X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

La integración europea vista desde el prisma de las profesiones.

Solanas Facundo.

Cita:

Solanas Facundo (2013). *La integración europea vista desde el prisma de las profesiones. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-038/568

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.*

X Jornadas de Sociología de la UBA: 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI

Mesa 58: Sociología de las Profesiones. Profesiones tradicionales y Nuevas profesiones. De la universidad al mundo del trabajo

La integración europea vista desde el prisma de las profesiones

Facundo Solanas[1]

Resumen

Desde hace tiempo, los procesos de globalización e integración regional se encuentran transformando la territorialidad de las profesiones. Si el proceso de integración europeo concebía desde los años 50 la posibilidad de la libre circulación de los profesionales en el espacio comunitario, ello recién comenzó a implementarse -y con muchas dificultades- a partir de los años 70. Buena parte de las iniciativas tomadas en cuenta por las instituciones comunitarias han sido propuestas por los propios grupos profesionales, como los ingenieros, los arquitectos, los médicos, entre otros. Este proceso lejos de ser lineal y acotado al ámbito europeo, por un lado, ha conocido distintas marchas y contramarchas e inclusive en la actualidad se encuentra en proceso de transformación. Por otro lado, producto de los procesos de transferencias cognitivas o institucionales, ello ha tenido efectos extra-comunitarios, como en el caso de algunos grupos profesionales del MERCOSUR, que han tomado en cuenta alguna de estas medidas para proponerlas como políticas alternativas en los países del bloque.

En base al análisis de fuentes documentales y de un conjunto de entrevistas realizadas con informantes clave, nos proponemos analizar la evolución que ha tenido la política de reconocimiento de competencias profesionales en la Unión Europea en los últimos años y constatar en qué medida han intervenidos distintos grupos profesionales en esa evolución.

PALABRAS CLAVE: PROFESIONES - UNION EUROPEA - INTEGRACION

[1] Investigador del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). E-mail del autor: fsolanas@yahoo.com

Introducción[2]

Frente a la crisis económica que viven actualmente, la mayor parte de las economías europeas, se ha venido reiterando la propuesta de la canciller alemana, Angela Merkel, de ofrecerle trabajo a los jóvenes profesionales españoles y provenientes de la Unión Europea (UE). El Poder Ejecutivo alemán apunta con ello a "resolver parcialmente su déficit nacional de profesionales especializados, y, paralelamente, contribuir a paliar el fuerte desempleo" que afecta en especial a España (El Mundo, 23-01-2011).

Si bien la movilidad de profesionales no es una tarea sencilla, dado que existen una serie de procedimientos administrativos por los que es necesario atravesar para poder obtener el reconocimiento de las calificaciones o competencias de las diferentes disciplinas, la UE viene avanzando en políticas que tiendan a facilitar ese reconocimiento para fomentar la movilidad intra-UE y en esa línea se inscribe la propuesta alemana.

Diversos factores han contribuido a incrementar la movilidad de los profesionales: el auge de la globalización y los procesos de integración regional, la concentración económica por parte de grandes empresas multinacionales –empleadoras de una importante cantidad de profesionales-, el aumento de los flujos migratorios, la revolución de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, el abaratamiento de los costos del transporte, entre otros.

En la actualidad la UE se encuentra discutiendo un nuevo proyecto que remplace la Directiva 2005/36/CE sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales. Esta directiva constituye la última reforma de un proceso que nace con el Tratado de Roma y reconoce al menos tres tiempos distintos. En este trabajo abordaremos especialmente las ultimas transformaciones teniendo en cuenta los intereses profesionales, los cambios institucionales y las ideas y concepciones que los inspiran (Palier, Surel, 2005).

