



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

TÍTULO DE LA TESIS:

“Estados Pequeños (EP) del Cono Sur -*Uruguay Paraguay y Bolivia*-.
Vulnerabilidades, resiliencia e inserción internacional (2005-2015)”

ALUMNO: Marcelo Mondelli

DIRECTOR: Roberto Miranda

CO-DIRECTOR: Gerardo Caetano

Tabla de contenido

Abstract	4
Agradecimientos	6
Siglas y abreviaturas	7
Índice de gráfica, mapas, cuadros e imágenes	8
Introducción	11
¿Por qué investigar sobre los Estados Pequeños en RRII?	31
Limitantes geográficas, los EP y el Modelo del Cono Sur (MCS).	35
Precisiones metodológicas	39
Estructura de la investigación	43
Capítulo 1. Estados Pequeños e Inserción Internacional	
1.1 Consideraciones generales.	45
1.2 Estados Pequeños en las RRII y sus (pocos) acuerdos globales.	46
1.2.1 EP como actores de (i) relevancia entre lo regional y global.	52
1.2.2 Estrategias de los EP, entre gobernanza y globalización.	60
1.3 La relevancia relativa del tamaño para los EP	65
1.4 Vulnerabilidades, Resiliencia, desarrollo e inserción internacional.	71
1.4.1 La vulnerabilidad desde varias perspectivas.	76
1.4.2 Resiliencia aplicada a los EP.	77
1.4.3 Inserción Internacional y capacidad de agencia para los EP	85
1.5 Síntesis.	92
Capítulo 2. Marco conceptual para el abordaje de los EP del Cono Sur.	
2.1 Consideraciones generales	95
2.2 Elementos distintivos del abordaje conceptual.	95
2.2.1 Estados, enfoque <i>resiliente</i> y globalización.	99
2.3 EPI y la relevancia del carácter interpretativo.	100
2.3.1 Aportes conceptuales del abordaje seleccionado.	107
2.4 Categorías de análisis para el Modelo del cono Sur	113
2.5 Metodología de caso. Lineamientos asociados a la implementación.	117
2.6 Fuentes vinculadas al uso de los datos.	122
2.7 Síntesis .	125
Capítulo 3 BOLIVIA	
3.1 Consideraciones generales.	128
3.2 Economía política doméstica	129
3.2.1 Inserción comercial y política industrial desde la perspectiva del MCS..	137
3.2.2 Variantes en el rol del Estado y trayectoria de la IED	146

3.2.3 Formas de profundizar la democracia en el Estado Plurinacional.	154
3.2.4 Dimensión social y flexibilización laboral.	160
3.3 Modelo de inserción y Economía Política Regional.	164
3.3.1 Rol del Estado y estrategia de integración	169
3.4 Síntesis	173
Capítulo 4 PARAGUAY	
4.1 Consideraciones generales.	179
4.2 La economía política doméstica y sus trayectorias.	180
4.2.1 Estrategia de inserción comercial y política industrial.	182
4.2.2 Trayectoria de IED en Paraguay	190
4.2.3 Formas del “nuevo” Estado emergente.	200
4.2.4 Estado-Sociedad y sus nexos con la democracia.	210
4.2.5 Asuntos socio-laborales. Flexibilización y liberalización.	227
4.3 Trayectorias y resiliencia de inserción regional y global.	239
4.3.1 Modelo del Cono Sur, y los nexos regionales con el Estado	243
4.4. Síntesis	247
Capítulo 5 URUGUAY	
5.1 Consideraciones Generales.	237
5.2 Economía Política Doméstica.	238
5.2.1. Rol de la IED	237
5.2.2. Nuevas formas y arquitectura de las instituciones del Estado emergente	253
5.2.3 Aspectos vinculados con la dimensión socio – laboral.	264
5.3 Estrategias económico-comercial e inserción regional.	270
5.3.1 Rol del Estado, MERCOSUR y sus divergencias.	275
5.3.2 Asuntos socio-laborales en la agenda del Cono Sur.	277
5.4 Síntesis.	281
Capítulo 6. Conclusiones	
6.1 Consideraciones generales.	282
6.2 Los EP y su inserción internacional.	283
6.3 Reflexiones finales.	297
Bibliografía	300
Anexo I Anexo. FSS: Miembros del Foro de los Estados Pequeños	321
Anexo II Diferencias en indicadores relevantes de los EP seleccionados (2015).	321
Anexo III Modelo de inserción regional y global según estrategias utilizadas (2005-2015)	322
Anexo IV Matriz exportadora de países pequeños y grandes de A L y C (2018)	322

Resumen

La investigación destaca las vulnerabilidades de las economías emergentes—Uruguay, Paraguay y Bolivia—(Estados Pequeños -EP) ubicados en la periferia de la economía global, y cuya inserción internacional está condicionada tanto por su tamaño como por su capacidad de adaptación o resiliencia. Los casos seleccionados desarrollaron relaciones asimétricas con los países grandes de la subregión del Cono Sur -Brasil y Argentina-.

Esta tesis adopta un enfoque de estudio de caso con énfasis en el análisis cualitativo, pero se basa en datos calificados y recopilados sobre los tres países seleccionados. Esto ha permitido reflexionar sobre sus trayectorias y las limitaciones que experimentan en su inserción internacional los EP.

Las variables agrupadas a partir de una interpretación del período (2005-2015), se configuran desde un enfoque complementario y dentro de la perspectiva pluralista/crítica de la economía política del desarrollo. Esta epistemología presenta múltiples afinidades con las relaciones de poder y con las asimetrías emergentes.

Desde esta perspectiva se realizaron, agrupadas en aspectos específicos asociados con los siguientes ejes: i) vulnerabilidades de la apertura económica; ii) asimetrías estructurales y políticas; iii) dificultades institucionales para fomentar niveles de corporativismo socialdemócrata/tripartito. En estas categorías se incluyen factores asociados al sector económico (productivo-exportador) y las inversiones (IED), al rol del Estado, y también, relacionadas con la dimensión democrático-institucional, con énfasis en aspectos sociolaborales.

Las contribuciones a la literatura sobre los EP, incluye cierta correlación entre las trayectorias al desarrollo y la reducción de vulnerabilidades estructurales. Para cada EP del Cono Sur, aunque de maneras diferentes, su excelencia anidará en promover estrategias resilientes y sostenibles junto a los diversos actores e intereses asociados *al tripartismo-social-democratico*.

Palabras clave:

Estados Pequeños, asimetrías, vulnerabilidad resiliencia, inserción internacional, y corporativismo democrático

Summary

The research highlights the vulnerabilities of emerging economies—Uruguay, Paraguay, and Bolivia (Small States - SS) located on the periphery of the global economy, whose international integration is conditioned by both their size and their capacity for adaptation or resilience. The selected cases developed asymmetrical relationships with the large countries of the Southern Cone subregion—Brazil and Argentina.

This thesis adopts a case study approach with an emphasis on qualitative analysis, but it is based on qualified data collected on the three selected countries. This has allowed for reflection on their trajectories and the limitations experienced by SS in their international integration. The variables, grouped based on an interpretation of the period (2005-2015), are configured from a complementary approach and within the pluralist/critical perspective of the political economy of development. This epistemology presents multiple affinities with power relations and emerging asymmetries.

From this perspective, analyses were conducted, grouped into specific aspects associated with the following axes: i) vulnerabilities of economic liberalization; ii) structural and political asymmetries; iii) institutional difficulties in fostering levels of social-democratic/tripartite corporatism. These categories include various factors associated with the economic sector (productive-export) and investments (FDI); the role of the State; and also those issues related to the democratic-institutional dimension, with emphasis on the socio-labor aspects.

The contributions to the literature on Small states encompass a positive correlation between development trajectories and the reduction of structural vulnerabilities. For the SS of the Southern Cone, although in different ways, its excellence will lie in promoting resilient and sustainable strategies alongside diverse actors and interests associated with social-democratic tripartism.

Keywords: Small States, asymmetries, vulnerability, resilience, international insertion, and democratic corporatism.

Agradecimientos

Han pasado varias primaveras desde que llegué por primera vez a Rosario, al comienzo de los cursos que se convirtieron en una ritual pre-pandemia, serpenteando el **río Paraná desde Montevideo** durante los fines de semana. En todas estas primaveras tesis, he aprendido mucho y me enriquecido un montón de todo el proceso hasta concluir esta y por lo tanto, agradezco a todas las personas que cruzaron en mi camino hasta llegar o salir desde La Siberia.

A todo ese lindo grupo humano que tuve la suerte de interactuar, desde la Dirección del Doctorado, los/las profesores/as, compañeros/as, personal de biblioteca y administrativas/o financiero que permitieron encaminar todos los pasos hacia la defensa; ¡muchas gracias! Al equipo *Cerir* por la experiencia de tutoría en cursos de Maestría, y en especial, a la profesora Alfonsina Gómez por su apoyo y buena vibra de siempre.

Un agradecimiento especial para el tutor Dr. Roberto Miranda por su deferencia en aceptar mi solicitud de tutoría, y soporte permanente para reflexionar y afinar los avances. Al co-tutor Dr. Gerardo Caetano, por su apoyo y estímulo en cada etapa de este lindo camino sobre los Estados Pequeños. Además, valorar al tutor/a *Lector de Tesis* y todos los valiosos aportes recibidos en el proceso de corrección-presentación. Junto con Lenin Mondol desde la Univ. de Costa Rica -realizando sus aportes valiosos al borrador, estuvo Omar Romagnoli me abrió las puertas de la ciudad de Rosario y de su casa desde el primer curso, compartiendo hermandades rioplatenses y saberes con todos aquellos que me acompañaron en alguna estadía hasta su jardín: Pablete, Pipe, Birdman, Duilio, Pablo C.

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo de mi compañera de viaje, de vida, y madre de mis dos hijos (*Renata y Tadeo*); por haber soportado mi ausencia en los cuidados y en nuestro tiempo juntos...mientras yo seguía transformado este viaje académico. Nati, gracias por confiar/me, amor!

A toda mi familia -y a la familia extendida-, en especial Mario Alberto, siempre estimulando en seguir *p'delante* con esto de la ruta del conocimiento; ¡muchas gracias!

Esta tesis está dedicada a la memoria de Mario Pablo y de Elvia. ¡Con mí más profundo amor de hermano y de hijo!

Parque Rodó, Montevideo -Setiembre 2024.

Siglas y Abreviaturas

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
A L y C	América Latina y el Caribe
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones.
CDDC	Países en Desarrollo Dependientes
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y Caribe
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CELAC	Comunidad Estados Latino Americano y Caribeña
COB	Central Obrera Boliviana
CMC	Consejo Mercado Común
EP	Estado Pequeño
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPLATA	Fondo de la Cuenca del Plata
FSS	Foro de Estados Pequeños
GMC	Grupo Mercado Común
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IIRSA	Iniciativa para la Integración de América del Sur
MVI	Índice de Vulnerabilidad Multidimensional-Naciones Unidas para el Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NESC	Consejo Nacional Económico y Social (Irlanda)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OI	Organismos Internacionales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
RRII	Relaciones Internacionales
SIDS	Estados Pequeños Insulares en Desarrollo
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales de Bolivia
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas
URUPABOL	Uruguay, Paraguay y Bolivia
UNCTAD	United Nations Trade and Development
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

Índice de Gráficas

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Bolivia crecimiento económico 1985-2015.....	135
Gráfica 2. Exportaciones por principales productos, actividad económica 2007-2016	143
Gráfico 3 Correlación entre ingresos de exportación gas natural y precios del crudo petróleo.....	143
Gráfica 4 A L y C: entradas de IED, por países receptores, 2005-2015 (mil. USD y % de variación)....	148
Gráfica 5. Evolución de inversión pública (% PIB) y fuente de financiamiento. (2000-2014).....	149
Gráfica 6. América Latina. Distribución sectorial IED (2013)	149
Gráfica 7 Desigualdad mediada por el Índice de Gini	151
Gráfica 8. Ganancias petroleras (en millones de dólares)	151
Gráfica 9. Bolivia Reta Petrolera 1993-2020 (Usd)	155
Gráfica 10. Bolivia Recaudación Tributaria y Aduanera.....	155
Gráfica 11 Participación del sector extractivo e industrial en el PIB 1988-2023.....	156
Gráfica 12. Evolución de las reservas internacionales.....	157
Gráfico 13 Bolivia exportaciones de mayores hidrocarburos y minerales.....	159
Gráfico 14 Número de productos exportados.....	159
Gráfica 15. Exportación. Manufacturera basada en Recursos naturales en región (2002-14).....	160
Gráfico 16. Bolivia: Tasa de Desempleo Urbano (2000-2019)	164
Gráfico 17. Bolivia: Pobreza Moderada-Extrema (2000-19).....	164
Gráfica 18. Empleo Informal y pagos informales Función. Pública tendencias Bolivia, 2005-2019.....	165
Gráfica 19. Salario mínimo nominal y crecimiento real. (%) Bolivia (2000-20).....	166
Gráfica 20 Afiliados a fondos de pensión e Bolivia, no. independencia y dependientes, 2000-2019	166
Gráfica 21. Exportaciones de Bolivia (destino, modo transporte y estructura)	169
Grafica 22. Demanda de gas real y proyectado y capacidad suministro (con reservas actuales).....	170
Gráfica 23 Paraguay Evolución de las exportaciones de bienes (1995-2016)	181
Gráfica 24 Crecimiento exportaciones. del Paraguay (1995-2018)	186
Gráfica 25 Principales rubros primarios.	196
Gráfica 26 Exportaciones por niveles de procesamiento.....	201
Gráfica 27. Inversión Extranjera Directa Paraguay (2004-2015)	191
Gráfica 28. IED 2004-2016 (porcentaje del PIB)	192
Gráfica 29. Volatilidad del PIB (2004-2016)	192
Gráfica 30. Evolución del Crecimiento del PIB del Paraguay (1970-2010)	194
Gráfica 31. Principales sectores de Inversión (2017)	197
Gráfica 32. Disponibilidad de energía eléctrica (2018)	199
Gráfica 33. Evolución del área de cultivo y producción de Soja.....	199

Gráfica 34 Indicadores de Gobernanza Mundial para Paraguay.....	204
Gráfica 35 Indicadores de Gobernanza. Mundial para Paraguay y pares (2016)	205
Gráfica 36 Implementación de Leyes y Normas en Paraguay y pares.....	206
Gráfica 37 Calidad de las Políticas Públicas en Paraguay y pares.....	206
Gráfica 38 Evolución del Coeficiente de <i>Gini</i>	215
Gráfica 39. Desempleo y PIB (Paraguay)	216
Gráfica 40. Evolución Tasa desempleo Paraguay (1991-2019)....	216
Gráfica 41 Empleo informal (% no agrícola) empleo, Paraguay y comparado países ALC (2014).	219
Gráfica 42 Participación sectores de empleo y crecimiento, 5 sectores importantes / empleo.....	221
Gráfica 43 Tasa de sindicalización 2012-2019 Paraguay.....	222
Gráfica 44 Uruguay Principales destinos 2015.....	240
Gráfica 45 Variación en la Balanza comercial (2005-2015).....	240
Gráfica 46 Uruguay. Evolución exportaciones (2000-2017)	247
Gráfica 47. Evolución de los niveles de IED en Uruguay (1972-2016)	253
Gráfica 48. Niveles Percibidos de Corrupción y Confianza en el Gobierno 2013/2014.....	253
Gráfica 49. Exoneraciones por ley de inversiones en los gobiernos del FA (2005-15)	257
Gráfica 50 Pobreza y desigualdad (2006-17)	265
Gráfica 51 Índice de Pobreza por edades (2006-22)....	265
Gráfica 52 Evolución de la tasa de informalidad y desempleo (2006-2016)	267
Gráfica 53 Pasividades en Uruguay.....	267
Gráfico 54 Crecimiento del PIB Uruguay (2011-2018)	270
Gráfico 55 Inversión/PIB comparado Ratio, 2006-2014.....	270

Índice de mapas

Mapa 1 Del Río de la Plata al reino del Perú, EP en tiempos de las misiones.....	19
Mapa 2 Índice de vulnerabilidad cambio climático 2014 de ALC.....	25
Mapa 3 Índice de Capacidad de Adaptación.....	25
Mapa 4 Países y territorios en desarrollo: mapa de dependencia, promedios 2009-2010.....	86
Mapa 5 El nuevo mapa político de Bolivia.....	163
Mapa 6 Bolivia y los eventos históricos.....	168
Mapa 7. Desigualdad en la tenencia de tierra en Paraguay.....	192
Mapa 8 Mapa del Paraguay hasta 1870.....	202
Mapa 9 Índice democrático 2017.....	241
Mapa 10. Zonas Franca Uruguay.....	248

Índice de cuadros

Cuadro 1 Características que contribuye a la vulnerabilidad económica.....	75
Cuadro 2 SDSN Framework for the Multidimensional Vulnerability Index.....	76
Cuadro 3 Índice de Vulnerabilidad.....	77

Cuadro 4. La Construcción del Índice de Resiliencia.....	82
Cuadro 5. Perspectivas y complementariedades de la LAIPE, GPE y EPI.....	110
Cuadro 6. Teoría y sub-teoría de las Relaciones Internacionales.....	112
Cuadro 7. Principales características del Modelo del Cono Sur.....	124
Cuadro 8. Estructura bienes primarios-exportados según contenido tecnológico (2002-14)	160
Cuadro 9. Estado de la economía informal en Bolivia y. A. Latina y Caribe (LAC).....	165
Cuadro 10. Crecimiento promedio anual del PIB y del PIB per cápita (Paraguay).....	176
Cuadro 11. Exportaciones principales de Paraguay (2016)	188
Cuadro 12 Uruguay. Exportaciones por producto (participación 2016)	238
Cuadro 13 Uruguay como proveedor mundial – 2019.....	242
Cuadro 14 Exportaciones de bienes 1990 - 2006.....	243
Cuadro 15 Exportaciones según contenido tecnológico 2007-21.....	243
Cuadro 16. Modelo de inserción regional y global según estrategias utilizadas (periodo 2005-2015) ...	257
Cuadro 17. Diferenciales en indicadores clave (2015)	273

Índice de imágenes.

Imágen 1. Cómo quedaron a la deriva las naciones pequeñas.....	61
Imágen 2 Estados Pequeños y ágiles en un mundo globalizado.....	108
Imágen 3. Estructura modelo económico-social-comunitario-productivo de Bolivia.....	140
Imágen 4. Imaginarios del desarrollo a través de la extracción en Bolivia.....	144
Imágen 5. Deuda pública de Paraguay (2004 -2024)	184
Imágen 6. Áreas competitivas de Paraguay.....	184

Introducción

En 1945 el sistema de Naciones Unidas tenía solo 45 miembros. En 1968, después de la descolonización, tenía 126 miembros y en 1980 alcanzó 148. Actualmente, el número de naciones representadas ante la ONU es de 194. Esto implica que asistimos a "la era del Estado Pequeño", destacando que, para las naciones, "lo pequeño es hermoso" (Rachman, 2009)¹. Por lo tanto, es un buen momento en la historia para ser un Estado Pequeño (EP) ya que "la supervivencia y la integridad territorial de los pequeños Estados están protegidas por normas, instituciones y la política declarada de las potencias más fuertes del mundo (Long, 2017).

Esto les pone a los EP aparte del resto de los miembros del sistema internacional y establece la posibilidad de consensuar con los EP de otras regiones en torno a una agenda específica de temas comunes, y a partir de la idea que comparten vulnerabilidades tanto a nivel global, regional y nacional.

Los EP presentan opciones más limitadas para gestionar la inserción internacional y su relacionamiento con el exterior, y buena parte de sus vulnerabilidades radica en las estructuras productivas primarias y dependencia exportadora basada en pocos productos con escaso valor agregado. Además, se caracterizan por ser consideradas 'tomadores de precios' y 'tomadores de reglas', y presentan alto relacionamiento entre comercio / PIB, con limitadas opciones de resiliencia ante conmociones externas de tipo económicas y también políticas.

Todos los países de la región de Sudamérica se caracterizan por concentrar sus exportaciones en áreas o sectores con predominio del complejo agro-minero tradicional. Por lo tanto, los condicionantes materiales de su matriz hacen tangibles sus vulnerabilidades. A menudo los EP son los países más afectados ante una posible tormenta económica o crisis financiera tanto a mundial como regional. Durante el apogeo de la globalización moderna –en la década de los 90's- parecía que los EP más abiertos a la globalización serían los ganadores con ejemplos como Nueva Zelanda, Chile², Irlanda, Repúblicas Bálticas, Eslovaquia y Eslovenia- suponiendo que estos países podían llegar

¹ Financial Times FT (2007) For nations, small is beautiful <https://www.ft.com/content/b256a60e-a1c2-11dc-a13b-0000779fd2ac>

² Si bien para este trabajo el autor no considera a Chile como un EP -por exceder los 10-15 millones de habitantes-, sin embargo hay algunos estudios sobre los EP que sí han incluido a Chile en esta categoría. Por más detalles ver: Wehner, L. (2020).

a aprovechar las ventajas del liberalismo. En teoría, esto se produciría adaptando sus estrategias al mercado global promovidas por la ideología de liberalización comercial, mediante una rápida eliminación de las barreras al comercio e inversión, y siendo “cobijados por un orden internacional estable garantizado por los Estados Unidos” (Rachman, 2009). En efecto, durante los últimos 20 o 30 años los países más pequeños han logrado dar un paso adelante en su desarrollo -en comparación con los países más grandes- pero debido a su mayor vulnerabilidad, los países pequeños “se ven forzados a desarrollar mejores estructuras económicas y de gobierno”³.

En lo que respecta al posicionamiento de los EP en la esfera global, se han caracterizado por estar mejor evaluados y mejor posicionados, combinando altos niveles en el ingreso per cápita, en educación y en las métricas de salud. Entre los países con mejor Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, se identificaron 15 EP entre los primeros 20 lugares del IDH. Por otro parte, **los EP son países vulnerables** que han sido afectados de forma desproporcionada por la crisis financiera mundial –del año 2008/2009- tras el colapso financiero originado en Estados Unidos, y desde entonces “la política internacional también se volvió contra los países pequeños” (Rachman, 2009).

Debemos reconocer que dicha crisis tuvo devastadoras consecuencias para muchos **EP 'prósperos'** y a partir de ese cambio de contexto, la literatura académica sobre los EP volvió a centrarse en las vulnerabilidades de los EP (Schwartz, 2011; Thorhallsson, 2011; Thorhallsson y Kattel, 2013). Esto afectó la forma de promover respuestas o desarrollar estrategias ante los desafíos provenientes de la economía política global, así como desafíos causados a partir de limitaciones en sus capacidades nacionales. En decir, la capacidad de implementar estrategias domésticas orientadas a generar acciones coordinadas, y así dar respuestas concretas en múltiples dimensiones.

Para varios **EP de la periferia europea** existió una relación directa en torno a la vulnerabilidad, y esto afectó a los casos más exitosos de la globalización –Islandia, Estonia, Lituania, Latvia, y en especial Irlanda. Por su parte Islandia y Estonia experimentaron una profunda recesión económica -después de las turbulencias financieras internacionales del año 2008-, y la sostenibilidad de sus economías se vieron

³ El País, 05 Ago.20-05-23 Irlanda, Dinamarca o Singapur: cómo países pequeños destacan en un mundo de superpotencias económicas. Sara Camazzi- Credit Suisse -Informe “Small countries: The way to resilience”
<https://elpais.com/economia/negocios/2023-08-05/irlanda-dinamarca-o-singapur-como-algunos-paises-pequenos-destacan-en-un-mundo-de-superpotencias-economicas.html>

muy cuestionadas. Ambos países atravesaron crisis importantes, y en Islandia se advirtió un fuerte malestar social relacionado con políticas de *laissez-faire* (Thorhallsson and Kattel, 2013).

Por otro lado, la forma de calificar el éxito -en los últimos años- también cambió por parte del *establishment*, y en particular con relación a la forma de proyectar el éxito de Irlanda. En poco más de una década la isla dejó de ser patrocinada -por el establishment liberal- como un país pequeño como 'el más globalizado y con mejor crecimiento'⁴. A partir de la crisis del año 2008 “La suerte de los irlandeses”⁵ cambió, y los problemas de su economía se multiplicaron. La vulnerabilidad de su industria de servicios financieros desembocó en una gran crisis financiera, y provocó episodios calificados como “las dificultades económicas más severas de su historia posterior a la Segunda Guerra Mundial” (FMI, 2009).

Durante la primera década del Siglo XXI otros ejemplos similares se sucedieron nivel global, y una serie de Estados Pequeños periféricos experimentaron cambios repentinos en sus economías. En ese sentido, la pequeñez ha estado muy relacionada con la apertura económica, y caracterizados como pequeñas economías aquellos que “son más abiertos y vulnerables que los grandes, desde el punto de vista económico, político, y militarmente” (Katzenstein 1985). En suma, **pequeñez y apertura generan vulnerabilidad**, y son derivados de los cambios en las condiciones económicas internacionales.

La falta de coordinación y regulación financiera -a nivel global- permitió también que los EP pudieran desarrollar estrategias singulares o políticas públicas que se orientaron en ciertos negocios con relación -por ejemplo- a los sistemas tributarios y/o a la regulación financiera. En efecto, los EP se encontraron con posiciones -cada vez más- complejas con relación a la transparencia fiscal, y han estado cada vez más “sujetos a cierto escrutinio y represión internacional” (Rachman, 2009); en particular, por tener

⁴ En pocas décadas dejó de formar parte de los miembros más pobres de la UE -durante los 70's y 80's- y lideró la transición en los 90's para transformarse en uno de los países más ricos. Recibió el reconocimiento por parte de los EP con similares características que se mostraron ansiosos por emular el éxito del Tigre Celta. El caso de Costa Rica fue uno de los EP más trabajados en la región de A L y C en sus similitudes con IRLANDA. Inversión extranjera, desarrollo y globalización ¿Puede Costa Rica convertirse en Irlanda? Paus, Eva (2005) Foreign Investment, Development, and Globalization. Can Costa Rica Become Ireland? Palgrave -Macmillan

⁵ The economist, 16 Oct. 2004 The luck of the Irish <https://www.economist.com/special-report/2004/10/16/the-luck-of-the-irish>

paraísos fiscales en sus territorios y otros casos por ser considerados en la lista⁶ “gris” por la OCDE y del G20⁷.

Además de los condicionamientos coyunturales -tras la crisis financiera global del 2008/2009- debemos señalar los condicionamientos **estructurales**, que han limitado históricamente a los EP por ser vendedores de pocas materias primas y compradores de bienes manufacturados de baja y alta tecnología. Es decir, ante los “nuevos” desafíos de carácter coyuntural y también a partir del auge y caída de la globalización -desde inicios del siglo XXI-, los efectos en las capacidades institucionales de los EP fueron asociados con las sucesivas crisis que experimentaron en las regiones de periferia -y también en la periferia de Europa-. En suma, los impactos de la globalización y la interconexión -cada vez más- estrecha entre las economías del centro y periferia “se ha traducido a partir de una relación asimétrica y complementaria en términos de intercambio, realizada mediante la oferta productos agro-minerales a un centro industrializado” (Chagas-Bastos, 2018:16).

Los momentos tensión e incertidumbre que se sucedieron desde finales de los años noventa, causados por **gobiernos neoliberales en la mayoría de países del Cono Sur**, aceleraron la búsqueda de superación de las crisis financieras y recuperación de las economías en la región del Cono Sur. Bajo la llamada *marea rosa*⁸ (1998 a 2015) las democracias del continente se inclinaron hacia gobiernos de izquierda. Uno de los eventos donde se buscó contrarrestar como alternativa la ola liberal, fue durante la Cumbre de las Américas del 2005 de Mar del Plata (Argentina) y después se continuó en Trinidad y Tobago (finales del año 2009) la prensa del establishment británico⁹ destacó “el péndulo polarizador y la osadía de la época que tuvieron algunos líderes de región”¹⁰ tomaron una posición diferente en su relacionamiento asimétrico con Estados Unidos.

⁶ La OCDE había publicado su “lista gris” coincidiendo con la cumbre del G20 en abril 2009 en Londres, que se propuso presionar a los paraísos fiscales amenazándolos con sanciones e incluyó países como Suiza y Mónaco, además de Uruguay junto con Chile, Costa Rica, Brunei, Guatemala, Malasia, Filipinas y Singapur.

⁷ Al término de la cumbre del G20 de Cannes (sur de Francia) a principios de noviembre 2011, el presidente francés Nicolas Sarkozy declaró que los paraísos fiscales serían “apartados de la comunidad internacional” y citó a Uruguay entre los países que “no se han dotado de un marco jurídico adaptado para el intercambio de informaciones fiscales”. Uruguay figuraba desde abril de 2009 en la ‘lista gris’, constituida por países que no han adoptado todas las reglas internacionales de transparencia fiscal.

⁸ *La marea rosa*. Los líderes latinoamericanos a mediados de la década de 2000 disfrutaron de un auge de las materias primas. Americas Quarterly Latin America’s Second Pink Tide Looks Very Different from the First By O. Stuenkel <https://www.americasquarterly.org/article/latin-americas-second-pink-tide-looks-very-different-from-the-first/>

⁹ Semanario The Economist <https://www.economist.com/>

¹⁰ Latin America’s left-wing experiment is a warning to the world. *The Economist*, Mayo 2023. <https://www.economist.com/the-americas/2023/05/18/latin-americas-left-wing-experiment-is-a-warning-to-the-world>

En ese sentido, la trayectoria del “péndulo polarizador” que trajo la *marea rosa*¹¹ a la región latinoamericana, incluyó también a los países situados en la periferia del continente sudamericano o los “Estados Frontera” -como se les conoce a los casos de **Bolivia, Paraguay y Uruguay**-. Dicha etapa tuvo como resultado cambios políticos que han sido “liderados por una mezcla de demócratas y demagogos/populistas de izquierda”¹², e incluyeron -entre otras cosas- generosas “dávivas sociales” y también una serie de políticas redistributivas respaldadas por el auge de las materias primas y promovidas por gobiernos de “centro-izquierda”, “de izquierda” y “socialdemócratas radicales” en América. Latina.

Desde finales de los 90’s las dificultades a nivel político, económico-financiero, climático-ambiental, etc. causadas por las vulnerabilidades de los EP, y por las trayectorias del desarrollo que han condicionado las posiciones frente al capitalismo global, estuvieron asociadas con los impactos de la globalización y tuvieron importantes repercusiones en todo el Cono Sur. Un ejemplo de esa tendencia fue la crisis de deuda-default en Argentina, con enormes repercusiones e impactos similares de crisis tanto en Paraguay como también en Uruguay y Bolivia (principalmente desde el año 2001-2002).

Esto se agudizó durante la crisis económica-financiera mundial del año 2007-2008 dado que sus efectos contribuyeron con la sensación de que muy pocos EP pueden llegar a considerarse como resilientes frente a las presiones financieras mundiales. El destino de Islandia -por ejemplo- se vio muy afectado por la crisis, y ha proporcionado una importante advertencia (Thorhallsson y Kattel, 2013) como resultado de las políticas *laissez-faire*, y ha ejemplificado -para otros EP- los desafíos en el contexto de la inserción a la economía política global (EPG) contemporánea.

En ese contexto tan dinámico, la composición específica de **los EP** se expresa tanto en **sus vulnerabilidades como en la capacidad de *agencia*** para dar respuestas ante los múltiples desafíos (regionales y globales). Eso determina también, que existen otros elementos a tener en cuenta –en particular desde la economía política- bajo la premisa sustentada en que “**las fuentes de vulnerabilidad y resiliencia están estrechamente**

¹¹Denominados gobiernos de “centro-izquierda”, “de izquierda” y “socialdemócratas radicales” en América. Latina. El término apareció por primera vez en el discurso público tras la victoria de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales venezolanas de 1998. Posteriormente, la elección de gobiernos en Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Paraguay y Guatemala consolidó la marea rosa. Fuente: The Concise Oxford Dictionary of Politics.

¹² Latin America’s left-wing experiment is a warning to the world. *The Economist*, Mayo 2023. <https://www.economist.com/the-americas/2023/05/18/latin-americas-left-wing-experiment-is-a-warning-to-the-world>

vinculadas (e integradas) con las consecuencias políticas, institucionales, económicas y sociales” (Bishop, 2012).

El abordaje promovido desde el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004) reafirma desde hace dos décadas, la idea que ha existido (y perdura) **una avanzada neoliberal en los esquemas de países periféricos -y especialmente en los países del Cono Sur-**, con un predominio de los enfoques realistas y neorrealista en la EPI y en las RRII. Esto implicó que ese tipo de análisis estuvo restringido a “una base empírica bastante estrecha, y limitado a la exploración de las experiencias, intereses, preocupaciones y comportamientos –casi exclusivamente- perteneciente a las principales potencias en el sistema internacional” (Lee, 1999)¹³. Desde esa perspectiva, reivindicamos las fuentes inspiradoras y demás aportes al “**estudio no hegemónico**”¹⁴ **desde la Economía Política Internacional (EPI).**

De acuerdo con esa literatura, las estrategias de los EP -de países europeos- y de territorios en donde se identificaron los mayores niveles de reducción de las vulnerabilidades, han sido en los casos de países donde experimentaron mejores niveles de *corporativismo democrático*. Es decir, se trata de un grupo de EP capaces de combinar políticas para reducir las vulnerabilidades-mediante acuerdos domésticos- esto incluyó **diálogos institucionalizados a nivel tripartita-** que permitieron por un lado proyectar mejores capacidades de resiliencia; y por otro, ampliar los consensos sobre cómo afrontar o fortalecer las **estrategias de inserción internacional.**

Lsta investigación promueve la **identificación y reflexión sobre las trayectorias emergentes de la inserción internacional** y su relación con las vulnerabilidades estructurales, así como las estrategias de resiliencia **de tres países “frontera”** pertenecientes a la Cuenca del Plata con amplios vínculos geopolíticos, histórico-social-culturales- económicos, etc. La **capacidad de agencia de un EP**, está condicionada -y a la vez- puede ser potenciada por una constelación de factores. Por ejemplo, en el caso de los EP insulares en desarrollo (PEID) en materia climática, y en otras áreas relacionadas con el desarrollo, tienen la habilidad de ayudar a dar forma a la agenda internacional (The Economist, 2023). Tal como se identificó el poder de los EP es “multifacético e incluye

¹³ Lee (1999) *Middle Powers and Commercial Diplomacy: British Influence at the Kennedy Trade Round*, Basingstoke: Macmillan,

¹⁴ R Higgott, (1991) ‘Toward a non-hegemonic IPE: an Antipodean perspective’, in C Murphy & R Tooe, *The New International Political Economy*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991, p 97.

las formas intrínsecas, derivadas o imitadas y colectivas mediante las cuales ganan influencia en sus interacciones bilaterales e institucionales” (Miller and Al-Marri, 2022:32; Long, 2022); e incluso ser “pequeño y geográficamente vulnerable no tiene por qué significar permanentemente débil” (Miller and Al-Marri 2022: 29). Esto tiene que ver con las **características de los EP** que constituyen -a la gran- mayoría de países en el sistema internacional (agrupados por sistema de Naciones Unidas), y conforman una membresía de 105 países asociados al **Foro de Estados Pequeños- FEP**¹⁵ – (ver Anexo I –representados por subcontinentes).

En los capítulos siguientes se abordarán temas que pertenecen a la economía política -tanto a **nivel institucional, social, económico y político** - para entender las vulnerabilidades de los EP seleccionados, pero también analizar las estrategias de resiliencia y aproximarnos a un mayor entendimiento sobre incidencia relativa que han tenido en los procesos de inserción internacional. El trabajo contribuye con la **literatura emergente de los EP de Sudamérica**, y promueve un análisis de las estrategias de resiliencia desplegadas por los países seleccionados. Pero también, destaca las variadas formas como se han gestionado **las capacidades de resiliencia** por cada uno de los EP seleccionados, y en un contexto de economía política regional determinado. Dicho análisis permite ahondar en las características más representativas de inserción internacional y su (dis)continuidad con los patrones o condicionamientos al desarrollo – identificado por Phillips (2004) en el Modelo del Cono Sur-.

En suma, la revisión de las estrategias de inserción internacional -en función de los resultados identificados- promueve una reflexión conjunta sobre los EP seleccionados: Y de esa forma destaca tanto las acciones como la naturaleza y el tipo de agendas **que vienen siendo impulsadas** por los gobiernos de los **EP seleccionados y con diferente sesgo político (*social-progresista, conservador, liberal*)**. Este proceso –en síntesis- visibiliza las vulnerabilidades de los EP frente al desarrollo, así como los desafíos de adaptación de los países periféricos, y otras especificadas que le atañen en su inserción internacional, representativos para esta categoría de países seleccionados (a nivel nacional, regional, global). Por lo tanto, destaca la importancia de contextualizar, identificar y promover la reflexión sobre las tendencias particulares de su inserción internacional -adoptada por

¹⁵ El Foro de Pequeños Estados (FOSS, por sus siglas en inglés) se creó hace casi 30 años y creció de 16 Estados miembros a 108. Para conmemorar el 30.º aniversario del FOSS en 2022 Singapur, ha anunciado el un paquete de asistencia técnica “FOSS for Good” en la 76.ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Foro de Estados Pequeños <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-186176/>

cada uno de los EP. Esto permitirá entender los factores que atraviesan las cuestiones domésticas a nivel político-ideológicas; así como también cuestiones estructurales -que condicionan sus estrategias de desarrollo- desde sus respectivas trayectorias de inserción internacional.

El estudio se realiza desde una **perspectiva epistemológica asociada con el pensamiento crítico e interpretativista**, y esto permite involucrar buena parte de las corrientes asociadas con LAEPI / LAGPE¹⁶ - detalladas en el capítulo número 2-. En esa línea se promueve una identificación de ambas corrientes a partir de “una base ontológica que cruza las disciplinas tradicionales, para explicar los detalles acerca de la naturaleza de- la economía doméstica e internacional, así como la política (Vivares y Salgado, 2020). Es decir, se aborda la problemática de los EP a partir de una **estrecha relación entre lo internacional y lo doméstico**, y desde ese abordaje, se construye una secuencia de hechos asociados con la inserción internacional –tanto regional como global-.

Para el abordaje -desde la EPI y los análisis de las RRII- se reconoce que existen una variedad de perspectivas y de políticas (Payne, 2013). En ese sentido, los académicos contemporáneos de RRII / IPE se embarcaron en la búsqueda del pluralismo entre los diferentes enfoques (Vivares y Lubbock, 2020). Dicha visión o abordaje es coincidente con la conversación 'pluralista' entre los expertos/referentes de las RRII, que hace algún tiempo fuera asociado también con 'eclecticismo analítico' (Katzenstein y Okawara, 2001–2002; Sil y Katzenstein, 2010; Sørensen, 2008). En ese sentido, tales configuraciones permiten plantear un tipo de análisis centrado en las características de la **inserción internacional**, y vinculado al desarrollo de los EP. Esto incluye posibles conflictos -a ser clarificados en el capítulo dos- y pasan a formar parte del apartado **metodológico que sustenta el desarrollo de nuestra investigación -de tipo explicativa**.

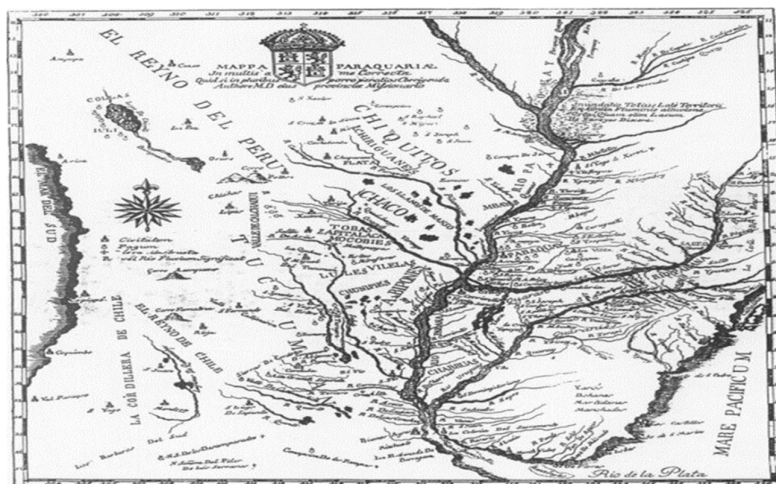
Esto además permite evaluar posibles desajustes y coincidencias emergentes entre **las estrategias de inserción internacional de tres EP o de más casos similares que puedan ser seleccionados como ejemplo de países pequeños periféricos**. Dicha perspectiva prioriza los “temas vinculados al desarrollo y a los conflictos de tipo regional, en vez de –los temas sobre las- guerras, instituciones o el capitalismo de casino -como ha

¹⁶ LAEPI Economía Política Internacional Latinoamericana/ LAGPE Economía Política Global Latinoamericana.

sido caracterizado por el abordaje de la EPI *mainstream*-” (Krasne, 1994; Strange, 1994; Tussie, 2018; Vivares y Salgado, 2020).

