

Estado, mercado y estrategias nacionales*

Marcelo Ramón Lascano

Introducción

Quienes creemos que un estado despojado de ideas y de principios compartidos por la sociedad política no sirve, estimamos que es indispensable la vigencia de algún *corpus* que contemple las aspiraciones nacionales como una suerte de programa existencial común. Es tan importante esta exigencia, que es inherente a cualquier forma de gobierno exitosa. Al menos ese requisito debe aparecer con certeza para la dirigencia, sobre todo si su cometido se apoya en la pretensión hegeliana de cumplir una misión política en la historia universal.

En ese caso, la regla es la sustentación colectiva y dirigencial de una suerte de código donde algunos objetivos fundamentales, no negociables, se proyecten y eslabonen más allá de las mutaciones partidarias, de estilos políticos y aun de acontecimientos revolucionarios. Para prevenir suspicacias, aclaro que no se trata de un "plan", sino de la consecución de logros escritos o no, cuya jerarquía es tan importante que sirve de articulación espontánea para el esfuerzo nacional en diversos planes concretos y como guía orientadora para evitar desvíos contraproducentes.

Tres o cuatro ejemplos ilustran la idea con prescindencia de todos los aspectos que pueden confundir. En Rusia, la concepción de llegar a las aguas calientes que apasionó a Pedro el Grande no dejó de constituir, dos siglos y medio después, el objetivo geopolítico nuclear de la Rusia colectivista implantada en 1917. En plena transición y en un contexto de turbulencia electoral, el entonces aspirante a la presidencia de los EE.UU., William J. Clinton, apoyó sin eufemismos ni vacilaciones las severas advertencias

* Versión corregida, ampliada y anotada de una exposición realizada en el Instituto Nacional para la Administración Pública (INAP).

que Bush hizo llegar a Saddam Hussein, aunque la ocasión tenía un sesgo marcadamente electoral en favor del presidente saliente. La recurrente renuencia japonesa a apoyar financieramente a la ex-URSS no es independiente de la presión nipona para recuperar "los territorios del norte" (Islas Kuriles), usurpados por Stalin como botín de triunfadores en la Segunda Guerra Mundial. La aspiración del general de Gaulle de constituir un espacio común que se extendiera de los Urales al Atlántico no es ajena a una concepción con profunda raíz histórica.

En nuestro subcontinente, la acción política y diplomática de Chile y del Brasil encuadran correctamente en sus respectivos enfoques estratégicos. El país trasandino no deja de recuperar territorios en disputa a expensas de la Argentina, sin referencia al partido gobernante. Se trata de una consigna nacional. El bloqueo de nuestras posibilidades de penetrar en el Pacífico constituye otra consigna chilena para no privarse de la ventaja hegemónica de articular una inteligente política con los países del Pacto Andino, y de convertirse en socio privilegiado del Nafta que en silencio contempla con apetito a la Cuenca del Pacífico. En el caso del Brasil, una expansión que multiplicó por cuarenta veces el territorio inicial, y una concepción económico-militar que fue tan consagratoria como para ubicar al vecino gigante entre los más importantes proveedores de armas de guerra en el mundo, y que junto con la India irrumpen recurrentemente como candidatos permanentes al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En una palabra, el estado nacional debe responder a una concepción estratégica, esto es, a un pensamiento que contemple intereses históricos, presentes y futuros, desde un plano superior y no meramente circunstancial. La adopción de ese criterio contribuye a dar continuidad y legitimidad a objetivos perseguidos pacientemente y sin desmayos. Definidos esos puntos esenciales, las demás acciones de gobierno no pueden menos que subordinarse a los mismos, de igual modo que lo accesorio cede frente a lo principal.

Cuando en un gabinete, en los medios de prensa, en el universo cultural y económico ello está claro, la tarea de gobierno y el mismo protagonismo personal encuentran el cauce adecuado que orienta las discusiones, corrige los desvíos, denuncia la improvisación y sanciona la irrupción de intereses creados que pueden no concordar con los de la nación. No se trata de enfrascar definiciones, por el contrario, simplemente se busca acordar algunos criterios de acción rectores que no anulan, sino que se enriquecen con la innovación y los nuevos propósitos, pero a condición de que no aborten la paciente tarea de consolidar los caminos que afirman la existencia de la nación, precisamente, para ocupar un espacio destacado en el mundo y propender al bienestar de la población.

La desorientación que hoy exhibe la diplomacia argentina o la sustentación de la política económica sobre reglas anticuadas y que no consultan el espectacular reajuste que experimenta el mundo, demuestran, inobjetablemente, una indiferencia, o quizá falta de definiciones nacionales, que no pueden explicarse si no es por la imprecisión histórica de nuestros inte-

reses vitales y un letargo cultural que los discursos políticos y la frivolidad dirigente retratan cotidianamente sin sorpresas ni impugnationes.¹

La expresión es dura, pero la cuestión de la inmigración sin recaudos mínimos para preservar nuestra fragmentada identidad es un testimonio. Luego, la degradación de la educación en todos sus planos sin adecuada respuesta de la sociedad, cuando es moneda corriente que en ella afirmaron la Europa continental, el Japón y otros la aproximación al y la superación del mundo anglosajón, es otro. La inexistencia de políticas económicas que fomenten el ahorro, en vez de apelar a préstamos que no se pueden devolver sin estremecimiento colectivo, entretienen a los operadores económicos y funcionarios en la concepción de ingeniosas formulaciones financieras que se agotan en sí mismas, sin llegar a modificar las tasas de desarrollo, el crecimiento de las exportaciones y menos aún la productividad y creatividad media del sistema. El ejemplo que muestra que es el ahorro propio el pivote del cambio en las naciones exitosas ni se menciona, y menos se difunde.²

