

Analizar una política pública mercosuriana: el caso del ejercicio profesional y la acreditación universitaria regional*

FACUNDO SOLANAS

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

fsolanas@yahoo.com

A medida que los procesos de integración regional se consolidan y las sociedades se complejizan, las políticas públicas suelen estar atravesadas por nuevas dimensiones, escalas, tensiones y por las acciones producidas por distintos actores. En este sentido, el Mercosur y las políticas públicas que se construyen en el bloque van dando cuenta de la existencia de un nuevo campo para su análisis. En base al estudio de caso de la acreditación universitaria en el Mercosur, y apoyándonos sobre investigaciones ya realizadas sobre la temática, nos proponemos dar cuenta del concepto de política regional o mercosuriana.

Introducción

Existen distintos interrogantes que sirven de disparadores para plasmar en papel este artículo, entre algunos de ellos: ¿es posible hablar en términos de políticas públicas del Mercosur o políticas públicas regionales o mercosurianas? ¿Cómo se definen? ¿Cómo analizarlas? ¿Son válidos los enfoques y herramientas que utilizamos para analizar las políticas públicas nacionales o subnacionales, como las políticas provinciales, regionales, departamentales, estadales, municipales, locales? ¿No sería preferible apoyarse sobre las teorías de la integración europea para analizar las políticas construidas en el Mercosur?

Ahora bien, para responder a estos interrogantes partiremos del caso de la política de reconocimiento de títulos universitarios (de ahora en más PRTU) en los países miembros del Mercosur. Este “reconocimiento” con-

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el marco del V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), llevado a cabo en Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010. Ambos recogen varios de los elementos de análisis de la tesis de doctorado no publicada del autor, citada en la bibliografía (Solanas, 2007).

centra dos objetivos: uno se realiza con fines académicos, es decir, para realizar actividades de docencia universitaria o continuar con una formación de postgrado en alguno de los demás países miembros; y otro se realiza con fines profesionales, esto es, con el objeto de ejercer profesionalmente en el exterior. Por consiguiente, la construcción de esta política, por un lado, incluye los mecanismos de acreditación universitaria impulsados por algunos de los principales países miembros del bloque, que se regionalizan o se “mercosurizan” (Solanas, 2009, 2012), lo cual da lugar al primer mecanismo experimental de acreditación para carreras de grado del Mercosur: el MEXA. Con la creación del Mercosur y de las reuniones de ministros de educación, los comités encargados de coordinar las políticas del sector —que luego se denominaría el Sector Educativo del Mercosur (SEM)—, se introduciría la acreditación en la agenda del bloque a partir de la necesidad de reconocer los títulos universitarios sin pasar por los complejos y lentos mecanismos que implica el procedimiento de la reválida, a fin de garantizar la libre circulación de los “factores productivos”. Por otro lado, a fin de contemplar la posibilidad de que los profesionales puedan ejercer su profesión en los demás países miembros sin tener que someterse a este lento procedimiento, surge una opción acotada consistente en el ejercicio profesional temporario.

A la luz del vasto campo de análisis y de investigaciones realizadas en materia de políticas públicas europeas (Lequesne y Smith, 1997; Mény, Muller y Quermonne, 1995), así como de la contrastante experiencia en nuestras latitudes, retomando algunas entrevistas con informantes clave y algunos trabajos realizados, sin reeditar o trasplantar modelos, nuestro propósito es dar cuenta de la construcción y de la existencia de políticas públicas regionales del Mercosur.

Para ello, partimos de la hipótesis siguiente: pese al bajo grado de institucionalización del Mercosur, la ausencia de instituciones supranacionales, las fuertes asimetrías existentes entre los diferentes estados miembros, el concepto de políticas públicas regionales puede plasmarse en el seno del bloque, más allá de las políticas “estrictamente” económicas. Tomaremos especialmente en cuenta el análisis de redes de políticas públicas centrándonos en el caso argentino.

El artículo se divide en cuatro secciones. En la primera sección, analizamos cómo se aborda el estudio de las políticas europeas o comunitarias y cuáles son los puntos de intersección entre las teorías de la integración regional y el análisis de políticas públicas, que podrían ser de utilidad para analizar las políticas mercosureñas. En segundo lugar, tomamos en cuenta el análisis de redes de políticas públicas (*policy networks*) y constatamos la utilidad del enfoque para abordar la construcción de políticas en el Mercosur. En tercer lugar, con base en el análisis de políticas públicas y a las herramientas mencio-

nadas, analizamos el surgimiento de la agenda educativa del bloque y de la agenda de “servicios”. En cuarto lugar, analizamos la construcción de la política de acreditación universitaria del Mercosur y, en la última sección, el ejercicio profesional temporario para cerrar con unas reflexiones finales.

La ciencia política y el Mercosur: ¿un solo campo disciplinario? Una mirada prospectiva desde los estudios europeos

Los análisis de la integración europea y, en especial, las teorías de la integración regional como el neofuncionalismo (Haas, 1958, 1964) y el intergubernamentalismo (Hoffmann, 1995, 1966; Moravcsik, 1993, 1998), han hegemonizado los estudios en el viejo continente durante buena parte de la segunda mitad del siglo pasado. Aunque, producto de los avances realizados en materia de integración, el objeto de investigación Unión Europea (UE), así como las interacciones complejas que allí tenían lugar no podían explicarse sólo a partir de esos marcos teóricos. De esta forma, a fines de los años ‘80 y principios de los ‘90, surgen una gran cantidad de estudios empíricos que analizan la construcción de políticas públicas comunitarias a partir de las herramientas del análisis de políticas públicas (Meny, Muller y Quermonne, 1995), reduciendo los recortes demasiado estrictos de aquella otra subdisciplina de las ciencias políticas: las teorías de la integración europea (Lequesne y Smith, 1997). Por lo tanto, lejos de ser construidas como un sector de análisis específico, las políticas públicas europeas se analizan a través de los mismos cuestionamientos comunes a todas las políticas públicas (nacionales o subnacionales), construcción que algunos autores han denominado proceso de “normalización” (Hassenteufel y Surel, 2000: 20).