Por su parte, el contacto con **los tres casos del estudio** -y su bibliografía- incluyó una revisión de los documentos vinculados al estado de situación y la inserción internacional (económica – política - socio / laboral) de cada país, y analizados a la luz de objetivos que enmarcaron el proyecto. El contacto con Bolivia se produjo durante el periodo 2011 – 2013 a partir de visitas realizadas en actividades intergubernamentales vinculadas con la CAN y en actividades académico-culturales. Asimismo, el contacto con Paraguay se produjo durante el periodo 2011 – 2014 tras haber residido en Asunción durante ese periodo, y ha sido complementado por los trabajos previos -en mi etapa de maestría en la Universidad de Dublín- sobre los casos de Paraguay y Uruguay.

Mapa 1. Del Río de la Plata al reino del Perú, países pequeños en tiempos de las misiones.



Fuente: Paraquaria vulgo Paraguay Author/Contributor: Blaeu, Joan, 1596-1673¹⁷

A partir de transitar y cruzar por la geografía de la Cuenca del Plata -como es el caso de los ríos que nutren del Iguazú, del Paraná, del Pilcomayo y del río Uruguay -ver Mapa 2- me ha permitido entender mejor su heterogeneidad territorial. Se trata de un territorio navegable que abarca desde el chaco paraguayo al boliviano, y está atravesado por la selva tropical santacruceña hasta llegar al altiplano. Eso incluye a las ciudades

¹⁷ Iconografía da Região das Missões na América Meridional

http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Itinerario_cultural_das_missoes_2012_espanhol.pdf
<https://bdib.bn.gov.br/acervo/handle/20.500.12156.3/14237>

históricas y los enclaves importantes para todo el Cono Sur, con sus rituales y tradiciones que han perdurado junto al legado jesuita, y se nutre de actualidad al transitar las rutas hacia Asunción, así como La Paz y Cochabamba. Allí se albergan múltiples sitios milenarios de la cultura plurinacional boliviana, y eso me permitió entender mejor diferencias y similitudes a partir de los casos seleccionados para esta tesis doctoral.

Los intercambios con especialistas y representantes de los tres EP seleccionados me permitieron cotejar información y opiniones diversas acerca de la inserción internacional y sus vulnerabilidades. Esto incluyó a los y las referentes de Ministerios (Relaciones Exteriores, Economía, Planificación, Desarrollo Social y Trabajo, etc.) en el marco de instancias subregionales de integración, y en diversos espacios académicos¹⁸ y con autoridades de los tres EP (en particular en la sede MERCOSUR / ALADI) en Montevideo. Dicho acumulado facilitó el análisis para la identificación de estrategias y trayectorias de inserción a partir de entender mejor los **procesos de evolución político-partidaria, vínculos temáticos, institucionales, interpersonales y saberes de la literatura asociada con los EP del Cono Sur**; así como también geopolítica regional de los EP. En particular, la importancia de incorporar las vulnerabilidades de los EP -tanto en las acciones de influencia / abogacía como en la gestión para la adaptación al cambio-, y así proyectar mejor sus estrategias de resiliencia e inserción internacional para los casos seleccionados.

Por otro los aportes cualitativos realizados en el trabajo original del Modelo del Cono Sur (2004) *de utilidad conceptual-empírica*, en el que se caracterizó de forma integral la inserción internacional de cinco países de la región¹⁹, e identificando aquellas tendencias emergentes (a nivel doméstico, regional y su inserción a la economía política global). Dicho *modelo* aborda la inserción de la subregión del Cono Sur dentro de la EPG y lo define como espacio territorial con “altos niveles de dependencia del capital extranjero y vulnerabilidad ante la inestabilidad económica y financiera” (Phillips, 2004). En suma, mediante un abordaje *reflectivista-inductivista* se promueve un análisis de **las estrategias más representativas desplegadas por los EP**, tomando en consideración las

¹⁸ Buena parte del proceso de cercanía con los **tres casos seleccionados de la Cuenca del Plata** se alternaron con estadías de larga residencia como estadías de corta duración en la ciudad de Rosario -entre finales de 2015 y principios del 2019- participando de cursos, talleres, seminarios, actividades académicas, defensas de tesis y presentaciones en jornadas de investigación, debates o reflexiones con doctorandos, maestrands y reuniones con tutores/ profesores o especialistas convocados por la Universidad Nacional de Rosario.

¹⁹ Argentina, Brasil, Chile, junto a Paraguay y Uruguay.

acciones adecuadamente contextualizadas a nivel histórico-político-económico, así como los elementos principales que formaron parte de las características más representativas del Modelo del Cono Sur.

Esto se abordará mediante **las siguientes preguntas de investigación:**

¿Cómo se explican las trayectorias estrategias de inserción internacional -desde 2005 al 2015- desplegadas por los EP del Cono Sur y sus capacidades para mejorar su resiliencia?

¿Cómo se reducen las vulnerabilidades estructurales de los EP frente a transformaciones regionales / globales emergentes en un espacio geográfico conformado por Bolivia, Paraguay y Uruguay durante el período 2005-2015?

Con relación a la problemática planteada se establece **-como objetivo general-** analizar las trayectorias de inserción internacional de Bolivia, Paraguay y Uruguay, y su condición de Estados Pequeños durante el período (2005-2015). Para alcanzar dicho **objetivo general**, se identificaron tres objetivos específicos que delimitan trabajo y orientan a la investigación -de la forma aplicada a la *problemática* / casos presentados.

A partir de tres dimensiones de análisis planteadas, nos permite examinar lo relativo al **nudo temático inserción/vulnerabilidad/ resiliencia**. Estas temáticas y sus líneas de acción, serán abordadas de forma específica para cada caso -Bolivia, Paraguay y Uruguay- a partir del desarrollo de los capítulos **-tres, cuatro y cinco:**

- A. Analizar las estrategias de inserción internacional de los EP seleccionados a partir del Modelo del Cono Sur (2004) y desde la perspectiva de la EPG.
- B. Describir la adaptación al desarrollo de las economías de los EP, identificando condicionamientos más representativos -externos e internos-, y las vulnerabilidades.
- C. Revisar los mecanismos de resiliencia Estado–Sociedad- y las trayectorias de (des) regulación del mercado laboral.

La investigación promueve **una hipótesis general que refiere a la siguiente consideración.**

Las estrategias de resiliencia e inserción internacional promovidas por los EP del Cono Sur -durante el ciclo 2005-2015- permanecieron extendidas a partir de la coexistencia de un conjunto de políticas mixtas –domésticas e internacionales- con el objetivo de transformar las vulnerabilidades estructurales y mejorar las capacidades de resiliencia de los EP. Las estrategias progresistas -desplegadas por Bolivia y Uruguay- asociadas al *neo-desarrollismo* -mediante una mayor regulación del mercado y priorizando capacidades para fortalecer un Estado de bienestar- fueron la más efectivas para desarrollar resiliencia en relación con otras estrategias identificadas con el modelo liberal-conservador- y asociadas al caso de Paraguay.

De aquí se derivan **tres hipótesis específicas**.

Para **Bolivia**, la proyección hacia estrategias desarrollistas desde un modelo Estado-céntrico permitió mejorar la resiliencia, la estabilidad económica, mayor confianza en la institucionalidad estatal y legitimidad del gobierno. A su vez, mediante estrategias múltiples redujo la vulnerabilidad externa pero también existieron rezagos (e incluso expansión) del modelo *neo-extractivista* tradicional.

En Paraguay las estrategias de inserción internacional promovidas han reproducido e intensificado las vulnerabilidades y asimetrías tradicionales, profundizando así un modelo neoliberal-conservador caracterizado por las mayores inequidades sociales y *re-primarización* productiva. Las estrategias identificadas redujeron la legitimidad del Estado, los consensos mínimos sobre políticas para reducir desigualdades y transformar la presión tributaria y fiscal “regresiva”.

El caso de Uruguay presenta niveles de corporativismo democrático vinculado a una tradición igualitaria, estabilidad político- partidaria y relacionamiento Estado-Sociedad. Sus vínculos con las *estrategias neo-desarrollistas* mejoraron su resiliencia. Sin embargo, la reducción de las vulnerabilidades estuvo condicionada por las limitaciones de su matriz productiva. Las transformaciones implementadas, muestran rezagos en términos redistributivos, y asimetrías territoriales -tanto a nivel de desarrollo humano como productivo-.

Ante un escenario tan ambivalente y poco concluyente entre los EP seleccionados, surgen algunos cuestionamientos sobre la necesidad de interpretar la inserción internacional, y explicar mejor los modelos de desarrollo que estuvieron en pugna. Se promueve entonces un acercamiento a la economía política de cada país (nacional y

regional) para contrastar elementos que han formado parte de su evolución y de sus trayectorias -desde una mirada situada en la perspectiva del *Modelo del Cono Sur* (2004). En síntesis, dicha tendencia ha descansado “sobre principios individualistas y orientados al mercado de la ideología neoliberal y al conjunto particular de relaciones capitalistas que lo sustentan” (Phillips, 2004).

El surgimiento del **Modelo del Cono Sur** se caracterizó por la representación de cinco países pertenecientes a una misma región periférica del Cono Sur- caracterizada por “una estructura de relaciones sociales que privilegia los **intereses de las empresas y las demandas del capital**” (Phillips, 2004). En decir, la estructura de intereses que privilegia a un grupo, a una elite o a una serie conglomerados sobre otras partes de la sociedad, nos resulta muy relevante como insumo -para el análisis de la subregión- y ofrece **una mirada de vanguardia en su abordaje desde la EPI del desarrollo**; esto incluye a la unidad de análisis seleccionada - e identificada como los países pequeños de la Cuenca del Plata- para entender las variadas formas que los EP desatollan sus estrategias de inserción internacional durante el siglo XXI.

Esto contribuye en mayor o menor medida con “las virtudes del eclecticismo y los beneficios de su análisis de nivel medio” desde un posicionamiento que mira a través de “los problemas específicos e importantes del mundo real sobre la gran teoría” (Lake, 2013; Sil y Katzenstein, 2011). En ese sentido tiene relevancia para la investigación el hecho de identificar variantes que nos permitan ampliar **las perspectivas de los EP - dentro de las RRII- y en relación con los abordajes epistémicos** que incluyen tanto a positivistas como a los *reflectivistas o interpretativistas*. El abordaje seleccionado tiene influencias del realismo científico, así como del realismo crítico, y contribuye con las variantes asociadas al posicionamiento internacional de los EP; además, recibe aportes desde el neo-estructuralismo y neo-desarrollismo en la economía política.

Este tipo de abordaje destaca a la región del Cono Sur por haber tenido una larga tradición asociada con la producción de conocimientos teóricos -y prácticos- en el campo de la economía política internacional (EPI); en particular como espacio de activismo intelectual y político que redefinió a la periferia como “espacio de producción de *análisis crítico frente a las teorías liberales*, y como espacio de resistencia al neoliberalismo y otros modelos importados de vida económica y social” (García et al., 2016).

Esta investigación se ha limitado a abarcar un **espacio temporal definido -entre los años 2005 y 2015-** marcado por cambios “democráticos” en los países de la región. Los tres casos seleccionados han tenido diferentes formas de incidencia en su Economía Política.

Uruguay comenzó en el año 2005 y representó el primer año de un gobierno de izquierda en su historia, y también las elecciones de Bolivia -a finales de ese mismo año- marcaron la elección del primer presidente indígena en la historia democrática de ese país. Paraguay por su parte ha contemplado ciertas reformas en el periodo del presidente Nicanor Duarte (2003-2008) del Partido Colorado, y las posiciones adoptadas por el gobierno frente a los espacios regionales -en particular desde la Presidencia Pro Tempore de Paraguay en el MERCOSUR -enero 2005- contribuyeron a una serie de cambios que marcaron un viraje histórico en el relacionamiento con los socios mayores (en particular con Brasil). En tal sentido, reducción de las asimetrías y cambios de posición a nivel hemisférico -a partir de la **Cumbre de las Américas en noviembre 2005-** fueron dos elementos singulares y novedosos para su política exterior, que acercaron al Paraguay hacia posiciones más autonomistas, y con mayor sesgo hacia políticas socio-económicas progresistas que en definitiva caracterizaron al resto de los países del bloque regional de MERCOSUR durante ese período.

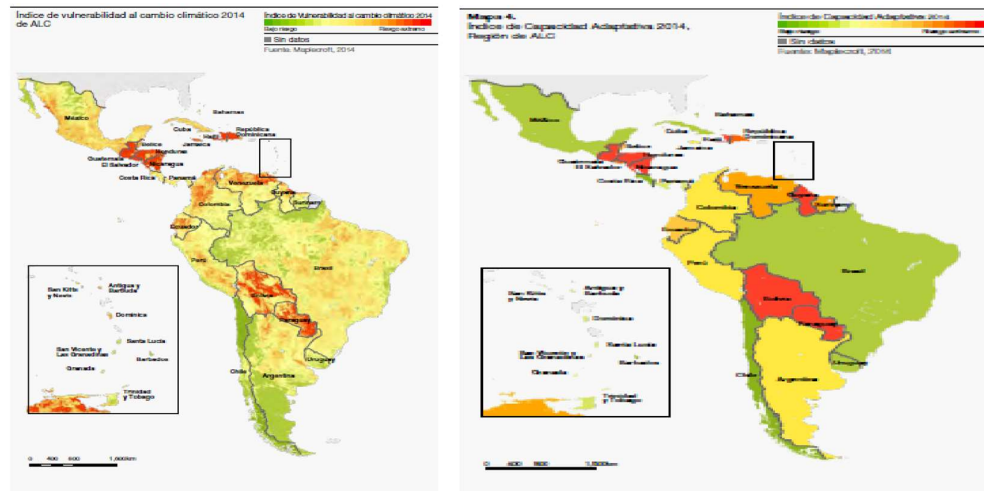
Bolivia y Paraguay por su parte representan una vulnerabilidad alta o extrema al cambio climático²⁰ en zonas extensas de ambos países. Ambos Estados tienen los indicadores más bajos de PIB per cápita de la subregión y con menos niveles proporcionales de IED – ver gráfico 26- y son las regiones económicas más expuestas a nivel medioambiental -en términos agrícolas- de toda América del Sur. Es decir, su crecimiento económico es escaso y está agravado aún más, por factores asociados con la *vulnerabilidad climática* manifiesta en ambos países y con características diversas. Ambos países cuentan con menor resiliencia²¹ dada la composición de economías de la región y esto “las hace comparativamente más expuestas a los impactos potenciales del cambio climático” (CAF, 2014). Bolivia y Paraguay son los únicos países de América del

²⁰CAF (2014) Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y Caribe CAF ISBN: 978-980-7644-61-7 <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/517/caf-indice-vulnerabilidad-cambio-climatico.pdf>

²¹ El Índice elaborado sobre de **Capacidad Adaptativa**, evalúa la capacidad o el potencial de las instituciones de un país, su economía el marco social para adaptarse o para aprovechar las tensiones existentes o previstas derivadas del cambio climático. El Índice se centra en factores estructurales macro, los cuales permiten acciones adaptativas, gobernanza efectiva, y desempeño de las económico.

sur clasificados con un desarrollo humano ‘mediano’ en los indicadores del IDH-²² (PNUD, 2013).

Mapa 2 Índice de vulnerabilidad²³ climática 2014 de ALC. **Mapa 3** Índice de Capacidad de Adaptación²⁴ 2014-



Fuente: CAF (2014)

Las dinámicas específicas de los casos seleccionados y el período seleccionado – entre 2005 y 2015- identificar también que los cambios en **los EP, han sido contingentes al proceso de transformación que experimentó toda la región**. Es decir, las especificidades del contexto político-económico regional experimentadas en la sub región durante esa década, permitió también que varios de los países del Cono Sur se eligieron representantes políticos del ala de izquierda que conformó la “marea rosa”²⁵, siendo el resultado de **una reacción o viraje democrático** en contra la economía neoliberal del período posterior a la guerra fría²⁶.

Desde la llegada de Macri (2015) al gobierno en Argentina la “marea rosa” comenzó a cambiar de color nuevamente. A partir del año 2016, se profundizó el viraje con la abrupta ruptura en Brasil -por medios escasamente democráticos- cambió al Partido

²² IDH Indicadores de Desarrollo Humano <https://www.undp.org/es/paraguay/publicaciones/IDH2001-2020>

²³ El **Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (IVCC)** para ALC, evalúa la vulnerabilidad de las poblaciones humanas a fenómenos extremos relacionados con el clima, y los cambios en los parámetros del clima en los próximos treinta años. El IVCC combina el riesgo de exposición y los cambios en el clima y fenómenos extremos con la actual sensibilidad humana a esa exposición, y la capacidad de un país para adaptarse a los posibles cambios climáticos o para aprovechar esos cambios. (CAF, 2014:92)

²⁴ Capacidad Adaptativa no es únicamente función de la situación financiera, y los países de ALC presentan diversos factores complementarios que contribuyen a las aptitudes relativas de esas naciones. El Índice de Capacidad Adaptativa lo componen numerosos factores relacionados con la capacidad institucional, la capacidad técnica y la seguridad de recursos naturales, todos los cuales se pueden considerar como que dependen en última instancia de patrones de recursos financieros y de desarrollo histórico.

²⁵ “Era progresista” o *Pink-tide* se denominó al bloque de gobiernos de centroizquierda e izquierda que debutaron durante los primeros tres lustros de este siglo. Inició con la irrupción del chavismo y la Revolución bolivariana en Venezuela con el ascenso de Hugo Chávez en 1999, e incluyó a Brasil y Argentina en 2003, República Dominicana y Panamá en 2004, Bolivia y Uruguay en 2005, Chile y Honduras en 2006, Ecuador y Nicaragua en 2007, Paraguay y Guatemala en 2008, El Salvador en 2009 y Perú en 2011.

²⁶ Democracy Index 2016 The Economist Intelligence Unit

https://impact.economist.com/perspectives/sites/default/files/The%20EIU%27s%202016%20Democracy%20Index_0.pdf

de los Trabajadores (PT) del poder y se instalaron regímenes “con candidatos pro-mercado y de centro-derecha²⁷ que tomaron el timón desde el congreso en Brasilia, al igual que en varios países de Sudamérica. Todos **estos cambios tuvieron también su impacto en los EP del Cono Sur y esto marcó el final de la década progresista que hemos seleccionado como el período analizado.**

Una vez identificados aquellos elementos que justifican la metodología y espacio temporal escogido, transitamos hacia la revisión de sus trayectorias de los casos seleccionados.

La historia económica de **Bolivia** ha permanecido influenciada por los ciclos de exportación de materias primas: la plata alcanzó su punto máximo al comienzo de su historia, el estaño desde principios del siglo pasado hasta mediados de la década de 1980, la soja y el zinc desde 1980 hasta fines de la década de 1990, y gas natural y un puñado de metales desde principios de este siglo (BM, 2015). En ese contexto, la experiencia de **Bolivia** se caracterizó por haber tenido una extenso vínculo con legado neoliberal, y enfrentó desde el año 2006 amplias limitaciones para alcanzar cierto éxito en su estrategia de desarrollo impulsada por el MAS²⁸ con amplias restricciones, que fueron consideradas -desde la perspectiva desarrollista- como parte de “las dificultades que enfrentan los Estados y otras instituciones para tratar de salir de trayectorias socioeconómicas dominantes y preexistentes” (Kaup, 2010: 124).

Bolivia promovió acortar distancias en su trayectoria de desarrollo para impulsarlo por el mercado de los noventa. Desde ese entonces ha sido ejemplo de cómo pasar de formar parte de un campo de pruebas neoliberal a formar parte de la nueva ola del socialismo latinoamericano. En ese proceso, el Estado boliviano ha intentado ejercer mayor control sobre su principal producto de exportación -gas natural- y utilizar las ganancias del sector de hidrocarburos para impulsar y mejorar su programa de cambios socioeconómicos (Kaup, 2010: 124), dejando atrás “el pasado el estado colonial, republicano y neoliberal” (Linares, 2007). Bolivia además es vulnerable a los impactos del cambio climático por seis razones fundamentales²⁹ - vulnerabilidades climáticas, socio-

²⁷ Argentina puso fin a 12 años de gobierno de los Kirchner en diciembre de 2015, trayendo al candidato pro-empresarial **Mauricio Macri a la presidencia**. El Congreso brasileño destituyó en el año 2016 a su presidenta, **Dilma Rousseff** del partido de los Trabajadores (que ocupaba la presidencia desde 2003) por contravenir las reglas presupuestarias.

²⁸ MAS. Movimiento al Socialismo de Bolivia.

²⁹ **Las 6 vulnerabilidades de Bolivia** i) es uno de los países más pobres de América Latina y sufre uno de los peores patrones de desigualdad, ii) es el país de América del Sur con el mayor porcentaje de indígenas en situación de pobreza con mayor propensión a sufrir los efectos del cambio climático debido a que su principal ingreso está relacionado con la actividad agrícola, iii) es uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, iv) es un país con altos niveles de deforestación que se suman a su vulnerabilidad a las inundaciones, v) es uno de los países más afectados por desastres naturales en los últimos años, y vi) posee alrededor del 20 por ciento de los glaciares tropicales del mundo (Oxfam, 2009 citado por PNUD, 2021).

ambientales, alimentarias, etc.- (PNUD, 2021). En ese sentido, existe una extensa literatura que se ocupa de **la interpretación de los cambios posteriores al año 2006**, y las tensiones resultantes entre los modelos de desarrollo; así como discontinuidades con relación a las estructuras socioeconómicas existentes.

Algunos autores destacaron ciertas rupturas revolucionarias con el pasado, mientras otros han enfatizado en las continuidades y los ajustes que son funcionales a la recreación del orden neoliberal (Escobar, 2010; Pellegrini, 2018). Bolivia se presenta entonces como un **caso periférico específico** a través del cual, permite ver lo que es posible y también “los problemas potenciales que pueden enfrentar los Estados en su intento de ejercer un mayor control sobre sus trayectorias de desarrollo en una economía global cada vez más interconectada” (Kaup, 2010:135). A pesar de una fuerte dependencia de las exportaciones del gas, y de una reputación como un reducto turbulento del socialismo bolivariano -bajo la presidencia del MAS-, puede resumirse también que Bolivia “ha sentado las bases de una economía de mercado que ahora cuenta con una amplia combinación de exportaciones de materias primas. Incluso si los precios del gas siguen deprimidos, Bolivia tiene otros recursos en los que puede apoyarse” (FT, 17-05-2016).

En ese contexto las oportunidades y limitaciones a las que se enfrentan los Estados cuando intentan salir de las vías de desarrollo neoliberal -tal como ilustra el caso de Bolivia- nos remite a reconocer también que un cambio “de liderazgo no permite que un Estado simplemente pueda cambiar su trayectoria socio-económica. Los Estados están limitados por leyes preexistentes, los resultados de decisiones políticas anteriores, presiones internas y externas y, en sectores de recursos naturales, por limitaciones socio materiales” (Kaup, 2010:135).

Paraguay tuvo un crecimiento similar a **Bolivia**, sin embargo, es el caso más paradójico con relación a los efectos reales del desarrollo; es decir, se ha cuestionado la relación que vincula al crecimiento económico y su impacto distributivo -tanto en términos de reformas y transformaciones estructurales como en relación con niveles de pobreza y desigualdad a nivel territorial-. Paraguay se conoce entonces como "la paradoja de un país con hambre que crece"³⁰ dado que ha tenido la posibilidad de un crecimiento anual medio del PIB del 4,5 % en el período 2004-2017 (B M, 2019).

Lo curioso de este caso ha sido la contradicción emergente mientras "se festeja el crecimiento económico y los primeros lugares del Paraguay como exportador de soja y

³⁰ Serafini, V. (2018) Análisis de Coyuntura CADEP n° 60 Paraguay: La paradoja de un país con hambre que crece. Set/oct.

carne, una parte mayoritaria de la población enfrenta problemas básicos relacionados con la calidad de la alimentación" (BM, 2016). En efecto, el rubro agrícola de mayor crecimiento fue la soja, aunque el maíz y el trigo también experimentaron una expansión interesante³¹.

Las elecciones del año 2008 marcaron un cambio a nivel político y llevaron al poder a un presidente que no era del partido Colorado, marcando así un punto de inflexión en un país gobernado por un solo partido. Fernando Lugo llegó al poder como candidato de la Alianza Patriótica para el Cambio, junto a una amalgama de pequeños partidos políticos y movimientos sociales que se unieron con el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) -principal y tradicional oposición en el Paraguay-. Lugo ganó con un 41 % de los votos y dicha elección fue significativa en la historia política paraguaya, dado que se produjo el primer traspaso de mando -en forma pacífica- de un partido político a otro.

De esa forma Lugo incursionó desde fuera de la élite cohesiva y aislada, y anunció una serie de cambios potenciales en la política formal de Paraguay (Long y Urdinez, 2020). Poco después de haber asumido el poder “la peor crisis financiera mundial -en 60 años- uniría sus fuerzas con una sequía local prolongada para cambiar drásticamente el contexto, y en el cual el gobierno de Lugo, tendría que ejecutar sus planes” (Birch, 2011). Sin embargo, ese 'período de cambio' y de renovadas esperanzas en la política paraguaya, terminó abruptamente -a mediados del año 2012- con la destitución de Lugo en un “*impeachment relámpago*”³² (Lambert 2012). Dicho proceso resume “una respuesta casi inevitable de las élites a una administración reformista”, y ha pasado a formar parte de “la encarnación política de la pequeña élite que dirige el país” (Lambert, 2012). Si bien existieron una serie de protestas de los gobiernos regionales, Paraguay continuó en gran medida como antes (Long y Urdinez, 2020); con bajos niveles de desarrollo socioeconómico, infraestructura deficiente y una orientación aislacionista han restringido las opciones del país como actor de política exterior (Lambert, 2011).

A partir de 2015 la economía paraguaya ingresó en una nueva etapa que estuvo caracterizada por el “surgimiento de nuevos actores y sectores económicos (manufactura y servicios), así como también por un menor crecimiento como consecuencia de la

³¹ Por ejemplo, los cambios en ese periodo fueron medibles en torno a la superficie sembrada de soja (pasó de 1,9 millones de hectáreas en 2003 a 3,5 millones de hectáreas en 2018, con un incremento de 84 por ciento); mientras que la producción del grano creció –en un periodo similar- de 3,9 millones de toneladas a 10,3 millones de toneladas, casi tres veces más (Borda y Caballero, 2020:75).

³² La acusación casi unánime fue provocada por las políticas agrarias y fiscales reformistas que fueron promovidas por Lugo, su afinidad con la izquierda latinoamericana y la debilidad presidencial causada por escaso apoyo en el Senado, así como incidentes de escándalo personal.

desaceleración del mercado internacional de materias primas y de un entorno regional complejo y adverso” (Borda y Caballero, 2020).

El caso de Uruguay se destaca por haber registrado 15 años de crecimiento ininterrumpido en su economía, con un crecimiento anual promedio de 4,3% entre 2003 y 2017. Las tasas de crecimiento fueron más bajas durante el primer semestre de 2016 como consecuencia de la caída de los precios de las materias primas y las dificultades en los países vecinos. Si bien el impulso de crecimiento se reanudó -desde mediados de 2016- estuvo asociado al buen desempeño de algunos sectores agroindustriales, potenciados por grandes inversiones en el sector de la celulosa y por el desarrollo del sector de los servicios- (BID 2018).

Las exportaciones de **Uruguay** han experimentado una expansión sustancial -durante 15 años- convirtiéndose en clave en el exitoso modelo de crecimiento del país durante este período³³. Además, ha mantenido una importante brecha histórica en su nivel de diversificación de las exportaciones, dado que siguen concentradas en pocos productos que son vulnerables a fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas y a las condiciones climáticas. Uruguay realizó esfuerzos para diversificar sus exportaciones hacia servicios y productos con un mayor valor agregado, pero los registros -hasta 2017- marcaron que el 52% de los bienes exportados corresponden a cuatro productos: carne vacuna, celulosa, soja y productos lácteos (BID, 2018).

Su buen desempeño económico se ha visto reflejado en mejoras de los principales indicadores sociales. Pese a la pronunciada caída de la pobreza que experimentó entre 2004 y 2015, Uruguay disminuyó de 33% en 2006 a 9% en 2016; sin embargo, una proporción significativa de los hogares que lograron superar la pobreza forman parte de un estrato socioeconómico -que reúne al **40% de la población- es “vulnerable”** PNUD (2018). En ese sentido, “la población en situación de vulnerabilidad presenta rezagos en otras dimensiones del bienestar distintas del ingreso, que pueden imponer restricciones al desarrollo a largo plazo en la región, y que son muy sensibles a los vaivenes económicos” (PNUD, 2016).

³³ Si bien Uruguay está más integrado a la economía mundial -que a fines de la década de 1990- con exportaciones e importaciones que han aumentado a **tasas anuales de dos dígitos durante la última década**, ya sea en términos brutos o de valor agregado (Portugal Pérez, et al; 2015).

¿Por qué investigar sobre los Estados Pequeños en Relaciones Internacionales?

La literatura tradicional ha sido dominada por las concepciones realistas, y motivada por corrientes de pensamiento que asumen la naturaleza Estado-céntrica como principal abordaje epistemológico en las Relaciones Internacionales. Esto ha sido -y continúa siendo- problemático (Bishop, 2012:944). Los estudios sobre EP han permanecido marginales en ese campo de estudio; esto ha sido revisado en debates académicos recientes por referentes como Bishop (2012), Heron, (2019) y Long (2017 y 2022).

Por su parte, las formas de interrogar a los EP tienen que ver con una literatura coincidente con las dificultades que enfrentan los EP contemporáneos, si se argumenta de que "se trata de vulnerabilidades en lugar de oportunidades... que viene resaltar como la manifestación más notable de las consecuencias de la pequeñez en la política mundial" (Payne, 2004: 634). Es decir, sean países ricos o pobres, los EP exhiben diferentes maneras de enfrentar una serie de vulnerabilidades comunes, dependiendo de su economía política.

Buena parte de la literatura coincide en que "las economías pequeñas pueden verse afectadas más rápidamente que las economías más grandes, y su recesión puede ser más profunda (Handel, 1981). Para el caso de los países de la Commonwealth en el Caribe - por citar una región que se caracteriza por tener la mayoría de EP entre sus miembros- combina una serie de países que han transitado por un periodo postcolonial similar, y presentan también "las secuelas de la crisis financiera mundial, la crisis económica más importante desde la Gran Depresión de la década de 1930, que comenzó en 2008 con el colapso del sistema financiero estadounidense Lehman Brothers y estuvo acompañada de una crisis de deuda paralela que afectó -casi al mismo tiempo- al sur de Europa (Phillips, 2019)³⁴.

Desde finales del siglo XX el estudio sobre las diplomacias de los EP se ha revalorizado; en particular a través de "la perspectiva dualista de resiliencia y vulnerabilidad" (Payne, 2013: xvii). Ese abordaje tiene al menos **tres dimensiones principales** para analizar los casos de los EP desde las teorías de las RRII, o bien para ser repensados desde **las 'capacidades', las 'instituciones' y las 'relaciones'** (Long,

³⁴ The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations (8th edn) Baylis, Smith, and Owens 16. Global political economy Nicola Phillips <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198825548.003.0016> Published: 16 December 2019

2022). En efecto, estos elementos pueden ser analizados a la luz de sus estas dimensiones que se corresponden con los principales enfoques teóricos dominantes que rigen a esta disciplina: *neo-realismo, neo-Institucionalismo liberal y el constructivismo social* (Neumann y Gstohl, 2006: 17).

La premisa que prevaleció en círculos académicos—más allá de la perspectiva realista/ neo-realista- para explicar las capacidades de los EP - ha sido a través de una combinación de factores que incluye “tamaño, recursos materiales, desarrollo económico, ubicación geográfica y poderío militar” (Bishop, 2012:944). Esto permitió identificar tanto las capacidades materiales como las formas válidas para llegar a determinar qué tipo de alcance puede llegar ostentar, ejercer o tener un EP en una zona determinada del mundo.

Por ejemplo, los casos de países escandinavos -Noruega, Finlandia y Suecia- son tratados como referentes dado que pertenecen a “modelos internacionales por su socialdemocracia, altos estándares de vida e influencia en asuntos de paz y conflicto con mínima atención a su tamaño” (Long, 2022).

Nuestro abordaje se identifica desde la economía política del desarrollo, sin perder de vista bajo qué condicionantes se encuentran los EP durante el periodo seleccionado (2005-2015). Dicha evolución analiza las especificidades que presentan los EP, a partir de la incidencia emergente que prevalece en torno a la “variación, contingencia y especificidad de las **estructuras institucionales de los Estados**, la **naturaleza de las estrategias estatales** y los tipos de vínculos –entre el **Estado y la sociedad**- que prevalecen en las economías políticas particulares” (Phillips 2005, 110).

Si bien se ha argumentado que para los EP “algunos tienen más éxito que otros” (Keating, 2015a) en el desarrollo de las **estrategias estatales** y en el tipo de estabilidad o vínculos entre el Estado y la sociedad, en definitiva... todos padecen las limitaciones vinculadas a su pequeñez.

La vulnerabilidad de los EP se manifiesta de diversas formas. Son catalogados como economías pequeñas aquellos que tienen pocas opciones más que operar con estrategias comerciales (y arancelarias) abiertas, y dependientes de las industrias vinculadas con el comercio mundial –especialmente de *commodities*-. Además, mantienen una apertura crónica a los regímenes del comercio internacional y vulnerabilidad frente a otros impactos externos, económicos o ambientales” (Baldacchino y Wivel 2020:7), y son considerados como países "tomadores de precios" y "tomadores de reglas" (Bishop, 2012:948). En ese sentido, los EP tienen dificultades para manejar las

políticas asociadas con amenazas a la seguridad, tienen además un poder diplomático limitado, y por tanto, buscan influir en negociaciones e instituciones internacionales.

Los EP emplean **una serie de estrategias para compensar su pequeñez**, y ante la falta de capacidades y por estar atrapados en asimetrías de poder (Sarapuu et al. 2021:26), las estrategias que promueven estos países se conforman por dos dimensiones principales; algunas están dirigidas al ámbito internacional mientras que otras se centran principalmente en la dimensión doméstica (Sarapuu et al. 2021).

Entre las preguntas emergentes se destacan algunos cuestionamientos acerca de qué forma y bajo qué circunstancias los EP afrontaron tales desafíos, y cuáles son las formas emergentes para adaptarse mejor ante estrategias variadas³⁵ de inserción internacional. En especial por su condición de vulnerabilidad y dependencia del sistema internacional.

La forma de categorizar y comparar -se presenta *a priori como* uno de los grandes desafíos- a **nivel metodológico para esta investigación**.

La categoría de los EP en desarrollo se caracteriza por tener un conjunto de ambigüedades conceptuales y prácticas. Una fuente de confusión radica en la comprensión de lo que constituye, por ejemplo, un “Estado Pequeño en la EPI al que se encuentra en la Economía Política Comparada (CPE), y en donde su uso ha sido fuertemente influenciado por Katzenstein (1985), y centrado exclusivamente en los EP capitalistas pero más avanzados del noroeste de Europa” (Heron, 2019).

Esta línea sugiere repensar la resiliencia no como una cualidad, sino por el contrario, **entenderla y gestionarla como una estrategia**. Es decir, una forma de concebir la búsqueda de “la **resiliencia como una estrategia apropiada de desarrollo para los EP**” (Payne, 2009), y a la vez, poder utilizar dicho concepto como punto de referencia contra otros argumentos más antiguos.

En términos del enfoque se promueve una ampliación de las ideas constructivistas en las teorías aplicadas a los EP. Algunas de esas ideas están asociadas con un cambio epistemológico perceptible / discernible en el abordaje de las relaciones internacionales; es decir, que se aleje de las nociones y suposiciones (neo) realistas, así como las preocupaciones por lo analíticamente significativo de la pequeñez (Smith, N; Pace, M; Lee, D; 2005).

³⁵ Otras perspectivas visualizan a los EP como los actores que **responden de forma más reactiva** –y más flexibles- debido a su limitada **gama de intereses económicos y políticos**. En efecto, hay cuestiones vinculadas con las estrategias de estos Estados, que se pueden ver como actores a los que “les resulta más fácil y más natural -a la hora de- **priorizar problemas** emergentes que los grandes Estados” (Thorhallsson y Steinsson, 2017).

A partir de ideas constructivistas, se concluyó que “la agencia política se expresa en términos de reflexividad y selección estratégica, y –entonces- el punto clave para comprender tendría que ver con las circunstancias **materiales e ideológicas** en las que los actores articulan sus intereses y toman decisiones políticas” (Heron, 2019), tanto para los EP vulnerables como para países más “grandes y más poderosos” (ibíd.).

El abordaje metodológico escogido se presenta desde la EPI pluralista, mediante los estudios sobre el desarrollo, y promovidos "hacia procesos sociales -es decir, el discurso" (Lee y Smith, 2010: 1094). En ese sentido, promueve “rechazar el **determinismo estructural-material** de las concepciones realistas del poder estatal en favor de *una ontología constructivista*, sensible a procesos sociales y discursivos, mediante los cuales los EP menos desarrollados “pueden ejercer más poder de agencia de lo que sugeriría sus capacidades materiales inferidas” (Heron, 2019).

Las transformaciones en el sistema global de las últimas décadas y la relevancia otorgada a las vulnerabilidades de los EP buscan explicar de qué manera los Estados se adaptan a las presiones de la globalización (Kirby y Murphy, 2007), e incorpora algunos conceptos específicos para los EP en cuestiones referidas a las **estratégicas del desarrollo y/o en relación con las estrategias implementadas para mejorar su inserción internacional**. Esto incluye a las limitantes de tipo geográficas promovidas a partir de una visión más amplia de las relaciones entre los EP y los países de la región; así como en relación con “las diferentes formas en que los EP están respondiendo a desafíos externos como la globalización” (Smith, N; Pace, M; Lee, D; 2005).

EP y el Modelo del Cono Sur (MCS). Trayectorias y acervo desde la EPI.

En este segmento se detalla –muy brevemente- algunas de las características principales del **Modelo del Cono Sur** y los elementos que permitieron identificarse como distintivos de este grupo de economías políticas.

Esto se realiza partiendo de la base que “cada economía política es realmente única, pero esto de ninguna manera impide la comparación o invalida la identificación de un 'modelo' o variedad de desarrollo capitalista constituido por una colección de sistemas conjuntos con características apropiadamente similares” (Phillips, 2004).

La incidencia de las vulnerabilidades externas y condicionamientos internos han sido definidos o asociados como los factores que caracterizan, y a la vez condicionan el desarrollo de las economías del Cono Sur –tanto grandes como pequeñas-. El Modelo del

Cono Sur permite sintetizar aspectos significativos sobre una colección de países o economías políticas, y también permite visibilizar un conjunto de variables en torno a un "modelo" distintivo, sin dejar de ser sensibles a contingencias históricas (Phillips, 2004).

La imagen de ese “modelo” no está asociada con un movimiento hacia un tipo de capitalismo anglo-americano del "estado regulador" sino más bien –y acá la novedad del abordaje- tiene que ver con una imagen del capitalismo con **“orientaciones cuasi-desarrollistas que coexisten con estrategias de mercado neoliberales”** (Phillips, 2004).

En síntesis, este “modelo” promueve una base conceptual-metodológica del análisis más amplia y un *punto de partida* del enfoque desde la Economía Política Internacional (EPI) para una región periférica; permite –además- entender las trayectorias históricas del desarrollo asociadas con los EP, y las estrategias desplegadas para reducir vulnerabilidades estructurales, así como para fortalecer acciones de *resiliencia* en las sociedades y en las economías localizadas en el Cono Sur de las Américas. Lo singular de este enfoque, desde nuestra perspectiva aplicada al trabajo doctoral, tiene que ver con fomentar y promover “una sensibilidad adecuada tanto en la **contingencia sobre la evolución de las economías políticas internas** como los **contornos de la economía política transnacional** emergente” (Phillips, 2004).

Esta observación admite esbozar una interpretación conceptual, coherente con la idea que “los procesos de adaptación están **condicionados no solo por las estructuras institucionales**, sino también por la política, y de hecho, **la reafirmación de la centralidad fundamental e intrínseca de la política emerge como la conclusión más contundente**” (Phillips 2004b). En ese sentido, la autora identificó la '*senda del condicionamiento*' transitada por los países del Cono Sur, les ofrecía una mejora considerable frente a las connotaciones excesivamente *deterministas* asociadas con relación a la “*senda de la dependencia*” (Phillips, 2004).

Desde esa perspectiva, nos interesa clarificar lo que entendemos por **Economía Política**, y en relación con la **EPI (Economía Política Internacional)** ha permitido avanzar hacia una interpretación de la inserción internacional, posicionada entre lo doméstico y lo global. **A nivel metodológico** se destaca la relevancia atribuida desde la EPI al abordaje *reflectivista* y otros aportes complementarios sobre las cuestiones asociadas con el positivismo más tradicional -de la literatura de los EP- para explicar la inserción internacional de los EP del Cono Sur en el S XXI. Esto permitió problematizar sobre las estrategias de inserción, en función del acumulado y dado que "la literatura

contemporánea de las RRII / EPI se ha embarcado en una búsqueda de pluralismo entre diferentes enfoques" (cf. Eun, 2020; Vivares, 2020)³⁶.

