

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

## SUMARIO

|  |     |
|--|-----|
| La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo<br><i>Fernando H. Cardoso</i>                    | 7   |
| Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones<br><i>Marshall Wolfe</i>                                    | 41  |
| Política fiscal y desarrollo integrado<br><i>Federico J. Herschel</i>  | 69  |
| Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales<br><i>José Medina Echavarría</i>                     | 115 |
| Comentario de John Durston   | 139 |
| Comentario de Carlo Geneletti  | 142 |
| Comentario de Eduardo Palma  | 145 |
| Comentario de Gregorio Weinberg  | 147 |
| Comentario de Marshall Wolfe   | 150 |
| Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'<br><i>Carlos Real de Azúa</i>                   | 153 |
| El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?<br><i>Francisco Barreto y Roy T. Gilbert</i> | 175 |
| Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico"  |     |
| Comentario de Joseph Hodara  | 187 |
| Comentario de Eugenio Kossarev   | 191 |
| Comentario de Octavio Rodríguez  | 203 |
| Comentario de Marshall Wolfe   | 217 |
| Algunas publicaciones de la CEPAL  | 223 |

## Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'

*Carlos Real de Azúa\**

En 1975 la CEPAL solicitó al destacado intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa un estudio sobre los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político. El autor redactó una versión preliminar ese mismo año pero, por diversos motivos, nunca llegó a terminar la versión definitiva. Ahora, cuando todos lamentamos su prematuro y sensible deceso, hemos querido brindarle el modesto homenaje de publicar una parte de su estudio en forma de artículo.

Como punto de partida, caracteriza en general el fenómeno de la 'dimensión nacional' y explora lo que sobre él dijeron algunos clásicos —como Aristóteles, Platón, Montesquieu y Rousseau— y, a continuación, presenta los criterios mediante los cuales a su juicio puede evaluarse la significación económica y política de aquel fenómeno. A partir de esos fundamentos teóricos, considera en detalle el modo cómo la pequeñez nacional puede influir sobre algunas condiciones económicas y políticas del desarrollo, tales como la disponibilidad de recursos naturales y humanos, el tamaño del mercado, la industrialización, la vulnerabilidad externa, la capacidad de control político interno, la cohesión y homogeneidad sociales, y otros. En la parte final, analiza la posibilidad de aplicar en las pequeñas naciones lo que él llamó el estilo de desarrollo 'constrictivo'.

\*Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

## Introducción

### 1. *El tema de la dimensión nacional*

Una nación, o más precisamente una nación-Estado es el ámbito regular de ejercicio de un estilo de desarrollo y esta especificación tiene graves y sustanciales consecuencias. Como lote de recursos diversos, como área de viabilidad concebible el cuadro estatal-nacional puede ser uno de los determinantes más sensatos de la elección de un estilo; no sería, con todo, descaminada la inferencia de que la elección de los estilos es decidida por otros motivos y que la ponderación de viabilidad, condiciones y recursos es tarea estimativa realizada 'a posteriori' con toda la contingencia de reajustes y correcciones que ella puede imponer.

De cualquier manera, naciones-Estado y estilos de desarrollo son dos realidades que se han generado hasta el presente en forma totalmente diacrónica: primero fueron aquéllas y muy posteriores éstos, aunque la distancia pudiera parecer reducida en el caso de las 'nuevas naciones'; aun hoy, sin embargo, luce como válida la reflexión de Cobban de que cuando una nación busca autonomizarse no lo hace a base de un balance de calificaciones positivas y negativas.<sup>1</sup> A una u otra altura histórica, entonces, la entidad nacional aparece como el contorno primario, inexorable de todo sistema de acción de crecimiento o desarrollo: el práctico consenso que sobre esto existe nos exime de abundar en ninguna otra reflexión sobre este punto.<sup>2</sup> Autosuficiente e independiente, o irremisiblemente

<sup>1</sup> Alfred Cobban, *The Nation-State and National Self-Determinations*, Thomas y Crowell Co., Nueva York, 1970, p. 137.

te menesterosa y dependiente, la realidad de la nación-Estado cuenta por mucho y no es indiferente que en la segunda de las alternativas —la de la condición más indigente— aun los más contundentes imperativos externos tengan que pasar por el refrendo de una estructura de adopción de decisiones formalmente ‘últimas’ o ‘finales’, entendidas a implementarse en condición monopólica en un ámbito dado.

En verdad, la nación-Estado, o la nación sin complementos sustantivos, aparece hoy contra todas las premoniciones de su decadencia —también contra todos los énfasis en su impecable fortaleza—, como un cuadro organizativo humano y especial caracterizado por una serie de adjetivos muy contradictorios: numéricamente crecientes (cerca de cincuenta nuevas naciones en las últimas tres décadas), tremendamente durable y persistente contra todos los meteoros susceptibles de atacarlo, inesquivable o imprescindible en toda acción de promoción aunque también, al mismo tiempo, frágil y precario, históricamente condicionado, insuficiente e inadecuado a un buen número de funciones y requerimientos;<sup>3</sup> en una última lontananza, asimismo, su-

<sup>2</sup> Vg. Helio Jaguaribe, “Los modelos políticos y el desarrollo nacional en América Latina”, en *Aportes*, N° 6, París, octubre de 1967, pp. 8-9; Marshall Wolfe, “Desarrollo: Imágenes, conceptos, criterios, agentes, opciones”, en *Boletín económico de América Latina*, vol. XVIII, N° 1-2, 1973, p. 5; Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (Informe preliminar del Secretario General), CEPAL, División de Desarrollo Social, octubre de 1973, p. 11; Marshall Wolfe, *Enfoques del desarrollo: De quién y hacia qué*, CEPAL/Borrador/DS/105/Rev.1, p. 17.

<sup>3</sup> Difícil hubiera sido pensar, por ejemplo, en los años en que William T. Fox teorizaba sobre las “superpotencias” y Carl Schmitt sobre “la jerarquización de los sujetos internaciona-

perable en formas más amplias o ambiciosas de organización humana y espacial.<sup>4</sup>

Pero irreal o peligroso, sobre todo, sería para el uso práctico descontar el dato de cualquier nación como una realidad de todo-o-nada y no como una de más-o-menos: una nación, como alguien ha observado, puede estar tan firmemente integrada como una corporación privada o puede estarlo tan poco que sea inútil (casi inútil, matemos) tratarla como tal.<sup>5</sup> De cualquier manera, creemos, vale la pena un planteo que ‘como tal’, en uno de sus trazos —el de la dimensión— la examine en función del desarrollo y de sus estilos, y desglose para otro planteo posible el muy recorrido tema de formas de amalgamación o integración que amorticen o cancelen sus deficiencias.

De todos los problemas que la realidad nacional plantea a la programática del desarrollo y de sus estilos aquí nos tocará acometer ese único y sin embargo tan complejo recién referido. Y si se supone que las amplias magnitudes espaciales y demográficas no constituyen obstáculo a las políticas de promoción, uno solo de los extremos de las eventualidades de dimensión —el de la pequeñez— será el examinado.

Tal vez haya sido “el hecho nuevo de tantas pequeñas naciones participando

les” (1939, 1944) que un tercio de siglo más tarde una de ellas iba a necesitar tan premiosamente del gas natural de la otra y ésta de la tecnología intermedia de la anterior.

<sup>4</sup> Sobre estas características, especialmente Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, The M.I.T. Press, 1966, pp. 3 y ss.

<sup>5</sup> Sventnilson, “The Concept of Nation and its Relevance to Economic Analysis”, en *The Economic Consequences of the Size of Nations*, publicado por The International Economic Association, Proceedings of a Conference held by . . . , Austin Robinson, Mac Millan-St. Martin Press Suc., Nueva York, 1960, pp. 1-2.

en un orden internacional como jurídicamente iguales"<sup>6</sup> el que haya atraído al problema de la dimensión nacional una atención menos esporádica e impresionista de la que muestra una historia temática que brevemente habremos de recapitular. "El mero tamaño —ha observado Apter— es un obvio factor organizativo a menudo descuidado".<sup>7</sup> Pero 'las medidas de la nación' que el factor tamaño comporta, no pueden considerarse ucrónicamente: cada período histórico implica las suyas, y las que importaban en el siglo XIX en relación casi exclusiva con recursos financieros, defensa militar y estructuras políticas importan hoy en términos primordiales de posibilidades de industrialización y de dimensiones de mercado.<sup>8</sup> El tema de la 'escala nacional óptima' se plantea, de cualquier manera, en función del máximo rendimiento de las posibilidades de un espacio y de la mejor satisfacción de las necesidades de sus habitantes; de esta dualidad de criterios factibles se abre la posibilidad de apreciar los logros de la dimensión en dos diferentes niveles y aun de insumirlos bajo los rubros más amplios y no

<sup>6</sup> Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque unificado*, op. cit., p. 8. Se pregunta Leslie Lipson: "¿Cuán grande es la unidad de gobierno más deseable y practicable? ¿Puede un Estado ser demasiado chico o demasiado grande para funcionar efectivamente? ¿Cuál es la lealtad que inspira a la gente dentro de los mismos límites políticos un sentimiento de lealtad y comunidad?", en *Los grandes problemas de la política*, Limusa-Wiley, México, 1964, p. 343.