En fin, semejante déficit no puede corregirse con exhortaciones voluntaristas. Hace falta un criterio estratégico que brote de las entrañas de la sociedad política y que sirva como brújula orientadora y limitante para el estado nacional. Un pensamiento estratégico no reemplaza a la constitución política, la actualiza, perfecciona y complementa en aquellos aspectos dinámicos de la vida pública y del andar de la nación que son perfectamente compatibles con sus dogmas, garantías y objetivos, como los que declara el preámbulo de la nuestra. En esta inteligencia, la diplomacia y la política económica, sobre todo en la proyección internacional de la república, desempeñarían funciones de adaptación dinámica a los cambios que desafían abiertamente los objetivos implícitos y explícitos de la ley fundamental.³

Estado

El estado constituye una categoría histórico-jurídico-filosófica. En tal sentido no puede desprenderse de la tradición política, de las experiencias

-
1. El escaso interés que despierta en nuestros medios la espectacular irrupción de China en el concierto de nuevas potencias económicas es un testimonio de nuestra abulia cultural y diplomática. Luego, la falta de atención por lo que sucede en la cuenca del Pacífico, incluso desde el punto de vista del interés económico, es otra prueba. El *Financial Times* del 24 de abril de 1993 habla de "milagros", y consigna números escalofriantes que entre nosotros no han trascendido.
 2. Este tema lo trato en *Economía Internacional Actual* (1991). Shintaro Ishihara, en *The Japan that can say no* (1991), formula una durísima crítica al reemplazo de la cultura industrial por la financiera en los EE.UU., y Lester Thurow lo confirmó un año después, a través de una despiadada autocrítica, en *Head to Head* (1992); en igual dirección escribe Paul Kennedy, *Preparing for the twenty first century* (1993).
 3. Una mala estrategia comercial a partir de 1973 le sirve de sustento a Ravi Batra para sostener que, desde entonces, los EE.UU. han perdido irremediamente posibilidades a manos del

históricas que explican su configuración y de las ideas filosóficas y jurídicas contemporáneas con su creación y evolución permanente. En esa inteligencia, el estado culmina siendo expresión viva de la sociedad a la cual debe servir. Como organización jurídico-política de la sociedad, el estado en cualquier instancia histórica debe constituir y representar los intereses colectivos, con prescindencia de las formas de gobierno y de los apremios circunstanciales que registra la vida de las naciones.

Existe una aceptable correlación entre encumbramiento nacional y calidad del estado. La experiencia registra estados grandes o chicos en concurrencia de políticas exitosas, pero en todos los casos el común denominador es la aptitud del aparato estatal y no su volumen cuantitativo o presupuestario. Es claro que frente a un estado inoperante es preferible una menor dimensión. En rigor de verdad, lo significativo es la calidad de la tarea que el estado emprende y la influencia positiva que la misma ejerce en la sociedad a través de todas sus manifestaciones políticas, administrativas, estéticas, educativas, culturales, diplomáticas, económicas, artísticas, deportivas y militares.

El ideal decimonónico spenceriano de estado minúsculo hoy constituiría tal vez una rémora, del mismo modo que ha perdido actualidad el estado benefactor, burocrático, intervencionista (*soft state*) de Gunnar Myrdal. Da la impresión de que el ideal pasa por el estado mínimo pero estratégico, en el sentido de buscar y explotar aquellas funciones que, siendo o no inherentes, convienen al interés nacional.

Dejando de lado el tema diplomático y militar, que es parte constitutiva del estado moderno y antiguo, es en el ámbito cultural y económico donde el papel estratégico es, al parecer, insustituible, con prescindencia de las preferencias sociales respecto del grado de injerencia del gobierno en las actividades privadas. Es que se ha complicado tanto el universo económico, y ha llegado a depender en tal medida de novedosos y dinámicos cambios culturales y educativos, que en muchos casos son los ejecutivos y propietarios de factores de producción quienes piden acciones concretas, sobre todo cuando aumenta la vulnerabilidad de sus mercados internos o externos o cuando la simbiosis "estado-capital privado" ha optimizado resultados en otras latitudes. El siempre recordado discurso de Lee Iaccoca en la Universidad de Harvard, denunciando a mediados de los años '80 la ofensiva japonesa sobre los EE.UU., es un elocuente y temprano testimonio, junto con el salvataje fiscal del sistema financiero norteamericano, del cual los Acuerdos Brady configuran el más acabado exponente.

No hace falta recordar los aciertos económicos del Japón y de Corea; la increíble escalada económica de la Europa de los 12 en tres décadas; los logros espectaculares de China y en menor medida de la India en universos sobrepo-

Japón, Europa y otros; el resultado es la "agrificación" de la superpotencia. Cf. *The Myth of Free Trade* (1993).

blados y con amenazas de agotamiento de recursos naturales de singular envergadura. Ello sin contar la irrupción de pequeños enclaves comerciales y financieros que hace una o dos décadas constituían exóticas referencias en los mapas, o en la identificación de núcleos de poder, para entender que, en todos esos casos, una acertada combinación político-estratégico-administrativa ha dominado los tiempos y logrado maravillas como la duplicación del producto bruto en una década, cuando antes absorbía 3, 4 o 5 decenios.⁴

A partir de estas experiencias se impone despojar de cantidades a la discusión sobre el estado, para centrarla sobre funciones. Achicar el gasto público y ceder actividades a las provincias, en el caso argentino, es una condición necesaria para el reordenamiento de la hacienda pública, para satisfacer los compromisos con los acreedores, para restablecer la estabilidad monetaria en la justa medida que la inflación reconoce sólo causas fiscales. Bien, pero de ello no se deduce que lo demás se dé por añadidura. Constituiría una gran simplificación suponer que reduciendo gastos burocráticos o reorientándolos hacia renglones más satisfactorios el estado despejaría el camino para una consagrada etapa histórica.

No tengo la más mínima duda de que en el complejo mundo moderno la misma sociedad expresaría desconcierto, aunque tardío, como cuando se confundió "desregulación" con abolición del poder de policía, dejando luctuosos saldos sin reparación hasta hoy. De proceder así, reitero, en un mundo que se amuralla en bloques impenetrables, que practica la vieja táctica de doblegar al vecino o el competidor, o de bloquear accesos comerciales (Pacífico), o de no restablecer el orden económico (Brasil) para, entre otras cosas, ganar mercados que en otras condiciones le serían negados, esa inconsistente —si no perversa— neutralidad sería incompatible con la noción de estado, en tanto si éste expresa los intereses de la sociedad nunca podría convertirse, aunque por omisión, en su verdugo.

