

## **LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES DE UN PEQUEÑO PAIS EN EL MARCO DE LA INTEGRACION REGIONAL**

Gerónimo de Sierra

Los puntos de vista expresados en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor

El conjunto de desafíos que enfrenta el país en la nueva etapa de su desarrollo y consolidación democrática se ven especificados no sólo por las variables socioeconómicas y políticas internas, sino también en gran medida por las nuevas condicionantes de la transformación científico-técnica, la globalización de la economía -y en buena medida de los modelos culturales- y mas específicamente por la creación del MERCOSUR.

En ese marco vale recordar que el Uruguay enfrenta esos nuevos escenarios manteniendo obviamente la característica de país pequeño que lo signa desde su cración como Estado independiente. Es con ese sino "a cuestras" que el país atravesó por fases expansivas, regresivas y de estancamiento

según los momentos. Es decir que su "tamaño" no es ni será un determinante total de su posible derrotero económico, social y político. Sin embargo es importante reflexionar sobre como su tamaño condiciona parcialmente en distintas circunstancias el maejo de las limitaciones y oportunidades a las que se enfrenta. El manejo lúcido de esta dimensión -poco a menudo estudiada sistemáticamente- parece pues una necesidad, no sólo académica sino también para los decididores de políticas.

Trataremos en lo que sigue de aportar resumidamente insumos para el tratamiento sistemático del tema, situándolo primero en su marco teórico y en segundo lugar latinoamericano.

### **I. La importancia de la variable "tamaño1[1]**

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 mas aguda y profunda que en el resto de los países de América Latina.(de Sierra 1993a y b; CEPAL 1991a y b; BID 1992; Vuskovic Céspedes y Escoto 1990; Lindenberg 1987;).

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

---

1[1]Para redactar este apartado I hemos tomado como base lo desarrollado anteriormente en nuestro libro "Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal", Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

significación mas 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 mas 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 adelante 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 reestructura económica e institucional que los envolvió a ellos como al resto de continente (de Sierra 1993b). 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" a las que hicimos referencia. 2[2]

### **Los pequeños países de América Latina**

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 mas 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. Ello sin perjuicio de que al mismo tiempo presentan 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, etc.(de Sierra 1993b; Vúscovic Céspedes y Escoto 1990).

---

2[2]- Por ejemplo, las condiciones societales previas y las políticas públicas aplicadas en los PP 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.

Prácticamente la totalidad de 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. Mas allá del nivel de ingreso per cápita, casi todos ocupan un rango similar (bajo) 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 particular en cuanto a su desempeño macroeconómico durante la llamada "década perdida" para latinoamérica, existe (de Sierra 1993ayb) evidencia empírica consistente que muestra como aquel fue tendencialmente inferior para todos ellos en relación al resto de la región. Algo similar ocurrió en el plano de los efectos "sociales" de la crisis, salvo en Uruguay y Costa Rica. Es significativo en ese desempeño desigual respecto al resto de América LatinaL, 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.

### **¿Ventajas o inconvenientes de ser un país pequeño?**

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 ya que sería muy fácil encontrar a lo largo de la historia moderna múltiples casos contradictorios -o contrapuestos- del desempeño de los PP en diversos aspectos.

No es por cierto casual que la extensa literatura de enfoque económico sobre 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. (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[3]

En su trabajo pionero y donde realiza un análisis multidimensional (y multidisciplinario) de los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político, Real de Azúa (1977) en un verdadero *tour de force* analítico 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 mas bien positivas y 2 claramente ambiguas, el saldo global de su análisis es de que en definitiva el resultado en cada caso

---

3[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 definir las... 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).

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-militares), 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, y con matices ("muy precaria viabilidad") a Paraguay, Ecuador, Bolivia, y tendencialmente al Uruguay<sup>4</sup>[4].

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 discuten 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 sistémicos, 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 desarrollo y el aprovechamiento de los recursos para ampliar sus márgenes de autonomía" (pag.29).<sup>5</sup>[5]

---

4[4]- "Otros países, como Paraguay, no sólo se encuentran con severas limitaciones de recursos sino también subyugados por un régimen colonial-pretoriano 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 acercándose a su límite de resistencia para mantener el desarrollo nacional de su sociedad ..." (1970, pag.72).

5[5]- "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" (Ibidem, pag.29).

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 decididores 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 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 Latina, puede sostenerse 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 grandes. (Real de Azúa 1977; Devlin y Guerguil 1991; Rosenberg 1987).

Debe reconocerse sin embargo 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 fenómeno 6[6]. 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 socioeconómica nacional y de gobernabilidad tanto sistémica 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.

2- estas limitaciones propias de los PP parecen asumir un mayor grado de pertinencia y *vigencia operativa* en períodos (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- 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 "cercanía" geopolítica con EEUU de la mayoría de ellos, y la creciente pérdida de centralidad de toda la región en la economía mundial.

---

6[6]- 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".

4- 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 existentes en el país.

5- mas globalmente, puede sostenerse que dado el handicap que dan los PP en cuanto a las variables "duras" de tipo peso económico y geopolítico, una condición clave para explotar sus ventajas relativas, y por lo tanto su desempeño global, es maximizar su esfuerzo respecto a las variables "blandas": solidez del Estado y sistema político; dinamismo y eficiencia de las élites; nivel educativo y democratización social; opción estratégica por ciertos nichos tecnológicos y productivos; capacidad de consensos interno y de toma de iniciativas sustentables, etc.

### **Los principales desafíos para los PP luego de la crisis de los años 80 en América Latina y ante la nueva fase de globalización y regionalización:**

□□ • abrir sus economías sin destruir su lógica de acumulación interna y potenciando sus eventuales ventajas comparativas en el comercio exterior

- definir estrategias de desarrollo y crecimiento económico ("desde adentro") que aumenten su productividad y la competitividad "genuina" (en general buscando nichos específicos)

- que dichas estrategias no tengan un costo social tal que profundice los niveles de pobreza y aumente la desigualdad e inequidad socioeconómica y sociocultural

- para que los dos puntos anteriores sean algo más que un "deseo piadoso" deben apoyar su desarrollo industrial, agro-industrial y de servicios, en términos tales que puedan generar exportaciones con importante valor agregado, y no sólo commodities o productos primarios sin elaborar

- para hacer efectivo lo anterior -a partir de su atraso relativo previo en esos rubros- deben no sólo poder captar ahorro interno y externo en inversiones de riesgo, sino mejorar aceleradamente sus recursos institucionales y empresariales y sus capacidades científico-técnicas y laborales en general

- a su vez, en la mayoría de los PP de A.Latina, eso supone un fortalecimiento y/o modernización de la gestión pública-estatal, una consolidación (o creación) de la democracia y cultura políticas, un fortalecimiento de los partidos y los movimientos sociales, y mas en general de toda la sociedad civil

- con independencia de su nivel de vida global y de sus recursos disponibles, estos procesos exigen a todos los países destinar un porcentaje creciente del PBI a la educación, amén de aumentar la eficacia y eficiencia de ese y demás gastos sociales

## **II. Los procesos integracionistas actuales en América Latina y el MERCOSUR**

En los últimos años se ha asistido en América Latina a un nuevo empuje integracionista; en general las distintas experiencias en curso han logrado no sólo una concreción mas rápida que antaño, sino que han estado signados por dos características básicas. La primera es que en gran medida han sido impulsados por la onda librecambista en curso -acicateados por los Estados Unidos- y la segunda es que han tendido a ser mas globales y abarcativos, incluyendo un mayor

número de productos y renglones y un mínimo de excepciones. Es el caso de la nueva etapa del Pacto Andino, el Grupo de los 3, el MERCOSUR, y el TLC/NAFTA entre otros.

La mayoría están muy marcados por la lógica "contractual" del TLC/NAFTA, siendo el MERCOSUR un caso sin duda diferente pues es el único que adoptó el formato de "tratado marco" inspirado en los modelos clásicos y en particular en la Comunidad Económica Europea. En ese sentido no hay duda que el MERCOSUR genera una fuerte tensión estratégica con el modelo TLC/NAFTA en lo que hace a las relaciones América Latina- Estados Unidos. En particular porque tiende a romper el formato de relaciones bilaterales entre cada país latinoamericano y los Estados Unidos, tal como éste lo impulsa con mucha fuerza.

### **El MERCOSUR como "revolución estratégica" en las relaciones regionales**

El grueso de la literatura sobre los procesos de integración se ocupa preferentemente de sus dimensiones propiamente económicas, siendo el resto de los procesos que están en juego tratados como "efectos" mas o menos inevitables. Se trata de una óptica limitada y el aporte de las ciencias sociales que se ocupan habitualmente de los mal llamados niveles "blandos" de estos procesos, puede ayudar a retomar contacto con los problemas de la integración desde una perspectiva interdisciplinaria del desarrollo. Es decir, como fenómenos sin duda económicos, pero que deben ser encarados como procesos societales globales; procesos que ponen en juego no sólo actores económicos -públicos o privados- sino al conjunto de actores sociales, políticos y culturales de una nación o conjunto de naciones.

Especialmente cuando reflexionamos sobre intentos de integración que se desarrollan en un marco de aguda crisis y transformación, tanto de los formatos de desarrollo económico locales e internacionales, como también de las matrices de relación Estado-sociedad, de los sistemas políticos y de los imaginarios colectivos que durante décadas contribuyeron a la autoidentificación de estos países como estados y como naciones; a nivel de las elites pero también de las grandes masas de población.

Ese es sin duda el caso del MERCOSUR que por primera vez en los tiempos recientes se planteó como horizonte la posibilidad de superar el arraigado clivaje histórico entre la América "hispanoamericana" y la América "brasileña", abriendo así entre sus escenarios posibles -no obligatorio- un proceso original de refundación "latinoamericana" en sentido fuerte; al menos en América del Sur.