<sup>7</sup> "Sheer size is an obvious organizational factor that is often neglected", en D. Apter-H. Eckstein (ed.), *Comparative Politics*, The Free Press of Glencoe, 1964, p. 647.

<sup>8</sup> Dankart A. Rustow, *A World of Nations*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1971, p. 247.

necesariamente coincidentes de la eficacia y de la legitimidad.<sup>9</sup>

## 2. Una mirada a la historia

Los dos puntos de vista aparecen, en realidad, asistemáticamente adoptados en la historia no muy nutrida del tema de la dimensión de la comunidad. Decimos genéricamente 'comunidad', porque dos etapas conviene marcar en esa historia: la prenatal y la nacional, con la peculiaridad de que muchos argumentos y justificativos concebidos en la primera se reiteraron y se aplicaron en la segunda.

Platón, Aristóteles, Rousseau plantearon el problema en términos preferenciales de cohesión, consenso y posibilidades de autogobierno; en el segundo de los nombrados, empero, se articularon sintéticamente casi todos los razonamientos que dominaron durante esa etapa.<sup>10</sup> Junto, así, a la de las facilidades políticas que el estricto recorte de la 'polis' (o el del círculo cantonal, en Rousseau) representaba, dióse entonces también la percepción de la cuantía de recursos que el área debería contener si había de alcanzar la tan deseada 'autarquía'; una penetrante inducción en el dominio del 'orden público' fue asimismo ganada. Las relaciones existentes entre las medidas del territorio y la población y las posibilidades de su más puntual control resultaron desde entonces advertidas. Y si la capacidad de control es una de las señas de toda organización

<sup>9</sup> Lipson, op. cit., p. 104, observa que la diferenciación de los hombres por necesidades de gobierno y de defensa, y la que nace de vínculos de afinidad y cohesión son dos motivaciones que no coinciden necesariamente.

<sup>10</sup> *La Política*, trad. de J. Marías y M. Araujo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, libro VII, cap. IV, fls. 1325 b. y 1326 a. y b.

que se halle en forma, hay que agregar que Aristóteles concibió la contingencia del molde nacional como tipo de organización espacial allí donde las magnitudes excedieran las idóneas y prudentes que para la tradicional 'ciudad antigua' habían sido pensadas.<sup>11</sup>

"Un gran Estado y la ciudad más grande no es la de mayor extensión ni la más populosa", decía Aristóteles, lo que, junto con otros asertos, impone subrayar que el filósofo de Estagira fue capaz de llegar a la noción de magnitud o entidad calificadas como distintas a la del mero 'tamaño' físico: eran las cualidades de los moradores en términos de valor, inteligencia y laboriosidad, su nivel de integración o — como él decía, 'el mejor cumplimiento de las tareas que incumben'— los criterios diferenciales de una y de otro.<sup>12</sup>

Cuando dos milenios más tarde se replantearon estas determinaciones fue desde el ángulo prioritariamente político de 'dimensión' y 'régimen' que lo hicieron. Montesquieu asignaba a las pequeñas comunidades la posibilidad republicana en tanto creía en la mayor compatibilidad de las medias con la monarquía y de las muy extensas con el despotismo. Rousseau, con vistas a la cuantía poblacional, sostenía que "el número de jefes disminuye en razón del aumento del pueblo", proposición relacional correctísima siempre que se supongan como fijos (no conocemos análisis del postulado) los grados de centralización o de unitarismo (muy lógicos desde la perspectiva de Rousseau) y un número dado, invariable de gestores de decisiones con indiferen-

cia del tamaño del ámbito territorial en que éstas tengan que cumplirse.<sup>13</sup>

El predominio de un jusnaturalismo y un iluminismo acentuadamente universalistas cedió al correr de medio siglo, y el tema de la dimensión nacional y de las conveniencias e inconvenientes de la pequeñez se replanteó en forma coetánea a la ola de reivindicación nacionalista de principio y mitad del ochocientos. Casi siempre se hizo, empero, en la forma de un balance ubicuo y atemporal de ventajas y desventajas, características a las que no escapa un destacable y agudo pasaje de Tocqueville<sup>14</sup> y sólo parcialmente lo hace la postura más bien ambigua que respecto a las pequeñas naciones asumieron los fundadores del marxismo.<sup>15</sup> En general, cuando estos balances argumentaban a favor de la reducida dimensión nacional, tendían a extrapolar descaradamente a su favor — también se hizo hasta nuestro tiempo<sup>16</sup> — las irrefutables cali-

<sup>13</sup> *L'Esprit des lois*, lib. VIII; *Du contrat social*, lib. III, cap. II.

<sup>14</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, trad. de Carlos Cerillo Escobar, Daniel Jorro, Madrid, 1911, t.II, pp. 197-200.

<sup>15</sup> Muy bien expuesta en Marx-Engels, *Materiales para la historia de América Latina*, Pasado y Presente, Buenos Aires, 1972, introducción de Pedro Scarón, pp. 8-11. También importantes observaciones en Edward Hallett Carr, *The Bolshevik Revolution: 1917-1923*, Penguin Books, 1966. Dentro de las muchas y en ocasiones contradictorias afirmaciones de Marx y Engels sobre la dimensión nacional domina su estimación por las grandes unidades nacionales dotadas de auténticas posibilidades de desarrollo, tamaño de mercado, consistencia, 'gran producción social', etc., y su general desprecio por las pequeñas, por más que sostuvieran calurosamente la causa de algunas de ellas avasalladas por el colonialismo, lo que bien lleva a pensar que lo hacían por 'anticolonialismo' y no por otras razones.

<sup>16</sup> Es el caso de "Las pequeñas naciones" (Discurso en la Universidad de Puerto Rico), de

<sup>11</sup> *Ibidem*, fl. 1326 a.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 1325 a. También valdría la pena señalar que advirtió la posibilidad de logros compensatorios a las desventajas, en su reflexión de que "la ciudad más grande no es la más feliz". Véanse en otros pasajes consideraciones semejantes.

dades de Atenas, o de Florencia, o de Weimar, es decir, de pequeños centros prenacionales, socioculturalmente aristocráticos, con curso histórico cumplido en la etapa mundial del predesarrollo e inmersos en áreas culturales sustancialmente continuas y afines. Con tal jurisprudencia y un poco de imaginación el alegato es fácil, por lo menos para un criterio no excesivamente riguroso.<sup>17</sup>

Mucho más insidioso que estos alegatos mínima o maximalistas es el firme sistema de supuestos y asociaciones en el que su sugestión y aun su fuerza de convicción descansa. Tal conjunto de presunciones —así al menos lo pensamos— es harto capaz de asediar eficazmente cualquier reflexión sobre la dimensión nacional que se pretenda ajustada, una franquía que además incrementa la condición de escasez, de complejidad, de incomparabilidad y de escasa cuantificabilidad del material empírico accesible a un tipo de pensamiento que pretenda correr por otras vías.

Menor espacio y menor cuantía poblacional, digámoslo más llanamente, se asocian (imaginaria, intuitivamente) a ciertas características y a ciertas calidades, y correlativamente, desde los grandes procesos europeos de unificación nacional en el siglo pasado y su especial resonancia y analogía en algunas naciones de América (los Estados Unidos, la

Mariano Picón Salas, en *Europa-América*, Cuadernos Americanos, México, 1947, pp. 199-225.

<sup>17</sup> Se ha sostenido, por ejemplo, sobre el caso de Atenas, Florencia y otros centros italianos, etc., que las pequeñas naciones ofrecen más interés e intensidad de vida, lo que es obvio, si se piensa en ciudades que profesan gran amor a la paz y a los valores universales, lo que no ofrece muchas alternativas si no se es capaz de empresas de poder exterior; que representan más posibilidades de proyección en lo universal y no, como pudiera alegarse, mucho mimetismo y alguna alienación, etc.

Argentina), también se tuvo la réplica precisa de esas posiciones en una especie de fe casi religiosa en las excelencias de escalas comunitarias máximas: sumar espacios y gentes pareció el método infalible de ir acrecentando, sin márgenes decrecientes posibles, poder y riqueza, libertad, felicidad, cultura.<sup>18</sup>

Digamos ahora que aunque en ocasiones se asocian y refuerzan variable espacio y variable población, descansan esencialmente sobre mayor o menor espacio las asociaciones de mayor o menor cuantía de recursos materiales, de disponibilidades para la inversión, de atractivos para la atención y la participación exterior; diversificación productiva; dificultad para el control social y, en particular, para la prevención de autonomías sociales y locales; existencia de bloqueos en los canales de información; capacidad de defensa y aun invulnerabilidad a la agresión militar, política o económica proveniente del exterior del área; seriedad de tensiones interregionales; capacidad de retención de la población; enclaustración y dificultades de apertura al ámbito universal.

