buenos Aires, 28-06-2000).

En el próximo apartado abordaremos algunas de las principales razones que explican este acercamiento entre estos actores, aunque cabe remarcar que, en aquel entonces, en ningún momento los representantes gubernamentales pertenecientes a los dos ministerios implicados mantenían un diálogo fluido acerca de las posibles soluciones al reconocimiento con vistas a la práctica profesional. Es decir, que si bien el ejercicio profesional temporario podía leerse como un eficaz paliativo frente a la dilatación de los tiempos que entrañaba el mecanismo de acreditación, no constituía una respuesta coordinada por parte de ambos ministerios para satisfacer conjuntamente las demandas de los actores profesionales.

HACIA EL EJERCICIO PROFESIONAL TEMPORARIO

En el Estado argentino, donde los cambios gubernamentales o de ministros de las distintas áreas suelen alterar no sólo el normal funcionamiento de las políticas o programas en marcha, sino que frecuentemente también ocasionan el desplazamiento de los funcionarios del sector –de los cuales depende, en buena medida, la implementación de las políticas–, la escasa visibilidad e impacto de un programa o de una política implica, de algún modo, que cuenta con bastantes posibilidades de ser discontinuada. Ahora bien, una de las excepciones más importantes en este aspecto le cabe al Ministerio de Relaciones Exteriores, que cuenta con diplomáticos de carrera formados en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, y donde se garantiza una continuidad entre el funcionario saliente y el entrante. De esto se desprende que el hecho de contar

con interlocutores en este Ministerio le otorga a la política en curso una mayor garantía de continuidad por sobre otras áreas del Estado, dado que la mayoría de estos funcionarios se encuentra menos expuesta a sufrir las consecuencias derivadas de los vaivenes gubernamentales. En otras palabras, esa política tiene mayores posibilidades de perdurar que las que suelen implementar otros ministerios, aunque cabe destacar que la llevada a cabo por el SEM ha tenido un notable grado de continuidad, más allá de los distintos gobiernos y cambios de ministros que se han sucedido hasta nuestros días (Solanas, 2007a).

El hecho de que el reconocimiento con fines profesionales hubiera ido incluido en dos agendas institucionales, en principio, provocó cierta competencia entre ambas áreas durante los años 90 (Ibíd.). A partir de la crisis de 2001, el SEM comienza a volverse mucho más receptivo frente a otros actores no gubernamentales, aunque por las características y la complejidad del proceso emprendido, la dinámica del mecanismo de acreditación resulta mucho más lenta que la que implicaba un reconocimiento temporario.

Por su parte, el GS ya venía trabajando en la posibilidad del ejercicio temporario en colaboración con las asociaciones profesionales. Fruto del trabajo conjunto de la CIAM con los Ministerios de Relaciones Exteriores, surgió la Decisión CMC N° 25/2003, por la cual se aprobó el mecanismo para el ejercicio profesional temporario. Como adelantamos, el mismo establece directrices para la celebración de acuerdos marco de reconocimiento recíproco entre entidades profesionales y la elaboración de disciplinas para el otorgamiento de licencias temporarias; es decir, un profesional de esas carreras tendrá la posibilidad de trabajar en algún país miembro del MERCOSUR a partir de un convenio entre los colegios profesionales de los respectivos países y de la realización de los trámites de matriculación correspondientes en el país de destino. Previamente, las entidades profesionales deben solicitar su reconocimiento como Grupo de Trabajo ante el GS y luego ser aprobado por el GMC. A su vez, los profesionales deben cubrir una serie de condiciones, entre otras: disponer de un contrato para desarrollar las actividades en el país receptor, satisfacer los requisitos de inscripción en el Registro Profesional Temporario de la entidad de fiscalización profesional, cumplimentar los criterios de equivalencias en la formación, sus alcances o competencias y tener la experiencia mínima requerida, a definir por las comisiones cuatripartitas (véase Decisión CMC N° 25/2003, Anexo N° 1 B).