Por otra parte, si en otras latitudes la apropiación de objetos de investigación “de” las relaciones internacionales, por los politólogos o sociólogos de la acción pública, constituye una práctica generalizada, así como el interés de los internacionalistas por los conceptos y métodos del análisis de políticas públicas (Petiteville y Smith, 2006), en la literatura académica de la región ambas subdisciplinas parecieran no tener puntos de edificación comunes. A lo que se agrega que esta subdisciplina de la ciencia política, que constituye el análisis de políticas públicas (aunque no sólo ella), por lo general, suele tomar prestados muchos enfoques y herramientas teóricas —sobre todo de naturaleza comparativa— construidas desde la economía. Por su parte, esta disciplina cuenta además con un lugar privilegiado en el caso de los estudios que se realizan sobre integración regional.

Ello puede explicarse por un lado, por la naturaleza claramente económica de los procesos de integración y la impronta acentuadamente

comercialista del Mercosur, con lo cual aparece como “normalizada” la idea de que los economistas cuenten con un campo privilegiado para el análisis de los procesos políticos que allí pueden tener lugar. Por otro lado, por su metodología y herramientas de trabajo que les son “propias”, o con las que la mayor parte de los economistas están habituados a utilizar, además de la cantidad de recursos disponibles —cuantitativamente mayores— dentro de esta disciplina, que posibilita amplificar exponencialmente la cantidad de estudios que se pueden realizar sobre el tema, no puede sorprender que cuenten con posibilidades de desarrollo mayores.

Por otra parte y teniendo en cuenta el grado de desarrollo y consolidación del proceso de integración, no puede sorprender el hecho de que no son muchos los ámbitos y sectores donde el análisis de políticas públicas amerite implementarse a fin de dar cuenta de los procesos que se están construyendo.

A pesar de la poca madurez que puede presentar el Mercosur para la profundización de los estudios sobre la acción pública, existen determinados ámbitos donde por diversos motivos, los actores involucrados en el proceso de integración regional han logrado avanzar evidenciando políticas públicas que traspasan la esfera nacional e involucran la dimensión mercosureña. Uno de estos ámbitos es el educativo y, en particular, el de la educación superior.

Si en la UE, fueron en principio las teorías de la integración las que daban cuenta de los procesos de construcción del bloque, —como anticipamos en la introducción— a medida que ésta evolucionó se hizo necesario recurrir a otros enfoques que explicasen las interacciones complejas que allí se producían. El análisis de políticas públicas en sus diversas variantes constituyó un aporte fundamental para dar cuenta de las distintas lógicas y dinámicas que se reproducían en la construcción de las distintas políticas en el seno de la UE como espacio de acción pública.

La evolución del proceso de integración europeo, así como la construcción de políticas en ese espacio, hace que en la UE exista el concepto de “políticas públicas comunitarias” o “políticas públicas europeas”, que referencian las políticas que —independientemente de las formas a través de las cuales se hayan generado—, se definen o diseñan desde la UE. Esto ha llevado a algunos autores a hablar de la comunidad europea en términos de un “Estado regulador” (Majone y La Spina, 1993; Majone, 1996).

Por lo tanto, las políticas públicas en la UE se denominan —independientemente de la manera cómo y dónde se hayan originado y construido— políticas europeas o comunitarias, pero no se habla de “políticas regionales”, ya que al menos en el caso de algunos países como en Francia este término se utiliza para las políticas de las regiones en las que se encuentra

dividido un mismo país y una “política regional europea” significa una política europea para una o más regiones y no para el conjunto de la Unión. En el caso del Mercosur (y también en Iberoamérica), se utiliza el término en los dos sentidos, pero en el contexto de este proceso de integración “políticas regionales” significa políticas del Mercosur. Entonces, comparar “políticas regionales” en el sentido que se les da en el Mercosur implica comparar una política de la UE con otra del Mercosur o del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte o de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por ejemplo. Esta convención lingüística, más allá de las diversidades culturales, puede explicarse también a partir de la necesidad de los análisis realizados en los países del Mercosur de comparar este nuevo proceso de integración con otros más avanzados, sobre todo con la UE.

Otra de las posibles explicaciones acerca de las discrepancias lingüísticas en torno a las “políticas regionales”, se vincula al hecho de que el Mercosur y la UE constituyen procesos de integración diferentes, cuya comparación inclusive, en muchas ocasiones, se torna metodológicamente dificultosa (Smith, 2000). Ambos bloques presentan estructuras políticas e institucionales muy distintas, lo que condicionará en buena medida la construcción de las “políticas públicas regionales” en cada uno de los procesos en marcha.

El Mercosur posee un esquema claramente intergubernamental, altamente concentrado en los ejecutivos de los estados miembros o interpresidencialista (Malamud, 2001-2002). Por su parte, la UE combina instituciones supranacionales con una mecánica intergubernamental y no cuenta con instituciones políticas centralizadas (Quermonne, 2002; Bertrand, 2002; Courty y Devin, 2001). Lejos del “Estado regulador” europeo, en su génesis el Mercosur se ha aproximado más a un “Estado desregulador” o “re-regulador”, en un contexto signado por el neoliberalismo y una visión fundamentalista de la globalización y del libre mercado (Ferrer, 1997).

A pesar del peso de las asimetrías entre ambas regiones, existen dinámicas que atraviesan la construcción de la acción pública de forma comparable al interior de estos procesos de integración, tales como la internacionalización y transnacionalización (Radaelli, 2001; Lequesne y Surel, 2004). Afectados por estas dinámicas, entre los avances realizados tanto en el Mercosur como en la UE, existe un terreno en particular donde se asevera posible la construcción de la comparabilidad (Hassenteufel, 2005) en el caso de las “políticas públicas regionales”, aunque éste no sea precisamente el propósito de este trabajo¹. De hecho, la mayor parte de los trabajos comparativos realizados entre el Mercosur y la UE, por nombrar sólo algunos,

¹ En otro trabajo mucho más extenso estamos desarrollando justamente esta comparación.

hacen hincapié en la naturaleza de ambos procesos, sus orígenes (Medeiros, 2000), sus asimetrías (Ventura, 2003), su capacidad económica y/o comercial (Rapoport y Musacchio, 1993), las capacidades adaptativas de los sectores económicos (Duina, 2006), sus instituciones (Vázquez, 2002), entre otros aspectos y dimensiones (De Almeida, 1996; Santander, 2008), pero es muy escasa la literatura que compara las políticas públicas regionales de ambos bloques.

