

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 18.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 6.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Postal 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico



\$ 5,00

ECUADOR DEBATE

31

Quito-Ecuador, Abril de 1994

EDITORIAL

COYUNTURA

Ecuador: La Coyuntura de 1993 y Perspectivas para 1994 / 8-52

EQUIPO DE COYUNTURA "CAAP"

TEMA CENTRAL

Ecos y Escenarios de la Coyuntura Internacional / 54 - 68

WILMA SALGADO

América Latina en el escenario mundial de los años 90 / 69 - 77

FERNANDO BUSTAMANTE

Tendencias de la economía internacional y elementos para una estrategia de comercio exterior / 78 - 86

JÜRGEN SCHULDT

América Latina en la Economía Mundial / 87 - 100

ANIBAL QUIJANO

Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal .

Procesos recientes y alternativas emergentes / 101 - 115

GERONIMO De SIERRA

El nuevo escenario / 117 - 124

FRANCISCO J. De ROUX

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Preguntas actuales para la investigación agropecuaria y de los recursos naturales / 130 - 135

LEONARD FIELD

Situación actual y perspectivas de la economía campesina / 137 - 152

LUCIANO MARTINEZ

ANALISIS

Gobernabilidad sin gobierno: El laberinto del 93 / 154 - 163

CESAR VERDUGA

La unidad de valor constante / 165 - 168

LEONARDO SUAREZ G.

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado / 169 - 171

J. GONZALEZ PUIG

LOS PEQUEÑOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LA HORA NEOLIBERAL PROCESOS RECIENTES Y ALTERNATIVAS EMERGENTES

Gerónimo de Sierra · FLACSO - Biblioteca

La mayor parte de los análisis sobre los grandes cambios económicos y sociopolíticos que se han producido en los países latinoamericanos en la década pasada -y de los escenarios futuros que estos enfrentan- hacen abstracción de las determinaciones específicas que operan sobre los "pequeños países" de la región. O si se refieren a ello, lo hacen en forma tangencial y complementaria. Sin desconocer que las tendencias generales que han predominado en América Latina se manifiestan también en estos países, creemos pertinente jerarquizar el análisis de sus particularidades.

La mayoría de los estudios sobre los efectos económicos, sociales y políticos de la aplicación en los años ochenta de políticas de estabilización, ajuste estructural y privatizaciones, suelen ignorar la problemática específica que enfrentan los países pequeños y de menor peso económico y geopolítico. Esta tendencia contrasta con el hecho de que ellos son justamente los que tienen no solo me-

nos recursos y "grados de libertad" para enfrentar el profundo proceso de reestructuración en curso, sino que en general sufren con mayor intensidad los efectos negativos de dichas políticas. El trabajo comienza pasando revista a diversos enfoques existentes sobre los problemas específicos de los "pequeños países" -en general y en América Latina- formulando una serie de hipótesis para su análisis, en particular en períodos de

1. Profesor e investigador en el Departamento de Sociología y en CIEDUR (Uruguay). Investigador invitado CIH-UNAM (México).

intensa redefinición de su inserción internacional. Luego evalúa el desempeño macroeconómico en los años 80' de siete pequeños países de América Latina -de diversa configuración social, política y económica- mostrando como los efectos de la crisis y de las políticas aplicadas para enfrentarla tuvieron en ellos efectos más graves que en el resto de la región. Concluye mostrando la necesidad de analizar el efecto diferenciador sobre las modalidades de aplicación de las políticas de ajuste y sus efectos sobre la sociedad y el Estado, de las características estructurales propias de cada país, así como de la voluntad y capacidad de actuar de los actores públicos y privados.

Incluye bibliográficamente información estadística de carácter social y económico, así como cuadros cualitativos sobre aspectos políticos e institucionales.

La mayor parte de los análisis sobre los grandes cambios económicos y sociopolíticos que se han producido en los países latinoamericanos en la década pasada -y de los escenarios futuros que estos enfrentan- hacen abstracción de las determinaciones específicas que operan sobre los "pequeños países" de la región. O si se refieren a ello, lo hacen en forma tangencial y complementaria. Sin desconocer que las tendencias generales que han predominado en América Latina se manifiestan también en estos países, creemos pertinente jerarquizar el análisis de sus particularidades por varias razones.

En primer lugar, porque la información empírica disponible muestra que en ellos la crisis económica y sociopolítica de la llamada "década perdida" se manifestó -salvo muy contadas excepciones- en forma aún más y profunda que en el resto de los países de América Latina.

En segundo lugar, porque sin necesidad de sostener que el "tamaño" de un país (y su correlato de mayor dependencia del contexto externo) sea la variable decisiva para dar cuenta de las características que asumen en ellos los procesos de desarrollo económico y sociopolítico, parece indudable que las limitaciones de autonomía de tipo estructural que le son propias, adquieren una significación más relevante justamente en períodos históricos como el actual, en que se redefinen las matrices de inserción internacional de cada país.

En tercer lugar, porque si el proceso contemporáneo de regionalización, transnacionalización y globalización, pone en jaque creciente los espacios de autonomía de todos los estados nacionales, ese fenómeno parece operar con una radicalidad tanto sustantiva como de ritmo temporal aún mayor en los pequeños y micro países. Tanto más si estos están situados en una región que en los últimos 20 años ha perdido centralidad económica y política, como es el caso de América Latina y El Caribe (Fajnzylber 1990; Devlin y Guerguil 1991).