A su vez, sobre el mayor o menor volumen demográfico descansan principalmente las asociaciones de mayor o menor diversificación e integración sociales; al mismo tiempo que disenso, incontrolabilidad y eventualidades de desintegración; aptitud de prorrateo de los costos sociales; seguridad y orgullo colectivos; volumen de demanda para el consumo; rigidez, inflexibilidad y dificultades

<sup>18</sup> Es muy perceptible, por ejemplo, esta sugestión, derivada en buena parte del prestigio del 'Zollverein' alemán recién logrado, en las polémicas del Río de la Plata en los años sesenta del siglo pasado en torno a la 'patria grande' y la 'patria chica', todo ello en especial en los alegatos de Juan Carlos Gómez.

de adaptación a contingencias inesperadas.<sup>19</sup>

Aunque nada de esto pudiera cumplirse ahora, cada una de estas asociaciones, luego de ser verificada y ejemplarizada en múltiples dictámenes disponibles, valdría la pena de ser analizada a la luz de la evidencia empírica, indagada en sus orígenes socioculturales, tradicionales, filosóficos y, en ocasiones, hasta religiosos.

### 3. Los posibles criterios de estimación

Variadas resultan así las perspectivas teóricas desde las cuales la estimación de la pequeña dimensión nacional puede realizarse. Y, sin ánimo de exhaustividad y a cuenta de una categorización más perceptiva, cabe presumir que ellas son:

a) Criterio de la irrelevancia radical; la dimensión no es variable decisiva ni siquiera importante, ni ser pequeña nación es desventaja ni representa beneficio asegurado serlo grande;

b) Criterio de las desventajas y las desventajas absolutas del tamaño, con fallo regularmente invariable a favor de las grandes unidades ("grandes Estados" del siglo XIX);

c) Criterio de la proporcionalidad de las variables relativas a cada dimensión y análisis de las naciones "construidas a pequeña escala" a que más adelante se aludirá;

d) Criterio de las ventajas y desventajas compensatorias o 'planteo clásico' habitualmente enfocado en el caso de las pequeñas naciones sobre la dimensión espacial o sobre la antítesis entre lo 'cualitativo' (a favor de la pequeñez) y lo 'cuantitativo' (a favor de la gran magnitud);

<sup>19</sup> Algunas de estas asociaciones en Tocqueville, pasaje citado.

e) Criterio comparativo de ventajas y desventajas nacidas de la dimensión, pero sólo en relación comparativa con unidades de la misma área geográfica y/o de los mismos niveles de desarrollo;<sup>20</sup>

f) Criterio de la entidad comunitaria basada en una agregación de variables ponderadas (territorio, población, estructura y potencial económicos, educación, consumos, etc.);<sup>21</sup>

g) Criterio de la futilidad de un planteo inmanentista y aislacionista que prescinda de las continuidades y discontinuidades que entornan abrupta o gradualmente el marco nacional,<sup>22</sup> y se desglose de la eventualidad de las políticas de amalgamación e integración regionales, factibles y comunes a nivel mundial;<sup>23</sup>

h) Criterio que suma a cualquiera de los anteriores (desde b) a f) la consideración de eventuales variables con valores de tipo fuertemente disyuntivo y capaces de decidir hacia ulterioridades muy diferentes el destino de una pequeña nación.

Siguiendo las reflexiones ya realizadas, este planteo supone que existen varios de estos criterios en condición de preliminar descarte. Tal es el caso, pensa-

<sup>20</sup> Simón Kuznets, "Economic Growth of Small Nations", en Robinson, *The Economic Consequences of the Size of Nations*, op. cit., en nota 73, p. 16.

<sup>21</sup> Vgr. Helio Jaguaribe, *Desarrollo económico y desarrollo político*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1962, pp. 55-56. Importante esfuerzo en esta dirección nos parece la idea de 'perfiles nacionales' (*national profiles*), de Karl W. Deutsch, aunque no alcance un indicador único (*The American Political Science Review*, 3-1960, vol. LIV, N° 1) en Roy C. Macridis y Bernard E. Brown, *Comparative Politics*. The Dorsey Press, Illinois, 1964, pp. 108-112).

<sup>22</sup> Svennilson, art. cit., pp. 9-13.

<sup>23</sup> Véase el distingo de Helio Jaguaribe entre 'viabilidad individual' y 'viabilidad colectiva', en *Desarrollo económico*, op. cit., pp. 54-56; y *Los modelos*, art. cit., pp. 89-90.

mos, del de la 'irrelevancia radical', por su fácil escepticismo y por su choque con múltiples evidencias; del de las 'ventajas y desventajas absolutas'; por — a su vez — fácil dogmatismo e igualmente por su ostensible refutabilidad ante la prueba histórica; del de la 'proporcionalidad', por la alegable razón de que hay decisivos elementos en la forma estatal-nacional que no admiten grandes reducciones de escala; del de las 'ventajas y desventajas compensatorias' estimadas utópicas y ucrónicamente, por su 'angelismo' y su imborrable raíz impresionista; del de la 'entidad nacional' basada en una pluralidad de variables ponderadas por su extrema — y tal vez irremontable — complejidad; del de la 'futilidad del planteo' que no contempla simultáneamente las posibilidades de integración de cada área nacional por considerar: primero, que esas integraciones no siempre son factibles a corto plazo, y segundo, no siempre son inmediata y ostensiblemente favorables a los componentes que en ellas ingresan. Pero harto mayor significación posee la evidencia de que la calidad y el destino de esas integraciones descansan en sustancial medida en las condiciones y características de unas partes que pueden y aun deben — por lo menos — ser analíticamente planteadas y generalizadas en una instancia previa a todo proceso integrador.<sup>24</sup> (De cualquier manera, algunas de las continuidades y discontinuidades y, en especial, aquellas que generan las fuerzas que actúan a niveles supra, infra o extraestatal, como es el caso de grandes corporaciones productivas, centrales ideológico-políticas, sociales, religiosas, etc., no pueden ser soslayadas por ningún planteo que aspire a un mínimo de

<sup>24</sup> *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1970, p. 170.

realismo.) Unas palabras todavía para el criterio de los 'variables de valores muy disyuntivos' y su factible incidencia. Los ejemplos alegados por quien ha subrayado su importancia<sup>25</sup> son de significación bastante desigual. La de 'una gran presión de población' (El Salvador suele mencionarse como afectado por ella) no parecería de contundencia incontestable. La de la existencia de productos de alta demanda y, en especial energéticos tiende — y es lugar común el dictamen — a tenerla,<sup>26</sup> lo que también quiere decir que cualquier planteo de las pequeñas naciones latinoamericanas tendría que moderar en el caso del Ecuador la firmeza de sus conclusiones. La tercera singularidad planteada por Kuznets que importan los procesos económicos sociales de Escandinavia, Suiza, Australia y Canadá traslada el problema — pese a la laboriosa argumentación que la apoya — a niveles utópicos. Fue por haber quedado en uno de los lóbulos de esa dualización mundial que entre 1700 y 1900 deslindó zonas de desarrollo y subdesarrollo, de centro y de periferia, de independencia y dependencia que las naciones nombradas pudieron vencer ciertas desventajas de la baja población y en el caso de las dos primeras —; no por cierto en el de las dos segundas! — de la reducida extensión.<sup>27</sup>

Queda entonces un criterio a seguir, y es el de la recapitulación precedente que implica el examen comparativo de ventajas y desventajas con naciones de la

<sup>25</sup> Simón Kuznets, *op. cit.*, pp. 27-31.

<sup>26</sup> Sobre las consecuencias del hallazgo de petróleo véase CEPAL, *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981) Vol. I, p. 17.

<sup>27</sup> La razón de tales inclusiones se halla en el tope poblacional de veinte millones fijado por Simón Kuznets para las naciones de tamaño mediano.

propia área geográfica y/o del mismo nivel económico.

Se ha realizado ya, en verdad, tentativas de circuir la categoría 'países subdesarrollados muy pequeños',<sup>28</sup> conceptualizaciones del tipo 'pequeña nación latinoamericana inocultablemente subdesarrollada',<sup>29</sup> enfoques más o menos impresionistas de situación para todo el lote de naciones de pequeña o mediana dimensión espacial.<sup>30</sup> También existen esfuerzos más sistemáticos que tuvieron como resultado categorizaciones más abstractas de situaciones basadas en más de dos docenas de indicadores que tienden a identificar una de aquéllas con el conjunto de las pequeñas naciones latinoamericanas. Incluye a la mayoría de

ellas aunque algunas tiendan a desfasarse de su media en un número hoy oscilante de señas.<sup>31</sup>

Digamos que sin perjuicio de tomar en cuenta sus advertencias a los efectos que aquí nos importan, optaremos más económicamente por suponer enfocadas las consideraciones que siguen sobre la realidad de pequeñas naciones, espacial y demográficamente definibles por tales (un tope de 410 000 kilómetros cuadrados y de 6.1 millones de habitantes en 1970)<sup>32</sup> situadas en la zona latinoamericana del mundo subdesarrollado y marginal, con rotundas discontinuidades con un medio exterior generalmente hostil, aunque también con posibilidades, ya incipientes, ya en curso, de integración o amalgamación zonal o regional.

