

VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.

El Uso del Conocimiento en la Política Comercial Externa Argentina.

Daniela Vanesa Perrotta.

Cita:

Daniela Vanesa Perrotta. (2007). *El Uso del Conocimiento en la Política Comercial Externa Argentina. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/424>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/exXC/H2K>

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>.

El Uso del Conocimiento en la Política Comercial Externa Argentina

Daniela Vanesa Perrotta.

Asistente de Investigación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Área de Relaciones Internacionales.

dperrotta@flacso.org.ar

EL USO DEL CONOCIMIENTO EN LA POLÍTICA COMERCIAL ARGENTINA.

1. Introducción.

Cada vez más, el proceso de formulación, adopción e implementación de políticas públicas versa sobre temas muy complejos, donde se requiere información veraz sobre distintos aspectos de la realidad. La política comercial externa no es ajena a éste proceso general por el cual el conocimiento se ha tornado en un insumo con importancia creciente, tanto en las esferas de gobierno (los decisores), quienes llevan adelante las posiciones nacionales en las negociaciones comerciales internacionales), así como para otros actores de la sociedad civil, quienes producen conocimiento para poder presionar sobre bases más sólidas a los dirigentes. Sin embargo, no es toda la sociedad civil la que puede hacer sentir su voz, sino que se trata del sector empresarial de las ramas más transnacionalizadas de la economía los que cuentan con estas capacidades de incidencia, articulación y producción de conocimiento técnico. Este artículo, entonces, se propone dar cuenta del nexo entre conocimiento científico o experto y las decisiones de política comercial en nuestro país. Los datos y conclusiones aquí presentadas pertenecen a un proyecto de investigación del área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina, del cual participé en su etapa final¹.

Los resultados de dicha investigación indican la existencia de un patrón regional entre saber y política comercial que da cuenta de la producción y de la utilización del conocimiento sobre cuestiones comerciales por parte de dos actores: el gobierno y los empresarios. Para los funcionarios de gobierno, los usuarios y productores más “tradicionales”, la “producción académica o científica” les permite tomar decisiones sobre bases sólidas, evaluando costos y beneficios, y contribuye, a su vez, a la legitimación de dichas políticas. Los segundos, se valen del conocimiento para incluir nuevos temas en la agenda de negociación y para ejercer presiones a favor (o en contra) de determinadas decisiones de política comercial, es decir, para poder realizar un “*lobby fundamentado*” sobre la esfera pública.

Para dar cuenta de este fenómeno se valdrá de la experiencia argentina, si bien el proyecto incluye su análisis de los casos mexicano, brasilero, uruguayo y chileno. Se iniciará con una mención a los desafíos que presenta el contexto actual en materia de política comercial así como las oportunidades abiertas para la utilización del conocimiento en la toma de decisiones en América Latina. A continuación se tomará como eje la experiencia argentina, para

responder dos interrogantes básicas, a saber: ¿quiénes son los principales “productores” de conocimiento experto en materia comercial? y ¿quiénes son los “usuarios de dicho saber? Por último, se presentarán unas palabras finales a modo de conclusión, que retoma reflexiones desprendidas de la investigación general.

2. La liberalización comercial en América Latina: de la apertura unilateral al actual estado de negociaciones permanentes. Desafíos y oportunidades para el conocimiento.

Desde los años noventa, los países de América Latina comenzaron un proceso de reforma neoliberal total. Uno a uno, cada gobierno de la región, con ritmos y modalidades diferentes,² iniciaron la implementación de reformas estructurales, entre las cuales se encontraban la liberalización y la apertura económica. Al respecto, destacamos dos características: en primer lugar, la modalidad que asumió el nuevo tipo de inserción en el comercio internacional, fue, al principio, la de apertura unilateral drástica; más adelante en el tiempo, se optó por la liberalización por medio de negociaciones internacionales, es decir, abrir frentes de negociación con múltiples países y/o regiones. Por otro lado, las “agendas” de la liberalización también se modificaron, ampliándose de la tradicional temática arancelaria (comercio de bienes) a asuntos más complejos como la liberalización del comercio de servicios, propiedad intelectual, inversiones, compras gubernamentales (agendas relacionadas a aspectos regulatorios a nivel interno). Adicionalmente, y en concordancia con esta nueva relación con el comercio multilateral, los países han optado por estrategias de integración regional “abiertas”, lo que se conoce con el nombre de *nuevo regionalismo*³. Una segunda característica a nivel regional se refiere a la inclusión de actores no gubernamentales al proceso de adopción de decisiones, los cuales han comenzado a interesarse por los temas del comercio internacional (OMC) y la negociación de acuerdos hemisféricos (ALCA) o interregionales (con la Unión Europea, UE). Igualmente, y a pesar de los avances en cuanto a la apertura de canales de negociación, la participación en estos procesos es embrionaria y la capacidad de proponer se encuentra limitada por la carencia de información y por los tecnicismos de las negociaciones. Así, las actividades académicas que desarrollan son capacitación y articulación en redes, cuyo financiamiento proviene, principalmente, del Norte (Botto, 2004).