Llegados a este punto se me ocurre que hay que "desideologizar" la noción de estado para transformarlo en espejo y herramienta de lo que la sociedad se propone a través de sus más lúcidas expresiones y, básicamente, mediante el proceso político y las instituciones republicanas que le den viabilidad y legitimidad. La síntesis iluminadora no puede yacer sino en un pensamiento estratégico que contemple los intereses duraderos de la nación, a cuyo servicio deba someterse el estado y sus definiciones burocráticas. Estado grande o chico es lo de menos, aunque la experiencia nos incline por el último. El problema es un estado inteligente, estratégico, eficiente, gerente del bien común y tutor de lo que convenga a la nación en su proyección histórica. Como aconsejaba Hillaire Belloc, para esclarecernos debemos poner más precisión en los conceptos que en las cantidades. Si entendemos esto para encuadrar la noción de estado, vale la pena encarar el tema de la estrategia.

4. El texto de P. Kennedy mencionado en nota 2 trae una extensa exposición sobre China y la India.

Estrategia

Lo primero que supone un pensamiento estratégico —que nada tiene que ver como universo de intereses con el denominado planeamiento estratégico que practican los buenos ejecutivos— es ordenar y seleccionar un sistema de prioridades nacionales ampliamente compartidas en la sociedad. Como sucede con la constitución inglesa, un criterio estratégico-político que no tiene por qué estar escrito o sometido al rigor legislativo para servir de guía para el futuro. Basta, para formularlo, un acuerdo tácito en la sociedad, consenso entre los partidos políticos, en fin, la paciente elaboración y perfeccionamiento en las tareas que aseguren alcanzar objetivos nacionales provechosos en la actualidad y para el futuro.

La expansión inicial promovida por los padres fundadores de la nación norteamericana; la posterior compra de territorios, la lenta pero ininterrumpida creación de instituciones que maravillaron a Tocqueville; configuran junto con la vocación hegemónica de los EE.UU., el cumplimiento de un programa estratégico-ofensivo que no han vacilado en llevar adelante los dos partidos que se alternan en las funciones de gobierno. De pigmeos, como los calificó el conde de Aranda en el mensaje diplomático a Carlos III de España, no saltaron a lo que son sin la cuidadosa guía de un programa nacional provechoso y comparido.⁵

En ese sentido, nuestra experiencia nacional no fue feliz como la estadounidense o, inclusive, la soviética, emprendida desde los tiempos de Pedro el Grande. Razones de partido y otras mezquindades nos privaron de disponer de un criterio estratégico que generalmente hace del territorio la base para su correcta ejecución. Como resultado, se registró una sucesiva amputación geográfica que amenaza no terminar ni siquiera con los últimos acuerdos con el Uruguay y mucho menos con Chile. El criterio unitario, más inclinado hacia las cuestiones institucionales y administrativas que hacia la afirmación primero del territorio patrio, abortó la posibilidad de conservar el espacio virreinal, y con ello de ejercer una acción hegemónica natural que el Brasil e Inglaterra siempre observaron con preocupación.⁶

Fue, en última instancia, la gestión de Rosas al frente de la Confederación la que evitó una desarticulación geográfica mucho mayor, que parecía signada por una historia cargada de contradicciones. La derrota de Caseros frente a una coalición internacional demasiado poblada de argentinos impidió que la reconstrucción lenta, pero provechosa, de la conciencia territorial, se afirmase y sirviera para la empresa política que la estrategia contribuye a erigir. Luego, Roca consolida el territorio frente a apremios parecidos.

Ahora bien, en la medida que la economía y las finanzas mundiales se globalizan, la necesidad de algunas definiciones estratégicas es cada vez más indispensable. La estrategia, por principio, formula o describe un sistema de

5. La carta completa la transcribo en mi *Desarrollo económico* (1982).

6. En *Balance de siglo y medio* (1960), Julio Irazusta hace una interpretación amplia del tema.

prioridades, no en sentido ordinal o cardinal, sino en la inteligencia de tareas prioritarias, ininterrumpidas y finalmente provechosas. El estado puede circunscribirse a ser promotor pasivo o protagonista, pero nunca puede asumir un papel de observador indiferente, habida cuenta que la estrategia supone ampliar, conservar y proyectar intereses que pueden reputarse esenciales para la nación. Dado que la estrategia es, por definición, una forma de proyección internacional del país, las definiciones son siempre de envergadura diplomática. Por ello, la política internacional que la exprese no puede estar sometida a improvisaciones o desmayos por contratiempos circunstanciales.

Aunque parezca paradójal, en el mundo actual la globalización convive con un mercantilismo de nueva estirpe. El mercantilismo moderno se practica en nombre de la libertad, de la competencia y de la libre movilidad de mercancías, servicios, capitales y personas. Pero su verdadero propósito no varió de contenido, esto es, ser expediente útil para fortalecer al sistema económico que lo practica. Ahora no se manifiesta sólo en bloques, sino también a través de eufemismos discriminatorios, léase super-norma 301 de la Ley de Comercio de los EE.UU., o cuantificación de importaciones en el Japón y otros países centrales. Corrido el velo, se descubre otra realidad, que sólo puede enfrentar un criterio estratégico realista. Caso contrario se reiterarían experiencias como las aperturas económicas sin reciprocidad de 1978 y la que se practica actualmente, sin conseguir otros resultados que los históricos: desarticulación industrial, endeudamiento, desempleo en sus diversas manifestaciones, intercambio desigual, etc. En todos los casos se acentúa la pérdida de poder nacional y el debilitamiento de la personalidad internacional.⁷

Para doblegar estos defectos sin incurrir en recomendaciones pretéritas e imperfectas, la articulación de un pensamiento estratégico debería contemplar tres tipos de consideraciones. Una de política general, que debe despejar una importante incógnita, a saber: ¿le interesa a la Argentina proponerse una experiencia política exitosa a escala internacional? Luego, si la respuesta es afirmativa, desde el punto de vista económico existen otras dos cuestiones adicionales a tener presentes para adoptar un criterio compartido de realizaciones productivas. Primero, debe pasarse revista a los principales problemas mundiales para confrontarlos con nuestras posibilidades y definir qué hacer o cómo orientamos nuestros recursos. Segundo, también se impone averiguar cuáles fueron los factores de éxito, sobre todo para aquellos países que superaron todas las dificultades para encontrar su actual enclavamiento internacional.