***Policy networks* y redes intergubernamentales**

Como anticipamos en la introducción, a fin de analizar el proceso de construcción de la política en cuestión, tomaremos prestadas algunas de las herramientas presentes en el enfoque en términos de “redes de política pública” o “*policy networks*”. Éste intenta dar cuenta de las transformaciones producidas en el Estado, en general más modesto, fragmentado, así como de una sociedad más compleja, lo cual sumado a las perturbaciones externas como las crisis económicas o la inclinación hacia la globalización, afectan el funcionamiento de los estados y sus relaciones con otras organizaciones (Le Galès, 1995: 16).

El desarrollo del análisis en términos de red de acción pública es de origen anglosajón, especialmente, británico. Surge en los años ‘70 y tempranos ‘80 y ha estado principalmente orientado a analizar la relación existente entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales, aunque ha sido utilizado en distintas disciplinas además de la ciencia política, como la sociología, la psicología social y la antropología. Además, también se lo ha utilizado para dar cuenta de determinadas etapas del proceso decisional en la UE (Richardson, 1995).

Para nuestro análisis tendremos especialmente en cuenta las reformulaciones que se le han hecho al “modelo de Rhodes” (Rhodes y Marsh, 1992, 1995) —uno de los más conocidos—, algunas herramientas proporcionadas por distintos enfoques en términos de redes de políticas públicas (Van Waarden, 1992), así como también algunas importantes críticas que se le han hecho (Thatcher, 1995; Smith, 1995b).

En el modelo de Rhodes, las redes de acción pública se diferencian según su integración, estabilidad y grado de exclusividad, pero también en función del interés que las domina: profesionales, económicos o gubernamentales.

Rhodes sostiene que las redes tienen diferentes estructuras de dependencias que varían a lo largo de cinco dimensiones claves:

- 1) La constelación de intereses de los participantes en la red.
- 2) Los miembros que difieren en términos de balance entre sector público y privado.
- 3) El grado de interdependencia vertical (intra-red).
- 4) El grado de interdependencia horizontal entre las redes, que en general tiene lugar cuando una red se encuentra aislada o en conflicto con otra.
- 5) La distribución de los diferentes tipos y cantidades de recursos (constitucional-legales, organizacionales, financieros, políticos, informacionales) que controlan los actores que afectan los patrones verticales u horizontales de interdependencia (Rhodes, 1985: 14-15, 1997).

Asimismo, Rhodes distinguió cinco tipos ideales de redes a lo largo de un *continuum* de un alto grado de integración (las comunidades políticas) a un bajo grado de integración (las redes temáticas). Estos son los siguientes:

- 1) Las “comunidades políticas” son redes caracterizadas por la estabilidad de las relaciones, la continuidad de su altamente restrictiva pertenencia a la red, su interdependencia vertical, su aislamiento de otras redes y del público general.
- 2) Las “redes profesionales”, caracterizadas por la preeminencia de los profesionales como decisores. Expresan los intereses de una profesión particular y manifiestan un substancial grado de independencia vertical que los aísla de otras redes.
- 3) Las “redes intergubernamentales” están basadas en la organización representativa de las autoridades locales. Se caracterizan por su asociatividad topocrática, su extensiva constelación de intereses abarcando todos los servicios de las autoridades locales, interdependencia vertical limitada porque no reparten responsabilidades pero tienen una articulación horizontal extensiva o habilidad para penetrar al área de otras redes.
- 4) Las “redes de productores” se distinguen por el prominente rol de los intereses económicos en las decisiones. Sus miembros fluctúan. La dependencia del centro en las organizaciones industriales para repartir los deseados bienes y conocimientos y la limitada interdependencia entre los intereses económicos.
- 5) Las “redes temáticas” tienen un gran número de participantes y un grado limitado de interdependencia. La estabilidad y la continuidad son como un premio y la estructura tiende a ser atomística (Rhodes, 1990).

Para nuestro análisis nos interesará retener aquí sobre todo las características del tercer tipo ideal, aunque también algunas características del primero.

En el análisis de redes de políticas públicas existe un juego con reglas esenciales que permiten a toda la red de actores funcionar reduciendo los márgenes de incertidumbre de cada uno. Estas reglas son a la vez límites tácitos a la utilización de la autoridad coercitiva del actor estatal, pero también representan las obligaciones ideológicas fundadas sobre la idea de intereses mutuos basados en la confianza (Smith, 1995a). Asimismo, como señala Rhodes, este enfoque “focaliza en las instituciones y en los vínculos entre ellas. Describe el proceso por el cual las instituciones manejan sus relaciones” (Rhodes, 1997: 12).

Ahora bien, se presenta un problema a la hora de decidir sobre la base de la experiencia empírica qué actores quedan incluidos en la red y de qué forma, y cuáles excluidos. Para esta cuestión también tendremos en cuenta los criterios establecidos por Jeremy Richardson para quien los actores reposan en mayor medida en una relación estable y de largo término que les permite inscribirse en una relación de intercambio que los sitúe en un nivel subsectorial o mismo micro (Richardson, 1995).

El análisis en términos de redes de acción pública pone el acento sobre la continuidad de las relaciones entre los grupos de interés y los ministerios, lo cual hace que la red tenga una influencia sobre los resultados políticos, a pesar de no determinarlos (Rhodes y Marsh, 1995). Como bien subrayan Rhodes y Marsh (1995), este modelo no es el único ni el más utilizado entre los modelos de intermediación de grupos, los ya clásicos trabajos de Schmitter y Lehmbruch han identificado dos modelos: el pluralista y el corporatista (1979) y a partir de entonces numerosos trabajos han sido influenciados por estos autores. En contraste, el enfoque de redes de política pública “insiste sobre la necesidad de desagregar el análisis político y subraya que las relaciones entre grupos y gobierno varían, de un dominio político a otro” (Rhodes y Marsh, 1995: 35).