Debido a la complejidad que comportan las decisiones en materia de política comercial, los actores gubernamentales (funcionarios de gobierno, tanto a nivel técnico como de primera línea) deben valerse de información precisa de todos estos nuevos temas. Especialmente si tomamos en consideración que la política comercial se caracteriza, por un lado, por involucrar procesos y actores de distintos niveles de gestión (nacional, internacional, subnacional), con lógicas diferentes entre sí (Putnam, 1988). Por otro lado, la política comercial conlleva pujas distributivas comparables a las políticas fiscales, con ganadores y perdedores claramente identificables, y donde el interés público (general) y variados intereses privados (particulares) entran en tensión, demandando al Estado definiciones que exceden la mera apertura de mercados, sino que

implican una definición más profunda sobre el modelo de desarrollo y el modelo de integración deseado y buscado para ese país.

Las decisiones sobre comercio internacional, entonces, presentan múltiples desafíos. A los propósitos de esta ponencia, destaco dos: uno referido a los temas que abarca la misma, derivado de la ampliación (en número y tipo) de las agendas negociadas ya que, al sumarse temas no arancelarios, que avanzan sobre las regulaciones nacionales para ajustarlas a las normativas de la Organización Mundial de Comercio, se obliga a los países a hacer sacrificios muy significativos en materia de soberanía. Por lo tanto, es de suma importancia poseer información y conocimiento, no sólo de la economía y regulaciones nacionales, sino del país con el que se está negociando. Esto requiere de funcionarios profesionalizados, así como articulaciones entre los sectores público y privado. No debe olvidarse, además, en este punto, que asistimos a un contexto de multiplicidad y simultaneidad de negociaciones abiertas, lo que potencia aún más estas dificultades, especialmente en países en desarrollo (PED), ya que cuentan con recursos escasos y tienen cuestiones de política doméstica que resolver.

El segundo desafío del contexto es la cada vez mayor demanda de participación y de transparencia de los actos de gobierno. Con anterioridad, las negociaciones comerciales involucraban sólo a un pequeño número de actores: era el sector oficial el que negociaba y decidía una política especial, a veces – dependiendo del país – con apoyo de los sectores privados más tradicionales, como el agro exportador en Argentina. En la actualidad, a causa de la misma complejidad y diversificación de la agenda, nuevos actores se interesan por el estado de las negociaciones y buscan hacer sentir su voz. Esta ampliación resulta de las presiones internacionales y locales a favor de la publicidad y la transparencia de las decisiones de los gobiernos (Botto, 2003). Frente a esta poderosa demanda, los gobiernos se ven forzados a poner más claridad en el debate y justificar sus acciones con información y estudios creíbles.

3. La producción y la utilización del conocimiento en la adopción de política comercial en Argentina.

3.1. Comercio y Saber: generalidades para el caso Argentino⁴.

En los noventa, bajo el paradigma neoliberal, Argentina comienza su apertura al mundo. Con anterioridad, se ensayaron estrategias de apertura, pero ninguna de la radicalidad que asumirá a partir de la gestión del gobierno de Carlos Menem. El inicio de este proceso asumirá una modalidad unilateral, con rebajas drásticas de los aranceles; luego, se profundizará y se consolidará mediante la firma del Tratado de Asunción junto a Brasil, Uruguay y Paraguay, el cual da origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Desde entonces, nuestro país participa de múltiples negociaciones con diferentes países y regiones, donde el conocimiento se ha vuelto una herramienta vital para el proceso negociador y decisorio.

La política comercial externa, tradicionalmente, fue competencia del sector gubernamental. Al inicio de la liberalización unilateral, también fue el sector de

gobierno el principal productor de saberes técnicos sobre el mismo. En este sentido, los principales tanques de pensamiento (más comúnmente denominados por su nombre en inglés, *think tanks*) del país no se dedicaron al estudio de la política comercial externa, más bien lo hicieron sobre el resto de los aspectos de la reforma estructural del Estado (como el sector de la educación, las privatizaciones, la descentralización, etc.). Entre los think tanks más influyentes se encontraban FIEL, Fundación Mediterránea, FLACSO, CENIT, la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, la universidad Torcuato Di Tella, todos ellos con académicos prestigiosos. Por lo tanto, el Estado va a suplir la carencia de estudios y de datos sobre política comercial por medio de la contratación de estos expertos. Cabe destacar en este punto que el mayor caudal del financiamiento para que el Estado pudiera “profesionalizarse” provino de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), principalmente. De esta manera, la contratación de expertos, bajo la modalidad de consultoría, le permitió al gobierno producir sus propias investigaciones y utilizar dicho saber en las decisiones de política que adoptaba (recordemos que en este primer momento sólo versaban sobre aranceles).