La CIAM se constituyó en un actor decisivo en el marco de los avances hacia la concreción del mecanismo tendiente a agilizar la posibilidad de ejercer profesionalmente en los países del MERCOSUR. Como señala uno de nuestros entrevistados, “la decisión 25 [se refiere a la Decisión CMC N° 25/2003] recogió los trabajos del CIAM. El CIAM tenía elaborada una resolución interna, la 28. Hubo algunas negociaciones en el medio, pero se trabajó sobre eso”.⁴

4 Entrevista con un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Buenos Aires, 17-03-2005.

Por lo general, los actores que “contribuyen a la definición de las políticas públicas tienen que demostrar su capacidad de entrar y permanecer en el juego, lo que aventaja fuertemente a aquellos que disponen de los recursos sociales más apreciados especialmente por los agentes del Estado” (Lagroye, Bastien y Sawicki, 2002, p. 508.). Prácticamente de forma determinante, esa “permanencia” se vincula con el hecho de que será directamente un miembro de la asociación quien, en su doble condición de ingeniero y asesor de la presidencia a préstamo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, impulsará la posibilidad de realizar acuerdos entre colegios profesionales. En términos de Cobb y Elder (1972), la CIAM tendrá un acceso privilegiado a la agenda institucional. Efectivamente, la idea del ejercicio profesional temporario surge de esta asociación, y ese ingeniero encarnaba la figura de lo que en los análisis cognitivos de políticas públicas se entiende como el “*policy broker*” (véase Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), intermediario de política pública (Jobert y Muller, 1987) o mediador profesional (Muller, 1990). Más allá de estos debates técnicos, en general el rol de los mediadores consiste en elaborar un nuevo proyecto sociocultural que viene a conformar el nuevo campo normativo (Jobert y Muller, 1987, p. 72). En este sentido, este ingeniero-funcionario se desempeñó como mediador ideal para vincular la institución con el Ministerio de Relaciones Exteriores y potenciar las necesidades de ambas partes. En palabras de nuestro entrevistado: “era un vínculo perfecto. Venía de Presidencia prestado a Cancillería. Fue él quien inventa el mecanismo [de ejercicio profesional temporario] partiendo de la Resolución N° 28⁵ del CIAM y de las directrices de la OMC para reconocimiento mutuo en contabilidad”.⁶ En cierta forma, en este caso son las relaciones interpersonales y las que existen entre las organizaciones en el seno de la burocracia las que consiguen fisurar el mito de la “unidad” de la administración central (Hecló y Wildavsky, 1974).

Teniendo en cuenta el papel desempeñado tanto por el mediador como por los miembros de la CIAM en el proceso de asesoramiento activo en la definición del problema y en los aportes al Estado de posibles soluciones, se los puede considerar como “productores o coproductores de la acción pública” (Lagroye, Bastien y Sawicki, 2002, p. 506), más que como “grupos de presión” (Meynaud, 1962) o grupos que hacen presión sobre los gobernantes (Offerle, 1994). La merco-proyección de la asociación, es decir su capacidad para proyectarse hacia la región, sumada al acceso privilegiado a la agenda del GS, contribuiría fuertemente a destrabar los caminos hacia la práctica profesional y, de este modo, a hacer avanzar la integración del espacio profesional. De esta manera, es justamente por iniciativa de los actores profesionales y por su grado de aproximación a los actores gubernamentales que aquellos logran institucionalizar en una decisión MERCOSUR el ejercicio profesional temporario.

5 Resolución CIAM N° 28, del 20 de septiembre de 1998.

6 Entrevista citada., 17-03-2005.

LA IMPLEMENTACIÓN Y SUS OBSTÁCULOS: LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES

Después de 18 años de anunciada la necesidad de avanzar con la agilización del reconocimiento de títulos universitarios en los países del MERCOSUR, hoy en día, en la práctica, la situación original aún no ha variado. A pesar del interés de los distintos actores gubernamentales y profesionales y del cambio de paradigma que, al menos discursivamente, ha experimentado la Argentina y también el MERCOSUR, cada país continúa con los mismos sistemas de reconocimiento de títulos. La noción más pertinente para explicar esto es la de “dependencia al camino” (*path dependance*), redefinida por Pierson (1996 y 2000) a partir de los análisis de North (1990). Esta noción permite considerar el proceso de cristalización y sedimentación sufrido por la reválida como mecanismo de reconocimiento de títulos. La existencia de este mecanismo no reemplazado, ni en el caso de haber suscripto convenios internacionales a esos fines, limita la capacidad de acción que pueden tener los actores interesados en agilizar el sistema.