Desde la perspectiva de Rhodes y Marsh, el acento puesto en el enfoque de las redes de acción pública viene a suplir ciertas falencias de los mencionados modelos. Las tipologías propuestas por ambos autores ofrecen toda una gama de relaciones posibles entre los participantes de la formación de las políticas, permitiendo escapar a las rigideces de la oposición entre los tipos ideales del corporatismo y del pluralismo (Thatcher, 1995). Como señala Rhodes (1997: 12), “la complejidad institucional y las agendas institucionales competentes son la materia de la red de política”.

Para otros autores, como Patrick Hassenteufel (1995), las redes de acción pública constituyen, más que una nueva tipología, una categoría general que permite englobar más que sobrepasar los principales paradigmas del análisis de políticas públicas. Por lo que el pluralismo y el neocorporatismo no serían más que formas de las redes de acción pública y, por ende, esta

noción permitiría escapar a las rigideces de la oposición entre los dos modelos mencionados. Asimismo, habría una forma de regreso del Estado que en los mencionados enfoques estaría centrado sobre los grupos de interés. Otro señalamiento importante del autor es que el principal desplazamiento inducido por las redes de acción pública es a partir de los actores a nivel de la implementación, con lo que se abandona el esquema secuencial y lineal.

Por las características que adquiere el SEM se adecúa en buena medida al tipo ideal de redes intergubernamentales descrito por Rhodes y Marsh (1995), aunque combinándose con las características de lo que ellos definen como “comunidades de política pública”, de acuerdo al momento de que se trate. Para tomar en cuenta estos esquemas, planteamos que los representantes de los respectivos ministerios de educación de los países miembros cuentan con cierta estabilidad en sus funciones (al menos en el caso argentino), lo cual les ha permitido una fuerte continuidad con las políticas en marcha. Asimismo, poseen una interdependencia vertical limitada dado que no reparten responsabilidades propias de cada representación gubernamental aunque comparten y consensuan las decisiones y cuentan con altas posibilidades y capacidad potencial como para integrar o penetrar otras redes, como por ejemplo, las constituidas por los ministerios de Relaciones Exteriores (Solanas, 2007).

La ventaja del enfoque en términos de redes de política pública es que no sólo permite la inclusión de otros actores no gubernamentales que se van a acercar a la red, como algunas asociaciones de facultades de Medicina, Ingeniería, Agronomía y asociaciones y colegios profesionales, sino que además cuenta con la posibilidad de compatibilizarse con otras herramientas analíticas. En cierto modo, esta red intergubernamental es acreedora de una cierta autonomía por sobre las principales autoridades ejecutivas respectivas, lo cual se traduce en una capacidad potencial para avanzar sobre determinadas cuestiones conflictivas —o no—, ya sea integrando otros actores o redes o excluyéndolos.

Por otra parte, evidentemente, todos los grupos concernidos por un problema están lejos de contar con iguales oportunidades de acceder a los espacios donde se toman las decisiones o de influir sobre su implementación (Lagroye, Bastien y Sawicki, 2002). Según los recursos que son capaces de movilizar, los diferentes actores contarán con mayores oportunidades de incidir sobre la definición e implementación de la política pública.

La utilización del enfoque en términos de redes de política pública nos permite abordar las características de la política específica pudiendo analizar la doble faceta o “juego a dos niveles” (Putnam, 1988) de la interacción de la red internacional-regional compuesta por los representantes de los ministerios, pero a la vez no perdiendo de vista la articulación —por mo-

mentos muy escasa— de la misma al interior de los actores estatales, profesionales o universitarios de Argentina, así como también con otras redes. Asimismo, permite destacar la manera en que se articula el espacio local entre sí y dentro de la red intergubernamental regional. A su vez, nos posibilita analizar el protagonismo que pueden adquirir determinados individuos a un nivel más micro, que serán claves para el desarrollo de otras redes alternativas y que, inclusive, tendrán un bajo grado de articulación con la red principal.

Por último, llevado a un espacio ampliado como el Mercosur, el abordaje en términos de redes intergubernamentales de política pública nos permite mostrar la manera en que evolucionan y se articulan —o no— los distintos actores con sus respectivos interlocutores, y asimismo cómo, en ocasiones, la construcción de esa política pública regional puede escapar o también reforzar los condicionamientos de la lógica intergubernamental que, en alguna medida, prima en el proceso de integración.

La agenda educativa del Mercosur y del Grupo de Servicios como espacios de construcción de políticas regionales

La creación del bloque impulsó a distintos actores de la sociedad civil a tomar conocimiento de las nuevas perspectivas que se abrían y a buscar a sus interlocutores en los demás países miembros, a fin de juntarse con vistas a confluir en algún tipo de asociación regional. Aquí podemos incluir a las universidades nacionales, facultades, asociaciones y colegios profesionales, a partir de los cuales se crearon distintos tipos de redes regionales. Por nombrar a algunos de los actores más activos que han tenido relevancia en la construcción de la PRTU: la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el Mercosur (CIAM), la Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura del Mercosur (Arquisur), los Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur (Coadem), el Grupo de Integración del Mercosur, Contadores, Economistas y Administradores (Gimcea), la Conferencia Permanente de los Órganos de Reglamentación y Fiscalización Profesional del Área de la Química en los Países del Mercosur (Proquimsu), entre otros.

Si a raíz del Tratado de Asunción se constituía una agenda formal del Mercosur, en términos de Cobb y Elder (1972), a partir del Protocolo de Intenciones² surgiría una agenda institucional para las cuestiones educativas de este proceso de integración. A diferencia de la primera, donde gran

² El Protocolo de Intenciones fue suscripto el 13 de diciembre de 1991.

parte de los ítems a ser abordados frecuentemente trascienden a la opinión pública a través de la agenda mediática o bien provienen directamente de ella, la agenda formal del SEM prácticamente carece de ese intercambio e interacción con la agenda de los medios de comunicación.