Si algún día se constituye realmente un Mercado Común con todas sus implicaciones, él sería fruto -como lo mostró el proceso de la CEE- en primer lugar de osadas y perseverantes decisiones políticas y estratégicas, y sólo en forma conexas de procesos estrictamente económicos. Y para que esas decisiones puedan eventualmente tomarse -y sostenerse- se requiere no sólo la voluntad de las elites económicas o tecnocráticas, sino también de un proceso complejo de legitimación y hegemonía que implique a un conjunto decisivo de grupos sociales organizados y a la propia opinión pública popular de cada país. Al menos si pensamos en la integración no sólo como aumento de las inversiones, el comercio y la circulación financiera, sino como instrumento para obtener una mayor justicia social, mayor democracia política, y mayor respeto de los intereses nacionales y de las identidades regionales frente al resto del mundo.

Si estos supuestos son correctos -y pienso que lo son- entonces debemos interrogarnos no solamente desde la economía, sino simultáneamente desde la economía política, la sociología, la política, y también la geopolítica. Especialmente cuando los intentos de integración -como es el caso del MERCOSUR- no nacen por una maduración lenta y "natural" de la sociedad y la economía de las partes, y además se dan en un contexto de avance radical y vertiginoso en la región de lo que ha sido llamada "lógica neoliberal dura", así como de globalización y consolidación de bloques liderados por países/regiones altamente desarrollados.

Nada asegura que la lógica de integración para el desarrollo industrial y científico técnico "desde adentro", que animaba -al menos en los textos- el acuerdo inicial argentino/ brasileño pueda un día culminar en un verdadero mercado común del sur de América Latina. El paulatino desplazamiento de estos años hacia una lógica mas exclusivamente comercialista deja sin duda muchas incertidumbres planteadas. De todos modos pensamos que -"todo el resto igual"- las posibilidades de un escenario abierto a la lógica de un efectivo mercado común es mayor a partir del 1o de enero de 1995 que anteriormente.

En todo caso el MERCOSUR puede transformarse -en parte ya lo está siendo- un factor de movilización societal que va mas allá del ámbito del comercio y las inversiones, pues pone en movimiento, y en fase de coordinación regional, a sectores tan disímiles como los sindicatos, los empresarios, los pequeños productores, los educadores y las Universidades, los intelectuales, los partidos políticos, etc.

### **Algunas consideraciones sobre el MERCOSUR**

El nuevo espacio económico que se creó en América del Sur, con una población de 200 millones de habitantes y un Producto Bruto Interno (PBI) próximo a los mil millones de dólares, está entre los cinco agrupamientos económicos más importantes del mundo. Es en todo caso el de más peso entre los países en desarrollo (sur-sur), aunque claramente menor que la Unión Europea y el TLC o NAFTA.

Naturalmente que el motor inicial y el mayor peso estructural recae en Argentina y sobre todo Brasil, frente a la pequeñez de Paraguay y Uruguay, aunque este último tiene un indudable peso político relativo, así como un alto nivel de vida y educativo, amén de su mayor equidad social comparativa.

Como se sabe, el primer paso hacia lo que sería el MERCOSUR fué dado en 1986 por el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (PICE), impulsado por Alfonsín y Sarney, quien continuó los contactos hechos por Tancredo Neves antes de su muerte. Allí se dió énfasis al desarrollo concertado en los sectores de bienes de capital, siderúrgico y de granos; en el plano productivo y también de investigación tecnológica. Se trató sin duda de una decisión estratégica de alto nivel político que rompía con décadas de rivalidades y conflictos bastante agudos entre ambos países en muy diversos planos. Sin ella no hubiera existido el Tratado de Asunción (1991) ni el protocolo de Ouro Preto (1994).

El Tratado de Asunción que definió el "desmedido" proyecto de crear un Mercado Común en cinco años, contó con el ingreso in extremis -al inicio casi sin ninguna negociación efectiva- de Paraguay y Uruguay. No caben dudas de que ese tratado tuvo una redacción técnicamente muy defectuosa que luego dió lugar a muchas polémicas; y sobre todo permitió que los sectores políticos, empresariales y multilaterales (de los cuatro países y del resto de América y el mundo) encontraran apoyo en su texto para tesis encontradas sobre qué destino debería tener el acuerdo: sólo una zona de libre comercio o un verdadero mercado común.

Como se sabe, sin renunciar hasta ahora al horizonte fijado por el texto inicial, lo que al final se acordó en diciembre de 1994 fue una Unión Aduanera incompleta, es decir ni una cosa ni la otra. Todas las informaciones disponibles indican que esa decisión estuvo lejos de ser fácil, tanto por las distintas posiciones de los decisores claves de cada país, como por las presiones internacionales, en particular de los Estados Unidos.

En todos estos años -y aún hoy- en los cuatro países hubo grupos económicos y tecnoburocráticos poderosos que sostuvieron que se debía restringir el acuerdo a una zona de libre comercio. Desde los Estados Unidos -salvo en los últimos meses- siempre se intentó minimizar o ignorar al MERCOSUR en cuanta oportunidad fue posible; con el argumento de que era un "anillo



proteccionista que responde al viejo sueño tercermundista" se lo llegó a denunciar oficialmente en las reuniones del GATT. Incluso el acuerdo del "Jardín de las Rosas" (o del 4+1), impulsado con prisa desde Washington, tampoco logró moderar las reticencias americanas. Recién para la reunión Cumbre de Miami se aceptó ordenar la agenda de discusiones teniendo como interlocutor a los subbloques regionales, entre ellos al MERCOSUR.

Importa destacar aquí, que la Unión Europea con bastante rapidez adoptó una línea política de reconocimiento del MERCOSUR como una realidad e inició un proceso negociador que está en curso, tratando de crear acuerdos orientados a constituir una gran zona de libre comercio que incluya ambos bloques; los obstáculos son considerables (Sistema General de Preferencias, proteccionismo agrícola, etc.) pero ambas partes parecen estar interesadas en buscar acuerdos<sup>7[7]</sup>.

Parece indudable que lo acordado finalmente en Ouro Preto tiene más parecido con el espíritu que tuvo la CEE que era integracionista, que con la lógica puramente librecambista que anima el TLC/NAFTA. Si eso es correcto, puede sostenerse que el MERCOSUR es al mismo tiempo un acuerdo económico-comercial y un proyecto propiamente político, aunque sea a largo plazo; el haber optado por la unión aduanera deja en todo caso abierto ese camino hacia el futuro. Si las futuras relaciones de fuerzas políticas y económicas -intra y extra regionales- consolidan ese camino, algo realmente nuevo se habría producido en América del Sur; sobre todo por la presencia, conflictiva pero cooperativa, de Brasil y Argentina simultáneamente.

Más allá de las declaraciones de apertura hacia Estados Unidos y el mundo, el acuerdo logrado difiere bastante claramente de las "recetas" ortodoxas sugeridas por los EEUU y las agencias multilaterales, y genera tensiones que están aún lejos de ser resueltas.

Si bien, como vimos, el protocolo de Ouro Preto redujo provisoriamente el mercado común a una unión aduanera, y hay que esperar fuertes movimientos para neutralizar el avance hacia un real mercado común, es sostenible que de todos modos los pasos dados hasta ahora, ya incorporados plenamente Uruguay y Paraguay, constituyen para los cuatro países no sólo una revolución estratégica, sino que probablemente estemos ante la experiencia de integración económica subregional más significativa de las que se dieron hasta el momento en América del Sur.

La fuerte aceleración que ya se produjo de la inversión y sobre todo del comercio intra MERCOSUR y con el área ALADI -incluyendo el comercio mutuo argentino-brasileño- son indicadores muy significativos de una dinámica que probablemente haya sorprendido a muchos de los actores implicados, y que parece ya difícil de revertir, al menos totalmente.

Y no sólo por razones económicas, sino porque la "operación MERCOSUR" -tan plagada al inicio de definiciones confusas o ambiguas sobre su real contenido- implica potencialmente una revolución geopolítica en la subregión; sin duda frente a la vieja rivalidad argentino-brasileña, pero también para los dos "benjamines" empujados al acuerdo: Uruguay y Paraguay. Aunque se haya postergado el plazo para la coordinación de las políticas macroeconómicas y la libre circulación de factores productivos, si el proceso continúa es una transformación mucho más que económica la que está en juego

---

<sup>7[7]</sup> El proceso de aproximación UE/MERCOSUR vendría a reconocer y potenciar una situación que existía, de hecho, con anterioridad. Europa ya es el mayor inversor externo de los países del MERCOSUR, concentrando éste el 42% de los capitales invertidos en América Latina (especialmente Argentina y Uruguay). Por otra parte, el 26.8% del comercio exterior del MERCOSUR ya se realiza con la Unión Europea, frente aun 21.5% con los países del TLC/NAFTA, 5.7% con el Japón y 5.8% con los llamados tigres asiáticos.

Para los "chicos" la posible reinserción negociada en un nuevo marco económico, que puede salvarlos de la marginación, pero que también puede poner en cuestión su propia identidad nacional. Para los grandes -y mas en general para la región- puede significar la primera sutura efectiva del gran "foso" hispano-portugués heredado de la colonia y mantenido hasta la actualidad.

Es decir que para todos ellos se abre un enorme desafío en el plano económico, pero también a nivel de sus estructuras sociales, políticas y culturales. Mas aún si se tiene en cuenta las enormes asimetrías -por cierto no sólo económicas- entre los cuatro países implicados. Las estructuras sociales y políticas son así puestas en fuerte tensión, aunque por razones de escala por ahora ello se manifieste con mucho más nitidez en Uruguay y Paraguay. Los muy graves problemas macroeconómicos -de estructura y de coyuntura- que deben hoy gestionar los gobiernos de turno deberían aumentar aún mas las tensiones internas que se han de generar si el proceso continúa su marcha, hipótesis esta sin duda mas fuerte hoy día que hace cuatro e incluso dos años. Las movilizaciones y las presiones, heterogéneas y contradictorias, que ejercen los distintos segmentos del empresariado y los sindicatos y actores sociales que se sienten perjudicados por el proceso son un signo indudable de esa realidad en marcha.