<sup>28</sup> Helio Jaguaribe, *Desarrollo económico*, *op. cit.*, pp. 54-56 y *Los modelos políticos*, *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>29</sup> Marshall Wolfe, *Enfoques del desarrollo*, *op. cit.*, pp. 40-42, sostiene la posibilidad de circuir en el conjunto de pequeños países latinoamericanos un lote más reducido y caracterizado por la menor urbanización, tasas altas de crecimiento demográfico, menor avance por el camino del desarrollo polarizado, un crecimiento económico variable y, sobre todo, dependiente de la suerte que corran en el mercado mundial uno o dos productos, y menor capacidad, en suma, de cumplir con los requisitos convencionales del desarrollo. CEPAL, *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, *op. cit.*, pp. 14-54.

<sup>30</sup> Helio Jaguaribe distingue entre las pequeñas naciones de Centroamérica y el Caribe por su situación geopolítica y por el mayor grado de dependencia respecto los Estados Unidos de sus élites dominantes; Ecuador y Bolivia, por su precaria viabilidad; Paraguay, por su régimen y por la severa limitación de sus recursos; Uruguay, que "está acercándose visiblemente al límite de su resistencia como ámbito para mantener el desarrollo nacional", "La dependencia y autonomía en América Latina", trad. de E. González Rojo, p. 52, en H. Jaguaribe y otros *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI, México, 5ª ed., 1973.

<sup>31</sup> CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.ILG.3), p. 37, caracteriza una IV Categoría identificable a *grosso modo* con buena parte de las pequeñas naciones latinoamericanas. La IV Categoría se define por la posición 'baja' respecto a dieciseis indicadores, la posición 'media-alta' respecto a dos y la 'media' respecto a uno. Los autores sostienen (p. 39) que sólo uno o dos países latinoamericanos se inscriben plenamente en ella, pero que hay peligro para otros 'de quedar atrapados' en ella, si hay estancamiento y se mantienen economías muy especializadas. Distingue del conjunto las posiciones de Panamá, Costa Rica y Uruguay y sus especiales características.

<sup>32</sup> El primero algo más que la extensión del Paraguay, el segundo algo más que la población del Ecuador en 1970. De esta manera quedan incluidas las seis repúblicas centroamericanas, la República Dominicana, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Digno es de destacar que ninguno de los restantes países latinoamericanos queda debajo de los topes por ninguno de los dos criterios. Como se hace habitualmente descartamos las comunidades no hispanoparlantes del norte latinoamericano. También Cuba, por su especial condición. El problema de la dimensión en las primeras ha sido estudiado por William G. Demas, *The Economics of Development in*

#### 4. Trazos de las 'pequeñas naciones'

Difícil y tal vez teóricamente imposible, es concebir alguna característica de una pequeña nación que se origine totalmente en la condición de su pequeñez, que no se halle relativizada, calificada o amonestada por otra u otras de distinta naturaleza. Como es obvio, sin embargo, la fuerza de incidencia de estas últimas no es cuestión tampoco de todo-o-nada sino de más-o-menos, lo que permite presumir ya —esto es, deductivamente— que exista un lote de variables cuyos valores y conformaciones las hacen favorables o desfavorables a las necesidades de una entidad nacional de dimensión reducida, con una significación que estará, por ello, menos sujeta a niveles, criterios comparativos, factores tradicionales o 'situaciones especiales'. Menos, es claro, no significa que no lo esté en absoluto, pero sería factible probar que, en cada uno de los casos, esos determinantes tienen que ser muy sustanciales para alterar considerablemente el signo que de la dimensión proviene.

Ensayemos en una mención yuxtapositiva los que parecen más importantes: a) Pequeña magnitud o pequeña entidad representan generalmente menos recursos materiales y humanos a disposición de la comunidad, menos diversificación de ellos, mayor concentración de los realmente importantes. Si hay —como suele haberlas regularmente— claras ventajas comparativas para producir algunas cosas en situación de limitación grande de recursos, tal producción tenderá a absorber todos los disponibles y dejará más estrecho margen para cuales-

*Small Countries with Special Reference to the Caribbean*. Capítulo II "Underdevelopment and Self-sustained Growth in Small Countries", Mc. Gill University Press, Montreal, 1965.

quiera otros,<sup>33</sup> todo ello, claro está, a un nivel dado de tecnología, lo que hace de ese mismo concepto de 'escasez de recursos' concepto-histórico, aún más 'histórico' que todos los demás empleados en el tratamiento de la cuestión.<sup>34</sup>

b) La escasez de recursos y su concentración y especialización genera a su vez la pequeñez e inelasticidad del mercado económico doméstico, y hace depender demasiado todo crecimiento económico posible del mercado exterior, lo que, como dice Kuznets "no es una base de desarrollo demasiado saludable".<sup>35</sup> Discutible es 'desde dónde' esta estrictez del mercado afecta en forma realmente grave las perspectivas globales de una pequeña nación y desde dónde es más concreta limitación a un factible crecimiento industrial. Los umbrales que han solido fijarse para una 'situación de no-afectación' por la magnitud son demasiado altos para cualquiera de las naciones pequeñas del Tercer Mundo,<sup>36</sup> y neutralizando ampliamente la relativa ventaja de su mayor unificación,<sup>37</sup> un mercado pequeño hará también menos apetecible toda inversión exterior concebida para producir para él.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Simón Kuznets, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>34</sup> Helio Jaguaribe, *Desarrollo económico*, *op. cit.*, pp. 54-56; Helio Jaguaribe, *Los modelos políticos*, *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>35</sup> Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 16; W. Demas, *op. cit.*, p. 91.

<sup>36</sup> K.W. Deutsch sostiene que "ha sido demostrado que el tamaño del mercado tiene poco o ningún efecto sobre el crecimiento económico", pero eso a partir de veinte millones de habitantes. Sólo a partir de ese umbral el coeficiente de correlación entre el tamaño del mercado y el crecimiento del ingreso sería tan bajo como 0.29 en *El nacionalismo y sus alternativas*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1971, p. 116.

<sup>37</sup> Demas, *op. cit.*, p. 91.

<sup>38</sup> Karl W. Deutsch, *op. cit.*, p. 52.

c) Aunque no haya naturalmente una escala óptima de magnitud para la industrialización,<sup>39</sup> también puede decirse que respecto a cualquier desarrollo industrial la nación pequeña, con su escasez de recursos y su angosto mercado, queda a demasiada distancia de aquella medida y aun puede ser incapaz en ocasiones de alcanzar la mínima.<sup>40</sup> En uno u otro caso le quedarán vedados los aumentos de productividad eventuales y, en especial, aquéllos que deriven de economías de escala.<sup>41</sup> Y aun la baja viabilidad del desarrollo industrial puede, incluso, superlativizarse a situaciones en las que éste sea casi inconcebible, por lo menos como arbitrio para el desarrollo.<sup>42</sup> Esto abre la vía polémica hacia el tema —que aquí se evitará por obvias razones— de si un sistema industrial es instrumento inexcusable de desarrollo, y si determinados logros y símbolos a veces harto aparatosos de independencia económica —caso de la industria pesada y de la de herramientas y maquinarias—, no son dables de implicar costos que se elevan astronómicamente, incentivaciones a otras ramas productivas que quedan nonatas, verdaderos frenos al proceso de formación de capital,<sup>43</sup> y aun obs-

<sup>39</sup> Para algunas industrias, sostiene Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 14, un mercado de cincuenta millones de habitantes es poco; para otras, uno de cinco millones, suficiente.

<sup>40</sup> Se destaca el atraso relativo de las pequeñas naciones latinoamericanas en el proceso de sustitución de importaciones en *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>41</sup> Demas, *op. cit.*, p. 91.

<sup>42</sup> Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>43</sup> Le Than Khoi, "El desarrollo pobre", en *Opinião*, N° 130, Río de Janeiro, 29 de abril de 1974, p. 10. Curiosa resulta la aproximación de algunos argumentos entre economistas radicales del Tercer Mundo y economistas ortodoxos de países centrales.

táculo a la formación de un mercado fluido de éste, suma necesidad en una nación pequeña y de escasos recursos.<sup>44</sup>

d) Tampoco no ha faltado quien plantee que la misma onerosidad que afecta a la industria en escala constreñida afecta a servicios que podría imaginarse servidos por economías dotadas de mayores ventajas comparativas.<sup>45</sup> El argumento, con todo, incide, y muy débilmente, sobre el 'quantum' de recursos disponibles para usos diferenciados, pues es difícil percibir qué efecto desarrollante pudiera tener el que la educación (nada menos) fuera servida totalmente desde el exterior —aun si no hubiera razones tradicionales y locales para rechazarlo—, o que la construcción edilicia lo fuera (si no resultase universal el fenómeno de su pequeña escala), o aun el servicio doméstico (si los costos del transporte (¿cotidiano?) no fuesen tan altos...).

e) La pequeñez del mercado interno y la endeblez de la industrialización normalmente alcanzable determinan a su vez la que muy bien puede considerarse desventaja máxima de una dimensión nacional reducida.<sup>46</sup> El mayor grado de dependencia de las corrientes de comercio exterior comporta no sólo la condición estable emergente de ello sino también, lo que es aún peor, la inestabilidad y vulnerabilidad de esa condición a todos los meteoros alcistas (para la importación) y bajistas (para la exportación) a los que está tan inflexiblemente sometido el comercio internacional. Con una exportación menos diversificada, o más concentrada, se hace claro que las fluc-

<sup>44</sup> Helio Jaguaribe, *Desarrollo*, pp. 54 y ss.; Demas, *op. cit.*, p. 91.