El Modelo del Cono Sur permite entender mejor cuales son y también cómo se manifiestan las principales limitaciones y los aprendizajes -a partir de **la dicotomía transnacional-nacional**-, y un abordaje orientado hacia la idea de "economías políticas transnacionales emergentes no presagian la obsolescencia de las nacionales" (Phillips, 2004). Esto admite entender a la Economía Política -nacional e internacional- a partir de una serie de aspectos que se "ocupan de los marcos o estructuras históricamente constituidos dentro de los cuales tiene lugar la actividad política y económica" (Kirby, 2020), y se desarrollan de forma particular, alejándose de la aparente rigidez del presente para preguntarse –desde una perspectiva histórica- cómo surgieron las estructuras existentes, y lo que es más importante también, en cómo puede estar cambiando; algo que desde el abordaje de la EPI- se lo conoce como la "teoría crítica"(Cox, 1995:32; Kirby, 2020).

Acá es donde se suman otras dos cuestiones vinculadas con lo internacional, y asociados con otros aspectos relevantes a tener en cuenta para la presente investigación. Por un lado, desde la EPI- no debe subestimarse ante los alcances y repercusiones que se suceden en las economías pequeñas, y las formas variadas en el "afianzamiento pronunciado de su dependencia histórica de la IED" (Phillips, 2004). Esto ha afectado (y afecta) tanto a los países grandes como a los países pequeños de la región del Cono Sur.

Por otro lado, debemos considerar y ponderar las "versiones del neoliberalismo" (Phillips, 2004) que han estado presentes durante las últimas décadas en los países seleccionados. Se identifican entonces las tres características de relevancia para esta investigación que nos permite considerar mejor **las particularidades que ostentan los EP de la periferia**.

En primer lugar, las **vulnerabilidades** frente al desarrollo y a la globalización de los gobiernos -y también de sociedades de los EP- que experimentaron durante la primera década y media del Siglo XXI. Ese período permitió acumular una serie de políticas que alternaron en la región, y tuvieron como protagonistas a *las corrientes progresistas* pero también contó con un arco tradicional del *conservadurismo-neoliberal*.

En segundo lugar, destacar el "auge" reciente del discurso 'pluralista' entre los practicantes de las Relaciones Internacionales, precedido por el llamado anterior al

³⁶ Lubbock & Vivares (2021): The reconfiguration of twenty first century Latin American regionalism: actors, processes, contradictions, and prospects, Globalizations, DOI: 10.1080/14747731.2021.2011588

'**eclecticismo analítico**' (Katzenstein y Okawara, 2001; Sil y Katzenstein, 2010; Sørensen, 2008) buscando superar viejos límites paradigmáticos, y contribuciones realizadas en aras de formar o de consolidar una perspectiva y enfoque más pragmático de los problemas del mundo real (Lubbock & Vivares, 2021).

En tercer lugar y vinculado con lo anterior, debemos destacar la relevancia de 'formar parte del pluralismo' implica también que tales perspectivas están representadas a partir de una relación virtuosa que se posiciona **entre desarrollo y geografía**, pero también con la historia socio-económica.

A partir de las trayectorias -y acervo desde la EPI- los trabajos en la temática han sido de mi interés académico desde los estudios de maestría. Esa etapa incluyó varias líneas de investigación que estuvieron vinculadas con las condicionantes al desarrollo para los EP del Cono Sur. Desde mi trabajo de tesis titulado “La integración de las economías más pequeñas al regionalismo del MERCOSUR”³⁷, fue concluido 2007 y estuvo asociado con los (EP) de la periferia, con las trayectorias desde la EPI. Algunos capítulos están vinculados con la presente investigación doctoral, por dos motivos principales: a) por el tipo abordaje inicialmente promovido para los casos de Paraguay y Uruguay; b) por abordar las condicionantes de los EP en torno a la integración regional – en particular del MERCOSUR- y por las restricciones estructurales de inserción internacional y del regionalismo a partir del tamaño y de las asimetrías.

La síntesis central de esa tesis originó también un trabajo titulado *Los Estados pequeños en el MERCOSUR y las restricciones regionales para la integración*, y fue distinguido en la categoría de estudiante graduado de SASE³⁸ en el año 2008. Entre los principales argumentos planteados he destacado “las carencias tanto en los mecanismos institucionales de cohesión (interna) como en el tipo de medidas promovidas” por parte del bloque liderado por países grandes, que tuvo grandes dificultades para promover “el surgimiento de un bloque regional políticamente cohesivo”; esto en definitiva sería una importante restricción para acumular “poder político e influencias con el fin de distanciarse del modelo neoliberal de integración que prevaleció en el Cono Sur” (Mondelli, 2008). A esto se le sumó ciertas “reacciones ambivalentes que se manifestaron -por parte de los EP- entre las dinámicas globales y regionales”; algo que aún continúa

³⁷Mondelli (2007) MERCOSUR's regionalism The integration of the smaller economies into MERCOSUR's regionalism Autor: Marcelo Mondelli Tesis, disertación, inglés, 2007 Dublin City University Glasnevin Campus, Glasnevin. Republic of Ireland

³⁸SASE Society for the Advancement of Socio-Economics Awards (2008) Categoría Graduate Student Stipends. <https://sase.org/event/2008-san-jose/> Título original Title: *Small States in MERCOSUR and the regional constraints for integration*

permeando la agenda del bloque MERCOSUR³⁹ del siglo XXI, dado que ha sido poco cohesionada y con una perspectiva muy cortoplacista en términos desarrollistas (y desfavorable para los intereses de los EP)⁴⁰.

A partir de otros trabajos más recientes sobre asimetrías y las relaciones de poder, he argumentado sobre las discontinuidades en la integración regional, destacando -al menos- tres elementos de relevancia para los EP en su relación con las estrategias de inserción -tanto regional como global- desde los inicios del siglo XXI. En el caso de *“Regionalismo Sudamericano: una mirada complementaria desde MERCOSUR”*⁴¹ se identificaron tres características principales asociadas con: a) las asimetrías de poder; b) los cálculos racionales y -a la vez- divergentes intereses entre los Estados; y c) los desafíos emergentes -como subregión heterogénea que conforma al Cono Sur-, así los incipientes logros de sus instituciones en la cooperación técnica a partir de fondos regionales comunes -caso de FOCEM-.

Vale destacar también otros estudios⁴² publicados que se circunscribieron aspectos relevantes entre Estado y sociedad en los EP del Cono Sur. En particular, sobre las especificidades del desarrollo⁴³, las tendencias democráticas y formas de abordar las desigualdades⁴⁴; así como variantes en la institucionalidad, acuerdos domésticos y las estrategias de inserción / políticas públicas a nivel socio-productivo.

³⁹ En otros textos publicados discutíamos sobre desigualdades y la naturaleza de la participación de los EP en términos de desarrollo y a través de una reflexión crítica del espacio regional, por no haber contemplado sus asimetrías. Desde esa perspectiva, el capítulo **Críticas y desafíos para la gobernanza regional Sudamericana en el Siglo XXI**, hizo visible la mayor polarización como resultado de las diversas posiciones en Uruguay, y entre grupos de poder -y círculos gubernamentales- donde se identificó a los colectivos agro-exportadores favorables al regionalismo abierto (sectores impulsados por el mercado y exportaciones globales). Por otro lado, se identificó a los movimientos socioeconómicos (trabajadores, estudiantes, gremios, redes gremiales/sindicales, etc.), que “se incorporaron para recuperar espacios de poder político e influencias con el fin de distanciarse del modelo neoliberal de integración que prevaleció en el Cono Sur hasta la mitad de la primera década del Siglo XXI. Mondelli, M. (2010) “Críticas y desafíos para la gobernanza regional Sudamericana en el Siglo XXI En libro de: Andrade, Pablo. Buenos Aires: CLACSO, 2010; Coordinado por Pablo Andrade y Alicia Puya - na. ISBN 978-987-1543-37 <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/13081/1/andrade.pdf>

⁴⁰ Se desatacan “la gobernanza regional en el MERCOSUR no contempló los desiguales niveles de desarrollo que presentan los EP, lo que se traduce en posiciones aún más polarizadas entre grupos y círculos gubernamentales. Por un lado, se identificaron aquellos que se favorecen el regionalismo abierto (sectores pro-mercado y a la exportación global) y, por otro, movimientos socioeconómicos que recuperaron cierto poder político e influencia dentro del gobierno, con el fin de distanciarse del modelo neoliberal de integración que prevaleció en los años 90” (Mondelli, 2008).

⁴¹ Revista de Estudios Internacionales. PUC, Minas. Brasil v.6, n.1 ISSN 07160240 #13240 Edição <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/13240>

⁴² UDELAR. Universidad de la República, Uruguay como parte de un trabajo de reflexión académica y en el marco del proyecto de UDELAR del año 2009/2010. La inserción internacional de Uruguay trascendiendo el campo de la economía y abordándolo desde un ámbito más comprehensivo de las Relaciones Internacionales (Fernández Luzuriaga, 2007).

⁴³ “La inserción internacional de Uruguay en debate” en el marco del proyecto de UDELAR del año 2009/2010, me permitió aportar sobre la inserción internacional de Uruguay, trascendiendo el campo de la economía, y abordado desde un ámbito más comprehensivo de las Relaciones Internacionales (Fernández Luzuriaga, 2007). Bizzozero, L, De Sierra, G, Terra, I. **Dimensión de Política Exterior** Capítulo Editorial: Montevideo (CSIC) UDELAR Comisión Sectorial de Investigación Científica Universidad de la República La inserción internacional de Uruguay en Debate <https://www.csic.edu.uy/content/la-inserci%C3%B3n-internacional-de-uruguay-en-debate>

⁴⁴ Mondelli, M. (2019) Capital Social y Democracia. Tendencias de los Estados Pequeños del Cono Sur durante el S. XXI. Revista Paraguaya de Sociología No. 153/154 Año 55 Ene-Dic. 2019 https://www.academia.edu/44984743/Revista_Paraguaya_de_Sociolog%C3%ADa_1

Precisiones metodológicas

La investigación desarrolla una estrategia metodológica cualitativa y utiliza el método de estudio de caso múltiple (Lim, 2010: 46). Esa estrategia incluye a las características principales delineadas (a nivel nacional y regional/global) que han sido promovidas por el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004), y toma en consideración como punto de partida las conclusiones utilizadas en dicha investigación como referencia (a nivel conceptual y metodológico). Se buscó cotejar los resultados iniciales del Modelo del Cono Sur para entender y reflexionar mejor sobre el punto de partida -ubicado en el año 2005 con sus variantes, retrocesos y transformaciones aplicadas durante una década en los EP seleccionados de **Bolivia, Paraguay y Uruguay**.

Se trata de dar o promover cierta continuidad al planteo promovido desde el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004); es decir, a partir de la selección de un periodo de crisis para la subregión marcado por el tipo de las respuestas promovidas por países de la región frente a las crisis financieras. En ese sentido, siguiendo el abordaje planteado por Lim (2010:47) el trabajo de estudio está asociado con los casos seleccionados, dado que poseen al menos tres elementos para detectar: 1) la temática o preocupación, 2) un espacio delimitado geográficamente o unidades de análisis, y 3) un cierto período de tiempo.

Desde el año 2005 se estableció el comienzo del ciclo progresista en Uruguay con la llegada al gobierno del Frente Amplio, que gobernó –por periodos consecutivos- hasta principios del año 2020. En el caso de Bolivia se realizaron elecciones en el mes de diciembre de 2005, con la llegada del *MAS (Movimiento al Socialismo)*. Uruguay y Bolivia mantuvieron políticas progresistas por casi 15 años consecutivos.

Mientras que Paraguay, sin bien la irrupción de un partido no tradicional en el gobierno no ocurrió hasta el año 2008, la llegada de la coalición de partidos de centro y centro izquierda –liderada por el ex-obispo Fernando Lugo- que fue considerado como un hecho político histórico para ese país. De forma transitoria –**desde el año 2005**- el Presidente Nicanor Duarte acercó posiciones del Paraguay hacia gobiernos de centro e izquierda, en tres aspectos principales: a) apoyó las iniciativas redistributivas como Fondo Social Regional⁴⁵ creado en Asunción (Junio 2005) en el marco de la PPT-P del

⁴⁵ En junio 2005 cuatro presidentes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) firmaron el compromiso de creación del Fondo Social Estructural para atender las asimetrías existentes entre los países. «El Fondo será implementado gradualmente en un

MERCOSUR; b) fortaleció un realineamiento de los EP con relación en las cuestiones de las asimetrías⁴⁶ y promovió mecanismos redistributivos de los costos de la integración regional; y c) a nivel político, apoyó la creación del PARLASUR como un espacio de incidencia de legisladores del Paraguay en las múltiples decisiones del bloque -incluidos los aspectos democráticos- y d) se alineó con líderes del MERCOSUR en política exterior-comercial, y en contra del liberalismo proclamado por el ALCA de George W. Bush -en Noviembre 2005-, Mar del Plata, Argentina.

La orientación del gobierno del Paraguay -partir del año 2008- se distanció aún más del posicionamiento tradicional partido Colorado (liberal-conservador, anticomunista, y alineado con Estados Unidos post Guerra fría). Paraguay dio algunos pasos hacia una forma gobierno de coalición (social-democrático), más autónomo a nivel regional y posicionado junto las fuerzas de izquierda del Brasil (Partido de los Trabajadores- PT). Sin embargo, dicha iniciativa sucumbió antes de completar su ciclo democrático, cuando el presidente Lugo fue removido -por su parlamento- durante el invierno de junio 2012. Asunción restableció durante el año siguiente la hegemonía liberal colorada -bajo el liderazgo del *cartismo*- y de forma gobernó desde 2013 hasta el año 2018.

Las técnicas de recolección de datos y los criterios específicos para el análisis de los casos seleccionados, se presentan mediante una continuidad cronológica y coherencia metodológica, **abarcando los 3 países seleccionados**. Durante el proceso de selección de casos, se ha considerado también relevante que la región del Cono Sur haya adquirido una expresión política y económica concreta; así como una identidad geográfica que se vincula a través de la Cuenca del Plata. Esto aglutina – a los tres países- en una unidad de análisis que está conformada por tres Estados Pequeños –denominada como los países frontera⁴⁷- y que Methol Ferré (2009) situaba en los vértices entre dos imperios (español y portugués). Los EP seleccionados fueron caracterizados por tener una geopolítica común de los EP periféricos, así como una población no que superó los **10 millones de**

período de tres años hasta completar los 100 millones de dólares anuales programados», dijo el Canciller brasileño Celso Amorim <https://mercociudades.org/con-avances-concretos-se-cerro-la-xxviii-cumbre-del-mercosur-en-asuncion/>

⁴⁶ Parlamento y quejas de Uruguay y Paraguay, un condimento especial- Los dos países más chicos del bloque se quejaron por las asimetrías y por las decisiones inconsultas que toman los socios mayores, Brasil y Argentina <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/60302-19955-2005-12-10.html>

⁴⁷ Caetano (2018) afirmaba que “El territorio de la Cuenca del Plata había presentado -desde la Colonia- las simientes de un contorno bipolar, en el que se podía distinguir **un polo hegemónico**, conformado por los territorios en los que convergieron los grandes Estados de Argentina y Brasil, y una **zona de frontera**, integrada por lo que devendría en los tres 'pequeños' países restantes de la zona (Bolivia, Paraguay y Uruguay)”.

habitantes en los tres EP seleccionados (hasta el año 2015). A partir de ese concepto es que se posiciona esta investigación y permite identificar similares características -en términos de población y de pertenencia a un mismo espacio subregional- para los 3 países sudamericanos del Cono Sur dentro del amplio mundo de los EP.

El trabajo reafirma también los aspectos que conforman su vínculo geopolítico -a través de la cuenca del Plata- y los posibles nexos históricos con el desarrollo para los casos de los EP del Cono Sur. Si bien Bolivia originalmente no fue incluida en la investigación titulada el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004) -dado que solo incluyó a los cuatro países del MERCOSUR junto con Chile-, se tomará como insumo o como punto de partida en el abordaje para los casos de Paraguay y Uruguay, adoptando como válidas las características principales ofrecidas por dicho modelo.

De esa forma se establecerá como eje metodológico en el abordaje desde la IPE, y estará centrando en información sobre las transformaciones más significativas que se sucedieron en Bolivia -con especial énfasis a partir del año 2005-. Se puede decir que Bolivia como EP ha ocupado un **espacio de intersección virtuosa entre la región andina y la subregión del Cono Sur**. La incorporación de Bolivia al MERCOSUR - como miembro asociado- se registró desde el año 1997, y la solicitud a ser incorporado como miembro pleno⁴⁸ al bloque fue realizada desde 2012

Un tercer argumento que pretendió justificar la no inclusión de Bolivia en el MERCOSUR ha sido que los procesos sociales en el Cono Sur, no han abarcado a Bolivia en su alcance (Phillips, 2004) dado que -según la autora- carecieron de una “identificación política, social, histórica y cultural de Bolivia, rara vez ha sido con el Cono Sur antes o después de la creación del Mercosur, en contraste con la de Chile” (Phillips, 2004). Ese argumento es cuestionable -desde nuestra perspectiva- dado que carece de validez empírica a partir de la mera existencia de una serie de tratados y de mecanismos subregionales que han privilegiado la participación de Bolivia en múltiples ámbitos desde hace varias décadas -incluso antes de la creación de MERCOSUR-. Por

⁴⁸ Si bien fue aprobado por los parlamentos de los socios fundadores (Argentina, Paraguay y Uruguay), estuvo pendiente de aprobación en el parlamento brasileño hasta finales del 2024. Vale aclarar, que si bien MERCOSUR es fundamental para la comprensión de la economía política del desarrollo en la región, las definiciones del Modelo del Cono Sur no giran únicamente en torno al proyecto regionalista (Phillips, 2004), y la membresía asociada al MERCOSUR de Bolivia desde el año 1997, no justificó su inclusión en la investigación original.

ejemplo a través de su participación en el Tratado de la Cuenca del Plata⁴⁹ (1969) y mediante otros mecanismos regionales⁵⁰ como el ARM Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002) que incluyó diversos aspectos de participación de ese país andino en la dinámica del Cono Sur, tanto en ámbitos económicos, sociales y políticos.

Los casos seleccionados refieren a la política desde una perspectiva geográfica, entendida como espacio unitario -como es el caso de la Cuenca del Plata-, asociada con la existencia de fenómenos naturales que distinguen situaciones muy diferentes, y que a la vez, han promovido complementariedades dentro el Cono Sur. Tal característica -resumida por Quagliotti de Bellis (2006)- refiere a los nexos entre la Cuenca del Plata para converger en torno a las siguientes situaciones o características: a) el aislamiento de Bolivia y simultáneamente su condición de “tierra de contacto”; b) la situación de Paraguay como eje de la Cuenca del Plata; c) la importante posición geo-vial del Uruguay como puerta natural de salida de todo el “*hinterland*” platense.

En síntesis, **nos interesa posicionar esta investigación a partir de la representación temática de la disciplina de los EP -desde la EPI del desarrollo-** y las variantes que se encuentran fuera del círculo tradicional promovido desde Europa. A la vez, ofrecer una revisión de las teorías en Relaciones Internacionales que complementan el abordaje de los EP, con algunos ejemplos de las acciones y estrategias de resiliencia desplegadas para esta categoría de países. Pero también aportar a la reflexión a partir de las trayectorias de desarrollo de tres casos provenientes del Cono Sur, permitiendo así una evaluación sobre las estrategias más relevantes, y del tipo de políticas desarrolladas para la mejorar la inserción regional / global contemporánea.

Esto también promueve mayor interés con otros espacios emergentes para el diálogo entre académicos/especialistas que trabajan en otras disciplinas y en diferentes regiones. En ese sentido, busca fortalecer los estudios de las RRII y en especial, las perspectivas desde el Cono Sur en los casos de la literatura de los EP, dado que esto ha

⁴⁹ Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, representados en la I Reunión Extraordinaria de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, realizada en Brasilia, 22 de abril de 1969. Estatuto para el Comité Intergubernamental <https://cicplata.org/wp-content/uploads/2016/12/tratado-de-la-cuenca-del-plata.pdf> Por más detalles ver: Caetano, G. (2012)

⁵⁰ En acceso a derechos (ARM 2002) permitió la **residencia legal** a casi un millón de bolivianos en los países del MERCOSUR; además de otras iniciativas más recientes que fortalecieron una mirada política, económica y cultural mucho más dinámica hacia el Cono Sur. Los casos identificados tienen como objetivo realizar una serie de contribuciones a la literatura en la temática de las relaciones Internacionales (RRII), e incluye algunas ponderaciones. <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/>

sido una crítica recurrente en los estudios especializados⁵¹ sobre los EP durante los últimos años⁵². La revisión del trabajo titulado *Estados Pequeños en Relaciones Internacionales*⁵³ reafirma la idea de que “pocos estudiosos han asumido el reto planteado por los autores del libro para repensar los EP a través de los lentes de grandes tradiciones de la teoría de las Relaciones Internacionales, y particularmente más allá de estos supuestos EP de Europa Occidental” (Bishop, 2012).

Los registros de información seleccionados para dar respuesta a las preguntas de investigación inicialmente planteadas, provienen tanto de fuentes primarias como de fuentes secundarias. En su gran mayoría la información seleccionada contiene una variedad de documentos sobre los casos, y su relación con informes específicos vinculados con la inserción internacional de cada país. Además incorpora estudios específicos -sobre los EP- emparentados a organismos regionales y multilaterales, e informes temáticos con relación a los ejes de trabajo abordados en esta tesis.

A partir de las experiencias identificadas en torno a las estrategias de desarrollo de los EP, la información secundaria fue cotejada a partir de los casos de estudio y basados en informes de diversas agencias del sistema de Naciones Unidas (PNUD, CEPAL, OIT, UNFPA, UNCTAD, etc.), e informes calificados publicados en órganos regionales / globales como MERCOSUR, ALADI, BM, BID, OCDE, etc. Dicha información fue contrastada a partir de los análisis de entrevistas -de acceso público- y a partir de las diversas opiniones calificadas -tanto de los referentes políticos, autoridades gubernamentales, y también con especialistas de múltiples niveles de gobierno, y de diversa ubicación geográfica dentro de la subregión del Cono Sur.

En términos generales se puede decir que la información fue complementada y también contrastada con documentos e informes calificados que tuvieron procedencia de fuentes diversas. Dicha información sirvió como recurso acumulado para incorporar a otros análisis –oficiales y no oficiales- generados por actores relevantes y también vinculados a la temática para los tres casos de estudio seleccionados para la tesis.

⁵¹ Por ejemplo con el caso de *Small States in the Modern World* solo se incluyó a Nueva Zelandia y Quebec como los casos fuera de Europa. Baldersheim and Keating (2015). *Small States in the Modern World*. Elgar Publishing Limited.

⁵² Otro ejemplo fue el caso de Superar la pequeñez: Desafíos y oportunidades para los pequeños estados en los asuntos globales, que describe la evolución de Qatar y la subregión del Golfo, así como otros EP -de Europa, del Sudeste Asiático y del Caribe- aprovecharon las oportunidades apoyados en sus diversos recursos y habilidades para superar los desafíos (Parker, 2022).

⁵³ C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl y J. Beyer eds. (2006). *Small States in International Relations* Univ. of Washington Press.

Debemos remarcar también las dificultades que fueron encontradas para desarrollar esta investigación. Para los **casos de Bolivia y Uruguay**, resultó notablemente más numerosa la información registrada y procesada si lo comparamos con el **caso de Paraguay**. La búsqueda de información realizada no ha sido exclusivamente en la disciplina de las RRII, dado que incluyó otros campos y áreas de estudios convergentes.

Los casos revisados estuvieron asociados con el enfoque **pluralista**, y de corte interpretativo, buscando incorporar un mayor énfasis desde **las teorías de nuevo-desarrollismo -aplicado a los EP-**. Esto incluyó una revisión sobre la producción de tesis doctorales y casos de estudio más recientes vinculados con la temática -de los EP y de su inserción internacional-.

Estructura de la investigación:

El estudio comprende **seis capítulos, y un apartado final resume algunas conclusiones**. Además, el trabajo contiene una sección denominada introductoria que aporta una síntesis general del trabajo doctoral, y permite de esa forma, permite delinear las pautas o los senderos por donde transcurre la presente investigación, así como también algunas trazos sobre los principales aspectos metodológicos.

El **primer capítulo** presenta una aproximación a la literatura de los EP y a los abordajes e interpretaciones vinculadas al pensamiento de las comunidades epistémicas que así lo conforman. Estos nexos enfatizan la relación entre **vulnerabilidad-resiliencia**, y su relación con los acuerdos contemporáneos promovidos desde las comunidades epistémicas, así como los casos identificados que sustentan tales acuerdos desde la EPI.

El **segundo capítulo** incorpora un panorama sobre los lineamientos del marco conceptual, e identifica los detalles metodológicos utilizados para la investigación. Esta sección promueve una justificación de los elementos teóricos utilizados para abordar los casos seleccionados. Además se retoman algunos conceptos presentados en el capítulo anterior, delimitando así los aspectos asociados con la vulnerabilidad-resiliencia-desarrollo. Finalmente, el capítulo identifica aquellos aspectos metodológicos y herramientas utilizadas, así como otros recursos no seleccionados para de desarrollo de la investigación (y justificaciones por no ser aplicadas para este trabajo).

En el tercer capítulo reflexiona en torno al caso de Bolivia e identifica las dinámicas de la economía política doméstica. Su foco está en los aspectos que conforman la estructura productiva/exportadora, basada en recursos minerales e hidrocarburos. Se apuesta por comprender la dependencia de su matriz exportadora, la naturaleza de sus estrategias para reducir vulnerabilidades, y las brechas emergentes a partir de la baja captación de IED a partir del aumento sostenido de la demanda mundial de *commodities*. Se identifican las variaciones de sus ciclos económicos y los efectos de la bonanza económica exportadora que experimentó Bolivia—al igual que el resto de las economías del Cono Sur— en la estructura social y el nexo Estado – Sociedad,. Finalmente, analiza su desempeño en el contexto regional- multilateral, y la naturaleza de la relación asimétrica que mantiene con sus principales socios comerciales de la región.

El cuarto capítulo presenta el caso de Paraguay, y se enfatiza en las trayectorias de la economía política doméstica, tanto en las dinámicas a nivel socio-político-institucional como en su incidencia en la inserción internacional. A partir de su modelo de desarrollo agro-exportador dependiente, se identifican una serie de restricciones, de vulnerabilidades y otros factores que tienen mayor incidencia en las estrategias de inserción internacional. A la vez, se ponderan factores como la mediterraneidad, los condicionamientos por su geografía, y el peso de su pasado dictatorial en la institucionalidad del Estado, asociado también a su limitada diversificación económica. Asimismo, destaca el rol de las élites económicas y políticas, así como la incidencia del partido Colorado y las prácticas democráticas que lo han mantenido en el gobierno. También se identificaron las estrategias de inserción internacional (comercial, política industrial e IED-inversión extranjera directa), se analizó el rol del Estado y la relación Estado-sociedad en un EP con escasa seguridad/protección social-laboral .

El quinto capítulo presenta al caso de Uruguay y se identifican las dinámicas de la economía política doméstica. Esto incluye a los aspectos económico-comerciales, la naturaleza de la matriz exportadora, y las estrategias desplegadas para la captación de IED. En particular, se identificaron las estrategias de inserción internacional de la matriz productiva y las transformaciones sobre ciertos pilares sociales -con avances redistributivos-, así como el fomento de espacios de participación y políticas institucionalizadas. En ese apartado se destacan las diversas formas de interpretar los espacios del *corporativismo democrático* -entre actores privados, el gobierno y sectores representando a las fuerzas laborales-.

Finalmente, en el sexto capítulo se establecieron las trayectorias de los EP presentados y sus coincidencias, y una reflexión conjunta destacando las singularidades de cada caso. Entre las conclusiones a destacar sobre las **hipótesis trabajadas** explicitaremos la correlación teórica y los sustentos epistemológicos que acompañaron las estrategias transitadas para reducir las vulnerabilidades en los EP del Cono Sur. Dicho segmento promueve también la revisión de la metodología y de las categorías de análisis utilizadas, abarcando así un conjunto extenso de variables asociadas con la economía política; esto incluye factores asociados al sector productivo-exportador y las inversiones (IED), rol del Estado y la institucionalidad democrática, y en particular, los aspectos socio-laborales, y la forma como se dirimen las posiciones e intereses –de cada sector– con la presencia del Estado.

Capítulo 1. Estados Pequeños e Inserción Internacional

1.1 Consideraciones generales.

El objetivo del capítulo tiene que ver con analizar las características principales de la literatura emergente sobre los EP, su relevancia temática y el lugar ocupado dentro de las Relaciones Internacionales. En esta sección se amplían detalles sobre una visión que relativiza las apreciaciones materiales e instrumentales, y los (pocos) acuerdos globales en la categorización de los EP, asociado con el abordaje tradicional del positivismo.

A partir del abordaje ecléctico, se posicionan también las cuestiones históricas, geográficas, políticas, etc. que se configuran en la literatura, y esto permite contribuir con algunas reflexiones sobre las estrategias de los EP – y en este caso de los EP de la periferia-. En segundo lugar, se presenta una aproximación a la literatura de los EP y se identifican las interpretaciones vinculadas con las **cuestiones de tamaño**.

De esa forma, se destacan las vulnerabilidades específicas de los EP -para la región del Cono Sur- tanto por su condición estructural como por las estrategias desplegadas y por las acciones en sucesivos gobiernos- para mejorar o fortalecer el nexo entre la resiliencia e inserción internacional.

Se presenta además una aproximación a la literatura de los EP vinculada con las cuestiones de tamaño, que relativiza las definiciones universales, y a la vez, muestra un abordaje que se aleja cada vez más “desde una perspectiva aritmética hacia un concepto más funcional” (Keating, 2015b). Asimismo, se identifican aspectos vinculados con los EP y las características distintivas como son las asimetrías, que deber ser convincentes para mediar entre la vulnerabilidad y resiliencia.

1.2 Estados Pequeños en las RRII y los (pocos) acuerdos globales.

Una oleada de iniciativas políticas y estudios en los últimos años estuvieron centrados en los problemas económicos que aquejan a los EP como resultado de la globalización (Sutton, 2011). Entre los debates emergentes se destacaron los temas promovidos en torno al concepto de Estados Pequeños en la EPI (Economía Política Internacional), que tienen que ver con preguntarse si los EP, están especialmente en desventaja (o incluso en ventaja) durante este proceso. Es decir, si prevalece su condición de irrelevancia en el sistema internacional -como tomadores de precio y reglas

internacionales- o por el contrario, tienen alguna capacidad de resiliencia para revertir dicha condición asignada en el concierto global de grandes naciones.

Para los EP la vulnerabilidad se torna estructural para enfrentar el proceso de desarrollo e inserción internacional. No todos los Estados se investigan por igual, y a la vez, “hay poco interés en analizar las relaciones internacionales sobre muchos de los estados más pequeños que juntos forman el reino no-occidental” (Gibert y Grzelczyk V., 2016). A pesar de su buen desempeño, los EP siguen siendo pasados por alto en los asuntos internacionales, casi por definición y ocupan “un estatus de segundo orden en el estudio de las Relaciones Internacionales” (Long, 2020).

Cuando se los aborda en la investigación a los EP -a menudo- se los ve a través del lente de ‘la geopolítica de las grandes potencias’ y por lo tanto “se convierten en víctimas, apoderados o peones. Por sí solos, parecen insignificantes” (Long, 2020). En general los EP tienen una importancia secundaria en la política del poder internacional, y a la vez, carecen de los medios y recursos necesarios que afectan las circunstancias en las que se encuentran. (Kamrava, 2013).

Una de las enseñanzas que dejó la crisis económica mundial (2008-2009) ha sido la importancia de contar con instituciones fortalecidas, así como la necesidad de los países de tener capacidades para hacer frente a las perturbaciones (*shocks*) y responder a ellas en el marco de resiliencia. Las consecuencias devastadoras de crisis financieras para varios de los EP “prósperos” puso en evidencia –entre otras cosas- en qué áreas no han sido contempladas -con la profundidad requerida y desde las diferentes corrientes epistemológicas- las investigaciones que han trabajado en esos temas. En efecto, la literatura académica volvió a centrarse en **las vulnerabilidades de los EP** (Thorhallson et al 2019:16).

De acuerdo a reportes de instituciones regionales que trabajan la temática -en áreas específicas del Cono Sur -y en otros casos similares más vinculadas al proceso del post-colonialismo británico en el Caribe, Pacífico, África y Asia- la vulnerabilidad se expresa de forma muy particular para los EP. Por tanto, para este grupo de países les resultó “especialmente difícil recuperarse de la crisis económica mundial (2008-2010), ya que experimentaron un período de recesión económica prolongada, que les retrasó significativamente con respecto a la recuperación mundial” (Secr. de Commonwealth, 2014).

La literatura presenta a los EP como casos que son “más vulnerable a los cambios sociales repentinos, y esto puede conducir –rápidamente- a la inestabilidad política” (Katzenstein 1984, 1985). Entre los desafíos que aborda esta temática, se destaca las capacidades que pueden ostentar, tanto para mejorar **su adaptación y resiliencia** a la inserción internacional- como para reducir **vulnerabilidades estructurales**, y restricciones emergentes para **las economías más pequeñas seleccionadas**.

La vulnerabilidad de los EP se concentra en los factores que **condicionan las estrategias de desarrollo**, y está dado porque “luchan por ser los que **toman los precios**⁵⁴ y las políticas en general tienen dificultades –por ejemplo- para manejar amenazas a la seguridad; y lograr un poder diplomático limitado cuando se busca influir en las negociaciones e instituciones internacionales” (Baldacchino y Wivel, 2020).

Uno de los factores que los hace identificables como “pequeños” tiene que ver con las características comunes que poseen, ya que se encuentran expresadas ante la necesidad de efectivizar una “apertura crónica a los regímenes de comercio internacional y con –especial- vulnerabilidad sobre otros impactos, que se suceden –a nivel- externos, económicos o ambientales” (Baldacchino y Wivel, 2020).

Durante las últimas décadas la atención estuvo en posicionar la vulnerabilidad de los EP debido a su condición estructural pero también en su capacidad de resiliencia. Sin embargo, si están dadas las circunstancias adecuadas, los EP pueden ir más allá de la simple resiliencia, es decir, hacer frente a las adversidades y limitaciones que les imponen el tamaño y la demografía. Si bien los EP son más vulnerables a estos cambios porque dependen en gran medida de las importaciones, tienden a especializarse en ciertos sectores y por lo tanto están menos diversificados (Kuokštis, 2015).

Los EP son unidades sociales fundamentalmente diferentes de los Estados grandes (por lo que operan de manera distinta) y los factores internos (donde predominan las estructuras con debilidades innatas) influyen en sus decisiones de alineación tanto como los factores internacionales (Briffa, 2023). De hecho, pueden llegar a ser muy influyentes -tanto a nivel regional como en el ámbito global más amplio- hasta el punto de ejercer una cantidad significativa de poder e influencia en su vecindario inmediato y más allá” (Kamrava, 2013).

⁵⁴ Tal como lo describieron desde *Global-Is-Asian Staff*: “Los tomadores de precios se refieren a estados pequeños (EP) con capacidad limitada para dar forma a las reglas, procesos, normas y resultados definidos por las grandes potencias. Sin embargo, la idea de que los Estados pequeños no son necesariamente desesperados es un tema emergente en la literatura académica actual, y esto puede verse en el contexto de Singapur. “Punching Above Its Weight: Is Singapore More Than A Price Taker in Global Governance?” Aug 01, 2018
<https://lkyspp.nus.edu.sg/gia/article/punching-above-its-weight-is-singapore-more-than-a-price-taker-in-global-governance>

Vale recordar también que casi la mitad de los Estados miembros del Sistema de Naciones Unidas (ONU) tiene una **población de menos de 10 millones**, y en función de sus necesidades específicas, se han agrupado en un espacio global-multilateral para canalizar demandas y posiciones. Es decir, si los EP conforman casi la mitad de países del sistema de Naciones Unidas, se tornan cada vez más legítimas las voces y su posicionamiento común sobre un conjunto de temas que son representativos para los EP en la economía política global.

En efecto, posicionar la importancia de la temática⁵⁵ y jerarquizar los múltiples desafíos específicos que tienen como foco a los EP, forman parte de los intereses y objetivos secundarios trazados para acompañar este trabajo de investigación. Es decir, cómo explicar la forma en que “se define la pequeñez en contextos particulares” (Browning (2006), promoviendo una mirada alternativa en lugar de “ver la identidad de un Estado Pequeño como paralizante, lecturas más positivas de la pequeñez para “ser reinterpretada precisamente como un recurso” (Browning, 2006).

A partir del liderazgo sobre las agendas de los EP que se encuentran múltiples coaliciones -como Commonwealth⁵⁶ u otras instancias como es el **Foro de Pequeños Estados (FEP)**⁵⁷ - la visibilidad temática se manifiesta a nivel de análisis institucional de los EP, y en sus variantes, se encuentra asociadas con la resiliencia. A partir de la creación del Foro de los Estado Pequeños (FEP)-⁵⁸ se ha promovido que la agenda puede ser incluso transformadora. Tal como lo resaltó Al Nasser⁵⁹ los FEP han ganado credibilidad por su “contribución al avance de la agenda de las Naciones Unidas en una dirección positiva”⁶⁰. Destacó asimismo que -durante los últimos 30 años de actividad del foro- la organización posibilitó al grupo de países (co-liderada por Singapur, Nueva Zelandia y otros EP -Ver listado completo Anexo II-) elevar su perfil y obtener mayores niveles

⁵⁵ El paquete de asistencia técnica “*FOSS for Good*” es un imperativo de innovación para los estados pequeños para abordar las prioridades de desarrollo únicas de los estados pequeños, incluida la transformación digital en las áreas de salud, educación y gobernanza pública. 31 Oct. 2022

<https://www.undp.org/blog/innovation-imperative-small-states>

⁵⁶ Casi dos tercios de los miembros de la Commonwealth Small States and Small Island Developing States se clasifican como “pequeños estados”, que se definen como países con una población inferior a 1,5 millones. Estos países, vulnerables a fluctuaciones de la economía mundial y desastres naturales. <https://commonwealthfoundation.com/wp-content/uploads/2014/09/Commonwealth-Small-States-and-SIDS.pdf>

⁵⁷ El Foro de los Pequeños Estados (FPE) es un foro diverso, no ideológico y agrupación informal en las Naciones Unidas. El Foro proporciona una plataforma para pequeños Estados para compartir información y estrategias, para trabajar juntos en temas de interés mutuo y dar una mayor voz a sus puntos de vista y preocupaciones. El **Foro tiene 105 Estados miembros**, y abierto a estados con una **población menor de 10 millones**, aunque la población de algunos miembros ha excedieron desde que se unieron al grupo.

⁵⁸ <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-186176/>

⁵⁹ El Sr. Nassir Abdulaziz Al-Nasser, de origen Catarí, presidió el 66º período de sesiones de la Asamblea General del 13 /09/ 2011 al 14/09/ 2012.

⁶⁰ Los Estados pequeños tienen un papel clave que desempeñar en la cumbre sobre desarrollo sostenible – Jefe de la Asamblea, 23 de nov. 2011 <https://news.un.org/en/story/2011/11/396052>

visibilidad, posicionamiento y también apoyo en algunos temas contemporáneos⁶¹ e intereses específicos⁶² para los EP. El posicionamiento dentro del Foro⁶³ -como instancia privilegiada y espacio de jerarquía diplomática- también se potencia como un espacio con posiciones comunes y agrupados con las naciones pequeñas⁶⁴ (junto con Singapur, Nueva Zelanda, Irlanda y diversas regiones del mundo como el Caribe -junto con **Uruguay, Paraguay y Bolivia**-). Singapur por ejemplo -a pesar de ser un 'tomador de precios'- ha intentado desempeñar un papel en los procesos, estructuras y normas de la gobernanza global, con diferentes niveles de éxito y con una evolución de sus estrategias a lo largo de los años. Singapur está “pegando por encima de su peso”, sin embargo, no se ha examinado aún en profundidad (Heng Yee Kuang, 2015), y por tanto las iniciativas proactivas de sus líderes en la gobernanza global para promover sus intereses nacionales, ha sido una característica pasada por alto en la literatura⁶⁵ especializada.