### **Limitaciones y ventajas generales del MERCOSUR para los dos pequeños países que lo integran, y por lo tanto para Uruguay.**

Limitaciones:

- ausencia de compensaciones por menor desarrollo y peso relativo
- predominio de políticas gubernamentales demasiado "comercialistas" y poco "desarrollista-industrialistas"
- ausencia de órganos colectivos de gestión supranacional donde maximizar sus planteos
- inercia de "imposición" de los grandes países sobre los chicos

Ventajas:

- integración igualitaria en lo formal (cada país un voto)
- una plataforma para actuar, que "se mueve" y que no tendrían por separado o solos
- un dinamizador externo para la definición de políticas de cambio interno
- nueva capacidad de presión ante Brasil y Argentina por el uso potencial de la "ruptura" o retiro del bloque

### **III. Una lógica no estática de evaluación desde los PP del MERCOSUR**

Como se sabe, existe una gama muy polarizada de puntos de vista sobre las ventajas e inconvenientes que el MERCOSUR puede acarrear a los dos pequeños países que lo integran. El

espectro de opiniones varía desde el puro elogio simplista y superlativo hasta las críticas más negativas y que lo condenan en bloque. Esa diversidad de opiniones suele atravesar a todos los actores políticos, económicos y sociales implicados, incluyendo por supuesto a los científicos sociales.

De lo dicho hasta aquí podría quizás deducirse -erróneamente- que el MERCOSUR actual es un talismán que habrá de resolver sin más los graves problemas económicos, sociales y políticos que antes de su constitución enfrentaban los cuatro países involucrados. Por el contrario, está muy lejos de nuestro punto de vista el compartir los discursos panglosianos de muchos técnicos, dirigentes políticos, y empresarios, quienes propalan la ficción interesada -o simplemente corta de vista- según la cual a partir de ahora a "todos" los países y sectores sociales "les irá mejor".

Lo que quisimos sí fue mostrar que las transformaciones en curso no sólo parecen en buena medida irreversibles, sino que ellas definen un nuevo marco estratégico, impensable hace pocos años. Marco que redefine "las condiciones" generales en las que habrán de desplegarse las acciones de los actores económicos, sociales y políticos de la región. Ello no significa que se anulen las contradicciones internas y regionales existentes -incluso podrán agravarse en muchos aspectos- sino que, para que ellas se diriman, deberán tener irremediabilmente en cuenta la nueva situación.

Sin duda continúan planteados los graves problemas generados por:

- las políticas neoliberales extremas que han estado vigentes en la región y su obsecación -mas ideológica que técnica- en la teoría del "goteo" y la reducción al mínimo del rol del Estado,
- las presiones de los organismos financieros multilaterales,
- la lógica centralizada de las empresas productivas multinacionales,
- los lobbys particularistas constituidos por las grandes empresas y grupos económicos nacionales,
- la contradicción entre la reconversión productiva intensiva en capital y la generación de empleo formal,
- la tendencia a desatender los mercados internos frente a la producción transable y exportable,
- la reducción de los problemas económicos al aumento del PBI global o sectorial con independencia de sus diversos costos sociales,
- el creciente predominio de enfoques macroeconómicos que privilegian la lógica financiera y fiscal frente a la productiva,
- la tendencia de las empresas grandes y medianas a tratar de resolver sus problemas de competitividad usando a los trabajadores como variable de ajuste (en empleo y salario),
- el debilitamiento de las organizaciones de trabajadores y otras instancias autónomas de la sociedad civil no empresarial,

- el deterioro de los niveles educativos básicos y de la calidad y cobertura de las diversas prestaciones sociales,
- la tendencia a la segmentación del mercado interno y a la segregación de amplias capas sociales y regiones enteras en cada país,
- el surgimiento de fuertes tendencias a constituir lo que algunos han llamado democracias "delegativas" o de bajo perfil, con componentes autoritarios de nuevo tipo.

Todos esos problemas, y muchos mas que se podrían enumerar, pre-existían al MERCOSUR y no serán necesariamente resueltos por su concreción. Pero un análisis adecuado debería comenzar por reconocer que la persistencia de las condiciones anteriores -es decir inexistencia del MERCOSUR- no garantizaba en absoluto su resolución desde un punto de vista progresivo y orientado hacia una visión integral del desarrollo, atendiendo a los legítimos intereses nacionales en un marco democrático y de creciente equidad social.

Nos parece mas fecundo realizar el esfuerzo de redefinir ,en el nuevo marco creado, los proyectos y las estrategias que procuran promover políticas alternativas a las que predominaron estos años en los países de la región. De hecho ese camino ya está comenzando a ser recorrido por muchos sectores intelectuales, sociales y políticos significativos en cada país.

En ese sentido -y para terminar este párrafo- permítaseme citar in extenso pasajes de un texto reciente del Dr.Marco Aurelio García, profesor de la Universidad de Campinas en Brasil:

"La tendencia dominante actualmente en los gobiernos latinoamericanos es la de considerar estos procesos de integración (TLC/NAFTA, MERCOSUR, GRAN, G3,etc.) preferentemente como creación de zonas de libre comercio; por ello han insistido en la 'compatibilidad macroeconómica' de los distintos asociados, lo que implicó intentos de homogeneización de las políticas económicas según un paradigma neoliberal. A pesar de esta tendencia dominante, es posible y necesario construir una agenda distinta -pero positiva- para la integración, de manera de no repetir el error cometido en otras partes del mundo de oponerse sistemáticamente para luego perder la capacidad de influir sobre el proceso.

Esta agenda positiva parte del supuesto de que la integración debe constituirse -para todos los países de América Latina, o en sus expresiones subregionales como en el caso del MERCOSUR- en un instrumento de articulación y potenciación de sus capacidades nacionales para lograr una inserción internacional mas favorable que la actual.

Por lo tanto la integración no es incompatible con un Proyecto Nacional de Desarrollo, ni tampoco algo que deba ser visto como posterior a él. Ambos proyectos son concomitantes, no existiendo buena integración que no contemple un proyecto nacional, ni un buen proyecto nacional que no abarque el tema de la integración.

Para no quedarse en un simple juego de palabras, es importante señalar que esa concepción de la integración exigirá la formulación de políticas industriales, agrícolas, educacionales, y de ciencia y tecnología, las que si no fueran absolutamente homogéneas igual deben ser altamente compatibles.

Estas políticas convergentes deben promover la complementariedad económica, aspirar al bienestar de sus poblaciones y a la solución de los graves problemas sociales que afectan a las poblaciones respectivas, así como a una presencia mas soberana en el contexto internacional. Para ello es necesario definir una política común que pasa menos por medidas de protección (necesarias en

ciertos casos, por períodos cortos) y mas por la equiparación de las condiciones nacionales de producción, impuestos, créditos, costo de los insumos, apoyo científico y tecnológico. Solamente de esa manera es posible eliminar la oposición -sobre todo de los pequeños y medianos productores y los trabajadores- que se sienten perjudicados por los procesos de integración cuando deben competir en condiciones iniciales de desigualdad.

Es importante señalar que la integración no puede ser entendida exclusivamente como un proceso cupular y restringido a la esfera económica. Por eso es fundamental la participación de las organizaciones sociales, en especial de los sindicatos, con el objetivo de definir políticas salariales comunes, y medidas de protección del empleo y en materia de previsión social. En ese plano es de fundamental importancia la acción conjunta de los partidos, movimientos sociales y centrales sindicales para definir nuevas normas relacionadas con el mundo del trabajo".

Resumiendo los razonamientos anteriores puede sostenerse que, tanto en general como específicamente para el Uruguay, la nueva situación regional implica:

- ni una catástrofe , ni una panacea "para todos" (países, regiones y grupos), sino nuevas reglas de juego y nuevos desafíos
- que los grandes problemas previos aún permanecen, pero los caminos críticos para resolverlos se modificaron en buena medida
- aparecerán nuevos problemas y pueden cambiar los sectores sociales destinados a "ganar" o "perder" en el proceso, pero eso no equivale a que "todo sea peor que antes"
- los proyectos en disputa y las relaciones entre actores, incluyendo los conflictos, deberán ser resueltos en el nuevo contexto.
- que nada prueba que los viejos problemas del país fueran a resolverse mejor y mas rápidamente aislándose del MERCOSUR.

De todos modos, para que las oportunidades que puede abrir el MERCOSUR puedan ser aprovechadas deberían darse algunas condiciones tales como:

- voluntad decidida de la elites (políticas, empresariales, sindicales, culturales, etc.) de tomar iniciativas y de aumentar su capacidad negociadora -técnica y política- hacia los países socios
- obtención de consensos básicos sobre algunas políticas estratégicas "de Estado" a ser impulsadas por un período prolongado
- consolidación de la estabilidad institucional y la capacidad de gobernabilidad (governance) del sistema
- capacidad táctica para obtener apoyos regionales e internacionales bajo el rubro "compensación al menor tamaño"

#### **IV. ESCENARIOS "DESDE" EL URUGUAY**

(dicotomizado para simplificar)

Escenario 1: (el más negativo)

- • débil articulación de políticas públicas "activas" hacia el MERCOSUR
- inadecuación de los actores claves a las exigencias del nuevo escenario, incluyendo a los partidos políticos
- maximización de las tensiones internas de la sociedad y el sistema político
- estancamiento de los cambios necesarios en la estructura y funcionamiento del aparato estatal
- polarización creciente de la estructura social
- deterioro de la democratización y equidad social
- permanencia de la debilidad del gasto público en Ciencia y Tecnología
- ausencia de políticas sectoriales de desarrollo, etc.