A partir de la inclusión de académicos en el sector gubernamental, el Estado crea sus propios tanques de pensamiento en el ámbito de los dos ministerios dedicados al tratamiento de la política comercial. En el ámbito de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto –MRECIC) se crea el Centro de Economía Internacional (CEI); por su parte, y con posterioridad en el tiempo, en el Ministerio de Economía (MECON) se funda el Centro de Estudios para la Producción (CEP). Los trabajos realizados por estos centros son, en su gran mayoría y principalmente, estudios de impacto sobre los escenarios de negociación en curso (*ex ante*) o futuros (*ex post*). Luego les siguen trabajos sobre temas técnicos, como el nivel arancelario; o temas con improntas más políticas, como análisis comparados y legales. Cabe destacar la inexistencia de estudios teóricos: los mismos provienen de institutos privados, pero, en general, de tanques de pensamiento externos u organismos internacionales.

El CEI y el CEP cuentan con una metodología rigurosa y llevan la delantera en los estudios cuantitativos. Al focalizarse en los impactos económico-comerciales de las determinadas políticas, utilizan en sus estudios métodos de Equilibrio General Computado, Análisis de Indicadores Comerciales, Equilibrio Parcial, etc. (Berrettoni, Cicowicz & Galperín, 2006). Los dos centros de investigación gubernamentales se diferencian por su foco de estudio: en Cancillería, los estudios de impacto versan sobre escenarios de negociación, por ejemplo, las oportunidades y las desventajas del ALCA o privilegiar la negociación con la Unión Europea por sobre la hemisférica. En el MECON, el CEP se centra sobre el sector productivo y temas de política doméstica (como inversiones). También comisiona estudios sobre negociaciones, pero bajo una mirada sectorial, por ejemplo, el impacto del MERCOSUR sobre las PyMES, sobre el sector lácteo, etc.

El sector no gubernamental, como mencionamos, no se dedica a temas de política comercial exterior sino hasta luego de la reducción arancelaria unilateral y hasta la constatación de que el MERCOSUR es una realidad de la cual no se dará marcha atrás (véase el siguiente apartado sobre la participación argentina en la construcción del arancel externo común, en el marco del MERCOSUR).

Dentro del sector privado, fueron las Cámaras empresariales las que han logrado participar en la toma de decisiones desde un primer momento (pero en ese entonces a partir de la mera “presión”, un lobby más del tipo tradicional, sin evidencia empírica que avalase su postura). Por lo general, han tenido una actuación defensiva y poco propositiva. Tampoco se han caracterizado por producir investigaciones con rigurosidad científica, más bien, en las primeras etapas de la apertura han participado del proceso acercando a los funcionarios (negociadores y/o técnicos de segunda línea) sus demandas, sugerencias y preocupaciones. Debido a la fragmentación del sector productivo, se ha visto impedido cualquier intento de acción concertada; hecho que se suma a la falta de recursos financieros y humanos sobre temas externos.

Sin embargo, los casos paradigmáticos de acción colectiva exitosa son aquellos sectores más transnacionalizados de la economía, donde el baluarte lo llevan la siderurgia (del acero, en especial) y la petroquímica. Estos dos sectores, particularmente, han logrado incidir, no ya en el proceso de apertura nacional, sino que han logrado aunar esfuerzos y recursos (humanos y financieros) para incidir a nivel regional. Incluso podemos llegar a decir que, la “opción a favor” del MERCOSUR puede entenderse gracias a las redes que los empresarios de los dos países más grandes del bloque (Argentina y Brasil) supieron tejer. Adicionalmente, estos dos sectores lograron que sus productos se vean protegidos frente a la competencia externa (Sanchez Bajo, 1999). Dentro de este sector, se puede mencionar al grupo Techint como una de las compañías que apostó por la creación de un instituto de investigación propio (la Fundación homónima), para acompañar sus demandas.