Y finalmente, porque a pesar de todas esas circunstancias el estudio comparado de los pequeños países (en ade-

lante PP) muestra que la naturaleza diferencial -previa a la crisis- del Estado, el sistema político y social, y la matriz de relaciones entre esas dimensiones en cada uno de ellos, ha operado efectivamente sobre las modalidades del proceso general de reestructuración económica e institucional que los envolvió a ellos como al resto del continente. Y, por lo tanto, parece científicamente redituable no ahorrarse el estudio pormenorizado de esas diferencias si se quiere acotar la vigencia de las tres tendencias generales antes referidas, y fundar empíricamente el peso y circunstancias en que operan el tipo de variables "internas" aquí mencionadas.²

Más globalmente, sostenemos que junto al interés propiamente descriptivo que presenta el análisis desagregado de las transformaciones ocurridas en estos países, el estudio de esos procesos rescatando el carácter "pequeño" de los mismos, significa construir un objeto analítico que permite rescatar una dimensión interviniente que especifica, o califica, los efectos en ellos de la crisis. Y que de obviarse, disminuiría el grado de información y por lo tanto la capacidad de explicar y comprender algunos aspectos de su devenir histórico concreto.

¿CUANTO Y QUE COSAS DETERMINA EL TAMAÑO DE LOS PAISES?

Formular la pregunta a ese nivel de generalidad por supuesto que hace difícil una respuesta precisa y sin ambigüedades, y es poco útil en definitiva para los fines de nuestro tema. Es necesario pues desagregarla y acotarla en sus distintas dimensiones.

En efecto, es muy fácil encontrar a lo largo de la historia moderna múltiples casos contradictorios -o contrapuestos- del desempeño de los PP en diversos aspectos. Por ejemplo en el plano de las tasas de crecimiento económico (Irlanda vs. Uruguay); la competitividad internacional de su producción industrial exportable (Suecia vs. Haití); el nivel de vida medio de su población (Dinamarca vs. Ecuador); el grado de equidad en la distribución del ingreso (Costa Rica vs. República Dominicana); la solidez de sus estructuras políticas y su integración nacional (Uruguay vs. Bolivia); el grado de autonomía nacional de las decisiones del Estado o los actores sociopolíticos claves (Holanda vs. El Salvador), e incluso su incidencia geopolítica y militar (Cuba vs. Paraguay).

No es por cierto casual que la extensa literatura de enfoque económico so-

2. Por ejemplo, las condiciones societales previas y las políticas públicas aplicadas por un lado en Costa Rica (Sojo 1991) y Uruguay (de Sierra 1992a y b), y en Bolivia (Laserna 1992a) y El Salvador (Cuenca 1992) por otro, muestran casos bastante extremos de los efectos diferenciales de esas variables sobre las modalidades concretas que asumieron en los PP los procesos de estabilización, ajuste estructural y reformas político-institucionales. Y, a su vez, de las diferencias de grado en el "efecto retorno" de dichos procesos sobre la estructura social, el sistema político y el papel del Estado de esos países.

bre el tema de los PP y su viabilidad - desgraciadamente a menudo demasiado economicista- esté lejos de mostrar un consenso neto sobre las ventajas e inconvenientes de la dimensión tamaño en cuanto al desarrollo de estos países. Y que tienda, en sus mejores versiones, a vincular el análisis del problema a un conjunto de variables que dejan en definitiva una gama bastante amplia de incertidumbres, y relativamente pocas conclusiones firmes sobre el tema específico. (Entre otros ver: Robinson 1960; Kuznets 1960; Demas 1965; Jalan 1982; Katzeinstein 1985; Perkins y Syrquin 1989; Vuskovic Céspedes y Escoto 1990; Buitelar y Fuentes 1991).³

Un intento, al mismo tiempo pionero y aislado, por realizar un análisis multidimensional (y multidisciplinario) de los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político, fue el sugestivo y desgraciadamente inconcluso trabajo de Carlos Real de Azúa titulado: **Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'** (Real de Azúa 1977). En él, luego de explorar los ante-

cedentes históricos del debate sobre el tamaño de las naciones y su viabilidad, analiza detalladamente como la "pequeñez" puede incidir sobre algunas condiciones económicas y políticas del desarrollo de dichas naciones en el contexto latinoamericano moderno.

En un verdadero **tour de force** analítico, Real de Azúa llega a codificar 19 variables utilizadas por distintos autores para evaluar el posible desempeño de los PP. Entre ellas 7 de carácter económico, pero las otras 12 de índole política, cultural, sicosocial, etc. Si bien concluye tentativamente que 13 de esas variables son **predominantemente** negativas, 4 **más bien** positivas y 2 claramente ambiguas, el saldo global de su esfuerzo sigue siendo una sensación de relativismo. Y de que en definitiva el resultado en cada caso depende de una combinación **ad hoc** de factores no predecibles totalmente por el "tamaño" en sí mismo.

En un extremo opuesto y partiendo de un enfoque más centrado en la perspectiva geopolítica (con acentuación de sus ejes económicos y político-milita-

3. Una versión resumida de las principales características y limitaciones de estos países mencionadas por dichos enfoques, la presentan Buitelar y Fuentes en estos términos: "En la extensa bibliografía sobre el desarrollo de las naciones pequeñas suele emplearse el ingreso, la superficie geográfica y la población como principales criterios para definirlos. Las limitaciones que impone el tamaño al desarrollo se asocian comúnmente con la estrechez del mercado interno y la limitación de recursos, que presentan patrones comunes en cuanto a coeficientes más elevados de comercio y menor diversificación de la oferta. Los datos econométricos apuntan a la población como factor de particular importancia entre los que determinan la estructura del comercio y las modalidades de la diversificación. Para los países en desarrollo, el tamaño se ha considerado además, como una limitación importante de su margen de maniobra, es decir, de su capacidad de elegir entre distintas opciones de política, lo que a su vez tiende a reforzar las restricciones que imponen otras variables, como las divisiones étnicas, la ubicación geográfica, la escasa disponibilidad de recursos naturales, las elevadas expectativas de consumo y la exigua base tecnológica" (pag.83).

res), hay otra corriente de pensamiento expresada en forma clara y recurrente por Helio Jaguaribe (1964, 1970 y 1987), que a diferencia de las anteriores afirma en forma contundente y sin atenuantes: *"Las pequeñas naciones subdesarrolladas, mientras persista el actual sistema de Estado nacionales, no pueden desarrollarse ni como comunidades nacionales independientes - por faltarles los soportes reales necesarios (población, territorio y recursos naturales)- ni renunciando a la propia nacionalidad, por sufrir en ese caso la discriminación nacional de las otras"* (1964, pag. 56).