<sup>45</sup> Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 24.

<sup>46</sup> Svernilson, *op. cit.*, p. 12.

tuaciones de los precios y los eventuales deterioros de la 'relación de intercambio' han de golpear a la pequeña comunidad mucho más gravemente de lo que lo hacen sobre aquéllas donde exportación e importación juegan un papel sólo marginal y balanceador.<sup>47</sup>

f) Puede y aun debe individualizarse, por más que sea una consecuencia de lo precedente, el pesado impacto que sobre el circuito económico interno el problema de la balanza de pagos es capaz de ejercer. Y ello porque éste ha de tener muy directas e incoercibles consecuencias sobre la disponibilidad interna de capital, sobre el empleo, sobre la estabilidad monetaria exigible a un proceso sano de inversión y sobre otras variables todas muy relevantes a cualquier política económica de desarrollo.

g) Discutible resulta, en cambio, si la magnitud nacional reducida afecta en alguna forma específica el nivel de conocimiento y práctica tecnológicos en que una comunidad pueda encontrarse o si sus desventajas (tan probables) en este dominio derivan meramente de la limitación global de sus recursos. Razonable parece, en nuestra opinión, que no exista un "time-lag" especial en esta materia para las pequeñas naciones y que sea la situación general de atraso la que demore el ingreso de tecnologías idóneas y obligue a exportar la producción "en condiciones materiales deterioradas".<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Demas, *op. cit.*, pp. 18-23; Deutsch, *op. cit.*, p. 117, quien sostiene que en un país de diez millones de habitantes el comercio exterior representa el 35 por ciento del producto bruto nacional, en uno de cien, el 15 por ciento y en uno de quinientos, el 5 por ciento. Claro sería, empero, que la situación se hace exorable cuando la nación dispone de un producto de alta demanda (oro, petróleo) pero ésta es la excepción de la regla.

<sup>48</sup> Svernilson, *op. cit.*, p. 13.

h) Cerrando esta lista de variables directamente económicas parecería, en cambio, más confirmable e importante la posible flexibilidad de maniobra, la destreza de movimientos asequible a una pequeña nación lo que se deriva de su propia condición inconspicua. Que esa condición pueda igualmente tener sus inconvenientes es casi seguro: hay en la nación pequeña —en tanto no esté dotada de un prestigio que en el plano económico no suele cotizarse fácilmente— una menor capacidad de tomar iniciativas en procesos de amalgamación o integración;<sup>49</sup> es muy probable que su voz llegue más débilmente que otras a los oídos o distraídos o muy asediados de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo.<sup>50</sup> Tiene en cambio ventajas y compensaciones el ser irrelevante. Puede resultar más fácil ajustarse a las presiones que sobre un proceso ya iniciado de crecimiento lleguen desde fuera del área y pueden tener más comodidades, más agilidad para infiltrarse entre las mallas o entre los intersticios (depende de la imagen) del comercio mundial, reconquistar en la frecuente borrasca algo de lo perdido y tener para ello aptitudes que nazcan de la habilidad para agilizar la propia estructura comercial doméstica.<sup>51</sup>

i) Parecería posible que estas dotes de flexibilidad y agilidad esencialmente económico-comerciales pudieran ser exten-

<sup>49</sup> Puede pensarse que obrando las que aquí se han llamado asociaciones y sugerencias originarias de la dimensión, los otros socios eventuales ¿no sospecharán que es el iniciador el que irá a más sustancial ganancia? Claro está que la experiencia de ALALC y otras similares podrían haber amortizado el supuesto.

<sup>50</sup> Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>51</sup> Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 30.

didadas a una noción más amplia de manejabilidad dotada de dos eventuales vertientes: una, capacidad de movilización que por ahora soslayaremos; y otra, de capacidad de control. Deben suponerse para estimarla —difícil— condiciones iguales y medias de asertividad y coherencia en el flujo de decisiones y en su cumplimiento, obstáculos físicos y distancias sociales no desmesuradas: en tales condiciones es de presumir que un control más completo del espacio y de la población será logrado a menores costos y en forma más cabal de lo que lo sería en ámbitos mayores. Ya en la etapa pre-nacional Aristóteles observaba que en la ciudad demasiado grande se entrometían fácilmente los extranjeros, lo que hacía más deficiente el control alcanzable.<sup>52</sup> Aun sin tan ilustre antecedente es bastante obvio que una misma disponibilidad represiva o de control —según lo muestra con gran fuerza algún ejemplo latinoamericano reciente— alcanza una eficacia comparativamente mayor cuando se ejerce sobre un contingente humano numéricamente reducido y en un espacio sin altas discontinuidades físicas. Como es fácil advertirlo, esta posibilidad, como tantas, es un arma de dos filos y, subrayando el logro, la eficacia no presume en forma alguna en qué sentido este control vaya a ser ejercido. Más en general, debe señalarse y aún enfatizarse que, como apunta Deutsch la 'edificación nacional' (*nation-building*), incluyendo en ella la capacidad regulativa, puede deber ser 'limitación nacional' (*nation-limiting*),<sup>53</sup> lección de modestia que las naciones europeas más antiguas prueban positivamente, el caso del Imperio Chino

lo hace negativamente<sup>54</sup> y el de Roma también, aunque en forma algo más ambigua que los precedentes.<sup>55</sup> Para sintetizar un tema tan importante digamos que lo que se destaca en él es la desigual distribución del alcance y efectividad de los medios de coerción y de persuasión:<sup>56</sup> la dimensión nacional es probablemente la variable que más tiene que ver con ella. Y aun cabe agregar que dentro de un espacio muy limitado es más probable (hay casos en contra, como Nicaragua y la rivalidad León-Managua) que las tensiones entre un centro y unos núcleos locales sean comparativamente más débiles de lo que han solido serlo en áreas nacionales más extensas.

j) Tocqueville mentaba "la mirada", —que en las colectividades pequeñas— "penetra en todas partes".<sup>57</sup> Atendido lo anterior se hace evidente que una crecida eficacia del control normativo o represivo se logra, entre otros medios, por un 'influjo' (*inflow*) —perdónese el angli-

<sup>54</sup> Etienne Balazs, en *Civilización china y burocracia*, Sur, Buenos Aires, 1966, pp. 29-57, destaca la condición de un subcontinente indiferenciado y poco apto para la formación de naciones-Estados.

<sup>55</sup> León Homo, *El Imperio Romano*, Espasa-Calpe, Madrid, 1962, p. 238, destaca la significación de la "diócesis" entre la "prefectura", demasiado amplia, y la "provincia", demasiado pequeña e intentando representar "ese elemento regional" vivo que siempre faltó al Imperio Romano.

<sup>56</sup> Karl W. Deutsch, *Nationalism and social, op. cit.*, p. 177; Karl W. Deutsch, *Social Mobilization and Political Development* en Roy C. Macridis y Bernard E. Brown, *Comparative Politics, op. cit.*, p. 648, observando que la movilización social tiende a aumentar el tamaño de los Estados más allá de sus viejas áreas respondiendo a los resultados de la movilización pero también provocando que la movilización sea contrarrestada e inhibida por preocupaciones seccionales a medida que aumenta el tamaño.

<sup>57</sup> Tocqueville, *op. cit.*

<sup>52</sup> *La Política*, lib. VI, cap. IV, fl. 1326 b.