Finalmente, en el último tiempo, otras organizaciones empresariales –más ofensivas –se han venido aglutinando y creando sus propios centros de estudios. Tal es el caso del Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), fundado a partir de las Bolsas de Cereales – Oleaginosas de Córdoba, Buenos Aires y Bahía Blanca para proveer a sus asociados de conocimiento sobre las negociaciones agrícolas multilaterales: a partir de análisis de corte técnico, los resultados son traducidos a un lenguaje más simple para que los principales usuarios (los productores agrícolas) puedan seguir la dinámica de la OMC en el tema. Por otro lado, esos mismos estudios son acercados a los funcionarios de gobierno para que se tomen en cuenta las necesidades del sector. Por último, este instituto realiza seminarios de capacitación sobre negociaciones y trabaja en red con pares del Cono Sur.

Pues bien, habiendo analizado las generalidades sobre el nexo entre conocimiento y política en nuestro país, el siguiente apartado presenta un caso (o episodio) concreto donde el conocimiento fue aplicado a una decisión de política particular.

3.2. El rol del conocimiento en la negociación argentina del Arancel Externo Común del MERCOSUR⁵.

En marzo de 1991 se funda el MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay con la firma del Tratado de Asunción. La letra del acuerdo era vaga y ambigua ya que, si bien pretendía la creación de un mercado común (integración profunda), tan sólo se enunciaban los instrumentos para conformar una zona de libre comercio (liberalización del comercio intra-zona) y, en menor medida, una unión aduanera (liberalización del comercio extra-zona). Entre 1991 y 1994, se aplicó un Programa de Liberalización Comercial (PLC) que fue reduciendo de manera automática, progresiva y lineal los aranceles para el comercio de bienes entre los socios; programa que igual gozó de excepciones y hasta de exclusiones (como fue el sector automotriz y azucarero). En 1994 se firma el Protocolo de Ouro Preto, a modo de protocolo adicional a Asunción, donde –además de crear la estructura institucional definitiva y dotar de personalidad jurídica al bloque –se acuerda la creación de la unión aduanera, y, como tal, la puesta en marcha de un arancel externo común⁶. Sin embargo, llegar a esta decisión no fue fácil, como tampoco lo fue la construcción de ese arancel (ni la construcción de un nomenclador común).

Se describirá aquí tan sólo la participación argentina en esta decisión de política comercial, y bajo las premisas que orientan este trabajo: ¿quiénes son los principales productores y quiénes los principales usuarios del conocimiento en esta negociación regional?

Antes de comenzar, cabe mencionar que se produjeron –en torno al arancel externo común –tres tipos diferentes de trabajos, en función del “tipo de decisión” sobre la que se busco incidir:

- a) trabajos sobre paradigmas o modelos, buscando incidir en el modelo de integración regional que se pretendía;
- b) trabajos sobre estrategias, es decir, sobre la estrategia u orientación negociadora a seguir;
- c) trabajos técnicos, que pretendían resolver las urgencias y cuestiones vinculadas con la puesta en marcha de una determinada estrategia.

Los trabajos sobre modelos surgen recién en el año 1994, cuando Bush (padre) lanza la Iniciativa para las Américas (la cual inicia el proceso de negociación hemisférico: ALCA) ya que se plantean dos escenarios diferentes de inserción en la escena mundial: una integración regional en el MERCOSUR *versus* un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Este último tipo de trabajos provino de *think tanks* y centros académicos locales financiados por agencias norteamericanas.

Los trabajos sobre estrategias asumieron la forma de estudios de impacto, debido a los temores que planteaba una integración con Brasil para algunos sectores, derivados de las asimetrías estructurales, políticas y regulatorias. Los trabajos producidos por y para el MRECIC y el MECON fueron financiados, como se mencionó en el apartado previo, por programas de asistencia técnica

del PNUD; en estos ministerios comenzaron a ser frecuentes, entonces, las contrataciones de expertos de la academia y del sector privado.

Los trabajos técnicos fueron los más utilizados por los negociadores argentinos del Sub Grupo de Trabajo N°10⁷ (SGT 10) ya que les brindaban “letra” para sentarse a negociar con sus pares. Fueron estos estudios los más importantes para el gobierno argentino; la mayoría de ellos no fueron publicados sino que se distribuyeron a la manera de Informes. Distintos “equipos de investigación” trabajaron para estos propósitos, sin embargo, el más exitoso fue el que se conformó en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el cual se describe a continuación.

El Grupo de Apoyo y Seguimiento del AEC (GAEC) se conformó en la órbita del MECON entre los técnicos que lideraban la delegación argentina del SGT 10 y un grupo de investigadores de la UBA⁸. Entre 1992 y 1994 realizaron un sinfín de informes de distinta índole: indicadores para detectar los sectores “conflictivos” para acordar un arancel común – investigaciones sobre temas puntuales y novedosos, como los impactos del GATT sobre el AEC.

