

## UNA COMPARACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN EN AGENDA DE LA POLÍTICA DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

**Facundo Solanas**

Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMP)

### UNA COMPARACION DE LA INSCRIPCION EN AGENDA DE LA POLITICA DE RECONOCIMIENTO DE TITULOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR Y LA UNION EUROPEA

**Resumen:** La Comunidad Económica Europea (CEE) -hoy Unión Europea- y el MERCOSUR constituyen procesos de integración marcadamente diferentes, con instituciones y formas de construir políticas difícilmente comparables. A pesar de ello, en ambos bloques se realizaron avances importantes sobre la posibilidad de facilitar la circulación de profesionales, a partir de la simplificación de los mecanismos de reconocimiento de títulos universitarios. Partiendo de herramientas teóricas provenientes del análisis de políticas públicas, el texto aborda el proceso de inscripción de la política de reconocimiento de títulos universitarios en las agendas institucionales de los dos bloques. Para ello, toma en cuenta diversas fuentes documentales, así como un conjunto de entrevistas realizadas con informantes clave. El análisis comparado permite dar cuenta de las semejanzas que ha tenido el proceso de inscripción en la agenda institucional de la CEE y del MERCOSUR de la política en cuestión, a pesar de sus importantes diferencias.

**Palabras-claves:** Políticas públicas comparadas, agenda, Unión Europea, Mercosur, reconocimiento de títulos universitarios.

### AGENDA SETTING COMPARISON OF THE UNIVERSITY DEGREES RECOGNITION POLICY IN MERCOSUL AND EUROPEAN UNION

**Abstract:** The European Economic Community (EEC) -today European Union- and MERCOSUL integration processes are extremely different, with institutions and ways of policies making that make the comparison difficult. However, in both blocks, important improvements were made to encourage the movement of professionals as of the simplification of the university degrees recognition mechanisms. Based on theoretical tools from public policy analysis, we address the agenda-setting process of the university degrees recognition policy in both blocks. We consider some different documentary sources, as well as a set of interviews with key informants. The comparative analysis allows accounting the similarities between EEC and MERCOSUL institutional agenda-setting policy process, despite their significant differences.

**Key words:** Comparative public policy, agenda, European Union, Mercosul, university degrees recognition.

Recebido em: 27.06.2012. Aprovado em: 22.10.2012.

## 1 INTRODUCCIÓN

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y del MERCOSUR, las respectivas “agendas institucionales” (COBB; ELDER, 1983) encuentran su principal foco de atención en los temas económico-comerciales -en especial en el último bloque. Aquí abordaremos el proceso de inscripción en la agenda de ambos bloques de un aspecto menos visible, aunque no por ello menos importante ni menos afectado por la lógica comercialista de estos procesos: la integración del espacio profesional.

En ambas regiones es posible distinguir tres etapas distintas del reconocimiento de los títulos universitarios a nivel nacional, como paso previo e indispensable para el ejercicio de la profesión en otro país. La primera, durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, donde los controles del ejercicio profesional no eran tan estrictos y se buscaba incentivar la movilidad debido a la escasez de profesionales en los distintos países. La segunda, de mediados del siglo XX hasta los años 70 en Europa y los años 90 en el MERCOSUR, donde los Estados a través de controles más exigentes restringen normativamente el reconocimiento en sintonía con su responsabilidad social frente a la población y el aumento de la cantidad de profesionales. Por último y donde nos centraremos, con la construcción de ambos bloques se busca incentivar la movilidad de los profesionales independientes, por un lado, con vistas a compensar su escasez en determinados países y sectores, sin desatender la responsabilidad social del Estado, por otra lado, con vistas a generar un mercado regional para los profesionales, aunque uno de los riesgos contextuales de esta problemática es reducirla a sus aspectos exclusivamente comerciales.

Para entender como estas políticas se están implementando en ambos bloques, es necesario analizar de qué forma se han inscrito en las respectivas agendas. Mas allá de que esto determina las modalidades de su tratamiento (MÉNY; THOENIG, 1987; MULLER; SUREL, 1998) y sus posibles redefiniciones, la inscripción constituye un recurso estratégico para los distintos protagonistas que buscan intervenir en el proceso de la decisión (MULLER, 1994, p. 64), lo que resulta tanto válido para la Unión Europea (UE) como para el MERCOSUR.

En la actualidad la UE se encuentra, por un lado, discutiendo un nuevo proyecto que reemplace la Directiva 2005/36/CE sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales y, por otro lado, se encuentra construyendo el Espacio Europeo de la Educación superior (EEES) a raíz del proceso de Bolonia (CORBETT, 2005); mientras que por su parte el MERCOSUR se encuentra implementando el sistema de acreditación de carreras de grado

ARCUSUR<sup>2</sup> y, por otro lado, aprobó la Decisión CMC 25/2003 sobre el ejercicio profesional temporario, propuesto por las asociaciones profesionales de los países miembros. Las razones de este doble proceso en ambos bloques encuentran su génesis en la forma en que fueron inscritas estas cuestiones en las respectivas agendas.

La construcción diacrónica de ambos procesos de integración no sólo testimonia diferentes temporalidades, sino que manifiesta fuertes asimetrías entre ellos<sup>3</sup>, por lo cual la inscripción en la agenda institucional de la Política de Reconocimiento de Títulos Universitarios (de ahora en más PRTU) en ambos bloques, en principio se desfasará unos cuantos años y presenta características distintas. Partimos de la hipótesis de que a pesar de este desfase, la forma en que las dos políticas se inscribieron sobre las agendas de los dos bloques, de forma independiente entre ambos procesos, constituye un elemento central para comprender la doble evolución producida en cada región de dos agendas institucionales: una en relación con el reconocimiento con fines profesionales y la otra orientada al reconocimiento con fines académicos.