En definitiva en esta ponencia vamos a analizar el proceso de integración europea desde la perspectiva de los profesionales. Nos centraremos en la construcción de las políticas de reconocimiento de los diplomas universitarios, que representan uno de los obstáculos principales a la circulación profesional, teniendo en cuenta los enfoques relativos a la europeanización de la acción pública (Radaelli, 2000; Palier, Surel, 2007), así como la sociología de los grupos profesionales (Panaia, 2006). Para ello nos basamos en el análisis de

[2] El autor agradece a los funcionarios y profesionales europeos por su excelente predisposición en la mayor parte de los casos a proporcionarnos las entrevistas solicitadas oportunamente, sin las cuales este estudio no hubiese sido posible. Debido al compromiso asumido al inicio de cada entrevista, sus nombres no serán mencionados a fin de preservar su carácter anónimo.

fuentes documentales y en entrevistas en profundidad con informantes clave[3]. Estas últimas han sido realizadas entre los años 2007 a 2012.

El trabajo se divide en cuatro partes. En la primera analizamos los orígenes de estas políticas y su evolución hasta la directiva actualmente en vigencia. En segundo lugar, abordamos la Directiva 2005/36/CE y sus implicancias. En tercer lugar, analizamos la perspectiva de los actores profesionales que más han participado en la construcción de esta política. Por último, el nuevo escenario que se abre con la nueva consultación, para cerrar con algunas reflexiones.

El Tratado de Roma y las condicionantes definiciones para la circulación europea de los profesionales

Desde los orígenes del proceso de integración europeo, con el Tratado de Roma, se introduce en la agenda institucional la idea de la libre circulación de personas y, por ende, de profesionales. 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" (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" (Solanas, 2012: 445).

Esta concepción mercantil de las profesiones que se subsume bajo la noción de servicios, conocerá tres momentos distintos durante las últimas décadas: el primero abarca de los años 60 a los 90 y se prioriza un enfoque de tipo sectorial. El segundo, corresponde al periodo de 1990 a 2005, con la creación de la última directiva y se caracteriza por haber concebido un sistema general. El tercero arranca en 2005 y con algunos cambios posteriores sigue siendo el vigente y se caracteriza por comprender un mayor grado de interacción entre los distintos actores en cuestión.

En primer lugar, como aludimos en otras publicaciones, 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

[3] La mayor parte de las entrevistas han sido realizadas en francés e inglés, por razones prácticas me he permitido traducirlas.

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" (Solanas, 2012: 446).

El contenido de las formaciones ha constituido una importante fuente de conflictos, incluso en diferentes países. Debe tenerse en cuenta que "cada sistema sectorial presenta una comparación continua entre la formación nacional en cuestión, pero también crea una interdependencia permanente y flexible entre estas formaciones que ahora debe tener en cuenta la dimensión europea en su desarrollo y evolución" (Frazier, 1995: 82). De hecho, ha sido la principal causa demoras excesivas en la transposición de las directrices, ya que "los negociadores de los diferentes países no han logrado ponerse de acuerdo sobre el modelo o plan de estudios que fuese superior a los demás y, por lo tanto, debería inspirar a la norma común europea" (De Witte, 1992: 91). Cada directiva representa un campo diferente de la batalla para las diferentes asociaciones profesionales que querían imponer sus criterios en función de sus propios intereses y experiencia.

Sin embargo, a partir de las directivas sectoriales para las "profesiones reglamentadas", se estableció una diferencia fundamental entre estas siete profesiones y "el resto". A partir de la noción de "reglamentadas" se delimitó un campo "privilegiado" de las profesiones "con directiva propia" versus las profesiones "huérfanas" de directiva. El carácter "reglamentado" de una profesión depende exclusivamente de la exigencia formulada por los Estados nacionales. En base a la normativa, el Estado en cuestión establece la posesión de un diploma o de una aptitud para el acceso a una actividad profesional o el ejercicio. "La comprobación previa del acceso a la profesión a menudo es responsabilidad de una organización profesional de derecho público, una orden o un organismo equivalente. En general, esta organización está dotada de una competencia disciplinaria, cuya aplicación puede derivar no sólo en la suspensión o expulsión de la orden, sino también en la prohibición de la práctica" (Pertek, 1992: 122).