Por su parte, se encuentra el **Grupo de Gobernanza informal (3G)**⁶⁶ establecido en 2009 y conformado por casi treinta países miembros -pequeños y medianos- de varios continentes e incluye a **Uruguay**. El grupo ha jerarquizado la agenda de los EP, e introdujo una serie de recomendaciones, entre las que promovió la representación del Secretario General de Naciones Unidas en el G-20-. Eso fue posible en un contexto donde se incorporan “los EP como grupo”; algo que hasta ese momento, “no solo carecía de la legitimidad y la membresía universal de la ONU, sino que tampoco representaba los intereses de los estados pequeños y medianos”⁶⁷. En efecto, a través de acciones diversas

⁶¹ Detalles de sobre los temas contemporáneos. Participation of small States in Rio+20-Small States have key role to play at sustainable development summit – Assembly chief <https://news.un.org/en/story/2011/11/396052> “FOSS members may be small in the sizes of their population, but they never are small in terms of ideas and initiatives or in terms of dynamism of their human resources.”

⁶² High-level roundtable on “Small States, Multilateralism and International Law” Remarks by H.E. Mr. Abdulla Shahid, President of the 76th session of the United Nations General Assembly(28 April 2022) <https://www.un.org/pga/76/2022/04/28/informal-high-level-roundtable-on-small-states-multilateralism-and-international-law/>

⁶³ Foro de Pequeños Estados. El foro tiene 105 Estados miembros; se enumeran en el *apéndice (e incluye Bolivia, Paraguay y Uruguay)*. La Conferencia sobre FSS se convocó en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York -1 /10/ 2012- en el marco del vigésimo aniversario de la agrupación.-El Foro ofrece apoyo y cooperación a través un foro especial para el tratamiento diferencial para algunos Estados. En esa categoría se incluye a países que tienen recursos limitados, mediante una serie de capacidades disponibles para defender sus fronteras, y un marco de tratados y leyes internacionales que protegen su soberanía (Ó Súilleabháin, 2014).

⁶⁴ Anexo de la carta dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios (i) de la Misión Permanente de Singapur ante las Naciones Unidas A/67/52712-558362- Informe de la Conferencia de los Estados Pequeños, Nueva York 1 de octubre de 2012 <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-186176/#:~:text=Established%20in%201992%2C%20the%20Forum,to%20their%20views%20and%20concerns>

⁶⁵ Heng Yee Kuang (2015) “Can Small States be More Than Price-Takers?” *Global Governance* 21 (2015), 435–454

⁶⁶ **Global Governance Group (3G)**, promueve intereses de los EP, en respuesta al surgimiento del G-20 y fuera del entorno de la ONU. Fue fundado por Singapur en 2009 y está formado por 30 países miembros. El 3G es un grupo informal de países pequeños y medianos con el objetivo de brindar una mayor representación a sus países miembros y canalizar colectivamente sus puntos de vista en el proceso del G20 de manera más efectiva. https://en.wikipedia.org/wiki/Global_Governance_Group

⁶⁷ Punching Above Its Weight: Is Singapore More Than A Price Taker in Global Governance? Agosto, 2018 <https://lkyspp.nus.edu.sg/gia/article/punching-above-its-weight-is-singapore-more-than-a-price-taker-in-global-governance>

como la participación en los espacios de gobernanza global⁶⁸ -tanto en Naciones Unidas⁶⁹ como en **el caso del G20** - los EP han tenido mayor visibilidad y colocaron **sus agendas a través del G3**⁷⁰ en espacios regionales y multilaterales.

En ese sentido algunos EP ven al multilateralismo basado en reglas y su principio subyacente de la seguridad colectiva como su propio medio de supervivencia, dado que “los EP tienen un mayor interés creado en la paz internacional y la estabilidad que los Estados más grandes” (Thorhallsson, 2012). Así lo expresó el canciller de Singapur argumentando que los EP “no tenemos otra opción. Los grandes estados tienen la opción estratégica de no cumplir y no limitarse a estos principios. Pero nuestro argumento y nuestra petición es que, en realidad, estos principios tienen sentido para los grandes estados”⁷¹. En particular para aquellos países que trabajan los temas asociados al desarrollo y en casos similares vinculados al multilateralismo, donde los EP han hecho importantes contribuciones. Por tanto, se caracteriza por ser una órbita donde se aglutinan intereses sobre temáticas múltiples vinculadas con la capacidad de agencia y de incidencia dentro del sistema de Naciones Unidas.

Existen además otras herramientas disponibles para apoyar a los EP. El enfoque integrado del PNUD hacia los países pequeños insulares en desarrollo o SIDS⁷², para acelerar el desarrollo transformador basado en tres pilares: Acción Climática, Economía Azul y Transformación Digital⁷³. Esto permite entender cómo –bajo qué circunstancias y en qué tipo de contexto- han sido los EP capaces de “golpear por encima de su peso”⁷⁴ dentro en un espacio temporal definido. Por otra parte, la naturaleza emergente de la posición de Catar -en el Golfo Pérsico y extendido al Medio Oriente- bajo su influencia y poder “no son ni militares ni culturales, ni una combinación de los dos -en el llamado poder inteligente- pero que derivan de una mezcla cuidadosamente combinada de la diplomacia, el marketing, la política interior, la diplomacia regional y, a través del uso

⁶⁸ . Por más detalles ver: Small States have key role to play at sustainable development summit – Assembly chief

<https://www.un.org/development/desa/en/news/sustainable/key-at-rioplus2.html>

⁶⁹ Naciones Unidas <https://www.un.org/pga/76/2022/04/28/informal-high-level-roundtable-on-small-states-multilateralism-and-international-law/> https://unctad.org/system/files/official-document/ciim6d2_es.pdf

⁷⁰ Global Governance Group (3G). <https://www.un.org/pga/76/2021/09/22/14th-global-governance-group-3g-ministerial-meeting/G20-G3> <https://sdg.iisd.org/news/global-governance-group-focuses-on-decent-work-trade-tensions/>

⁷¹ Dr. Vivian Balakrishnan, Ministro de Asuntos Exteriores de Singapur dijo: “Los EP no tienen otra opción... que apoyar el multilateralismo, cumplir con el derecho internacional e insistir al máximo en la igualdad soberana”. <https://www.straitstimes.com/world/united-states/vivian-balakrishnan-urges-small-states-at-the-un-to-stand-up-for-multilateralism-and-intl-law>

⁷² https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24591SIDS_Partnerships_May_2019_web.pdf

⁷³ <https://data.undp.org/sids/app/vulnerability/mvi-index/spider>

⁷⁴ Panke, D. Small States in Multilateral Negotiations: *Cambridge Review of Intl Affairs* 25, No. 51 (October 2012): 387–398.

estratégico de su fondo de riqueza soberana, aumentando el acceso y la propiedad sobre valiosos recursos comerciales”(Kamrava, 2013).

Vale recordar que Catar carecía del apoyo del poder colectivo del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) que se dividió durante el bloqueo impulsado por los saudíes durante casi tres años. Sin embargo Catar se apoyó en su poder intrínseco derivado de los “ingresos excedentes de energía” para promover su alcance y compromiso internacional (Miller and Al-Marri, 2022: 131)⁷⁵. En ese contexto, Catar ha sido considerado como un "pequeño gigante" (Kamrava, 2013) y, tiene una gran influencia en las esferas diplomática, cultural y económica.

Tal lo resumió Ahtisaari⁷⁶, “los EP se enfrentaron una variedad de desafíos y vulnerabilidades de desarrollo debido a sus limitaciones inherentes”⁷⁷. Por lo tanto los EP se encuentran en un momento interesante del siglo XXI dado que han podido obtener el apoyo diplomático de otros EP para avanzar en sus causas particulares a nivel internacional (Long, 2017). Tales contribuciones –en suma- se orientaron a desafiar aspectos de “la ortodoxia de aquellos que idealizan a los EP, así como aquellos que vieron a los EP como intrascendentes en el mejor de los casos” (Baldacchino y Wivel 2020:17). Según Payne (2013) los estudios sobre la diplomacia de los EP han sido cada vez más diversos y excitantes como lo reflejan diversos análisis y debates -durante la última década- pero también en las anteriores (Ingebritsen et al., 2006; Bishop 2012, Lee and Smith 2010, Sutton, 2011, Katzenstein, 2003; 1983).

A partir de un rápido desarrollo del campo de la investigación, se identificaron algunos ejemplos donde la participación de los EP los posiciona en la esfera global como actores más resilientes frente a los efectos no deseados de la inserción global de sus economías, pero también se ha constatado que siguen siendo vulnerables ante las conmociones económicas externas en el mundo moderno interdependiente. En síntesis, la paradoja sobre la pequeñez nos remite al hecho de que **"proporciona bendiciones**

⁷⁵ How Tiny Qatar 'Punches Above Its Weight' By Robert Siegel December 23, 2013 Esto remite a que Qatar no quiere ser solo un estado pequeño en medio del Golfo, sino, “quieren dejar su huella en la política de la región, y no solo en la política, sino también en la cultura, el deporte y la educación. La pregunta es ¿por qué quieren eso? Y creo que es parte de un cambio que vimos comenzar a mediados de la década de 1990. <https://www.npr.org/sections/parallels/2013/12/20/255748469/how-tiny-qatar-punches-above-its-weight>

⁷⁶ Sr. Martti Ahtisaari, ex-Presidente de Finlandia y ganador del Premio Nobel de la Paz durante el XX aniversario del Foro de Estados Pequeños (FEP) en Nueva York en el año 2012-

⁷⁷ <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-186176/#:~:text=Established%20in%201992%2C%20the%20Forum,to%20their%20views%20and%20concerns.>

mixtas" (Corbett y Connell, 2015), y bajo condiciones de turbulencia⁷⁸ los EP se colocan en forma exagerada de desventaja en un mundo que privilegia a los grandes.

1.2.1 EP como actores de (i) relevancia entre lo regional y global.

Han transcurrido más de cuatro décadas desde el llamado de Robert Keohane (1969), que impulsó un “análisis más sistemático sobre las políticas exteriores de los *'liliputienses'* del mundo”; sin embargo los académicos de las RRII aún continúan descuidando el papel internacional jugado por muchos de los Estados, situados – generalmente- en regiones no-occidentales del mundo, o 'periferia'(Gibert y Grzelczyk V., 2016).

Varios autores consideran que 'el apogeo de la globalización moderna' durante la década de 1990, coincidió también en favorecer a “un grupo de EP que eran los estados abiertos y serían los ganadores: Nueva Zelanda, Chile, Irlanda, las Repúblicas Bálticas, Eslovaquia y Eslovenia” (James, 2012). Es decir, algunos países con características similares pudieron aprovechar ese periodo de “bonanza” donde se produjo una acelerada en la eliminación de las barreras al comercio, y un aumento progresivo de la IED, a través de una variedad de herramientas. Esto ha llevado a presentar a los EP como actores de la alta política y también a preguntarse cómo estimular los debates asociados a los EP dentro de las relaciones internacionales; sin embargo, pocas personas cuestionan que existen EP o que los EP comparten una serie de desafíos (Archer, Bailes y Wivel, 2014; Baldacchino, 2018; Cooper y Shaw, 2009).

La literatura se presenta mediante una serie de lecturas que se asocian con las capacidades de los EP, identificadas a partir de aquellas que emplean una serie de estrategias para compensar su pequeñez. Es decir, a pesar de la falta de capacidad, de habilidades y de –incluso- estar atrapados en asimetrías de poder, lo importante tiene que ver con **el desarrollo de tales estrategias**, y algunas estrategias están dirigidas al ámbito internacional, mientras que otras se centran –principalmente- en el ámbito doméstico (Sarapuu, K. et al. 2021). Debido al escaso margen de maniobra -que poseen los EP- se torna relevante coordinar acciones -tanto en el posicionamiento internacional como a

⁷⁸ Así lo confirma también el lanzamiento de una hoja de ruta para la participación del Grupo Banco Mundial (GBM) en los EP desde 2017, y su compromiso en explorar las ventajas de incluir la **vulnerabilidad como criterio para financiación concesional**. SMALL STATES: Vulnerability and concessional finance Technical Note World Bank Operations Policy and Country Serv. (OPCS) July 2017 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/339601536162647490-0290022020/original/SmallStatesVulnerabilityandConcessionalFinance.pdf>

nivel doméstico- y promover así, variadas formas para dar respuestas de forma multinivel –es decir a nivel interministerial, con el ejecutivo y con el sector privado o la sociedad civil-. Existe una especial atención con relación a las estrategias (*externas e internas*) que permiten desarrollarse y ser utilizadas por los EP para evitar que surjan o se propaguen las crisis. Tal como lo señaló Walt "cuanto más débil es el Estado, es más probable que tenga 'efecto de arrastre' en lugar de equilibrio" porque "son más vulnerables a la presión y pueden hacer poco para determinar sus propios destinos"(Walt 1987: 29, 173).

A la vez, la naturaleza de su vulnerabilidad consiste de **cómo reaccionar y posicionarse hacer frente a las situaciones de crisis** cuando éstas eventualmente aparezcan, y ocurren de forma sistémica. Es decir, la atención está centrada en atender cómo actuar -de forma coordinada- para recuperarse y consolidar acciones para las economías más pequeñas, y poder así afrontar los desafíos asociados con la inserción internacional. En definitiva, lo que hay que destacar tiene que ver con que los EP pueden adoptar o reaccionar mediante "*diferentes estrategias* para gestionar las crisis, pero todas tienen que contrarrestar las debilidades estructurales en comparación con los estados más grandes"(Sarapuu, K. et al. 2021).

La literatura aporta también otras estrategias de resiliencia -disponibles para este tipo de países- e incluye a las "alianzas con otros EP o con poderes más fuertes, priorizando recursos y organizados de forma inteligente" (Baldachino y Wivel, 2020). Por tanto, la **articulación política** de estas visiones por parte de los **grupos de interés -agencias estatales, gobiernos y negociadores-** explica también las dinámicas sobre la resiliencia de los EP en las subregiones del centro o de la periferia.

A partir de tendencias fragmentarias que han existido entre los gobiernos de la región del Cono Sur durante las últimas décadas, y a partir del protagonismo de intereses diversos –de grupos empresariales y representantes de gobierno- que dieron lugar a "visiones específicas" sobre los modelos de desarrollo. Para el caso de los EP del Cono Sur –durante los últimos 15 años- han tenido enfoques dispares –frente a los Estados más grandes de Brasil y Argentina- con relación a su participación en la inserción internacional y a la vez, contingente con el proyecto regionalista del MERCOSUR.

Tales divergencias entre **economías asimétricas de una misma región**, afectaron (y afectan) tanto a las capacidades relativas como a sus relaciones de poder. Un ejemplo ha sido la escasa visibilidad y ausencia de relevancia estratégica de los EP en los espacios regionales de gobernanza –como es el caso de MERCOSUR, ALADI, UNASUR, etc.- y por otro lado, el posicionamiento de la temática de los EP en las comunidades epistémicas

que trabajan con la literatura especializada de los EP en las relaciones internacionales. Según Phillips (2004) para el caso del Cono Sur esto se dirime “entre Brasil y el 'resto' como resultado de las disparidades de tamaño del mercado y el peso político”, admitiendo la existencia histórica de dificultades concretas.

Los EP seleccionados mantienen un grado significativo de **dependencia con el mercado regional**. El mercado brasileño fue identificado por la '*brasildependencia*', y a la vez, visto como algo “indeseable y perjudicial, pero que sin embargo ha dictado el interés –por ejemplo- argentino en mantener y desarrollar el proyecto MERCOSUR desde su creación” (Phillips, 2004). Las divergencias subyacentes y disturbios económicos que han tenido los países de la región desde el retorno a la democracia a mediados de los 80's -tras la creación de un **espacio económico comercial subregional del MERCOSUR** desde el año 1991- ha sido parte del afianzamiento que identificó al Modelo del Cono Sur-, y la “dependencia histórica del capital extranjero” (Phillips, 2004).

Para las economías del Cono Sur, el lugar asignado al capital extranjero en cada una de *las versiones del neoliberalismo* es distinto, y por tanto, para cada caso su desarrollo e inserción internacional estará “marcado por las dislocaciones económicas y la mayor *vulnerabilidad externa* asociada con las tendencias resultantes a la sobrevaluación de la moneda” (Phillips, 2004). En ese sentido, la **incidencia de la vulnerabilidad externa** - desde la perspectiva del Modelo del Cono Sur- “deriva no solo de la dependencia de las entradas de capital extranjero (IED), sino también con frecuencia de la dependencia de las exportaciones”(Phillips, 2004).

Por lo tanto, las **vulnerabilidades tienen múltiples aristas**. Tal como se desglosa en el segmento 1.4.1 los EP presentan un perfil de exportación con alta vulnerabilidad –medido a partir del MVI- dominado por productos básicos y basados en *materias primas* (con bajo valor agregado), y esto repercute en cómo los EP pueden abordar los desafíos para sobrellevar las crisis emergentes –y recurrentes- de las últimas décadas.

Los aportes de la literatura teórica de las RRII se encuentran -en cierta forma- obsoleta⁷⁹ sobre el comportamiento de los EP (Thorhallson et al, 2019) dado que los EP operan “con la misma lógica que las grandes potencias (p. ej., Waltz 1979; Walt 1987; Jervis 1978; Schweller 1992; Handel 1981), por tanto, se capta de manera insuficiente –y tardía- el comportamiento de los EP” (Neumann y Gstohl 2006, Ingebritsen et al., 2006).

⁷⁹ Por ejemplo, para el realismo neoclásico la postura ha sido asociada con que los Estados buscan “defender sus intereses de seguridad a largo plazo, pero –también- que la búsqueda de los intereses de seguridad se verá distorsionada –en el corto plazo- por los errores de cálculo de los líderes y la política interna” (Thorhallsson, 2018).

Esto coincide con afirmaciones similares y refuerzan la idea de que -por un largo tiempo- en “las teorías de relaciones internacionales se ignoraban los estudios de los EP” (Elman, 1995:172). Así lo destacó Lee (1999) con relación **al predominio del realismo y al neo-realismo en los enfoques desde la EPI** (Economía Política internacional y desde las Relaciones Internacionales). Esto significó también que -en esencia- el análisis se haya restringido a una base empírica bastante estrecha-y principalmente europea-; e implicó también que se limitaron a explorar solo las experiencias, intereses, preocupaciones y comportamientos de las principales potencias en el sistema internacional.

Los cambios del sistema internacional –principalmente desde la década de 1970- pautaron también los procesos asociados con el crecimiento del número de EP que dio origen a más de 75 nuevos países, y tras el colapso de la Unión Soviética, se crearon otros 15 estados independientes⁸⁰. En particular, durante las últimas cuatro décadas⁸¹ la descolonización -el dismantelamiento de los imperios británico y francés a lo largo del siglo XX- junto con el final de la Guerra Fría y la globalización, despertaron el interés de buena parte de los teóricos sobre el desarrollo.

Esto se combinó también con un período donde se identificaron a varios pequeños países europeos como exitosos (Katzenstein 1984, 1985), y capaces de lograr mejores niveles crecimiento económico que en los Estados más grandes (Katzenstein 1984, 1985; Briguglio et al. 2006; Cooper y Shaw 2009). Esto no se debe a ninguna relación determinista entre las **condiciones comerciales globales y el tamaño del Estado**, ni a los rasgos culturales arraigados e inmutables (Baldersheim, H., y Keating, M., 2015:19). Por ejemplo, hay casos donde los EP permanecieron restringidos en sus capacidades, y con limitadas posibilidades en la búsqueda de sus ambiciones nacionales e internacionales (Baldacchino y Wivel 2020:17). Pero en otras circunstancias –y a pesar de ser altamente **vulnerables**- los EP fueron **capaces de diseñar estrategias ingeniosas** para hacer frente a su vulnerabilidad inherente (Baldacchino y Wivel 2020:17).

Otros autores identificaron la importancia de la “resiliencia económica” por haber sido entendida como “la capacidad de un estado para hacer frente económicamente o resistir su vulnerabilidad inherente como resultado de alguna política deliberada” (Briguglio y Kisanga, 2004:20; 43). Si bien esto ha sido planteado –en la sección del

⁸⁰ 15 estados soberanos que eran repúblicas de unión de la Unión Soviética, que surgieron y resurgieron de la Unión Soviética luego de su disolución en 1991. Por más detalles ver: https://en.wikipedia.org/wiki/Post-Soviet_states

⁸¹ Después de la **descolonización (1968)**, Naciones Unidas tenía **126 miembros**; en 1980 alcanzó **148 miembros** y ahora el número es de **194 miembros**.

capítulo introductorio- con relación a las implicancias que ha tenido la crisis financiera internacional del año 2008/2009 y las dificultades económicas masivas en los EP de todo el mundo, esto cambió también el enfoque en los estudios de relaciones internacionales y en la economía política internacional de los EP.

Parte de las respuestas sobre las cuestiones e interrogantes emergentes permitieron reflexionar sobre el tipo de complejidades y preferencias a las que se exponen -cuando abordamos a los EP-; en particular porque se enfrentan a “las **preferencias cambiantes de política exterior** de algunas de las principales potencias mundiales, en sus **relaciones asimétricas** y el cambio de época emergente hacia una **multipolaridad inestable**” (Thorhallsson, B. 2019). Desde esta perspectiva debemos aclarar una serie de situaciones que se presentan para los EP, dado que existe una superposición entre las esferas de lo **doméstico y lo internacional**. Para el caso de Irlanda, el éxito o el fracaso en una de las esferas, las estrategias externas e internas que los EP utilizan para prevenir...afectarán la probabilidad de éxito o fracaso en la otra (Sarapuu et al., 2021). Por ejemplo, ante la falta de competencia por puestos políticos y administrativos dentro del Estado, afecte la capacidad del gobierno para navegar internacionalmente o en el diseño y en la coordinación de sus **estrategias de inserción internacional**.

De forma resumida, revisamos algunas consideraciones que están vinculadas con ambas esferas-y destacamos -en este segmento- aquellas que incluyen a las tres cuestiones principales como son: la adopción del **corporativismo**⁸² **democrático**, el **estado de bienestar** y la posibilidad de haber construido un **sistema electoral de representación proporcional**.

En primer lugar, buena parte de la literatura sugiere que los EP pueden ser influyentes y “**agentes creativos**” (Copper and Shaw, 2009:2), en casos donde se identifican agendas que les involucra, y en los temas e intereses centrales. Esto puede lograrse -por ejemplo- confiando en la informalidad y en la flexibilidad de su cuerpo diplomático, confiando en la experiencia y defensa de los organismos institucionales y en su relacionamiento con otros Estados de la región o con otros estados de similares características.

⁸² De acuerdo a la definición de **corporativismo** –según Philippe Schmitter- esto puede ser entendido como “un *sistema de representación de intereses en el que las unidades constituyentes se organizan* en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, que son ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (sino creadas) por el Estado y a las que se les otorga una representación deliberada”, en la forma de monopolio dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en su selección de líderes y articulación de demandas y apoyos. Schmitter, P (1974) Still the Century of Corporatism? Review of Politics 36, 1974 (pp. 93).

En segundo lugar, Katzenstein (1984, 1985) cuestionó la idea que los EP controlaban ciertos arreglos específicos de política interna, y así lo ejemplificó para siete (7) Estados europeos⁸³ con **características corporativistas similares**. De esa forma, se construyeron mejores consensos –según el autor- y en los siete EP se desarrollaron acciones orientadas a consolidar un tipo de **corporativismo democrático** que permitiría hacer frente a las fluctuaciones de sus pequeños mercados.

En tercer lugar, la cultura del consenso prevaleció en los Estados (a diferencia del gobierno de mayoría en los Estados grandes) y esto se combinó con el desarrollo avanzado de un **estado de bienestar** integral. El resultado de esa tendencia ha sido que “los EP pudieron protegerse de las dificultades económicas y la inestabilidad política durante las profundas crisis económicas que les afectarían en un mundo capitalista” (Thorhallsson, 2019b). La pequeñez facilitó la idea sobre los EP en las comunidades académicas de RRII, que fueron más allá del realismo-positivista tradicional desde finales de la guerra fría. En particular, los casos identificados estuvieron asociados a las capacidades distintivas -que tuvieron los EP europeos- ante las diferentes crisis o shocks externos, y pudieron ser amortiguadas 'desde adentro'⁸⁴ mediante elecciones internas apropiadas (Thorhallsson 2010b).

En cuarto lugar, debe destacarse la relevancia y actualidad del trabajo de Katzenstein (1985, 2003)⁸⁵ que ha sido reproducida en la literatura de los EP. La singularidad del trabajo de Katzenstein radica en haber podido explicar -en términos causales- no solo las diferencias en torno a las estrategias desplegadas, sino también haber identificado las estructuras que separaban los EP europeos de los grandes Estados industriales. Para eso Katzenstein (1984, 1985) identificó una serie de logros -para los EP- asociados con la prosperidad económica, la estabilidad política, y además basadas en elecciones históricas.

Para contextualizar dicho abordaje, esta sección resume cuáles han sido los dos tipos ideales que **caracterizan a los EP europeos** –a partir de los diferentes modelos de desarrollo-, y permite entender el accionar de los gobiernos y de sus sociedades. Por un lado, se identificó un modelo asociado con **el mercado liberal** que acepta las restricciones globales, enfatizando en los bajos costos y la desregulación. Por otro lado, se promovió

⁸³ Suecia, Noruega, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Austria y Suiza

⁸⁴ "amortiguarse desde adentro" consiste en poder consolidar dentro de un Estado, una serie de factores sociales, institucionales, económicos y políticos que se aglutinan y dan respuestas cohesionadas frente a los grandes desafíos.

⁸⁵ Katzenstein, P (2003) Small States and Small States Revisited. *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, 2003

un modelo asociado con **la inversión social**, combinando altos gastos e impuestos y promoviendo un enfoque asociado con las condiciones para el crecimiento; argumentando que los EP tienen opciones de política, incluso si estas políticas encuentran limitantes (Keating, 2015b). Las experiencias⁸⁶ europeas permitieron valorar el tipo de relacionamiento desplegado por los EP con relación a situaciones de crisis. La pequeñez permitió también, identificar algunos registros sobre mejoras sustantivas en torno a la **reducción de las vulnerabilidades**, y esas estrategias se correspondieron con los **EP europeos corporativistas**. Las experiencias en estos países han permitido concluir que, a partir de la toma de decisiones inclusiva y basada en una cultura de consenso, se ha consolidado como la alternativa “más adecuada para mejorar el crecimiento económico y limitar las disputas internas” (Thorhallsson y Kattel 2013).

Este **corporativismo** -denominado o reconocido como- **democrático** contribuyó también a hacer partícipe a 'la élite política', y según los autores se “ha llegado a la conclusión de que la toma de decisiones inclusiva basada en el consenso es la más adecuada para minimizar conflictos y maximizar beneficios económicos”(Thorhallsson y Kattel 2013). Asimismo, Katzenstein (1985) defendió la idea que los EP “no solo sobrevivieron, sino que prosperaron” en su libro *Estados pequeños en los mercados mundiales*, argumentando que las trayectorias de algunos EP se fortalecieron en lugar de desaparecer -bajo los efectos de la modernización y del cambio global-. Sin embargo, entre las críticas que recibió Katzenstein se destacó que “la muestra estaba limitada a un **pequeño número de democracias europeas**, que practicaban modos corporativistas al hacer política pública” (Keating, 2015b xi); por lo tanto, se cuestionó su relatividad, a partir de que dicha premisa estaba siendo “sesgado hacia la familia europea de Estados-nación” (Heron, 2008).

Si bien Katzenstein hizo referencias frecuentes a los EP fuera del contexto europeo, e incluso varias de las características identificadas, también pueden ser aplicables a los EP que se encuentran ubicados fuera de Europa, el autor afirmó que hay tres factores vinculantes que determinan el corporativismo, y ellos son: “la **ideología de la asociación social**, la centralización de **la política** y la **coordinación -voluntaria e informal- de políticas cruzadas**, que –en definitiva- diferencian a los EP de los grandes” (Katzenstein, 2003). Es decir, de forma conjunta... *Gobiernos, Sindicatos y las asociaciones de*

⁸⁶ Otra de las características identificadas por los EP europeos, tiene que ver con la posibilidad de hacer arreglos domésticos para protegerse contra las vulnerabilidades externas, les ha permitido también amortiguarse internamente; esto puede tomar forma de buena gestión económica y competencia administrativa, así como por esfuerzos políticos más obvios para la unidad y la resiliencia (Thorhallsson, 2012; 2019).

empleadores se unen para cerrar acuerdos, y le otorgan a los EP la flexibilidad suficiente para responder rápidamente a condiciones cambiantes, y consentimiento de los principales interesados (Thorhallsson, 2018:19).

Katzenstein explicó también que los EP pueden tener más facilidad que los Estados grandes para cambiar las preferencias porque son abiertos y vulnerables; sin embargo, la apertura y la vulnerabilidad no dictan el resultado de una política corporativista de alto aprendizaje...por el contrario, más bien "crea un espacio político contestado que –a su vez- crea la oportunidad para que los actores domésticos aprendan y se adapten" (Katzenstein, 2003). La pequeñez facilitó también que los **EP adoptaran características corporativistas** y construyeran mejores consensos que sus contrapartes más grandes. Por lo tanto, la experiencia europea se caracterizó por fortalecer el corporativismo *democrático* de los EP para aquellos que pudieron desarrollar tales capacidades y “pudieron amortiguar desde adentro mediante elecciones internas apropiadas” (Thorhallsson 2010b).

Las características que mejor ejemplificaron estos resultados -a nivel doméstico- fueron “la compensación interna, el bajo nivel de desigualdad, la política consensuada y la participación de los principales grupos sociales en el proceso de toma de decisiones” (Kuokštis y Vilpišauskas, 2022). Entendemos al **corporativismo democrático** -para orientar mejor los alcances promovidos para esta investigación- como una de las características más representativas -desde la *perspectiva tripartita*- y definida como “la regulación voluntaria y cooperativa de los conflictos sobre **cuestiones económicas y sociales** a través de relaciones políticas altamente estructuradas e interconectadas entre **empresas, los sindicatos y el Estado**, potenciadas por los partidos políticos” (Katzenstein, 1985:32). Es decir, Katzenstein buscó dar cuenta sobre algunas tendencias de los EP europeos y en especial, de contribuir con éxito a la participación en los mercados mundiales, acompañado por regímenes de bienestar *solidarista* y asociación social corporativista (Katzenstein, 1985; 2003). Además también promovió una relación virtuosa que ha coexistido en la relación con los EP, desde “una **percepción de vulnerabilidad** lo que engendró una ideología de asociación social” (Katzenstein, 1985; 2003).

Por ejemplo, para el caso de los países **Bálticos, Finlandia -y también en los países Escandinavos-** en donde las organizaciones tanto de empleadores como de los empleados son fuertes e influyentes, y lo por tanto, la toma de decisiones tiende a ser consensuada, se encuentran estrechamente relacionados con la naturaleza de sus **instituciones del**

mercado laboral-. Desde esa configuración -emerge un tipo de corporativismo- asociado con los siguientes elementos:

El modelo **corporativista democrático** se caracteriza por la centralización de la negociación de salarios altos, refiere al “nivel al que se negocian los salarios o se establecen” (Kenworthy, 2001), y la coordinación, que puede entenderse como “el grado de armonía intencional en el proceso de fijación de salarios o, dicho de otro modo, el grado en que los jugadores menores deliberadamente siguen junto con lo que deciden los grandes jugadores” (Kuokštis & Vilpišauskas, 2022).

Los siete (7) EP seleccionados por Katzenstein (1985; 2003) estuvieron “inequívocamente sesgado hacia la familia europea de los Estados-nación” (Heron, 2008), por tanto, las críticas se orientaron hacia la relatividad de los casos seleccionados. En particular, “no está claro hasta qué punto las suposiciones que hizo Katzenstein sobre la economía política de los EP, si se mantendría en lugares del mundo donde las características de la pequeñez -incluido el **grado de cohesión social y tamaño real del territorio**- se formaron tanto más por el legado del colonialismo que por las fuerzas políticas y sociales endógenas” (Heron, 2008).

Otra de las críticas sobre la capacidad de respuesta de los EP -inicialmente promovidas por Katzenstein (1985)- estuvo referida a que los EP se “protejan desde adentro” para desarrollar resiliencia, y así poder compensar así las debilidades inherentes. Sin embargo, esto puede ser insuficiente en algunos EP -dependiendo su contexto subregional-, y en especial, teniendo presente que “los EP no pueden sobrevivir ni prosperar sin el refugio proporcionado por un protector externo, o por organizaciones regionales e internacionales” (Thorhallsson, 2018). Para otros académicos⁸⁷ la existencia de un **grupo de países corporativistas** estaría dado porque 'tienen fuertes tradiciones' – y cierta formalidad – de consulta con los principales actores sociales y con diversos grupos que son representativos de cada país.

Por tanto, el **corporativismo democrático** se ha consolidado con mayor influencia, en países caracterizados por tener cierto grado de “**compensación interna**”. Esto se explica –en buena medida- mediante el desarrollo de **programas de bienestar 'extensos'** y del readiestramiento para ayudar a adaptarse a “perdedores de la globalización y otras

⁸⁷ Kuokštis V. & Vilpišauskas R. (2022). Economic Adaptability in the Absence of Democratic Corporatism: Explaining Lithuania's Export Performance*. *Politologija*, 108(4), 116-157. <https://doi.org/10.15388/Polit.2022.108.4>; Darius Ornston, When Small States Make Big Leaps: Institutional Innovation and High-Tech Competition in Western Europe (Ithaca: Cornell University Press., 2012); Baldur Thorhallsson and Rainer Kattel, “Neo-Liberal Small States and Economic Crisis: Lessons for Democratic Corporatism,” *Journal of Baltic Studies* 44, no. 1(2013): 83–103.

formas de destrucción creativa” (Kuokštis y Vilpišauskas, 2022); además de regulación en relaciones laborales -como sucede en países del norte y periferia de Europa-.

1.2.2 Estrategias de los EP entre gobernanza y globalización.

Los EP tienen recursos más limitados para responder a los ataques hostiles diplomáticos y externos, así como recibir flujos repentinos de personas migrantes que sus contrapartes más grandes; en ese sentido, las mismas características de las pequeñas administraciones que ayudan a hacer frente a la vulnerabilidad y las turbulencias ambientales, también pueden debilitar a los EP y hacerlos más expuestos a las crisis (Sarapuu, K. et al. 2021). En esa línea, los EP a menudo se involucran a través de grupos y alianzas regionales e ideas afines, tanto para compartir cargas como para amplificar su voz e influencia (Ó Súilleabháin, 2014) en los espacios multilaterales. En definitiva, comparten las siguientes características:

- Los EP sobresalen en la diplomacia multilateral y las plataformas internacionales les brindan la oportunidad de desempeñar un papel en los asuntos globales, mayor que su tamaño comparativo.
- Los EP tienden a dar un alto valor a defender el estado de derecho internacional y servir como firmes defensores del sistema de la ONU y cooperación internacional en general.
- La presencia diplomática en ONU ofrece gran valor para los EP, dado que realizan negocios y comunicaciones con otros estados donde no tienen representación diplomática.
- Los EP maximizan su influencia a través de cooperación con socios regionales y de ideas afines. (Ó Súilleabháin, 2014)⁸⁸

Pero más allá del refugio transitorio que pueden llegar a tener en ese organismo internacional u en otras alternativas regionales -tan válidas como múltiples- que puedan emprender los EP en sus respectivas sub-regiones, no se debe olvidar que- “las economías pequeñas y abiertas son como botes de remos en mar abierto”⁸⁹ y ante la eventualidad de una tormenta económica mundial, estas “pequeñas embarcaciones”, se pueden llegar a volcar fácilmente -tal como lo advirtió Stiglitz y como se expresa en la imagen 1-.

La naturaleza de las estrategias de los EP para afrontar las turbulencias externas es por definición de carácter reactiva, y están dirigidas a enfrentar “un desafío o una combinación de desafíos. Es decir, los **EP tienden a ser defensivos y orientados a**

⁸⁸Según (Ó Súilleabháin, 2014) responsable del estudio encomendado por Nueva Zelanda, y titulado “Estados pequeños en las Naciones Unidas: perspectivas diversas, oportunidades compartidas”.

⁸⁹ Joseph Stiglitz. Premio nobel en Economía, que se desempeña en Columbia University (USA)

mantener al *status quo*, porque están destinados a evitar o limitar las consecuencias de una situación que es peor que la que se vive actualmente” (Sarapuu et al., 2021).

Imágen 1. Cómo las naciones pequeñas quedaron a la deriva.



Fuente: FT October 19 2009. How small nations were cut adrift. Gideon Rachman.

Existe otro grupo de autores que considera o naturaliza el hecho que los choques económicos durante el siglo xxi, son parte de la globalización, y por tanto, puede también convertirse en “un arma de doble filo para los EP” (Baldacchino y Wivel, 2020). En el caso de las estrategias ofensivas -como se les conoce a las acciones que buscan influir en las normas- y en el comportamiento de otros actores que se tornan en acciones o posibles deseos que poco se suceden en la práctica cotidiana, “tienden a ser un lujo y en definitiva, los EP rara vez *las disfrutan* en tiempos de crisis” (Sarapuu et al., 2021).

De manera similar con el perfeccionamiento de su propia imagen como agentes estatales, se relacionan con la región y con el mundo de forma “neutrales, confiables, honestos, serviles y negociadores útiles” (Thorhallsson, 2000; Bunse, Magnette y Nicolaïdis, 2005; Naurin y Lindahl, 2010; Gron, 2014; Thorhallsson y Steinsson, 2017)⁹⁰. Existen otros ejemplos que han posicionado a los EP escandinavos como actores neutrales y "empresarios de normas" dado que se especializan tanto en mediar las disputas territoriales y políticas de otros Estados, así como mantenerse al margen de los conflictos y a la vez cultivan diversas iniciativas de paz. A nivel hemisférico, Costa Rica ha hecho una reputación propia -como un EP democrático- promoviendo los derechos humanos (Brysk, 2005). Para la región de Asia, uno de los centros financieros es Singapur y también sinónimo de inversiones en capital humano, tan relevante para su economía del conocimiento (Wong et al. 2007); mientras que en el caso de los EP del Golfo ocupan la '*semiperiferia* de los hidrocarburos' en la jerarquía global (Sadiki, L., Saleh, L., 2021).

⁹⁰ Thorhallsson, Baldur (2018) Studying small states: A review *Small States & Territories*, Vol. 1, No. 1, pp. 17-34.

Por su parte, la investigación conjunta entre UNRISD- Secretaría de la Commonwealth sobre Políticas Sociales sobre los EP⁹¹ permitió identificar algunos problemas transversales que se enfrentan⁹² en varias regiones -especialmente islas-. Dicho estudio identificó que los EP pueden promover eficazmente economías en desarrollo, democráticas y socialmente inclusivas (UNRISD, 2013). En efecto, son países que han seguido rutas muy diferentes en pos del desarrollo con resultados socioeconómicos dispar.⁹³ Algunas de las lecciones de esa investigación involucró -por ejemplo- "la adopción de una ideología de justicia social y responsabilidad mutua" (UNRISD, 2013) que permitió adoptar un enfoque holístico de las políticas y de los objetivos sociales y económicos.

Dicho enfoque se asocia con mayor énfasis en la transformación del desarrollo, permitiendo así brindar protección y servicios sociales universales, y construyendo -en ese proceso- mayor "capacidad estatal, genera cohesión, y reconoce desafíos y beneficios planteados por su historia colonial" (UNRISD, 2013). En síntesis, los hallazgos permitieron desenmascarar también ciertas complejidades en el diseño de políticas sociales dentro de los diferentes escenarios socioeconómicos, institucionales e históricos⁹⁴.

La agenda de los EP dentro del espacio de Commonwealth -a partir del año 2000- estuvo marcada por la publicación un estudio titulado *Estados pequeños: Enfrentar los desafíos de la economía global*⁹⁵ que fuera considerado como un 'documento histórico', ya que marcó el comienzo de una nueva asociación entre los EP y la comunidad internacional⁹⁶ (Lee & Smith, 2010:1095). Desde allí se ha destacado la idea sobre los EP que se comportan diferentes ante sus desafíos especiales de desarrollo, y esto los hace más vulnerables que los estados más grandes.