En esta categoría de inviabilidad nacional incluye netamente Jaguaribe (1970) a todos los países de Centroamérica y del Caribe ⁴, y con matices (muy precaria viabilidad) a Paraguay, Ecuador, Bolivia y tendencialmente al Uruguay ⁵. Es decir a la totalidad del universo de países sobre los cuales se centra nuestro análisis.

Por otro lado, hay un conjunto de trabajos centrados en la perspectiva específica de las relaciones internacionales (entre otros ver: Rosenau 1966; Galtung 1971; Lewis 1976; Singer 1976; Rosenberg 1987; East 1987) que discu-

ten los grados de autonomía y dependencia de los PP, incluyendo a veces los latinoamericanos. En varios de estos trabajos si bien se reconoce que los pequeños estados son sin duda más afectados que los grandes por factores externos y sistemáticos, se orientan crecientemente a valorizar los márgenes de autonomía potenciales de aquellos en un sistema internacional que se ve definido cada vez más por agrupamientos regionales, y por la intervención creciente de actores no estatales de los países hegemónicos (en muchos casos opositores a sus gobiernos) en las relaciones entre estos y los PP.

Se jerarquiza además la superación analítica de la estricta dicotomía subordinación- autonomía de los países, orientando los análisis a un continuo conceptualizado como **márgenes de acción** (Morales, A.B . 1989), definidos estos como: *"La capacidad, disminuida y residual (subrayado G. de S.), de un pequeño país periférico para aprovechar las oportunidades que proporciona el sistema internacional-regional para alcanzar metas deseadas, como podrían ser el diseño de políticas orientadas a promover la gestión de su propio desa-*

4. "Su base insuficiente de recursos naturales y humanos, el grado de dependencia de sus elites dominantes de Estados Unidos y su situación geopolítica colocan actualmente a tales países... en situación de no viabilidad nacional" (1970, pag. 72).

5. "Otros países, como Paraguay, no sólo se encuentran con severas limitaciones de recursos sino también subyugados por un régimen colonial-petroriano que no parece ser susceptible de corrección desde dentro... Países como Ecuador y Bolivia también ostentan una muy precaria viabilidad. En distintas condiciones, Uruguay está visiblemente acercando(se) a su límite de resistencia para mantener el desarrollo nacional de su sociedad..."(1970, pag.72).

rrollo y el aprovechamiento de los recursos para ampliar sus márgenes de autonomía” (pag. 29).⁶

Lo que nos importa rescatar de esta lógica de razonamiento es que tiende a valorizar -partiendo de los atributos estáticos del país tales como el tamaño y el tipo de organización social existente en un momento dado- el papel explicativo que juegan la capacidad y predisposición para actuar, de los decididos internos claves (East 1987), frente a las determinaciones pero también frente a los resquicios que deja la relación de fuerzas con los países hegemónicos y sus contradicciones. Lo importante de esta vía de análisis es que introduce la necesidad de evaluar las decisiones de política de los países dependientes (en nuestro caso los PP de América Latina), y no considerar que todo lo ocurrido en ellos es aquello que “necesariamente debía suceder”.

En otras palabras, reconocer y analizar los niveles de subordinación y los márgenes de autonomía; pero no sólo en su dimensión estática o estructural, sino en tanto esos niveles y esos márgenes son influidos por las actitudes y las conductas y de los actores sociopolíticos de los PP (Aguilar 1992).

Si desechamos -por poco útiles para el análisis concreto- las posiciones analíticas de tipo “globalmente catastrofistas” como son las sustentadas por Jaguaribe respecto a los PP de América Latina⁷, una primera conclusión que puede sacarse de la problemática analizada es que tanto en términos económicos como políticos, una parte considerable del desempeño de los PP depende de sus propias políticas, así como de su “capacidad negociadora” y de su “habilidad para maniobrar” en el contexto externo, siempre más aleatorio y cambiante para ellos que para los países gran-

6. “Dicha capacidad es disminuida en el tanto que los países no disponen de todas las oportunidades, ni de los medios para actuar libremente, mientras no sean modificadas las desventajas que provienen de su ubicación geopolítica y su pequeñez internacional. Es residual también en la medida en que las acciones no dependen exclusivamente de decisiones internas, sino del aprovechamiento de los espacios y oportunidades que las acciones de una potencia central (o regional; G. de S.) dejan abiertos... limitados por los niveles de dependencia estructural y de subordinación política (de los gobiernos; G. de S.) de cada país” (Ibíd., pag. 29).