En segundo lugar, el cambio en la estrategia de la CE aparece enmarcado en el proceso de aplicación de las directivas sectoriales y, como consecuencia de la débil respuesta de los Estados miembros en la transposición de las directivas.

Según Beuve-Mery (1990: 294), la génesis del sistema general obedece por lo menos a tres requisitos específicos que alentaron su adopción. En primer lugar, económico: el objetivo de las doce naciones que constituían la CEE de crear entre ellas un gran mercado interno y este sistema ayudaría a lograr la libre circulación de personas. En segundo lugar, político: los países aspiraban a establecer una Europa de los ciudadanos y el sistema garantizaría la formación

adquirida. Por último, el enfoque por nivel de educación parece ser el único método capaz de eliminar "el obstáculo del diploma en un tiempo relativamente corto, tal como el de los ocho años previsto por el Acta Única para la realización del mercado interior.

La Comisión había anunciado el cambio de enfoque del problema del reconocimiento mutuo en su Libro Blanco sobre la realización del mercado interior. Después de tres años de discusiones entre el Consejo y el Parlamento Europeo, involucrados en el proceso llamado de cooperación, se adoptó la Directiva 89/48/CEE del Consejo, por el que se establece un sistema general de reconocimiento de títulos propuesto por la CE. Esta directiva general, que comenzó a aplicarse en 1991, incluyó a todos los títulos que dan acceso a una profesión reglamentada no considerada en las directivas de tipo sectorial y conciernen un nivel universitario por una duración de al menos tres años. Para completar esta Directiva, la Comisión aprobó y presentó al Consejo una nueva propuesta de directiva que buscaba establecer mecanismos similares para el reconocimiento de las pruebas de calificación obtenidos al final de un ciclo de educación superior de hasta tres años: la Directiva 92/51/CEE.

Ambas directivas se citan como las dos ramas del sistema general, ya que "utilizan el mismo método y tienen mecanismos similares, lo que es especialmente necesario para que la misma profesión puede ser regulada, de acuerdo con los Estados, a veces por una y otras veces por la otra (Pertek, 1992: 42).

El sistema general se basa en la confianza mutua entre los Estados miembros y los niveles comparables de formación. Su originalidad es que "en principio la equivalencia de la formación no haya sido establecida en función de una comparación de la formación y el reconocimiento de su similitud, sino más bien en función de una comparación de los campos de la actividad profesional y la presunción de que si las actividades principales son las mismas, las formaciones que allí se enseñan deben ser lo suficientemente similares como para ser objeto de un reconocimiento" (Beuve-Mery, 1990: 295).

En cuanto al tercer momento, la voluntad de transformar la directiva en vigor ha chocado con importantes obstáculos, dado que ha resultado difícil hacer renunciar a las profesiones con directivas sectoriales de los “beneficios adquiridos”, pese a que su aplicación no haya sido muy beneficiosa y actualmente se encuentre en proceso de revisión.

Directiva 2005/36/CE sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales

La modificación que implica la Directiva 2005/36/CE, se inserta dentro de la "Estrategia de Lisboa", lanzada en marzo de 2000 por el Consejo Europeo. Esta apunta principalmente a generar un mercado europeo más competitivo,

por lo que se invita a la CE a eliminar los obstáculos a la libre circulación de servicios.

En ese contexto, la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la CE inicia un proceso abierto de consulta en 2001, incluyendo las autoridades nacionales, asociaciones profesionales y otras partes interesadas en reformar el sistema y desarrollar la Directiva. Muchas organizaciones nacionales y europeas respondieron a la consulta. Entre algunas de las asociaciones más activas europeas y francesas, podemos mencionar los siguientes: Consejo de Arquitectos de Europa (CAE), el Comité Permanente de Médicos Europeos (CPME), la Federación Europea de Asociaciones de Ingenieros (FEANI), el Consejo Nacional de Medicina y la Orden de Arquitectos Franceses. Cabe tener presenta que en el caso de los ingenieros (que no es el único), aunque no han logrado tener una directiva sectorial específica, sin embargo tuvieron un papel importante en la aprobación del nuevo marco regulatorio.