⁹¹ Examinó a los EP en la región del Caribe (Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago), en la región del Pacífico (Fiji, Samoa, Islas Salomón y Vanuatu), el Océano Índico (Mauricio y Seychelles) y la región mediterránea (Malta). <https://www.unrisd.org/en/library/publications/seeing-big-transformative-social-policies-in-small-states>

⁹² UNRISD (2013) <https://www.unrisd.org/en/library/publications/seeing-big-transformative-social-policies-in-small-states>

⁹³ A partir de cuatro hipótesis principales, el informe permitió mostrar que los EP tienen éxito porque utilizan a sus pequeñas poblaciones para construir: (i) una sólida cohesión social, o (ii) "pactos sociales" duraderos; o porque (iii) utilizan su soberanía de una forma estratégica (con leyes para proteger la banca extraterritorial, u "offshore"); o (iv) crean fuertes sistemas de previsión que promueven el desarrollo socioeconómico inclusivo. UNRISD (2013) *Seeing Big Transformative Social Policies in Small States* N. Prasad, N. Hypher and M. Gerecke <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/prasad-hyper-and-gerecke.pdf>

⁹⁴ <https://www.unrisd.org/en/library/publications/seeing-big-transformative-social-policies-in-small-states>

⁹⁵ Report of the Commonwealth Secretariat/World Bank Joint Task Force on Small States Washington, D.C., on April 17, 2000 http://ctr.sice.oas.org/trc/Articles/CS_WB.pdf

⁹⁶ La iniciativa contó con la participación y apoyo de otros/as agencias-organismos (incluidos el BM, el FMI, la OMC, la UE, la UNCTAD) y bancos regionales de desarrollo, tanto en la producción de los informes como en instancias de reflexión y de abogacía en torno la difusión de los contenidos y recomendaciones sobre las cuestiones que se consideraron centrales para la temática de los EP. Sin embargo, en qué medida se comprometieron a implementar sus recomendaciones, eso no quedó muy explícito para los Estados

Los EP sufren de peculiaridades y desventajas naturales, y por lo tanto son “especialmente vulnerables a eventos externos y susceptibles a desastres naturales; experimentan vulnerabilidad inherente y extrema; y están más expuestos a los caprichos de los mercados externos” (Lee & Smith, 2010:1095). Para concluir se puede decir que los EP tienen variadas formas de gestionar las interacciones con mercados globales- ya sea mediante las instituciones y políticas locales- dependiendo de una serie de factores que se encuentran, en su mayoría, agrupados a partir de 'su **condición geográfica, política, institucional, socio cultural, etc.** En definitiva, no existe un modelo único para el éxito sino múltiples modos de adaptación' (Keating, 2015).

1.3 Relevancia relativa del tamaño para los EP

Hay diferencias en las formas de los abordajes y en las estrategias desplegadas por los EP, que tienen incidencia en una serie de factores externos e internos, posicionamiento y contexto que se vinculan con las cuestiones de tamaño. Esto permite orientar algunas reflexiones -a partir de los avances presentados en la literatura revisada en la sección anterior- en torno al rol de agencia para esta categoría de países. En particular, la capacidad de revisar la condición de vulnerabilidad para revertir los condicionamientos estructurales que están asociados con el tamaño y con su población.

La literatura de los EP no muestra un consenso general sobre cuáles son los contornos o los **consensos limitantes**, ni las características socioeconómicas, ni geográficas que los definen como EP. En efecto, existe un amplio desacuerdo sobre lo que constituye un EP (ver, por ejemplo, la descripción general crítica y el intento de una definición sintética en Baldacchino y Wivel 2020a:3).

Si bien se los asocia con la idea de que los EP son “los actores más débiles en las **relaciones asimétricas de poder**, y lo suficientemente débil como para no poder cambiar esas relaciones” (Thorhallsson, 2018:19), esto puede incluir una variada gama de los criterios a ser seleccionados, como por ejemplo: cuestiones vinculadas con el territorio, población (capital humano), el poderío militar, total de ingresos, presencia y uso de materias primas o recursos, lejanía y aislamiento geográfico -Estados sin litoral o insulares- (Katzenstein, 2003; Crowards 2002).

Mientras los primeros estudios presentaron cierta confusión entre pequeñez con 'desarrollo', y donde la variable población fue comúnmente la más utilizada, otros autores prefirieron utilizarla como variable para la caracterización de las medidas económicas, es

decir, el tamaño de la economía (Sutton, 2011). Entre esos referentes se incluyó la perspectiva de Maass (2009), quién sostuvo la idea de que existen múltiples concepciones del "Estado Pequeño" en la teoría y práctica de las RRIL.

Los EP han sido definidos -por largo tiempo- en términos de lo que no son, o lo que no poseen, en lugar de lo que –realmente-son (Long, 2017). Para la diplomacia europea -por ejemplo- el término "Estado Pequeño" (EP) surgió a partir de - o como- una "categoría residual" que se distinguen entre las potencias medias y los micro-estados (Neumann y Gstöhl, 2006). Se puede decir que la 'batalla' por la definición ha sido una constante para el estudio de los EP desde finales de la década del sesenta.

Las definiciones más antiguas establecieron indicadores materiales -como población o territorio- y esto ha ido cambiando tanto en la interpretación sobre la relevancia de esos factores como en sus escalas poblacionales. Sin embargo, la idea de tamaño es un concepto problemático en las relaciones internacionales, dado que "los académicos tienen en mente al menos **tres comunidades diferentes cuando se habla de los 'Estados Pequeños'**: los micro-estados; los pequeños estados en el mundo desarrollado; y los pequeños en el llamado tercer mundo" (Braveboy-Wagner, 2008).

En términos del *neorealismo*, el tamaño generalmente se ha relacionado con la capacidad y la influencia. Mientras que ser grande está correlacionado con poder, ser pequeño ha sido visto como un *hándicap* para la acción estatal, incluso (la) supervivencia" (Browning, 2006). Más específicamente, con relación a Estados 'en desarrollo' de pequeño tamaño, existen algunas diferencias en cuanto al enfoque de la literatura en los EP de Europa.

A partir de los debates más recientes sobre los EP modernos, algunos autores reconocen la validez, y consistencia ante la pregunta ¿a quién llamas pequeño? Es decir, estos desacuerdos académicos tienen puntos de encuentro y pueden ser resumidos mediante *tres enfoques* diferentes, que fueron expresados mediante formas complementarias o como parte del libro titulado 'Estados pequeños en una economía global; una guía de estado pequeño para influenciar el mundo'(Long, 2022) ⁹⁷.

El primero, enfatiza en los indicadores materiales del tamaño, y en especial sobre territorio, población o PIB. El segundo enfatiza en las percepciones, las ideas y la

⁹⁷Tom Long muestra cómo los EP pueden identificar oportunidades y diseñar estrategias efectivas para lograr sus objetivos de política exterior. Para ello, Long sitúa las relaciones de los EP en el centro de su enfoque. Aunque los EP se definen por su posición como actores materialmente más débiles frente a los Estados grandes, Long sostiene que esta condición no los condena a la impotencia o la irrelevancia. Basándose en la teoría tipológica, Long construye una explicación de cuándo y cómo los EP podrían lograr sus objetivos. Long, Tom (2022) *A Small State's Guide to Influence in World Politics*, Oxford University Press, 240 pp.

construcción social; mientras que el tercero se lo vincula con “lo relacional” y con las formas de entender aspectos sobre lo relativo del poder, permitiendo así la idea que un Estado pueda ser pequeño en un contexto, pero no en otro.

Existe un conjunto de distinciones específicas asociados con procesos históricos y otros aspectos –legados políticos y económicos- de cada EP. Esto incluye acciones provenientes de la iniciativa colonial, a partir de sucesivas etapas que han pasado los EP por “el **proceso de descolonización**; las dificultades de reducir su dependencia económica de los países del norte una vez que se independizaron; el efecto duradero de las polaridades de la Guerra Fría; el conflicto *étno-político* interno -silenciado artificialmente durante la Guerra Fría- sus propios esfuerzos deseosos de gobernar; graves problemas sociales derivados de la rápida modernización e industrialización; y la inexorable profundización de la integración global” (Braveboy-Wagner, 2013:97).

Durante las dos últimas décadas se generaron una importante cantidad de datos que permiten agrupar varias líneas de análisis, en torno a características similares (para entender las especificidades de los EP), que han sido emergentes ante nuevos posicionamientos en otras regiones del mundo. Si bien se reconocen amplias limitantes desde las comunidades epistémicas de los EP “nada de esto nos ha acercado a un concepto acordado sobre los EP que, por diseño y accidente, sigue siendo vago, discutido y contestado” (Sutton, 2011).

Se observó la existencia de **pocos acuerdos en las comunidades epistémicas** sobre los límites a ser utilizados para identificar -y a la vez delimitar- la pequeñez de un Estado. Por ejemplo, el motivo del punto de corte poblacional no está del todo claro. Mientras que el Banco Mundial y el informe del Commonwealth identificaban a “una población de 1,5 millones como umbral, otros se aventuran a llegar a 16 millones (Países Bajos en la UE) o 25 millones -por ejemplo, Madagascar en África-” (Banco Mundial, 2017; Molis, 2006, Heron, 2008). Tal aseveración, remite a la siguiente reflexión:

No hay consenso en la literatura sobre economía internacional y política internacional sobre qué es "pequeño" o cómo se debe definir "pequeño"; ni hay en la práctica de organizaciones internacionales que hayan creado programas para pequeñas entidades. Para empezar ¿Qué estamos considerando? ¿Es un EP, un pequeño estado insular en desarrollo, un pequeño Estado soberano, una jurisdicción insular sub-nacional, una economía pequeña y vulnerable, una economía –aún- más pequeña, o qué? Si son diferentes, ¿en qué se diferencian?

Sutton (2011)

Otros estudios sitúan el umbral para un EP en -un mínimo- de un millón (Easterly y Kraay, 2000) o un millón y medio (Butler y Morris, 2017). En ese rango se encuentran los estudios promovidos por los OI como el FMI⁹⁸, así como por una serie de instituciones que promovieron un enfoque particular sobre diversas categorías asociadas con la pequeñez de los Estados. Esto incluye los trabajos realizados por la Secretaría de la Commonwealth con relación a SIDS; en UNRISD⁹⁹, UNCTAD¹⁰⁰; PNUD¹⁰¹, CEPAL¹⁰² y también al Banco Mundial¹⁰³.

En ese contexto se puede decir que “las definiciones aplicadas para otros EP donde los 1,5 millones parecerían ser demasiado restrictivos” (Heron, 2008), si esto se considera a partir de algunos estudios pioneros sobre los EP -a principios de la posguerra- desarrollados sobre la base de un umbral mucho más generoso **entre 11 y 15 millones** (p. ej., Robinson, 1960), mientras trabajos más recientes “han definido la pequeñez entre 3 millones (Armstrong y Read, 1998) y también 10 millones (Streeton, 1993)”. En síntesis, tal como fuera señalado “cualquiera sea el umbral apropiado, el punto más importante a destacar es que **el tamaño de la población se toma como representación de una gama de otras características económicas**, y todas se considera que otorgan vulnerabilidades particulares a los EP” (Heron, 2008).

Este trabajo no intenta revisar los detalles de esos debates, ni dar seguimiento sobre los argumentos de una variada gama de 'definiciones universales' emergentes sobre los EP. Dicha tarea sobre las divergencias en torno a definiciones desarrolladas -de forma extensa- por autores como Maass (2009) y Kassimeris (2009: 87-96); y también por Hey

⁹⁸ FMI Policy paper (2016)- Small states' resilience to natural disasters and climate change—role for the IMF <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/110416.pdf>

⁹⁹ UNRISD-Proyecto la Secretaría de Commonwealth sobre Política Social en los Estados Pequeños. Examinó pequeños estados en la región del Caribe (Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago), en la región del Pacífico (Fiji, Samoa, Islas Salomón y Vanuatu), el Océano Índico (Mauricio y Seychelles) y la región mediterránea (Malta). <https://www.unrisd.org/en/library/publications/seeing-big-transformative-social-policies-in-small-states>

¹⁰⁰ UNCTAD fue una de las primeras entidades del sistema de las Naciones Unidas en reconocer los desafíos particulares que enfrentan los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), en particular la aguda exposición de muchos de ellos a las conmociones naturales y económicas fuera del control nacional, y en pedir respuestas internacionales especiales a sus necesidades. problemas. <https://unctad.org/topic/vulnerable-economics/small-island-developing-states>

¹⁰¹ Más azul, más verde, mejor. Cómo los **Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)** están liderando la acción climática. Rising Up for SIDS, la oferta integrada de SIDS del PNUD, tiene como objetivo responder a sus necesidades más apremiantes, construyendo resiliencia a través de acción climática, la economía azul y acelerando la transformación digital <https://www.undp.org/tag/small-island-developing-states>

¹⁰² De acuerdo a CEPAL (2001) Si se utiliza una definición de pequeña economía basada en la **población (10 millones de habitantes** o menos a comienzos de los años noventa), la mayoría de las economías de América Latina son pequeñas: todas las del Caribe (excepto Cuba), las del Istmo centroamericano, **Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay**. Revista Cepal 74 • Ago “Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe” Hubert Escaith https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10751/1/074071085_es.pdf

¹⁰³ El Banco Mundial en los Estados Pequeños. Más de una cuarta parte de los miembros del Banco Mundial son países con una población inferior a 1,5 millones. A pesar de la diversidad en tamaño, desarrollo y ubicación geográfica, estos países comparten desafíos asociados con el tamaño de sus economías, la lejanía y el aislamiento. <https://www.worldbank.org/en/country/smallstates>

(2003c), Neumann y Gstöhl (2006) y Steinmetz y Wivel (2010); y por lo tanto no será desarrollada durante este capítulo.

Para investigación consideramos necesario, propiciar una mayor atención a las diversas formas utilizadas para abordar las cuestiones de tamaño, y especular en que **el tamaño no es simplemente “un concepto aritmético sino funcional”** (Keating, M. 2015). En efecto, el tamaño también es relativo en un contexto -mundial o regional- y vinculado con desafíos particulares. Esto a su vez, no es estático dado que puede cambiar con el tiempo y está en correspondencia con los modos particulares de producción, a las condiciones de mercado y a los regímenes de seguridad. La distancia también es importante, dado que ser pequeño y remoto plantea desafíos particulares (Keating, M. 2015). Por tanto cabe preguntarse -en esta reflexión introductoria- sobre el tamaño, desde otro asunto básico aproximado a **¿dónde está el límite entre los que son pequeños estados (EP) y los que no lo son?**

La respuesta pretende ser examinada desde otro contexto regional. Por ejemplo, para delimitar dicha categoría la Unión Europea -que está dominada por Estados (pequeños) con **menos de 10 millones de personas-ha marcado la pauta en la bibliografía de los EP**; y está en consonancia con "la mayoría de los estudios en ciencia política y economía clasifican a los EP como poblaciones residentes de menos de 10 a 15 millones (Armstrong y Read, 2000; Jalan, 1982; Katzenstein, 1984; 1985; Kuznets, 1960; Ross, 1983; Vital, 1967)"(Pace, 2000). En esa línea, los aportes de Braveboy-Wagner han permitido destacar las ideas que refieren a la eficacia del tamaño como una medida distintiva para las naciones (salvo para los *mini-estados*), y en ese sentido, nos recordó que "cuando nos fijamos en -la mayor parte- de los territorios del mundo, alrededor de 129...tienen poblaciones inferiores a **los 10 millones de personas**, un límite razonable para un pequeño Estado, dado que los principales Estados del mundo tienen más de 10 millones de personas"(Braveboy-Wagner, 2003).

Otros referentes en la temática apuestan una perspectiva complementaria y más amplia, dejando de lado la búsqueda de una definición única, argumentando que “la cuestión del pequeño tamaño como algo relacional” (Wivel, 2005:4). Es decir, un Estado puede ser débil en una relación pero al mismo tiempo poderoso en otra. Así lo ejemplificó Thorhallsson (2018:19) esta relatividad emergente entre los EP, e identificó la singularidad -a partir del caso Dinamarca- del socio más débil en las relaciones entre Dinamarca y Alemania; y por otra parte, Dinamarca ha sido el componente más fuerte en

la zona escandinava, y en la relatividad vinculada -por ejemplo- entre daneses e islandeses.

A pesar de que existe amplio consenso sobre la falta de una definición común en la literatura -sobre cómo definir a un EP-, nuestra investigación adopta una postura coincidente con la idea que “rechaza cualquier intento de una definición esencialista y universal de los EP” (Baldacchino y Wivel 2020:3), pero reconoce a la vez, que las definiciones sí importan. De hecho, destaca la manera en que definimos los EP, dado que tiene **implicaciones tanto analíticas como políticas** (Baldacchino y Wivel 2020:3). A su vez, destaca las limitantes que se ha explorado en la literatura sobre las relaciones con las grandes potencias; sin embargo, no se instaló **la dinámica de las relaciones asimétricas en el centro de sus definiciones, categorías o análisis** (Long, 2017).

Además de las cuestiones de tamaño, se destacan otros factores que han estado vinculados a los niveles de desarrollo, y que han estado íntimamente **“asociados a los patrones del condicionamiento”** (Phillips, 2004). Parte de esa perspectiva será revisada **-en el capítulo 2.2-** al presentar los ejes principales del conceptual de la investigación -y buena parte de la literatura seleccionada-.

Este segmento se orienta hacia **una definición sobre el concepto de EP**, e incorpora las cuestiones de poder y la forma de abordar las relaciones asimétricas. Esto tiene que ver con reivindicarlo como “una unidad que debe tener **las características de un Estado**, pero debido a sus recursos limitados, asume una posición más débil en las relaciones asimétricas que están ligadas a un contexto temporal y geográfico específico” (Baldacchino y Wivel, 2020). En consecuencia, la relevancia de tal definición permite posicionar **nuestro trabajo sobre los EP periféricos** y a la vez, entender mejor **el tipo de relacionamiento de los EP con la región** -y el mundo -desde un enfoque centrado en asimetrías-. Tal dimensión facilita la investigación para conocer “las diferencias de poder estructuran las relaciones, e incluso las dinámicas emergentes que se suceden a través de métodos de control, la interrelación de poder y agendas, y cómo las **disparidades influyen en la definición de intereses en ambos lados**” (Womack 2016; Long, 2017).

Existen otros referentes académicos -identificados en la introducción- que plantearon consideraciones y aportes específicos sobre los estudios de los EP en las Relaciones Internacionales. Tales contribuciones suman a la categoría de análisis coincidente con las ideas promovidas por Braveboy-Wagner (2009), e incorpora otros aportes de Pace y Thorhallsson (2018) para ser aplicados a los casos de EP en Sudamérica.

Algunos consensos entre referentes de las comunidades epistémicas, permiten avanzar sobre nuevas dimensiones para concebir el tipo de correspondencia con los EP; y en particular “la dinámica de las relaciones asimétricas desde la perspectiva del Estado más débil” (Long, 2017). En especial, para el hemisferio occidental, y ante las asimetrías entre Brasil y América del Sur, dado que sumados todos los PIB de los vecinos soberanos, se combinan por un poco menos del PIB de Brasil (BM, 2016a). Por tanto, los casos seleccionados presentan consideraciones particulares con relación **a la categoría de los EP del Cono Sur**, y se extiende más allá de la relación con la variable población.

En primer lugar, la relación entre las características comunes -a nivel histórico, geográfico, político, etc.- de los EP seleccionados atendiendo al contexto subregional. Un ejemplo de esa participación y cooperación -de los EP seleccionados- se produjo dentro de espacios multilaterales como el G77¹⁰⁴, en los subregionales de inserción internacional como MERCOSUR¹⁰⁵ o ALADI, u otras instancias complementarias como UNASUR; o iniciativas a lo largo de la Cuenca del Plata de iniciativas estatales con privados¹⁰⁶-como ha sido la experiencia de URUPABOL-¹⁰⁷.

Esto Methol Ferré¹⁰⁸ lo resumió en términos geográficos y económicos, pero también históricos y políticos, dado que el territorio de la Cuenca del Plata –se había presentado desde la colonia las simientes de un contorno bipolar- en el que se podía distinguir un polo hegemónico conformado por los territorios en los que convergerían los grandes Estados de Argentina y Brasil; y una zona de frontera, integrada por lo que devendría en los tres “pequeños” países restantes (Caetano, 2015).

Por su parte, la zona conformada por **Bolivia, Paraguay y Uruguay** fue denominada como “el lugar del máximo bien común latinoamericano” (Methol Ferré, 2009) si se cumplen ciertas condiciones que estarían asociadas con un mayor estadio de conocimiento y de unidad, para entender –entre otras cosas- “la función de la Cuenca del Plata...sus posibilidades culturales, económicas, industriales, energética, acuíferas. Tenemos que pensar juntos para ser juntos. Y así construir nuestra relación con Argentina, Brasil y Venezuela” (Methol Ferré, 2009)

¹⁰⁴ Bolivia asumió la presidencia del G 77 (más China) en la sede de las Naciones Unidas, y relanzó en 2014 al Grupo de Países en Vías de Desarrollo y China (G77+China) con una agenda vinculada a los (ODM) <https://news.un.org/es/story/2014/01/1291431>

¹⁰⁵ Reunión de coordinadores de Urupabol 20/08/2014 <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exterior/comunicacion/noticias/reunion-de-coordinadores-de-urupabol-0>

¹⁰⁶ Uruguay, Paraguay y Bolivia presentan unión empresarial URUPABOL 22 de mayo de 2015 <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20150522/si/20756/uruguay-paraguay-y-bolivia-presentan-union-empresarial-urupabol>

¹⁰⁷ <https://www.iciforestal.com.uy/uruguay/6670-urupabol-empresarial-abocado-a-mejorar-condiciones-en-hidrovia>

¹⁰⁸ Methol Ferré, A. (2009) “Los estados continentales y el Mercosur”(Edit. HUM) <https://casaeditorialhum.com/libros/los-estados-continentales-y-el-mercosur/>

En segundo lugar, la literatura los EP “**se define por umbrales de población de 10 a 15 millones**” (Thorhallsson, 2012), y enumera que los casos seleccionados coinciden dentro de contornos poblacionales, tal como fuera sugerido también por referentes como Braveboy-Wagner (2009), Pace y Thorhallsson (2018).

En tercer lugar, la membresía-de los casos seleccionados- en el Foro de los Estados Pequeños (FSS)¹⁰⁹ como plataforma para que los EP compartan información y estrategias, les permitió trabajar en temas de interés mutuo, prestando una mayor voz a sus puntos de vista e inquietudes, y define a los EP con poblaciones de menos de 10 millones de personas (Ó Súilleabháin, 2014). Para el caso de Bolivia¹¹⁰ esta cifra la alcanzó a finales del año 2015, y en los otros casos con menor población (Paraguay con 7 millones de habitantes y Uruguay con 3,5 millones), **conformando así el núcleo de los denominados EP de Sudamérica (junto a Ecuador, Guyana y Surinam)**¹¹¹.

En cuarto lugar, este trabajo advierte la importancia de una relación específica entre **los nexos con el desarrollo y con la geografía**, pero también con la historia socio-económica. Para Salgado Espinoza (2017), seis estados pueden considerarse como pequeños dentro del contexto sociopolítico sudamericano son: Bolivia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Surinam y Uruguay. Dicha lista coincide con la categorización de CEPAL - desde una perspectiva macroeconómica- en el abordaje de las asimetrías en Sudamérica (CEPAL, 2005), tanto a nivel nacional como a nivel subnacional (Mondelli, 2008).

En quinto lugar, se trata de un conjunto de países que contienen elementos de su **identidad nacional que los vincula con otros estados de América del Sur**. Por ejemplo, todos fueron -alguna vez- colonias europeas y pasaron por un proceso de independencia política. En efecto, tienen una historia compartida, la simbiosis de varias etnias en sus sociedades nacionales es un lazo similar (Salgado, 2017) e involucrados en diversos proyectos de integración regional (MERCOSUR, pero también ALADI desde 1980 donde comparten la categoría de los PMDER¹¹² junto a Ecuador).

En sexto lugar, los vínculos que han mantenido (Bolivia, Paraguay y Uruguay) por **su condición de países frontera con los dos imperios**. Esto explica su vínculo

¹⁰⁹ Foro de los Estados Pequeños (FSS) Establecido en 1992, el Foro de Estados Pequeños es una agrupación diversa, no ideológica e informal en las Naciones Unidas. <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-186176/>

¹¹⁰ Las proyecciones para Bolivia a junio de 2017 indican que la población en el país es de aproximadamente 11.145.770 habitantes, de los cuales 50,4% son hombres y 49,6% son mujeres. (Censo de Población y Vivienda, Características de la Población, INE 2015).

¹¹¹ Cepal 2006- Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur Por José E. Durán Lima y Fernando Masi https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3579/1/S2007304_es.pdf

¹¹² El Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (PMDER) está institucionalizado en el Capítulo III del Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) con el propósito de establecer condiciones favorables a la participación de **Bolivia, Ecuador y Paraguay** en el proceso de integración económica. <https://www.aladi.org/sitioaladi/sistema-de-apoyo/>

geográfico que ha sido caracterizado por un tipo de relacionamiento natural a través de la Cuenca del Plata. E incluyó a URUPABOL¹¹³ que permitió integrar a *los países de la hidrovía de la cuenca del plata*¹¹⁴ y contribuir con la integración regional, así como **reafirmar la política uruguaya de acercamiento hacia Bolivia y Paraguay**¹¹⁵.

En síntesis, Bolivia ha formalizado su solicitud de adhesión como miembro pleno al MERCOSUR- a partir de finales del año 2012-, y ha recibido recursos para atender problemáticas subregionales comunes a nivel trasfronterizo mediante programas de convergencia estructural del FOCEM¹¹⁶. De hecho, Bolivia participa como miembro pleno en todas las instancias del bloque (como el Consejo del Mercado Común) mediante reuniones presidenciales y ministeriales convocadas desde MERCOSUR, las Cancillerías y representaciones de forma semestral en las cada Presidencia Pro-Tempore del bloque.

1.4 Vulnerabilidades, Resiliencia, desarrollo e inserción internacional.

En este segmento nos planteamos reflexionar sobre cuestiones que permitan enmarcar la discusión en torno a los nexos entre **vulnerabilidad – resiliencia – desarrollo e inserción internacional**. Para contribuir con este propósito, se abordará mediante herramientas, estudios y casos de los EP en otras regiones, exploradas de acuerdo a las complejidades del contexto temporal y geográfico; en particular, las decisiones realizadas por gobiernos con diferentes perfiles políticos (*liberal, conservador o progresista socialista, etc.*) e ideologías, permeadas por los hacedores de políticas de los EP (Keating, 2015a).

Desde esta perspectiva, los EP se **caracterizan menos por su tamaño** geográfico o demográfico, riqueza o poder relativo, aunque estos son evidentemente significativos e importantes. Pero más importante aún es que “los EP se distinguen por su condición existencial dominante: **vulnerabilidad**” (Bishop, 2012). La relevancia para los EP “no es el tamaño en sentido numérico sino las **vulnerabilidades y las oportunidades** que surgen del tamaño relativo en contextos particulares” (Keating, 2015a).

¹¹³ URUPABOL El proyecto original de Urupabol fue conformedo por **Uruguay, Paraguay y Bolivia**, y auspiciado -desde en el año 1963- por el Banco Interamericano de Desarrollo, en función a la experiencia europea de unir los países más pequeños de esa región, ya con la función principal de incentivar el comercio entre estos países. <https://es.wikipedia.org/wiki/URUPABOL>

¹¹⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/Cuenca_del_Plata

¹¹⁵ Reunión Coordinadores Urupabol 20/08/2014 <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-extteriores/comunicacion/noticias/reunion-de-coordinadores-de-urupabol-0>

¹¹⁶ Focem-Bolivia <https://focem.mercosur.int/pt/projetos/pais/bolivia/>

Para las teorías “*mainstream*” en las RRII, se asocia la discusión en términos de la vulnerabilidad sobre los EP desde una doble dimensión: por un lado, la vulnerabilidad por la supervivencia en un mundo dominado por grandes potencias; y por otro la **vulnerabilidad económica** causada por los ajustes frente a las grandes transformaciones, crisis y desafíos a los que se enfrentan los EP. Esto se relaciona con una perspectiva asociada al tono “guardado, pesimista, incluso fatalista del paradigma de las teorías “*mainstream*” sobre la 'no-viabilidad-vulnerabilidad-resiliencia', proveniente de los primeros debates poscoloniales acerca de la 'viabilidad' de los EP; y también asociado a “las condiciones inherentes a partir de 'restricciones que se consideran –como- un hecho estructural” (Baldacchino y Bertram, 2010: 147),

Sin embargo, el **concepto de vulnerabilidad** se asocia con un concepto multidimensional relacionado con el riesgo, y dependiendo del riesgo de preocupación, varias disciplinas le atribuyen diferentes definiciones a un mismo concepto. En economía, la vulnerabilidad se trata a nivel micro y macro (UN-OHRLLS, 2021). A nivel micro, el concepto de vulnerabilidad refiere con frecuencia a la vulnerabilidad a la pobreza (es decir, la probabilidad de que un hogar o individuo caiga o permanezca en la pobreza). En este contexto global, para la literatura académica, la vulnerabilidad está relacionada con shocks exógenos, y si se considera como una desventaja estructural, todas las desventajas del desarrollo no pueden considerarse “vulnerabilidad” (UN-OHRLLS, 2021) Por ejemplo, la vulnerabilidad también puede ser asociada con una situación de “exposición a riesgos o amenazas como también la capacidad para defenderse contra esos riesgos, ya sea que el sujeto sea un individuo, un pequeña colectividad como la familia, o una colectividad más grande como una nación entera” (Kirby, P, 2011).

Desde la perspectiva macroeconómica, la vulnerabilidad se mide a partir de una variedad de indicadores relacionados con: a) el comercio exterior y el perfil de inversión de un país (como el comercio, el turismo, la ayuda, los flujos de capital privado y las remesas), y b) debido a los canales que exponen a un país a riesgos exógenos como son los choques económicos y financieros (Briguglio 2009, Banco Mundial 2009b, UNESCAP 2010). Según CEPAL por ejemplo, la vulnerabilidad y resiliencia de las Pequeñas Islas y Estados del Caribe en Desarrollo (SIDS), se aproxima a definiciones similares, y destaca tres cuestiones: a) la “fragilidad y falta de resiliencia frente a fuerzas externas” (Briguglio, 1995); b) “un estado de indefensión, inseguridad y exposición al riesgo, conmociones y estrés” (Wratten, 1994); c) “vulnerabilidad relacionada con el

riesgo”, (Gordon y Spicker, (1999) y “bienestar de las personas, los hogares o las comunidades frente a un entorno cambiante” (Moser, 1996; CEPAL, 2011:7).

Para otros autores, la vulnerabilidad ha sido entendida como la característica básica que tienen los EP en la economía política internacional contemporánea (Cooper y Shaw, 2009). Por tanto, un análisis sobre la trayectoria común de las fuentes de **vulnerabilidad y la resiliencia**- para los EP, debe indagarse sobre aquellas áreas o en los sectores vinculados (o integrados) y con sus respectivas "consecuencias políticas, institucionales, económicas y sociales” (Bishop, 2012).

Cuadro 1. Características que contribuyen a la vulnerabilidad económica.

Apertura Económica	Apertura económica captada por el grado de condicionamientos económicos con el resto del mundo. Ratio de export./import. como porcentaje del PIB.
Dependencia en una reducida base exportadora	Medido por el <i>índice de concentración de las exportaciones</i> UNCTAD, y solo cubre mercaderías.
Periférico	Asociado con insularidad y geográficamente remoto, altos costos transporte/ marginalización centros comer.
Dependencia en import.estratégicas.	Analiza el grado de viabilidad de un país en función de las importaciones.

Fuente: Compilado por el autor (L.Briguglio, 2003)

La relación o nexo entre vulnerabilidad-resiliencia se asocia -según CEPAL (2011)- a que los factores que determinan la vulnerabilidad también pueden contribuir a la construcción de la resiliencia. Es decir, lo interesante para esta sección es establecer la posibilidad de un "nexo entre vulnerabilidad y resiliencia puede considerarse como factores uno del otro o cada componente puede tratarse como entidades separadas" (CEPAL, 2011). En efecto, la vulnerabilidad -de un país- ante los shocks externos, depende del grado de integración a la economía global, y en los hogares de los países en desarrollo es mucho más vulnerables a ser abordado desde la dualidad centro/periferia. Estos países experimentan las consecuencias negativas de una crisis a corto, mediano y largo plazo (PNUD, 2011)¹¹⁷.

Hay aspectos a destacar sobre las acciones positivistas, en los cálculos y estimaciones con relación –por ejemplo- al índice de resiliencia, que se sustenta a partir de la idea de que “la vulnerabilidad económica y la resiliencia económica tienen una relación inversa y positiva respectivamente, con el crecimiento económico” (Briguglio 2003). Las opiniones sobre los índices de resiliencia, pueden usarse para la abogacía con

¹¹⁷ PNUD (2011) Towards human resilience: Sustaining Mdg Progress in an Age of Economic Uncertainty *Empowered lives. Resilient nations*. September 2011 United Nations Development Programme N. York , Usa.

relación al tema; es decir, formas efectivas para comunicar -a las partes relevantes- acerca de la importancia de tener estrategias de desarrollo en torno a la resiliencia. Por lo tanto, actuar como un punto focal efectivo en la formulación de políticas (comerciales, sociales, medio-ambientales, político-institucionales, etc.) mediante el uso de un enfoque integrado que permita cotejar -y mejorar en- al menos cuatro componentes, que se presentan en el cuadro número 2.

Cuadro 2. Marco para el Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (MVI)¹¹⁸.



Fuente: Possible Development and Uses of Multi-Dimensional Vulnerability Indices (2021)¹¹⁹

Esto se suma a las limitaciones de tamaño y situación geográfica. Si bien los EP tienen características propias por su condición de extrema vulnerabilidad, también comparten los impactos ambientales y económicos, así como la dependencia en las exportaciones de una estrecha variedad de productos (índice de concentración de exportaciones instrumentada por UNCTAD¹²⁰)¹²¹.

Desde el año 2020 Naciones Unidas¹²² ha trabajado con los SIDS en la implementación de un Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (MVI)¹²³, que evalúa la vulnerabilidad de EP insulares -y otros países- con criterios para el acceso y asignación

¹¹⁸ Multidimensional Vulnerability Index (MVI) <https://www.un.org/ohrrls/mvi>

¹¹⁹ https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/multidimensional_vulnerability_indices_report-w.pdf

¹²⁰ <https://unctad.org/es/press-material/datos-y-cifras-sobre-los-productos-basicos-y-su-comercio>

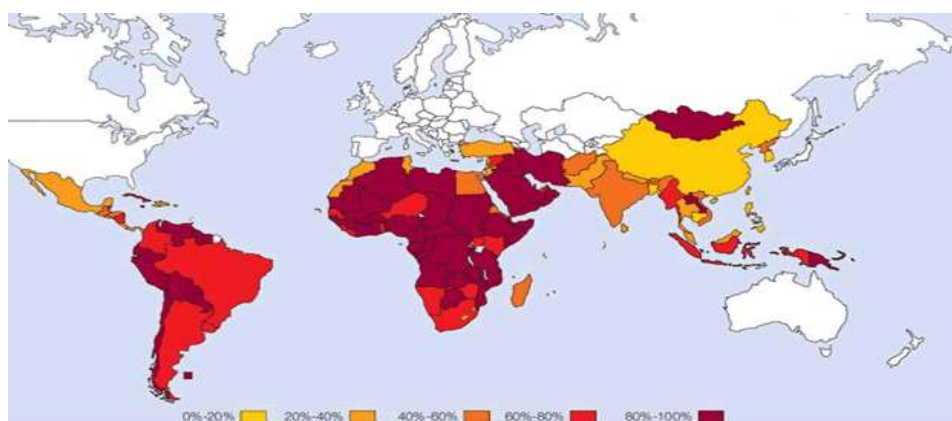
¹²¹ Durante el periodo 2009-2010, los productos básicos siguieron constituyendo una gran proporción de los ingresos procedentes de las exportaciones de los países en desarrollo, y en el caso de los países latino-americanos en desarrollo (A L y C.) correspondió al 56% en promedio. De 151 países en desarrollo, 100 dependen de productos básicos para al menos el 50% de sus ingresos de exportación. La mejor ilustración es la evolución reciente, como el hecho de que los precios de las materias primas alcanzaron máximos históricos en 2008, seguidos de un colapso hasta el primer trimestre de 2009. Desde la década de 1970, sólo recientemente este producto problemático ha aparecido de manera significativa en el discurso internacional sobre el desarrollo (por ejemplo, la presidencia francesa del G20 durante 2011). UNCTAD (2012)

¹²² High Rep. for Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Devel. States (UN-OHRRLS)

¹²³ https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/multidimensional_vulnerability_indices_report-w.pdf

de recursos concesionales entre países. Para el MVI son importantes las limitantes estructurales del desarrollo, la vulnerabilidad ambiental, y por supuesto la vulnerabilidad económica que factores -que ya hemos identificado como relevantes en la introducción- como por ejemplo la diversificación económica y la apertura comercial. Por su parte, existe una correspondencia de las exportaciones de países del sur global hacia los países del 'norte' y mayores niveles de dependencia en las exportaciones de *commodities*. Los colores más oscuros –del Mapa 4- identificaron al Paraguay y a Bolivia en la categoría de países con mayores dificultades en el mapa de la dependencia de exportaciones.

Mapa 4. Países y territorios en desarrollo: mapa de dependencia, promedios de 2009-2010¹²⁴



Fuente: The State of Commodity Dependence 2012. Unidad Especial de Productos Básicos, UNCTAD

Según el informe sobre *commodities* y desarrollo, el mayor desafío político para los países exportadores de materias primas -enmarcado en la categoría CDDC¹²⁵- y medido en relación con los ingresos de divisas, ingresos fiscales, crecimiento de los ingresos, creación de empleo y sostenibilidad de los medios de vida, radica en que más de 2 mil millones de persona dependen del sector agrícola (UNCTAD, 2012).

Podemos concluir entonces que la vulnerabilidad depende también de la magnitud y la frecuencia de tales choques. Otro de los elementos, incluye a las características estructurales del país y la posición periférica en cuestión, dado que los EP están afectados, de acuerdo “al grado en que está expuesto a tales shocks y a la capacidad del país para reaccionar ante los shocks”¹²⁶. Briguglio (2003) ha sido importante dado que la eficacia del índice depende de la "cobertura adecuada, la simplicidad, la facilidad de comprensión,

¹²⁴ UNCTAD (2012) https://unctad.org/system/files/official-document/suc2011d8_en.pdf

¹²⁵ Commodity Dependent Developing Countries (CDDCs) Países en desarrollo dependientes de productos básicos (PDDC)

¹²⁶ https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/multidimensional_vulnerability_indices_report-w.pdf

la asequibilidad, la operatividad del instrumento” para promover ciertas comparaciones internacionales, y en lo referente a la transparencia de sus componentes¹²⁷.

1.4.1 La vulnerabilidad desde varias perspectivas.

La noción de **'agencia creativa'** que hemos destacado en el capítulo anterior – y presentada- como una de las características principales de los EP -y de sus sociedades- se vincula con el concepto de la 'flexibilidad estratégica' (Cooper and Shaw, 2009), proveniente de los estudios sobre EP -y desde la EPI en las Relaciones Internacionales-, y asociada al concepto que promueve también “las capacidades emergentes, así como la posibilidad prosperar o desarrollar resiliencia” (Cooper y Shaw, 2009).

Desde esa perspectiva, se atiende la composición específica de sus vulnerabilidades -junto con la capacidad de agencia- dado que permite a los EP dar respuesta ante los diversos desafíos (globales y regionales), aceptando que son fenómenos dinámicos. Vale destacar dos cuestiones importantes sobre este concepto.

Por un lado, existe el efecto relacional que tienen los EP -de acuerdo a la literatura sobre vulnerabilidades y asimetrías de poder- dado que favorecen al Estado más fuerte. Pero también a menudo se combina con asimetrías que favorecen al más débil- por aspectos asociados con “disparidades en la intensidad de intereses, externalidades con respecto a otras relaciones, e información sobre el funcionamiento del otro Estado” (Baldacchino y Wivel 2020: 13).

Por otro lado, se destacan los impactos económicos más recientes al considerar que los EP están en la primera línea del cambio climático. Por ese motivo, se siguen cosechando resultados adversos debido a “crecientes consecuencias de una crisis ambiental antropogénica por la cual tienen muy poca responsabilidad” (UNU-WIDER 2010), y esto afecta directamente a los casos seleccionados de Paraguay –ver 4.3.1- y también a Bolivia –ver segmento 3.3.1-.

Desde esta perspectiva, **la vulnerabilidad se reconoce -cada vez más- como un obstáculo para el desarrollo sostenible**, tanto para los países en desarrollo –incluido los países en situaciones especiales como los países menos adelantados (PMA), países en desarrollo sin litoral (LLDC) y Estados Pequeños Insulares en Desarrollo (SIDS)-, las

¹²⁷ It is however important to note that the effectiveness of the index is dependent on the ‘appropriate coverage, simplicity, ease of comprehension affordability, suitability for international comparisons and transparency’ of its components (Briguglio 2003).

cuestiones asociadas con vulnerabilidades inherentes y únicas, dificultando su capacidad para superar los problemas económicos, impactos ambientales y “shocks” sociales¹²⁸.

En suma, refiere a incorporar el **concepto de vulnerabilidad** — para avanzar en las más diversas formas de cómo evaluarla, de cómo medirla y en particular, cómo combatirla o reducirla en los EP— y esto ha sido una contribución particularmente distintiva -a partir de iniciativas políticas y estudios sobre políticas- de la economía política internacional (Sutton, 2011:150).