7. Como sostienen Wonssewer y Young (1981, pag. 12) respecto al debate sobre la viabilidad de las naciones pequeñas: “Enfrentados a hechos históricos complejos e irreversibles, con una existencia de más de siglo y medio, la discusión teórica con argumentos racionales sobre la viabilidad o inviabilidad de una nación que por el simple hecho de subsistir constituye ya una realidad, parece ociosa. Aún cuando se llegase a la conclusión de que se requieren condicionantes sociales, económicas y políticas para hacer factible la existencia de un país con determinado grado de autonomía, esa conclusión no serviría para decretar una especie de suicidio colectivo que llevase a la disolución o limitación de la independencia nacional”... y es en definitiva posible para ellos -cumplidos ciertos requisitos de políticas- “encontrar una inserción internacional que posibilite un grado de autonomía compatible con su independencia política”.

des. (Real de Azúa 1977; Devlin y Guerquil 1991; Rosenberg 1987). Esa cuota de iniciativa "interna"⁸ es la que parecería dar cuenta de una parte de las diferencias en las políticas concretas con que enfrentaron la crisis de los ochenta los diversos "pequeños países" de América Latina. E incluso más globalmente, de una parte de las grandes diferencias de crecimiento económico, competitividad exportadora, equidad e integración social, que presentaban entre sí antes de la crisis los PP de América Latina por un lado, y la mayoría de los PP del mundo desarrollado por otro.⁹

"Sin esas consideraciones sería muy difícil dar adecuada cuenta -por ejemplo- de ciertos aspectos de las contradicciones y vaivenes de la política norteamericana en los años 80 hacia los distintos países de Centroamérica y El Caribe, así como de los márgenes de acción diferenciales que estos tuvieron entre sí a cada cual durante distintos momentos de la década" (Charpentier y Lizano 1987; Galván 1990; Aguilera, Morales y Sojo 1991).

Sin embargo este modelo metodológico, sin duda fecundo e imprescindible, es insuficiente y debe ser complementado ya que tiende a minimizar algunos fenómenos que justamente los enfoques del tipo Jaguaribe tratan de rescatar. Si bien sus conclusiones sobre la inviabilidad radical de todos los PP de América Latina nos parecen muy mecanicistas¹⁰, los análisis sobre lo que él denomina "Sistema Imperial Americano" (y que muchos otros autores han abordado con diversos enfoques teóricos) ponen adecuadamente de relieve la extrema determinación que sufren los PP de América Latina por parte de las políticas hegemónicas de los Estados Unidos para la región (Coraggio y Deere, Comps. 1986). Políticas que han asumido periódicamente la forma de intervención militar más o menos directa, en especial en Centroamérica y El Caribe (Burbach y Flynn, Comps. 1985), pero que en forma continua se expresan claramente en el plano político y económico.¹¹

8. El concepto de iniciativa interna debe a su vez ser desagregado en sus variados componentes. En efecto, el análisis de las políticas públicas y privadas efectivamente aplicadas en cada país es la resultante de la interacción entre las determinaciones estructurales y la relación de fuerzas sociopolíticas en presencia en cada período analizado.

9. Un análisis documentado y esclarecedor de algunos de los factores explicativos del "éxito" de los países escandinavos, puede verse en el Capítulo V, de Fajnzylber, 1990. Sobre los casos de Austria, Holanda e Irlanda, ver: Scneider 1992; De Klerk 1992; McNutt 1992. Una discusión de estos y otros trabajos sobre el tema puede verse en las ponencias y debates del seminario "Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina", organizado por CEPAL en Montevideo del 1 al 4 de diciembre de 1992.

10. Aunque hay que reconocer que -inspirándose en la CEE- él mismo entreabre la puerta de la difícil pero eventual integración subregional como posible solución; 1964, pags. 57 y 99; 1987, pags. 98 y 100.

11. "La asimetría estructural del sistema intra-imperial, fundada en una absoluta superioridad económico-tecnológica y político-militar de los Estados Unidos, como país, y de sus elites dirigentes como titulares de múltiples roles internacionales, garantiza de diversas maneras de predominio de los intereses americanos, públicos y privados, en sus relacionamientos internacionales". (Jaguaribe 1987, pag. 97. Traducción G. des.S.)

Si bien estas políticas tienen efectos sobre todos los países de la región, parece innegable que ellas cobran un papel más decisivo en el caso de los PP. Más aún en el período histórico que nos ocupa, caracterizado por el impacto en la política de los Estados Unidos de su pérdida relativa de peso económico respecto a la CEE y Japón, y -hasta el imprevisto colapso de la URSS- también en el ámbito de su hegemonía militar.¹²

A estas determinaciones que podríamos denominar de "alta densidad", deben agregarse las influencias específicas que ejercen sobre los PP ciertas naciones con influencia regional, como es el caso de México y Venezuela para el área de Centroamérica y El Caribe; y de Brasil y Argentina para los casos de Bolivia, Paraguay, Uruguay.

Finalmente, cabe señalar que en un período histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas transnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades decisionales de los Estados,

son justamente los PP quienes más se ven expuestos a la influencia de dicho fenómeno¹³. Y por esa vía ven dificultado al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de reinserción al mercado mundial y reequilibramiento macroeconómico, con las exigencias de integración socioeconómicas nacional y de gobernabilidad tanto sistemática como progresiva de sus respectivas sociedades. Resumiendo, podemos sostener las siguientes hipótesis:

1.- Si bien el "tamaño" de un país está lejos de dar cuenta por sí solo de su desempeño económico y su evolución sociopolítica, a "todas condiciones iguales" él especifica sus márgenes de acción, haciendo tendencialmente más dificultoso su proceso de desarrollo así como la solidez e independencia del Estado-nación. Por ser esta una ley tendencial, ella no se ve anulada necesariamente por la existencia de excepciones, las que por otra parte no pocas veces se deben al cambio de las "condiciones iguales" implicadas en la proposición anterior.¹⁴

12. La fuerte e indisimulable capacidad de los Estados Unidos (el gobierno y las empresas) para influir por distintas vías en las políticas económicas y los modelos político-institucionales de los PP de la región, asumió históricamente y aún hoy, modalidades diferentes según se trate de países situados en su área de influencia inmediata o de los PP de América del Sur. El impacto de dicha influencia se ve además sensiblemente especificado por factores sociopolíticos internos de cada PP, tales como solidez del estado nacional y del sistema político, grado de desarrollo e integración social, capacidad y autonomía de las elites dirigentes, etc.