Si la complejidad de las directivas sectoriales y malos resultados han llevado a la reforma del sistema general, la decisión política se debió, principalmente, al proceso de ampliación europea. Como señala uno de nuestros entrevistados:

> "Había más de 800 profesiones, por lo que era impensable armonizar el reconocimiento de todas estas profesiones" (Entrevista con un funcionario de la CE, Bruselas, 10-04-2007).

Independientemente de las diferentes características inherentes a cada profesión, el hecho de reformar y fusionar las normas en una única directiva implicaba reducir los "privilegios" de estas asociaciones. Por lo tanto, más allá de los avances que la reforma podría significar, la mayoría de los actores profesionales se encontraron con un terreno poco propicio para generar una predisposición favorable a los cambios propuestos. Estos actores han aprendido a contar con un marco para el diálogo "privilegiado" con la CE que, de hecho, no estaban dispuestos a perder. Según explicó uno de los entrevistados, el problema fue sobre todo la forma de proporcionar la notificación oficial:

> "La decisión política de reformar todo el sistema se justificaba en la imposibilidad de ampliar el Comité a los 25 Estados miembros. Pero había un problema que surgió cuando se puso a todos en el mismo panel. Se eliminaron los Comités para reemplazados por un Comité que haga todo. Esto no salió bien. Los Comités querían ser reconocidos por las siete profesiones " (Entrevista con un funcionario de la CE, Bruselas, 10-04-2007).

A pesar de las interacciones e intercambios producidos entre las asociaciones y la CE no fue posible llegar a un consenso sobre la norma. La oposición de algunas asociaciones en la aplicación de la Directiva, que incorpora algunos cambios, la Comisión decidió impulsar el proyecto que fue aprobado en 2005.

Esta reforma ha implicado que todo el conjunto de las directivas sectoriales ha sido reemplazado por una única Directiva 2005/36/CE, aplicable a todas las profesiones reglamentadas. En octubre de 2007, finalizó el período que tenían los Estados miembros de la UE en la transposición. El objeto de la presente

Directiva es consolidar quince directivas: doce sectoriales que cubren las profesiones de la salud y arquitectura y otras tres que han establecido el sistema general de reconocimiento de cualificaciones profesionales que cubren la mayoría de las demás profesiones reglamentadas. Esta es la primera modernización integral de todo el sistema de la comunidad. En particular, la reforma introdujo una mayor liberalización de los servicios y un reconocimiento más automático de las cualificaciones.

La Directiva establece que los ciudadanos de la UE establecidos legalmente en un Estado miembro podrán prestar servicios en otro Estado miembro con carácter temporal y ocasional, con un título profesional de origen, sin tener que solicitar el reconocimiento de sus cualificaciones. Sin embargo, cuando el profesional se desplaza para realizar la prestación de servicios fuera de su Estado miembro de establecimiento, este ciudadano debe demostrar al menos dos años de experiencia profesional de la que se trate, cuando la profesión no esté reglamentada en dicho Estado miembro.

Los principales actores gubernamentales y profesionales

Como en toda norma existen al menos dos momentos importantes que tienden a definirla y donde intervendrán distintos actores: uno es el momento previo a su aprobación donde intervendrán los actores informados que buscarán sacar provecho e incidir sobre su contenido. El segundo momento viene después de su aprobación y donde se dirimen los alcances más específicos a partir de su reglamentación o transposición.