De acuerdo a la revisión de la literatura, -e incorporando diversos enfoques desde los OI¹²⁹- se identificaron aquellos factores que repercuten sobre la **vulnerabilidad económica y resiliencia** los EP -y en mayor medida- en las economías en desarrollo. En ese sentido se destacó que son vulnerables a choques -financieros y económicos- debido a cambios en las condiciones estructurales u otros factores que actúan como impulsores de la vulnerabilidad macroeconómica. Los aportes singulares de Briguglio et al. (2009) se han concentrado en la promoción de un marco de análisis, que afronta la dualidad entre **vulnerabilidad / resiliencia**, y está basado en la interrelación entre ambas dimensiones, delimitado—desde enfoque *economicista*- por los grados de exposición frente choques externos. Por ejemplo, una de las formas de revertir dicha tendencia, sería utilizar la herramienta —como el MVI- para justificar las siguientes cuestiones;

- (i) una mayor financiación para actividades de desarrollo; y
- (ii) priorizar la asignación de fondos a países vulnerables y actividades diseñadas para aumentar la resiliencia¹³⁰.

Las respuestas promovidas por referentes en la temática – como Briguglio basado en la Universidad de Malta- se orienta a la identificación de factores permitieron entender las características más representativas de las **vulnerabilidades económicas** -u otras formas de vulnerabilidad- que afectan mayoritariamente a los EP, y en ese orden se incluyó: a) alto grado de **apertura económica debido a su dependencia** de exportación/ importación (pequeños mercados internos y falta de recursos naturales); b) alto grado de

¹²⁸ High level panel on the development of a multidimensional vulnerability index. UN Ago 2022
https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-08/MVI_Interim_Report_%20Final.pdf

¹²⁹ Multidimensional Vulnerability Index (MVI) La evaluación de la vulnerabilidad estructural y la resiliencia de un país requiere el uso de indicadores o índices que sean comparables entre países, confiables y que se presten a ser utilizados con fines de política de cooperación internacional, incluida el acceso a apoyo internacional. Los índices capturan tres dimensiones de la vulnerabilidad y la **resiliencia (económica, social y ambiental)**.. https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-08/MVI_Interim_Report_%20Final.pdf

¹³⁰ High level panel on the development of a multidimensional vulnerability index. UN Ago 2022
https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-08/MVI_Interim_Report_%20Final.pdf

concentración de **exportaciones versus diversificación**; c) alta dependencia de importaciones estratégicas —ejemplo, combustibles y alimentos (Briguglio, 2014).

El autor incluyó -ver cuadro 3 Índice de Vulnerabilidad- una serie variables que son consistentes -desde la economía política y también identificadas en el **Modelo del Cono Sur** (2004)- como: el acceso a capital extranjero (**IED**), la apertura o **exposición económica y diversificación limitada**; así como otros riesgos asociados ante desastres naturales y cambios ambientales; la diversificación en la producción y exportación; índice dependencia/concentración en exportaciones; así como **otras formas de medición** de la vulnerabilidad y formas de afectar a los EP de la periferia global. Briguglio (2010) ha reconocido sobre las limitaciones del dicho índice. Más allá del detalle que se considera -ante la crítica metodológica reflexiva - que el propio ha reconocido, debemos subrayar algo que nos atañe, y permite echar luz sobre este abordaje que ha sido seleccionado para esta investigación, y tiene que ver con: la subjetividad inherente y a las decisiones que seleccionamos -al utilizar herramientas- que permitan elegir -*qué medir y cómo medirlo*-

De acuerdo con el informe del IPCC 2014¹³¹ “Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad al cambio climático” los principales “componentes” que se definen y serán incluidos en la noción de vulnerabilidad, será entendida básicamente como la “propensión o predisposición a ser afectado negativamente”. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño, y la falta de capacidad de respuesta y adaptación¹³²; todas estas características se encuentran interrelacionadas, y además contribuyen, -junto con las amenazas climáticas- a configurar el riesgo. A partir de los aportes revisados en este segmento – provenientes de espacios académicos y de Organismos Internacionales- vale preguntarse / preguntarnos por un instante, lo siguiente: ¿Qué tipo de políticas pueden -a un país pequeño- permitirle a minimizar -o al menos resistir- los efectos negativos de tales choques externos?

Además de los condicionamientos estructurales tradicionales -enumerados anteriormente- se deben contemplar otros factores que afectan las economías de los EP, tanto por la posición periférica del continente sudamericano -en el contexto mundial- como por estar “condicionados” a ser vendedores de pocas *materias primas* -y compradores de bienes manufacturados de *baja y alta tecnología*

¹³¹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) creado en 1988 facilita evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

¹³² https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf

El abordaje de **vulnerabilidad y la resiliencia**, también permite reconocer que han sido analizados en términos estáticos, y donde han faltado una mayor “contextualización necesaria para darles un poder explicativo y analítico real” (Bishop, 2012:956). Esto permitió desarrollar un conjunto de herramientas -difundidas por más de una década- y permitieron capturar algunos indicadores asociados con las características de los EP. En ese puzzle se ha destacado, por ejemplo: vulnerabilidades e incidencia en áreas como la apertura comercial; la dependencia de la matriz exportadora, etc.; así como aspectos vinculados al financiamiento externo, fragilidad ambiental, y niveles de pobreza para entender las vulnerabilidades. Es decir, la **naturaleza de las vulnerabilidades** surge a partir de fenómenos globales y regionales -que se suceden durante varias décadas-, atravesadas por una sucesión de crisis múltiples (cada vez más frecuentes) en la Economía Política Global -tanto a nivel económico, en lo social, en lo ambiental, e incluso en la inestabilidad política-. En suma, esto repercute -especialmente en los EP- produciendo impactos negativos, y afectando a sus gobiernos de turno, a las empresas, y a las estructuras sociales que conforman los EP.

Por su parte, la **concepción de resiliencia** tiene validez operativa, y tiene implicaciones políticas importantes -en términos de guiar a los EP- hacia soluciones prácticas para sus vulnerabilidades específicas (Bishop, 2012: 956). El siguiente cuadro presenta una aproximación conceptual en donde Briguglio (2010) ha permitido identificar como relevantes para los estudios de los EP. Dicha síntesis forma parte de una iniciativa complementaria para medir la vulnerabilidad los EP y que ha sido promovida en la academia europea y en algunos OI, para avanzar en el análisis sobre los EP. En particular avanzar en cómo -efectivizar- y alguna forma medir o de comparar -entre los EP- los alcances del índice de vulnerabilidad. Los trabajos académicos más recientes sobre vulnerabilidades de los EP, les atribuyeron una mayor prioridad a las estadísticas, y por lo tanto, al desempeño económico.

Tal como se observó el impacto de las vulnerabilidades -tras revisar de aportes Briguglio et al. (2009)- coincide en la principal variable dependiente en los EP, que resultó ser **la estrategia política más que el resultado económico**. En efecto, la estrategia política es una variable a tener en cuenta -dado que **puede ser más difícil de medir que los resultados económicos**-, y aunque el margen de acción varía -entre países grandes y pequeños, centrales o periféricos- “no hay una autonomía total en la política mundial” (Chagas-Bastos, 2018).

Cuadro 3 Índice de Vulnerabilidad.

Índice de Vulnerabilidad	Indicadores usados al componer el índice de vulnerabilidad
Medición de la vulnerabilidad	Índice de Volatilidad de Ingreso (desviación estándar del crecimiento anual de los precios constantes p/cápita del PIB.
Apertura o exposición económica.	Apertura comercial; índice dependencia/concentración exports. Apertura de capital/ grado acceso a /o subordinación al flujo de recursos de financiamiento externo. Dependencia/sectores manufactureros ; dependencia comercial importación energía.
Lejanía o aislamiento.	Costos de transporte.
Fragilidad ante desastres naturales y cambios ambientales.	Índice de vulnerabilidad en desastres naturales
Diversificación limitada	Diversificación en producción y exportación ; porción de mayores exportaciones de mercadería sobre el total exportado.
Capacidad limitada	Porción de manufacturas y servicios modernos privados.
Acceso a capital extranjero	Inversión Extranjera Directa (IED) , ayuda oficial al desarrollo; deuda externa
Pequeño tamaño de economía Base de recursos limitados.	No incluido
Estructura de producción doméstica estrecha. Pobreza.	Inestabilidad en ganancias de exportaciones; PIB real per cápita (paridad en capacidad de compra USD)

Fuente: Briguglio et al. (2010).

Tales cuestionamientos estuvieron asociados, en primer lugar, con reconocer los problemas intrínsecos asociados desde **un enfoque economicista acerca del impacto de las vulnerabilidades**, y ese reconocimiento implica reflexionar sobre “la idea misma o plataforma que permita construir niveles sustanciales de resiliencia, algo que se ha tornado -en la práctica- muy discutible para varios de los EP” (Bishop, 2012: 950). En segundo lugar, cuestionar que el debate promovido a partir del **índice de Vulnerabilidad**, dado que carece de un marco cualitativo, histórico e institucional de ideas más amplio. Esto permite identificar limitaciones en la conformación del índice y en desmedro de las atribuciones, y “características de un enfoque de economía política” (Bishop, 2012: 956).

En tercer lugar, se destacó la relevancia otorgada a la vulnerabilidad en el estudio del “Modelo del Cono Sur” (Phillips, 2004). En esa línea, surgieron implicancias bien concretas e identificables -durante los primeros años del siglo XXI- para la subregión del Cono Sur; según esta autora, la región del Cono Sur “ha producido una **vulnerabilidad generalizada** a los choques internos y externos, especialmente en un entorno global de capital altamente móvil y de mercados financieros altamente volátiles” (Phillips, 2004: 265), y afectó -en gran medida- a las economías más pequeñas de la región.

En cuarto lugar, destacar un aspecto central sobre las estrategias de desarrollo - aplicadas a los EP-, y confirmar que, el tipo de estrategias implementadas por los EP “surgen –a partir- de una **vulnerabilidad fundamental**, aunque contribuyan por el momento a mayores niveles de resiliencia’ (Payne, 2009: 285). En suma, el tratamiento de los EP en las RRII deber ser abordado -desde diferentes perspectivas-, y teniendo en cuenta aquellas **circunstancias especiales que transitan o atraviesan los EP** en sus respectivos espacios regionales o subregionales. De esa forma, se trata de un tipo análisis correspondiente o semejante para entender tanto **la naturaleza de los condicionamientos como también el desempeño de los EP hacia el desarrollo.**

1.4.2 Resiliencia aplicada a los EP.

La imagen de los EP se reconfigura y adquiere formas llamativas con relación a dos conceptos: **vulnerabilidad y resiliencia** –que aparentan competir como estructuras conceptuales- pero que “se complementan de forma simbiótica y fructífera” (Payne, 2009:280). Por lo tanto, se interpreta que “**la vulnerabilidad** es una condición naturalmente impuesta y predecible en la que el margen de maniobra está severamente limitado. Por otra parte, se entiende a **la resiliencia**, por el contrario, que “es adaptativa y permite resistir y remodelar los factores estructurales” (Cooper and Shaw, 2009:2) Por ejemplo, Commonwealth (1985)¹³³ enfatizó la “vulnerabilidad” de los EP a través de una serie de problemas identificados y propuso un concepto de resiliencia, no de poder, como solución (Long, 2017).

Según PNUD (2011) existe un aumento del **riesgo emergente para los EP** cuando sus trayectorias de desarrollo se alteran; y también, cuando el riesgo puede verse afectado negativamente por un shock externo, depende no solo del nivel de exposición de ese país ante los shocks, sino también sobre sus **estrategias de resiliencia**. Dicho informe consideró que “la resiliencia generalmente se refiere a la capacidad del país para hacer frente a una crisis o recuperarse de ella” (PNUD, 2011:6). En efecto, la resiliencia de un país refleja también su “capacidad para contrarrestar (recuperarse rápidamente) o resistir (absorber) el impacto de un shock. Para ello, los indicadores más comúnmente utilizados para evaluarla, suelen estar asociados a varias dimensiones, que pueden llegar incluir la capacidad fiscal, la solidez institucional y el nivel de desarrollo social” (PNUD, 2011:7).

¹³³ Desde mediados de la década de 1980 la Secretaría de la Commonwealth, mediante una serie de estudios y conferencias lograron aumentar la atención sobre los problemas económicos que representaban los **EP insulares**.

Por lo tanto, la resiliencia se ha convertido también en una herramienta retórica para enmarcar la agenda internacional¹³⁴ de construcción del Estado, mayoritariamente utilizada en línea con definiciones -como la promovida por la OCDE-DAC, según la cual “los estados resilientes [...] son capaces de absorber impactos, transformar y canalizar cambios o desafíos radicales mientras mantienen la estabilidad política y previenen la violencia. Los estados resilientes exhiben la capacidad y legitimidad de gobernar una población y su territorio” (OCDE, 2011).

Según Pospisil y Kühn (2016) la resiliencia puede asociarse como una visión opuesta a la fragilidad. Se considera que para revertir la fragilidad y transformar estados y sociedades frágiles en algo “*resiliente*”, debe formularse a partir de un paquete más complejo, dirigido -tanto agentes como estructuras- junto con sus interrelaciones dentro del marco normativo más amplio de la condición de Estado a nivel internacional (Ibíd.).

En esa línea, a partir de reflexiones similares sobre la capacidad de resiliencia de los EP y frente al impacto de las perturbaciones externas, para autores irlandeses como Kirby (2011:167) y Connaughton (2010), la capacidad de recuperarse de los EP dependerá -en gran medida- de una **combinación de recursos endógenos y políticas apropiadas**. Nuevamente aparece el caso Irlanda permite ejemplificar algunas cuestiones debido a “que el éxito de los EP tiende a ser más vulnerable frente a los choques económicos exógenos; siendo de mayor riesgo la senda del crecimiento por ser más inestable que en los Estados grandes”(Connaughton, 2010:114). En suma, el caso irlandés nos recuerda todo lo relacionado con la inestabilidad, y con las vulnerabilidades que hemos abordado en el segmento anterior.

Por otra parte, el **concepto de resiliencia** “comprende la política u otros factores económicos, ambientales y sociales transitorios que permiten que un país se adapte mejor y esté menos expuesto a un choque exógeno” (Guillaumont, 2017). En etal sentido la importancia de contar con combinación de recursos endógenos y políticas apropiadas, al comparar dos países que son igualmente vulnerables -desde el punto de vista estructural- pero que tienen una capacidad diferente para hacer frente a las perturbaciones debido a sus niveles de resiliencia. La idea de resiliencia incluye también al concepto de *resistencia* a, y/o la capacidad para recuperarse de disturbios, políticos, económicos y sociales, y – también- de retrocesos en el ámbito nacional, regional y las crisis internacionales

¹³⁴ Desde la guía de construcción estatal de la OCDE OECD DAC. Supporting State building in Situations of Conflict and Fragility. Policy Guidance. Paris: OECD, 2011, el concepto ha sido fuertemente respaldado en el discurso internacional de construcción estatal. Como consecuencia, un número cada vez mayor de actores ha comenzado a hablar y aparentemente planificar el apoyo a la resiliencia, en particular, la Unión Europea en su “Plan de acción para la resiliencia en países propensos a crisis” de 2013.

(Riggirozzi and Tussie, 2012:185). En este caso, ambas autoras concluyen que un sólido proyecto *resiliente –a nivel nacional pero también regionalmente con sus socios más próximos-* permitirá reanudar las funciones; y también revertir encauzar “una trayectoria de crecimiento después de una crisis o un evento crítico para los Estados. Esta simple comprensión sobre los atributos a la resiliencia, refleja un poco mejor que la mera supervivencia (Riggirozzi and Tussie, 2012:185).

El **cuadro 4 La Construcción del Índice de Resiliencia** permite complementar tal perspectiva, e incluye formas entender las capacidades y las debilidades de los Estados; así como limitaciones ante eventos externos –que son exógenos y pueden tomar formas variadas- ante las sucesivas crisis de la globalización del S. XXI. El cuadro refiere a un tipo de estructuras con dimensiones políticas, económicas y sociales, que prioriza en los aspectos macroeconómicos, la buena gobernanza y desarrollo social, y también otros aspectos vinculados a la cobertura en salud y educación por parte de los EP.

Cuadro 4. La Construcción del Índice de Resiliencia.

Componentes del Índice Resiliencia Económica	Componentes determinantes	Importancia de los componentes.
<i>Estabilidad Macro-económica</i>	Déficit fiscal (déficit/PIB); Inflación-desempleo Índice-Descontento-Econ.; Deuda-/PIB).	Es resultado de política fiscal que podría generar un shock-medidas contra cíclicas.
<i>Eficiencia de mercado Macro-económico</i>	Libertad económ. Índice Global. Control burocrát. activ. Comercial.	Grado libertad de mercado; competencia por eficiencia afectando respuestas del Estado. Identifica procedimientos burocráticos / competencia del mercado y operaciones que influyen la absorción de shocks
<i>Buena Gobernanza</i>	Estructura legal y seguridad derechos propiedad (Índice Libertad Econ.).	Índices independencia judicial, imparcialidad de Corte; protección derechos y propiedad intelectual; Interferencia militar en sistema judicial; integridad de Derechos Políticos; sistema legal y político e impacto en capacidades del Estado “contrarrestar y absorber”.
<i>Desarrollo Social</i>	Educación (PNUD- IDH) Salud (PNUD –IDH)	Alfabetización adulta y ratio de ingreso escolar. Expectativa de vida al nacer, calidad servicios médicos, vivienda y accidentes afectando la absorción de shocks.

Fuente: CEPAL (2011:5).

CEPAL (2011) identificó aquellos componentes que visualizan las dimensiones **prioritarias de la resiliencia**, presentando ese enfoque desde múltiples niveles (macroeconómico, mercado, buena gobernanza, desarrollo social, etc.), con la posibilidad de comparar mediante indicadores (IDH), y otros índices económicos –la estabilidad

macroeconómica, el déficit fiscal e inflacionario, la deuda externa / PBI, o desempleo- como **insumos representativos al aproximarnos en la resiliencia de un Estado**. Sin embargo, dada la complejidad del entorno que operan los EP, pueden estar asociados a eventos globales o enfrentar bajos niveles de apoyo a nivel doméstico: por lo tanto, un **marco para construir resiliencia resulta primordial**.

En ese campo de acción resulta clave identificar aquellas acciones que profundizan la capacidad resiliencia -tanto en la construcción de espacios e intereses regionales comunes como en el fortalecimiento de estrategias nacionales-, y de esa forma promover habilidades que permitan "reducir las limitantes estructurales en la acción para esta categoría de países, algo que se sigue imponiendo" (Bishop, 2012). A partir de estos hallazgos¹³⁵ identificados en gobernanza, desarrollo ambiental y social, se trabajó en la construcción de un marco de resiliencia, incluyendo a las siguientes cuestiones:

- La **resiliencia económica** es multifacética y requiere enfoque holístico donde políticas de gobernanza social, política y ambiental acompañan las políticas económicas.
- EP tienden a estar expuestos a choques externos, deberían asignar importancia a **políticas de fomento de la resiliencia** e incorpora políticas en sus planes y estrategias nacionales.
- Los EP necesitan apoyo internacional -donantes multilaterales/bilaterales- incorporando un **criterio efectivo de vulnerabilidad** en sus esquemas para apoyarlos.

Para los EP del Cono Sur, la capacidad de adaptación o resiliencia frente a las asimetrías estructurales que presenta la región, forma parte también de condicionamientos históricos de los EP y extendido a todo el continente Sudamericano. En particular, debido a la naturaleza de su modelo de desarrollo, y a la gran influencia -que se ejercen- por parte de los sectores agro-exportadores, intensivos en recursos naturales, y con bajos niveles de demanda de mano de obra calificada. Para los SIDS¹³⁶ del Caribe -por ejemplo- los desafíos surgen a partir de los impactos del cambio climático, y los desastres que se suceden en temporadas de huracanes, forma parte el contexto de las características inherentes que caracterizan a estas islas (CEPAL, 2011:5).

En efecto, la mayoría de los estados del bloque CARICOM “continúan enfocándose en la producción y exportación de productos agrícolas -básicos- y agrupados geográficamente en torno a unos pocos mercados basados en un trato preferencial” (Mohammed, 2008). En tal sentido, no podemos omitir que las alternativas y restricciones

¹³⁵ Secretaría de la Commonwealth (2014)

¹³⁶ SIDS - Small Islands Development States / Estados Pequeños insulares en desarrollo.

disponibles son múltiples, por lo tanto, es complejo poder condensar en un mismo **índice común para todas las regiones**, de forma que permita interpretar las estructuras de comercio que rigen para estos EP, o que se pueda medir las oportunidades en el comercio de servicios, a partir del “turismo y los servicios financieros” (Mohammed, 2008:292).

Se observó también que hay costos ambientales que afectan al desarrollo sostenible (Gossling y Wall, 2007); por lo tanto, dicha dimensión nos remite a otorgar mayor la importancia, a la hora de integrar una perspectiva o enfoque que contenga a la vulnerabilidad y por otro la resiliencia, y donde permita “vincular ambos marcos conceptuales de manera fructífera” (Payne 2013:281). El caso de Trinidad y Tobago representa algunas de las particularidades señaladas, ya que tiene un tamaño más grande que el resto de las economías -en los EP del Caribe-, y gran parte de su sector productivo se le atribuye a la **actividad extractiva e industrial**. Menos del uno por ciento del PIB del país es derivado de la agricultura, mientras “la energía domina todos los aspectos de la economía, representando casi el 40% del PIB en 2008, el 57,8 % de los ingresos del gobierno, y 88 % en ingresos por exportación de mercancías” (Braveboy-Wagner, 2010).

Las especificidades de los EP y las estructuras de sus sistemas productivos, implica también tener en cuenta la exposición al cambio climático y a los precios internacionales de sus productos transables; esto permite, identificar vulnerabilidades y también sus estrategias de resiliencia. Por ejemplo, en el enfoque sobre las 'capacidades' en Trinidad y Tobago muestra que, a pesar de tener pocos recursos de poder *-en sentido realista-*, la isla ha desplegado a través del uso y manejo de sus reservas de energía, algunos mecanismos para ejercer influencia en "dominios limitados", con el objetivo de "promover su imagen en la región [del Caribe] y el mundo” (Bishop, 2012:945). Dicha experiencia se confiere a partir de la siguiente reflexión:

... Trinidad y Tobago es un país muy pequeño frente a cualquier estándar objetivo, pero sus recursos energéticos basados en hidrocarburos, lo han convertido en la economía más grande del Caribe. Utilizando estos recursos y potenciados por una historia de comportamiento normativo responsable, el país ha buscado desempeñar un papel de liderazgo tanto en la subregión como en ciertas instituciones internacionales (Braveboy-Wagner, 2010).

Las alternativas presentadas por los EP del hemisferio-en este caso del Caribe- permiten abordar las especificidades de los EP desde la periferia. De hecho, Trinidad y

Tobago se encuentra más próxima a la estructura productiva/exportadora de Bolivia- por las cuestiones energéticas e hidrocarburos-; por tanto, si se compara el contexto de su inserción internacional y los **condicionamientos sobre las características productivas** de los EP, se presentan como los desafíos principales al **establecer patrones comunes** y características distintivas -para los 3 casos seleccionados-. La siguiente sección presenta una síntesis sobre los aspectos salientes y **la forma de interpretar o entender mejor la inserción internacional**, y sus variantes promovidas desde el Cono Sur.

1.4.3 Inserción Internacional y capacidad de agencia de los EP.

Existen otros elementos sobre las perspectivas epistemológicas utilizadas -y vinculados con la inserción internacional- que se describen en **los siguientes capítulos**. Entre los factores se prioriza la relación de los EP con las **“Vulnerabilidades, resiliencia e inserción internacional (2005-2015)”**, y por lo tanto, analizarlos desde “una perspectiva integral que incluya aspectos de **economía, política internacional, derechos humanos, políticas educativas y culturales, medio ambiente, población**. La política de comercio exterior es un componente, pero no el único en el **concepto de inserción**” (Clemente, 2007:52).

El uso del término ‘inserción internacional’ cada vez más frecuente, ha sido promovido con el fin de explicar o “describir las **dificultades estructurales** y el **reducido nivel de agencia** que poseían sus países, pero sin ningún tipo de conceptualización consciente” (Chagas-Bastos, 2018). Pero no debemos olvidar que “la inserción internacional es parte inseparable del modelo de país: esta realidad tiene que ver con la forma en que se sitúan los factores internos en la formulación de la política exterior y sus estrategias”(Clemente, 2007:52).

Según los referentes de la IPE, las alternancias y divergencias en el abordaje de **la agenda de inserción internacional** de los EP periféricos, necesitan ser clarificados; y en especial, promover un mayor interés analítico. Esto permitió desarrollar acciones orientadas hacia la apertura de “vías alternativas para la investigación en cuestiones relacionadas con las estrategia de desarrollo dentro de una EPG globalizadora” (Payne y Phillips, 2009); y de esa forma, la investigación se vincula al desarrollo de los EP, permitiendo también mayor grado de reconocimiento “tanto del análisis de la pequeñez como en el desarrollo dentro de la propia Economía Política Internacional”(Bishop, 2012) asociada con las especificidades de los EP.

De acuerdo al posicionamiento de los EP en la GPE y “según los teóricos estructurales (Waltz, Keohane y Wallerstein), los estados nórdicos deberían tener relativamente pocas opciones dada su posición en el sistema internacional” (Ingebritsen, 2000:28). Es decir, a partir del supuesto realista, la mayoría de países que conforma Escandinavia y buena parte del norte de Europa- se encuentran dentro de la categoría de EP; entonces, si ese fuera el caso “para los estados nórdicos y europeos, las teorías estructurales describen perspectivas –y horizontes- aún más pobres –y menos optimistas- para los EP fuera del mundo rico occidental (Long, 2017).

Para este trabajo, tales condicionamientos permiten entender las estrategias de adaptación, y las trayectorias de desarrollo e inserción internacional para aquellos los EP que se encuentran situados fuera del espectro 'del mundo rico occidental' que ha señalado Long (2017). Es preciso, además, tomar los recaudos analíticos sobre ambas tendencias, así como la forma como se percibe al funcionalismo¹³⁷ y los debates emergentes sobre el nexo entre Estado-globalización -que caracterizan a los enfoques desde la EPI-, y se depura en aspectos asociados con la **forma de entender al desarrollo**.

A partir de la interpretación sobre las **estrategias de inserción internacional**, la premisa que orienta nuestro trabajo está vinculada con "las condiciones heredadas y existentes, positivas y negativas de bienestar, pero también de conflicto determinan la calidad de vida de una sociedad (Payne, 2004)". En ese contexto **se entiende al desarrollo** como “la construcción colectiva por parte de los actores sociales y políticos constituyentes de un país... de una economía política viable y funcional, basada en al menos una medida de congruencia entre sus características y atributos internos centrales y su ubicación dentro de un orden mundial globalizado y capaz en esa base para promover el bienestar de quienes viven dentro de sus límites”¹³⁸.

En tal sentido, se percibe **como un problema -tanto para los Estados grandes como los pequeños-** como para las ex-hegemonías o para un territorio más pequeño que forma parte de una ex-colonia, así como para un país industrializado o para un antiguo 'país comunista en transición'. En otras palabras, todos los países deben ser analizados por “perseguir sus estrategias nacionales de desarrollo” (Payne, 2004). Por ejemplo, para un

¹³⁷ Las diversas perspectivas de concebir al estado en transitar el proceso de adaptación a los desafíos de obtener competitividad en la economía global; las formas resultantes del estado son comprendidas en una **forma funcional** como consecuencia de dicha adaptación Chapter 4 States debates in IPE Phillips, Nicola. 2005. 'States Debates in International Political Economy,' in Nicola Phillips, ed., Globalizing IPE, pp82-115.: Palgrave.

¹³⁸ Payne, A. (2004) Small states in the global politics of development, The Round Table, 93:376, 623-635, DOI: 10.1080/0035853042000289209

país con **vocación agroexportador o agro minero exportador** -como son **los tres casos seleccionados**- las estrategias de inserción difieren de una nación con un proyecto de economía diversificada y con metas de desarrollo sustentable. La inserción internacional de un país entonces dejaría de “estar confinado a la economía y en la orientación exclusiva del Estado -en materia de instrumentos- en la 'inserción competitiva', para ubicarlo en el ámbito de las Relaciones internacionales -políticas, económicas y sociales” (Bizzozero, 2007).

En los estudios sobre los EP existen diferentes posturas **dependiendo de su perspectiva epistemológica**. Esto sucede, dependiendo de su condición geográfica, política, institucional, socio cultural, etc...y por lo tanto, no existe “un modelo único para el éxito sino múltiples modos de adaptación” (Keating, 2015); por tanto, deja de lado **posiciones deterministas** que han sido características del campo del **realismo / neorrealismo**. Por su parte, existen “evaluaciones tanto optimistas como pesimistas sobre las oportunidades presentes y futuras para los EP y su capacidad para desarrollar con éxito sus sociedades” (Baldacchino y Wivel 2020:3).

Para los EP, no existe una forma única de afrontar los desafíos de la globalización sino “existen variadas formas de gestionar las interacciones de los mercados globales con las instituciones y políticas locales” (Keating, 2015). En ese contexto, la evolución del término **-desde una perspectiva de la EPI-** vincula política externa y economía política, y propone una línea de acción que permita **adoptar algunas ideas teóricas con relación a la inserción internacional**, y donde se acentúan los factores mejor considerados para el desarrollo de esta investigación:

En primer lugar, nos referirnos a la discusión **teórica sobre la inserción internacional** es una constante en la disciplina de Relaciones Internacionales, con incidencia directa en la toma de decisiones en política exterior. En segundo lugar, los vínculos entre inserción internacional de los países en la economía mundial y sus efectos sobre los procesos de crecimiento y desarrollo, al visibilizar o priorizar –al menos- dos estrategias básicas: a) tomando el papel del **comercio exterior y del mercado interno**; y b) el **rol que el capital extranjero** ocupa en el “**modelo productivo**”¹³⁹.

¹³⁹ Desde la perspectiva comercial, puede identificarse una estrategia de crecimiento introvertido o **hacia adentro** (basada en la sustitución de importaciones), que implica un relativo aislamiento de los flujos internacionales de comercio. Y por otro lado puede advertirse una **estrategia hacia afuera**, centrada en la apertura económica, la promoción de exportaciones y una mayor participación en los circuitos comerciales a escala mundial.

En la actualidad la fase de internacionalización o globalización productiva, comercial y financiera en la economía mundial (con bienes y servicios, movimientos de activos financieros y la expansión de las ET), se sustenta a partir de una estrategia de crecimiento e inserción internacional de los países que se combina con distintas formas de asociación internacional¹⁴⁰. **Ambas estrategias** pueden suponer -en algún momento- un mayor grado de intervención estatal, y por tanto, los países puedan modificar sus patrones de especialización productiva, mejorar su desempeño comercial y económico a través de la orientación de sus políticas en una u otra dirección” (Pnud, 2008).

La literatura sobre **la inserción internacional** se sitúa en la intersección entre los trabajos de la APE (Análisis de Política Exterior) y la Economía Política Internacional (EPI) (Chagas-Bastos, (2015, 2017); a la vez contempla a las diferentes corrientes asociadas con la teoría de la dependencia como elemento propio en la búsqueda de los espacios de agencia en la política internacional.

Tal posibilidad se torna atractiva a partir de los nexos entre las restricciones que surgen para los EP y las explicaciones emergentes a nivel epistemológico, a partir del abordaje desde la EPI pluralista. En ese sentido- vulnerabilidades y capacidad de resiliencia- para esta categoría de *pequeños países periféricos*, pueden llegar a descubrir las capacidades en términos de desarrollo. En síntesis, el abordaje de la inserción internacional se puede explicar entonces de la siguiente manera: a) aceptando que su origen forma parte de “la misma frustración intelectual con las teorías estructurales demasiado *deterministas*, pero con profundas raíces en las 'sensibilidades del Sur' y del pensamiento internacional de A. Latina en particular” (Chagas-Bastos, 2017). Y por otra parte, b) aceptando que es sinónimo de política exterior, pero “centrando en aspectos económicos o estrategias disponibles -para economías periféricas- que enfrentan desafíos estructurales en la economía internacional” (Chagas-Bastos, 2017).

A partir de los conceptos identificados en esta sección sobre la inserción internacional, será posible enriquecer el debate en torno a las condiciones de interdependencia, y -en especial- sobre el peso de las asimetrías entre las partes que interactúan. De esta manera, se identificaron diversos enfoques desde la región con relación a la inserción internacional, autonomía y la búsqueda del desarrollo desde la periferia. Para ejemplificar esta posición, tal como lo expresó Tabaré Vázquez -expresidente de Uruguay -2015/2020- en el marco del Consejo de las Américas- sobre la

¹⁴⁰ Desde la apertura unilateral hasta la creación y profundización de acuerdos de integración regional u otros tipos de acuerdos relativos al comercio e inversiones con diferentes países o bloques de países.

importancia de “la diversificación de posibilidades de inserción internacional para un pequeño país como Uruguay no es un capricho, es algo tan necesario como el aire que respiramos”¹⁴¹. Dicha postura plantea ciertas prioridades que tenía Uruguay -a mediados del año 2015 al comenzar su segundo mandato como presidente- y la posición de un EP sobre la diversificación de posibilidades en la inserción internacional permiten constatar la importancia de resolver algunos planteos promovidos para esta investigación, y así definir e identificar **las variadas formas en que se busca la inserción internacional**.

El concepto de inserción internacional promovido para abordar esta tesis, tiene que ver con “una contribución original al debate agente-estructura realizada desde una perspectiva de la toma de decisiones en política exterior y economía política en temas internacionales” (Chagas-Bastos, 2015, 2017); y destaca el rol o “papel que han tenido - para los EP- los subsistemas regionales en el proceso de globalización” (Clemente; López; y Telias, 2015). En suma, desde múltiples perspectivas se busca responder a las reflexiones de los siguientes capítulos e indagar: **¿Cómo se explican las estrategias de inserción internacional desplegadas por los EP del Cono Sur con la capacidad para mejorar su adaptación y resiliencia?**

Para la región del Cono Sur, debemos advertir también que “existe una gran confusión entre la **política exterior como herramienta de desarrollo**, qué es una estrategia y cómo se da en la **búsqueda de autonomía**, y todo ello, como un gran **sinónimo de la inserción internacional -en este caso de los EP del Cono Sur-**. Diferentes preguntas implican respuestas con definiciones –razonablemente- diferentes, y en consecuencia, diferentes diseños de investigación y conclusiones” (Chagas-Bastos, 2015).

Por lo tanto, seguirán existiendo estas complejas “redes de elecciones políticas” a partir de una serie de trayectorias para los EP, así como otras “formas altamente contingentes y específicas de economía política nacional, e incluso dentro de un conjunto de procesos *transnacionalizadores* más amplios” (Phillips, 2004b). Por lo tanto, debemos subrayar que **“inserción internacional como concepto avanza hacia comprensión de cómo los Estados del Sur Global pueden realizar tareas estratégicas”**(Chagas-Bastos, 2018).

¹⁴¹ Vázquez en Consejo de las Américas 18/06/2015 “La inserción internacional para un pequeño país es tan necesaria como el aire” <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/insercion-internacional-para-pequeno-pais-es-necesaria-aire>

Finalmente, coincidimos también en que la inserción internacional se trata de una variable dependiente de *las ideas, los intereses y las instituciones*, y por eso se aplica primero al nivel de formulación de políticas internas y, posteriormente, al ámbito internacional. Por lo tanto, **podemos considerar para esta investigación**, los aportes realizados por Chagas-Bastos¹⁴²-en su aporte a la Enciclopedia de investigación de estudios internacionales de Oxford sobre los factores relevantes para evaluar la inserción internacional de un Estado (y en particular un EP).

En ese sentido, será inevitable considerar la inserción internacional “no sólo sus determinantes y restricciones sistémicas / estructurales (capacidades materiales), sino también la articulación entre su **mercado político nacional y el diseño de políticas internas** orientadas al exterior- y los factores para la creación de los espacios de agencia” (Chagas-Bastos, 2023). En última instancia, *el éxito o el fracaso* de la inserción internacional “dependerá (esencialmente) de cómo los gobiernos y –también- las burocracias del Sur, interpretan dichos contextos y proyectan las estrategias -de los EP en particular- de inserción en el exterior” (Chagas-Bastos, F. H.,2023).

1.5 Síntesis.

En este capítulo priorizó la relevancia otorgada al nexo entre **vulnerabilidad/resiliencia**, así como también al tipo de relación emergente desde el Estado¹⁴³ con las **estrategias de inserción** y la participación de los EP en la economía política mundial. Tras la revisión de la literatura de los EP, se relativizaron las definiciones universales, y nos aproximamos a una interpretación más funcional de los EP. Las clasificaciones sobre tamaño varían -de acuerdo a comunidades epistémicas- y de acuerdo al contexto-, y **no hay definiciones universales para delimitar a un EP**.

Entre las características más comunes se destaca la vulnerabilidad que deriva de su **tamaño, de posición periférica, y del patrón de desarrollo económico**, pero también limitaciones epistemológicas -desde el positivismo-. **Los EP pueden desarrollar estrategias y arreglos domésticos variados para protegerse de las vulnerabilidades**

¹⁴² Chagas-Bastos, F. H. (2023). International Insertion: A Non-Western contribution to IR. Oxford Research Encyclopedia of International Studies

¹⁴³Según Robert Cox el proceso [de la internacionalización del **Estado**] da como resultado diferentes formas de estado correspondientes con las diferentes posiciones de los países en la economía mundial. La remodelación de estructuras estatales específicas de acuerdo con la estructura política internacional general se produce por una combinación de presiones externas... y realineamientos de las relaciones de poder interno entre los grupos sociales nacionales. Los cambios en las formas de **Estado** estarán condicionados tanto por la estructura social de la acumulación (incluidas, en particular, las relaciones sociales de producción) como por la estructura del orden mundial. (Cox 1987: 253, 298)

externas. Esto contrasta entre dos grandes modelos emergentes, ya que por un lado aparece **el modelo liberal**, y por otro, **el modelo de inversión social** que optan los Estados -incluso con escaso margen por tratarse de economías periféricas-. Asimismo, la literatura del **corporativismo democrático** –para los casos de los EP europeos- implicó mecanismos de **coordinación tripartita- entre agentes económicos (empleadores), sindicatos y el gobierno-**.

El próximo capítulo presenta un panorama sobre los alcances de la **estructura teórica y metodológica** para clarificar conceptos asociados con idea de que **no existe un modelo único para el éxito sino *múltiples modos de adaptación* para los EP.**

En ese contexto, desde diversos abordajes epistemológicos -asociados con la perspectiva interpretativa y ecléctica- se buscarán formas para alejar posiciones más deterministas (provenientes del campo del realismo / neorrealismo); y así analizar con mayor involucramiento a las variantes del "Modelo del Cono Sur", identificadas a partir de las trayectorias de los casos de **Bolivia, Paraguay y Uruguay.**

Capítulo 2. Marco conceptual para el abordaje de los EP del Cono Sur.

2.1 Consideraciones generales.

En este capítulo se presentan los lineamientos del marco conceptual y detalles metodológicos a ser utilizados para la investigación. En la primera parte, retomando algunos conceptos presentados en el capítulo anterior -a los efectos de clarificar y delimitar aspectos- afines con la forma de abordar **los aspectos más representativos que hemos identificado entre vulnerabilidad-resiliencia- e inserción internacional**. Tales aportes están orientados hacia la superación de las limitaciones recurrentes en torno a los estudios de los EP.

Esta sección permite clarificar algunos conceptos, y también busca compartir experiencias con los casos de los EP -a nivel regional/global- para identificar aquellas trayectorias que han permitido abordar las vulnerabilidades de esta categoría de países, y como mejorar y valorar aquellas capacidades de resiliencia que puedan permitirse desarrollar los EP del Cono Sur.

A partir del abordaje epistemológico presentado sobre las estrategias de inserción internacional, se busca validar desde la perspectiva pluralista -de la EPI/EPG (Economía Política Internacional/ Global)-, y realizar una justificación de algunos elementos teóricos que son de relevancia para los casos seleccionados. La siguiente sección presenta al Modelo del Cono Sur y aquellos conceptos relacionados con la literatura de los EP.

Este enfoque contribuye con un marco de análisis para los EP dentro de las RRII, pero también, permite reflexionar sobre las múltiples facetas de la inserción internacional; es incluye a la dimensión económica, política, social-democrática, ambiental, etc., así como a las limitantes estructurales que presentan los EP desde la periferia. Finalmente, se detallan los ejes principales del abordaje metodológico, las formas o representaciones identificadas a los efectos de procesar y destilar información relevante –en función de cada caso seleccionado- y las premisas que han guiado la investigación.

2.2 Elementos distintivos del abordaje conceptual.

Hay dos factores significativos para avanzar -dado que condicionan el enfoque desde la economía política- y teorizar sobre los Estados -y en especial, para el caso de los EP que son nuestro objeto de estudio-. Uno es **el economicismo** (es decir, una concentración en las políticas y estrategias económicas estatales); y otro, es **el sesgo**

funcionalista (es decir, comprender la forma del Estado como resultado de su adaptación a los desafíos de la globalización económica (Phillips, 2005; Kirby y Murphy, 2007).

A partir de estas limitaciones, se observa como resultado “una falla generalizada para considerar o promover una comprensión acertada sobre los procesos mediante los cuales se producen los resultados” (Phillips 2005: 103); lo que se busca, en definitiva es poder superar una serie de limitaciones y tensiones a partir de los enfoques desde la economía política para teorizar el Estado (Phillips, 2005).