Teniendo en cuenta la literatura académica específica acerca de la temática sobre la UE (CRAYENCOUR, 1969/1970/1973; PERTEK, 1999/2008; FRAZIER, 1995; BOUSQUET, 1998) y el MERCOSUR (SOLANAS, 2007 y 2009 a/b), nos proponemos realizar un análisis comparativo abordando cronológicamente la inscripción en la agenda de la política en cuestión en la CEE, para luego abocarnos al proceso homónimo en el MERCOSUR, a fin de contar con los elementos empíricos necesarios para su comparación. Para ello, nos apoyamos en algunas herramientas teóricas provenientes del análisis de políticas públicas, así como en cierta literatura proveniente del campo de la educación comparada y de orden jurídico. Asimismo, partimos de la base del análisis de determinadas fuentes documentales y de distintas entrevistas realizadas con informantes clave.

## 2 LA AGENDA DE ROMA Y LAS DIRECTIVAS SECTORIALES

Dada la lógica económico-comercial predominante en la UE y el MERCOSUR su objetivo central apunta a la libre circulación de los factores productivos -entre los que se encuentran comprendidas las personas y, por ende los profesionales-, en sus respectivos espacios desde los Tratados constitutivos. Esto permite constatar la forma en que se encuadró y se trató nuestro objeto, al menos, en los orígenes del proceso de construcción de la PRTU, priorizando sus aspectos exclusivamente comerciales, a partir de su encuadre dentro de la libre circulación de personas y servicios.

Resulta ya muy conocida y citada la famosa

frase de Jean Monnet, uno de los padres de la CEE, cuando afirmaba que si tuviese que empezar de nuevo, empezaría por la educación. Con esa frase hace referencia a que el Tratado de Roma que instituye la CEE ignora la educación (BOUSQUET, 1998, p. 5), que perdura hasta nuestros días como una competencia exclusiva de los Estados miembros. Desde entonces, la inscripción en la agenda de la PRTU europea delimitará las primeras fronteras de esta política condicionando su evolución y futuras redefiniciones. En su primera definición estos límites han adquirido la forma de "directivas sectoriales", pero como toda política pública es una construcción social sujeta a redefiniciones y modificaciones y, por lo tanto, también sus contornos estructurales y los límites de los campos políticos. (MULLER; SUREL, 1998, p. 15).

En sintonía con la dimensión económico-comercial de la integración, el proceso europeo procuraba promover cuatro libertades fundamentales: la libertad de circulación de mercancías; la libertad de circulación de las personas, lo que le da el derecho a todo ciudadano de un Estado miembro a establecerse en el territorio de otro Estado; la libre prestación de servicios, que incluye la posibilidad de ejercer una profesión en otro Estado miembro; y la libre circulación de capitales y de operaciones de pago. Esto daba lugar a que se contemplara, indirectamente y desde una perspectiva mercantil, la dimensión de la educación superior y el reconocimiento de diplomas en el caso de requerirlos para poder ejercer la profesión.

Teniendo presente que la CEE garantiza el derecho de establecimiento<sup>4</sup>, se introduce un ítem donde se hace mención explícita al reconocimiento de títulos universitarios, precisando lo siguiente:

Con el fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Consejo, a propuesta de la Comisión y luego de consultar a la Asamblea, deja, resolviéndole por unanimidad la primera etapa a la mayoría cualificada más tarde, las directivas que apuntan al reconocimiento mutuo de los diplomas, los certificados y otros títulos. (ROMA, 1957, art. 57).

Se utiliza la expresión "reconocimiento mutuo de los diplomas" y no "equivalencia de los diplomas", que concerniría sobre el plano internacional, la equivalencia material o académica de los programas de estudios (CAYENCOUR, 1970) y, no constituye el objeto del tratado, sino facilitar el acceso a la actividad y su ejercicio. Es decir, se trata del reconocimiento mutuo con un fin profesional y no académico, lo que implica que el nivel de equivalencia exigido para el reconocimiento mutuo de los diplomas no es el mismo que impone una equivalencia académica. Conciernen a las dificultades que puede encontrar un

profesional en el momento del acceso a actividades debido a la "nacionalidad de su diploma". (FRAZIER, 1995, p. 73). Este doble nivel de reconocimiento que ya está situado en la base de la CEE, es el origen del desdoblamiento de dos agendas institucionales europeas, que unos años más tarde y a través de avances incrementales (LINDBLOM, 1959), provocarán, por un lado, la evolución de la PRTU hasta la Directiva 2005/36/CE sobre el reconocimiento con fines profesionales y, por el otro, la génesis del "proceso de Bolonia"<sup>5</sup> sobre la creación del EEES, proceso generado a partir de la necesidad de transparentar las formaciones europeas para poder captar y contener la mayor cantidad de recursos humanos que, en general, se alejan del viejo continente para especializarse en particular en Estados Unidos.

Asimismo, "las actividades de las profesiones liberales", aparecen comprendidas en el Capítulo 3 sobre Servicios como "prestaciones proporcionadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida que no se rijan por las disposiciones sobre libre circulación de mercancías, capitales y personas". (ROMA, 1957, art. 60). Sin embargo, para promover los "servicios profesionales", lo que entraña una concepción mercantil de las profesiones que sería posteriormente incorporada en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS o GATS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como facilitar la movilidad laboral dentro de la CEE, era necesario crear ciertas condiciones para "desbloquear" los "obstáculos" que impedían a los profesionales realizar trabajos intra-bloque. Entre ellos, el proceso de reconocimiento de títulos universitarios que se inscribe en la agenda institucional europea, a partir de la necesidad de eliminar las barreras que bloquean la movilidad. Como subraya Frazier (1995, p. 69, traducción propia):

El reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos tiene esencialmente un carácter práctico. Su objetivo es facilitar la movilidad profesional brindando las garantías necesarias y suficientes para que los ciudadanos de un Estado miembro ejerzan su ocupación en otro Estado miembro, en condiciones de competencia satisfactoria y habiendo completado con un esfuerzo substancialmente igual la adquisición de estas habilidades para todos en la Comunidad.