Teniendo en cuenta que la Directiva 2005/36/CE es producto de una consultación abierta, distintos actores profesionales y representantes de los Estados miembros de la UE han intervenido manifestándose sobre su contenido y realizando distintas propuestas oportunamente. Ahora bien, por las características de esta directiva consistente en aglutinar en una sola norma, tanto las directivas sectoriales como las del sistema general, vincula distintos actores tanto públicos como privados, que hasta el momento no se encontraban relacionados por esta cuestión específica. Y, si en la antesala de la directiva los actores profesionales participaban y continúan haciéndolo durante su transposición, en el caso de los actores públicos o gubernamentales serán distintas administraciones que se encontrarán comprendidas por la transposición de la directiva y que no habían tenido contacto con el desarrollo de su antesala.

Una de las consecuencias más importantes que implicó la nueva directiva europea y, en especial, su trasposición a los Estados miembros fue que al tratarse de una misma norma para todo el conjunto de profesiones reglamentadas, se encontraban concernidos una importante cantidad de actores públicos de cada Estado, donde cada uno cuenta con procedimientos y mapas cognitivos diferentes para el desarrollo de la acción pública.

Consecuentemente, a la complejidad que presenta la heterogeneidad al interior de cada profesión, se le añade la difícil tarea de coordinar administrativamente el trabajo de consensuar un texto por cada rama de actividad concernida. Esto produjo notables transformaciones administrativas al interior de los Estados miembros.

Tomando el caso de Francia, por poner un ejemplo de burocracia estatal organizada. Allí se designó a la Dirección de Comercio, Artesanado, Servicios y Profesiones Liberales (DCASPL), dependiente del Ministerio de Economía, Finanzas y Empleo, para realizar el trabajo de centralización y coordinación con los demás ministerios y las órdenes profesionales para la elaboración y redacción de la ordenanza de transposición de la directiva. Ahora bien, esa dirección previamente no había participado de ninguna reunión informativa acerca de la directiva, ni había articulado ningún tipo de acciones con los demás organismos implicados. Según uno de nuestros entrevistados, la DCASPL:

> "fue designada como ministerio piloto para la trasposición de la directiva desde hace un año de la aprobación de la directiva. Durante la negociación de la directiva, de 2002 a 2005, no había ministerio piloto" (Entrevista con un funcionario francés del área de Economía, Paris, 24-08-2007).

Para poder cumplir con los tiempos de transposición de dos años, la tarea no fue nada fácil, dado que la complejidad de la norma requiere compatibilizarse con los diferentes tiempos administrativos de cada repartición ministerial. Estas, por su parte, tienen sus distintas prioridades y urgencias y, a la vez, tienen que consultar con las distintas profesiones en cuestión antes de aprobar la parte del texto que les corresponde. Según nuestro entrevistado:

> "La ordenanza [que transpone la directiva] implica que hay un texto por ministerio. Se traspone disposición por disposición. El ministerio de tutela lo coordina. Los textos de los ministerios, implica que por ejemplo, el Ministerio de Salud, elabora un decreto ministerial para los médicos. Hay un componente reglamentario que implica que cada ministerio prepara su texto. Es posible una coordinación. Hay que saber que antes de la directiva teníamos muchas directivas, no había una directiva transversal, lo cual representa una verdadera innovación: se fijan reglas transversales. … Se ha simplificado el derecho al condensarlo en un solo texto" " (Entrevista con un funcionario francés del área de Economía, Paris, 24-08-2007).

La directiva por esa transversalidad tiene la particularidad de involucrar directamente en Francia a 140 profesiones, a diez ministerios distintos: del Interior, de la Salud, de la Ecologia, de la Cultura, de Trabajo, de la Economia, Infraestructura, de la Agricultura, de la Justicia, de la Educacion, además de la Secretaria General de Asuntos Europeos (SGAE), que dependiendo del Primer Ministro es la encargada de coordinar con el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) de Francia frente a la UE, la posición del país en el bloque.

