VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

Los Profesionales y el MERCOSUR.

Gabriela Bukstein, Facundo Solanas.

Cita:

Gabriela Bukstein, Facundo Solanas (2004). *Los Profesionales y el MERCOSUR. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-045/148

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/ebHk/44w

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Los Profesionales y el MERCOSUR

Gabriela Bukstein IGG-UBA

Facundo Solanas UBA

Introducción

En el presente estudio se introducen algunos de los procesos de cambio que han tenido lugar en el campo de la formación profesional en el Mercosur, y conjuntamente se analiza la forma como las instituciones educativas los han procesado. Además, se hace hincapié en el vínculo entre la formación profesional y el desarrollo económico-social de la región, como la productividad, la competitividad y el objetivo del trabajo decente. Asimismo, se abordan los obstáculos que presentan el reconocimiento de títulos y diplomas con fines profesionales y los avances logrados por el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) en materia del reconocimiento de diplomas con fines académicos.

El Mercado Común del Sur, como tal, se constituye en pleno apogeo de las políticas neoliberales en la región, lo cual explica que haya estado predominantemente orientado a priorizar los reclamos de los principales actores económicos involucrados. Entre los objetivos previstos desde sus orígenes se contempla la libre circulación de bienes y servicios, entre los que se incluyen los servicios profesionales.

La posibilidad de ejercer sin restricciones la profesión en otro Estado miembro constituye una de las etapas finales y de gran complejidad de todo proceso de integración regional. En principio, ella involucra la armonización de los sistemas de educación de los países miembros, la definición o redefinición de las disciplinas y de las competencias profesionales de cada una de ellas (lo que implica fijar

estándares mínimos de calidad), la aceptación por parte de los actores involucrados del libre ejercicio de la misma en la región, y su reconocimiento por parte de los demás Estados miembros.

Si bien la libre circulación de bienes y servicios, en donde se contemplan los servicios profesionales, es un objetivo insoslayable que persigue el Mercosur, la columna vertebral de la anhelada integración es la libre movilidad de los trabajadores entre los diferentes países miembros, lo cual abriría sin duda un fértil campo de creatividad en un marco de libertad sin precedentes. Para lograrlo debemos tener en cuenta además, la libre circulación de capitales e individuos, lo cual abre las puertas a un universo de variadas dimensiones que deberemos trabajar en profundidad.

Sin lugar a dudas, el Mercosur aún se encuentra lejos de transitar por esta etapa tan avanzada, aunque cabe destacar los esfuerzos llevados a cabo a nivel intergubernamental por el sector educativo del Mercosur. Esta red intergubernamental se encuentra aplicando un mecanismo experimental para carreras de grado, tendiente a la acreditación y reconocimiento de diferentes carreras de los Estados miembros del Mercosur, aunque sólo con fines académicos. Ello nos lleva a plantear algunos interrogantes y reflexiones al respecto.

En este trabajo nos abocaremos específicamente al análisis del ejercicio profesional en otro Estado miembro del Mercosur, incluyendo las trabas con que se encuentran los diferentes profesionales en su inserción laboral en el marco de sus respectivas acreditaciones; por ese motivo, se establecerán los nuevos

diseños y avances en el sector educativo que se vienen llevando a cabo en el Mercosur.

II. El ejercicio profesional en otro Estado miembro del Mercosur

Es importante distinguir entre el reconocimiento de los títulos y diplomas con fines académicos y el reconocimiento con fines profesionales. El primero, se lleva a cabo con vistas a facilitar o a permitir la inserción de un estudiante o graduado, que habiendo pasado muchas etapas en un sistema nacional de educación, quiere continuar sus estudios en otro país. Como veremos, el reconocimiento de títulos con fines académicos implica mucha menor complejidad y es menos problemático.

El reconocimiento profesional de diplomas tiene por objetivo permitir a una persona que dispone de calificaciones profesionales obtenidas en un Estado miembro, ejercer esa misma actividad profesional en otro Estado miembro, en el caso donde la actividad en cuestión esté sometida a una reglamentación que subordina su acceso o su ejercicio a las calificaciones particulares.

En lo atinente al reconocimiento de diplomas con fines académicos, en 1999 se firma el “Memorando 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” (MEXA) que constituía el puntapié inicial hacia la acreditación de algunas carreras. Fue implementado, como su nombre lo indica, en forma experimental y progresiva para carreras que requieren de título universitario para ejercer la profesión, pero esto no concede el derecho al ejercicio de la misma.