Por otra parte, en relación al Fondo Social Europeo<sup>6</sup>, aparece reconocida la capacidad de la comunidad de intervenir en el campo de la formación profesional. (ROMA, 1957, art. 128). Esta doble base jurídica colocada en el texto fundador de la CEE permitirá distinguir entre el reconocimiento de los diplomas con fines profesionales (vinculada al

derecho de establecimiento) y enmarcada dentro de una concepción comercial, del reconocimiento académico de los diplomas y de los períodos de estudios (vinculada al desarrollo de la movilidad de los estudiantes y de los profesores). Como lo destaca Bousquet (1998), en cuanto a las finalidades, la primera concurre de modo directo al establecimiento del mercado común, mientras que el segundo es de allí sólo una consecuencia. Pero, precisamente al estar sometidas a los mismos principios fijados por el tratado, los de la libre circulación y del libre establecimiento, no son indiferentes uno al otro. (BOUSQUET, 1998, p. 55). Esta división inicial “habilita” la posibilidad de avanzar según pautas comerciales en la “liberalización” de las profesiones por un lado, mientras que el reconocimiento académico -que abarca la educación superior-, continúa siendo una competencia exclusiva de los Estados. A pesar de esta estrecha relación entre los dos derechos europeos, la agenda de Roma da el puntapié inicial para la creación de dos agendas europeas independientes entre sí y, a medida que la integración avanza, la escasa articulación entre una esfera y la otra se hace evidente. En torno a ellas, se nuclearán diferentes tipos de actores y niveles institucionales: a nivel nacional, en relación al reconocimiento con fines profesionales, son los Estados, las autoridades públicas competentes y las asociaciones, órdenes y/o colegios profesionales quienes se encuentran más interesados en la construcción de esta política, dado que no se trata en sentido estricto de apreciar el valor de la enseñanza, sino el derecho a la actividad profesional. En cambio, las autoridades académicas universitarias están especialmente interesadas en el reconocimiento con fines académicos, dado que:

Para llegar a este nivel, se requiere una mayor exigencia en el proceso de comparación de los estudios, porque lo que está en juego allí, es principalmente el tipo, nivel y calidad de la instrucción dada. Las universidades depositan su orgullo para obtener una evaluación adecuada de sus diplomas. (CAYENCOUR, 1970, p. 456, traducción propia).

A raíz de la limitada base jurídica en lo atiente a la educación, a nivel supranacional intervendrán diferentes actores acorde a sus capacidades y recursos. Entre ellos, diferentes Direcciones Generales (DG) de la Comisión Europea (CE), la Asamblea<sup>7</sup>, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas (CJCE), los Ministros de Educación de los países miembros, las asociaciones profesionales y autoridades universitarias, por nombrar los más protagónicos. El retraso en la adopción de respuestas a la petición de muchas actividades y profesiones ha ayudado a desarrollar una jurisprudencia significativa

de la CJCE:

En una serie de fallos, la Corte respondió a los tribunales nacionales de los casos en los que estuvo involucrado el uso del derecho a la libre circulación de profesionales cualificados en otro Estado miembro” (PERTEK, 1999, p. 24, Traducción propia). Del mismo modo, las sentencias de la Corte concluyeron que: “cuando un nacional es legalmente instalado en el territorio de un Estado miembro, el derecho de acceso a la educación no se puede negar en aplicación de la regla de no discriminación por razón de nacionalidad. (FRAZIER, 1995, p. 122, traducción propia).

Desde el Tratado de Roma y el encuadre del reconocimiento mutuo de títulos dentro de la libre circulación de personas, se delimitó el campo del reconocimiento, que adoptaría como primera forma jurídica la de las directivas sectoriales para las profesiones reglamentadas. Esta delimitación inicial de la PRTU constituirá el factor clave que condicionará el futuro desarrollo de esta política. Este primer sistema de reconocimiento mutuo de títulos académicos en el marco comunitario comienza en los años 60 y 70 con el desarrollo de la CE, profesión por profesión, de numerosas directivas sectoriales que incluía a las siete profesiones universitarias siguientes: medicina, enfermería, odontología, veterinaria, parteras, farmacia y arquitectura. Su mayor inconveniente ha sido la lentitud y la burocratización de los procesos de transposición, lo que dio cuenta a largo plazo de que el procedimiento era prácticamente inviable.

Por otra parte, a fines de los años 60, la Asamblea votó una resolución<sup>8</sup> donde solicitaba la creación de un Consejo de Ministros de Educación. En 1971, a más de veinte años de iniciado el proceso de integración europeo y catorce años después del Tratado de Roma, se reunió por primera vez el Consejo de Ministros de Educación de los países miembros de la Comunidad (seis en ese entonces). Los ministros reconocieron la necesidad de establecer una “cooperación en materia de educación”<sup>9</sup> que “complete la acción comunitaria en el ámbito de la formación profesional”. (BOUSQUET, 1998, p. 13). Este acontecimiento marca un punto de inflexión con respecto a la inercia post-Roma: constituye el antecedente más importante en la construcción de una política comunitaria para la educación superior. A pesar de la existencia de otros antecedentes de la cooperación en educación superior europea antes de la reunión de los ministros, este acontecimiento abrió la posibilidad de construir una política de cooperación en educación superior y que, al mismo tiempo, contempla el reconocimiento de los períodos de estudio.

Según Crayencour (1973, p. 258, traducción propia), en primer lugar, los ministros:

Pidieron al Consejo de las Comunidades acelerar al máximo los trabajos sobre el reconocimiento mutuo de diplomas, es decir, teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión, y, en segundo lugar, ponían fuertemente en tela de juicio esos mismos trabajos, pidiéndole a la Comisión el estudio de otra solución, llamada "El reconocimiento mutuo generalizado de los títulos". Esta fórmula ambigua implicaba la intención de reemplazar la labor de la Comisión, demasiado técnica para su gusto, por una mucho más simple, que consiste en breve a aceptar los títulos, que ya existen en la actualidad.