A ello, también se agregan distintos problemas: algunos más de orden burocrático-administrativo y otros más de tipo político. En primer lugar, si uno de los principales obstáculos para determinadas profesiones es lograr saldar las diferencias idiomáticas, dado que por cuestiones culturales el equivalente de una especialidad en otro país europeo no necesariamente seria denominado de la misma forma, cuando ello se traduce al lenguaje de la administración la problemática se complejiza más aún. Esto redunda en problemas de interpretación, en especial cuando la normativa en sí no resulta muy clara. En palabras de un entrevistado:

> "Muchas veces hay ausencia de claridad de ciertas disposiciones. La CE habla una lengua discursiva bruselista que da lugar a problemas de interpretación, lo que complejiza mucho" el trabajo (Entrevista a un funcionario francés de un ministerio encargado de elaborar su parte de la ordenanza, Paris, 22-07-2008).

En segundo lugar, en relación a las dificultades propias de los distintos momentos políticos que atraviesan el accionar del aparato burocrático: Por un lado, al cambiar las administraciones gubernamentales suelen cambiar las prioridades y en ocasiones se pierde cierta continuidad. Por otro lado, los tiempos políticos suelen conspirar contra los administración (y viceversa también), donde por ejemplo, si en general se trata de un año electoral, lo más probable es que nadie se quiera ocupar de firmar un decreto que aprueba la ordenanza, cuyo impacto político inmediato es prácticamente por completo intrascendente para el político a cargo. Como afirmaba uno de nuestros entrevistados:

> "una de las dificultades es intentar movilizar el ministerio (refiriéndose al de Educación) sobre el problema de la directiva. En general hay poco contacto, lo que implica que el servicio pierde la calidad, pero la directiva moviliza a los ministerios, al menos para coordinar algunos aspectos, revisar los textos. Es un punto de contacto de uno de cada ministerio. En general, no hay un buen pasaje de relevos. Los ministros están seguros sobre sus propios ejes de trabajo o si miran los medios" [dando cuenta de que mucha atención sobre otras cuestiones no prestan] (Entrevista con un funcionario francés del área de Educación, Paris, 12-07-2007).

Tomando en cuenta los casos de los actores profesionales que más han participado en la construcción de esta política, nos hemos centrado muy brevemente aquí en tres carreras: medicina, arquitectura e ingeniería.

En los casos de medicina y arquitectura se trata de dos profesiones reglamentadas y que, por lo tanto, se encuentra comprendidas desde las primeras acciones comunitarias en el marco de las directivas sectoriales. La carrera de ingeniería presenta la particularidad de estar regulada en algunos países –de hecho, en ciertos países se encuentra "hiper-reglamentada"- y en otros no, como en el caso de Francia. Por lo tanto, había sido incluida dentro del sistema general.

Una de las propuestas más interesantes realizada por la FEANI y que, efectivamente ha sido tomado en cuenta por la CE, son las "tarjetas

profesionales" (*ENG Card*), donde se acredita el acervo profesional del ciudadano europeo en movilidad con el fin de agilizar los actuales tramites, aprovechando el desarrollo de las tecnologías existentes. Cabe destacar que esta propuesta también ha sido tenida en cuenta por las asociaciones de arquitectos e ingenieros del MERCOSUR, aglutinadas en la CIAM.

La consultación hacia la nueva directiva

En el marco de la Estrategia de Lisboa y de la instrucción de un instrumento innovador como Método Abierto de Coordinación (MAC), el 22 de junio de 2010, la Comisión adoptó un libro verde titulado: «Modernizar la directiva sobre las calificaciones profesionales». Se recibieron 420 contribuciones (COM (2011) 367 final). Entre algunas de ellas, se pueden apreciar algunos de los cuestionamientos ya realizados por los arquitectos, donde desde la aprobación de la Directiva 36/2005, han cuestionado la duración del plazo mínimo de formación establecido allí en cuatro años de estudio, cuando desde el conjunto de asociaciones profesionales se inclinan por un plazo mínimo de cinco años. En su momento, cuando hicieron el descargo correspondiente ante la CE, las autoridades comunitarias prefirieron dejar el plazo mínimo establecido, dado que de lo contrario hubiesen debido "abrir" otro conjunto de negociaciones que ya se encontraban aparentemente saldadas (Entrevista con un representante de una asociación profesional europea, Bruselas, 26-08-2008).