Desde una perspectiva económica, North explica que la dependencia al camino ya recorrido depende más de los individuos dentro de las instituciones que de las tecnologías. Las instituciones resisten el cambio porque ello implicaría perder la amortización y los rendimientos crecientes de las inversiones iniciales. Esto, traducido a la reválida, implicaría que el sistema que se encuentra funcionando en cada una de las universidades nacionales y sus mecanismos, poco dinámicos pero mecanizados, dejarían de funcionar para los países del MERCOSUR que, al agilizar el reconocimiento, deberían asumir la inversión inicial que es la más costosa, dado que comprende todo el proceso de aprendizaje (Ibíd.) –aunque, en este caso, la reválida debería continuar funcionando tanto para los diplomas no contemplados dentro del nuevo procedimiento como para los títulos universitarios provenientes de los demás países no pertenecientes al bloque–. En este sentido, la apuesta del Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) de carreras de grado del MERCOSUR implicó importantes transformaciones institucionales, tales como la creación de agencias nacionales de acreditación en otros Estados miembros y asociados, así como importantes costos derivados de los numerosos traslados y reuniones de expertos –a fin de consensuar estándares básicos para cada disciplina– y, posteriormente, de los traslados de pares evaluadores –con el objetivo de acreditar las carreras–. Efectivamente, este proceso que hemos definido como “mercosurización de políticas públicas” (Solanas, 2009b), ha implicado una importante inversión en términos no sólo económicos sino, fundamentalmente, logísticos para todos los países, pero especialmente para los de menor envergadura.

Para que el MEXA, y actualmente el ARCUSUR (el mecanismo permanente de acreditación MERCOSUR), funcione se requiere que esos individuos a cargo de las disciplinas universitarias presenten voluntariamente las distintas carreras para someterse a los procedimientos que requiere la acreditación MERCOSUR.

Ello, por cierto, implica costos en tiempo, trabajo y determinadas luchas internas que dificultan la implementación del mecanismo.⁷

Frente a los lentos y complicados mecanismos de reconocimiento de títulos universitarios en vigencia y las dificultades para proceder a implementar procedimientos más flexibles, se sugirió la posibilidad de otorgar una suerte de reconocimiento acotado a un período. Como señala uno de nuestros entrevistados: “el mecanismo del reconocimiento profesional temporario se pensó para los casos en los que el profesional puede trasladarse a otro país del MERCOSUR con el objeto de realizar un proyecto concreto, para lo cual no tiene necesidad de hacer revalidar su título, que es un trámite que tarda como cinco años (como mínimo, mínimo dos)”.⁸

Como hemos mencionado en otros trabajos (Solanas, 2007a), en general las grandes empresas, cuando realizan una obra importante en otro país, llevan sus propios profesionales, que en su mayoría trabajarán *in situ*. Para sortear los impedimentos legales al ejercicio de la profesión en ese otro Estado, se suele recurrir a ciertos intersticios consistentes –la mayoría de las veces– en salvar el trabajo realizado por los profesionales contratados por la empresa con la firma de un profesional local. Frente a esta práctica habitual, los profesionales que trabajan para las grandes firmas no sienten la necesidad de atravesar por los intrincados caminos que implica el reconocimiento de sus diplomas. Esta situación coloca a los profesionales independientes en importante desventaja, dado que se ven imposibilitados de trasladarse para realizar trabajos en los países vecinos y, a la vez, carecen del apoyo necesario de sus colegas para avanzar con mayor celeridad en un sistema alternativo que facilite ese reconocimiento.