El resultado inmediato de esta deliberación ha sido el bloqueo de las iniciativas de la Comisión que, en consecuencia, ha creado dentro de dos estructuras de reflexión y de coordinación. Como lo señala Frazier (1995, p. 70), "a partir de 1971, el reconocimiento mutuo de los diplomas se comenzó a abordar en el contexto de una posible política común en materia de educación", pero en noviembre de 1972, cuando se concluyó el informe preparado por el grupo de altos funcionarios, la cuestión del reconocimiento mutuo de diplomas en el marco de la política educativa parecía abandonado. A finales de 1972, los tres Estados en vías de adhesión a la CEE, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, habían formulado reservas sobre el trabajo de la Comisión en relación a la educación, lo cual ayudó a bloquear el proyecto de directivas sectoriales para las profesiones reglamentadas. (CRAYENCOUR, 1973).

De las definiciones de la Comisión, en el año 1974 se crea el Comité de Educación compuesto por representantes de los Estados miembros y la Comisión para desarrollar acciones de cooperación. Entre los temas considerados se contemplaba la mejora de oportunidades para el reconocimiento académico de los títulos y períodos de estudio, el fomento de la libre circulación y la movilidad de profesores, estudiantes e investigadores, entre otras cuestiones<sup>10</sup>. Esta resolución "inauguró una nueva fase de trabajos" (FRAZIER, 1995, p. 71): se permitió la adopción de las primeras directivas sectoriales para el reconocimiento de diplomas de las profesiones reglamentadas, y también a partir de ello, el mencionado Comité logró elaborar el primer Programa de acción comunitario en materia de Educación Superior en 1976<sup>11</sup>, que incluye los ámbitos considerados y, a partir del cual se desarrollarán posteriormente las acciones de cooperación comunitaria.

De esta manera y sintetizando, este período comprendido por los años 1971-1976, se puede

caracterizar como una etapa de definiciones entre dos tendencias contradictorias que conviven a partir de la doble caracterización de la agenda institucional de Roma: la primera, ya iniciada con el trabajo de la Comisión en torno a las propuestas de las directivas sectoriales para el reconocimiento de los títulos a efectos profesionales. La segunda, que surgió principalmente de la primera reunión de ministros de educación que osciló entre el reconocimiento de las cualificaciones para el reconocimiento profesional de diplomas con fines académicos o sólo de los períodos de estudio.

### 3 EL RECONOCIMIENTO DE LOS TÍTULOS UNIVERSITARIOS EN LA AGENDA REGIONAL DEL MERCOSUR

De la misma manera que en la CEE, después de la entrada en vigor del MERCOSUR durante los años 90, se introdujo en la agenda institucional de la región la necesidad de progresar en la simplificación de los mecanismos de reconocimiento los títulos universitarios. En la construcción del MERCOSUR de los profesionales y académicos, un paso fundamental fue considerar el reconocimiento de los títulos universitarios e introducirlo dentro de la lista de temas identificados como problemas por las autoridades ejecutivas de los Estados miembros (MÉNY; THOENIG, 1989, p. 231), es decir, su inscripción propiamente dicha sobre la agenda institucional.

El MERCOSUR y su texto fundador de 1991 -el Tratado de Asunción-, fijaban una agenda de cuestiones exclusivamente comerciales y económicas, aunque ese mismo año se firmaba el Protocolo de Intenciones, por el cual se creaban las Reuniones de Ministros de Educación (RME) del MERCOSUR. Gracias a la iniciativa de algunos funcionarios de los ministerios de educación de los países miembros, a partir de entonces surgiría una agenda institucional educativa del bloque. Las RME constituirían la máxima autoridad intergubernamental en la materia y estarían asistidos por un Comité Coordinador Regional (CCR) que distribuiría las tareas entre distintas Comisiones de Trabajo (CTR). De esta manera y desde el mencionado protocolo se incorporaba a la agenda educativa regional la necesidad de avanzar en la armonización de los diplomas y títulos universitarios. En este sentido, la definición del problema de la necesidad de agilizar los mecanismos de reconocimiento de los títulos, contribuía a instituir de autoridad al sector educativo, al constituir uno de los objetivos centrales de la creación del mismo.

El proceso de inscripción en la agenda regional de las políticas de reconocimiento de títulos se llevará a cabo de manera paralela a la elaboración de la Ley de Educación Superior (LES) argentina, así como diversas reformas normativas emprendidas

en Brasil y Chile, realizadas con asesoramiento del Banco Mundial en los años 90, en pleno auge del paradigma neoliberal en América Latina. La LES introducía mecanismos de acreditación y evaluación universitarias, en alguna medida para contrapesar los efectos del proceso de mercantilización del sistema de educación superior, una de cuyas características principales había sido la apertura de una cantidad importante de universidades privadas. (SOLANAS, 2009b). Tanto en Argentina como en Brasil y Chile se incorporaban “criterios economicistas en el campo educativo, políticas de financiamiento, restricciones a la autonomía y pautas externas de evaluación”. (PADLOG, 1997, p. 100).

Dadas las características intergubernamentales del MERCOSUR, las diversas áreas del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) son integradas por representantes de los respectivos ministerios de educación de los países miembros, lo que hace que exista una permeabilidad casi automática entre los temas de las agendas nacionales y aquellos que pueden consensuarse a nivel del bloque. Por lo tanto, la promulgación de esos marcos normativos y los mecanismos de acreditación universitaria influirán directamente en la redefinición de la PRTU.

Por otra parte, cabe señalar que el ejercicio profesional aparece inscrito de forma implícita en el Tratado de Asunción, dado que se encuentra comprendido dentro del concepto de servicios y, consecuentemente, bajo esta concepción comercialista. A partir del 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 AGCS<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>. Si bien, los servicios profesionales han encontrado cabida en el GS del MERCOSUR, el SEM se ha manifestado abiertamente contrario a que la educación superior pueda ser considerada un servicio. (SOLANAS, 2009a).