<sup>53</sup> Karl W. Deutsch y William J. Folz (ed.), *Nation-Building*, Aldine-Atherton Press, Chicago-Nueva York, 1963, pp. IX-X.

cismo— extremadamente desembarazado de informaciones que van desde la sociedad al poder central, y aun un reflujo de ellas desde este centro al ámbito societal entero. Esto puede tener gran importancia en las prácticas planificadoras aunque no sea en modo alguno una garantía de su éxito.

k) Este alto nivel de logro en el control interno tiene su reverso —siempre en el caso de sociedades en desarrollo— en esa misma gran vulnerabilidad a la incidencia de la acción externa que ya se apreció desde la perspectiva específica del circuito económico. Hasta dónde esta vulnerabilidad puede alcanzar hasta una instancia formal de dominación sólo puede despejarse desglosando los múltiples planos en los que un ejercicio del dominio está en el caso de concretarse. Afirmado como fácil eventualidad global por ciertas simplificaciones, parece prudente distinguir que en un mundo como el actual la mediatización de la soberanía a través de la agresión y la imposición militares no es mucho mayor para las pequeñas que el que arrostran las medianas y aun las grandes naciones, estando, como lo está, cautelada por ese *statu quo* de respeto a las formas nominalmente soberanas que es una de las condiciones de la paz mundial.<sup>58</sup> Pero hay otras modalidades distintas de dominación mucho más difíciles de exorcizar y ante las cuales la nación pequeña resulta más indefensa de lo que lo estarían entidades nacionales de diferente volumen. Ello es especialmente atañadero a los fenómenos de influencia —y aun de bombardeo— cultural

e informativo,<sup>59</sup> y a la misma capacidad de tomar decisiones auténticamente endógenas, es decir, de aquéllas en las que la 'soberanía' (jurídica), traducida a potestad real, equivalga a algo más que a la necesidad de un refrendo formal (a la exigencia de que 'algo tenga que pasar por') de opciones sustancialmente tomadas fuera del espacio nacional.

También existen condiciones que ciudadanos de naciones latinoamericanas pequeñas están en el caso de conocer muy bien y que se dan especialmente cuando esas naciones se hallan inscritas entre otras más grandes, y ello, sobre todo, en estricta continuidad ecológica y sociocultural. En tal tipo de enclave la comunidad pequeña puede ver raído cotidianamente su espacio físico y social por una especie de usura de intromisiones que casi no necesitarán decisiones estatales formales y que incluyen un contrabando prácticamente irreprimible, la infracción de su ámbito aéreo y otras muchas formas similares.

Habría todavía que agregar que esta vulnerabilidad a la incidencia externa no deja eventualmente de afectar la capacidad de control interno pero, por mucho que lo haga, las dos características conjuntas dibujan una constelación bastante ominosa sobre la efectividad de los estilos de desarrollo que una nación pequeña puede estar en el caso de escoger o de soportar.

1) James Bryce, cientista británico del Estado, pasando hacia 1910 por el Uruguay, hablaba de "las naciones construidas en pequeña escala".<sup>60</sup> Pero lo a menudo infausto de la suerte de éstas es que

<sup>58</sup> Karl W. Deutsch, *Nationalism and social, op. cit.*, p. 79, sostiene que pese al débil poder de defensa de los Estados más pequeños su ataque por parte de una potencia arrastraría al conflicto con las otras, todo con indeseables e imprevisibles consecuencias.

<sup>59</sup> Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque, op. cit.*, p. 10.

<sup>60</sup> En *South America: Observations and Impressions*, Mac Millan, Nueva York, 1917, p. 351.

existen costos inseparables de la existencia misma de un gobierno y de una administración central que no se imponen (piénsese en los gastos del servicio exterior) hasta cierto umbral en escala alguna y que por ello, hay que solventar o no ser Estado-nación. Una vieja reflexión asevera que las grandes unidades son muy costosas y que las muy pequeñas lo son igualmente, si es que se cotejan esos costos con los mucho menores recursos de los que deben extraerse. Ello se valida, pese a todos los atenuantes, en los gastos de defensa;<sup>61</sup> con todo es de creer que en las últimas décadas se ha hecho mucho más ostensible en el caso de un utilaje científico y tecnológico cuyo costo mínimo está muy más allá de las posibilidades de un presupuesto nacional reducido y en general muy acuciado.

m) Pero los costos de la pequeña dimensión nacional no son sólo económicos y materiales. Al principio, empero, se hizo referencia a 'recursos humanos', aunque no se haya vuelto a ellos. Ahora, si hemos de considerarlos, es posible comenzar postulando que existe una relación difícil de establecer y más de cuantificar entre la magnitud de los recursos totales de una sociedad y la diferenciación de roles que ella determina y a la vez habilita, a la vez que otra, más impregnante, genérica, entre el destino individual y la dimensión de la comunidad.<sup>62</sup> Tocqueville hacía referencia contrastante a "esos grandes centros", "en los que resplandece el espíritu", en los

"que el pensamiento recibe mayor impulsión" y "las ideas circulan con mayor libertad" y "hay más inventividad" y "menos rutina" y todo un lote de otros en los cuales, faltando todo eso, hay tan poco "espacio a la ambición."<sup>63</sup> De modo menos inventivo e impresionista puede precisarse que la complejidad de muchas de las actividades y vocaciones intelectuales más valiosas dependen en mucho de la participación en una comunidad intelectual de crecientemente exigible anchura, esa "comunidad mundial del conocimiento avanzado" a la que una sociedad de magnitud relativamente considerable, aún no plenamente desarrollada, tiene menos dificultades de alcanzar que otra de limitada entidad. O, por lo menos, de acercarse a ella con menores costos relativos y economías de escala que a una pequeña le están vedadas.<sup>64</sup>

n) Debe preverse, con todo, que aun con esos elevados costos y con un nivel social adecuado a favor se produzcan capacidades de alta cotización general, factores aquellos que serán reforzados por la existencia de excelencias naturales cuya estimación no dependa de un aprendizaje, o cuyo aprendizaje poco represente respecto a la excelencia del dote nativo.<sup>65</sup> Pueden producirse todavía con hartos mayor regularidad gran cantidad de capacidades no eminentes pero si más que medianas y aun sustancialmente altas. Se configura así en cualquiera de estos casos la existencia de

<sup>61</sup> Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 26.

<sup>62</sup> Dice el boliviano René Zavaleta Mercado: "Cada hombre es en cierta medida el tamaño de su país y (...) la nacionalidad es un elemento del yo (...), el yo individual no se realiza sino a través del yo nacional"; en *Bolivia: Estado nacional o pueblo de pastores*, La Paz, 1963, p. 30.

<sup>63</sup> Tocqueville, *op. cit.*

<sup>64</sup> Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 24.

<sup>65</sup> Es por ejemplo, el caso de las excelencias deportivas, para las cuales existe un mercado internacional en el que a las instituciones de las pequeñas naciones subdesarrolladas les es imposible rivalizar. (Al fin y al cabo el deporte es un fenómeno económico-social de alta importancia.)

“productos de los cuales la sociedad” (una sociedad) “no tiene necesidad (. . .) o no puede emplear sin costos desproporcionados”,<sup>66</sup> Carentes entonces de horizontes o constreñidos en el curso de vocaciones demasiado especiales para la escasa diferenciación de roles que el medio permite se incentivarán por ello un fenómeno de emigración masiva de los elementos más inquietos y capaces de la comunidad. Mucho se ha señalado que por este arbitrio los ambientes que los reciben alivian en mucho el costo de formación de sus destrezas y el medio expelente dilapida los suyos. Desde el punto de vista de los modelos y estilos de desarrollo, en cambio, el efecto del fenómeno puede ser calificado de genéricamente ambiguo por cuanto, si esas ausencias hacen más seguro un proyecto autoritario y constrictivo aligerándolo de elementos de segura disidencia, por otra parte la sociedad se priva de un capital de capacidades que es probable que, aun en tal estilo, tenga en algún momento que requerir y buscar, entonces, con costos mucho más elevados.

o) No es, sin embargo, una gran diferenciación de roles el único trámite posible para lograr una integración cuyo resultado sea un fuerte sentimiento de identidad: también ésta puede originarse de vínculos que no resulten de la complementariedad. Una cohesión o una homogeneidad mayores que la media pueden ser diagnosticadas como trazos de la naturaleza si no de la esencia de la pequeña dimensión nacional.<sup>67</sup> Desde Platón hasta Rousseau —vale la pena recordarlo— tal característica fue elemento clave en la preferencia por el tamaño reducido de las comunidades prenacio-

nales. La meta implícita en toda esa etapa de planteos es la existencia de valores, creencias y sentimientos comunes —aun de esa ‘intimidad’ que aseguraba la ‘polis’ clásica y cuya pérdida, se ha dicho,<sup>68</sup> fue el problema político cimero de una Roma agrandada; aun de esa ‘concordia’ cuya restallante raíz etimológica ha destacado Bertrand de Jouvenel. De ellos, de cualquier manera, resultaría factible la concreción del ideal de autogobierno y aun las formas simples y contundentes de la ‘democracia directa’. Vuelta, incluso, al revés la excelencia; hecha condición de un sistema político estable, se ha sostenido que si uno de tal clase no admite extensión indefinida ello deriva justamente de su incapacidad de ganar, también indefinidamente sólido, cordial respaldo: ahí se marcaría la diferencia entre el sistema político y el sistema económico, indefinidamente extensible puesto que basado en una productividad que admite teóricamente crecimiento ilimitado.<sup>69</sup> Cohesión y consenso se relacionan de este modo con el tópico de las pequeñas unidades locales y nacionales ‘cunas de la libertad’, según ya se ha visto de pasada; en términos de la problemática del desarrollo que aquí nos importa parece indudable que en tal clima político y social se hace más factible lograr el asentimiento de anchos sectores de la población para cualquier estilo que necesite contar con éste. Ello, tanto en el plano de los cambios imprescindibles y de las metas compartibles como, en especial, de los forzosos sacrificios que el proyecto haya de requerir y sobre los grupos e intereses que hayan de soportarlos. Todo esto implicaría igual-

<sup>66</sup> Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque*, op. cit., p. 41.