A diferencia de los convenios internacionales o del sistema que está implementando el SEM, el mecanismo de ejercicio profesional temporario no apunta a reemplazar la reválida, como originariamente preveían los profesionales, sino sólo a complementarla. Y aunque podría llegar a ser lógico inferir que este mecanismo surgió con el objetivo de aliviar la presión sobre el primero –al no habilitar este al ejercicio profesional–, en realidad constituye parte del proceso de desarrollo autónomo de la agenda del GS con independencia de la agenda educativa. Pero, de alguna manera, ambos procesos se encuentran emparentados: del mismo modo que en el diseño de un sistema sustituto, para que el mecanismo funcione es necesario resolver la cuestión de las incumbencias profesionales de cada título. Es decir, que primero, para el caso argentino, los distintos colegios o asociaciones profesionales necesitan ponerse de acuerdo entre sí y ello implica importantes costos, especialmente por lo difícil que puede resultar llegar a un consenso. En este sentido, las posibilidades concretas de implementación de los acuerdos depende

7 Aquí no entraremos a considerar en detalle los inconvenientes que de por sí trajo aparejada la creación de la CONEAU y la resistencia de gran parte de los actores universitarios a someterse a los mecanismos de acreditación. Para ello, véase Solanas, 2007a y 2009a.

8 Entrevista con un funcionario argentino, Buenos Aires, 11-02-2009.

en mayor medida de las propias asociaciones profesionales y del ritmo que sus miembros logren imponerle a los debates internos que de los actores gubernamentales que cumplen la función de articular las distintas reuniones. En palabras de uno de nuestros entrevistados: “en el caso argentino, las reuniones se realizan profesión por profesión y negocian todos juntos los colegios; esto hace que cada vez que se reúnen surgen cada vez nuevas dudas y eso, en general, retrasa las negociaciones”.⁹ Luego de llegar a un acuerdo, se negocia con las asociaciones profesionales correspondientes procedentes de los otros tres países integrantes del bloque. Una vez que el acuerdo entre asociaciones logre concretarse, el GS debe revisarlo para comprobar que esté de acuerdo con las normas de la región.

Retomando el análisis de Pierson, resulta difícil lograr escapar de los condicionamientos que imponen sistemas tan estrictos de reconocimiento como la reválida. Crear una nueva institución, como la que surge a partir de la Decisión CMC N° 25/03, implica elevados costos para los actores involucrados: requiere, como se señaló, invertir tiempo por parte de los profesionales para coordinar acciones, debatir las propuestas y métodos de reconocimiento entre asociaciones nacionales primero y luego con las asociaciones de los países del MERCOSUR; a esto se suma la interlocución permanente de estos actores con los gubernamentales y afines a la temática.

Uno de los problemas y causas que dificultan el avance hacia la implementación de la Decisión CMC N° 25/2003 consiste en que la mayoría de las asociaciones no cuentan con profesionales dedicados a la representación de sus miembros. Por lo general, la representación es voluntaria y, por lo tanto, no remunerada. En consecuencia, la implementación del mecanismo queda sujeta, en gran medida, al esfuerzo individual de cada uno de los representantes de las asociaciones, lo que lo contrapone a los ya clásicos problemas de la acción colectiva analizados por Mancur Olson (1965).

Teniendo en cuenta la diversidad de formaciones que existen en la Argentina, en donde los títulos similares no necesariamente coinciden en los contenidos de los planes de estudio de las distintas universidades, sumada al hecho de que existen provincias que cuentan con asociaciones o colegios profesionales, mientras que otras no los poseen, coordinar un acuerdo sobre contenidos mínimos entre tantos actores por cada disciplina se presenta como una tarea ciclópea. Esta situación, caracterizada por el hecho de que los profesionales trabajan voluntariamente para coordinar esos esfuerzos que, en la práctica, beneficiarían a los profesionales independientes o de pequeñas empresas, hace más que comprensible que existan retrasos significativos en la implementación de esta política.