A partir del momento en que se coloca en la agenda formal del SEM, el reconocimiento de títulos universitarios comenzará a ocupar un lugar destacado entre las diversas cuestiones que serán abordadas por las autoridades del sector. Aunque el propio sector tuvo la iniciativa de promover la cuestión sin abrir la discusión a las universidades o asociaciones profesionales, en el transcurso de la definición del problema se hicieron presentes algunas asociaciones profesionales, así como otros actores. (SOLANAS, 2009a).

A los fines de avanzar con el reconocimiento de títulos universitarios en octubre de 1994<sup>14</sup> se resolvió

distinguir entre el reconocimiento a los efectos de habilitar el ejercicio profesional, de aquel que sólo tenía alcances académicos. Esta primera resolución o definición del problema será la que posteriormente condicionará todo el proceso de implementación, a pesar de que las posibles soluciones avizoradas en un principio no hayan sido las finalmente adoptadas. En otras palabras, la “manera en que se construye un problema condiciona en parte las maneras pensables de considerarlo y de tratarlo”. (GARRAUD, 1990, p. 52).

Con relación al reconocimiento con fines profesionales, en un principio:

Se pensó que el mecanismo de tablas de equivalencia podía satisfacer los requisitos de agilidad y seguridad en el proceso de reconocimiento de títulos a los fines de habilitar el ejercicio profesional, decidiéndose, con ese criterio, iniciar una experiencia piloto con las carreras de abogacía y contador público, agregándose, posteriormente, la de ingeniería. Con respecto al reconocimiento con alcance exclusivamente académico se resolvió aplicar un mecanismo más a menos automático de reconocimiento de títulos de grado universitario a los fines de continuar estudios de posgrado o realizar actividades académicas.

A los fines de resolver este último punto fueron aprobados dos protocolos: el “Protocolo de integración educativa para la prosecución de estudios de Post-grado en las universidades de los países miembros del MERCOSUR”<sup>15</sup> y el “Protocolo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los países del MERCOSUR”<sup>16</sup>.

Aunque nuestro propósito en este trabajo no es continuar el análisis de la evolución de la PRTU, cabe señalar que las discusiones se prosiguieron al interior del SEM, hasta que rápidamente se decidió abandonar las tablas de equivalencia para reemplazarlo por un proceso de acreditación de carreras de grado limitado al ámbito académico<sup>17</sup>, con lo cual, el desdoblamiento de las agendas institucionales del MERCOSUR se vio reforzado por esta vía. El proceso siguió evolucionando pasando de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado (MEXA) al Sistema ARCUSUR que tendría un carácter permanente. De esta forma, la habilitación profesional para ejercer en los demás países del bloque, más adelante se concentraría en el GS del bloque, desde donde se pensaría en las formas de realizar un “reconocimiento” a los fines del ejercicio temporario de la profesión. Como ha sido abordado en otros trabajos, este tipo de reconocimiento viene a cubrir una práctica que no obstaculiza la realización de trabajos o “venta de servicios” por parte de las grandes empresas

multinacionales, sino que sólo impide su realización por parte de profesionales independientes. (SOLANAS, 2009a).

#### 4 COMPARAR LA INSCRIPCIÓN EN AGENDA

Para que sea posible realizar una comparación tienen que existir fenómenos que tengan alguna cosa de esencial en común. (SPURK, 2003, p. 73). En los casos analizados, a pesar de las importantes diferencias entre ambos procesos de integración regional, la inscripción en la agenda institucional de ambos bloques invita a la comparación habida cuenta de las notables semejanzas que presentan.

Ahora bien, la comparación de los dos procesos de construcción e inscripción en la agenda de la PRTU implica tanto describir y analizar los puntos en común de los contenidos como las diferencias (HASSENTEUFEL, 2008) que alimentan estas políticas y las formas y dinámicas que adoptan.

##### 4.1 Las semejanzas

Retomando algunos puntos en común de los dos procesos, la problemática de la PRTU se desdobra entre el reconocimiento con fines académicos y el reconocimiento con fines profesionales, donde éste último se enfoca hacia una visión netamente comercial del ejercicio de la profesión, considerada como un servicio en sintonía con las definiciones de la OMC. Además del carácter comercialista de su encuadre y a pesar de las fuertes diferencias institucionales entre un proceso y otro, el común denominador entre ellos fue la celeridad con la cual la PRTU se introdujo en las respectivas agendas de integración.

En el caso de la UE, pero también en el del MERCOSUR, podemos evocar la correspondencia de la respectiva inscripción sobre la agenda de la PRTU con “el modelo de la anticipación” descrito por Garraud (1990), que también es calificado como “movilización por el centro” y que retomaremos en el próximo apartado. En los dos casos, pero sobre todo en la CEE, la iniciativa de la CE y de las autoridades regionales del SEM fueron decisivas para volver visible el problema. En los dos Tratados constitutivos de ambos bloques, la PRTU se encuadró dentro de la libre circulación, al mismo tiempo que la educación resultaba completamente ausente de los dos textos. Entonces, nuestra problemática se articula a partir de una definición muy similar y, claramente, comparable en ambos casos.

A diferencia de otras políticas públicas de los dos bloques, la génesis e inscripción en la agenda institucional de la PRTU constituye un asunto cuya “visibilidad social” (FAVRE, 1992) se encuentra limitada a una parte de los actores directamente concernidos y el grado de conflictividad entre estos actores es relativamente bajo. En ambos

casos, la PRTU se inscribió en sus respectivas agendas institucionales como un ítem a ser tratado prácticamente desde los orígenes de cada proceso de integración: en el Tratado de Roma de manera directa y en el Tratado de Asunción, en principio de manera indirecta, pero inmediatamente después fue retomado notoriamente en el Protocolo de intenciones.