Estas tres cuestiones, en ese orden, se imponen como una suerte de método adecuado para orientar el proceso de búsqueda de un indispensable criterio

7. L. Thurow, en *Head...* formula un ambicioso programa para restablecer el liderazgo estadounidense. Robert Reich, en *The Work of Nations* (1991), se concentra en la valoración estratégica del *saber nacional* y de los recursos humanos. Batra, en *The Myth...*, combate el *free trade* y restablece la competencia como valor esencial del sistema y el proteccionismo competitivo como alternativa reparadora.

estratégico. Por supuesto, el sentido estratégico aquí se circunscribirá a aspectos económicos relevantes, dados los alcances de mi compromiso con la convocatoria que inspiró este seminario. Queda implícito que políticas territorial, inmigratoria o de medio ambiente, y el restablecimiento de una seguridad jurídica paulatinamente extraviada, son condiciones irrenunciables, en tanto sin su concurso resulta quimérica cualquier definición como la que nos ocupa.

Economía

Históricamente, dos concepciones se han disputado las peculiaridades del sistema económico y las funciones del gobierno. Liberal, una. Intervencionista, la otra. Neutralidad y beligerancia han jugado como alternativas doctrinarias o ideológicas pero sólo irreductibles en el universo de las ideas. Si se examinara la historia económica, aun la de los países de más acentuado liberalismo, siempre se comprobará un apreciable margen de interferencia o de injerencia estatal en las grandes decisiones económicas y financieras, sobre todo cuando las mismas vinculan a los países con el “resto del mundo”.

Ese protagonismo nunca se manifestó independiente de un criterio estratégico, ni siquiera en la Inglaterra que apostó con más vehemencia y lealtad a los postulados libertarios. La irrupción en el Río de La Plata de sus intereses comerciales, custodiados por la Armada imperial, en 1806 y 1807, configura el mejor testimonio de ello, como respuesta al conflicto con Francia, el bloqueo continental y la necesidad de no demorar la revolución industrial. Todo esto antes de que el famoso David Ricardo redactara su libelo sobre el oro (1811) y la obra cumbre del pensamiento económico clásico *Principios de economía política y tributación* (1817).

En lo concerniente a si la sociedad argentina se ha propuesto en serio desempeñar un papel económico relevante en la escena internacional, abrigo serias dudas para responder afirmativamente, aunque tengo la tentación de hacerlo para desarrollar los otros dos temas vinculados.

Si se examinara, en alguna medida arbitrariamente, un solo dato como es el nivel o la tendencia histórica de la tasa de cambio en las últimas décadas (excepciones al margen), se observaría una fuerte inclinación por la sobrevaluación de nuestro signo monetario. Aunque parcial la observación, ella permite inferir que el protagonismo comercial no ha sido para nosotros un objetivo estratégico, como lo fue relativamente para los EE.UU. Estos, hasta principios de los '80 siempre registraron superávit comerciales (esto es, durante casi una centuria). Ello, lo mismo que el proteccionismo —según Schumpeter—, no fue casual. Constituyó una suerte de imperativo categórico que gobernó la política de los EE.UU. desde su fundación.⁸

8. J. A. Schumpeter, “About proteccionism in USA”, en *Essays*, varias ediciones. Fue Federico List (*Sistema nacional de economía política*) quien hace un siglo y medio mejor explicó la experiencia estadounidense y el desafío que supuso a la hegemonía británica.

La recurrente y secular apertura sin crítica de la economía argentina, abona ese criterio. Recuérdesse que, desde los primeros tiempos patrios, nuestra sociedad virtualmente convalidó programas que los intereses importadores aprovecharon abiertamente en desmedro del desarrollo industrial y de exportaciones crecientes y diversificadas.

La experiencia se repitió como si nada en 1809, 1852, 1875, 1931, 1978 y 1991. El resultado fue siempre el mismo; invasión de productos extranjeros, desarticulación industrial, endeudamiento e insolvencia externa y a empezar de nuevo cuando la crisis inevitable muestra su rostro.⁹

Esa descripción no es arbitraria. Está respaldada por amplia literatura nacional y extranjera. Demuestra una tendencia general, bastante aceptada. Quienes disienten argumentan que una tendencia librecambista en teoría es más fructífera, y tienen razón. El problema es que el librecambio según los manuales no existe hace mucho tiempo, si alguna vez rigió en plenitud. La creación del GATT en 1947 es el mejor testimonio de ello. Lo que funciona hace tiempo es el comercio administrado, los acuerdos, los bloques, las yuxtaposiciones estratégicas, las interferencias y las barreras arancelarias y no arancelarias, de modo que la discusión *in extremis* no sirve.¹⁰

Ahora bien, la experiencia histórica se repite, aunque para nosotros no ha sido provechosa, precisamente, porque se carece de un pensamiento estratégico. Este déficit se traduce, entonces, en que nuestro país es inevitablemente materia y objeto de las estrategias de terceros. Cuando el comercio mundial se traba y debilita durante la crisis mundial de los '30 quedamos paralizados y nunca recuperamos oportunidades, porque —más allá del efecto cíclico— carecíamos de un criterio rector. Si sólo hubiéramos conservado nuestra participación en el comercio mundial según registros de 1928 (3%), hoy deberíamos exportar casi 100.000 millones de dólares, frente a los 12.000 efectivos en 1992. La verdad es que desde que quedó vacante la tutela inglesa, la confusión y la incertidumbre la reemplazaron, con los magros resultados que están a la vista. Las mutaciones de dirigentes y de partidos no han variado nada.