Del lado de los actores gubernamentales, se intenta garantizar que los encuentros y reuniones se produzcan con el objetivo de llegar a firmar los primeros acuerdos, pero no son ellos quienes marcan el ritmo. Sin embargo, he-

mos constatado un cierto optimismo manifiesto en relación con la norma, a raíz de ciertos incentivos paralelos para la firma de los acuerdos, como el reciente Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, suscripto el 20 de julio de 2006, que, en el caso de la Argentina, fue aprobado el 3 de diciembre de 2008.¹⁰ Nuestro entrevistado se refería a ello en estos términos: “Hace poco llegamos a un acuerdo para compras gubernamentales. Ahí logramos establecer el acervo para arquitectura e ingeniería civil que en Argentina (a diferencia de Brasil) no está institucionalizado. De alguna manera puede servir como una base para futuros acuerdos de reconocimiento”.¹¹

Lejos estamos de prever la futura implementación de los acuerdos entre las asociaciones profesionales, pero es importante destacar que, pese al espacio marginal que ocupa la Decisión CMC N° 25/03 dentro de la agenda institucional del MERCOSUR, ella es el resultado de un importante trabajo realizado por los actores profesionales que podrán ser futuros beneficiarios de su aplicación. Si ese trabajo contó con las ventajas de un privilegiado canal de acceso a la agenda, pudo ser aprovechado como recurso estratégico por los actores involucrados para realizar avances significativos, por sobre las prácticas que de hecho salvan las grandes empresas. En este sentido, la implementación efectiva del ejercicio profesional temporario implica vencer las resistencias que pueden oponer no sólo las burocracias estatales sino especialmente los propios profesionales de esos ámbitos.

A modo de recapitulación, mencionaremos tres dimensiones o Tres I que hemos intentado ponderar en nuestro análisis.

En primer lugar, hemos mostrado la forma en que la problemática del ejercicio de la profesión en el MERCOSUR ha sido inscripta en dos agendas institucionales: una en el seno del Ministerio de Educación y la otra en el de Relaciones Exteriores –en el caso argentino–. A partir de ahí, hemos visto el modo en que los avances se institucionalizaron, primero en el MEXA y luego en el ARCUSUR, y, por otra parte, en la Decisión CMC 25/03.

En segundo lugar, hemos analizado de qué manera la presión o el acercamiento de las asociaciones profesionales a los actores gubernamentales se ha traducido en un mayor impulso a la agilización de los mecanismos de reconocimiento de títulos con fines profesionales. Una vez que el MEXA se limitó al reconocimiento académico, la CIAM, sobre todo, concentró los mayores esfuerzos en avanzar hacia el reconocimiento profesional temporario.

En tercer lugar, ambos mecanismos han sido pensados para integrar el espacio profesional en el MERCOSUR, colocando al profesional independiente en una situación más ventajosa que la actual. Por cierto que constituye una meta de

10 Corresponde a la Ley N° 26.443, publicada en el B.O. 15/01/09.

11 Entrevista con un funcionario argentino, Buenos Aires, 11-02-2009.

largo plazo, pero permite motivar a algunos de estos profesionales, con independencia de los problemas propios derivados de la acción colectiva.

Para concluir, es necesario señalar que si las agendas de ambos ministerios ameritan la realización de debates entre los académicos y profesionales del MERCOSUR a fin de fijar estándares de acreditación en un caso y de acercarse a definir las incumbencias profesionales en el otro, y ello se realiza en buena parte de los casos para las mismas profesiones, resulta innegable que existe un importante déficit de articulación y comunicación que sería importante comenzar a subsanar lo antes posible. Ello es válido tanto entre los actores gubernamentales como entre los no gubernamentales.

REFLEXIONES FINALES

Si bien aún resulta prematuro analizar los resultados del mecanismo del *ejercicio profesional temporario*, es posible extraer algunas reflexiones del caso estudiado a la luz de su construcción.

En primer lugar, teniendo en cuenta la naturaleza fuertemente intergubernamental del MERCOSUR, por lo general, la tentación teórica mayor consiste en recurrir a los enfoques intergubernamentalistas de la integración regional para dar cuenta de cómo se construye una política mercosuriana. Sin descartar estos enfoques, en el presente trabajo hemos podido apreciar cómo es posible, y hasta apropiado, recurrir a otras herramientas para analizar las complejas interacciones que se producen en la construcción de una política regional y que suelen escapar a los supuestos del intergubernamentalismo.