Un segundo equipo de trabajo, también en la órbita de Economía, fue conformado por funcionarios contratados (y no de planta, como el anterior) a partir de un Programa del PNUD. Su objetivo también era asesorar a los negociadores argentinos, sin embargo, como respondían a un funcionario no implicado de manera directa en la negociación, sus trabajos no se adecuaron a los requerimientos de la delegación del SGT 10.

En el ámbito de Cancillería, a partir de un desembolso del PNUD, se contrató a un prestigioso académico de la Universidad Di Tella (Julio Berlinski) para elaborar una propuesta técnica del arancel. Por otro lado, en este ministerio también funcionó un cuarto equipo de investigadores jóvenes, a partir del cual se institucionalizará el CEI.

Finalmente, el sector privado produjo un estudio técnico que fue, a su vez, influyente para los delegados argentinos. Es el caso de la Cámara de Petroquímicos y de la Asociación Petroquímica y Química de América Latina. El estudio consistió en una armonización de los nomencladores arancelarios del sector en los cuatro países (si bien comenzaron sólo con Argentina y Brasil). El sector propuso su esquema de desgravación, el cual tuvo eco en los decisores.

En suma, de todos los productos (conocimiento) realizados, fueron los trabajos del GAEC los más utilizados, ya que brindaban “respuestas técnicas” a los requerimientos cambiantes de las negociaciones; se convirtieron en insumos para las negociaciones⁹. Proveyó a la delegación de nuestro país de evidencia para apoyar la posición nacional.

La academia también contribuyó a poner nuevos temas en la mesa y a abrir el debate al público, específicamente a debatir sobre el modelo de inserción internacional más conveniente para la Argentina: una apertura total a la chilena o una mediada por un regionalismo con Brasil como socio principal.

Los privados, como se ha mencionado, entraron a la discusión de manera tardía (a mediados del año 1994, cuando la construcción de AEC ya era un hecho), haciendo llegar sus preocupaciones por escrito a los funcionarios. Las consultas no incluyeron a todos los privados, sino que a los de mayor concentración y capacidad de lobby (siderúrgico, textil, azúcar, papelería). La mayoría de estas posiciones sectoriales eran imposibles de ser negociadas con algún viso de realidad. Fueron el criterio técnico y la experiencia personal de los funcionarios de Economía los que terminaron por definir sobre la conveniencia o no de estas peticiones. A partir de esta evaluación de los técnicos y políticos, que el equipo del GAEC vuelve a ponerse en actividad para encontrar criterios y argumentaciones para la negociación. El caso paradigmático fue el siderúrgico: el Grupo Techint, que producía chapa pedía una protección cercana al 14%, situación que era insostenible en la negociación con Brasil, no sólo porque se trataba de un insumo para la industria automovilística sino que, además, porque Brasil tiene un doble rol en esa cadena de valor (es, a la vez, proveedor del mineral de hierro y consumidor de la chapa para sus productos terminados). No obstante, el poder de *lobby* del sector obligó a los negociadores a buscar argumentaciones técnicas para obtener la mejor negociación posible: el nivel de empleo requerido por el sector fue la mejor justificación. Igualmente, fue el trabajo presentado por el sector petroquímico el único que logró incidir; trabajo que fue presentado directamente a las autoridades del MERCOSUR.

3.3. El rol del conocimiento en una nueva agenda: la liberalización del comercio de servicios, el caso de la educación superior¹⁰.

Para concluir con el análisis del caso argentino se mencionarán algunas palabras sobre la manera en que se utiliza el conocimiento en una negociación en curso que es bastante controvertida: la negociación sobre los servicios de educación superior. Aquí se podrá visualizar otra modalidad de producción y utilidad del conocimiento en política comercial, a saber: si con el ejemplo anterior –construcción del AEC– el saber ocupó un lugar privilegiado para la conformación y legitimación de una política particular (la adopción de la unión aduanera con un AEC escalonado, y con excepciones sectoriales ya previstas desde el inicio); en este caso, y también a causa de un debate entre posiciones opuestas, el conocimiento generado permite argumentar a cada una de estas partes, profundizando la polarización y sin proveer de insumos “técnicos” a la negociación. Antes de comentar esto último, se contextualizar el escenario dentro del cual se desarrolla este episodio.