La agenda institucional o intergubernamental del Mercosur se conforma fundamentalmente por los temas de agenda del Consejo del Mercado Común (CMC), del Grupo del Mercado Común (GMC), pero, fundamentalmente, por aquellas cuestiones abordadas en las cumbres presidenciales —ámbito intergubernamental de máxima jerarquía—, donde se tratan las cuestiones de mayor relevancia y visibilidad pública. Allí existe la capacidad de negociar y destrabar los posibles obstáculos que pueden frenar la dinámica del proceso. “A diferencia de los técnicos o los burócratas, los jefes de Estado y de gobierno asumen el riesgo político y, a su vez, tienen mayor capacidad de hacer prevalecer la voluntad política, superando las diferencias y concertando voluntades” (Botto y Tussie, 2003: 35). Por lo tanto, la sumatoria de todas esas cuestiones abordadas por los círculos centrales que intervienen en la toma de decisiones constituirá la agenda principal del Mercosur. De ahí que existan otras agendas vinculadas a la agenda central, tales como la agenda educativa del Mercosur de un perfil mucho más bajo, referidas a las temáticas que se tratan al interior de esta red intergubernamental (Rhodes y Marsh, 1992) que constituye el SEM y que, de alguna manera, conformarían un círculo decisorio de segundo grado. Por lo general, esta agenda sólo es capaz de atraer la atención de los grupos o públicos específicos, como los de identificación o los atentos, según la pirámide de los públicos de Padioleau (1989). Es decir, aquellos directamente concernidos por la política en cuestión o aquellos que emiten opinión sobre el asunto, pero tienen un grado de compromiso más episódico. Cabe resaltar que difícilmente la agenda educativa consigue suscitar la atención de los públicos generales (Padioleau, 1989; Cobb y Elder, 1972).

Desde el Protocolo de Intenciones la cuestión del reconocimiento de títulos universitarios se instala en la agenda de las Reuniones de Ministros de Educación (RME) del Mercosur. Distintas asociaciones profesionales, como la CIAM, la Coadem, entre otras, comienzan a acercarse a algunos de los actores gubernamentales en el caso argentino, que conformarían las distintas Comisiones Técnicas Regionales (CTR) del SEM, con vistas a agilizar el reconocimiento entre los países del bloque a fin de poder ejercer profesionalmente en ellos.

Por otra parte y a diferencia de la especificidad del sector educativo, los “servicios” —categoría que incluye a los “servicios profesionales”— se inscribirán en la agenda institucional del Mercosur desde sus inicios, dado que

se encuentran presentes explícitamente en el Tratado de Asunción en su artículo primero. Más adelante, al completarse la estructura institucional del bloque con el Protocolo de Ouro Preto, se constituía el Grupo de Servicios (GS) en principio con carácter ad hoc, que tendría como instrucción del GMC, la redacción de un proyecto de Acuerdo Marco sobre Servicios de conformidad con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El GS es coordinado por los ministerios de Relaciones Exteriores, lo que implicó que buena parte de los actores profesionales mencionados también hayan buscado vincularse con estos actores gubernamentales, simultáneamente a su acercamiento con aquellos pertenecientes a la esfera del Ministerio de Educación. Si durante los años '90, los actores gubernamentales de educación eran bastante reacios a escuchar las demandas de las asociaciones profesionales y, de hecho, han actuado en consecuencia con ello, al dejar de lado el reconocimiento de títulos con fines profesionales y al concentrarse exclusivamente en el reconocimiento de títulos con fines exclusivamente académicos, indirectamente contribuyeron a la consolidación de otra la red intergubernamental coordinada por el GS, que los incluía como actores profesionales. Es decir, si en un principio existió un mayor acercamiento entre las asociaciones profesionales a la red coordinada por el SEM, el grado de interdependencia con la red coordinada por el GS, como veremos, sería mayor, mientras que ambas redes evidenciarían un nulo grado de articulación.

El MEXA, el reconocimiento sólo a fines académicos y la mercosurización de la acreditación universitaria

Valiéndonos de instrumentos provenientes de esquemas de tipo interaccionistas (Rhodes, 1985; Rhodes y Marsh, 1992; Richardson, 1995), es posible dar cuenta en mayor medida de la racionalidad limitada de los distintos actores (Allison, 1988; Lindblom, 1959; Simon, 1983) que intervienen en la definición de determinadas políticas regionales, y de qué manera provocan una escasa articulación entre actores gubernamentales en el Mercosur, que muchas veces funcionan a la manera de compartimentos estancos (Oszlak, 1990).

Tanto en el interior del Mercosur, como de los estados que lo conforman se ha dado el fenómeno de construcción de diferentes redes intergubernamentales de política pública (Rhodes y Marsh, 1992; Le Galès y Thatcher, 1995) que incluso operan sobre temáticas afines, como es el caso de aquellas integradas y coordinadas por los ministerios de Educación y de Relaciones Internacionales.

Por un lado, la red intergubernamental que constituye el SEM ha avanzado, aunque no sin tensiones de por medio, hacia un reconocimiento de títulos que, en principio, tendría un carácter meramente académico. Los mecanismos que se estudiaban desde sus orígenes apuntaban al reconocimiento con fines profesionales, con miras a permitir la libre circulación de “factores productivos” acorde al Tratado de Asunción. Sin embargo, se buscó evitar el conflicto con las asociaciones profesionales (Solanas, 2007) y, consecuentemente, el MEXA permaneció acotado exclusivamente al reconocimiento académico. Efectivamente y contrariando las teorías pluralistas acerca de la distribución del poder, existió la voluntad política de restringir el alcance del reconocimiento, siguiendo a Lukes (1985), buscando precisamente evitar que el conflicto aflorara.

Si la decisión de acotar el reconocimiento al ámbito académico buscaba evitar las situaciones conflictivas con algunos actores profesionales, principalmente nucleados en colegios y órdenes profesionales, esa decisión tomada en forma vertical de arriba hacia abajo (Peters, 1995) generó cierto malestar en otros actores que estando atentos a los avances que realizaba el SEM, buscaron otros interlocutores dentro de otras redes intergubernamentales: como las coordinadas por los ministerios de Relaciones Exteriores o los ministerios de Trabajo, con vistas a avanzar en la posibilidad de ejercer profesionalmente en otros países del Mercosur sin verse forzados a pasar por la homologación o reválida de sus diplomas universitarios.

A partir de los años '90, la idea de acreditación universitaria se empieza a instalar con fuerza en buena parte de los países de América Latina. Previamente a la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) argentina en 1995, que crea la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), ya habían comenzado a llevarse a cabo algunas experiencias de acreditación donde comienzan a participar algunas asociaciones de facultades que tiempo después participarían activamente de la construcción de los mecanismos de acreditación del bloque, entre ellas: la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (Afacimera), la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior (Audeas) y el Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería (Confedi).