Por su parte, los médicos ven con preocupación el tema de las especializaciones, dado que buena parte no se denomina de la misma manera en los distintos países y es difícil confluir en alguna homologación terminológica, y como limitar la posibilidad de que surjan nuevas que dificulten aún más el proceso de reconocimiento.

Teniendo en cuenta las transformaciones institucionales ya provocadas, como hemos visto en el caso de Francia, se descuenta que las nuevas modificaciones no produzcan un impacto institucional tan fuerte como para transformar otra vez la articulación y coordinación de los mecanismos administrativos al interior de los Estados miembros. Sino que en sintonía con las estrategias de la CE y del Consejo Europeo, los efectos redunden sobre impactos directos sobre la movilidad efectiva de profesionales.

En sintonía con el discurso evocado por la canciller alemana, los funcionarios europeos, dan cuenta de lo útil que resultaría la nueva modificación de la directiva y su veta social:

> "La modernización de la Directiva aspira a reforzar y facilitar la movilidad de los profesionales europeos. Por un lado, es una respuesta europea a la penuria de mano de obra cualificada en ciertos Estados miembros como Alemania o el Reino Unido. Por otro, dicha modernización debe ayudar a los que buscan empleo a ocupar puestos disponibles en el extranjero, por ejemplo, aquellos

> que actualmente no encuentran trabajo en España. De hecho, nuestra iniciativa coincide con el interés de los ciudadanos: en el 2010, el 28% de los europeos declaró estar interesado en obtener un empleo en el extranjero. Por esta razón es necesario ayudar a los interesados a encontrar todas las informaciones sobre la regulación de la profesión en el otro Estado miembro y asistirles en los pasos necesarios para el reconocimiento. Dar mayor importancia a los procesos electrónicos es esencial para la comunicación de ciudadanos con las autoridades competentes. Por eso, tenemos la intención de introducir la tarjeta profesional europea" (Plaza Alba, Entrevista a Claire Bury, Dirección de Servicios de la CE, 2012: 30).

La apuesta de la CE es lograr "destrabar" mediante algunas de las propuestas de las asociaciones profesionales, la movilidad efectiva de los profesionales. Aunque en esa carrera por la competitividad y el rencuentro con el crecimiento económico perdido, encierra el riesgo de que esa desterritorialización del espacio profesional intra-europeo quede subsumido bajo los imperativos económicos, que son los que hasta ahora han marcado siempre el rumbo del proceso de integración europeo.

A modo de cierre

Las políticas de reconocimiento de las calificaciones profesionales en la UE, desde sus orígenes con el Tratado de Roma circunscribe el terreno a los efectos económicos, reduciendo su campo a la venta de los "servicios". Esta noción reduce a una concepción mercantilizada lo que significa "servir" a una sociedad.

La evolución de la política de reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la UE, si bien ha continuado con esa misma concepción delimitada desde su tratado constitutivo, ha conocido diversas etapas: desde la reglamentación profesión por profesión que obedecía a un enfoque sectorial y se vinculada a una concepción descendente de las dinámicas de europeanización -desde lo que marcaba la CE a los Estados miembros-, a un enfoque general, vinculada a una concepción más ascendente de esas dinámicas –dando cuenta de movimientos desde los Estados o actores hacia la esfera comunitaria-, para quedar comprendidas bajo un concepción más interactiva y participativa de la construcción de las políticas.