A partir de 1994, cuando a nivel del comercio multilateral se crea una organización internacional para el tratamiento del mismo (OMC), también se firman una serie de acuerdos nuevos debido a la presión de los países más desarrollados. Uno de estos acuerdos es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, o GATS de acuerdo a su nombre en inglés), donde, de entre los servicios comerciales, figuraba la educación. En 1998, la Secretaría de la OMC –tras la seguidilla de críticas en contra a la inclusión de un bien público, tradicionalmente competencia del Estado Nación –publica un comunicado donde justifica es inclusión bajo la siguiente lógica: en tanto los

Estados Nación, al interior de sus fronteras, permiten la participación de privados en la enseñanza, entonces, la educación es un bien de mercado, y, por lo tanto, nada impide que pueda reglamentarse a nivel internacional. En este punto, cabe aclarar que esta “lógica” se aplica a la educación superior; si bien, a nivel multilateral se busca liberalizar todo el sector de la educación, esto encontró resistencias aún mayores por lo que se comenzó por la superior. Este mismo año, la UNESCO reacciona y organiza la Primer Conferencia Mundial de Educación Superior que culmina con la firma de un documento que niega la inclusión de la misma en la OMC y afirma su carácter de bien público nacional. (Bizzozero, 2006).

De esta manera, a nivel multilateral quedaron planteados los dos términos del debate: a favor y en contra de la incorporación de la educación superior en el comercio internacional. En otras palabras, entre quienes consideran que la educación superior es un bien de mercado, un servicio *versus* quienes afirman que, en tanto bien público, no debe regirse por la lógica mercantil – comercial. A pesar de esto, las negociaciones internacionales por liberalizar el sector se iniciaron en el año 2000 y aún están en curso, incluso algunos países (particularmente los africanos) ya han realizado concesiones al respecto. Debe destacarse que los países que promueven este movimiento son, principalmente, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia (cuentan con empresas proveedoras de este servicio muy competitivas a nivel global).

El debate multilateral se incorporó al ámbito regional con la firma del Protocolo de Montevideo sobre el comercio de servicios en el MERCOSUR, firmado el 15 de diciembre de 1997 y ratificado en el 2005. Al momento, las negociaciones no han avanzado demasiado, tan sólo se ha dado a conocer la regulación existe en cada uno de los países. Por otro lado, también a nivel regional, este tema se ha incluido en las negociaciones que el bloque del sur mantiene con la Unión Europea, en el marco del Acuerdo de Cooperación y Asociación firmado entre las dos regiones y sus Estados Parte en 1995. Finalmente, las negociaciones hemisféricas por un Área de Libre Comercio de las Américas, logró incorporar el tema por la presión de los Estados Unidos. En estas dos negociaciones asimétricas los avances a favor de la liberalización de la educación superior se encuentran en *stand by*, hecho que se relaciona no sólo por la existencia de sectores contrarios a la mercantilización de la misma muy contestatarios, sino que, además, las negociaciones en general están en un *impasse* en tanto y en cuanto los países desarrollados acuerden concesiones en sus respectivos mercados agrícolas¹¹.

Argentina ha formado su propia posición en estos foros de negociación, la cual es, a su vez, reflejo de las controversias a nivel multilateral. Al interior del país existen dos posturas marcadas: una a favor y otra en contra de la mercantilización, con actores públicos y privados diferentes pero que, por el momento, han logrado aglutinarse en una única voz que proclama la no apertura de la educación superior, si bien con motivos disímiles.

En pocas palabras, la primer postura es abogada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, así como por los principales sindicatos docentes (como CTERA, FUBA) y universidades públicas (lideradas por la

UBA). Todos ellos afirman que la educación superior es un bien público, un derecho de cada ser humano en tanto tal y que es el Estado el único responsable y encargado de brindar un acceso igual para todos y todas, y con calidad. La segunda postura, la “pro” mercado, es la de las universidades privadas así como algunas cámaras de profesionales (como la CPAU, de los expertos en arquitectura y urbanismo) ya que son competitivos a nivel regional y se beneficiarían, particularmente, de algunas modalidades de comercio de sus servicios¹². A nivel gubernamental, es el Ministerio de Economía y la Cancillería quienes son más “receptivos” a estas posturas, y quienes, además, son los que participan de las negociaciones en los foros mencionados: multilateral (OMC), hemisférico (ALCA), regional (MERCOSUR), interregional (UE – MERCOSUR). A pesar de estas discrepancias –ya que cada sector tiene un argumento opuesto al otro– logran formar una posición única, especialmente respecto al tratamiento de la educación superior a nivel multilateral: los primeros porque ideológicamente están en contra de la mercantilización y, los segundos, porque en tanto no son capaces de competir frente a los grandes proveedores de servicios de países centrales, buscan la protección de su mercado dentro de las fronteras nacionales.