13. Un caso extremo de esta especial vulnerabilidad del Estado y la economía de los PP a la transnacionalización, se manifiesta en el caso "patológico" pero cada día más presente del narcotráfico. Fenómeno éste que, al decir de Alain Touraine (1990), representaría "la única empresa realmente transnacional que hay en América Latina, y que expresa la lógica extrema del liberalismo".

14. Es el caso en particular de los PP de Europa Occidental los que se han beneficiado desde hace muchas décadas de las ventajas derivadas del hecho de pertenecer al área central de la expansión capitalista -e interactuar básicamente en su seno- situación opuesta a la de los PP "periféricos" de América Latina y más en general del llamado Tercer Mundo (Real de Azúa 1977; Coraggio y Deere 1986; Vúscovic Céspedes y Escoto 1990).

2.- Estas limitaciones propias de los PP parecen asumir un mayor grado de pertinencia y **vigilancia operativa** en periodos (como es el caso actualmente) en que se procesan grandes redefiniciones en la estructura internacional y las correspondientes redes de interdependencia (y dependencia) geopolítica y económica entre países y bloques.

3.- A su vez, dicho efecto limitante sobre los PP **se extrema** cuando estas redefiniciones se dan en un contexto de desarrollo en que las fuerzas productivas y los mercados se globalizan, y cuando ha aumentando radicalmente el nivel de acceso estable y duradero de nuevos países y/o empresas a las condiciones de competitividad internacional -genuina o protegida.

4.- Esta dificultad tendencial de todos los PP se ve **agravada** en este período histórico para los PP que se ubican en América Latina dadas su previa condición dependiente -periférica, su bajo nivel comparativo de desarrollo, la "cerámica" geopolítica con E.E.U.U de la mayoría de ellos, y la creciente pérdida de centralidad de toda la región en la economía mundial.

5.- En el marco de esas **determinaciones tendenciales** -generales y de etapa histórica- operan las diferencias nacionales entre los PP. Tanto de tipo histórico y estructural (económicas, relación previa del Estado con la sociedad y el sistema político, nivel de integración social, etc.), como aquellas ligadas a los "proyectos" nacionales y sociopolíticos de las diversas élites y el gobierno, su "voluntad y capacidad de actuar" y el

entramado de movimientos sociales y políticos existente en el período a estudio.

LOS PEQUEÑOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE (Algunos casos seleccionados)

Hay bastante consenso en que la dimensión tamaño o escala de un país solo puede ser definida en base a un continuo, con estratos o escalones acotados en forma relativamente convencional; y siempre en forma comparativa. Se acepta en general que los criterios de clasificación (cambiantes históricamente) deben considerar distintas dimensiones, entre las cuales la superficie es sólo una de ellas y que debe necesariamente combinarse con el tamaño de la población y su nivel de vida, la magnitud de los recursos naturales movilizados, el desarrollo relativo de sus fuerzas productivas en un contexto dado, etc. Por otra parte la "pequeñez" como elemento analítico cobra sentido si se acepta su determinación por un sistema mundial o regional y más en general por la historia de la división internacional del trabajo (Vuskovic Céspedes y Escoto 1990). Y en cierta medida también por la historia de las relaciones geopolíticas y militares y su cambiante lógica de estructuración (Real de Azúa 1977).

En todo caso, con respecto al área latinoamericana hay en la literatura una muy fuerte convergencia en considerar como "pequeños países" a todos los que integran Centroamérica y el Caribe, así como al Ecuador, Bolivia, Paraguay y

Uruguay en América del Sur ¹⁵. El inconveniente de esta clasificación es que engloba naciones que dentro de su pequeñez común igual son exageradamente desiguales entre sí, como es el caso por ejemplo de la infinidad de "micro países" caribeños. En este trabajo, si bien algunos de los análisis y conclusiones que nos ocupan podrían ser extensibles a estos últimos, sólo nos ocuparemos en detalle de siete casos seleccionados entre los PP del área: Costa Rica y el Salvador en Centroamérica; Haití y República Dominicana en el Caribe; y Bolivia, Ecuador y Uruguay en Sudamérica.

En todos ellos se han aplicado en la década pasada -en grados diversos de intensidad- políticas de reforma del rol del Estado, estabilización y ajuste estructural, apertura del mercado interno y redefinición de los lazos económicos internacionales, en general bajo la égida de orientaciones neoliberales. Además, todos ellos han estado integrados, en forma dependiente y sin interrupción, en las estructuras del mercado "capitalista occidental". ¹⁶

Todos ellos tienen un territorio, población y PBI de volúmenes "reducidos" y un peso o significación geopolítica relativamente menor, tanto en el con-

texto latinoamericano como mundial. Al mismo tiempo tienen entre sí significativas diferencias -históricas y contemporáneas- en aspectos claves de su estructura social y económica, el sistema político y de partidos, el rol y densidad histórica del Estado, el papel de las Fuerzas Armadas, sus relaciones con los Estados Unidos, etc.

Dos de ellos (Uruguay y Costa Rica) presentan al mismo tiempo un elevado grado de desarrollo social, una fuerte presencia socioeconómica del Estado en las últimas décadas, y una tradición de democracia política efectiva. Otros tres (Haití, República Dominicana y El Salvador) tienen una muy alta densidad de población, bajos niveles de desarrollo social y una gran inestabilidad política, aunada con la presencia consuetudinaria de formas extremas de autoritarismo y represión. Los otros dos países seleccionados -Ecuador y Bolivia- tienen una fuerte proporción de población indígena, bajos índices de desarrollo social, y débiles procesos de integración social y del sistema político y partidario.