En segundo lugar, el enfoque de las Tres I nos ha permitido recortar nuestro objeto de forma tal de focalizar las tres dimensiones que más nos interesaban y que, en buena medida, escapan a los enfoques de la integración regional. En este sentido, la dimensión institucional ha resaltado el doble carácter de inscripción no articulada de la temática del ejercicio profesional en las agendas institucionales, lo cual escapa al supuesto del Estado como actor racional. La dimensión ideológica, la menos movilizadora, ha puesto el acento en el terreno propicio para la integración del espacio profesional; mientras que las dimensiones estratégicas de los actores han constituido el elemento central a partir del cual hemos desentramado la construcción del ejercicio profesional temporario en el MERCOSUR.

Por último, al analizar una política en forma prematura corremos el riesgo de que la misma pueda discontinuarse o sufrir cambios estructurales o de que su efectiva implementación pueda implicar modificaciones menores que no nos es posible abarcar. En este caso, creímos que, a pesar de ese riesgo, resulta conveniente abordar su análisis, dado que constituye una de las primeras políticas regionales que se elaboran por sobre las exclusivamente "económicas" y, en este sentido, consideramos que, como caso testigo, arroja luz sobre la construcción de nuevas políticas mercosureñas.

BIBLIOGRAFÍA

CANAMASAS, Julio, Eduardo VOLMAN, Henrique LUDUVICE, María Teresa PINO y Marcos BIGATTI (2001), “Aplicación de las cláusulas VI y VII del GATS en el MERCOSUR. Servicios profesionales de agrimensura, agronomía, arquitectura, geología e ingeniería”, Buenos Aires, CIAM. Disponible en: <http://www.copitec.org.ar/ciam/normas-vigentes/51-aplicacion-de-las-clausulas-vi-y-vii-del-gats-en-el-mercosur>

COBB, Roger W. y Charles D. ELDER (1972), *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press (segunda edición 1983).

HALL, Peter A. (1993), “Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain”, en *Comparative Politics*, vol. 25 (3), Nueva York, City University of New York, abril, pp. 275-296.

----- (2000), “Le Rôle des intérêts des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés”, en *Revue Internationale de politique comparée*, 7 (1), París, Louvain-la-Neuve, De Boeck Université, pp. 53-92.

HALL, Peter A. y Rosemary C. R. TAYLOR (1997), “La Science politique et les trois néo-institutionnalismes”, en *Revue française de science politique*, vol. 47, (3), París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 469-496.

HASSENFEL, Patrick e Yves SUREL (2000), “Des Politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outil d'analyse des politiques européennes”, en *Politique européenne* (1), París, L'Harmattan, abril, pp. 8-24.

HECLO, Hugh (1994), “Ideas, Interests, and Institutions”, en Lawrence C. DODD y Calvin JILLSON, *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, pp. 366-396.

HECLO, Hugh y Aaron B. WILDAVSKY (1974), *The private government of public money: Community and policy inside British politics*, Londres, Macmillan.

JELÍN, Elizabeth (2001), “Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR”, en Gerónimo DE SIERRA (comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO y ASDI, Colección Grupos de Trabajo, pp. 257-274.

JOBERT, Bruno y Pierre MULLER (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, París, Presses Universitaires de France (PUF).

LAGROYE, Jacques, François BASTIEN y Frédéric SAWICKI (2002), *Sociologie politique*, París, Presses de Sciences Po et Dalloz (4^{ta} edición revisada y actualizada).

LEQUESNE, Christian y Andy SMITH (1997), "Interpréter l'Europe. Union européenne et science politique: où en est le débat théorique ?", *Cultures & Conflits* (28), pp. 7-31, París, L'Harmattan, pp. 7-31.

MEYNAUD, Jean (1962), *Los grupos de presión* (trad. por María Esther Vila de Rosas y Eduardo L. Vila), Buenos Aires, EUDEBA (6ta. edición, 1978).

MULLER, Pierre (1990), *Les Politiques Publiques*, París, PUF.

----- (1995), "Un espace européen des politiques publiques", en Yves MENY, Pierre MULLER y Jean-Louis QUERMONNE, *Politiques publiques en Europe*, París, L'Harmattan, pp. 11-24.

NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

OFFERLE, Michel (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, París, Montchrestien.

OLSON, Mancur (1965), *The logic of collective action: public goods and the theory groups*, Massachusetts, Harvard University Press.

PALIER, Bruno e Yves SUREL (2005), "Les 'Trois i' et l'analyse de l'état en action", en *Revue française de science politique*, vol. 55, (1), París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, febrero, pp. 7-32.

----- (2007), "Analyser l'europeanisation des politiques publiques", en Bruno PALIER, Yves SUREL et al., *L'Europe en action. L'europeanisation dans une perspective comparée*, París, L'Harmattan, pp. 13-85.

PIERSON, Paul (1993), "When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change", en *World Politics*, 45 (4), Washington, Johns Hopkins University Press, julio, pp. 595-628.

----- (1996), "The Path to European Integration. A historical institutionalist analysis", en *Comparative Political Studies*, vol. 29 (2), Londres, Sage, abril, pp. 123-163.

----- (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *American Political Science Review*, vol. 94 (2), Washington, APSA, Cambridge University Press, junio, pp. 251-267.

QUERMONNE, Jean-Louis (1991), *L'Appareil administratif de l'État*, París, Éditions du Seuil.

SABATIER, Paul A. (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado, Westview Press.

SABATIER, Paul A. y Hank C. JENKINS-SMITH (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.

SOLANAS, Facundo (2007a), "El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino", tesis de doctora-

do de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, Buenos Aires (no publicada).

----- (2007b), “MERCOSUR: Reconocimiento de títulos universitarios y políticas públicas”, en Marta PANAIÁ (comp.), *Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo litoral*, Buenos Aires, Impresiones Buenos Aires, pp. 393-431.

----- (2009a), “La Ley de Educación Superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXVIII (1), n° 149, México DF, ANUIES, enero-marzo, pp. 155-170.

----- (2009b), “El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la ‘mercosurización’ de las políticas públicas”, en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (20). Consultado en <http://epaa.asu.edu/epaa/>

SUREL, Yves (1998), “Idées, intérêts, institutions dans l’analyse des politiques publiques ”, en *Pouvoirs. Revue française d’études constitutionnelles et politiques*, (87), *L’extrême droite en Europe*, París, Éditions du Seuil, noviembre, pp. 161-178.

----- (2006), “Trois I”, en Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT y Pauline RAVINET (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, París, Sciences Po Les Presses, 2da edición revisada y corregida, pp. 454-461.

RESUMEN

Teniendo en cuenta determinadas pistas de investigación abiertas en el marco de nuestra tesis de doctorado, nos proponemos abordar el estado de avance de aquellas políticas que facilitarían la posibilidad de ejercer la profesión en algún otro país miembro del MERCOSUR.

Centraremos el análisis en el proceso de implementación de la Decisión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR sobre ejercicio profesional temporario (CMC N° 25/2003). Esta decisión permite el ejercicio profesional en otro país miembro sobre la base de propuestas elaboradas desde asociaciones profesionales del bloque.

Tomando prestadas herramientas del análisis de políticas públicas, así como del modelo de las "Tres I", abordaremos la implementación de la decisión buscando operacionalizar las tres dimensiones clave: los intereses, las instituciones y las ideas.

ABSTRACT

Considering certain research tracks opened within the framework of our PhD thesis, we set out to approach the progress of those policies that would facilitate the possibility of exerting the profession in another MERCOSUR Member State.

The analysis will be focused on the implementation process of the MERCOSUR Council Common Market's Decision about temporary professional exercise (CMC N° 25/2003). This decision allows the professional exercise in another Member State, on the basis of proposals made from professional associations of the block.

Borrowing tools from the analysis of public policies, as well as from the model of the "Three i", we will approach the implementation of the decision having seeking to operate the three key dimensions: interests, institutions and ideas.

PALABRAS CLAVE

MERCOSUR
POLÍTICAS PÚBLICAS
EJERCICIO PROFESIONAL
TRES I

KEY WORDS

MERCOSUR
PUBLIC POLICIES
PROFESSIONAL EXERCISE
THREE I