Por lo tanto, es fundamental brindar una mayor comprensión sobre los alcances de **la dimensión política, y otorgar mayor relevancia tanto a la “variación, contingencia y especificidad en las estructuras institucionales de los Estados** como a la naturaleza de las estrategias estatales y las formas de **establecer vínculos entre el Estado y la sociedad** que prevalecen en economías políticas particulares”(Kirby and Murphy, 2007); ambas cuestiones persistieron ausentes de los estudios recientes sobre los EP.

La perspectiva del positivismo ha tenido mayor afinidad en las comunidades epistémicas que han estudiado -durante las últimas décadas- el comportamiento de los EP **en diferentes regiones del centro y de la periferia**. Dicha interpretación fue coincidente **-en el capítulo anterior- con la vulnerabilidad y con la resiliencia** dado que se encuentra estrechamente vinculada (e integradas) con las consecuencias políticas, institucionales, económicas y sociales (Bishop, 2012). En efecto, hay que hacer el esfuerzo de trabajar con cada una de ellas (V+R) sin dejar de reconocer que ambas son contingentes y ambas caracterizan a los EP.

En síntesis, la vulnerabilidad de los EP, está asociada con ciertas contingencias debido a sus características como EP, debido a que:

...luchan por ser los tomadores de precios y políticas en general: por tener dificultades para administrar las amenazas a la seguridad; con limitado poder diplomático cuando busca influir en las negociaciones e instituciones internacionales; con una apertura crónica a los regímenes de comercio internacional; y con vulnerabilidad hacia otros impactos externos, económicos o ambientales” (Baldacchino y Wivel 2020a: 7).

Por su parte, vulnerabilidad y resiliencia han sido percibidas tradicionalmente en términos estáticos, sin el grado de contextualización necesaria para darles un poder explicativo y analítico real. Esto es algo lo que nos interesa destacar -en este segmento-, por su relevancia analítica y respondiendo a los siguientes motivos:

Primero, reconocer la importancia de reducir las vulnerabilidades que son particularmente agudas en tiempos de crisis del sistema capitalista, y cuando “los procedimientos operativos estándar fallan y se reducen los márgenes de tiempo y de error” (Sarapuu, K. et al., 2021). En segundo lugar, plantearse si es posible cuantificar de manera satisfactoria **fenómenos en gran medida no cuantificables**¹⁴⁴. Es decir, que grado de 'objetividad' se puede alcanzar a la hora de cuantificar las vulnerabilidades económicas, y otras formas de impacto que afectan mayoritariamente a los EP e incluye factores¹⁴⁵ identificados como la **dependencia de las exportaciones e importaciones**, escasa diversificación de productos exportables; alta dependencia de importaciones estratégicas (Briguglio, 2014).

Una tercera cuestión, vinculada con **grados de vulnerabilidad** que presentan los EP del Cono Sur, y el panorama de su economía política. Esto significa que existe una mayor "propensión a daños o daños originados por fuerzas externas"(Briguglio, 2003), que "tienden a estar inherentemente expuestos" debido a su pequeño tamaño, insularidad geográfica, apertura económica extrema, etc. (Briguglio, 2003). Ese período¹⁴⁶ estuvo asociado con la idea de que para los EP del Cono Sur la “vulnerabilidad sugiere que el **desarrollo es notablemente más frágil**, efímero y potencialmente amenazado que en relación con las sociedades más grandes” (Bishop, 2012:948).

Algo similar se demostró para los casos del norte de Europa. Tal como sucedió en Irlanda -durante el colapso del Tigre Celta desde el año 2008- cuando los EP se vieron gravemente afectados por el costo del apoyo bancario. Es decir, cuando "las crisis en los bancos sobredimensionados hicieron estallar a Irlanda e Islandia, y requirieron una dolorosa participación del FMI. Esto ha generado la percepción de que cualquier rescate en un país pequeño sería engorroso, costoso -y sobre todo incierto- aumentando el nerviosismo de un mundo en el que inversores y depositantes están acostumbrados a desviar grandes sumas rápidamente"¹⁴⁷. Las consideraciones presentadas están también asociadas con las más variadas formas de interpretar la **vulnerabilidad de los EP, y la vez, identificando** de qué manera cada país logra perseguir sus estrategias nacionales de

¹⁴⁴ El índice de vulnerabilidad multidimensional (ONU, 2021), agrega componentes sociales y ambientales al índice. Índice de vulnerabilidad multidimensional para los SIDS (Small Islands Development States), incluida su posible finalización y uso. <https://www.un.org/esa/sustdev/sids/A5365Vulindex.pdf>

¹⁴⁵ Briguglio, (2014) “A vulnerability and resilience framework for small states.”

¹⁴⁶ El pequeño tamaño de los mercados latinoamericanos obstaculizó inevitablemente la expansión de la demanda y el consumo de los que dependía el éxito de la etapa de sustitución de importaciones/ *import substituting industrialisation* (ISI) .

¹⁴⁷ FT, 04/19 2023. By Harold James Mega-banks in small states spell danger <https://www.ft.com/content/76dd2968-9e03-4151-bad9-62624e9fc779>

desarrollo. Por lo tanto, los casos deberán ser contextualizados, abordados y entendidos a partir de las corrientes epistemológicas respectivas a ser planteadas durante el proceso de elaboración de esta revisión.

Es necesario -también- una mirada más interpretativa y pluralista que permita incorporar “**múltiples modos de adaptación**” (Keating, 2015) así como la interacción entre varias perspectivas disciplinarias - sugeridas por Smith, N; Pace, M; Lee, D (2005); Vivares y Herrera-Vinelli (2020) Acharya, A., Deciancio, M., & Tussie, D. (2021)-que puedan estar alineadas o lo suficientemente alejadas del *economicismo y del funcionalismo*. Por lo tanto, ambas cuestiones deben estar presentes con la forma de entender a las capacidades y estrategias del Estado.

En una línea similar a la interacción entre varias perspectivas disciplinarias -pero desde un contexto específico que involucra a los EP del Caribe- se argumentó que estos países han desarrollado un conjunto único de estrategias para **hacer frente a sus vulnerabilidades**, sosteniendo que las estrategias exitosas involucran “una mezcla de enfoques **económicos y políticos**” (Prasad, 2003; 2004). Según el autor, los EP se han beneficiado de productos especializados en servicios como instalación de centros financieros extraterritoriales y el turismo (Prasad 2009:43)¹⁴⁸. Tras haber promovido una serie de iniciativas vinculadas con ser 'Pequeño pero Inteligente: EP en el Sistema Global', Prasad justificó ciertas actividades económicas en el sector de servicios (turismo y centros financieros extraterritoriales); en sectores de la manufactura ligera (zonas de procesamiento de exportaciones), que han llevado a mejor crecimiento económico -en pequeñas islas- en comparación con estrategias basadas en la agricultura y en las remesas (Prasad 2009:43). Estas consideraciones permitieron, además, comprender las especificidades de las regiones periféricas, y considerar para los países pequeños un tipo desarrollo que es notablemente más frágil. En los casos identificados -**Bolivia, Paraguay y Uruguay**- la inserción en la Economía Política Global, retoma aspectos -abordadas en el capítulo 1.3 y 1.4- asociados con la capacidad de resiliencia de los EP, y esto lo hace a partir de las siguientes premisas:

En primer lugar, los índices promovidos confirman que **las vulnerabilidades de los EP son mayores** que los Estados más grandes (Briguglio et al., 2010:11). Esto es un

¹⁴⁸ Prasad, N. (2009). Small but Smart: Small States in the Global System. In: Cooper, A.F., Shaw, T.M. (eds.) The Diplomacies of Small States. International Political Economy Series. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230246911_3

hallazgo significativo del enfoque de la economía del desarrollo, y proviene del positivismo, pero más allá de esto, ¿qué más puede decirnos sustancialmente su cuantificación?

En segundo lugar, los problemas intrínsecos del **enfoque economicista** y las complejidades emergentes al abordar las vulnerabilidades, hacen que la idea misma de **construir niveles sustanciales de "resiliencia"**, sea en la práctica algo discutible para muchos de los EP (centro y periferia).

En tercer lugar, la necesidad de posicionar debates a partir de conocimientos cualitativos, históricos e institucionales -que sean más amplios- y a la vez, característicos del enfoque de la economía política. En ese sentido, la importancia de instituciones nacionales y regionales, así como al legado histórico del EP y sus relaciones con otros estados (Baldachino y Wivel, 2020).

A pesar de ser vulnerables, los EP son capaces de diseñar estrategias ingeniosas que les permiten hacer frente a sus **vulnerabilidades inherentes**. Estos países desarrollan una 'resiliencia económica' que puede ser definida como la “capacidad de un Estado para hacer frente económicamente o resistir su vulnerabilidad inherente como resultado de alguna política deliberada” (Briguglio y Kisanga, 2004: 20). A modo de ejemplo (desde la EPI) se ha identificado la habilidad de Catar¹⁴⁹ 'de prosperar' en tiempos de crisis como un testimonio a la diversidad en la constelación de los EP; y además, motivo por el cual ambas vertientes -RRII y los estudios de diplomacia en particular- deberán ser examinados a través de un detallado análisis (Payne, 2009: xix).

Desde esa perspectiva, la agencia creativa posee la capacidad de definir y ejercer el poder en los propios términos, tal como se ha demostrado tras la crisis diplomática con países del CCG¹⁵⁰. Dentro del extenso campo de análisis de la RRII surgen también ejemplos y variantes desde la EPI crítica, que buscaron centrarse empíricamente en las limitaciones y las oportunidades relativas que tienen los EP. En efecto, tales interacciones derivan de una **compleja red de relaciones de poder asimétricas**, y por tanto, las

¹⁴⁹ Catar ha permitido prosperar ha sido a través de la diplomacia de las economías de nicho, y esto sumado con recursos clave, o como catalizadores de la cooperación e integración regional e internacional; así como a través de la cultura y un apego duradero al territorio al que han establecido como propio a través del derecho internacional (Wright, 2020).

¹⁵⁰ Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) La crisis diplomática de Catar de 2017-2019 se refiere a la ruptura iniciada el 5 de junio de 2017 entre dicho país y diversas naciones musulmanas miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), —entre las que se encuentran Arabia Saudita, Baréin, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Libia, Maldivas y Yemen—, anunciaron la suspensión de relaciones diplomáticas con Catar, acusando al país de dar soporte a distintos grupos terroristas de la región.

oportunidades y limitaciones dan forma a su compromiso con los regímenes e instituciones internacionales (Bishop, 2012).

2.2.1 Rol de la EPI y principales limitantes en el abordaje de los EP.

Los cambios políticos en la conformación de un gran número de EP que se independizaron -durante las últimas cuatro décadas- implicó pasar de 148 miembros (existentes en el año 1980), y se extendió a 194 países en la actualidad; esto reconfiguró también las formas de interpretar la globalización¹⁵¹ durante el Siglo XXI.

Las transformaciones experimentadas a nivel global –con los cambios tecnológicos en las comunicaciones y la reducción del transporte en el espacio/tiempo- han propiciado nuevos desafíos y la necesidad de nuevas herramientas para explicar la economía política y la geopolítica contemporánea. Un reciente “auge” del discurso 'pluralista' se enmarca entre los practicantes de las Relaciones Internacionales que fuera precedido por el llamado previo al '**eclecticismo analítico**' (Katzenstein & Okawara, 2001–2002; Sil & Katzenstein, 2010; Sørensen, 2008) que busca promover o superar “los viejos límites paradigmáticos en aras de formar un enfoque más pragmático de los problemas del mundo real” (Lubbock & Vivares, 2021) del Siglo XXI. Las teorías de RRII utilizadas para entender el papel de los EP en el mundo -como *(neo) realismo, el liberalismo y el constructivismo*- proporcionaron las herramientas conceptuales para simplificar y explicar mejor el mundo globalizado e infinitamente complejo -y asimétrico- entre los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores mundiales.

Ampliar la visión de las ciencias sociales más allá de los supuestos de una ciencia determinista (Ramírez, 2020), ha sido algo que Katzenstein promovió históricamente bajo una concepción vanguardista que reconoce al mundo como un sistema complejo y no parsimonioso; y donde “se comprenden las crisis como normales y endógenas en la política mundial” (Katzenstein & Seybert, 2018:298). Por lo tanto, la cuestión geográfica centro-periferia, y otras cuestiones asociadas que incluye a los *reflectivistas* pero también

¹⁵¹ El término **globalización** plantea cuestiones analíticas y de definición complejas que están más allá del alcance de este documento. Se utiliza aquí como una etiqueta para intensificar los **procesos de interconexión transnacional** en una variedad de esferas como la económica, la social, la política, la cultural y la comunicación, aunque se reconoce la naturaleza desigual de estos procesos. Su uso tampoco implica que la globalización misma tenga agencia; más bien, actúa como una abreviatura de procesos de cambio en los que la agencia sólo puede determinarse mediante un examen empírico.

Idioma original. The term globalisation raises complex analytical and definitional issues that are beyond the scope of this paper. It is used here as a label for intensifying processes of transnational interconnectedness across a range of spheres such as the economic, the social, the political, the cultural and the communicational, though the uneven nature of these processes is acknowledged. Neither does its use imply that globalisation itself has agency; rather, it acts as a shorthand for processes of change where agency can only be determined through empirical examination. Kirby, Peadar (2006), Chapter 4 - Kirby, Peadar (2006): Vulnerability and Violence: The Impact of Globalisation, Pluto Press.

a otras corrientes que se encuentran asociadas al *positivismo* más tradicional en la literatura de los EP. Lo que pretendemos destacar en esta sección -sobre el rol de la EPI- ha surgido a partir del entendimiento que "la literatura contemporánea de Relaciones Internacionales y la EPI se ha embarcado en la búsqueda de pluralismo entre diferentes enfoques" (Vivares, 2020)¹⁵².

En ese contexto la fortaleza (potencial) de los enfoques desde la EPI para comprender los EP, deriva de la aceptación de que, tanto la composición específica de sus **vulnerabilidades como en su capacidad de agencia** para hacerles frente "son fenómenos dinámicos; y por lo tanto, las fuentes de vulnerabilidad y resiliencia están arraigadas política, institucional, económica y socialmente" (Bishop, 2012).

2.3 La EPI y el carácter interpretativo.

Es preciso destacar la **importancia del contexto histórico** y del marco temporal seleccionado para este estudio. Desde la EPI se destaca un tipo de análisis realizado sobre **cinco economías políticas de los países de la subregión**— que fue publicado en el año 2004 -bajo el título del Modelo del Cono Sur-. Para la autora -Nicola Phillips- consideró como uno de los hallazgos más destacados, haber identificado que "los procesos de adaptación están condicionados no solo por las estructuras institucionales, sino también por la política". De hecho, ha sido la reafirmación de la centralidad fundamental e intrínseca de la política emerge, y como una de las conclusiones principales que también se aplica también a los EP-; y esto "constituye la razón por la cual seguirán existiendo formas altamente contingentes y específicas de economía política nacional, incluso dentro de un conjunto de procesos *transnacionalizados* más amplios"(Phillips, 2004:269).

El período analizado y los avances formulados -mediante variantes de la EPI y EPC¹⁵³-se sucedieron a partir de la interacción entre ambas perspectivas desde el Modelo del Cono Sur., Esto permitió también incorporar –a partir de los hecho- la perspectiva que "la historia de un país, de una región y del mundo, son factores que pueden influir en el comportamiento de los EP" (Salgado 2017). Es decir, darle relevancia a la cuestión de "cómo definir y explorar algunas de las dimensiones político-económicas más relevantes dentro de un **enfoque de investigación ecléctico**, capaz de captar la **relación entre las**

¹⁵² Lubbock y Vivares (2021): The reconfiguration of twenty first century Latin American regionalism: actors, processes, contradictions, and prospects, Globalizations, DOI: 10.1080/14747731.2021.2011588

¹⁵³ EPI y EPC. Economía Política Internacional y Economía Política Comparada.

diferentes áreas de desarrollo, desde lo macro a lo micro y desde el bienestar al conflicto” (Katzenstein, 2010; Payne y Phillips, 2010; Vivares, 2014).

Lo novedoso sobre la problemática de los EP en las RRII –y al ser abordado desde la economía política¹⁵⁴ sudamericana- ha sido que trata sobre las fuentes del poder político y sus usos para fines económicos; es decir, se trata de relaciones co-constitutivas entre el **mercado, el estado y la sociedad...** y así como la distribución del poder varía en todo el mundo también varía el desarrollo y sus enfoques (Quiliconi, 2020). Teniendo presente estos conceptos asociados con la naturaleza de la EPI, va recordar la forma de interpretar aquellos tres elementos que lo distinguen:

La forma en que la EPI se desarrolló en el centro sentó las bases principales de su estudio en otras regiones del mundo, centrándose en la forma en que operan los mercados y el poder a nivel mundial. Sin embargo, al abordar la forma en que se desarrolló la *EPI en la periferia*, surgieron particularidades y aparecieron un conjunto de conceptualizaciones y cuestionamientos que difieren -en gran medida- de las del centro. Si bien los **mercados, los estados y el poder** son las principales preocupaciones en el mundo capitalista en el que vivimos, la forma en que pensamos sobre esa interacción cambia si estamos en un lado del mundo o en el otro. Indagaciones, ideas, metodologías y análisis de la periferia son prueba de ello. (Quiliconi, 2020).

Esto se traduce entonces en formas variadas de interpretar la EPI, dado que varía en función del tipo de relación con nuestro objeto de estudio, y también su relación sobre el tamaño de los Estados, y es algo que permite entender la forma de adaptación o de resiliencia - sintetizado en el capítulo anterior 1.3.1-. Es decir, atendiendo en este contexto de los EP del Cono Sur, a los detalles sobre cómo responde cada EP ante las diferentes estrategias y políticas adoptadas con la región del Cono Sur, y su nexos con el sistema internacional.

Desde la perspectiva positivista, el margen de maniobra y las posibilidades de acción -en torno a sus estrategias de desarrollo- están claramente limitadas en el mundo realista. El neorrealismo –tal como señaló Wendt (1987, 335)- define la estructura como la distribución de capacidades e interpreta a la estructura como una restricción de las elecciones de los Estados. Y en un mundo neorrealista, las oportunidades para los EP

¹⁵⁴ En ese viaje de ideas, la referencia continental se nutre desde Flacso (Ecuador) junto a un calificado grupo de expertos que los conforman: Quiliconi, Vivares, Salgado y otros trabajan en el abordaje desde la EPI/GPE. https://www.flacso.edu.ec/es/doctorados/doctorado_estudios_internacionales

serían limitadas (Ingebritsen, 2006:26). Los Estados pueden cooperar a través de la formación de alianzas (Waltz, 1979), sobreviviendo y prosperando a partir de la fuerza en números y dentro de las alianzas, pero también a través de la protección ofrecida por los poderes –regionales- mayores benignos, siempre que los EP sirvan a un propósito para estos patrocinadores más grandes (Thorhallsson, 2018).

Cuadro 6. Teorías y subteorías de las Relaciones Internacionales.



Fuente. Vivares y Salgado, 2020.

La forma cómo los EP mitigan su inseguridad inherente es también un punto de discusión entre los realistas, ya que debaten si los EP se unen a los poderes amenazantes y dominantes o se equilibran y se alinean contra ellos (Walt, 1987; Levy, 1989; citados por Thorhallsson, 2018). El cuadro 6 muestra una perspectiva sobre dónde se insertan las corrientes de teoría -y sub-teoría- de las relaciones internacionales; a la izquierda se identifican las perspectivas positivistas mientras que a la derecha, se posicionan las variantes y corrientes epistemológicas que corresponden al **interpretativismo** y al **realismo crítico**.

En este cuadro, se destacan también las variantes asociadas al neo-gramscianismo, y otras más próximas a las corrientes del *nuevo* desarrollismo o post-desarrollismo. Ambas corrientes son muy cercanas al neo-estructuralismo latinoamericanista- y al constructivismo, y en su conjunto se encuentran asociadas con una versión más radical ya sea desde la perspectiva del posmodernismo, del feminismo y/o de las variantes del constructivismo a partir de las identidades (ver cuadro 6). En esta última perspectiva, el

constructivismo se encuentra emparentado con la influencia de “la identidad en la literatura de los pequeños Estados” Browning, C. S (2006). Por lo tanto, ser pequeño, inteligente y destacado¹⁵⁵ puede variar, y también en sus matices en como “la pequeñez debe verse como un atributo positivo o negativo, pero al salir de este marco positivista y adoptar una metodología más *interpretativista* en la que son las interpretaciones de los actores las que se convierten en el foco de atención” (Browning, 2006:670).

Para los liberales, los factores como la democracia, el comercio y las instituciones, mitigan los posibles temores y a la vez reducen –en cierta forma –la incertidumbre. Esto puede generar una posible anarquía en el mundo capitalista, y por tanto, hacen lo posible para desarrollar formas variadas de cooperación pacífica y sostenida entre naciones. En especial, por redes modernas de relaciones institucionales e interestatales se crean restricciones significativas, especialmente con grandes potencias (Keohane y Nye, 2011).

Por otro lado, el liberalismo sostiene que el comportamiento del Estado está impulsado principalmente por los beneficios prácticos y la afinidad ideológica entre los estados (Keohane y Nye, 2011). La tradición liberal –especialmente en la EPI- se basa en las ideas sobre mercados libres y la visión de que los mercados son el mecanismo más eficiente por el cual se pueden asignar recursos. Los Estados no son invisibles en esta tradición, pero su papel debe limitarse a asegurar las condiciones en donde los mercados puedan operar con la mayor libertad posible, y de ser posible, poder corregir algunas de las consecuencias indeseables de su funcionamiento (Phillips, 2019). Ese contexto se le otorga un papel mínimo al Estado, y basa la idea en que los gobiernos están (y estarán) sujetos a las presiones de los intereses más poderosos de la sociedad, que buscan ventajas o “rentas” de las políticas gubernamentales y, por lo tanto, los gobiernos pueden distorsionar el funcionamiento eficiente de los mercados. El énfasis en los Estados y en los intereses atraviesa a las teorías neoliberales contemporáneas de la EPI (Phillips, 2019).

Por su parte, entre los principios básicos de la EPI convencional se entiende mejor la transformación del antiguo orden liberal y sus problemas “clásicos”; la interdependencia compleja, las relaciones interestatales, la hegemonía, el libre comercio, los regímenes, las instituciones liberales y otros. Estos pilares –de la EPI convencional- se evaporan continuamente a medida que aparecen conceptos, más complejos y más específicos. La mayoría de estos elementos tiene una connotación global con

¹⁵⁵ Small, Smart and Salient? Browning, C. S (2006) Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature, Cambridge Review of International Affairs, 19:4, 669-684, DOI: 10.1080/09557570601003536

características regionales, y también existe una perspectiva más completa de la GPE que permite incluir- viejos y nuevos temas- de la economía política internacional, así como nuevos enfoques metodológicos y perspectivas teóricas de la disciplina de la EPI (Vivares y Herrera-Vinelli, 2020).

El diálogo permanente con las teorías “*mainstream*” en las RRII se asocia con la discusión sobre EP -en términos de vulnerabilidad-, y desde una doble dimensión: por un lado, la vulnerabilidad por la supervivencia en un mundo dominado por grandes potencias; y por otro, la vulnerabilidad económica causada por los ajustes frente a transformaciones, crisis y desafíos a los que se enfrentan los EP.

Para completar este segmento, la descripción convencional o tradicional de las teorías de la EPI -en donde se encuentran las teorías del marxismo y sus ramificaciones *neomarxistas*-, principalmente se preocupan por el sistema global. Las ramificaciones de las teorías *neomarxistas* asociadas con las escuelas de la dependencia –así como en la teoría de sistema mundo- fueron influyentes en la décadas -de 1960 y 1970- en América Latina, y trasladaron estas ideas a un nivel global, argumentando una serie de premisas.

Primera sobre la economía global que estaba dividida en un “núcleo” y una “periferia”, y por otra parte, el conflicto de clases era internacional o en escala global (Frank 1967; Dos Santos 1970; Wallerstein 1979). Por su parte, el abordaje tradicional de la EPI -y la teoría del constructivismo-, según Thorhallsson (2018) no forma parte como teoría -en el mismo sentido que el liberalismo o el realismo-; para el autor, se trata de un marco de referencia -que destaca el rol de las ideas y de las identidades- en la configuración de sistemas y comportamientos individuales. En consecuencia, los Estados no están obligados a responder a los peligros de anarquía, de la forma en que los realistas lógicamente esperan que lo hagan y tampoco persiguen simplemente beneficios materiales prácticos. Para los constructivistas, el comportamiento del Estado cambia junto con los cambios en sus identidades, intereses y creencias intersubjetivas, e incluso sosteniendo que hay más en el poder que la fuerza material. Después de todo, los estados y líderes pueden confiar en el poder blando y el arte de la persuasión (Nye, 1990; Ingebritsen, 2002; Björkdahl, 2008).

Browning por su parte argumentó que la pequeñez se construye, y ese proceso contempla “las representaciones más positivas de la pequeñez en la construcción de identidades estatales”, algo que también puede llegar a generar u obtener orientaciones múltiples en su inserción internacional, e implica también “posibilidades más amplias para las políticas exteriores” (Browning 2006, 674).

De la misma manera que los académicos del IPE han destacado las capacidades internas de los SLDC¹⁵⁶ en los últimos años, ha habido una literatura equivalente que celebra su capacidad externa o poder diplomático que se basa en la tradición de trabajo en RRII acerca de la capacidad de los SLDC para “golpear por encima de su peso” (Bishop 2012). Por otra parte, la importancia de atender a los países pequeños menos desarrollados (SLDC¹⁵⁷) se reivindicó debido a que no dependen necesariamente de su poder o influencia (Heron, 2019). Es decir, aún prevalece un tipo abordaje de la temática –en el ámbito de las RRII y de la EPI- que integra formas diferentes, contrapuestas, y superpuestas para describir y clasificar a los países en desarrollo (Payne y Phillips, 2010).

La literatura sobre los condicionamientos de los EP, está caracterizada por una serie de factores que inciden -de forma consistente- en las estrategias de inserción internacional. Tal como lo resumió Heron (2019):

...una aguda sensibilidad a las **fuerzas económicas externas** sobre las que tienen poco o ningún control. Por lo tanto, en el análisis final, la característica definitoria de la **pequeñez desde una perspectiva de economía política** no es tanto la falta de oportunidades de desarrollo, sino más bien una dependencia mucho mayor que el promedio, y una *–alta- vulnerabilidad* a los cambios en el entorno político y económico global más amplio (Briguglio, 1995).

Teniendo en cuenta las especificidades y conceptos similares sobre las características comunes que presentan esta categoría de países (con relación a las fuerzas externas e internas), se debe considerar también el impacto de las crisis del capitalismo (global y regional), tanto en su evolución como en los retrocesos experimentados durante las últimas décadas. Emerge desde entonces un cuestionamiento a la noción de “agencia creativa” y la idea optimista -promovida por Cooper y Shaw (2009)- acerca de rol que pueden cumplir los EP –tal como se detalla en el segmento 1.2.2-, asentado en la idea potencial sobre la “**flexibilidad estratégica**” que pueden llegar a desarrollar -los EP y sus sociedades-, y las estrategias innovadoras que desempeñaron “a la vanguardia de sus capacidades para hacer frente a las fluctuaciones de la economía internacional”(Sarapuu et al., 2021:30).

Las contribuciones más recientes han permitido agregar un **giro constructivista a la literatura sobre la diplomacia de los EP**, y ha posibilitado “rechazar el determinismo

¹⁵⁶ SLDC Small Less Developed Countries. Países Pequeños con menor desarrollo.

¹⁵⁷ SLDC <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>

estructural-material de las concepciones realistas del poder estatal en favor de una ontología constructivista” (Lee y Smith, 2010). Es decir, un abordaje que sea sensible a los procesos sociales y discursivos mediante los cuales los EP (menos desarrollados) pueden ejercer más y mejor poder de agencia de lo que –en principio- sugeriría sus capacidades materiales inferidas.

En esa línea, O’Brien y Williams (2004) afirmaron que la EPI como abordaje para explicar los acontecimientos en la economía política global, debería ser entendida en relación con el contexto histórico cambiante, y a la vez, dicho abordaje está marcado por los 3 mayores eventos o debates –*interdependencia, hegemonía americana en declive, y globalización*-. Los autores plantearon que las investigaciones –desde la EPI- son informadas por el debate contemporáneo de la globalización, y dentro de ese debate académico, existen al menos 4 temáticas que son de relevancia, destacándose: el rol cambiante del Estado, regionalismo, desigualdad y gobernanza (O’Brien y Williams, 2004). Cada una de las 4 esferas –o áreas de acción identificadas por O’Brien y Williams (2004) –están asociadas a los temas identificados como relevantes para la inserción internacional de los EP y a sus efectos; es decir, a la vulnerabilidad y a la resiliencia.

2.3.1 Aportes conceptuales de la EPI

Una de las posibles ventajas a destacar sobre el **enfoque de la EPI**, tiene que ver con entender mejor la economía política de los EP, y a partir de allí, deriva la aceptación de ambos fenómenos. Es necesario destacar -al menos- **tres cuestiones para reflexionar mejor sobre el pluralismo** y así promover e incentivar formas innovadoras de conciliar ambas perspectivas durante el abordaje metodológico que nos hemos planteado durante el presente trabajo de investigación.

Primero se destaca a los EP como objeto de estudio, y eso tiene que ver cuestiones vinculadas al tamaño, al posicionamiento geográfico, al grado relativo de apertura comercial y las capacidades industriales emergentes en esas áreas específicas, y en donde será relevante vincularlo con la trayectoria y rol del Estado.

En segundo lugar, considerar la complejidad de la política mundial y entender que debe ser adoptada a través de la práctica colaborativa del diálogo inter-paradigmático, a los efectos de reducir, mitigar y atender las vulnerabilidades (económicas y sociales), procedentes del pequeño tamaño y su posición periférica, al igual que otras derivadas del tipo de desarrollo económico (Kirby, 2010).

En tercer lugar, los condicionamientos emergentes responden a la estructura social de acumulación (relaciones sociales de producción) y a la estructura del orden mundial. (Cox 1987: 253, 298). El crecimiento de la literatura de los EP abrió “enormes posibilidades para la 'fertilización cruzada de ideas' entre académicos que trabajan en diferentes disciplinas y en diferentes regiones del mundo” (Smith, N; Pace, M; Lee, D; 2005). En esa línea Payne (2013) sostiene que los estudios sobre la diplomacia de los EP, han sido cada vez más diversos y excitantes como lo reflejan los análisis y debates de la última década y también en las anteriores- (Ingebritsen et al.2006, Bishop 2012, Lee and Smith 2010, Sutton, 2011).

Esto extiende su alcance a la agenda de investigación en las Relaciones Internacionales y a los temas de agenda de los EP. En ese contexto, nos permite ir más allá del enfoque tradicional en los 'grandes poderes' donde parece que solo importa 'un tamaño', y en cambio, se comenzó a percibir que importa la 'diversidad' de tamaño (Smith, N; Pace, M; Lee, D; 2005). Por ejemplo, desde la EPI se destacó la capacidad interna de los países pequeños menos desarrollados (SLDC)¹⁵⁸, y específicamente, en aquellos que refiere al concepto de estado desarrollista.

Imagen 2 Estados Pequeños y ágiles en un mundo globalizado.



Fuente: FT (2007)¹⁵⁹

Entre los países incluidos -*Barbados, Botsuana, Chile, Costa Rica, Singapur e Islas Mauricio*¹⁶⁰-, se ha demostrado que “en presencia de severas restricciones estructurales

¹⁵⁸ SLDC. Small and Least-Developed Countries - SLDC. Países pequeños y menos adelantados <https://www.un.org/ohrlls/content/list-ldcs>

¹⁵⁹ Gideon Rachman December 4, 2007 For nations, small is beautiful <https://www.ft.com/content/b256a60e-a1c2-11dc-a13b-0000779fd2ac>

¹⁶⁰ El caso de Mauricio ofrece un ejemplo –según Heron (2018)- por tratarse de una pequeña isla -frente a la costa de Madagascar- con una población de 1,2 millones de personas, que ha registrado uno de los períodos más sostenidos de crecimiento económico y reducción de la pobreza del mundo.

pero con circunstancias políticas y económicas favorables, es posible que los EP débiles y económicamente vulnerables, puedan trazar un curso de desarrollo eficaz” (Heron, 2018). Según Phillips (2019) la EPI es un campo extremadamente rico y diverso, establecido en perspectivas teóricas extraídas de RRII, economía política y ciencias políticas así como conocimientos de otras disciplinas.

Según la autora “la EPI como campo de investigación, trata los límites entre lo internacional y lo doméstico, y lo económico y lo político como porosos” (Phillips, 2019). Desde el enfoque del sistema internacional -tanto económico como político- nos recuerda “la manera en que ese sistema internacional interactúa con la economía política interna de los Estados, y de qué manera las perspectivas analíticas previas no lo hacían... tanto de la política internacional por un lado por un lado, y la economía por el otro (Higgott y Legrand, 2021). Si bien los enfoques de la EPI tienen que ver con la interacción de **capacidades materiales, instituciones, e ideas** en la economía política global..., se entiende de manera diversa la naturaleza de estos tres elementos, y en particular, cómo se teoriza en sus relaciones, con resultados diferentes.

Tussie y Riggirozi (2015) impugnaron que a pesar de las pretensiones -por tener alcance y relevancia “global”-, la EPI estaba inserta en una geografía muy específica en torno a temas específicos (Higgott y Watson, 2008). En esa línea, Leander (2009) y Phillips (2005) promovieron que esas “múltiples historias” definen una conversación global en EPI.

Dicha reflexión nos permite concordar en el abordaje y reivindicar *el corpus de teoría de la EPI*, por tratarse de una línea de trabajo fértil en la escuela latinoamericana que comprende tanto la construcción del sistema internacional como las diferentes políticas adoptadas al respecto por cada país de la región (Tussie y Chagas-Bastos, 2022). A partir de la diversidad de enfoques teóricos y discusiones / debates provenientes de variadas disciplinas, surgen otras preguntas centrales -por ejemplo- sobre: ¿cuál es el ámbito de acción y cómo podemos **explicar las preferencias, intereses y consecuencias** de los actores en la economía política internacional? (Tussie y Chagas-Bastos, 2022)

En el cuadro número 5¹⁶¹ se especifica un marco de referencia donde están las ideas principales y los conceptos orientadores que mejor sostienen ambas **perspectivas y complementariedades entre LAIPE / GPE y contrastes entre GPE / EPI**. Además, se encuentran sintetizadas las ideas en torno: objetivos, redes epistémicas, ejes ontológicos

¹⁶¹ Perspectivas y complementariedades entre LAIPE / GPE y contrastes entre GPE / EPI

y epistemológicos; además, las orientaciones sobre el **abordaje metodológico adoptado** -desde la perspectiva “eclectica” para guiar los posibles alcances de este trabajo.

Cuadro 5. Perspectivas y complementariedades entre LAIPE / GPE y contrastes GPE/EPI.

	Econ. Política Intl. L. Amer. (IPE-LA)	Economía Política Global (EPG)	Economía Política Global (EPG)	Econ. Política Intl. (EPI).
Enfoque Ontológico y fuentes	Conflicto o subordinación c/ Escuela Anglosajón. Relación Región Perif. c/ Orden Liberal Intl en Guerra Fría. Vínculos e/ inser. intl. desarrollo	Vínculos e/ orden intl, desarrollo y conflicto. Enfoca relación Reg. Periférica c/ crisis y transiciones Orden Configuración del Poder formal/informal. Nuevos temas (<i>Migraciones, Ambiente, Crimen Organizado., Pandemias</i>).	Desarrollo y conflictos en el mundo occidental y no occidental. Enfocado en la dinámica Global-regional-nacional. Orden formal – informal, instituciones, economía y conflictos.	Mundo occidental. Centrado en orden liberal global. Orden formal, Instituciones y en su Dinámica Económica
Redes epistémicas	Regional enfocada en desarrollo regional en Ciencias Sociales (Sociología, Historia, Ciencias Políticas y Derecho).	Foco regional que vincula principalmente redes regionales y occidentales. Crece (diálogo o en subordinación) con las común. Epistém. Occident. para su aprobación.	Ubicado Regionalmente. Diálogo creciente c/IPE. Legítima/subordina/aprueba comunid.Epistém occident.. Campos dinám. Interdiscipl.	Foco variado relacionado c/ redes occidental. Auto-legitimado/ referencia. Predominio comunidades c/ Elección-Racional.
Objetivos	Comprender la Econ. Pol. Periférica de inserción intl desarrollo. Etapa Consolida Orden liberal Intl. Desigualdad y atraso económico/	Comprender la economía política periférica y regional del desarrollo y el conflicto dentro de un orden global cambiante.	Comprender la economía política global del desarrollo y el conflicto en tiempos de cambios, crisis y transición	Comprender el ascenso, expansión y fracasos del Orden Liberal Global para resolverlos.
Ejes Ontológicos	Internacional-Nacional, Estado-Mercado. Inserción Internacional-Desarrollo Económico. Poder-Subdesarrollo.	Ontología subordinada. Espacio-Tiempo y enfoque de investigación. Desarrollo - Conflicto. Regional- Global. Desarrollo formal-informal. Crisis- identidad-desarrollo.	Ontologías subordinadas al Espacio-Tiempo/foco de investigación. Desarrollo- Conflicto. Reg.-Global. Desarrollo (formal-informal). Desarrollo de identidad.	Intl.-Doméstica Mercado- Estado, Estructura-agencia.
Epistemología	Desarrollismo. Teoría de la dependencia. Estudios Políticos. Perspectivas macro-teóricas	Tradiciones de IPE. Historia, Geograf, Tecnol., Segur..Teorías utilizadas p/ investigación. Hibridación y contestación.	Tradiciones de IPE, Historia, Geografía, Tecnol. y otros campos/ enfoques investig..	Liberalismo, Realismo, Constructivismo, Marx. Tradicional. Depende de Ciencias Políticas.
Metodología	De las perspectivas críticas a las tradicionales.	Variedad y combinación de enfoques positivistas, reflectivistas, posestructuralistas y de seguridad crítica.	Pluralismo teórico y metodología ecléctica. Abarca positivistas, reflect., post-estructuralistas & conflictos críticos	Positivista y reflectivista. Agenda Investiga. Escuela Metodología Homogénea
Enseñanza/aprendizaje	Centrado en las escuelas.	Orientado a la investigación y diferencias regionalmente	Orientado a investigación y diferencias regionalmente	Enfoque en escuelas e historia occidental

Fuente: Vivares y Salgado, 2020.

Pueden visualizarse al menos **tres perspectivas y redes principales de la EPI**: la norteamericana, la británica y, “después de más de dos décadas de rechazo y degradación sistemática, una EPI latinoamericana que revive” (Vivares y Herrera-Vinelli, 2020). Es decir, además de las dos grandes perspectivas de EPI -definidas por el poder y las redes

de estas corrientes-, se agrega la visión latinoamericana que resurgió como una red epistémica¹⁶² creciente en la región (Acharya, 2011; Cohen, 2008).

Entre las variantes **pluralistas en el abordaje de la EPI**, se encuentra la EPI latinoamericana, y desde esa corriente, buscamos entender la relación entre los EP de la periferia, con sus limitaciones/ restricciones en su inserción internacional.

A partir de los puntos coincidentes -con este abordaje- se puede sintetizar en que la EPI constituye un campo de investigación que es “heterogéneo, pluralista y *trans-disciplinario* ligado a diferentes conversaciones e indagaciones sobre el desarrollo y el conflicto en el orden hemisférico y global como resultado de interacciones recíprocas entre lo económico y lo político, lo doméstico y lo internacional” (Tussie, 2020).

De acuerdo a esta autora, esto representa también “una nueva y creciente ola académica menos determinista del campo de la investigación” (Tussie, 2020) desde la EPI. En efecto, resulta necesario reordenar y repensar -desde la EPI latinoamericana- puesto que se propone desde “una variedad de enfoques teóricos, formas de argumentación, y datos empíricos, que se consolidan a través del debate y la investigación sobre regionalismo, la inserción global, el *extractivismo*, la institucionalidad internacional, la deuda y nuevos temas globales-regionales sobre desarrollo y la acción”(Tussie, 2020).