Escenario 2: (el más positivo aunque incierto por sus exigencias)

- permanencia en el MERCOSUR con políticas "activas" definidas desde los objetivos del país y el crecimiento "desde adentro"
- definición de un nuevo Proyecto Nacional con el cual sustentar esas políticas hacia el MERCOSUR, logrando consensos mayoritarios orientados a un crecimiento sostenido y con creciente democracia política y socioeconómica
- modernización creciente del Estado y su fortalecimiento como actor clave en tanto articulador interno y negociador externo (aspecto muy importante para un PP en un contexto cambiante)
- fomento del desarrollo de actores sociales (incluyendo en el sector popular y de capas medias) que fortalezcan la sociedad civil, y que sean a la vez autónomos del Estado y de los partidos políticos
- estabilización política democrática, y capacidad de manejo institucional de los conflictos sociales y políticos (diferente a la utopía de una sociedad "plana" y sin tensiones)
- definición de políticas ambiciosas y duraderas de desarrollo económico global y sectorial, y de desarrollo social estructural y no sólo compensatorio

- mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos pero minimizando los efectos recesivos y como apoyo a una efectiva reconversión productiva

#### **IV. ESCENARIOS DESDE EL MERCOSUR**

(dicotomizado para simplificar)

Los saldos globales y sectoriales de la integración regional del Uruguay no dependen sólo de los escenarios internos, sino también de las modalidades efectivas que vaya adoptando el MERCOSUR, y de la interacción entre ambos procesos. En ese sentido y simplificando podemos definir dos polos tendenciales de "modelos" de MERCOSUR:

##### Modelo A:

- puramente comercialista dentro del marco definido por la actual Unión Aduanera imperfecta
  - predominio absoluto en los cuatro países de políticas de corte "neoliberal radical" donde el mercado más o menos oligopolizado sea el único criterio de asignación de recursos
  - ausencia total de políticas públicas "cuatripartitas" de promoción de desarrollo y compensación para países, regiones, sectores y ramas económicas con más débil situación en el punto de partida
  - ausencia de fondos de inversión negociados para la creación de empresas supranacionales de tipo estratégico (con participación diferencial pero de todos los países y no sólo los más desarrollados)
  - hegemonía absoluta de las grandes empresas nacionales ya competitivas y las transnacionales que operan en la región, sin políticas de apoyo a la reconversión de las pequeñas y medianas empresas del campo y la ciudad
  - nula o poca participación en la toma de decisiones sucesivas, de la pluralidad de sectores económicos y sociales, la sociedad civil completa y los parlamentos y partidos
  - ausencias prolongada de políticas activas de integración social y cultural ampliada (y no sólo entre las elites dirigentes o los estratos socioeconómicos superiores)
  - equiparación "hacia abajo" de las leyes y derechos laborales, y de los gastos en seguridad social, con eventual aplicación del dumping social entre países.

##### Modelo B:

- superación del puro "comercialismo", retomando en algo la inspiración inicial (1986) y dando lugar a políticas explícitas estatales de apoyo al desarrollo industrial que combine ventajas y grados de desarrollo de cada país, región y sector o rama económica

- estímulos programados y negociados a la reconversión industrial (diferente al crecimiento del comercio y/o uso de capacidad ociosa) teniendo en cuenta las diferencias en el "punto de partida" y los costos económicos y sociales diferenciales de dicha reconversión
- programación negociada y por etapas de las políticas compensatorias mercosurianas, incorporando criterios de planificación indicativa y estratégica del tipo de las utilizadas durante años por la CEE
- apertura creciente en los núcleos decisorios a la participación de los sectores sociales, los partidos y los parlamentos. Al menos para las principales decisiones estratégicas
- fortalecimiento en general del rol conductor, regulador y compensador de cada Estado, superando el marco neoliberal estricto y sus efectos negativos marginales para los países y actores más frágiles (esto es algo diferente a un Estado "gordo", ineficiente y prebendario)
- políticas laborales y de seguridad social que paulatinamente igualen "hacia arriba" las diferencias entre países, evitando el puro cálculo estático de costos de la fuerza de trabajo (problemas de dumping social y conexos).

## V. ESCENARIOS COMPLEJOS BIDIMENSIONALES

URUGUAY		
	Escenario 1	Escenario 2
Modelo A	- -	- +
MERCOSUR		
Modelo B	+ -	+ +

Este cuadro a doble entrada permite visualizar rápidamente los escenarios complejos y sus variantes extremas, representando -en cada casillero- el primer signo los Modelos Mercosur, y el segundo los Escenarios internos uruguayos.

En B2(+++) estaríamos ante una configuración altamente positiva pues permitiría potenciar las ventajas de "ser pequeño" y ello en un marco de integración más compensatorio de las asimetrías en el punto de partida de cada socio.



Contrariamente en A1(--), se daría la peor configuración hipotética, al converger una negativa situación interna con la situación menos favorable -para un pequeño país poco desarrollado- de las dinámicas integracionistas.

Naturalmente se trata de escenarios bidimensionales "idealtípicos" que difícilmente se darán puros por la mezcla de algunos los componentes internos con los que cada uno fue diseñado. Pero pensamos que tienen la utilidad de permitir abordar ordenadamente un razonamiento de tipo prospectivo como el que hemos ensayado.

A pesar del tratamiento relativamente abstracto de los escenarios planteados, pensamos que su análisis permite visualizar metodológicamente las disyuntivas que deben ser enfrentadas para minimizar -en el nuevo marco regional- los inconvenientes derivados del "tamaño" del país y al mismo tiempo maximizar las posibilidades o ventajas relativas de su condición de "pequeño" interactuando con los dos grandes vecinos del MERCOSUR.

### **BIBLIOGRAFIA CITADA EN EL TEXTO**

-Aguiar,C.,1992.- "Sistema político y sistema social: el caso uruguayo", ponencia presentada en el Seminario: ver CEPAL,1992.

-Buitelar,R.y Fuentes,J.A., 1991.- "La competitividad de las economías pequeñas de la región", en *Revista de la CEPAL*,Nº43,abril. Santiago de Chile.

-CEPAL, 1991a.- *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile.

-----, 1991b.- *Los países menos adelantados*.Santiago de Chile.

-----, 1992.- *Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950, de los países de pequeña escala de Europa y América Latina*. Seminario 1 al 4 de diciembre. Montevideo.

-de Sierra,G.,1992a.- 1993a.- *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*. CIIH (Mimeo), México.

-----, 1993b.- *Sociedad, Política y Estado en los Pequeños Países de América Latina, ante las políticas de ajuste y reconversión económica*. CIIH (Mimeo), México.

-----, 1994.- *"Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal"*, Ed.Nueva Sociedad, Caracas.

-Demas,W.G., 1965.- *The Economics of Development in Small Countries, with Special Reference to the Caribbea*. Mc Gill University Press, Montreal.

-Devlin,R. y Guerguil,M., 1991.- "América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales",en *Revista de la CEPAL*, N°43, abril. Santiago de Chile.

-East,M., 1987.- "Perspectivas para el estudio de la autonomía de pequeños estados en el sistema internacional",en *Estudios Sociales Centroamericanos*, N°43, enero-abril.San Pedro.

-Fajnzylber,F., 1990.- *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío".Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*". CEPAL, Santiago de Chile.

-Jalan,B., 1982.- *Problems and Policies in Small Economies*. Croom Halm Press. Londres.

-Jaguaribe,H., 1964.- *Desarrollo económico y desarrollo político*. EUDEBA, Buenos Aires.

-----, 1970.- "Dependencia y autonomía en América Latina",en *La dependencia político-económica de América Latina*, varios autores. Siglo XXI eds.,México.

-----, 1987.- "Autonomía e hegemonía no sistema imperial americano", en *Pensamiento Iberoamericano*, N°11,enero- junio. Madrid.

-Katzenstein,P.J., 1985.- *Small State in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press, Londres.

-Kusnets,S., 1960.- "Economic growth of samall nations", en Robinson,E.A.G.(edit.), *Economic Consequences of the Size of Nations*.Macmillan PublishingCo.,Inc.,Londres.

-Lewis,V.A., 1976.- *Size, self Determination and International Relation*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de las Indias Occidentales. Kingston.

-Lindenberg,M., 1987.- "La recuperación económica de Centro américa: Mito y realidad", en Colburn,F.D.(comp.), *Centroamérica: estrategias de desarrollo*. EDUCA, San José.

-Morales,A.B., 1989.- "Los vericuetos de la política regional de Costa Rica",en *Polémica*, N°7. San José.

-Perkins,D.W., 1989.- "Large countries: the influence of size",en *Handbook of Development Economics*,vol.II, Chenery,H.y Srinivasan,T.N. (eds.). Elsevier, Amsterdam.

-Real de Azúa,C., 1977.- "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo constrictivo",en *Revista de la CEPAL*,N°4,segundo semestre. Santiago de Chile.

-Robinson,E.A.G(edit.), 1960.- *Economic Consequences of the Size of Nations*. Macmillan Publishing Co.,Inc.,Londres.

-Rosenau,J.N., 1966.- "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy",en *Approaches to Comparative and International Politics*. Northwestern University Press.

-Rosenberg,M., 1987.- "Pequeños países y potencias hegemónicas: Centroamérica y El Caribe en el contexto global",en *Estudios Sociales Centroamericanos*, N°43, enero-abril. San Pedro.

-Singer,M.R., 1976.- "The Foreign Policies of Small Developing States",en *World Politics*, Rosenau,J.N.y Thompson, K.W.(eds.). The Free Press, New York.

-Touraine,A., 1990.- Entrevista al *Diario Clarín*, 23 de abril. Buenos Aires.

-Vuskovic Céspedes,C. y Escoto,R.M., 1990.- *Pequeños países periféricos en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.

**Comentario de Fernando Antía**

No soy especialista en temas de crecimiento ni de economías pequeñas, más bien mi temática es la del análisis macroeconómico de corto plazo, análisis de coyuntura y en función de ello, dada la dimensión pequeña de nuestro país, siempre estamos mirando hacia fuera y mirando la región.-

Y alguna reflexión respecto a la importancia de la región: yo creo que con una integración regional consolidada las limitaciones asociadas a la pequeñez van a desaparecer para el Uruguay. Si esto fuera así, la suerte del país dependerá en buena medida de la suerte de la región y obviamente de lo bien o mal que pueda hacer el país las cosas en lo interno.

Para avalar este punto, la experiencia muestra que en el período reciente, los últimos diecisiete años, la suerte del país no ha sido distinta de la región e incluso ha sido un poco más favorable, tanto en términos de equilibrios macroeconómicos, inflación y déficit fiscal, como en términos de crecimiento económico y en la preservación de ciertos equilibrios sociales que han sido más sostenidos en Uruguay que en los países de la región.