Por su parte, el MEXA consistió en una experiencia piloto para crear una “acreditación Mercosur” de las distintas carreras y, una vez garantizada la calidad, los títulos de las carreras acreditadas serían reconocidos a fin de la realización de actividades académicas por los cuatro países fundadores del bloque, Chile y Bolivia. En el marco de este mecanismo se acreditaron distintas carreras de agronomía, ingeniería y medicina. Ello, por un lado, contribuyó a acercar al SEM las asociaciones anteriormente mencionadas, vinculadas a esas carreras, dado que fueron profesionales y universitarios de

estas carreras quienes consensuaron y fijaron los estándares básicos de calidad sobre los que se llevaría a cabo el procedimiento de acreditación. Por otro lado, la restricción del reconocimiento exclusivamente a fines académicos alejó a otras asociaciones de la red y, como mencionamos, las llevó vincularse con otras (Solanas, 2007).

La implementación de esta política pública regional de acreditación universitaria ha implicado distintas transformaciones institucionales en los países del bloque, como la creación de agencias nacionales de acreditación en el caso de Paraguay, la reorganización de las burocracias ministeriales para cumplir esas funciones en el caso de Brasil en un primer momento o desconcentradas como en el caso de Argentina y la participación de las universidades en la creación de comisiones ad hoc como en Uruguay, que se encuentra actualmente en el proceso de creación de su propia agencia. Este proceso de ajustes institucionales provocados por el MEXA ha sido denominado como “mercosurización” de la acreditación universitaria (Solanas, 2009: 11-12). Esta noción da cuenta de cómo

a partir de los procesos de mercantilización de la educación superior —cuya cara más visible ha sido la apertura indiscriminada de universidades privadas—, de la imposición de la LES, conjuntamente con la Coneau y puesta en marcha de la acreditación universitaria, avalada por las recomendaciones del Banco Mundial e incorporadas al discurso oficial de aquel entonces —aunque no sólo en el caso argentino—, han logrado expandir al conjunto de países miembros del bloque la necesidad de contar con mecanismos de acreditación de las carreras de grado que permitan asegurar la calidad de los títulos universitarios (Solanas, 2009: 12).

A pesar de sus limitaciones, el MEXA ha logrado concluir una etapa logrando sortear los cambios políticos en los distintos estados miembros y constituyéndose en una política regional aunque con ciertas limitaciones: al no avanzar en el ejercicio profesional, no aporta mucho más al reconocimiento de títulos universitarios que la situación previamente existente, a excepción del trabajo conjunto por parte de los profesionales encargados del asunto³. Aunque de hecho y contradiciendo buena parte de los pronósticos, el MEXA ha dado lugar al mecanismo permanente de acreditación Mercosur: el Arcusur, que se está implementando y que fue aprobado por el CMC (CMC/DEC N° 17/08 del 30/6/2008). Sin dudas, ello le proporciona a

³ Entrevista con un funcionario del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, Buenos Aires, 05/01/2005.

esta política mayores garantías de continuidad en el tiempo y, al mismo tiempo, le brinda mayor visibilidad tanto dentro como fuera de la red intergubernamental.

La Decisión CMC N° 25/03 y el ejercicio profesional temporario: un reconocimiento con fines profesionales

El escaso o inexistente grado de articulación entre las redes intergubernamentales coordinadas por el SEM y el GS llevó a consolidar los vínculos e interdependencias verticales entre los actores gubernamentales del Ministerio de Educación con algunos actores universitarios por un lado y, por otro lado, entre los actores gubernamentales del Ministerio de Relaciones Exteriores con algunos actores profesionales.

La redefinición que implicaba la acreditación universitaria regional con la creación del MEXA, hacia un instrumento de carácter exclusivamente académico, impulsó a las asociaciones profesionales a estrechar vínculos entre sí, con intereses comunes, y a consolidar su grado de interacción con la red intergubernamental coordinada por el GS.

El Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur (Decisión CMC N° 13/97, 15-12-1997) profundizaba los compromisos asumidos por los países miembros en el marco del AGCS, utilizando su “paraguas jurídico” que le proporcionaba el artículo 5° que autoriza la liberalización entre los miembros de un acuerdo de integración. Su artículo 11, titulado “Reconocimiento” está consagrado a la educación, experiencia, licencias, matrículas o certificados. De manera que introducía en la agenda del GS el reconocimiento de títulos, constituyendo de este modo una suerte de segunda inscripción.

Ahora bien, la mayor parte de las asociaciones profesionales rechazan la idea de la profesión como un servicio comercial, mercantilizado, en sintonía con la OMC. La idea de profundizar los vínculos con los colegas del Mercosur, a pesar de que pueda inscribirse dentro de las mismas normas, constituye una suerte de aliciente que en muchos casos aparece como una fórmula de contrapeso frente a las grandes empresas o estudios multinacionales, que no requieren ningún tipo de “reconocimiento” formal para brindar sus “servicios”.

Fruto del trabajo conjunto de la CIAM y otras asociaciones profesionales con los ministerios de Relaciones Exteriores surgió la Decisión CMC N° 25/2003, por la cual se aprobó el mecanismo para el ejercicio profesional temporario. Este establece directrices para la celebración de acuerdos marco de reconocimiento recíproco entre entidades profesionales y la elabora-

ción de disciplinas para el otorgamiento de licencias temporarias. Es decir, que un profesional de esas carreras que tendrá la posibilidad de trabajar en algún país miembro del Mercosur, a partir de un convenio entre los colegios profesionales de los respectivos países y la realización de los trámites de matriculación correspondientes en el país de destino. Previamente, las entidades profesionales deben solicitar su reconocimiento como Grupo de Trabajo ante el GS y luego ser aprobado por el GMC.