La puesta en práctica del MEXA determina la identificación de patrones regionales de calidad, las experiencias en otros países pertenecientes y un interés regional

por garantizar niveles mínimos de calidad, por el bajo nivel local detectado en los contenidos. Las primeras carreras consideradas como prioritarias con miras a la homologación de títulos han sido: medicina, ingeniería y agronomía.

Es decir, que a fin de lograr el intercambio de profesionales entre los mercados de la región previamente es necesario deslizarse dentro de la compleja trama de relaciones que conforman los sistemas educativos de los países miembros.

Por ese motivo, distintas entidades se organizaron para decidir acerca de programas, metodologías y en cuanto a la formación en general, de las distintas profesiones.

En el MEXA -sobre el cual volveremos en el cuarto apartado de este trabajo- se establecieron principios generales; criterios para la determinación de las carreras seleccionadas; el procesamiento para lograr las acreditaciones; y las incumbencias de las mismas. Los principios generales del Memorando pueden ser resumidos en:

- la acreditación como proceso que otorga validez pública a los títulos universitarios -según las normas legales nacionales-, y que garantiza niveles de calidad previamente establecidos a nivel regional.
- la implementación del mecanismo de acreditación se basará en el respeto a las legislaciones de cada país y a la autonomía universitaria.
- criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera.
- la acreditación será periódica y que los efectos de la misma tendrán validez en todos los Estados Parte.

El procedimiento para la acreditación de una carrera es llevada a cabo por una Agencia Nacional de Acreditación: de Derecho Público, con varios integrantes de reconocida trayectoria y designados por cada uno de los países miembros.

Los alcances e implicancias de la acreditación definen el reconocimiento académico de los títulos de grado universitarios que se concedan según lo establecido en el documento del Memorandum no conferirían de por sí, derecho al ejercicio de la profesión.

La educación en general y la formación profesional en particular, se caracterizan por tener una importancia relevante como instrumentos favoritos para acceder al conocimiento. Y desde otra perspectiva brindan un aporte potencial a los objetivos económicos, sociales y políticos; siendo los pilares necesarios para cumplir con los diferentes intereses existentes en la sociedad.

Por ese motivo, la calificación de profesionales debe dar respuesta a las exigencias de las competencias y las aptitudes necesarias para cumplir con las demandas de los mercados de la región, especialmente de Argentina y Brasil.

Debido a la búsqueda por aumentar el valor agregado de productos y servicios, el conocimiento se presenta como una variable efectiva y posible de ser desarrollada en forma constante, con el objeto de favorecer a los fines de productividad, calidad y competitividad. Las profesiones abarcan una amplia gama de funciones y los profesionales deben dar cuenta tanto a las especificidades e innovaciones tecnológicas, como a sus virtudes personales; por lo tanto, es necesario un nuevo "tipo de profesional" que oscila entre un *"subordinado autónomo y un independiente asociado"*, que cuente con saberes contextuales, que le permitan tratar imprevistos, y con una marcada disposición personal. Es decir, ya no basta

sólo con los conocimientos –que tienen que ser permanentemente renovados y "acreditados"-, se necesita además, motivación y creatividad. Por lo tanto, la manera de movilizar y aplicar los saberes -asumiendo responsabilidad, iniciativa y reflexividad- es tan importante como su contenido.

Se focaliza la atención en brindar que los profesionales adquieran las competencias que son más demandadas por los nuevos enfoques de gestión de la producción y el trabajo, siendo el profesional no un ejecutor de tareas dispuestas, sino un individuo capaz de entender y relacionarse con el cambio tecnológico, con capacidad de adaptar y manejar las innovaciones introducidas e involucrase en procesos de mejora continua.

Actualmente, existe una amplia conformidad que es indispensable reestructurar la oferta de educación y formación en términos flexibles para responder a la diversidad y mutabilidad de las demandas de calificación de los mercados de los Estados miembros.

El ejercicio profesional en el Mercosur corresponde a la etapa final del proceso de integración por la complejidad de su puesta en práctica. Principalmente, el Mercosur tiene como meta el promover la libre circulación de profesionales, lo que significa que éstos puedan acceder a las mismas oportunidades y en iguales condiciones de trabajo en cualquiera de los países miembros. Por lo tanto, para tender hacia la integración de un mercado laboral subregional es necesario tomar en consideración aspectos relativos a la legislación laboral, los contenidos curriculares de la educación técnica y profesional; que garantice la el derecho al ingreso, a la residencia y a la libre prestación de servicios en tareas vinculadas a las áreas profesionales.