<sup>67</sup> Demas, op. cit., p. 91.

<sup>68</sup> Sheldon S. Wolin, *Politics and Vision*, Little, Brown & Co., Boston, 1960, p. 72.

<sup>69</sup> En Hanna Arendt, *Imperialism*, Harcourt Brace, Nueva York, 1968, p. 6.

mente una sustancial difusión y descentralización de los mecanismos de decisión planificadora, los cuales, si eventualmente no robustecerían su coherencia podrían compensar esta pérdida en términos de apoyo y de contribuciones en que ésta tendiera a traducirse.

Todo lo anterior no prejuzga, claro está, sobre el contenido de las etapas y de los logros que en la empresa del desarrollo una pequeña nación pudiera lograr, lo que parece muy peligroso de hacer generalizando más allá de un muy preciso contexto.<sup>70</sup> Pero aun con conciencia del riesgo idealizador que tal presunción pueda implicar, es posible suponer que en determinadas temperaturas de cohesión e identificación que abarcan extensos sectores sociales (y naturalmente el bloque político-social hegemónico) en esta '*Gemeinschaft*' modernizada, en este 'equipo' coherente que la pequeña nación así vendría a ser, las desventajas connaturales que la entidad reducida implica podrían ser balanceadas por un sano orgullo compensatorio y sostenido en la propia calidad y excelencia de tal estado. Más aún, podría traducirse en una capacidad de invención, de iniciativa social capaz de ejercerse — como dice Kuznets, a quien seguimos aquí — no sólo en la modificación de las instituciones domésticas sino en las relaciones económicas internacionales (como la propia historia del Mercado Común Europeo lo mostraría).<sup>71</sup> Pues cohesión, concordia, comunidad auténtica no implicarían por sí una introversión que, como se ha observado, puede afectar más a las grandes comunidades que a las pequeñas.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Véanse observaciones a las ideas de Simón Kuznets sobre los casos de Escandinavia, Suiza, etc.

<sup>71</sup> Simón Kuznets, *op. cit.*, pp. 28-30.

<sup>72</sup> Simón Deutsch, *El Nacionalismo*, *op. cit.* p. 117.

p) En términos de movilización de la población, entendiéndolo por tal una activación básicamente espontánea y mínimamente compulsiva, hay que decir que su curso de manifestación en una unidad nacional pequeña puede tener efectos y tropezar con inconvenientes que se originan en una misma condición. O expresado con otros términos, parece difícil negar que las grandes movilizaciones populares del tiempo presente se estimulan bajo un poderoso acicate ideológico, por mucho que ese acicate pueda invertirse e integrarse con motivaciones emocionalmente nacionales y con tradiciones de lucha por la liberación común. Lo que es seguro afirmar, sí, es que tal tipo de movilizaciones no se realizan en torno a incentivos concretos, especialmente 'patrióticos' en la acepción tradicional de este adjetivo, y que es el estimulante y el coligante ideológico el que las pone en marcha y sella su estilo con la naturaleza formalmente 'universal' de las ideologías. Ello determina, entre otras consecuencias, que los agentes representativos de movilización tiendan a desbordar los cuadros nacionales y muy raramente coincidan con ellos. Muy fácil es comprender que en tal situación puedan producirse numerosos cruces y conflictos de lealtades, los cuales, por lo menos desde el punto de vista de la movilización idónea al estilo de desarrollo de un país pequeño, no podrá dejar de tener algunas consecuencias disfuncionales para sus intereses. Esto es aun posible que se haga muy agudo en el caso de un continente como el americano donde los factores de identificación grupal desbordan tan claramente los contornos de los Estados y pasan con tanta facilidad sobre ellos.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Marshall Wolfe, *Social and political structures*, *op. cit.*, p. 30.

Hay más. En un mundo prácticamente unificado a tantos niveles parecería aun que existe determinada relación entre los ámbitos espaciales y toda empresa histórica capaz de dar a los implicados en ella un dinamizador sentido de participación en un proceso universal que no se juega más en el área chica de unas 'naciones rectoras'. Si las grandes unidades territoriales podían antaño suscitarla,<sup>74</sup> hoy es dudoso que ello ocurra, pero más dudoso aún que de ocurrir sea en las pequeñas naciones donde lo haga.

q) Todo esto plantea problemas muy especiales a la estipulación de la fórmula representativa, expresiva y justificativa con que cualquier estilo ha de flanquearse. Tocqueville sostenía que en las pequeñas naciones la ambición, templada por la debilidad, opta muy espontáneamente por los móviles de bienestar interior contra los de la gloria.<sup>75</sup> Pero esto ocurría en la etapa preideológica y premovilizada del desarrollo social, y de la aun más especial manipulación de los complejos de inferioridad que en las colectividades desfavorecidas suelen predominar sobre cualquier narcisismo. Si a ello se suma todavía la contingencia de sacrificios importantes — más importantes cuanto sobre niveles más pobres se impongan— con el fin de alcanzar metas tangibles de desarrollo, se hace muy presumible (y aún más que presumible) la opción por ideologías misionales y transpersonalistas que tienden a postergar los objetivos humanistas de bien común y personal en pro de objetivos más bien vacuos de arrogancia y preservación nacional. Los conflictos que pueden sus-

<sup>74</sup> Tocqueville, *op. cit.*, sostiene que el deseo de poder y el amor a la gloria es mayor en las grandes que en las pequeñas naciones; en las pequeñas habría más limitación de ambiciones y deseos.

<sup>75</sup> *Ibidem*, *op. cit.*

citarse entre la oficialización de metas e ideologías de tipo 'sacro-colectivo' como se las ha designado,<sup>76</sup> y otras más concordes con los comportamientos económicos que se desea promover no puede detenernos ahora.

r) En las pequeñas naciones donde tal tipo de ideologías se hace así a la vez más coherente y más detonante, la mayor o menor presencia del estamento armado en las decisiones fundamentales del sistema político se da como un fenómeno regular. Sólo tiene aquí interés subrayar una constante de casi todos los procesos políticos latinoamericanos por la especial relevancia del modo con que en las pequeñas naciones el subsistema de coerción verá la vigencia de tales ideologías: la índole ligeramente perfunctoria de aquel estamento en un continente de paz tratará de cancelarse por una vía que en las naciones extensas de Latinoamérica (caso de Brasil o Perú) donde las fuerzas armadas han cumplido funciones efectivas de integración nacional pudiera no necesitarse tanto.

##### 5. *Las pequeñas naciones y el desarrollo*

Relevadas las conformaciones de variables que en el caso de la pequeña dimensión nacional pueden afectar el desarrollo y sus posibles estilos, cabrían con ellas diferentes ejercicios.

Uno se puede dejar preliminarmente al margen; es el de la eventual deducción de estilos y modelos de las características de la pequeña nación latinoamericana. Y ello es así porque —a cuenta de una refutación convincente— creemos que imágenes, metas, estructuras de poder, son los elementos realmente decisivos en la configuración de los estilos, lo que

<sup>76</sup> David Apter, en *The Politics of Modernization*, *et passim*.

quiere decir también que éstos se modulan previa o cuando más correlativamente a todo tipo de consideraciones sobre contexto, viabilidad y recursos, aptas, en todo caso, para reajustarlas aunque muy difícilmente para decidir las.

Es realista, en cambio, un intento de distinción entre qué rasgos de una pequeña nación de nuestra área, entendida en la máxima abstracción factible y prudente, facilitan o dificultan, en condición de contextos y recursos, cualquier tipo de desarrollo. Y déjese agregar que si se considera "cualquier tipo de desarrollo", esas variables de repercusión inequívoca en un sentido favorable o desfavorable no habrán de ser muchas; es de presumir, de cualquier manera, que por grande que sea la diversidad de estilos, un '*quantum*' muy menguado de recursos disponibles, un mercado nacional extremadamente angosto, una extrema vulnerabilidad al comercio exterior, no sean capaces de afectar a cualquier desarrollo que sea algo más que el rótulo de tal.

Igualmente es realizable, por fin, y ello es tarea que aquí va a realizarse a modo de ensayo con un solo estilo, el examen de las características pequeño-nacionales capaces de afectar cada uno de los estilos que puedan ser identificados.

Breve cabe que sea la primera consideración que nos hemos fijado si, en especial, nos remitimos a las reflexiones antecedentes en cada uno de los dieciocho puntos —de 'a' a 'r'— distinguidos.