Indudablemente y de la misma forma que en la CEE, la agenda institucional del MERCOSUR se compondrá de temas fundamentalmente de naturaleza comercial. Los elementos que componen esta agenda institucional y, en particular, las cuestiones abordadas en las cumbres presidenciales son aquellas que tienen más posibilidades de difundirse en la opinión pública, a través de los medios masivos de comunicación. Su principal insumo son los temas de la agenda del Consejo Mercado Común (CMC), del GMC y fundamentalmente, por las cuestiones abordadas en las cumbres presidenciales. Es en este marco intergubernamental de la máxima jerarquía que se tratan las cuestiones de mayor importancia pública. En este marco, la agenda del SEM tendrá un lugar casi marginal y, por lo tanto, una visibilidad pública muy reducida.

En cualquier caso, la inscripción sobre la agenda institucional implicó en los dos casos que el problema se volvió público (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007, p. 70). Es decir, la CE y los Ministros de Educación de los países miembros del MERCOSUR consideraron necesario construir políticas para facilitar la posibilidad de los profesionales de ejercer sus respectivas actividades en los distintos países que conforman su bloque de pertenencia, aunque con algunas diferencias.

##### 4.2 Las diferencias

A pesar de la existencia de las instituciones supranacionales en la UE, el ámbito de la educación siguió siendo una competencia exclusiva de los Estados. Evidentemente y por defecto, en el MERCOSUR también. Si por distintas razones el ámbito de la educación ha sido casi olvidado en los Tratados de Roma y Asunción, existen al menos tres diferencias importantes entre ellos. La primera, en el caso de la CEE, el Tratado hace referencia al reconocimiento de los títulos y, también, a la formación profesional. Este desdoblamiento explícito en el Tratado tendrá consecuencias importantes para la PRTU de la UE porque constituye una suerte de invitación a construir dos políticas diferentes, lo cual refuerza la visión comercial en sintonía con los servicios. Por el contrario, en el MERCOSUR, el desdoblamiento se realizará más tarde y, sobre todo, a partir de las definiciones del SEM.

La segunda diferencia incluye el ámbito de la educación que permanece hasta nuestros días

como una competencia exclusiva de los Estados nacionales en la UE, hecho que por un lado no impidió a la CE, a través de la DG de educación, que tomara medidas para fomentar la movilidad académica y, por otro lado, encuadró la PRTU dentro de las políticas más estrictamente económico-comerciales. En el caso del MERCOSUR, la ausencia de instituciones supranacionales no impidió hacer progresos en el ámbito de la PRTU, que ha permanecido bajo la tutela del SEM en este primer momento de inscripción en la agenda y de primera definición de esta política y que, al mismo tiempo, ha rechazado cualquier toma de compromisos de liberación en materia de educación superior.

La tercera diferencia y directamente en relación con la anterior, en el caso del MERCOSUR, los Ministros de Educación reaccionaron con celeridad para crear el sector educativo del bloque con el "Protocolo de intenciones". Hecho que permite mostrar la rápida capacidad de reacción, especialmente en comparación al tiempo excesivamente prolongado por un lado de las autoridades intergubernamentales europeas y, por otro lado, a nivel supranacional. En el marco europeo, se pusieron de relieve los resquemores por parte de algunos Estados miembros para traducir el texto de Roma en las directivas comunitarias, como una especie de resistencia al proceso de europeización top down (PALIER; SUREL, 2007, p. 34-36)<sup>18</sup> y que, posteriormente, resurgirán también en el momento de implementar las directivas sectoriales. En el mismo sentido, se realizó la primera reunión de Ministros de Educación de los Estados miembros doce años después de la creación de la CEE.

Si la definición del problema del reconocimiento de títulos universitarios ha tardado más de quince años en la CEE con la primera Directiva sectorial, la complejidad del asunto puede explicar sólo parcialmente dicho plazo. Evidentemente, las resistencias a un proceso de europeización en un único sentido: de la esfera comunitaria hacia la esfera nacional y, asimismo, las resistencias al cambio por parte de algunos actores locales constituyen otros factores explicativos de la primera definición del problema. Desde una perspectiva comparada con el MERCOSUR, se pueden apreciar las importantes diferencias que marcan este desfasaje entre la inscripción en la agenda y esta primera definición, a pesar de las semejanzas entre la construcción de una PRTU y otra (ver Cuadro 1).

Si a partir de los acontecimientos comparados del Cuadro 1 puede hacerse la imagen de un MERCOSUR dinámico (al menos en el sector de la educación) frente a una CEE más lenta y burocratizada, este dinamismo puede ser posible a un precio bastante elevado para el primer bloque: la debilidad institucional de este proceso de integración. Como lo constata Ventura (2003), en la UE una vez incorporadas, las normas comunitarias

disponen de la misma fuerza vinculante que las normas nacionales, o la de las leyes o actos normativos del Poder Ejecutivo, puesto que están incluidas en el derecho interno. En cambio no existe obligación absoluta de transposición, ni control de la aplicación del derecho derivado del MERCOSUR. Esta ausencia de mecanismos vinculantes en el MERCOSUR deja un importante margen de maniobra a las autoridades intergubernamentales de cada Estado miembro, para fomentar o bloquear las distintas iniciativas presentadas. Al contrario y a pesar del tiempo que cada política puede tomar, la UE cuenta con las condiciones e instrumentos institucionales para asegurar la continuidad y control sobre la aplicación de las políticas comunitarias.

Cuadro 1 - Evolución comparativa de la inscripción en la agenda y las primeras definiciones de la PRTU

	CEE	MERCOSUR
Inscripción en agenda	1959 (Tratado de Roma)	1991 (Tratado de Asunción + Protocolo de Intenciones)
1° Reunión de Ministros	1971	1991
Adopción de las primeras medidas	1975 (primeras directivas sectoriales)	1995 (Protocolo de integración educativa)

Fuente: Elaboración propia.