Resumiendo, se trató de incluir casos que -más allá de su carácter de PP- tienen diferentes grados de urbanización, industrialización, presión demográfica,

15. Algunos estudios tienden a dejar fuera de esta categoría al Uruguay por razones no siempre claramente explicitadas, pero que en definitiva tienen que ver con su mayor nivel histórico de ingreso per cápita y calidad de vida. No nos parece un criterio adecuado y por eso lo incluimos en nuestro análisis. Una discusión bastante minuciosa de este "dilema clasificatorio" puede verse en Real de Azúa (1977, Págs. 158 a 160).

16. Los casos de Cuba y Nicaragua (hasta 1990), dado el carácter revolucionario de sus regímenes políticos y su voluntad de recorrer la transición al socialismo, escapan en gran medida a los objetivos de este trabajo. Además, las distintas formas de bloqueo económico y/o de injerencia militar de los EEUU hacia ellos modifican radicalmente las condiciones mínimas de comparabilidad de los procesos que nos interesan analizar.

desarrollo social, político y de partidos, cultura política, presencia del "militarismo" y otras formas de violencia política, etc. Esto con el objetivo metodológico de controlar la incidencia de esas variables sobre el "tamaño", en tanto dimensión que especifica los impactos de la crisis y las políticas de ajuste, sobre la economía, la sociedad y el sistema político de los PP de América Latina.

Todos los PP de América Latina son clasificados comparativamente por el Banco Mundial en el rango de ingresos bajo y mediano bajo, salvo Uruguay a quien sitúa en el tramo mediano alto. Más allá del nivel de ingreso per cápita, casi todos ocupan un rango similar en las escalas de otros indicadores sociales y económicos (grados de modernización; tipo de industrialización; productividad media; etc). Es decir que se tratan de PP que enfrentaron la crisis y el reajuste internacional partiendo ya de una situación de mayor atraso y dependencia relativas. En términos de distribución interna del ingreso, según la escala dicotómica de "equidad" construida por Fajnzylber (1990, Págs. 12 y 13), todos ellos (salvo Uruguay, y al límite Costa Rica) ocupaban en el período 1970-1984 la categoría de baja equidad.¹⁷

En cuanto a los siete pequeños países latinoamericanos seleccionados (en adelante 7PP), seis de ellos tienen durante los años 80:

- un PIB per cápita netamente inferior al promedio de América Latina (C.1.3.1. y 1.3.2);
 - una tasa menor de población urbana (C.1.1.3.);
 - mayor porcentaje de menores de 15 años (C.1.1.4.);
 - menor porcentaje de PEA ocupada en la industria (C.1.2.1.);
 - menor porcentaje de industria manufacturera sobre el PIB total (C.2.1.2.);
 - menor porcentaje sobre el PIB de recursos destinados a Investigación y Desarrollo. (UNESCO, Anuario 1990).
- A su vez cinco de ellos tienen respecto al promedio latinoamericano:
- mayor porcentaje de PEA agrícola (C.1.2.3.);
 - mayor tasa de analfabetismo y menor de escolarización de segundo nivel (C.1.4.);
 - mayor mortalidad infantil y menor esperanza de vida al nacer (C.1.5.).

Las excepciones en ambos subconjuntos son Uruguay para el primer grupo de indicadores y éste más Costa Rica para el segundo.

Es decir que la casi totalidad de los 7PP (en igual situación se encuentran los otros PP aquí no considerados, salvo Cuba) se ubican en un rango inferior al promedio latinoamericano en una serie de indicadores socio-económicos, en general considerados sensibles cuando se evalúan las chances de buen desempeño

17. Dicha escala fue construida por el cociente entre el 40% de habitantes de más bajos ingresos y el 10% de más altos ingresos. El nivel bajo de equidad es definido como menor a 0.40 y el alto como igual o mayor a ese cociente. Si el límite de equidad se desplazara levemente hacia abajo Costa Rica ascendería de categoría.

en diversas estrategias de superación estable del estancamiento y de la crisis. Como luego veremos, el desempeño económico de estos países en los años 80 es, en varias dimensiones relevantes, también inferior al promedio de América Latina (en adelante AL).

En los años 80 cinco de los 7PP presentaban un panorama político y/o institucional bastante desintegrado e inestable, lo que representaba una traba adicional a su tamaño y su bajo nivel de desarrollo para enfrentar exitosamente los desafíos del ajuste y la reconversión productiva a los que se veían presionados por la nueva situación de la economía internacional y el agotamiento de sus propios "equilibrios" tradicionales.

El conjunto de circunstancias mencionadas hace que las hipótesis 1 a 4 antes formuladas operen fuertemente -e incluso extremadas- para los PP de AL en la fase larga de los años 80.

EL DESEMPEÑO ECONOMICO DE LOS 7PP EN LOS AÑOS OCHENTA

Sin necesidad de entrar aquí al análisis de las diferenciaciones generadas en los procesos de ajuste y reconversión por las particularidades no sólo económicas sino sociopolíticas de cada país¹⁸, veremos como la situación global an-

tes descripta para los 7PP considerados (aunque esto vale en general para casi todos los PP de AL)¹⁹ configura una situación tal que -más allá de las diferentes políticas aplicadas en cada uno de ellos- su desempeño fue tendencial y mayoritariamente inferior al promedio de AL, por cierto en sí mismo ya muy deficiente.

Dado nuestro objetivo de presentar una visión global y resumida de las tendencias en el decenio, salvo excepción sólo analizaremos las **Tasas Medias Anuales de Crecimiento** (en adelante TMAC) de diversas variables, comparando cuando ello es posible su desempeño en los años 80 con el de la década anterior.

- LA TMAC del PIB por habitante en los 7PP pasó de ser netamente positiva en los años 70 (casi nula en El Salvador) a tasas negativas en todos ellos durante los años 80 (moderadas en Uruguay y Costa Rica). Además, este descenso en las TMAC fue en cuatro de ellos igual o más abrupto que para el promedio de AL.²⁰ En valores absolutos (dólares de 1899) el PIB se estancó o decreció entre 1982 y 1990, salvo para Uruguay y Costa Rica donde creció al 1% anual.