A diferencia del SEM —al menos en sus inicios—, el GS tendrá una amplia capacidad para integrar otras redes de actores no gubernamentales en la construcción de las políticas que permitan el ejercicio profesional en el bloque. En contraste con la red intergubernamental encabezada por los actores del Ministerio de Educación, en mayor medida esta otra red combinará intereses gubernamentales, con intereses económicos y profesionales, a la vez que buscará integrar más actores no gubernamentales en el proceso de construcción de la política. En este sentido, las redes de acción pública no difieren solamente según sus grados de integración, estabilidad y exclusividad, sino también en función del interés que las domina (Rhodes y Marsh, 1995). Si el objetivo del SEM apunta a garantizar la calidad de las formaciones recibidas en el ámbito regional —acorde a como ésta fue redefinida—, para luego promover la movilidad académico-profesional, el GS persigue un interés más directamente comercial: la liberalización del ejercicio profesional en la región. En la búsqueda de concretar estas metas, ambas redes se dirigirán hacia parte del mismo espectro profesional de actores, aunque en los respectivos procesos de construcción de las PRTU, cada una de las redes fue redefiniendo sus alcances y estrechando intereses según los actores participantes de cada proceso y, en cierta medida, asemejándose a dos comunidades políticas distintas.

A modo de cierre

Independientemente de los esfuerzos que logre llevar a cabo el SEM con vistas a lograr mayor institucionalización o visibilidad del sector y de las políticas que construye con otros actores, en lo referente a la PRTU —y como ya ha sido percibido por sus funcionarios a principios del milenio—, resulta necesario acercarse tanto a asociaciones profesionales, universidades como a los actores gubernamentales que integran otras redes. En otras palabras, si la decisión de acotar el mecanismo al ámbito académico en su momento buscó evitar la afluencia del conflicto, lejos de desaparecer ese conflicto permanece latente (Lukes, 1985), dado que existe un interés por parte de aquellas asociaciones que quedaron al margen de lograr el reconocimien-

to de los títulos con fines profesionales y que, en parte, ha sido canalizado a través de otros actores gubernamentales que integran otras redes. Por lo tanto, el desafío de la PRTU es lograr traducirse o redefinirse de forma tal de extender la red al “público” completo de esta política y, para ello, el SEM no sólo debe buscar una mayor interacción al interior de la red, sino con las demás redes.

La red constituida por el GS si bien logró aglutinar diferentes actores profesionales con intereses comunes, como la integración profesional en el Mercosur, más adelante se encontró con obstáculos de implementación. Por un lado, con relación a la especificidad inherente a los distintos campos disciplinarios y a la complejidad que representan, el GS se ha visto técnicamente bloqueado frente a la aplicación del instrumento creado. Por otro lado, al consolidar la red intergubernamental incluyendo los actores profesionales, generando una mayor interdependencia vertical, tampoco ha logrado integrar actores académicos o del Ministerio de Educación a fin de lograr efectos sinérgicos que puedan potenciar ambas políticas.

La construcción de la PRTU y la división entre sus efectos meramente académicos o profesionales, pareciera expresar esa fractura entre el ámbito universitario y el mundo profesional que ha encontrado, en la conformación de estas redes intergubernamentales, el ámbito donde expresar estas diferencias con un muy bajo o nulo grado de articulación entre sí, donde cada una pareciera consolidar las características propias de una comunidad política, más que de una red intergubernamental.

Si el Mercosur se encuentra lejos de constituirse en un “Estado regulador” a la europea (Majone, 1996), y todo parecería indicar que su esquema seguirá siendo preeminentemente intergubernamental —a pesar de que logre complementarse con algunas instituciones supranacionales como el Parlamento y, en un futuro quizás no muy lejano, posiblemente una Corte de Justicia—, las distintas redes intergubernamentales que lo componen dan cuenta de la construcción de políticas públicas regionales o mercosureñas. Pero al igual que en el ámbito disciplinario regional de las relaciones internacionales, donde los conceptos y métodos del análisis de políticas públicas parecieran no encontrar puntos comunes de construcción, en el ámbito de las redes intergubernamentales como en los estados mismos esa falta de articulación se hace evidente.

En la medida en que el Mercosur logre consolidarse y traducirse en mayores acuerdos que permitan avanzar hacia la institucionalización de determinados ámbitos que garanticen la continuidad de las políticas regionales que se implementen, con algún grado de independencia con respecto a los Estados miembros, sin lugar a dudas, el terreno para la construcción de objetos de investigación y para el estudio de las políticas públicas estará

florecente. En el mientras tanto, la posibilidad de construir políticas regionales del Mercosur, como lo demuestra la experiencia de la acreditación universitaria y el ejercicio profesional temporario, evidencia la existencia de determinados campos donde no es mucho lo que pueden aportar las teorías de las relaciones internacionales o las de la integración europea, y donde resulta apropiado un abordaje desde los instrumentos del análisis de políticas públicas o de una sociología de la acción pública.

Bibliografía

- Allison, Graham (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz (1963). "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", en *The American Political Science Review*, Vol. 57, N° 3, septiembre.
- Bertrand, Geneviève (2002). *La prise de décision dans l'Union européenne*, París, La Documentation Française.
- Botto, Mercedes y Diana Tussie (2003). "La internacionalización de la agenda de participación: el debate regional", en Tussie, Diana y Mercedes Botto (coords.), *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Buenos Aires, Flacso-Biblos.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Courty, Guillaume y Guillaume Devin (2001). *La construction européenne*, París, Éditions La Découverte.
- De Almeida, Paulo Roberto (1996). "Mercosur y La Unión Europea: de la cooperación a la asociación", en Couffignal, Georges y Germán de La Reza (eds.), *Los procesos de integración en América latina. Enfoques y perspectivas*, Estocolmo, Institute of Latin American Studies of Stockholm University.
- Duina, Francesco (2006). *The Social Construction of Free Trade: The European Union, NAFTA, and Mercosur*, Nueva Jersey-Oxford, Princeton University Press.
- Edelman, Murray (1991). *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Manantial.
- Evans, Mark (1998). "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", en *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, N° 2, segundo semestre.
- Ferrer, Aldo (1997). "Los dos modelos de Mercosur", en *Encrucijadas UBA*, Año 3, N° 6, noviembre.
- Garraud, Philippe (1990). "Politiques nationales: élaboration de l'agenda", en *L'Année Sociologique*, Vol. 40, junio.
- Haas, Ernst (1958). *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Standford, Stanford University Press.