En materia de inflación, quizás muy impresionados por lo que ha sido la performance argentina o brasileña más reciente, olvidamos que en promedio, el desempeño del país en la década del 80 y en lo que va de la del 90 en materia inflacionaria es mucho más favorable que el que tuvieron los vecinos, que tuvieron durante toda la década del 80 inflaciones que rondaban entre ochocientos a novecientos por ciento anual, y que ahora por cierto son muy inferiores. Pero actualmente se está produciendo una cierta convergencia a tasas de inflación menores de un dígito en toda la región. Uruguay ha seguido un proceso más gradual y más lento, pero de alguna forma se está produciendo esa convergencia. En materia fiscal, no los abrumo con números, pero créanme también que los números han sido bastante más favorables para el Uruguay, y todo ello se ha traducido también en un aspecto crecientemente importante en el mundo de hoy, que es una evaluación de riesgo soberano como se dice habitualmente, la cual es bastante mejor para Uruguay que la asignada para Argentina y Brasil, a pesar del impactante desempeño en los últimos años en materia de algunos indicadores macroeconómicos, fundamentalmente en Argentina en materia de abatimiento de la inflación. Uruguay es visto por los inversores externos que ponen la nota, las calificadoras de riesgo que reúnen enorme poder en el mundo de hoy, como un sujeto de crédito más confiable que los países de la región.

En materia de crecimiento, entre el '81 y el '97 hay una cierta convergencia en las tasas de crecimiento, modestas. Recuerden ustedes que ahí vivimos la llamada década perdida, todo el problema de la deuda que comprometió seriamente el crecimiento de la década del ochenta. Pero hay una convergencia, Brasil crece 2.2, Uruguay 2.1, Argentina 1.8 por ciento en el período 1981-97 en promedio. Hay, insisto, períodos muy diversos: los noventa con crecimiento, el fin de la crisis de la deuda, la nueva afluencia de capitales, los planes de estabilización exitosos y los ochenta casi su contrafigura, con los temas del endeudamiento y la crisis externa, el estrangulamiento de éstas economías, la aplicación de planes fuertemente restrictivos, etc.

Pero al país no le había ido mal en esa comparación: corrió la suerte de la región, incluso le fue un poco mejor si uno corrige esto por el crecimiento de la población. El país tiene el menor crecimiento demográfico de la región, en consecuencia, en términos per cápita pasamos a estar primeros en materia de crecimiento.

En los temas de distribución del ingreso y equilibrios sociales con la insatisfacción que tenemos nosotros respecto a la situación del país es bastante claro en la comparación internacional y en la regional que el país ha logrado mantener un buen desempeño en términos relativos, más allá de

los problemas de agudización de la marginalidad reciente y los problemas de empleo que el país tiene sin duda .

Eso avala un poco la idea de que el país estaría corriendo en éste período en el cual se han entrelazado las economías y en que el proceso de integración regional se ha ido consolidando, la suerte de la región. Incluso yéndole un poco mejor, según percibo.

Yo creo sin embargo que subsisten limitaciones a pesar del avance del proceso de integración regional ; subsisten limitaciones de la pequeñez del país, que derivan fundamentalmente de que el proceso de integración regional de alguna forma no se ha consolidado, no cruzó el Rubicón, no ha logrado verse como un proceso irreversible y en buena medida eso tiene que ver con la incertidumbre, particularmente la incertidumbre macroeconómica, en estos días tan relevante en torno al tema brasileño.

Y ¿por qué importa, creo yo decisivamente para el país?. Creo que esto ha sido un elemento decisivo, porque sin certezas en las reglas de juego, sin esa sensación de no reversibilidad de lo acordado en el marco de la unión aduanera, el país no ha logrado atraer significativamente inversiones externas, para desarrollar desde aquí inversiones agropecuarias, agroindustriales e industriales con proyección regional. Y tampoco ha logrado, aún cuando el coeficiente inversión-producto mejoró en los últimos años, una dinamización fuerte de la inversión nacional.

Creo que en buena medida el país no está cerrado, está abierto, crecientemente abierto a la región; en menor medida al mundo. La región también está abierta al mundo, pero la dimensión nacional pequeña de nuestro mercado no ha logrado ser del todo sorteada con el proceso de integración regional porque subsiste una incertidumbre, y esa incertidumbre, en buena medida creo tiene que ver con la cuestión macroeconómica de la región. Hoy es quizá el tema Brasil como es obvio, por el ataque especulativo que acaba de vivir y del que parece estar saliendo, pero que en algún momento fue el problema argentino, recuerdan ustedes que el tequila en el '95 le pegó mucho más fuerte a Argentina que a Brasil . Se han ido alternando los problemas en el tiempo.

En el '95 tuvimos una crisis grave en la Argentina que estuvo a punto de hacer naufragar a todo el plan de estabilización, el sistema financiero, e incluso el sistema bancario, y ahora hubo de hecho una situación que no se ha superado en Brasil, muy complicada por el costado fiscal, por el tema de la credibilidad externa, por el tema de la fuga de capitales, y creo que todas estas cosas amenazan como es claro, esa estabilidad macroeconómica. Pero al amenazar la estabilidad macroeconómica amenazan al propio MERCOSUR, según percibo, en tanto y en cuanto la estabilidad lograda en los noventa, o sea la reducción muy pronunciada de la inflación le dio un contexto de estabilidad a toda la región y además le dio una regla no escrita, implícita, de convergencia en política macroeconómica. Los tres vecinos más próximos en la región hicimos cosas muy parecidas en materia macroeconómica. Y al hacer cosas muy parecidas, planes de estabilización de ancla cambiaria, digamos ordenadores de la política macroeconómica de corto plazo, las políticas macroeconómicas convergieron, y al converger entre sí, de hecho no hubo el riesgo que siempre tienen estos procesos de integración de políticas divergentes. Particularmente en lo cambiario podrían haber llevado a una situación como la que acabamos de vivir, que en algún momento estuvo amenazado por una maxidevaluación en Brasil, que creo yo hubiera afectado toda la marcha de este proceso y que, en el extremo, podría habernos llevado incluso a un cierre de fronteras que hubiera hecho revertir los avances logrados en materia de integración. Parece impensable que los niveles de precios en países muy integrados comercialmente, en dólares, sea muy divergente; tendrían que tender a converger. De otra forma las fronteras tendrían que cerrarse, o habría problemas serios en ese plano. De modo que la consolidación del MERCOSUR está todavía en veremos. Yo creo que muy vinculada a lo que suceda con la suerte de estas economías, especialmente con la economía más gravitante de la

región que es la brasileña. Creo que hay en estas últimas semanas, noticias bastante más favorables, tanto en lo interno en Brasil, como en lo que tiene que ver con el apoyo que ha recibido y parece que se va a materializar en estos días por parte de las grandes potencias, lo que está reflejando, creo, la importancia que esta región ha adquirido en el mundo. Creo que es un dato que también tenemos que poner en la mesa al tomar nota de los grandes cambios que ha habido en esta región. No es un acto magnánimo el de la cooperación con Brasil en esta situación crítica en que está viviendo, sino que es un acto de reconocimiento de la significación que tiene Brasil y el MERCOSUR para la economía mundial y especialmente para la economía norteamericana en este momento. De modo que hay también ahí un hecho que esta región tiene que capitalizar hacia el futuro. Importa y crecientemente en el mundo, y al importar y al formar parte Uruguay de esa región, también el Uruguay tiene una incidencia potencial, si se quiere hacia el mundo, que creo que el país tiene que hacer valer.

Hay un partido que se juega afuera, es decir éste de la estabilidad regional. El país puede hacer lo mejor que puede las cosas en lo interno, pero siempre va a ser tomador de los aspectos regionales, y esto es una cosa clara.

Hay sin embargo otro partido en el que el país tiene mucho por hacer en materia de negociación internacional y regional, que es bregar por reglas claras. Nosotros nos jugamos mucho en la permanencia y estabilidad de las reglas de juego de la disciplina regional aun para los países grandes. Particularmente para ello tiene que ser creciente y mayor la incidencia de Uruguay, porque si no el país va a quedar siempre expuesto a estos riesgos regionales crecientes, que a la hora de tomar decisiones, particularmente las decisiones de inversión, puedan afectar negativamente la inversión actual y el crecimiento a futuro. Y ahí hay un rol obviamente para la diplomacia fuerte, firme del país, para tratar de lograr ese disciplinamiento creciente de los socios, especialmente de los más grandes, en torno a asumir una disciplina regional; y ahí se juega un partido donde sí podemos influir nosotros.

La idea que quiero transmitir es que con estabilidad regional, que en buena medida no depende del país, y reglas claras en las que sí hay una cuota parte de esfuerzo y negociación nacional, hay un futuro para el país mucho más despejado que el pasado reciente. Y mucho más aún que en ese largo período de estancamiento que el país vivió entre el 55 y el 73. Creo que si se consolida la integración regional buena parte de las desventajas de la pequeñez habrán desaparecido.

Quedan otras que amenazan el horizonte aún con una economía regional funcionando con un margen de estabilidad, que es el riesgo que los economistas llaman los efectos de las economías de aglomeración, el riesgo de que la inversión, especialmente las más dinámicas, se concentren en los grandes centros industriales de la región, San Pablo y Buenos Aires, digamos. Yo creo que ahí hay otro problema. Hay una fuerte tendencia por economías externas, por economías de especialización, por reducción de costos de transporte, a que las industrias se nucleen en torno a áreas geográficas localizadas próximas a los grandes centros urbanos. Contra eso también hay que pelear. El país tiene que hacer esfuerzos para lograr ventajas de localización para atraer la inversión y retenerla en el país, para desarrollar también aquí las agroindustrias y las industrias nacionales, en esa perspectiva de integración regional. Y ahí hay mucho para hacer. Yo creo que la clave acá es el arreglo interno que logremos. Es cómo articular la relación Estado – Mercado, su legitimidad, su respaldo en términos sociales y políticos, su permanencia, que son aquellas condiciones que en definitiva definen la localización de las inversiones.

El país tiene ventajas y hay posibilidades aún con esos riesgos, enfrentarlos con éxito y lograr una combinación que yo percibo de un país que es agrario, que es agroindustrial sin duda, y que también es industrial, valorizando su capital humano y que, sin duda es también un país de servicios donde tiene un destino ineludible en torno al turismo en forma firme.