Existen cuatro libertades que deben ser cumplidas, para lograr la integración del Mercosur en forma completa:

1. Libertad de circulación de bienes
2. Libertad de circulación de capitales
3. Libertad de circulación de servicios
4. Libertad de circulación de personas en general

Las dos primeras se refieren a la conformación de una zona de libre comercio.

Las dos últimas, corresponden a la conformación de espacios integrados estableciendo la movilidad de trabajadores. En este sentido, la determinación de un consenso basado en categorías ocupacionales junto con la adopción de un sistema de certificación de las competencias laborales, es lo que permitirá la implementación adecuada de dicha integración.

La determinación de una legislación supranacional debería facilitar la automática asimilación de trabajadores en las regulaciones laborales a nivel nacional; lo que tiene por objeto evitar la explotación, y por otro lado, prevenir el racismo y la xenofobia que se genera en los trabajadores locales que consideran que los extranjeros están tomando sus puestos de trabajo. Es en ese sentido, que se elabora una homogeneización de las condiciones y de la calidad del trabajo; por ejemplo, estableciendo la carga horaria entre 6 y 8 horas de trabajo diarios, determinando salarios mínimos, brindando seguridad social, ofreciendo entrenamiento curricular, etc.

La calidad del empleo no sólo se refiere a los niveles de productividad e ingresos, sino que abarca otros aspectos de las condiciones laborales de los ocupados; el

tipo de relación laboral entre trabajador y empleador, la duración de la jornada de trabajo, la protección social y el ejercicio de los derechos laborales fundamentales. Los Consejos Profesionales deberían establecer acuerdos entre las compañías y empresas del sector económico para facilitar la homogeneización de los salarios y las condiciones de trabajo de los distintos profesionales.

Consecuentemente, el ejercicio profesional en el mercado único debe tener en cuenta la inserción de cada profesional en un "trabajo decente", en el que se respetan los derechos laborales.

El trabajo decente es un concepto en elaboración, de carácter integrativo y de profundo contenido ético. La Organización Internacional del Trabajo, que promueve este concepto, lo define como integrado a los siguientes aspectos: trabajo productivo y seguro:

• con respeto por los derechos laborales

• con ingresos adecuados

• con protección social

• con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación

III. Las trabas al ejercicio profesional

El reconocimiento profesional implica, como veíamos en el apartado anterior, resolver sobre la validez en el país del título expedido en el extranjero, fundamentalmente cuando se trata de profesiones reguladas en las que se exige un título universitario para practicarlas. Cuando se demanda la validación a fin de ejercer la profesión, "el acto de otorgar validez nacional a este título compromete la responsabilidad del Estado ya que se está introduciendo en el circuito profesional a alguien que puede no haber recibido la debida formación, generando

así un riesgo social."1 Este tipo de circunstancias ha sido objeto de dos tipos de soluciones jurídicas: la reválida, en el caso de no existir convenio que regule la situación entre la Argentina y el país otorgante del título; y la homologación, en caso de existir un tratado, convenio o acuerdo sobre el tema.

La reválida implica la puesta en marcha de un complejo mecanismo por el cual, en el caso de nuestro país, "una universidad argentina evalúa los estudios cursados por una persona en el extranjero, comparándolos con los que ella misma imparte y, en función de su similitud y en algunos casos con la complementación de exámenes o pruebas suplementarias, ratifica o "revalida" al título extranjero, equiparándolo al propio. A partir de ese momento ese título pasa a tener valor legal en el país, *como si* hubiera sido otorgado por una universidad argentina."2 Este mecanismo, contemplado en la Ley de Educación Superior, es relativamente complejo y cuenta con tiempos espaciadamente lentos.

El mecanismo de reválida requiere que cada caso concreto sea contemplado individualmente por las Universidades Nacionales, quienes proceden a analizar pormenorizadamente cada uno de los programas de las materias de la respectiva carrera, por lo tanto, participan del mismo todas las cátedras.

El otro mecanismo contemplado es la homologación. Ésta se aplica "cuando el mecanismo de validación del título extranjero está previsto en un convenio internacional. En este caso es el Estado, aplicando el mecanismo previsto en el acuerdo, quien *homologada el título extranjero al argentino*."3 Con el fin de agilizar la movilidad de profesionales o profundizar los vínculos diplomáticos, los países celebran acuerdos teniendo en cuenta distintos mecanismos para reconocer los diplomas. Este tipo de mecanismo en algunos casos suele ser bastante liberal,

como es el caso de la “homologación automática”, mientras que en otros, dadas sus características restrictivas, cuesta diferenciarlo de la reválida, como el sistema de “tablas de equivalencia”.