- El Consumo Privado por habitante (C.3.3.3.) que tenía en los años 70

18. Ver al respecto nuestro trabajo: *Sociedad, Política y Estado en los Pequeños Países de América Latina, ante las políticas de ajuste y reconversión económica*. CIIH (Mimeo), México, 1993.

19. Hasta el año 1987 puede verse una recopilación sistemática de datos sobre la situación para todos los pequeños y micro países (salvo Uruguay) en el minucioso trabajo ya citado de Vuskovic Céspedes y Escoto, en particular en los cuadros reunidos de las páginas 15, 18, 19, 24, 25, y 92.

20. La comparación entre las TMAC de los 7PP con el promedio de AL (en lugar de hacerlo con el "resto" de AL, lo que sería lo más adecuado) se justifica en este caso dado el reducido peso de los mismos en el total.

una TMAC positiva -y en varios países superior a AL- en los años 80 la misma pasó no solo a ser negativa para los 7PP, sino que en cinco casos ella es inferior al promedio de la región, y descendiendo en mayor medida que esta respecto a los años 70.

- La TMAC de la **Producción de Alimentos** (C.3.3.4.), salvo para Bolivia y Ecuador (donde ello se contrarresta por tener estos la segunda más alta tasa de crecimiento poblacional del grupo), fue para los otros cinco países menor a la TMAC promedio de AL en los años 80.

- La **Industria Manufacturera** (C.2.1.1.) tuvo en cinco de los 7PP una TMAC inferior a AL; en República Dominicana fue prácticamente igual y solo Costa Rica superó netamente el promedio en los años 80, aunque igual descendió casi tres veces y media su valor de los años 70. A su vez cuatro de los 7PP tenían en esa década una TMAC superior a la de AL.

- El **porcentaje sobre el PIB total** de la Industria Manufacturera (C.2.1.2.) fue inferior en los años 80 al promedio de AL en todos los países menos Uruguay. Además todos se “desindustrializaron” respecto a los años 70 (en % sobre el PIB), salvo Costa Rica y El Salvador que se estancaron.

- En cuanto al **PIB Manufacturero por habitante** (C.2.1.3.) descendió en todos los 7PP, siendo en cuatro de ellos mayor ese descenso que el promedio de

AL. En Costa Rica, El Salvador y Uruguay, el descenso de los años 80 fue menor que el de AL gracias a la mejoría de su tasa en la segunda mitad de la década, hecho muy favorecido en los dos últimos por tener la más baja tasa de crecimiento poblacional del grupo y de AL.

- La TMAC de las **Exportaciones de Bienes y Servicios** (C.2.5.1.) de los 7PP en los años 80 es en todos los casos -salvo Costa Rica- inferior al promedio de AL (que aumentó), a diferencia de la década anterior en la cual la situación era exactamente la inversa: todos tenían tasas superiores al promedio salvo Bolivia. Además, mientras AL aumentó levemente su TMAC entre uno y otro decenio, seis de los 7PP disminuyeron las suyas, de los cuales cinco en forma radical.

- Respecto a las **Exportaciones de Manufacturas** (C.2.5.2.) la TMAC en el conjunto del período 1970-1990 fue para todos los 7PP, sin excepciones, inferior a la tasa latinoamericana. Sólo Uruguay se acerca al promedio regional en este indicador. La situación se repite si se desglosa para Manufacturas Básicas, Productos Químicos y Manufacturas Diversas (BID 1992, Pág. 282).²¹

- El **% de Exportaciones Manufactureras sobre el PIB** para los años 1970-75 eran superior al promedio de AL en cinco de los 7PP, mientras que en 1985-90 sólo tres siguen superándolo. Pero incluso en ellos el crecimiento

21. La única excepción en los dos últimos rubros es Uruguay que supera en más del 60% la TMAC de AL.

porcentual entre períodos fue netamente inferior al del promedio regional, salvo Uruguay.

- En cuanto al % de Exportaciones Manufactureras sobre el Total Exportado, (C.2.5.4.) encontramos que entre 1970-75 cinco de los 7PP tenían porcentajes superiores o iguales (República Dominicana) al de AL, mientras que para el período 1985-90 la situación se invierte: cinco países tienen valores inferiores al promedio. A su vez entre ambos períodos ese % en AL creció algo más de dos veces, siendo ese score inferior para todos los 7PP.

Pensamos que el conjunto de información aquí presentada en forma resumida, configura una evidencia empírica suficientemente consistente para afirmar que los Pequeños Países de AL fueron afectados económicamente más que el resto promedio de la región durante la crisis de los años ochenta.

Es significativo en ese desempeño desigual respecto al resto de AL, su menor dinamismo relativo en rubros hoy considerados decisivos para una inserción dinámica y competitiva en la economía internacional, y por lo tanto para lograr un crecimiento económico sostenible a mediano y largo plazo. En particular en el plano del desarrollo industrial, el autoabastecimiento alimenticio y las exportaciones tanto globales como especialmente de manufacturas.

Ese resultado desfavorable se dio a pesar de las condiciones especiales de apoyo crediticio -o financiero según los casos- que tuvieron en los años 80 por lo menos los países de Centroamérica²², el Caribe y Bolivia (Reubén Soto 1990; Timossi 1989; Morales J.A. 1989), y de los sistemáticos esfuerzos que hicieron en varios planos para adecuarse a las nuevas circunstancias de la economía internacional.

En primer lugar dentro de un panorama de TMAC de Inversión Interna Bruta negativas²³ (como en toda AL), manteniendo porcentajes de inversión en Maquinaria y Equipo superiores o equivalentes a los de la región (C.2.4.2 y 3).