Si en más de sesenta años —excepciones e intentos al margen— no encontramos un camino en este sentido, es porque la sociedad no ha encontrado un proyecto claro y convincente. Sea por omisión, sea por defecto, el protagonismo económico mundial no es una bandera estratégica para los argentinos, gobernantes o gobernados. Ello, obviamente, plantea un desafío cuya su-

9. Sobre el tema, véase J. Irazusta, *Balance...*; J. M. Rosa, *Rivadavia y el imperialismo financiero*, y muchos disidentes en cada oportunidad.

10. R. Batra, *The Myth...*, esclarece este tema. Respecto del nuevo fenómeno financiero denominado "globalización", el concepto está tratado en Lowell Bryant, *Bankrupt* (1991); para sus actuales efectos perversos e indoblegables, véase David Felix, *Suggestions for International Collaboration to Reduce Destabilizing Effects of International Capital Mobility* (UNCTAD, febrero de 1993). Respecto de los EE.UU. se puede ver, asimismo, Paul Krugan, *The Age of Diminishing Expectations* (1992), con particular referencia al endeudamiento nacional, la extranjerización de activos y otros efectos.

peración es condición irrenunciable para ocupar un lugar en el mundo del progreso económico, financiero, tecnológico y cultural. Para encarar las acciones correctoras se impone, como adelanté, examinar al menos dos tipos de cuestiones que pueden contribuir a iluminar nuestra discusión y a eventuales decisiones: 1) qué problemas enfrentará el mundo en los años venideros; 2) cuáles han sido los pivotes del éxito para quienes prosperan rápidamente durante la segunda posguerra.

Por razones de simplificación, enumeraré a continuación los temas que ya atraen la atención de técnicos y políticos en los países centrales y en los organismos internacionales pertinentes. Si se lee cuidadosamente el listado, no es difícil deducir que los problemas y las posibilidades implícitas o explícitas en la enumeración servirán, además, para formular un criterio estratégico-económico, y si se quiere político, que lo complementa. Las acciones puntuales y específicas de política económica vienen después.

Es tal la diversidad de situaciones a enfrentar y de oportunidades que puede brindar el planeta, que de todas ellas pueden brotar iniciativas que van desde diseñar un perfil de producción altamente eficiente, hasta la localización de nichos concretos adonde colocar convenientemente el segmento de bienes y servicios más competitivos en términos de calidad, presentación, diseño y precios. Va de suyo que todo ello no se logra sin una leal convivencia entre los factores de la producción y la concurrencia de un estado inteligente, que en armonía con los sectores involucrados a partir de sus ventajas competitivas, presentes o futuras, pueda contribuir a su expansión a través de herramientas diplomáticas, científicas, institucionales y jurídicas que son de su exclusiva y estricta incumbencia.¹¹

Sucesos mundiales de trascendencia económica:

1. Efecto invernadero. Recalentamiento de la superficie terrestre y disminución global del agua potable.
2. Progresiva sequedad del clima en Europa y perjuicios agropecuarios.
3. Incremento de la temperatura en América del Norte y desplazamientos consiguientes.
4. Aumento del nivel de los mares y amenazas de inundación en algunos países costeros con indudables efectos fiscales.
5. Sostenidos, multitudinarios y conflictivos procesos migratorios, básicamente desde África y el centro de Europa.
6. Reducción de la superficie forestal en muchos países, cambios geográficos y desertización de zonas superpobladas (Etiopía, India, etc.)
7. Ampliación de la brecha que separa a países pobres y ricos, con particular referencia, en este orden, a África y América Latina.
8. Paradoja económico-demográfica: envejecimiento paulatino y bajas tasas

11 En el debate sobre reconversión industrial celebrado en la UIA en mayo de 1993, Jorge Katz presentó un riguroso examen sobre la industria y sus posibilidades.

- de natalidad en países desarrollados, frente a acelerado crecimiento demográfico en países en vías de desarrollo y lento (relativo) crecimiento económico.
9. Agudización del proteccionismo y de preferencias comerciales y tecnológicas intra-bloques, con tendencia al aumento de zonas económicas exclusivas.
 10. Desintegración de la URSS e inestabilidad política, productiva y demográfica en Eurasia.
 11. Expansión demográfica y productiva en China (1.150 millones de habitantes) y en la India (860 millones), de inevitable influencia en la Cuenca del Pacífico (*Pacific Basin*).
 12. Incógnitas sobre Japón y otros países asiáticos (*Pacific Rim*) en sus relaciones con el resto del mundo.
 13. Agresivos procesos separatistas (Liga Lombarda, Cataluña, países bálticos), susceptibles de modificar la geografía económica de regiones actuales.
 14. Revalorización de cruzadas religiosas fundamentalistas y raciales, generadoras de tensiones políticas y sociales.
 15. Contaminación del ambiente (aire y aguas) por efecto de la industrialización sin precauciones mínimas (caso Comecon).
 16. Cambios tecnológicos mediante reemplazo de productos naturales por insumos sintéticos que saturan la biosfera y amenazan la salud de la población mundial.
 17. Como síntesis, se acentúa un mundo de dos velocidades (Paul Kennedy): estabilidad y prosperidad, básicamente en el norte, sobre todo en Europa, los EE.UU, el Japón y los países asiáticos de industrialización reciente, y tensiones, explosión demográfica, lento o nulo crecimiento y bienestar, básicamente en Africa, en menor medida en América Latina y, con diferencias, en Asia.

Bien, esa mera enumeración podría generar más de un volumen si la acompañáramos de comentarios políticos, estadísticas y proposiciones económicas. No es nuestro objetivo. Simplemente destacamos que ese catálogo muestra, con toda transparencia, la radiografía del mundo que habitamos. Cada rubro podría servir de base para intentar un criterio estratégico y acciones provechosas y válidas para el largo plazo.

El primer dato relevante y ventajoso es que los argentinos no tenemos —en general— los problemas que denuncia la serie. Constituimos una combinación con identidad propia: no somos ricos pero tenemos lento crecimiento y no existen entre nosotros conflictos étnicos, religiosos o de otra índole. Los recursos, más allá de casos puntuales, no están ampliamente contaminados como para amenazar la salud, cierto que por ahora. La ubicación geográfica no es inmejorable desde la perspectiva comercial, pero se compensa con la ventaja de estar lejos del epicentro de los conflictos que delatan los comentarios anteriores.