Entre los diversos mecanismos que prevé la homologación, con respecto a los países miembros del MERCOSUR, en la Argentina están en vigencia los siguientes: “Razonable equivalencia”, “Homologación automática al nacional” y “Homologación con alcance exclusivamente académicos”. De acuerdo al primero de estos mecanismos, que es el que se encuentra en vigencia para el reconocimiento de diplomas con Uruguay y Paraguay, el Estado receptor realiza un análisis comparativo de los estudios cursados por el profesional, pero con un grado menor de rigor que el que se aplica a la reválida. Se tiene en cuenta la formación general, más que a cada una de las materias cursadas.

La “Homologación automática al nacional” pretende favorecer al nacional que realizó estudios en el extranjero, para lo cual se da una validación automática del título obtenido que beneficia sólo a los ciudadanos del país que homologa. Este mecanismo vincula a nuestro país con Brasil.

A nivel del MERCOSUR aún no se han contemplado mecanismos que tiendan a facilitar el reconocimiento de títulos con fines profesionales. Como analizaremos en el próximo acápite, hasta el momento, el SEM viene avanzando a nivel del reconocimiento de los diplomas con fines académicos.

Aunque recientemente, a través de la Decisión Nº 25/03 del Consejo del Mercado Común, se aprobó el Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario. 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.

Sin lugar a dudas que en la medida en que los mecanismos de reconocimiento de títulos con fines profesionales entre los Estados miembros del MERCOSUR no se agilice, sin lugar a dudas ello constituirá el principal obstáculo para permitir una movilidad profesional intrazona.

IV. El avance del Sector Educativo del MERCOSUR

Teniendo en cuenta que el Tratado de Asunción, que constituye el tratado fundante del MERCOSUR, data de marzo de 1991, y el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR (Ouro Preto), donde se definen las instituciones que conforman el MERCOSUR, es del 17 de diciembre de 1994; el tema del reconocimiento de títulos y diplomas universitarios se instala de forma temprana en la agenda institucional del MERCOSUR para la poca madurez del proceso de integración. El Protocolo de Intenciones, donde por primera vez aparece el sector educación en la agenda de la región, data del 13 de diciembre de 1991 y el primer "Plan Trienal para el Sector Educación en el contexto del MERCOSUR" es de junio de 1992.

La temprana introducción de la política de reconocimiento de títulos y diplomas universitarios en la agenda institucional del MERCOSUR, de alguna manera como afirma uno de los actores involucrados en el proceso, tiene que ver con la necesidad de compensar "el déficit de la dimensión social del MERCOSUR y el sector educación lo podía hacer debido a que tenía una autonomía relativa"4.

En cierta forma, a pesar de que el tema y la educación en general no estaban contempladas desde un principio en el tratado fundador del MERCOSUR, ciertos

temas ligados al reconocimiento de títulos y diplomas universitarios, como pueden ser la evaluación y acreditación universitaria ya estaban planteados desde antes.

El ejercicio profesional va a constituir un problema conflictivo, pero la política de reconocimiento de títulos se va a definir de forma tal de reducir los márgenes de conflictualidad. El número de actores que participan del proceso de definición de la política es muy reducido en comparación a los actores que involucra la aplicación de la misma. Esta red de política pública comprende casi exclusivamente a actores gubernamentales, específicamente a los representantes de los respectivos ministerios de educación de cada país miembros del MERCOSUR, por lo que constituiría una red del tipo intergubernamental de acuerdo a la tipología de Rhodes5.

El tema de la acreditación universitaria, que de alguna manera abordamos con anterioridad, ya estaba en cierta forma colocado en el mundo6, pero en el MERCOSUR, éste era uno de los mayores inconvenientes, debido a que los socios más importantes del MERCOSUR contaban con instituciones de acreditación universitaria: la CONEAU (Argentina) y la CAPES (Brasil), mientras que en Uruguay y Paraguay no existían organismos de esta índole.

A partir de fines de 1999, se decidió avanzar en la constitución de Agencias Nacionales de Acreditación en todos los países, para poner en marcha a partir de 2001 el mecanismo experimental previsto en el MEXA, de acreditación MERCOSUR, que funciona a partir de la autoevaluación de carreras y por evaluación externa de pares evaluadores.

Hasta el momento, como ya señalamos, se ha avanzado hacia el reconocimiento de los títulos y diplomas con fines académicos, que desde el punto de vista de los

responsables del SEM es el camino menos problemático, para luego, en una segunda etapa avanzar hacia el reconocimiento de los diplomas con fines profesionales.