Si esta es la perspectiva posible para el país, yo creo que hay una visión esperanzada, unida a un proceso de integración regional que logró avances formidables, que siempre está amenazado, que acaba de estarlo gravemente por la crisis mundial, pero que también veo ahí una perspectiva más favorable en lo que hace a la evolución reciente de la economía brasileña, y donde también destaco, insisto, este interés mucho más marcado que en el pasado que está recibiendo esta región por parte de los grandes centros del poder.-

### **Comentarios de Jorge Jauri**

Voy a tener un acuerdo mayor del que presumía con Gerónimo y algún desacuerdo mayor con el profesor Antía, con el cual me sentía mucho más cerca sobre este tema en particular: el direccionamiento del proyecto nacional en la búsqueda de la superación de los problemas de tamaño, que me parece que son absolutamente claros, nítidos, y que nos eximen de una discusión que no estaríamos en condiciones de afrontar desde un punto de vista teórico.

Y me da la sensación además de que sería vana, a la luz de lo que es el hoy por hoy de un país que está sometido, como prácticamente todos los del mundo, a la inminencia de una sanción especulativa permanente, prácticamente cotidiana, que obliga a resolver de por sí, quiérase o no, los factores internos, los blandos fundamentalmente, pero sobre todo a buscar soluciones en economías de tamaño y en vínculos a nivel regional, que nos logren aislar un poco de lo que es el tremendo riesgo que a nivel de país pequeño existe en todo el mundo y para cualquiera.

No solamente para nosotros sino también para los países como Chile, que después de una experiencia exitosa de estabilización, de apertura y de regularización de muchísimos años se vieron expuestos, dada la crisis asiática, a ataques especulativos también muy fuertes, y de alguna manera nuevamente la adhesión al MERCOSUR, la opción por el MERCOSUR, fue una opción que contravino el pensamiento dominante de los economistas chilenos pero que de alguna manera se dio.

A Finlandia le sucedería lo mismo en ese sentido, hasta por un cálculo de probabilidades a nivel de modelos económicos. Entonces, yo creo que el tema del riesgo bien incorporado por Gerónimo, y tocado por Fernando, de alguna manera lateralmente, es el ángulo de interés más importante que nosotros tenemos para ver estos temas en el Uruguay de hoy. Este tema, el tema de riesgo que no es de dominio usual en el Uruguay. Recién se nos ha incorporado hace poco, tanto en materia de discusión teórica como en la agenda de discusión práctica de nuestros temas corrientes en el análisis del proyecto y en el análisis de la coyuntura. Creo que realmente el tema del riesgo ha irrumpido en el Uruguay, y creo que lo ha hecho bien, y que es beneficioso que el tema del riesgo se haya impuesto como un desideratum de calidad para los proyectos nacionales individuales, y el vínculo esperanzado que todos tenemos para superar los problemas de tamaño y algunos otros para la viabilidad del proyecto uruguayo.

Digo esto porque si yo pensara como Fernando, en éste momento diría que esa opción de discutir la superación de tamaño por la vía de vincularnos a la región con un poquito más de fuerza y decisión de lo que tenemos hoy asumido los uruguayos, no tendría el interés, la urgencia, y el imperativo que tiene hoy para nosotros esta decisión.

Si nosotros realmente valoráramos que en los últimos diecisiete años Uruguay ha andado mejor que la región desde el punto de vista de los indicadores macroeconómicos y algunos sensibles en particular, tendríamos que poner el acento del estudio sobre cuáles son las variables que manejamos tan bien los uruguayos en el marco regional. Y por tanto la urgencia por otros temas vinculados a cómo el Uruguay se posiciona en la región serían de menor urgencia, de menor cuantía.-

El problema es cómo evaluamos nosotros como nos ha ido a los uruguayos en la región, y en un contexto internacional totalmente diferente al que nosotros teníamos hace diez o veinte años para evaluar comportamientos. Y esto tiene que ver fundamentalmente con el tema también del riesgo, pero ahora medido no por los coeficientes usuales con los cuales las calificadoras de riesgo miden el riesgo

país, el riesgo soberano; con esos indicadores de 1.5, 1.6 que nos separan del norteamericano y que nos permiten ufarnos de que efectivamente el Uruguay tiene menos riesgos de los que tiene Brasil o cualquier país latinoamericano, con excepción probablemente de Colombia y Chile.

Hay otros indicadores que deben medir necesariamente, sobre todo en el umbral de la forja de proyectos nuevos como los que tenemos los uruguayos planteados sobre la mesa, estos comportamientos . Y tienen que ver con indicadores de riesgo asociados a la inversión de largo plazo, a la inversión efectivamente vista por el inversor pero vinculada a la inversión externa directa que es fundamentalmente la que tenemos que analizar. Y ahí nos va muy mal a los uruguayos. Ahí efectivamente, tenemos comportamientos diametralmente distintos de los que se dan en la región.

Se está produciendo un hecho sintomático: la región , fundamentalmente el MERCOSUR está logrando captar mucho más inversión externa directa que el resto de América Latina en el tiempo de su constitución como bloque. Pero a nosotros nos pasa algo agregado: en ese mismo período y sobre todo cuando se dan los picos de captación mayor del bloque en materia de inversiones externas directas- que son las que nos importan desde el punto de vista de los escenarios de la construcción de los proyectos- los uruguayos perdemos posiciones relativas.

Eso nos pasó en el comienzo del Plan Cruzado, en el '88-'89. En ese período tan convulso e interesante, subió mucho la inversión externa directa a Brasil y a la Argentina, fundamentalmente por rebote, y en ese momento bajó en términos absolutos y relativos la inversión externa directa que se efectuaba en Uruguay. Lo mismo pasa si tomamos el período '96, últimos datos homogéneos , y la base del '94 ; ahí tenemos un deterioro relativo importante, independiente que en términos absolutos, comparado con lo que es la inversión externa directa en Uruguay estamos creciendo, pero estamos creciendo extremadamente poco. Hay un 0.5% de captación de inversión externa directa del conjunto de Latinoamérica tomado con el Uruguay de lo que era en el año 1994 un 0.9-1%, que en términos relativos es poco. Pero de alguna forma marca una atenuación de esa afirmación de que a los uruguayos nos va mucho mejor que al resto de la región.

El tema yo creo que se resume, ya no en términos de tamaño pues este tema está a la luz de lo que es el hoy por hoy del mundo y no lo que es la evolución de los últimos veinte ó treinta años absolutamente eliminados de la discusión utilitaria que debemos tener los uruguayos.

Me da la sensación de que en ese sentido la propia ponencia al seminario del General Seregni y de sus colaboradores, induce cierta timidez en el sentido de definir el tema como cabecera frontal del documento en el sentido de realizar una opción política que nosotros consideramos absolutamente imprescindible, inexcusable, insoslayable de los centros, fundamentalmente de un hombre que como el General Seregni es un referente esencial para un conjunto muy grande de gente que genera opinión en el país. En ese sentido yo creo que la opción por el bloque es absolutamente inexcusable y tiene que adoptar nuevas formas a las que todavía les tenemos temores siquiera de conversar. El tema de perder soberanía, en vez de hablar de comprar soberanía regional o cambiarla por la soberanía nacional. Es un tema que a los uruguayos da la sensación de que nos asusta en demasía y seguimos pensando en una especie de convivencia pecaminosa con los forjadores de las decisiones, de no animarnos efectivamente a impulsar desde otros ángulos de la discusión nacional una articulación con el bloque regional que debería hacerle mucho bien al bloque regional por las ventajas competitivas, la calidad del Uruguay como interlocutor a la interna y del bloque hacia afuera. Y en ese sentido me parece que nuestra discusión es extremadamente cauta. En la derecha, en el gobierno, esta discusión sobre países pequeños se soslaya de alguna manera pensando en que los deberes bien hechos dentro de casa con los riesgos pagados o cubiertos por la posibilidad de que la población pague cuando se desarticulan los costos, es una discusión natural pero no es natural que la izquierda efectivamente soslaye una discusión de cómo el Uruguay efectivamente se articula con un bloque, no solamente para resolver los problemas del riesgo y la viabilidad, sino para resolver a la interna algunas cosas que no se pueden resolver desde la interna de las fronteras uruguayas.



En ese sentido tenemos planteado un conjunto de tareas que en este momento en particular son de enorme importancia. Nosotros estamos en la víspera, en el umbral, de una rediscusión de la agenda regional. Se ha terminado el plazo y las oportunidades para que podamos seguir profundizando en materia comercial en el MERCOSUR, eso es una cosa absolutamente notoria y compartible, y se privilegian en la discusión nacional un conjunto de temas que tienen que ver con la armonización de políticas macroeconómicas y en algunos casos algunas cosas que nos deberían sorprender en esta línea de pensamiento y de cautela que tenemos los uruguayos que es ir hacia la búsqueda de anclas un poquito más profundas y más firmes como la propia moneda común que hace un año lanzó Menem en forma casi ridícula pero que hoy a la luz de lo que es el desequilibrio regional, de lo que son los problemas de Brasil, y lo que son las necesidades de seguir avanzando una agenda renovada hacia el encuentro con el resto de las regiones, comienza a aparecer nuevamente y a ponerse arriba de la discusión sin ningún tipo de ambigüedades. En ese sentido creo que tenemos, por el momento de la agenda regional, un conjunto de oportunidades, de fortalezas para el Uruguay que tenemos que aprovechar si somos capaces de tener definiciones más subrayadas, más audaces, más precisas. Por eso yo las reclamaba de alguna manera en el cabezal del documento que se presentaba al seminario y en las propias exposiciones de mis compañeros.

La opción regional no es solamente un problema de elaboración de los equipos negociadores uruguayos, muy alicaídos y obviamente incapaces solamente de llegar a tiempo para decir no, sino es el conjunto de las necesidades de una sociedad que tiene que elaborar desde las bases su integración a un espacio común mayor como el MERCOSUR para obtener no solamente las esperanzas sino el tema de la validación inmediata de un proyecto más hábil.

Nosotros tenemos además impostergables tareas inmediatas a resolver en la interna del Uruguay que no se resuelven si nosotros no vamos con mayor audacia y una articulación diferente en el MERCOSUR y en la región. Y tienen que ver fundamentalmente con algunas tareas postergadas, con reformas enlentecidas, mediatizadas, que no tienen razón de ser si no son urgidas de las articulaciones regionales. Tenemos temas como el Código del Derecho del Consumidor, un tema que definitivamente en el Uruguay va a seguir siendo una materia oculta y postergada de por vida con afectaciones no solamente sociales sino que también técnicas en materia económica, y solamente lo vamos a resolver si efectivamente somos capaces de dar un paso mucho más audaz en el sentido de la búsqueda de una articulación uruguaya que tiene que reformularse en términos políticos.