Para definir desde esa perspectiva un pensamiento económico, que nunca será independiente de un criterio político racional, lo primero que debemos

revalorizar es el largo plazo y nuestras posibilidades ecuménicas. Sobrevolando siempre alrededor del corto plazo y en torno de las herramientas monetarias, fiscales y cambiarias, con todo lo importantes que son, no definiremos el estilo de desarrollo que nos conviene y abortaremos nuestra capacidad de penetración en el primer mundo con identidad propia.

Robert Reich (*The Work of Nations*), entre otros, ha demostrado científicamente dos cosas. Cualquier producto industrial tiene tantos componentes multinacionales que parece una broma identificarlo con una procedencia determinada. Se diseña en un lado, se produce en tantas otras partes como piezas lo integran, se financia aquí, se publicita allí, se asegura en el otro lado y la presentación se hace en diferentes latitudes al mismo tiempo. Total, en términos de economía industrial, un producto final tiene tantas partidas de nacimiento como insumos tangibles e intangibles contribuyeron a darle identidad. Siendo así, deberíamos especializarnos en algo con singular sentido de la responsabilidad y salir de la medianía que frustra las posibilidades efectivas de nuestros empresarios, científicos y técnicos.

También según Reich, el capital más valioso hoy es la gente y sus habilidades. En un mundo donde la movilidad de los recursos materiales y financieros constituye la norma, es el capital humano, por definición más estable, el factor clave para encarar las transformaciones productivas. De ahí la importancia de la capacitación antes y durante el trabajo en la empresa. Rescatar y explotar los logros científicos nativos constituye, a mi juicio, el primer dato para, a partir del razonamiento ordenado —un criterio estratégico—, encarar una nueva gesta productiva. Un país que enriqueció el uranio y que innovó los combustibles de la cohetería en soledad, vigilado y contra los intereses creados de las superpotencias, no puede resignarse a convalidar y privilegiar la restauración del proyecto decimonónico de ubres voluptuosas y rubias mieses, porque semejante iniciativa estaría descolgada de la historia.

La industrialización del agro y la exportación de bienes exclusivos a partir de su marcada diferenciación según su pureza no es lo mismo, al igual que la localización de segmentos de industrias y servicios calificados cuya inserción en el mercado mundial no es un obstáculo insalvable, si la empresa se acomete con la solvencia, continuidad y responsabilidad que rindió provechosos frutos en otras latitudes.

Ese es el punto que falta. Ahora habría que examinar qué combinación básica de factores, qué concurrencia de hechos políticos, qué jerarquía de decisiones estratégicas han servido para que algunos países remontaran la destrucción y la escasez de recursos económicos y financieros, superaran conflictos internos, doblegaran la inflación y, finalmente, no sucumbieran ante la desconfianza y el celo de los ganadores que no estaban dispuestos a compartir la mesa.

En esa inteligencia existen, al menos, cuatro razones que pueden oficiar de común denominador de esas políticas, y que alcanzan a países tan diferentes como Alemania y el Japón, o Corea, Francia, Singapur, Hong Kong, Taiwán y, en menor medida, Italia y algún país escandinavo. Con alguna audacia podría afirmarse que esa concurrencia simultánea de factores bien podría superar a

las más elaboradas teorías del desarrollo que poblaron los manuales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.¹²

La elaboración de un innovador criterio estratégico; profundas reformas educativas en todos los planos; políticas de estímulo al ahorro y la inversión en maquinaria, equipo e investigación y desarrollo y penetración agresiva en el comercio internacional explican, en gran parte, ese impensado, sorprendente y desafiante desenlace.¹³

Más allá de examinar brevemente el significado de cada aspecto, lo que debe rescatarse son los resultados y el hecho de que en todos los casos responden a políticas activas que poco tienen que ver con la interpretación de Francis Fukuyama en torno del fin de la historia.¹⁴ Es casi una caricatura, pero tanto la democracia política como la hegemonía del mercado en su versión occidental no constituyen, de ninguna manera, la norma en esos modelos de rápido desarrollo y de cambios en la distribución del poder económico mundial. Así lo demuestra, entre otras cosas, la desventaja actual de los EE.UU. en cinco de siete industrias del futuro (Shintaro Ishihara) y los balances comerciales deficitarios en seis de ocho industrias básicas (Paul Kennedy). Ello sin olvidar la pérdida de posiciones en materia de bancos y de seguros, donde el predominio de Alemania y el Japón es abrumador.

Vamos por partes. El temperamento de concebir un pensamiento estratégico escrupulosamente ordenado a los fines propuestos, constituye un aspecto novedoso e innovador porque en todos los casos respetó la idiosincrasia y valores de cada pueblo, evitando cuidadosamente copias inconsultas. El Japón ya desde la revolución Meiji (1868) combinó el respeto por la tradición y los valores espirituales como testimonio de continuidad cultural con adaptados criterios de organización de tipo capitalista, a través de un método de relaciones contractuales y liberales inédito. Alemania, Francia e Italia, en la otra punta, no sólo no se han desprendido de su estirpe cultural, sino que han implantado sistemas de política económica a la medida de sus intereses estratégicos y geopolíticos. Si se examina a los países asiáticos sobresalientes, se impondría la misma conclusión. Aunque se parecen, los estilos difieren porque responden a cada instancia histórica y a la propia dinámica del modelo escogido. Flexibilidad en

12. Michael Prowse suscribe un artículo en el *Financial Times* del 26 de abril de 1993, p. 15, que sirve de síntesis respecto de cómo actuaron los países asiáticos pioneros y los que los siguieron. Todo menos ideología. Trabajo, ahorro, ingenio, dedicación, etc.

13. S. Ishihara, *The Japan...*, destaca las diferencias entre los EE.UU. y el Japón. La mala educación primaria y secundaria en los EE.UU. la denuncia toda la literatura, pero Alan Bloom, *The Closing of the American Mind* (1987), amplía las críticas con particular rigor a la etapa superior.