El plazo del Consejo en la aprobación de las directivas sectoriales basadas en el derecho de establecimiento y la garantía de la libre circulación provocó la irrupción de otro actor importante en la CEE: la CJCE. Ante la ausencia de dinamismo del Consejo y también de los Ministros de Educación de los países miembros, como constatamos la Corte de Justicia se vio obligada a resolver distintas situaciones que se presentaron, producto del derecho de residencia creado por el Tratado de Roma y, también, producto del derecho a la igualdad de acceso a la educación. (FRAZIER, 1995, p. 105-136).

Las dificultades encontradas en el proceso de europeización de la PRTU - interpretado en el sentido original de Ladrech (1994), es decir, dando cuenta del impacto de la CEE sobre la acción pública nacional- se han traducido más tarde en la ausencia de transposición de las distintas directivas sectoriales por parte de los Estados miembros. Del diseño de estas directivas dependería la evolución muy condicionada de la PRTU hacia la aprobación de otras "medidas correctivas".

Este artículo ha focalizado el análisis en el proceso de inscripción en agenda y definición de la construcción de esta política en ambos bloques, aunque la PRTU como las demás políticas públicas deben "comprenderse como una secuencia de decisiones y efectos en interacción" (HASSENTEUFEL, 2008, p. 12), que están obligadas



a integrar la duración del proceso. En este sentido, en el caso europeo existe otro factor adicional que contribuye a retrasar la definición e implementación de cada política y que en el caso del MERCOSUR no ha tenido la misma importancia y tampoco un impacto similar: el proceso de ampliación. Algunas veces este proceso puede constituir una excusa para explicar el plazo en la definición de la política en cuestión, pero a medida que la ampliación europea progresa, la coordinación y la aplicación de las políticas en los Estados miembros resultan más complejas.

En el proceso de integración europeo, la educación no tiene una competencia comunitaria, por lo tanto, no constituyó un tema o ítem fuertemente instalado en los asuntos fundamentales de la UE - al menos hasta la aparición del "proceso de Bolonia". En cualquier caso, las directivas sectoriales no tuvieron una visibilidad relevante en la agenda institucional europea a partir del Tratado de Roma y su implementación, y al menos en los primeros años han provocado sólo efectos marginales. A partir de la aplicación de los programas europeos de formación y movilidad académica, las acciones comunitarias comenzaron a tener un lugar más visible en la agenda institucional europea.

Las inscripciones de las PRTU sobre las agendas de ambos bloques no provocaron la toma de posición de la mayoría de los actores y su traducción en el campo político y, tampoco constituyeron un problema mencionado en múltiples lugares de este campo. (FAVRE, 1992, p. 5-37). En los dos casos, se trata de una iniciativa de los actores comunitarios -de la Comisión- o intergubernamentales -de las RME del MERCOSUR-, y la política se orientaba hacia públicos muy limitados: los profesionales que buscan ejercer sus actividades específicas en otro Estado miembro del bloque. Pero, no se trataba de un asunto problematizado para este público y tampoco de una solicitud explícita de estos actores. (GARRAUD, 1990, p. 21).

Retomando el modelo de la anticipación de Garraud (1990, p. 36-37), en el caso de la CEE, la CE desempeñó el papel motor de la iniciativa. Ante la ausencia de conflicto, controversia política, explotación mediática o partidaria, y también de demanda social constituida y explícita vinculada a la acción de grupos organizados, la CE percibe el desfase existente en el ámbito de las profesiones y, a partir de su pericia, construyó el problema a ser resuelto.

En el caso del MERCOSUR, la iniciativa ha sido motorizada por algunos actores gubernamentales, pero a medida que el proceso avanza, las asociaciones profesionales comienzan a organizarse y a participar más activamente en las definiciones de la política.

## 5 CONCLUSION

Si hoy la UE se encuentra construyendo un EEES a partir del proceso de Bolonia y proponiendo modificaciones a la Directiva 2005/36/CE sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales y, por su parte, el MERCOSUR acredita sus carreras en el marco del sistema ARCUSUR y existe la posibilidad de realizar prácticas profesionales temporarias en los países del bloque en el marco de la Decisión CMC 25/03, las razones de este desdoblamiento en ambos bloques hay que rastrearlas en la génesis de su inscripción en la agenda institucional.

En este trabajo hemos constatado en primer lugar la manera en la cual se ha definido la PRTU y su riesgoso encuadre comercialista dentro de la libre circulación de profesionales y servicios en ambos bloques en sintonía con el enfoque mercantilista de la OMC. En segundo lugar, como el terreno de la educación ha sido dejado de lado en los dos tratados constitutivos y sin embargo la CEE había incorporado en el mismo, el problema del reconocimiento de los diplomas y el MERCOSUR lo hizo un poco más tarde con el Protocolo de Intenciones, corrigiendo la omisión de la agenda de Asunción. Esta primera definición de nuestro objeto condicionará fuertemente el proceso europeo desde la agenda de Roma, a pesar de la falta de dinamismo que ha caracterizado a las directivas sectoriales. En cambio, en el caso del MERCOSUR la ausencia de instituciones ha sido compensada por el gran dinamismo del SEM y la inscripción en la agenda de la PRTU. Sin embargo, su debilidad institucional no deja de sembrar dudas sobre su capacidad para garantizar y controlar la implementación de esta política.

Para concluir, la comparación de ambos procesos de construcción de la PRTU nos permite encontrar grandes similitudes, a pesar de los importantes aspectos que diferencian las dinámicas de integración regional de los dos bloques. Como lo hemos constatado, una de esas semejanzas consiste en la forma en que esa primera definición de la PRTU condicionará fuertemente la doble evolución experimentada por cada bloque y en forma independiente uno del otro.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Ministerio de Cultura y Educación. Propuesta de implementación de mecanismos de reconocimiento regional de Títulos universitarios en el contexto del MERCOSUR.** [S.e:s.n]

BOUSQUET, A. **Éducation et formation dans l'Union Européenne: un espace de coopération.** Paris, La documentation Française, 1998.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in american politics**: the dynamics of agenda-building. 2. ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.