Si en esa evolución de la acción pública europea es posible distinguir los efectos sobre las profesiones, podemos distinguir tres momentos distintos: en un primer momento hemos identificado que los intereses de ciertos grupos profesionales. Estos son los que logran traducir la posibilidad de ejercer profesionalmente o "prestar servicios" en otro Estado miembro, lo que se define a través de las directivas sectoriales propias. Dados los tiempos administrativos extremadamente lentos, en un segundo momento, frente a las demandas de

las “profesiones huérfanas de directivas”, la CE resuelve inclinarse por el sistema general donde le dan cabida al conjunto de profesiones reglamentadas no comprendidas por las primeras. Si bien aquí existen actores movilizados, la CE cambia de esquema cognitivo para inclinarse por una solución más global. En el tercer momento, se produce el cambio más importante, dado que todas las directivas se fusionan en una única que va a provocar importantes cambios institucionales en los distintos Estados miembros al transversalizar la problemática al conjunto de actores públicos y privados involucrados.

Siguiendo a Palier y Surel (2005) podríamos constatar que la evolución de la acción pública en este proceso de “territorialización intra-europea de las profesiones”, sigue tres momentos donde el primero estará en mayor medida motorizado por los intereses, en el segundo pesarán determinadas ideas, mientras que en el tercero será la dimensión institucional la más presente.

Bibliografía, Documentos y artículos periodísticos:

Beuve-Méry, Jean- Jacques (1990), « La reconnaissance des diplômes : Le système général adopté le 21.12.1989 par le Conseil des Communautés européennes », *Revue du marché commun*, (336), Avril.

De Witte, Bruno (1992), « *L’influence du droit communautaire sur les systèmes nationaux d’enseignement supérieur* », in Jacques Pertek, *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels: actes du séminaire*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.

Plaza Alba, Esther (2012), «El papel de las organizaciones profesionales es primordial para el adecuado funcionamiento de la Directiva sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales. Entrevista a Claire Bury, directora en la Dirección de Servicios de la Dirección General Mercado Interior y Servicios (Comisión Europea) », *Profesiones* (136), Año XVIII, Marzo-Abril, pp. 30-31.

Commission des Communautés européennes, L’Achèvement du marché intérieur, Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen, Bruxelles, Juin 1985.

Commission Européenne, « Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l’intermédiaire du système d’information du marché intérieur », Bruxelles, le 19.12.2011, COM(2011) 883 final, 2011/0435 (COD).

Commission Européenne, Directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.

Commission Européenne, Directive 92/51/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE.

PALIER Bruno, SUREL Yves et al. (2007), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan.

PALIER Bruno, SUREL Yves (2005), "Les « Trois i » et l'analyse de l'état en action", *Revue française de science politique*, vol. 55, (1), février, pp. 7-32.

PANAIA Marta (2006), *Trayectorias de ingenieros tecnológicos. Graduados y alumnos en el mercado de trabajo*, Buenos Aires, UTN Facultad Regional General Pacheco, Miño y Dávila.

Pertek, Jacques (1992), « *La Notion d'activité réglementée* » in Jacques Pertek, *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels : actes du séminaire*, Maastricht, Institut européen d'administration publique.

RADAELLI Claudio (2000), "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change", *European Integration online Papers*, Vol. 4 (8), in http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm

Solanas, Facundo (2012), "Una Comparación de la Inscripción en Agenda de la Política de Reconocimiento de Títulos Universitarios en el MERCOSUR y la Unión Europea", *Revista de Políticas Públicas*, Vol. 16 (2), Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, julho/dez., pp. 443-453. También disponible en: http://www.revistapoliticaspublicas.ufma.br/ver_revista.php?id=41

Solanas, Facundo (2009), "El MERCOSUR Profesional: la construcción de políticas públicas para la integración regional", *Estudios Regionales y del Mercado de Trabajo* (5), pp. 25-42.

El Mundo, 23-01-2011, "Merkel ofrece trabajo cualificado a jóvenes españoles en paro. Pretende "captar a las mejores cabezas" del panorama internacional", http://www.elmundo.es/mundodinero/2011/01/22/economia/1295702216.html