14. Ni bien se publicó el artículo que dio origen al libro *The End of History and the Last Man*, el publicitado autor recibió una andanada de críticas donde *ex definitive* se muestra la falacia central de su posición científica. El vertiginoso ascenso asiático es independiente del experimento democrático y mercadista al estilo que rescata Fukuyama en su tesis.

los instrumentos pero perseverancia e inmutabilidad en los objetivos comparados por la sociedad. Corea es un testimonio inocultable de ello.

La educación como prioridad nacional nunca estuvo ausente en las estrategias de los ganadores, y la gritería que desde hace más de un lustro invade la atmósfera cultural estadounidense y británica más recientemente lo confirma, porque los anglosajones saben que si se acentúa la desventaja en este campo, el siglo XXI se les escapa de las manos, junto con su poder hegemónico desde la revolución industrial.

Unas pocas referencias son ilustrativas para concluir el tópico. Por ejemplo, siguiendo la tradición nipona sobre el aprendizaje, el 92% de los niños japoneses asisten a estudios preescolares donde reciben el hábito de la convivencia; más del 90% de la población cursó la escuela secundaria. En ésta, los días de clase, como en Alemania, rondan los 220/240 anuales, frente, por ejemplo a los EE.UU., donde se cursan 180 jornadas. La deserción que se ubica en torno del 28% en la superpotencia, gira en torno del 7/8% en Alemania y el Japón (L. Thurow; P. Kennedy). Estos resultados que comparten los países asiáticos que remontaron el atraso en gran medida se encuentran en la ex-URSS y en la vieja Europa. El hecho de que la relación científicos e ingenieros por millón de habitantes registre 3.548 en el Japón y 2.687 en los EE.UU. (209 en América Latina) sirve inobjetablemente para confirmar una correlación altamente positiva entre educación y desarrollo económico, y explica la menor tendencia al delito que registran los países mejor educados. A todo ello no es ajena la especial característica de la relación entre empresa y asalariados; y entre proveedores, consumidores y clientes, y la solución de conflictos a través de arbitrajes que esquivan el escándalo y el costo de ir a la justicia. De ahí el precario negocio que constituye la abogacía.

El elevado y creciente ahorro interno y el adecuado redireccionamiento de esos recursos líquidos aportan la tercera causa explicatoria que parece común a los países de rápido progreso en las tres o cuatro últimas décadas. En vez de sacralizar el endeudamiento externo, las políticas respectivas han restaurado la antigua virtud del ahorro que conmoviera al burgués precursor del capitalismo, tan bien descrito por Werner Sombart. Ello no supone actitudes hostiles al ahorro o a la inversión extranjera. Simplemente, se los relegó a constituir sólo un complemento, precisamente, para evitar la sensación de la hipoteca externa que amenaza convertirse en una carga contraproducente, como ahora lo reconoce la mejor doctrina estadounidense (Paul Krugman, Lester Thurow, Robert Reich y una nueva corriente de políticos y técnicos).

Un breve repaso de las tareas de ahorro registradas en los últimos años también indica una estrecha correlación con los éxitos económicos y financieros y confirma su importancia relativa en el contexto explicatorio que venimos desarrollando. China, Corea, Singapur y Malasia exhiben un coeficiente ahorro/PBI que supera el 35%; Japón y Hong Kong, 33%; Alemania, Países Bajos e Italia promedian entre 23 y 26%. Sin embargo, los EE.UU. (13%) y el Reino Unido (17%) han quedado notablemente atrás. Si se observa el acervo de ahorro por habitante, la comparación es más odiosa. Japón 40.000 dólares; Suiza

23.500; Alemania 16.400 y EE.UU. 11.000 dólares, siempre al comenzar la década de los '90.¹⁵

El tema del ahorro, su adecuada canalización institucional, su nivel, aplicación y retorno, constituyen aspectos relevantes de la teoría económica mercantilista, clásica y neoclásica, habiendo poblado los modelos de desarrollo económico de posguerra, de modo que ello por sí solo expresa su importancia. Lo relevante aquí es estimular políticas de ahorro que suponen su intangibilidad y seguridad y criterios de inversión pública y privada que respondan a un programa político inteligente y compartido. En caso contrario, su función en la economía puede resultar irrelevante en el mejor de los supuestos, si no contraproducente desde el punto de vista de la demanda agregada y la estabilidad monetaria y cambiaria del sistema económico, como cuando por defectos de política los ahorros se transforman en divisas y emigran.

El desempeño del sector externo constituye la cuarta y última causa que sirve para explicar lo que nos hemos propuesto: las razones del rápido crecimiento y la jerarquización de los países que han llegado a desafiar, y en algunos campos a reemplazar, a las potencias tradicionales en el universo económico-financiero tecnológico. Existe consenso en el sentido de que agresivas estrategias exportadoras han desempeñado un papel fundamental en esas verdaderas cruzadas, hasta cierto punto emancipadoras del atraso económico y social ante el cual sucumbieron durante décadas o siglos.¹⁶

Si el tema de la ofensiva comercial como herramienta de expansión económica se circunscribe al hecho contable de acumular saldos externos, entonces no se entiende, como tampoco se ha entendido el alcance del mercantilismo como expediente de consolidación de los estados nacionales en los siglos XVI y XVII. Esa posición sin sustento histórico es bastante frecuente entre los economistas y políticos cautivados por las simplificaciones ideológicas que *ex definitione*; no requieren esfuerzo, método ni profundización.

Los países que hemos ido tomando como modelo —Japón, Corea, Hong Kong, Taiwán, Singapur, Alemania, y en menor medida Francia, Italia, Suecia, y algún otro—, más allá de impulsos iniciales vía crédito, ayuda no reembolsable o inversión extranjera, como en los casos de los acogidos al Plan Marshall o de los beneficiados con la instalación de firmas multinacionales que fueron aprovechando la disponibilidad y baratura de la mano de obra, la disponibilidad de recursos o la ubicación geográfica, etc., en todos los casos apelaron al comercio como decisión estratégica a designio y no negociable.