En segundo lugar habiendo impulsado en casi todos los casos agresivas y costosas políticas orientadas a aumentar sus exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales, agrícolas o industriales (Buitelar y Fuentes 1991). Y contando en el caso de los países de la cuenca caribeña con las ventajas comerciales de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

En tercer lugar habiendo aplicado casi todos ellos -aunque con distintos grados de profundidad y globalidad- políticas de estabilización, ajuste estructural, apertura de los mercados comerciales y financieros, etc. (CEPAL 1986).

A pesar de que nuestro estudio se concentró en siete casos seleccionados, el proceso global parecería pues funcio-

22. Con la limitante indudable en el caso de El Salvador de los enormes gastos y destrucción generados por la situación de guerra civil.

23. Salvo Costa Rica que aumentó su tasa de 1% anual.

nar según un esquema de círculo vicioso, según el cual las terminaciones tendencialmente negativas del efecto tamaño en una fase de profunda reestructuración internacional como la actual, se ven reforzadas por las mayores debilidades y retrasos estructurales (previos a la crisis) específicos de la mayoría absoluta de los PP de AL.

Esta hipótesis se ve reforzada por el desempeño relativamente menos desfavorable de Uruguay y Costa Rica, justamente los dos países pequeños que abordaron la crisis con un mejor punto de partida socioeconómico. A ello debe agregarse que también desde un punto de vista del sistema político e institucional (incluyendo el papel del Estado) esos dos países presentan mejores condiciones globales de estabilidad y gobernabilidad que los otros analizados.

Un análisis específico de esta dimensión del problema pasa por el estudio detallado (que realizamos en otro trabajo: de Sierra 1993) de las diferencias de desempeño macroeconómico en los años 80 entre cada uno de los 7PP seleccionados, y especialmente de sus políticas ante la crisis, y los efectos diferenciales de estas sobre la estructura social, polí-

tica e institucional. Allí intentamos poner a prueba la hipótesis inicial N°5, que como se recordará jerarquiza -dentro de los límites creados por las determinaciones generales ya analizadas- el papel de las particularidades estructurales nacionales, así como de los diversos actores claves (públicos y privados) y su voluntad y capacidad de actuar. Encarando así de manera concreta para el caso de los PP latinoamericanos el estudio de sus márgenes de acción y sus efectos específicos sobre las distintas modalidades en encarar la crisis y de ellas sobre la sociedad y el Estado.

Si bien el foco de nuestro interés son los efectos de las políticas de orientación neoliberal sobre cada sociedad y sistema político-institucional, el método de análisis (y las hipótesis básicas) supone a su vez analizar como las características de la matriz societal de cada sociedad influye sobre esas políticas. Y además, tratar de desglosar los efectos específicos de dichas políticas, de aquellos que parecen tener sus raíces en causas socioeconómicas y políticas nacionales que preceden a las políticas de estabilización, ajuste estructural y privatización (Laserna 1992b).



Cesa

PUBLICACIONES DEL PROGRAMA FORESTAL

“Reforestación de los andes ecuatorianos con especies nativas” / J. Brandbydge; L. B. Holm Nielsen. — 2 ed.. — Quito: CESA, 1992. 118 p.: fotos., cuadros - Idioma: Español. - CONTIENE: El problema de la deformación en la serranía andina. Formaciones andinas forestales superiores. Localización geográfica del proyecto. Muestras y descripciones botánicas. Resultados de las pruebas de reproducción. Estudio del consumo de energía en el sector rural.

“Experiencias sobre reforestación en la sierra ecuatoriana con especies nativas”. — 2 ed. — Quito: CESA, 1992. 39 p.: Fotos., cuadros - Idioma: Español. - CONTIENE: El rol del árbol en el medio campesino.- El programa de reforestación y conservación de recursos naturales en la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, CESA.- Apuntes sobre la producción sexual y asexual de plantas de especies forestales nativas, con recomendaciones sobre las características de la planta para plantar en condiciones extremas.- Apuntes sobre la realización de plantaciones en las parcelas ubicadas en las zonas altas de la sierra ecuatoriana.

“Especies forestales nativas en los andes ecuatorianos: Resultados preliminares de algunas experiencias”. — 2 ed. — Quito: CESA, 1989. 50 p.: cuadros - Idioma: Español. - CONTIENE: Resultados de trabajos iniciales de investigación con especies forestales nativas: arbóreas y arbustivas, que fueron realizados en 6 áreas pertenecientes a 5 provincias de la sierra ecuatoriana. El objetivo de la investigación es la reforestación con especies de doble propósito: protectivo y productivo.

“Usos tradicionales de las especies forestales nativas en el Ecuador”. — Tomo I (Informe de Investigación). — Quito: CESA, 1991. 119 p.: fotos., cuadros - Idioma: Español. CONTIENE: Resultados de investigación sobre conocimientos de los usos y aplicaciones de 87 especies vegetales arbóreas, arbustivas y herbáceas, por parte de los campesinos de 20 comunidades pertenecientes a 9 áreas ubicadas en 6 provincias del Ecuador.- El objetivo final de la investigación es el de aplicar acciones acordes a los requerimientos campesinos en el campo agrícola y forestal.

“Usos tradicionales de las especies forestales nativas en el Ecuador”. — Tomo II (Catálogo de especies). — Quito: CESA, 1992. 183 p.: fotos., cuadros - Idioma: Español. - CONTIENE: Información de los resultados de investigación sobre los usos que dan los campesinos a 218 especies vegetales nativas de 20 comunidades pertenecientes a 9 áreas ubicadas en 6 provincias del Ecuador. — El conocimiento de los usos tradicionales de las especies vegetales tiene como finalidad elaborar propuestas de reforestación para propósitos múltiples y acordes a la realidad campesina.