Todas las configuraciones estrictamente económicas de a) a g) (tamaño del mercado, recursos, vulnerabilidad al comercio exterior, importancia de la balanza de pagos, etc.) aparecen como desfavorables. Desfavorable también resulta el bajo nivel de autonomía disponible para la preservación del área de

decisiones soberanas y para la aplicación más favorable de los recursos que de ellas resultaren (k). En el mismo rubro se inscriben los mayores costos relativos emergentes de la existencia del aparato estatal, de una administración, de un sistema de defensa nacional (l). Idéntica entidad tienen las más bajas posibilidades de diversificación social, cultural y vocacional y la gran sangría emigratoria en el lote de lo en tal punto logrado (m, n). Adversas son, por fin y también, las condiciones de movilización en cuanto al orden de los alicientes necesarios y de las contrafidelidades que puedan obstaculizarlas (p).

Benéficas, en general, serán en cambio la mayor inconspicuidad y esa flexibilidad para los ajustes que se destacó como contrapeso a la deficiencia de recursos (h). También lo será la mejor manejabilidad y control interno de comportamientos y aplicación de recursos que la pequeña dimensión nacional supone (i, j), y las no imaginarias capacidades de cohesión, apoyo, fluidez e inventiva en las decisiones, movilización y otras conductas que la pequeña dimensión supone (o).

Por último, y como ya lo fundamos, luce como altamente ambigua la función de una seguramente infaltable '*ideología nacional*' y asimismo la de las fuerzas de coerción (q, r).

#### 6. *Pequeña nación y estilo de desarrollo 'contractivo'*

En condición de prueba de lo que identificamos como segunda tarea factible veamos qué posibilidades y resistencias ofrece un marco nacional reducido para un estilo de desarrollo '*contractivo*'.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Los estilos de desarrollo latinoamericanos pueden dividirse en cuatro tipos básicos

Parece obvio, para comenzar, que un extremo productivista a todo trapo no tendrá muy largo aliento, por lo menos en los términos cuantitativos que habitualmente importan si es que el cuadro es de una forzosa limitación y escasa variedad de recursos. Ello puede hacer irreal la secuencia de modelos similares adoptados en medios más idóneos a ellos, una irrealidad que puede producir efectos de muy variada laya (reajustes, sustituciones, búsqueda de 'chivos emisarios' externos o internos y aun persistentes esfuerzos de tipo integracionistas).

También esa parquedad de recursos y mercado puede significar escaso atractivo para la concurrencia masiva de inversión privada extranjera, la cual, sin sustanciales alicientes estaría en el caso de sentirse inhibida ante las posibilidades de futuro si es muy oscura la imagen internacional del estilo y muy alto el nivel de represión ejercido. Todo ello tendería a pesar, salvo muy concretas eventualidades de integración del área en otras previsiblemente más fructuosas. Esto salvo igualmente especiales coyunturas —que no debieran considerarse aquí— de convulsión e inseguridad en las naciones vecinas, circunstancias que, por lo menos en los malos tiempos, son dables de transformar un espacio pequeño y bien controlado en un santuario del lucro-necesante, o por lo menos del daño-nemergente, para emplear los términos del derecho civil. Excepto estas dos muy especiales condiciones es probable que las más generosas leyes sobre inversión

---

que he denominado 'constrictivo', 'integrador', 'compatibilizador' y 'reestructurador'. El estilo 'constrictivo' se asemeja al que Graciarena llama 'elitario moderno'. Véase Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 2, segundo semestre de 1976, pp. 229 y ss.

de capital extranjero sólo consigan la elevación del *status* jurídico y financiero de las empresas foráneas afinadas que obtendrán de esta manera un lucro de coyuntura bastante inesperado. Puede agregarse todavía que si el esfuerzo productivo se concentra, como es muy probable, sobre la exportación y el mejoramiento de la balanza de pagos, ello hará muy vulnerable el estilo a dos variables tan inseguras en su conformación como lo son el tamaño del mercado interno y el carácter de la industrialización. Puede añadirse igualmente que si se busca un espoleo industrializador inicial del tipo ensayado en otras partes, es casi seguro que en el área no existirá la capacidad ociosa necesaria para una inmediata activación. También el énfasis en la actividad exportadora y en la posición subordinada del consumo puede llegar a significar un proceso de 're-enclavización' capaz de generar abruptas diferencias entre los sectores preferidos y los otros, todo con los efectos sociales correspondientes.

Todas las consideraciones precedentes, salvo la excepción ya admitida para las perspectivas del capital foráneo, suponen a la pequeña nación en el vacío. Es probable, no obstante, que más bien se busque funcionar como 'modelo adscrito' a otro mayor, especialmente en la provisión de materias primas y capacidad laboral superflua y aun en la obtención de energía, productos industrializados y tecnología más adecuada y barata que la que de otras partes pudiera adquirirse.

Como en todos los casos, el estilo constrictivo deberá enjugar los mayores costos relativos del aparato público cuando son sufragados por una nación pequeña, pero es probable que en un clima de firme represión de demandas esos gastos —salvo los de seguridad que pudieran tender a crecer siempre, absoluta y pro-

porcionalmente— puedan ser, inflación mediante, sustancialmente comprimidos.

Mejores que las medias, y aún máximas, serán las posibilidades de control e influjo de informaciones comunes a las pequeñas áreas y, en especial, la manejabilidad que un sistema autoritario pueda lograr en la estrategia exterior de la comunidad pequeña. Esto tanto en términos económicos —en que es factible que se hagan efectivas— como en términos políticos. En éstos, empero, es concebible que por efectos del 'horror teológico', sea mucho menor la capacidad de maniobra, por lo menos en una primera etapa y hasta que se esté en el caso de pasar a puntos de vista más pragmáticos y menos 'comprometidos'. Lo que quiere decir igualmente que durante esa primera etapa la rigidez de manejo político puede dañar mucho la flexibilidad aspirada de manejo económico.

En cuanto a las posibilidades de obtener apoyo calificado y activo de la población y de aprovechar creativamente las latencias de cohesión e inventiva que pueden caracterizar preferentemente las pequeñas unidades es concebible que la índole normalmente impuesta del estilo y su misma dirección ideológico-social no favorezca el respaldo de aquellos sectores de edad y actividad (juventud, '*intelligentsia*', técnicos) más proclives a brindarlo sin tasa a una dirección alternativa más consensual y compatibilizadora. Pero el estilo no requiere mucha movilización sino más bien lo contrario, lo que tiende a amortizar la significación adversa del fenómeno y, en el mismo sentido, se hace posible que el disenso latente representado por las extra y las contra-lealtades (ideológicas, universales, continentales), pueda ser reprimido a poco costo, por lo menos inmediato.

En ese cuadro de desmovilización y de escasa apelación a posibilidades de

innovar, la menor diferenciación de roles que señala a los países pequeños, beneficiará igualmente a un estilo conservador, en especial en tanto y cuanto ese bajo grado de diferenciación se traduzca psicosocialmente en un abanico de aspiraciones más modestas, conformistas y rutinarias. Para todas aquellas que no sean la emigración, será un arbitrio eficaz que sólo puede hacerse disfuncional cuando desangre las reservas y diezme los cuadros de capacidad técnica más imprescindibles. También —y a largo plazo— cuando sumado al desmantelamiento cultural que la represión comporta el nivel intelectual medio de la comunidad haya bajado irremediamente. Pero la lucidez, la alta información y la autodeterminación puntual de una ciudadanía no están entre las metas del estilo constrictivo, y esos efectos actúan regularmente a ritmo pausado; los canales de comunicación informan de ellos con lentitud y los mensajes más alarmantes llegan a gentes que no están en condiciones de pesar o siquiera de ser oídas, o cuando llegan a algunas que lo están es seguro que serán diversamente descifrados.

También el estilo constrictivo requiere menos capacidad de decisión autónoma que todos los otros alternativos respecto a los meteoros de poder dominantes en el área, lo que quiere decir que los riesgos externos se amortiguan mucho y en todo lo que no pertenezca a este rubro, esto es, hostilidad de la opinión pública internacional, peligros latentes en ella, etc., la tentativa habitual será la busca de asociaciones internacionales con otros Estados de similar postura. Estas asociaciones, sobre deteriorar aún más la imagen externa del sistema, pueden ser incurablemente simbólicas y representar muy magras ventajas materiales.

Marquemos aún dos trazos probables. En naciones pequeñas y pacíficas, en las que por ello debe suponerse que las fuerzas de coerción no han librado por muchas generaciones guerras internacionales ni realizado —por obvias razones de tamaño—, tareas de integración física y social que otras han cumplido, esas fuerzas tenderán a subrayar de modo muy persistente su valor simbólico de custodios de un orden social bastante rígido, de un 'estilo de vida', y de una entidad nacional prácticamente inseparables del primero. Esta pretensión será muy coherente con la característica

'sacro-colectiva' que —como decíamos— la inevitable 'doctrina nacional' tenderá a impregnarse, y aun se percibirá una sustancial afinidad entre esa doctrina y las tradiciones y valores estamentales que formalizan poderosamente el subsistema de coerción. Sin embargo, tal sesgo ideológico podrá llegar a chocar frontalmente con los valores secular-libertarios que un modelo económico neocapitalista lleva implícitos, lo que hace posible que ambos puedan llegar a dañarse recíprocamente o aun más verosímelmente a contribuir a no ser tomados muy en serio.