- Haas, Ernst (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press.
- Hassenteufel, Patrick (1995). “Do Policy Networks Matter? Lifting descriptif et analyse de l’État en interaction”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (eds.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L’Harmattan.
- Hassenteufel, Patrick (2005). “De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d’objets comparatifs en matière de politiques publiques”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, N° 1, febrero.
- Hassenteufel, Patrick e Yves Surel (2000). “Des Politiques publiques comme les autres? Construction de l’objet et outil d’analyse des politiques européennes”, en *Politique Européenne*, Vol. 1, abril.
- Hoffmann, Stanley (1966). “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, en *Daedalus*, Vol. 95, verano.
- Hoffmann, Stanley (1995). “Europe’s Identity Crisis: Between the Past and America”, en *Essays on Europe 1964-1994*, Boulder, Westview Press.
- Klijn, Erik-Hans (1998). “Policy Networks: An Overview”, en Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn y Johannes Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*, Londres, Sage Publications.
- Lagroye, Jacques, François Bastien y Frédéric Sawicki (2002). *Sociologie politique*, París, Presses de Sciences po et Dalloz.
- Le Galès, Patrick (1995). “Les Réseaux d’action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L’Harmattan.
- Le Galès, Patrick y Mark Thatcher (dirs.) (1995), *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L’Harmattan.
- Lequesne, Christian y Andy Smith (1997). “Interpréter l’Europe. Union européenne et science politique: où en est le débat théorique ?”, en *Cultures & Conflits*, N° 28.
- Lequesne, Christian y Yves Surel (dirs.) (2004). *L’Intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l’État*, París, Presses de Sciences Po.
- Lindblom, Charles (1959). “Still Muddling, Not Yet Through”, en *Public Administration Review*, Vol. 39.
- Lowi, Theodore (1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, en *Public Administration Review*, Vol. 32, N° 4, julio-agosto.
- Lukes, Steven (1985). *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI.
- Majone, Giandomenico (1996). *La Communauté européenne: un Etat régulateur*, París, Montchrestien.
- Majone, Giandomenico y Antonio La Spina (1993). “El Estado regulador”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 2, segundo semestre.
- Malamud, Andrés (2001-2002). “Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 5-6, diciembre.

- Medeiros, Marcelo (2000). *La genèse du Mercosur. Dynamisme interne, influence de l'Union Européenne et insertion internationale*, París, L'Harmattan.
- Mény, Yves, Pierre Muller y Jean-Louis Quermonne (1995). *Politiques publiques en Europe*, París, L'Harmattan.
- Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N° 4, diciembre.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press.
- Muller, Pierre y Yves Surel (1998). *L'Analyse des politiques publiques*, París, Montchrestien.
- Oszlak, Oscar (1990). "La reforma del Estado en la Argentina", Documento del Cedes N° 36, Cedes, Buenos Aires.
- Padioleau, Jean (1989). *El Estado en concreto*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy (1995). "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 2, primer semestre.
- Petiteville, François y Andy Smith (2006). "Analyser les politiques publiques internationales", en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 56, N° 3, junio.
- Putnam, Robert (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, N° 42, verano.
- Quermonne, Jean-Louis (2002). *Le système politique de l'Union européenne*, París, Montchrestien, Clefs.
- Radaelli, Claudio (2001). "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research", en *Politique européenne*, Vol. 5, N° 6.
- Rapoport, Mario y Andrés Musacchio (coords.) (1993). *La comunidad europea y el Mercosur. Una evaluación comparada*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer-Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1985). "Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", en *Public Administration Bulletin*, Vol. 49.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1990). "Policy Networks. A British Perspective", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, N° 3.
- Rhodes, Roderick Arthur William (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham-Filadelfia, Open University Press.
- Rhodes, Roderick Arthur William y David Marsh (1992). "New Direction in the Study of Policy Networks", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21.
- Rhodes, Roderick Arthur William y David Marsh (1995). "Les Réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan.
- Richardson, Jeremy (1995). "Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur: communautés de politique publique, réseaux par questions et

- comunautés épistémiques”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (1993). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *La implementación de las políticas*, México D.F., Porrúa.
- Santander, Sebastian (2008). *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruselas, Editions de L'Université de Bruxelles.
- Schmitter, Philippe y Gerhard Lehmbruch (1979). *Trends towards Corporatist Intermediation*, Londres, Sage.
- Simon, Herbert (1983). *Administration et processus de décision*, París, Economica.
- Smith, Andy (1995a). “Les idées en action: le referential, sa mobilisation et la notion de policy network”, en Faure, Alain, Gilles Pollet y Philippe Warin (eds.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, París, L'Harmattan.
- Smith, Andy (1995b). “Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan.
- Smith, Andy (2000). “L'analyse comparée des politiques publiques: une démarche pour dépasser le tourisme intelligent?”, en *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 7, N° 1, verano.
- Solanas, Facundo (2007). “El Mercosur y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino”, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Solanas, Facundo (2009). “El impacto del Mercosur en la educación superior: un análisis desde la ‘mercosurización’ de las políticas públicas”, en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 17, N° 20.
- Solanas, Facundo (2012). “El Estado acreditador: del caso argentino al Mercosur”, en Solanas, Facundo, Denise Leite, Maria Elly Herz Genero, Vivian Fiori y Raúl Alberto Álvarez Ortega, *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*, Buenos Aires, Clacso-IIGG.
- Thatcher, Mark (1995). “Les réseaux de politique publique: Bilan d'un sceptique”, en Le Gales, Patrick y Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan.
- Van Waarden, Frans (1992). “Dimensions and Types of Policy Networks”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 21, N° 1-2, febrero.
- Vázquez, Mariana (2002). “Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El Mercosur y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 5-6, diciembre.
- Ventura, Deisy (2003). *Les asymétries entre le Mercosur et l'Union européenne: les enjeux d'une association interrégionale*, París, L'Harmattan.

Palabras clave

políticas públicas – relaciones intergubernamentales – Mercosur – administración pública – universidad

Key words

public policy – intergovernmental relations – Mercosur – public administration – university

Abstract

As regional integration processes are consolidated and societies become more complex, public policies are often crossed by new dimensions, scales, tensions and actions produced by different actors. In this sense, Mercosur and the public policies that are constructed in the block are realizing the existence of a new field for analysis. Based on case study of university's accreditation in the Mercosur, and relying on previous research carried out on the issue, we propose to study the concept of regional policy or "mercosuriana".