Tenemos problemas de distinto orden, no solamente con la reforma, con el secreto bancario, el ser puente de contrabando de oro desde Brasil al exterior, todas tareas espúreas, degradantes para la nacionalidad, para la construcción del Estado uruguayo, para la propia calidad del proyecto. Esas cosas tienden a ser eliminadas en lo que tiene que ver solamente con cómo estamos conversando con Brasil y como se está discutiendo la continuidad del proyecto. Uruguay dejó de ser un puente del contrabando de oro hacia el exterior de Brasil una vez que tuvimos problemas con los textiles en noviembre del 97, cuando hubo que destrancar la situación que se estaba dando en frontera, canjeándolos por una mayor rigidez y control sobre esos temas por parte del Banco Central.

Y lo mismo nos va a pasar seguramente con la zona franca, ese tema que tenemos planteado y que no vamos a poder resolver desde adentro si Brasil no empieza a resolver, como seguramente lo va a hacer, sus temas de frontera. Y resolver por la vía de Manaos y la solución del tema de Manaos algunas cosas que a nosotros nos están afectando en forma bastante dramática por cierto en este momento.

Yo soy partidario de ser menos cauto y un poco más audaz en el sentido de definir estos temas casi eliminando algunas dudas que naturalmente tenemos por un problema de formación cultural y del famoso tema de reivindicar la soberanía nacional, mal planteado de alguna manera.-

**Comentario de Octavio Rodríguez**

Leí con mucha atención documentos de Gerónimo de Sierra, encontré muchas coincidencias, encontré sumo interés en los documentos en la discusión del tema, pero mis comentarios van a ser de una óptica especial que es considerar a Uruguay como país que se integra al MERCOSUR, que es la óptica por la cual todos - mas o menos – optaron. Y parto de afirmar que se trata de un país y de una economía fundamentalmente distinta de los otros países pequeños de la región. Para darle cuerpo a esta afirmación, voy a empezar con un dato: el Uruguay en 1929 tenía más automóviles per cápita que cualquier otro país del mundo, incluido Estados Unidos. Por otro lado sería uno de los cinco, seis, o tal vez siete países con producto por habitante más alto del mundo. Hubo un tiempo en que surgieron documentos del Banco Mundial, y había unas “formulitas” para ponderar los productos por habitante con unos indicadores de distribución del ingreso. Yo creo que es probable que en términos de bienestar, el Uruguay fuese el país de indicador más alto del mundo.

Entonces esto es una negación, que de alguna manera me interesa hacer, de una cosa que está en los trabajos de Gerónimo y que afirma Elio Jaguaribe, que dice: “las pequeñas naciones subdesarrolladas, mientras persista el actual sistema de Estados nacionales, no pueden desarrollarse ni como entidades nacionales independientes, por faltarle los soportes reales y necesarios, población, territorio y recursos naturales, ni renunciando a la propia nacionalidad, por sufrir en ese caso, la discriminación nacional de los otros.” Yo creo que, históricamente, si se entiende por viabilidad, bienestar, el Uruguay era más viable que Brasil, sin duda. Entonces yo creo en la viabilidad del país y eso lo muestro en el pasado, pero lo que sostengo hoy es que Uruguay es distinto porque tiene mayor desarrollo económico, social y político. No voy a abundar en esto, es lo que los documentos de Gerónimo demuestran. El otro punto es que tiene una ubicación particular y enormes potencialidades abiertas en el MERCOSUR, y esta es la viabilidad prospectiva, es decir, hacia adelante. En lo primero hay una clara concordancia con Gerónimo, y en lo segundo una pequeña discrepancia. Yo creo que potencialmente, la pequeñez del Uruguay, es especial, y la hace, dada su ubicación geográfica, de alguna forma favorable.

Esta es una nueva negación de Jaguaribe. Sobre bases prospectivas, yo creo que el Uruguay puede conservar su identidad y desarrollarse fuertemente.

Sobre el MERCOSUR hay varios desarrollos y escenarios posibles, y voy a optar por uno que puede parecer insólito, y tratar de demostrar después que no lo es.

Lo primero que señalo es que a diferencia de lo que hizo Fernando Antía, que es un relato de lo que pasó en los últimos 17 años, yo voy a tomar un escenario prospectivo y de largo plazo, que no gire en torno de los equilibrios macro – coyunturales, sino el largo plazo propiamente dicho. Y ese escenario propuesto es que Brasil crece intensamente, eso favorece a Argentina, y arrastra el crecimiento de los países chicos. Pero eso puede ser muchas cosas. Entonces, el escenario propiamente dicho es el siguiente. Suponer que Brasil crece y arrastra no tiene nada de insólito; lo insólito es proponer que ese crecimiento se da por la vía de una estrategia de desarrollo que la CEPAL ha llamado “transformación productiva con equidad” (Sunkel lo llama desarrollo desde dentro, que es la nomenclatura que usa Gerónimo, y Aldo Ferrer, desarrollo autocentrado). Entonces, ¿cómo pensar qué pasa con un país chico específico si el Brasil adopta una estrategia de ese tipo?.

Tengo que decir algo muy breve referente al desarrollo auto – centrado. Es un desarrollo que se basa en fuerzas internas, en clases internas, en esfuerzo de ahorro interno, pero hay unas especificidades de la nomenclatura que conviene tener en cuenta. La primera se refiere a la heterogeneidad; ésta en el lenguaje de los economistas estructuralistas, quiere decir que hay ciertas economías donde coexiste trabajo de muy baja productividad y trabajo de productividad normal., en el sentido que admite las técnicas disponibles o muy próximas a ellas. Y hay otros, que es el atraso, donde la productividad es 5 veces inferior, 10 veces inferior.

Y además, que lo heterogéneo, lo subempleado, es un gran porcentaje del total de la población. En Brasil, en 1960, se puede decir que el subempleo o la parte heterogénea era la mitad de la ocupación.

¿Qué supone una estrategia de desarrollo autocentrado? Yo creo que su elemento clave es suponer que se reduce el desempleo abierto, eso todo el mundo lo propone, pero lo que es específico, lo que es diferencial, es erradicar paulatinamente el subempleo o la heterogeneidad. Después vamos a ver si esto es tan esotérico como parecería en un momento en el cual se habla del fin del trabajo. Pero tiene dos aspectos. Reabsorber el subempleo es saltar de una productividad a otra 5 veces superior, 10 veces superior. Y eso significa una posibilidad de aumentar el crecimiento económico y de tener sobre esa base un ritmo de acumulación intenso. Al mismo tiempo hay un brutal crecimiento del mercado interno.

Entonces, estas dos implicaciones dan claridad relativa a la diferencia entre una estrategia de desarrollo autocentrado y una estrategia con orientación de mercado, que es la que propone y analiza sistemáticamente el Banco Mundial, que supone un desarrollo extrovertido arrastrado por el dinamismo de las exportaciones.

Yo digo que eso no puede ser así en Brasil porque es una economía continental. El propio presidente Fernando E. Cardozo, en un discurso en la India, dijo que las economías continentales son cinco: Pakistán, Brasil, Indonesia, India y China. Yo tomé las poblaciones de estos países a los años 1990-91, las voy a redondear: Pakistán 100 millones, Brasil 150 millones, Indonesia 180 millones, India 800 millones, China 1100 millones. Eso es el 40 % de la población mundial. En esos países que son brutalmente heterogéneos, o esas periferias - cada uno de ellos es una periferia - no hay chances; es muy difícil pensar en un desarrollo con orientación de mercado. El neoliberalismo, vía imposición de ideas por la repetición, y por el dominio del mundo académico anglosajón, propone estrategias cuya viabilidad es muy cuestionable. La razón es ilustrada por un viejo ejercicio de Raúl Trajtenberg, que establece que si uno toma el promedio de exportaciones per capita de Taiwán y Corea y lo aplica a la India, y si las exportaciones manufactureras de la India fuesen acordes con ese coeficiente de exportaciones por habitante, habría que cerrar la industria de Occidente. Entonces el dinamismo sobre la base exportadora es un imposible si uno lo ve de una perspectiva histórica - mundial. No es realista pensar que el mundo se va a desarrollar vía dinamismo de las exportaciones, (teoría) que de alguna manera se está imponiendo.

El desarrollo es una cuestión política. Es decir, cuando uno propone una estrategia de desarrollo es porque tiene una visión que dice "la cuestión no es sólo económica, es económica y es simultáneamente política". Y eso es irrefutable. Pero una estrategia de desarrollo autocentrado tiene esta implicación: como lo que crece mucho es el mercado interno y relativamente menos las exportaciones, y como el desarrollo se produce con una fortísima demanda de importaciones porque se parte de atraso tecnológico, se plantea como panacea abrir una puerta indiscriminadamente al capital extranjero. ¿Qué quiere decir esto? La propiedad efectiva de activos, propiedad de extranjeros, no puede aumentar indiscriminadamente, y sí tiene que aumentar la cuota parte de la propiedad nacional.

Esto quiere decir que el desarrollo para ser compatible, tiene que tener un carácter nacional.

Lo anterior ilustra que es una cuestión política, porque si tiene un carácter nacional, hay intereses nacionales a defender y hay intereses internacionales - inclusive los del capital financiero - que es necesario condicionar. No quiere decir que hay que cerrarse al capital extranjero, sino que hay -tal vez- que negociar.

Entonces un proceso de desarrollo autocentrado implica la política e implica la política internacional. Entonces, para hacer un poco menos insólita esta propuesta, debo decirles algunos datos de Brasil:

- 1- En cuanto a absorción, entre el '70 y el '80 el subempleo bajó en Brasil del 50 al 25 %, de 13 a 11 millones. No me puedo referir a la evolución posterior. Pero digamos, no es un imposible. En un modelo de desarrollo altamente dinámico con industrialización, esa economía se iba homogeneizando.
- 2- En cuanto a los intereses, traje una revista donde hay entrevistas a cuatro grandes empresarios, cuyo título es ¿ A dónde va el capitalismo? Y dice, "Cuatro líderes empresariales abren el alma". Aunque elogien a Fernando E. Cardozo muestran que el Estado o no tiene un proyecto de desarrollo capitalista o no consigue aplicarlo y denuncian una "apertura sin control que torna vulnerable nuestra economía". Les voy a nombrar tres de ellos, los cuales tienen flujos de ventas de 4 a 5 mil millones de dólares anuales. El Vicepresidente del Consejo de la Botorantim, apunta una tendencia al vaciamiento de la empresa nacional. El Sr. Ordebrés indica que "tenemos una desnacionalización profunda en Brasil, si no se toman medidas rápidamente."