Retomando el eje de esta ponencia sobre la producción y el uso social del conocimiento, a diferencia del caso anterior sobre el AEC, en estas negociaciones –por más complejas– no se cuentan con estudios de corte técnico para avalar las posturas. Es más, las producciones académicas tienden a favorecer a cada uno de los términos del debate, a brindarles argumentos, pero no evidencia sobre tal o cual postura. Tampoco los respectivos gobiernos han encargado trabajos para fortalecer una posición negociadora nacional. Lo que se observa son, por un lado, documentos de posición que reafirman el carácter público de la educación superior y, por el otro, reuniones y/o encuentros con los actores a modo de consultas, para ir “decidiendo sobre la marcha” los pasos a seguir. La escasez de producción se ve aún más perjudicada por la ausencia de canales formales de articulación dentro del mismo sector público: el Ministerio de Educación y los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores carecen de mecanismos interinstitucionales de traspaso de información y de trabajo conjunto.

En suma, en esta “nueva agenda” del comercio exterior, de una alta complejidad técnica, donde el saber es vital, es decir, donde se precisa no sólo del conocimiento de la propia realidad nacional sino que de la realidad del país con que se negocia, así como estudios sobre escenarios y de impacto, aún no hay trabajos empíricos sistematizados para avalar con certeza una posición en el debate. Por el momento, se han manejado por medio de declaraciones o documentos de posicionamiento. Por otro lado, esta imposibilidad también refuerza un hecho particular, a su vez paradójico: a diferencia de los estudios llevados adelante por empresas transnacionalizadas (como la siderúrgica y la petroquímica) que cuentan con recursos para poder ejercer una presión argumentada, estos sectores se ven imposibilitados de acceder a fuentes de financiamiento que les permitan encarar investigaciones de tal envergadura. Hecho paradójico porque este sector está formado, mayoritariamente, por recursos humanos que hacen de la investigación su modo de vida y trabajo... pero para nada ambiguo si se toman en consideración las condiciones de

producción de conocimiento en nuestro país (donde el financiamiento no es el recurso que más abunda).

4. Conclusiones.

Tras el análisis del caso argentino salta a la vista que el conocimiento, hoy más que nunca, es una principal herramienta para la política comercial, principalmente porque involucra agendas cada vez más complejas y donde es un juego suma cero, con ganadores y perdedores. Su principal productor y usuario es el gobierno, pero cada vez más otros actores no gubernamentales se valen del conocimiento experto para hacer valer su posición. En este punto, se concluyó que son los empresarios de los sectores más transnacionalizados de la economía los que logran producir saber experto, articularlo con los decisores y lograr transformarlo en una política pública. Mientras que actores con menos disponibilidad de recursos, como se acaba de mencionar, tan solo puede producir saberes más contestatarios y sin un sustento empírico más detallado.

En segundo lugar, del caso argentino se desprende que la principal vía de articulación entre conocimiento y esfera política es informal debido a la inexistencia de canales formales de conexión entre los actores. Los estudios realizados son acercados a los funcionarios por medio de contactos personales (por teléfono o e-mail), o bien en reuniones y/o seminarios. La informalidad de la articulación no sólo se da entre la esfera pública y la esfera privada, sino que se reproduce al interior del propio gobierno: no hay ninguna agencia interministerial para el intercambio de información ni la realización de trabajos conjuntos. Esto no es bueno, especialmente si se toma en consideración que el comercio está avanzando cada vez más sobre agendas tradicionalmente excluidas de tal manejo, como se acaba de observar en el caso de la educación: los encargados de asumir la decisión de política (negociar o no la liberalización de la educación superior, por ejemplo) son los funcionarios más técnicos de Economía y de Cancillería, y no los de Educación; por lo tanto, carecen de información crítica sobre el sector.

En tercer lugar, particularmente del análisis sobre el AEC, se desprenden algunos requisitos que debe presentar un estudio o investigación para poder incidir en una decisión de política:

- la existencia de compatibilidad entre los temas de la investigación y las necesidades de los decisores;
- la confiabilidad de la investigación (en términos de procedimientos, datos y resultados);
- que llegue en tiempo y forma a mano de los decisores: un estudio que no esté articulado con el día a día de la gestión y que llegue tardíamente a manos del negociador, es un estudio inútil.

Bibliografía.

Berretoni, Cicowicz & Galperín (2006) “Quantitative Assessment of Trade Policy: lessons from Argentina”, trabajo preparado para el Seminario The Role of Research on Trade Policy in the Developing World, organizado por LATN & IDRC.

BID (2002) *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina*, Informe 2002.

Bizzozero, Lincoln (2006) “La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Consecuencias y desafíos para el MERCOSUR” en *Aldea Mundo*, Año 11, Vol. 20, Mayo 2006.

Botto, Mercedes (2003) “Mitos y realidades de la participación no gubernamental”, en Botto & Tussie (eds.) (2003) *El ALCA y las Cumbres de las Américas ¿una nueva relación público privada?*, Biblos – FLACSO.