Se me ocurre que había algunas razones demasiado arraigadas para modi-

15. Estos guarismos los extraigo de mi *Economía Internacional Actual*, cit.

16. El índice de desarrollo humano (HDI, según Naciones Unidas) revela que, por ejemplo, el Japón supera a los EE.UU., aunque es un país menos poderoso en materia de recursos. Parece que la respuesta la dan políticas y orientaciones culturales diferentes (Cf. *Financial Times*, 19 de mayo de 1993). John K. Galbraith, en *The Culture of Contentment* (1992), es un abierto denunciante de las realidades subyacentes que hacen que los EE.UU. estén después de varios países en esa materia.

ficar esa expresa intención política. La primera, si durante la segunda posguerra fue el comercio mundial el que arrastró la tasa de crecimiento de las naciones, por qué desaprovechar la oportunidad, sobre todo si los otros prerrequisitos concurrían sin dificultad (estrategia, estado, ahorro, educación).

Segundo, si Inglaterra y los EE.UU., *mutatis mutandi*, no rehusaron afirmar su desarrollo durante los siglos XIX y XX también a partir de su diferente solvencia externa, la fórmula no podría resultar sino tentadora. ¿O acaso los ingleses no acumularon superávit comerciales entre 1860 y 1910, y los estadounidenses durante el siglo que transcurre entre los años '80 del siglo XIX y comienzo de los '80 del XX? Y ello al margen de las favorables balanzas de servicios que compensaron abiertamente cambios adversos en los signos del comercio.

Tercero, en sociedades con magro poder adquisitivo inicial, especializar la estructura productiva para penetrar en la economía internacional aseguraba una escala óptima de costos y precios altamente competitivos a partir de los mayores volúmenes y ganancias de productividad crecientes, acompañadas de novedosas formas de asociación entre capital y trabajo, erección de infraestructura al servicio del comercio exterior (de los doce puertos más importantes del mundo, siete son asiáticos), e innovadoras formas de comercialización. Disciplina laboral y contractual (menos abogados y más ingenieros, según Ishihara) y espectaculares *joint ventures* entre el estado y grandes conglomerados para dominar la tecnología explican el resto.

Cuarto, reemplazar préstamos externos por comercio no sólo está en línea con la versión simplificada del mercantilismo; constituye una interesante avenida para asegurar mínimos márgenes de independencia económica. ¿O vamos a pensar que bajo la tutela de los banqueros o de los funcionarios de los organismos internacionales aquellas estrategias podían adquirir alguna virtualidad? Finalmente, el potencial fiscal derivado del crecimiento inducido por el comercio exterior, por su parte, afirmó presupuestos y políticas públicas sanas, como condición de la estabilidad monetaria y cambiaría imperante. Luego, los excedentes de balance de pagos afirmaron las monedas domésticas y la expansión de actividades en el resto del mundo, evocando, también *mutatis mutandi*, aquella secular ofensiva de Gran Bretaña cuando vendiendo, prestando, asegurando, invirtiendo y transportando escribió la etapa dorada del capitalismo que la tuvo como centro hegemónico.

Conclusión

La conclusión más valiosa a la que me permite arribar el desarrollo anterior es que nada ha quedado librado al azar para las naciones que han sacudido la experiencia productiva en las últimas décadas. Ni planificación, ni mercado libre, llevados a sus últimas expresiones, pueden justificar los sorprendentes resultados que aquéllas lucen. Tampoco han sido las nuevas teorías que han desvelado a la doctrina las que explican los casos más destacados.

La impresión es que fueron una cuidadosa dosis de inteligencia estratégica

y una conducción política calificada y eficiente los puntales de cambios aterradores en la escena del poder económico y financiero mundial. Si el éxito de los países asiáticos no se fractura, parece que el péndulo de una cultura económica atlántica se desplaza sin tropiezos hacia el Pacífico. De ser así, puede ser prematuro hablar de la irrupción de otra civilización en términos de Toynbee, pero queda claro que las dudas de Spengler en *Años decisivos* pueden adquirir alguna virtualidad, en tanto debilitamiento global y liderazgo mutilado por parte de nuestra estirpe occidental.

Lo cierto es que, otra vez, fueron las creaciones ingeniosas las que se apoderaron del éxito. Ello no subestima al capitalismo anglosajón en las versiones cosmopolita inglesa y nacional estadounidense. Simplemente rescata el limitado poder de copias o adaptaciones de "modelos" cuando no consultan las realidades concretas de cada sociedad. La servidumbre respecto de la observancia de estilos pretéritos no guarda correspondencia entre costos y beneficios. Los primeros exceden a los segundos. Es claro que ello no supone ignorar lo que pasa en derredor. Simplemente la reflexión intenta poner las cosas en su adecuado lugar.

Esto es válido para los argentinos, en tanto adoptamos, muchas veces sin adaptación ni crítica, proposiciones de linaje socialista cuando está probada su inoperancia. En otras ocasiones, "adquirimos" tardíamente modelos tipo Thatcher-Reagan, cuando una impresionante literatura y una adecuada interpretación de las cuentas nacionales los condenan.

En definitiva siempre es un problema de personalidad. Por situar la cuestión en planos parecidos, la política económica de Chile y México está menos influenciada y expuesta que la nuestra a tensiones desestabilizantes. Nuestro vecino ha tejido interesantes lazos con los EE.UU., los países del Pacto Andino y muchos ribereños asiáticos (*Pacific Rim*). Los mexicanos, (inteligentemente), no ceden petróleo ni bancos a la ofensiva privatizadora, so pretexto de limitaciones jurídicas e históricas. Los protege el hecho de que la frontera común con los EE.UU. integra el ámbito de seguridad nacional para éstos, más allá de otras singularidades que secularmente los unen. Así las asociaciones (absorciones) pueden resultar mucho menos dolorosas.

Educar, ahorrar, invertir, exportar y buscar nuevos caminos a partir de un razonamiento omnicompreensivo, debería ser la consigna de un estado histórico nuevo, inteligente, cuyos valores y objetivos nacionales concretos y explícitos alumbrén los caminos del largo plazo.