En la última Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR, llevada a cabo el 10 de Junio de 2004 en Buenos Aires, se destacaron entre otras cosas, la realización del "Primer Encuentro de Rectores Universitarios del MERCOSUR", justamente por haber involucrado diferentes actores y "permitido dar mayor visibilidad al Sector Educativo del MERCOSUR"7.

En el modelo de Rhodes estas redes intergubernamentales, como el SEM, además de reposar sobre las organizaciones representativas de las autoridades locales, se caracterizan por un agrupamiento extensivo de los intereses, una interdependencia vertical limitada pero una articulación horizontal importante y una gran capacidad a integrar toda una serie de otras redes8. En el caso del SEM, muchos de los intereses en cuestión hasta el momento se encuentran desperdigados o no canalizados a través de la red, y por otra parte, si bien se puede hablar de la integración de redes interuniversitarias, existen otras que se encuentran excluidas del proceso. Esto tiene que ver con la forma en la cual el tema se instaló en la agenda y se definió el problema.

Por otra parte, cabe destacar que la complejidad y lentitud del procedimiento, así como los costos que éste genera, ponen en duda la continuidad del mecanismo. Como lo señalaba recientemente Rodolfo Lémez "Las metas y plazos previstos por el SEM no se cumplen, ... debido a la autonomía relativa el SEM que quiere ir más rápido que las instancias políticas y económicas del MERCOSUR"9 y, por otra parte también señalaba que "económicamente es inviable el proceso para

todas las carreras", planteando entre otras alternativas la de hacerse acreditar por las agencias de otro país.

Reflexiones finales

Toda experiencia de integración económica regional acarrea múltiples efectos sociales, y dentro de éstos, los específicamente laborales. El Mercosur es un proceso económico y social de importancia decisiva; la integración en un mercado único establece una *nueva cultura de trabajo10* que a partir de la homologación de títulos induce al intercambio de titulados, lo que requiere una articulación adecuada entre el mundo educativo y el del trabajo, respondiendo a las demandas del *mercado profesional*.

La integración regional bien entendida supone la construcción de espacios comunes con niveles de homogeneidad jurídica y social; convirtiendo a la región en una prolongación de los territorios nacionales. Los profesionales de los distintos países miembros, son considerados como parte constitutiva de un mercado único de trabajo, amparados por legislaciones que garantizan la igualdad de trato y protección jurisdiccional de los profesionales, independientemente su nacionalidad.

A partir de los elementos considerados surgen diversas dudas sobre las políticas implementadas en el MERCOSUR y que atañen a los profesionales de la zona. En primer lugar, qué ocurrirá en materia del reconocimiento de diplomas con fines profesionales, dado que hasta el momento no se ha avanzado demasiado al respecto.

En segundo lugar, en materia del reconocimiento de diplomas con fines exclusivamente académicos, dados los elevados costos y prolongados tiempos

que presenta el mecanismo experimental de acreditación, cabría preguntarse si no sería posible avanzar hacia otras líneas de reconocimiento de diplomas.

En tercer lugar, cómo jugarán en la redefinición de la política regional en cuestión, los actores que hasta el momento han permanecidos prácticamente ajenos a la temática, tales como los consejos profesionales.

1 Mundet, Eduardo, “El régimen jurídico de la oferta de educación superior transnacional”, en Rev. La Universidad Nº 18 – Año 6, Ministerio de Cultura y Educación, SUP, Bs. As., Noviembre de 1999, p. 10.

2 Ibid, p. 11.

3 Ibid.

4 Entrevista realizada con una de las autoridades uruguayas en materia de acreditación universitaria a nivel del MERCOSUR, docente y gestor universitario, Buenos Aires, el 09-06-2004.

5 Cfr. R.A.W. Rhodes et David Marsh, « Les Réseaux d’action publique en Grande-Bretagne », Chapitre 1, pp. 31-68 in Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L’Harmattan, Logiques Politiques, 1995, 274 páginas.

6 Rodolfo Lémez, intervención "Congreso Internacional América Latina y Europa ante los procesos de convergencia de la Educación Superior", Buenos Aires, 7 y 8 de junio de 2004.

7 XXVI Reunión de Ministros de Educación de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile (RME), MERCOSUR/RME XXVI/ACTA Nº 01/04, p. 3.

8 R.A.W. Rhodes et David Marsh, *Op. cit.*, p. 45.

9 Rodolfo Lémez, intervención "Congreso Internacional América Latina y Europa ante los procesos de convergencia de la Educación Superior", Buenos Aires, 7 y 8 de junio de 2004.

10 OIT, (1997): *Common Market of the Southern Cone: Mercosur*. Ed. ILO.