____ (2004) “La integración regional en América Latina ¿una alternativa para el crecimiento?”, en *Manual de Gestión de Asociaciones Juveniles*, Ediciones Foro Latinoamericano de Juventud, 2004, Montevideo.

http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/articulo_FLAJ.pdf

____ (2007) *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. En prensa.

Knight, Jane (2006) *Higher Education Crossing Borders: A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education*. A Report Prepared for the Commonwealth of Learning and UNESCO.

Putnam, Robert (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two – Level Games” en *International Organization*, Vol. 42, Nro. 3 (Summer, 1988), pp. 427 – 460.

Sanchez Bajo, Claudia (1999) “MERCOSUR’s Open Regionalism and Regulation: Focusing on the Petrochemical and Steel Sectors” presentación para la Convención Annual N° 40 de International Studies Association, 16 a 20 de Febrero, 1999, Washington DC. <http://www.ciaonet.org/isa/sac01/>

¹ La investigación culmina con la publicación de sus resultados bajo la siguiente denominación: Botto, Mercedes (2007) *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*.

² Cabe mencionar que el ritmo y la profundidad de la liberalización no ha sido igual en la región, a saber: Chile fue el primer país en abrirse totalmente a la economía mundial, mientras que Brasil lo ha hecho en menor medida y más adelante en el tiempo. La Argentina se encontraría en un término medio entre ambos (Botto, 2007).

³ Una característica relevante del nuevo regionalismo es que, a diferencia del viejo, no se plantea en contraposición al sistema multilateral de comercio; al contrario, son dos esquemas que pueden complementarse entre sí (BID, 2002).

⁴ Esta sección toma como base empírica el trabajo de Mercedes Botto “Los think tanks en las negociaciones comerciales externas, ¿aconsejan, median o legitiman intereses? Un análisis comparado del Cono Sur”, el cual forma parte del libro por ella compilado.

⁵ Los datos aquí aportados pertenecen al trabajo “La influencia de la academia en la política arancelaria del MERCOSUR” realizado por Mercedes Botto y Cintia Quiliconi (publicado en Botto, 2007). Las autoras comparan los grupos de académicos y negociadores del gobierno, así como las producciones científicas realizadas en Argentina y Brasil para la construcción del AEC.

⁶ El arancel externo común, es decir, el arancel que rige para los bienes que provienen de la extra-zona, sea cual fuere el país por el que ingresen, es un arancel escalonado en 11 niveles, del 0% al 20%, de dos en dos dígitos.

⁷ En el SGT 10 se negoció entre los cuatro países la forma y los plazos del AEC. Debe recordarse que el SGT depende orgánicamente del Grupo del Mercado Común (GMC).

⁸ Este grupo se formó a partir del sistema de pasantías que tenía el MECON con la UBA, abierto en 1991 con el objetivo de integrar a graduados y a estudiantes avanzados así como contribuir a las necesidades técnicas de la gestión. Funcionaba en oficinas prestadas por el Banco Ciudad y con escasos recursos financieros.

⁹ Un primer resultado fue la elaboración de indicadores de conflictividad para determinar el AEC (combinando indicadores de aranceles nacionales y comercio); un segundo resultado fue la construcción de una base de datos estadística que adecuara los valores de empleo, valor agregado, coeficientes de encadenamientos a dos dígitos del nomenclador internacional.

¹⁰ Esta sección toma elementos del artículo realizado por Mercedes Botto y Juliana Peixoto sobre la incidencia de la academia en el comercio de servicios de salud y de educación en nuestro país, en el marco del proyecto general de investigación.

¹¹ Debe tenerse presente que tanto la Unión Europea como los Estados Unidos aplican subsidios a su producción agrícola a la vez que mantienen restricciones comerciales a la entrada de estos productos.

¹² El comercio de servicios, a diferencia del de bienes, no se remite a cuestiones arancelarias, sino que tiene cuatro “modos” en que puede suministrarse, a saber: Modo 1: Suministro a través de las fronteras: no implica un traslado del consumidor; Ejemplo, educación a distancia; e-learning; universidad virtual.

Modo 2: Consumo en extranjero: implica el traslado del consumidor al país proveedor; Ejemplo, estudiantes que van a estudiar a otro país.

Modo 3: Presencia Comercial: el proveedor se establece en otro país para realizar su prestación; Ejemplo, filiales, franquicias, acuerdos de asociación.

Modo 4: Presencia de personas: personas que viajan temporalmente a otros países para prestar un servicio; Ejemplo, profesionales e investigadores que trabajan en el extranjero (Knight, 2006).