No es disparatado pensar que ante la posibilidad de viabilidad o inviabilidad de un desarrollo global, haya intereses nacionales de grandes empresarios, de medianos y de pequeños empresarios, de sindicatos. Es decir que la propaganda entorno a la desnacionalización, a la globalización, descarta la posibilidad de un desarrollo basado en fuerzas internas; la globalización se ve como inevitable; en la punta se ve como excelente; otros dicen que no es excelente pero es lo que podemos tener y tenemos que adaptarnos. Y nadie ve la posibilidad de aunar fuerzas internas en otra dirección, como puede ser un desarrollo autocentrado.

3. La tercera es la cuestión internacional. El ejemplo malo es la circunstancia que vive Brasil en términos de conducción de su política, sumamente supeditada a una coyuntura, sumamente también desfavorable. Pero si uno mira cuál ha sido la política efectiva de Itamarati , desde el gobierno de Sarney uno percibe, esto me lo dijo una persona que fue quién redactó los protocolos con Argentina, que la política de Brasil había girado hacia América del Sur. Que su plan era hacer un acuerdo con Argentina y después ampliar ese acuerdo, Uruguay por descontado iba, y después ampliarlo a Venezuela. O sea, la imagen que uno se forma es que el proyecto es tener una economía integrada en América del Sur que prometa un futuro distinto al de EEUU, con el American Lake. Primero porque no está rodeado de microeconomías y segundo porque los tiempos han cambiado. Creo que existe la imposibilidad de intentos de hegemonía.

Visto ésto, en primer lugar tiene concordancia con lo que dijo Fernando Antía . El Uruguay tiene algunas especificidades. En algún momento hicimos un trabajo con Celia Barbato y Macadar, en el cual levantábamos la posibilidad de que el Uruguay tuviera un sector de punta en el conjunto de las agroindustrias, sobre la base de que Uruguay no tiene ventajas comparativas, no tiene costos relativos más bajos. Tiene ventajas absolutas y esas ventajas absolutas pueden ser mantenidas en el tiempo a través de un ámbito del avance técnico que es poco apropiado por particulares, que es la biotecnología. Entonces, hay una posibilidad material de desarrollo en un tipo de sector que es muy adecuado al desarrollo del área, o sea de un MERCOSUR que se puede pensar como se va ampliando en el conjunto de América del Sur. Claro que el aprovechamiento del espacio que el MERCOSUR abre no se da sólo en ese sector, se puede dar en servicios, como dice Fernando, se puede dar en la industria automovilística como dice el Ministro de Relaciones Exteriores, (con mucha cautela) en El País de ayer, pero yo creo que

como cuestión material, como modelo físico de desarrollo, hay una frase de Martí que más o menos dice: "un país que tiene un solo producto y un solo cliente es un país avasallado".

Este producto es particularmente bueno, el conjunto de las cosas agroindustriales, porque su destino potencial es flexible. Es decir, Uruguay puede vender a cualquier parte del mundo, entonces eso da márgenes de maniobra desde el punto de vista de estructura productiva con relación a su futuro en la integración del MERCOSUR.

La otra cosa es que también hay márgenes de maniobra política. Una es ser bisagra entre Brasil y Argentina y porque la integración es básicamente entre ellos, entonces, no es producir agroindustrias para Brasil, es producir agroindustrias integrándose con otro gran país. Pero además esto tiende a ampliarse a América del Sur. Entonces son muchos chicos.

Creo que la inversión externa directa hacia San Pablo y hacia Brasil en general es un fenómeno de conglomeración. Y el Uruguay tiene una performance mala en inversión extranjera directa porque es un mal mercado para éstas. El desarrollo puede darse sobre la base de determinadas cosas, por ejemplo el conjunto de agroindustrias, el turismo, los servicios, y eso no está limitado sólo y exclusivamente a la gran inversión extranjera.

A mí, para no ser optimista, lo que me preocupa es la cuestión de la identidad nacional. Para que se movilicen fuerzas que sean capaces de implementar una estrategia de desarrollo autocentrado, que se basa en un consenso político interno y en un modo de redefinir las relaciones hacia fuera regionalmente e internacionalmente, una conjunción de fuerzas políticas (de la cual forma parte una serie de lucha de clases e intereses de grupo). Se requiere según Furtado un fenómeno cultural. Sin transformación cultural no hay auténtico desarrollo.

Termino con dos frases, uno puede pensar que en América Latina hay una potencialidad enorme de desarrollo que está en su potencialidad cultural, el hecho de que sea una simbiosis de cultura y una gran mezcla racial, hay fuerzas que pueden ser sostén de transformaciones. Eso lo dice Furtado.

La otra alternativa es una reiteración de conflictos sociales con consecuencias inevitables.

En ese ámbito de lo cultural está mi temor y la aparente desventaja, simplemente por que el resto de las culturas tiene el mismo potencial muy grande. Entonces ahí hay una cuestión: en qué medida Uruguay logra tener no sólo políticas tecnológicas, no sólo políticas productivas, no sólo políticas de ciencia y tecnología, no sólo políticas sociales sino también políticas culturales pensadas de modo de resguardar la identidad nacional.

## **Comentarios finales**

### **Fernando Antía**

Deseo hacer una precisión porque creo que Jorge Jauri no me entendió o no me expresé adecuadamente. El tema del riesgo soberano que hace que el país tenga posibilidades de endeudamiento más baratas que las que tienen Argentina y Brasil es sin duda una ventaja en lo financiero. El país tiene hoy tasas de interés, posibilidades de endeudarse en tanto Estado y posibilidades de endeudarse en tanto destinatario final de los créditos a través del sistema bancario, mayores a las que tiene Argentina y Brasil. Y eso es una ventaja competitiva, y me pareció significativo destacarla.

Pero también destaqué que desde el punto de vista de la capacidad de atraer, de potenciar la inversión nacional y/o de atraer inversión extranjera hemos ido perdiendo pié. Quizá por estos efectos aglomeración, pero tanto o más por incertidumbre regional que no hemos aún superado. En el sentido de generar condiciones de credibilidad para el esquema de integración regional, que realmente permitan ver a esta región como un mercado único. Y en consecuencia hacer sino indistinta, al menos atractiva la posibilidad de invertir en el Uruguay para destinar la producción a la región, en condiciones similares a las que pueden tener en Argentina y/o Brasil. En ellos, y tratándose de grandes mercados, si la integración no prosperara, igual queda el gran mercado interno. Un contraste entre una mejor posición financiera pero una posición que en lo productivo comercial se muestra inferior.

### **Jorge Jauri**

Yo simplemente, y muy vinculado al tema de la experiencia práctica de todos los días, sigo sin entender ese optimismo que sobrevuela nuestra elaboración cotidiana acerca de la posibilidad de trascender la pequeñez para poder insertarnos con ventajas competitivas fuertes en mercados ampliados. Y con grado de sustentabilidad de los proyectos que nos exima de que las cuentas las paguen los que efectivamente después no tienen forma de defenderse. Digo esto porque las cadenas agroindustriales hoy, después de haber sufrido algunos golpes extremadamente fuertes como consecuencia del clima, precios y algunos problemas de desarticulación, por no hablar de los temas de mercado de capital, de financiamiento y otras cosas, hoy están en una situación de expectativas y de incertidumbres realmente penosas. Creo que ningún jefe de cadena agroindustrial en el Uruguay está pensando en un proyecto de venta sostenida hacia el bloque, sino que en el mejor de los casos, está pensando en cómo insertar esas empresas en el bloque y poder funcionar desde el bloque. Con domicilios nacionales si o no, es una cuestión de segundo orden.

Pero además hay problemas técnicos. El problema del riesgo vuelve a estar planteado sobre la mesa en términos absolutamente sustanciales. Nosotros no podemos cubrir riesgo precios en las cadenas agroindustriales. Más si no tenemos economías de mercado de cobertura de capital y derivados que nos permitan llegar a pulcritudes mínimas de poder planificar en el largo plazo.

Si nosotros no resolvemos una actividad del Grupo 4 del MERCOSUR de otra índole, mucho más agresiva desde la actividad privada y desde los negociadores, logrando mercados de concurrencia de otro orden, con mucha más audacia, seguramente vamos a tener todas las cadenas agrícolas expuestas, y algunas más, a la evolución del riesgo precio y de otros riesgos que nos van a generar una incertidumbre pavorosa desde el punto de vista de mantener fronteras agrícolas mínimamente potables.

Sigo siendo extremadamente optimista, porque estoy por primera vez en condiciones de comprar esa soberanía regional que, hasta hace poco no podía ni siquiera soñar en hacerlo, aún cediendo parte sustancial de la mía.

### **Octavio Rodríguez**

Sigo sin saber si estoy de acuerdo o en desacuerdo con Jauri, pero en cuanto a las posibilidades de inversión real en las cadenas agroindustriales, es que una cosa son las condiciones actuales. Yo creo que la cuestión es que es desarrollo actual sobre bases neoliberales es económicamente inviable. Y social y políticamente inviable, a poco tiempo más. En el Uruguay uno debe pensar en una estrategia de desarrollo autocentrado que implica una decisiva participación de Estado en la viabilización de los factores de riesgo, vía mil medios, créditos a largo plazo, etc.

Otra cosa de cómo son las agroindustrias ahora, es decir con industrias viejas. Es completamente distinto si esa industria es remozada, reciclada y apoyada.

Con respecto a la soberanía, comparto que al acordar se concede y simpatizo mucho con pensar en que lo que se concede es por ganancia de una soberanía regional.

Creo que Uruguay tiene condiciones para mantener márgenes de maniobra - negociar muy bien – porque políticamente puede tener otras apoyaturas- y particularmente tener una política de conservación de su identidad.