CORBETT, A. **Universities and the Europe of knowledge**: ideas, institutions, and policy entrepreneurship in European Union higher education policy, 1955-2005. New York: Palgrave Macmillan, 2005

CRAYENCOUR, J. P. La reconnaissance mutuelle des diplômes dans le traité de Rome. **Revue du Marché Commun**, France, v. 137, p. 447-464, oct. 1970.

\_\_\_\_\_. La reconnaissance mutuelle des diplômes un retentissant échec? **Revue du Marché Commun**, France, v. 166, p. 257-268, juin/juil. 1973.

\_\_\_\_\_. Le Droit d'établissement et les professions du domaine de la santé –médecins, dentistes, pharmaciens- une première étape dans la voie de l'Europe médicale et pharmaceutique. **Revue du Marché Commun**, France, v. 122, p. 167-182, avril 1969.

FAVRE, P. **Sida et politique** : les premiers affrontements (1981-1987). Paris: Editions L'Harmattan, 1992.

FRAZIER, C. **L'Education et la Communauté Européenne**. Paris : CNRS DROIT, 1995.

GARRAUD, P. Politiques nationales: élaboration de l'agenda. **L'année sociologique**, France, v. 40, p. 17-41, 1990.

HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique**: l'action publique (Paris, Armand Colin, 2008).

LADRECH, R. Europeanization of domestic politics and institutions: the case of France. **Journal of Common Market Studies**, v. 32, n. 1, p. 69-88, 1994.

LASCOUMES, P. ; LE GALÈS, P. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, Washington, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MENY, Y. ; THOENIG, J. C. **Politiques publiques**. Paris, PUF, 1989.

MULLER, P. La mutation des politiques publiques européennes. **Pouvoirs Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques**, Seuil, v. 69, p. 63-75, avril 1994.

\_\_\_\_\_. ; SUREL, Y. **L'Analyse des politiques publiques**. Paris : E. Montchrestien, Clefs/Politique, 1998.

PADLOG, M. Hacia un lenguaje común: el papel de las universidades en el MERCOSUR. **Realidad Económica**, Argentina, v. 151, p. 96-111, 1997.

PALIER, B. ; SUREL, Y. Analyser l'eupéanisation des politiques publiques. In: PALIER, B. et al., **L'Europe en action: l'eupéanisation dans une perspective comparée**. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 13-85.

PERTEK, J. **Diplômes et professions en Europe**. Bruxelles: Bruylant, 2008.

\_\_\_\_\_. **La reconnaissance des diplômes en Europe**. Paris: PUF, 1999.

ROMA. Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. 25 marzo 1957.

SOLANAS, F. El MERCOSUR Profesional: la construcción de políticas públicas para la integración regional. **Estudios Regionales y del Mercado de Trabajo**, Argentina, v. 5, p. 25-42, 2009a.

SOLANAS, F. **El MERCOSUR y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios**: el caso argentino. 2007. Tesis (Doctorado de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales (Buenos Aires, no publicada, 2007).

\_\_\_\_\_. La ley de educación superior en Argentina: un análisis en términos de referenciales de la acción pública. **Revista de la Educación Superior**, México, v. 38, n. 149, pp. 155-170, enero/marzo 2009b.

SPURK, J. Epistémologie et politique de la comparaison internationale : quelques réflexions dans une perspective européenne. In: LALLEMENT, M.; SPURK, J. (Dir.). **Stratégies de la comparaison internationale**. Paris: CNRS Editions, 2003. p. 71-86.

VENTURA, D. **Les Asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne**: les enjeux d'une association interrégionale. Paris: L'Harmattan, 2003.

#### Notas

1 El autor agradece las críticas y comentarios de los dos consultores ad Hoc de la Revista que le han permitido mejorar el presente artículo.

2 "Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para

el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados”, 2006. Aprobado por Decisión CMC N° 17/08.

- <sup>3</sup> La mayor parte de los trabajos comparativos entre los bloques han abordado extensamente el tema de las asimetrías, por lo que no nos detendremos en ellas.
- <sup>4</sup> Cf. Capítulo 2, tercera parte del Tratado de Roma, referida a la libre circulación de las personas, de los servicios y de los capitales.
- <sup>5</sup> No es nuestro propósito analizar el “Proceso de Bolonia” sobre el que ya se ha escrito mucho. Véase la obra de Corbett citada en la bibliografía.
- <sup>6</sup> Tercera parte del texto fundador de la CEE (la política de la comunidad), capítulo 2 del tercer título (la política social).
- <sup>7</sup> Convertida en el Parlamento Europeo, después de las primeras elecciones de sufragio universal, en junio de 1979.
- <sup>8</sup> Resolución del 28-10-1969.
- <sup>9</sup> Resolución del 16-11-1971.
- <sup>10</sup> Resolución de los ministros de educación, reunidos en el seno del Consejo, del 06-06-1974, concerniente a la cooperación en el dominio de la educación.
- <sup>11</sup> Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo, del 09.02.1976, concerniente a un programa de acción en materia de educación.
- <sup>12</sup> Resolución GMC N° 38/95: “Pautas Negociadoras de los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas y Grupos Ad-Hoc”.
- <sup>13</sup> Decisión CMC N° 13/97, 15-12-1997.
- <sup>14</sup> En la reunión de la CTR de Educación Superior realizada en Paraguay.
- <sup>15</sup> Aprobado en la Ciudad de Montevideo el 30 de noviembre de 1995.
- <sup>16</sup> Aprobado en la Ciudad Asunción el 11 de junio de 1997.
- <sup>17</sup> Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR, 1998.
- <sup>18</sup> En referencia a la noción de europeización existe un importante debate desde sus orígenes hasta la actualidad que es retomado en el texto citado, dando cuenta de la evolución teórica de esta noción.

**Facundo Solanas**

Cientista Político  
Doctor en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires  
Profesor Adjunto de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMP)  
E-mail: fsolanas@yahoo.com

**Universidad Nacional de Mar del Plata - UNMP**  
Diagonal J. B. Alberdi 2695 - (7600) - Mar del Plata