Así resumen las coincidencias existentes -desde la región-, permitiendo explicar mejor alguna de las características de un tipo abordaje que se asemeja con “las preferencias, de intereses y de las consecuencias de los actores – en este caso los actores identificados como EP- en su relacionamiento con el sistema internacional” (Tussie y Chagas-Bastos, 2022). En efecto, la escuela latinoamericana de la EPI ha crecido cubriendo una variedad de temas de alcance mundial, regional y con focos específicos a nivel nacional. Los temas explorados son aspectos organizativos o asociados al poder, al espacio de políticas, las asimetrías de poder, integración regional, inserción internacional, sectores o temas económicos -comercio, finanzas, energía o recursos naturales-, o sociales -trabajadores, campesinos sin tierra, o a la comunidad empresarial global-(Tussie y Chagas-Bastos, 2022). En esa línea Vivares (2018) propuso una gama de enfoques “multidisciplinarios y eclécticos” con una base mínima de acuerdos entre participantes, para superar los peligros anteriores en el abordaje de la EPI. Dicha base permitió avanzar

¹⁶² Redes epistémicas o una comunidad epistémica se define como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo particular. Debido a su conocimiento especializado, las comunidades epistémicas cuentan con suficiente “legitimidad” en el área de políticas dentro de un campo determinado (Haas, 1992: 3).

en torno a una 'crítica de la postura dominante sobre la EPI del regionalismo', para reflexionar sobre 'las estructuras desiguales y desigualdades del **desarrollo regional y la inserción global**... dentro de un orden mundial complejo' (Vivares, 2018:2).

Por otro lado, la EPI crítica ha promovido centrarse empíricamente en las limitaciones y en las oportunidades relativas que poseen los EP, ya que derivan de la compleja **red de relaciones de poder asimétricas** y dan forma a su compromiso con los regímenes e instituciones internacionales. Esto se ha denominado la *escuela latinoamericana*, entre otras cosas por haber permitido compartir su saber distintivo / epistemológico como parte de la familia de la EPI, y no para diferenciarla sino para abonar una amplia variedad de enfoques, variadas formas de argumentación, y un compilado de “datos empíricos” comparables.

Frente a las carencias identificadas -a partir de las principales teorías de RRII-, se plantea la necesidad una perspectiva de análisis más amplia con relación a la inserción internacional para los EP. Por tanto, un seguimiento reflexivo ante los cambios en el contexto regional y global de las variadas formas / capacidades de los EP -y micro-estados- “debe entenderse como un contingente, en lugar de un resultado inevitable del cambio económico global” (Heron, 2008b: 243).

La reciente crisis económica mundial –iniciada en el año 2008- conmocionó al también al modelo neoliberal predominante, y obligó a los académicos a repensar la teoría más allá del *positivismo* de la EPI (Higgott, Woo & Legrand, 2021). Esto permitió cuestionar el núcleo de hacedores y /o tomadores de reglas para incorporar una perspectiva más pluralista, y de esa forma, comprender mejor la naturaleza del orden mundial cambiante durante el Siglo XXI. Entre otras cosas, la profundización de dicha crisis, ha sido relevante para el contexto regional y hemisférico donde se ubican los casos seleccionados, y ha sido coincidente con el surgimiento de gobiernos de izquierda o progresistas en el poder, y el surgimiento de nuevos regionalismos. En ese contexto, diversas **líneas ontológicas pueden ayudarnos a investigar en torno al desarrollo** y en particular, lo que refiere a la dinámica emergente que se encuentra en **un contexto de análisis situado entre "las ideas, la política y la economía**, recuperando así el bienestar o conflicto en un contexto histórico dado, y dentro de un orden mundial específico"(Vivares y Herrera-Vinelli, 2020). Por ejemplo, la contribución teórica de la EPI con relación a la inserción internacional, fue resumida en **cinco áreas clave** -de

acuerdo a los aportes de Chagas-Bastos (2018; 2021)- y posee amplias coincidencias - respecto a las categorías promovidas -a partir del **Modelo del Cono Sur**- asociadas con:

- (i) el análisis de los **términos de intercambio**;
- (ii) los instrumentos financieros para tratar el **comercio internacional y IED**;
- (iii) nuevas tecnologías e innovación en **procesos industriales** (investigación y desarrollo);
- (iv) la adaptación de **la fuerza de trabajo** a las nuevas tecnologías; y
- (v) **la adaptación** de soluciones económicas a entornos culturales, geográficos, políticos y sociales.

La investigación promueve fortalecer un eje debate que permita potenciar a las diversas perspectivas que requieren ser interpretados, a partir de dos cuestiones principales -enumeradas en el capítulo anterior-. Mientras que nivel teórico se plantearon una serie de preguntas sobre la utilidad de este tipo de análisis, y en particular, los cuestionamientos que se han centrado en las explicaciones económicas, políticas o sociales discretas de otros fenómenos que son transnacionales y complejos. Otros autores refrendaron el lenguaje del realismo, a partir de "una división entre los racionalistas que ven la EPI como la aplicación objetiva de los principios económicos a los problemas internacionales; mientras que otros académicos la ven como una forma más interpretativa, histórica y estructural de pensar sobre el orden económico global" (Higgott y Legrand, 2021).

En síntesis, al incrementar el número de los EP y los cambios en la globalización, han hecho añicos progresivamente la distinción entre 'lo doméstico y lo internacional' sobre el cual habían sido construidas las Relaciones Internacionales como disciplina de las ciencias sociales del siglo XX (Higgott y Legrand, 2021). En ese contexto, vale recapacitar acerca de la utilidad del pensamiento *realista* de la EPI -que durante mucho tiempo- se ha centrado en el conflicto y en las dinámicas competitivas de las relaciones político-económicas entre Estados, instituciones y organizaciones.

2.3 Categorías de análisis a partir del Modelo del Cono Sur

Las categorías de análisis que se promueven al abordar la pregunta de investigación planteada, se resumen a través de los ejes identificados en la sección anterior, y guardan estrecha relación con el estado del arte presentado en el Modelo del Cono Sur (2004). Es decir, las tres dimensiones o niveles de análisis que se resumen en dicho cuadro, incluyen,

por un lado; el nivel nacional, la emergente política económica regional, y en un tercer nivel, el vínculo de los EP con la inserción a la economía política global.

La existencia de **tres dimensiones**, permite entender también el funcionamiento del Modelo del Cono Sur (2004), y los elementos que han sido centrales para analizar la estructura del abordaje conformado por "una estructura triangular de relaciones sociales; es decir, entre el trabajo, el capital o la empresa, y los Estados (Phillips, 2004). Por lo tanto, la forma de entender los factores asociados con las estrategias de resiliencia, tiene que ser analizada repasando la pregunta que orienta la investigación:

¿Cómo se reducen las vulnerabilidades de los EP frente a las transformaciones regionales/globales emergentes en el Siglo XXI?

¿Cómo se explican las estrategias de inserción internacional para los EP del Cono Sur y su capacidad para mejorar su adaptación/ resiliencia?

Para eso las categorías de análisis permiten visibilizar cambios y transformaciones emergentes, que giran en 3 esferas vinculadas con dimensión económica, social y política:

A) Estrategia inserción internl. (comer., política industrial e IED)

B) Rol del Estado centrado en marco regulatorio/estructuras instit.

C) Dimensión social y flexibilización laboral;

En ese contexto hay **tres dimensiones para el análisis** que se destacan para capturar las dinámicas emergentes en torno a la inserción internacional. Por un lado está la **articulación de comercial y de negocios** en la economía política regional; otro es la **dimensión estatal** del triángulo caracterizada a principios del siglo XXI por su falta de articulación regional-; y por último, la reestructuración de las **relaciones sociales** que sustentan el desarrollo capitalista en el Cono Sur. Se debe reflexionar también que la regionalización ha sido impulsada por el **mercado** (dirigido por las estrategias de las empresas nacionales y ETN de la región), y específicamente al surgimiento de una estructura de mercado regional o en la cristalización de una forma regionalizada de **política empresarial** impulsada por nuevas formas de participación -tanto regional como hemisférico

Otra dimensión planteada es la diversidad en las formas en que los Estados están organizados. En particular, la naturaleza de las **instituciones estatales de los países del**

Cono Sur, relacionadas mediante la órbita intergubernamental. Por tanto, los temas regionales -en clave de política- han sido observadas después de la crisis del 2001-2002 con “signos de volverse más firmes e '**institucionalizados**' como la agenda para profundizar el proyecto regionalista” (Phillips, 2004) del MERCOSUR.

Se identifica una tercera dimensión que será abordada desde la reestructuración de las relaciones sociales que presentaba –antes del año 2004- con sesgos internos hacia **mercados laborales más flexibles** –y como parte de las nuevas ideas que buscan dar sustento al desarrollo capitalista en los países del Cono Sur. En efecto, la articulación de formas regionalizadas de política laboral, ha promovido una cierta redefinición de las relaciones entre *Estado, el trabajo y el capital* en las economías políticas nacionales. Sin embargo, se identificaron escasos avances desde un enfoque que permita contemplar a las **cuestiones de tamaño, asimetrías y las formas dispares para reducir las vulnerabilidades**.

En ese sentido, se registra escasa teorización en la temática a partir del contexto de las asimetrías regionales existentes -a nivel estructural y político- y dentro de los ejes presentados por el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004). Si bien la autora trabajó con cinco países del Cono Sur, y las comparaciones que se sucedieron, algunas giraron en torno a las relaciones de tamaño; sin embargo, no están representadas como una dimensión de análisis. Esto deja de lado la **relevancia de las asimetrías**, algo que afecta -de múltiples formas- al tipo de abordaje seleccionado frente a la **heterogeneidad de los Estados representados**.

A partir de la recolección de datos y de acciones que posibilitaron identificar / comparar el proceso de desarrollo para los casos seleccionados, y eso nos permitió entender mejor el contexto de la inserción internacional de los EP, y las trayectorias a nivel doméstico en donde se identificaron -diversas estrategias y experiencias de- los casos seleccionados en torno a la adaptación para **Bolivia, Paraguay y Uruguay**.

Para el **caso de Bolivia**, su incorporación al bloque MERCOSUR como miembro Asociado (desde el año 1997), formó parte del proyecto PAMA a partir del año 2006 ¹⁶³, y ha completado la solicitud formal para ingreso como miembro pleno al bloque desde el año 2012). Bolivia ha transitado una senda de mayor integración al MERCOSUR,

¹⁶³ Comité MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (CMA) a través de la Secretaría del MERCOSUR-PAMA: Bolivia y FOCEM <https://focem.mercosur.int/es/proyecto/programa-de-accion-mercotur-libre-de-fiebre-aftosa-pama/>

mediante una trayectoria que lo ha caracterizado por un incremento -de forma sostenida- en su grado de integración económica / estructural al espacio geográfico del Cono Sur. Tras la aprobación en el parlamento brasileño¹⁶⁴ en julio 2024 se ha formalizado su ingreso como miembro pleno al bloque MERCOSUR, marcando un acercamiento singular hacia la Cuenca del Plata, y desde entonces Bolivia sigue ocupando un espacio **intersección virtuosa entre la región andina y la subregión del Cono Sur.**

Se debe destacar un criterio a tener en cuenta, ante la no inclusión del caso de Bolivia, en la investigación original del **Modelo del Cono Sur** (Phillips, 2004). Para subsanar esa falta de información –dado que si el estudio está presente para los casos de Paraguay y Uruguay- se tomarán dos acciones para complementar o subsanar posibles lagunas de información sobre ese caso/país, y será promovido desde su perspectiva histórica del desarrollo, y la forma que sucedió tal evolución en torno a la inserción internacional de Bolivia y sus ciclos históricos de esplendor y debacles político-económicos en su historia reciente. Por un lado, se describen las principales características o trayectorias históricas que se destacan del modelo, para comparar con otras transformaciones emergentes y también plantear posibles discusiones sobre las políticas de resiliencia más significativas para los EP, e identificadas -a partir del o desde el año 2005 en el Cono Sur-.

De hecho, las transiciones político-económicas experimentadas por Bolivia, son identificadas a partir de patrones comunes –en términos de desarrollo- con el resto de los países del Cono Sur. Bolivia se mancomuna con algo ya planteado por Phillips en Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004), a incluir la perspectiva histórica del desarrollo, el rol del Estado y las repercusiones en la inserción internacional. En tal caso, Bolivia ha tenido una trayectoria similar al resto de países con “débil regulación gubernamental de las **relaciones laborales**; la desarticulación del trabajo organizado dentro de patrones de relaciones laborales; así como en el ámbito político más amplio, bajos **niveles de afiliación sindical, e informalidad gral.**; así como alto desempleo y subempleo” (Phillips, 2004:259).

Por otra parte, se incluye una serie de los factores (económicos, institucionales, etc.) comunes y representativos también resumidos en las siguientes características identificadas

¹⁶⁴ ¿Qué falta para que Bolivia se convierta en miembro pleno del Mercosur? <https://sputniknews.lat/20220723/que-falta-para-que-bolivia-se-convierta-en-miembro-pleno-del-mercotur-1128645930.html>

en las economías políticas nacionales representadas por el modelo (Phillips, 2004:265)-, y aplicable en para el caso de Bolivia:

- Debilidad generalizada y la politización de los **sistemas judiciales**.
- Ausencia de **instituciones regulatorias y legales**.
- Ausencia de **transparencia/economía** encapsulada en el modelo de capitalismo Anglo-americano.
- Altos niveles de **dependencia del capital extranjero** para economías de la región.
- **Vulnerabilidad** (nivel interno/externo) y entorno frágil del capitalismo global.

2.4 Metodología de caso asociado con la implementación.

La iniciativa de llevar adelante un proceso de análisis -acerca de las estrategias de los EP del Cono Sur- tanto para reducir las vulnerabilidades como para identificar las **capacidades de resiliencia emergentes** de los casos seleccionados, y ambas dimensiones forman parte del desafío principal que se promueve esta investigación.

Su abordaje metodológico será relevante para avanzar en los objetivos que nos hemos planteado se relaciona con la forma en que los investigadores de Relaciones Internacionales perciben el rol desempeñado por los EP, y como se interpreta desde las diferentes perspectivas que se definen (mediante uno o en varios como en este caso. La perspectiva materialista para el estudio de los EP tal como fue señalado en capítulos previos, ha permitido explicar que buena parte del comportamiento de esta categoría de países, han respondido mediante una combinación de factores materiales (tamaño, recursos materiales, desarrollo económico, ubicación geográfica y poderío militar). Es decir, bajo la premisa que ha permanecido determinada por su capacidad de respuesta en función de las capacidades materiales, y por lo tanto, **asociado con el positivismo**.

En efecto, no tengo elementos para decir que ese abordaje sea erróneo pero lo que sí pretendo mostrar sobre dicho abordaje – es decir desde el positivismo- es el hecho que sus limitaciones incluyen la no incorpora de aquellos elementos considerados de relevancia para abordar las relaciones internacionales de los EP del siglo XXI. Por ejemplo, en la **capacidad de agencia** para interpretar las realidades sociales a nivel doméstico, la autonomía relacional, **las relaciones asimétricas**, así como percepciones y circunstancias políticas a nivel internacional que permiten -en algunos casos y contextos particulares- reducir en sus vulnerabilidades, así como en mejorar las capacidades de *resiliencia* e inserción internacional para los EP.

El abordaje filosófico *positivista* se ha caracterizado o destacado por tener un enfoque particular desde la **vulnerabilidad económica -y numérico-** o a partir de las estadísticas como el **caso del índice de resiliencia**. En suma, dicha herramienta **no se ha aplicado para esta investigación. Por el contrario, se ha promovido contemplar a una serie de elementos que nos resultan de gran relevancia**, y son considerados los más apropiados- para explicar el comportamiento de los EP del Cono Sur.

En ese sentido, los aspectos que han sido considerados y que justifican tal decisión, son los siguientes: En primer lugar, entender que el abordaje promovido con énfasis de identificar en la investigación durante (2005- 2015) requiere de un abordaje histórico, y que esto a su vez, nos permita contemplar “su evolución institucional, socio-económica y política, para entender los condicionamientos al desarrollo que han sido planteados en el abordaje del Modelo del Cono sur” (Phillips, 2004).

En segundo lugar, ante la posibilidad prosperar o desarrollar resiliencia (Cooper y Shaw, 2009) los EP deberán ser analizados desde una perspectiva metodológica interpretativa, y que asocie con una forma de análisis cualitativo, en donde permita interpretar las vulnerabilidades más representativas (por su condición de tamaño) y también **capacidades relativas** para afrontar aquellos **desafíos de inserción internacional y desarrollo desde la periferia global**.

En tercer lugar, la reivindicación del *Modelo del Cono Sur* (Phillips, 2004) ante las alternativas para explicar las trayectorias del desarrollo , y en la búsqueda de las capacidades para **implementar estrategias resilientes por parte de los EP seleccionados**, y con relevancia en el espacio compartido de la Cuenca del Plata. Es decir, -desde diversas perspectivas- el **ambiente político de los EP será analizado** y esto conlleva a asumir un cierto **grado de subjetividad con relación a los N** casos de países pequeños seleccionados.

A su vez, mediante una selección de los factores, y siguiendo las tres esferas identificadas en torno la **dimensión económica, social y política** que se desarrollan para interpretar y entender mejor aquellas características que han sido **distintivas del Modelo del Cono Sur**. Es decir, basados en insumos a partir de la economía política nacional, en el modelo de inserción en la Economía Política Regional (EPR) y en el modelo de inserción en la Economía Política Global (EPG).

La **justificación de la selección de casos -Uruguay, Paraguay y Bolivia** responde a que los tres países seleccionados forman parte de la categoría de los EP – de acuerdo a criterios promovidos en el capítulo 1-, y también es coincidente con otros elementos que serán destacados de forma muy resumida. *Primero*, han sido parte de los “estados frontera” que marcaron la dinámica del relacionamiento geopolítico, su pertenencia al tratado original de 1969¹⁶⁵ y por la prominencia por pertenecer a la Cuenca del Plata¹⁶⁶. *Segundo*, siguiendo el **abordaje ontológico interpretativo** que se ajusta a la perspectiva adoptada la presente investigación -y explicitada en el cuadro, y está vinculado con la perspectiva epistemológica del nuevo desarrollismo que sustenta el abordaje de este estudio.

Dicho lo anterior, ha sido compatible también con **principios ontológicos y epistemológicos del constructivismo social**, dado que se promueve a partir de un camino intermedio entre “los radicales *positivistas* y los radicales *reflectivistas*” (Alder, 1997, Fierke, 2010 citado por Salgado, 2017). *En tercer lugar*, la selección de casos y factores explicativos se asocia con los procesos de cambio entre las fuerzas políticas que accedieron al poder democráticamente (progresistas y conservadores) en cada uno de los EP seleccionados. Este último periodo ha sido marcado por versiones del neoliberalismo -distintivo a nivel nacional- al igual que en su forma de inserción en la economía mundial y en los modos de compromiso con el proyecto MERCOSUR” (Phillips, 2004).

En el contexto a nivel político-democrático, la historia de la región después de la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por la adopción de estrategias de desarrollo endógenas y aislacionistas, acompañadas de fuertes tendencias hacia formas autoritarias de gobierno y/o rápidas alternancias en el poder entre autoridades civiles y militares. Si bien los militares fueron reemplazados -durante las décadas de 1980 y de 1990- por gobiernos democráticamente electos, que se conjugaron para llevar adelante una serie de experimentos –que incluyó una economía de mercado neoliberal-, dejando atrás otras **experiencias neo-estructuralistas heterodoxas y estado-céntricas que habían orientado las políticas económicas en los países de la región.**

¹⁶⁵ La firma del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, concretada en Brasilia el 23 de abril de 1969.

¹⁶⁶ La cuenca del Plata es la cuenca hidrográfica más rica en agua dulce del mundo y una de las zonas más fértiles. En su territorio, que abarca distintos porcentajes de la superficie de cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), existen 57 ciudades con más de 100.000 habitantes, e incluye 4 de las capitales de los 5 países que la componen (sólo La Paz queda fuera de su órbita).

La persistencia de muchos de los rasgos sobresalientes de las economías del Cono Sur -durante finales de los años noventa- estuvo acompañado por altos niveles de desigualdad, inestabilidad recurrente, y vulnerabilidad a choques internos y externos, con sistemas políticos inestables –y formas cuasi-autoritarias de liderazgo-, corrupción, clientelismo y altos niveles de centralización, por nombrar solo algunos-(Phillips, 2004). Para el caso Uruguay y Bolivia durante el periodo investigado, el ascenso al poder (y su permanencia en el cargo por casi 15 años) de partidos progresistas o de izquierda que tomaron por primera vez el poder, coincidió con el comienzo de un período inusual de crecimiento económico - casi una década- para toda la región, impulsado por el aumento sostenido de los precios de las materias primas y un crecimiento económico sostenido.

En ese contexto se impulsaron políticas que promovieron aumentos en las tasas de actividad redistributiva, con énfasis en las políticas productivas, y mayor inversión social con disminuciones en las tasas de desempleo, así como una reducción de la economía informal y del empleo precario. Tanto el **FA (Frente Amplio) en Uruguay, el Frente Guazú en Paraguay y el MAS en Bolivia** mantuvieron los compromisos de base con las políticas sociales inclusivas, la reducción de la desigualdad y la exclusión social. Es decir, compartieron compromisos y formas de incorporar una agenda ciudadana basada en derechos que los llevó al poder como alternativas de cambio frente a los partidos tradicionales.

Tal como se reflejó en una agenda social renovada-que priorizaba el incremento del gasto público en salud, educación y seguridad social-, y aceleró en todos los países seleccionados una mayor inclusión -al menos temporal- y fue a la vez, en cierta forma antagonista con la agenda liberal implementada durante la década de los 90's. A nivel económico-productivo la atención especial ha sido en las asimetrías existentes en la región, que es un tema central para entender las dinámicas de la integración de los EP en el Cono Sur con los países más grandes del bloque.

Los tres países promovieron acciones -a nivel institucional- para promover la inserción regional centrada en el bloque MERCOSUR, y reivindicaron el uso de fondos estructurales para compensar asimetrías -a nivel de infraestructura, comercio y programas sociales-. Vale preguntar también, final de esta sección, si estas acciones subregionales fueron significativas para reducir vulnerabilidades, fortalecer la resiliencia y/o posicionar la inserción subregional y global de los EP seleccionados

Las trayectorias entre Uruguay y Bolivia son esquivas. Los estudios revisados acerca del renacimiento de las alternativas de izquierda en los primeros años del siglo XXI en el Cono Sur, tienden a considerar al FA de Uruguay como un ejemplo de la izquierda “moderada”, mientras que el *MAS* de Bolivia suele describirse como más radical. Mientras el caso de Paraguay, tras una breve experiencia de cambio promovida por el Frente Guazú (2008-2012) en donde acompañó el giro a la izquierda de América del Sur. Incluso se ha observado escasa atención con relación a dicho proceso -e incluso se ha afirmado que- para el caso de “Fernando Lugo, no ha recibido ni un mínimo tratamiento” (Becker, 2013).

2.5 Fuentes vinculadas al uso de los datos.

El presente estudio promueve la realización de un análisis sobre las estrategias desplegadas por los EP del Cono Sur, e identifica –en diferentes dimensiones- a los factores y condicionamientos -externos e internos- más representativos que incidieron en los niveles de vulnerabilidad. Más específicamente el énfasis de la investigación -durante la década seleccionada- estuvo centrado en evaluar las características relevantes de la inserción internacional de los tres casos seleccionados, sus estrategias más representativas de resiliencia y otras acciones contextualizadas e la inserción internacional (a nivel histórico-político-económico) vinculadas al desarrollo.

La **dimensión interpretativa del análisis** tiene que ver con las cuestiones centradas en las dinámicas de relacionamiento entre Estados, capital / negocios y su impacto en las condiciones/calidad del empleo y aspectos sobre bienestar o seguridad social. En ese contexto nos enfrentamos con el peligro de avanzar desde un análisis excesivamente centrado en el *rol de agencia*; es decir, uno que trata –esencialmente- en estos puntos del triángulo como actores y que se enfoca en sus interacciones, de manera que descuida las fuerzas contextuales que les dan forma, y restringen en su accionar a nivel doméstico y en su inserción internacional.

La investigación desarrolla una estrategia metodológica cualitativa, y utilizará el método de estudio de caso múltiple. El abordaje para el estudio de caso surge a partir de la necesidad de comprender fenómenos sociales complejos, e incluye “al método de estudio de caso que permite a los investigadores conservar las características holísticas y significativas de los eventos de la vida real, como los ciclos de vida individual, los

procesos de gestión y organizacionales, cambios en el vecindario, las relaciones internacionales y la maduración de las industrias” (Yin, 2009:1).

Dicha estrategia de investigación incluye –tal como fue identificado en la introducción- una síntesis de las características principales delineadas (a nivel nacional-regional), y realizado a partir de las conclusiones promovidas por el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004) como punto de partida.

Las técnicas de recolección de datos y los criterios específicos para el análisis de esa información, dan **continuidad cronológica a los resultados de dicho modelo**, permitiendo así entender mejor posibles variantes y transformaciones que puedan surgir o ser **identificadas en el tratamiento de los EP seleccionados -en los capítulos 3,4,5- .**

Se tomarán en cuenta a partir de **dos cuestiones principales**. La primera será mediante una serie **de datos cuantitativos y/o tendencias más relevantes de / sobre los casos presentados**, y en donde se identifica a la naturaleza e impactos de las **estrategias asociadas con la liberalización comercial de sus economías**. Por tanto, las decisiones políticas que han sido adoptadas por los gobiernos de los EP y también a nivel regional - en algunos casos- que nos permita ejemplificar con relación a su inserción internacional -tanto en espacios regionales/ hemisféricos- como en las instancias globales-multilaterales.

La segunda será el **tipo de resiliencia emergente a partir de capacidades institucionales**, e identificando aquellas capacidades que permitieron mejorar al menos en su adaptabilidad (nacional, regional), y también a partir de los mecanismos de resiliencia que han sido identificados y permitieron avances algo más sustantivos a nivel Estado–Sociedad. En particular, aquellos vinculados con las consecuencias de la **desregulación del mercado laboral y las vulnerabilidades estructurales surgidas -en los EP del Cono Sur durante el periodo seleccionado-**.

Las fuentes secundarias seleccionadas para la **descripción e interpretación de los casos seleccionados**, fueron sintetizados como punto de partida del análisis, y los mismos giran en torno a una serie de características representativas desde su respectiva inserción internacional, y agrupadas en el Cuadro 7. Principales características del Modelo del Cono Sur, permitiendo así dar un seguimiento desde el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004).

Cuadro 7. Principales características del Modelo del Cono Sur.

Economía Política Nacional	Modelo de inserción en la Economía Política Regional (EPR)	Modelo de inserción en Economía Política Global (EPG).
IED, Comer Finanzas		
• <i>Estructura productiva /exportadora</i> dominada p/ recursos nat /manuf. (Industrias intensivas de capital). • <i>Perfil export-dominado</i> productos c/ bajo valor agregado c/baja actividad terciaria o manufacturera • Cámaras Empresariales débiles (nivel político-organizativo). • Sistemas financiación–<i>Bancario vs Bolsa de Valores</i>	• Estrategia Regional Productiva p/gestión agenda ext. c/acuerdo intl. • Gestión pol. Empresarial/ laboral negoc.(hemisf./ regional.). • Formas articular relaciones Emp.- Estado-Trabajo conduce participación bloque MC • Patrones inversión de Empresas TransNacionales, articulan mercado reg. vs local	• Vulnerable choques exter./interno • Capital glob / Merc.Financ. volátil. • Estruct. TNC Local / extran.. • Financ. Indus.. Repres. nexo región/EG • Baja apert Ext.c/alta dependencia comercial • Dependencia Comercio sector-dom (<i>commod.</i> vs caden. produc.) • Inserción d/región e/ Estruct. Prod. Glob c/bajo valor
Estado pro-mercado mixto c/ prom-export./ Pol. Indt.	Autoridad política regional.	Prioriza modelo desarrollo del sector externo/ interno
• Internacionalización del Estado, autonomía de políticas erosionada. • Nexo informal-personal e/ Empresas y Estado. • Estado asociada c/provisión bienestar/ servicios • Diseño polit.. econ. exclusiva de Min. Econ / Rel. Ext.(dom/ intl).	• Coord. gestión asuntos políticos • Visiones de regionalismo dispares e/ países y diverg. e/ <i>interés/ objetivos</i> • Más armonización de políticas Negoc. colectiva institucionalizada. • Abandono compromiso c/ trabajadores Estados/empresa, y proceso de desvinculación.	• Estrategia dependencia + participació OMC. • Bajo Nivel apert. Comer. • Estrategia flujo extra-reg. impulsada p/ Estado • Estrateg. GobernEcon. /pol. p/bajar fuga capital
Mercado laboral flexible. (Desregulación Liberal).	Nexo Regional entre Estado - Trabajador-Empre/capital	Estructura Export Reg /motor acumulación del capital.
• Alta Informal. / desempleo Estructural • Nexo Soc. – Estado erosionado, excluye trabajadores • Débil regul.. laboral. gubernam. • Desart. Negoc. colectiva. • Afiliación sindical baja, informalidad y alto sub-empleo.	• Proceso social regional / regulac. laboral “regionalizado” • Estructura Productiva Regional organizada co <i>Corporativa</i>. • Mecanismo p/Estados profundiza proyecto c/base <i>Pol. Soc. Econ.</i> • Armoniza políticas irregulares procesos sociales reg. supera proceso reg. Formal	• Dependencia comer / sectores dom.-externos p/ lograr objet. Estratégicos de desarrollo. • Baja oferta mano obra proces.p/export (vs. A. Centr) • Baja integración progresiva en economía USA

Fuente: Resumen y traducción del autor a partir del Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004).

Representadas en tres grandes dimensiones, y localizadas e analizadas críticamente a partir de las tres dimensiones de la economía política (doméstica e internacional), y representadas en los siguientes núcleos:

- a) la **estrategia comercial** se enfoca en la evolución de la política industrial y posible incidencia en la matriz de cada EP. E incluye factores asociados al rol y las trayectorias de la IED, y las estrategias desplegadas para reducir vulnerabilidades y hacer cómplice a las elites para acompañar proceso de transformación en el periodo seleccionado.

b) en torno al dinamismo del **rol del Estado** (tanto en su marco regulatorio como en sus estructuras democráticas) que surgen a partir de las restricciones y de las formas resilientes de incrementar niveles de actividad –entre Estado y Mercado y Estado-Sociedad-.

c) en relación a la **dimensión social-laboral**, y contemplada a partir del sistemático debilitamiento del trabajo que es residual de la era neoliberal en el Cono Sur –donde el capital y los Estados se ven obligados a abandonar sus compromisos con el trabajador- tanto en los contratos laborales como en las estrategias políticas. Esas tendencias podemos agruparlas en las siguientes categorías: “flexibilización”; tendencias del empleo; niveles salariales; informalización; tendencias en la organización laboral (Phillips, 2004:146).

La investigación se realizó a partir de una triangulación de datos cualitativos que incluyó la selección de fuentes secundarias y primarias. La recolección de información procedente de fuentes variadas como informes socio-económicos de organismos internacionales y regionales, documentos y estudios de coyuntura, información calificada y discursos políticos de cada uno de los casos seleccionados.

El trabajo se orientó a través de la EPID (Economía Política Internacional de Desarrollo), y desde esa perspectiva ocupa una relación de equilibrio entre la estructura analítica (naturaleza de la economía mundial y regional, la estructura financiera) y la de agencia (los actores políticos que pueden afectar y cambiar los resultados).

Los contactos con documentos vinculados a los tres Estados seleccionados y el proceso de selección se produjeron en paralelo al desarrollo de la inscripción al Doctorado, y fue acompañado por el desarrollo y acreditación de los cursos. Las primeras entrevistas confirmaron mis decisiones -sobre la temática seleccionada-, y el tipo de abordaje -asociada a la economía política del desarrollo-, tuvo que ver cuando tomé contacto con representantes de MRREE de Uruguay ante MERCOSUR¹⁶⁷, así como con el canciller de Uruguay (Nin Novoa 2015-2020)¹⁶⁸; y posteriormente con la delegación de Paraguay y de Bolivia ante ALADI-MERCOSUR en el marco de reuniones asociadas con el bloque¹⁶⁹ -realizadas en Montevideo (entre junio 2016 y julio-diciembre 2018 durante la PPTU) u otras instancias asociadas con ALADI y PARLASUR.

¹⁶⁷ Canciller Nin Novoa ante el Parlasur: Prioridades de la PPT Uruguay <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/canciller-nin-novoa-ante-el-parlasur-prioridades-de-la-ppt-uruguay-0>

¹⁶⁸ Agenda Externa regional es debatida por instituciones gubernamentales, académicas y sociales en el PARLASUR <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/17121/2/parlasur/agenda-externa-regional-es-debatida-por-instituciones-gubernamentales-academicas-y-sociales-en-el-parlasur.html>

¹⁶⁹ Presidencia Pro Tempore Uruguay del Mercosur organizó el 1ro. de julio de 2016 a la XX Cumbre Social del Mercosur

Las técnicas de producción de datos son principalmente cualitativas. Se recurre al análisis de documentos primarios (convenios, acuerdos, minutas de reunión, discursos, documentos oficiales de los gobiernos involucrados, conferencias) y de fuentes secundarias (literatura especializada, libros y artículos, notas periodísticas, informes técnicos de organismos nacionales e internacionales, entre otros).

Además, se ha optado por una triangulación de datos, es decir, de selección de distintas fuentes de recolección, tales como documentos e informes oficiales, estadísticas oficiales, estadísticas de organismos internacionales. En particular, fueron seleccionados y utilizados entre 150 - 200 informes calificados producidos por diversas agencias -tanto del sistema de Naciones Unidas situadas en Bolivia, Paraguay y Uruguay (CEPAL, OIT, UNFPA) pero también de instituciones globales como UNCTAD, PNUD, Banco Mundial, BID, OCDE, etc. Asimismo, fueron consultados documentos calificados de las instituciones subregionales de integración como MERCOSUR <https://www.mercosur.int/>, ALADI <https://www.aladi.org> e incluso FONPLATA <https://www.fonplata.org>.

Dicha información fue cotejada con los sitios especializados en el comercio exterior de los tres países y espacios/ organismos regionales/ instituciones nacionales de estadísticas, etc; en el caso de Bolivia <https://www.ine.gob.bo/>; Paraguay <https://www.mre.gov.py>, <http://www.vue.org.py/>; Uruguay <https://www.uruguayxxi.gub.uy/>; <https://www.gub.uy/presidencia/>. El uso de estadísticas o métodos cuantitativos ha sido ausente en esta investigación, basados en el convencimiento que ese tipo de abordaje limita un entendimiento más exhaustivo de los patrones históricos de desarrollo, los procesos políticos y las acciones políticas que marcan las prioridades de las estrategias adoptadas por los EP seleccionados. Dicho abordaje cuantitativo-económico, no refleja por completo las insuficiencias de la vulnerabilidad y resiliencia producidos en la última década (revisada y cuestionada en **sección 1.3 y 1.3.1**).

La información cualitativa y la evidencia recolectada, se complementó con la revisión de una serie de entrevistas publicadas sobre diversos actores -encargados de liderar el proceso de inserción- promoviendo así una mirada tripartita desde las áreas de gobierno y del Estado. En cada uno de los EP seleccionados, se identificaron los actores privados, cámaras empresariales, círculos de negocios; y los sectores vinculados a los representantes del movimiento sindical y trabajadores- una perspectiva de investigación que se enriqueció durante todo el proceso de la investigación; esto incluyó también,

entrevistas con referentes políticos, funcionarios, representantes/técnicos de organismos regionales (especialistas/académicos/sociedad civil provenientes de los EP de la subregión).

Con relación a la forma de presentar los materiales, existen dos aclaraciones de índole metodológica. Una con relación al uso de los materiales y la otra refiere a la forma de presentar los datos en subcategorías, mediante un índice que forma parte de apartado de los anexos. Lo que se promueve con esta iniciativa es facilitar y agilizar –de la mejor manera posible- la lectura, y también la secuencia de la estructura de análisis -en comprensión de los datos y párrafos de referencia-.

La traducción de las citas en el cuerpo del trabajo, en algunos casos, se optó por salvaguardar la intención del autor en su idioma nativo y otros casos fueron traducidos del inglés, y portugués. Además, los materiales seleccionados (cuadros, mapas, imágenes, gráficos para los EP) se encuentran en cuerpo del texto, fueron presentados de forma diversa con información e imágenes -como parte del cuerpo de la tesis- en lugar de adjuntos o anexos-.

2.6 Síntesis.

Este capítulo abordó los principales ejes asociados con el marco conceptual propuesto, y los detalles metodológicos a ser utilizados en el desarrollo de la presente investigación. Se destacó la incidencia entre **vulnerabilidad-resiliencia-desarrollo e inserción internacional**, y su relevancia en la terminología para la bibliografía de las RRII. Además, este capítulo permitió explicar algunas cuestiones priorizadas en la literatura de los EP y en diversas áreas del desarrollo. En particular, el nexo entre fuerzas globalizadoras y las múltiples situaciones de crisis que afectan al grupo de países pequeños y periféricos. Además se revisaron las herramientas conceptuales y otros aspectos de las RRII más tradicionales *como el abordaje impulsado por el positivismo* y sus limitaciones a la hora de cuantificar las vulnerabilidades económicas en la literatura sobre los EP para explicar su inserción internacional.

Por su parte, se justificaron los conceptos teóricos para profundizar el abordaje de los tres casos seleccionados. Se identificaron las estrategias de inserción internacional para los países pequeños y periféricos desde la perspectiva pluralista de la EPI / EPG/LAIPE, posicionada a partir de un **corpus de análisis** asociado con “una forma más

interpretativa, histórica y estructural de pensar sobre el orden económico global" (Higgott & Legrand, 2021).

Se identificaron formas mixtas de **adaptación de los EP vinculadas a una combinación de factores (recursos) endógenos y políticas apropiadas**; en algunos casos más alejadas del economicismo / funcionalismo mientras que en otros más asociadas a las perspectivas disciplinarias desde el **pluralismo de la EPI**. Se exhibió también el *Modelo del Cono Sur* y los niveles de análisis que fueron adaptados para conducir el abordaje desde la perspectiva de los EP. Se incorporan conceptos de la literatura de los EP, coincidentes con la perspectiva pluralista de la EPI.

En consecuencia, se ha destacado que la adaptación a los nuevos entornos estructurales, está condicionada por un **conjunto de opciones políticas y de políticas** –a ser desarrolladas- por los gobiernos, Estados y una miríada de actores sociales tal como lo destacó Phillips (2004). En particular se subrayó los aspectos asociados con los términos de intercambio; el comercio internacional, la IED con los mecanismos institucionales –de referencia-; las políticas industriales (investigación y desarrollo); y también aspectos que tiene que con la capacidad de adaptación de la fuerza de trabajo, y la adaptación –en general- de "soluciones económicas a diversos entornos culturales, geográficos, políticos y sociales", tal como lo resumió en **cinco áreas**¹⁷⁰ clave Chagas-Bastos (2018; 2021).

¹⁷⁰ Chagas-Bastos (2018; 2021). (i) análisis de los términos de **intercambio**; (ii) instrumentos financieros para tratar el *comercio internacional y IED*; (iii) nuevas tecnologías e innovación en **procesos industriales (investigación y desarrollo)**; (iv) adaptación de la **fuerza de trabajo** a las nuevas tecnologías; y (v) adaptación de soluciones económicas a entornos culturales, geográficos, políticos y sociales.

Capítulo 3 BOLIVIA

3.1 Consideraciones generales.

En esta sección se identifican las dinámicas de la **economía política doméstica de Bolivia**, con foco en delinear los aspectos que conformar su estructura productiva -basada en recursos minerales e hidrocarburos-, para entender las trayectorias de inserción internacional atendiendo dos cuestiones principales.

Por un lado, la dependencia en el plano económico-comercial de la matriz exportadora, y por otro, las estrategias desplegadas para reducir vulnerabilidades y las brechas emergentes que dificultaron una mayor captación de IED. En particular, los efectos -y vulnerabilidades- que generó la bonanza económica experimentada por Bolivia debido al aumento de la demanda mundial de *commodities* entre (2003-2015) y su dependencia a partir de una matriz agro-minero-exportadora como EP periférico en la estructura económica internacional.

Además, se destacan variaciones en los ciclos económicos que el país ha transitado, a partir del proceso histórico que estuvo marcado por los cambios radicales en el modelo económico del liberalismo al Estado centrismo. Se destaca también el rol del Estado en el manejo de sistema fiscal y tributario de las exportaciones -mayormente primarias- y como ha afectado la matriz de inversión pública en las dinámicas de la economía local, así como en su dimensión socio-laboral.

El segmento final se abordan los aspectos socio-laborales y el impacto de la informalidad en el mercado de trabajo. Entre las variantes a destacar se encuentra la evolución de relación Estado-Sociedad y las condiciones de vida de una buena parte de la sociedad -relegada históricamente de sus derechos y bienestar social-. Asimismo, destaca la forma de compatibilizar la relación estado-mercado, sus vulnerabilidades estructurales, y geopolíticas en el sector comercial-exportador, así como condicionamientos en su modelo de inserción regional y global más amplias.

3.2 Economía política doméstica

Evo Morales Ayma fue elegido presidente de Bolivia con 54 % de los votos en diciembre del 2005 y prometió “acabar con el Estado colonial y el modelo neoliberal”, estableciendo especial énfasis en “acabar con el robo permanente de los recursos naturales bolivianos” (Guimarães y Maritino 2017). Tal como lo expresó Álvaro García Linera -

vicepresidente entre 2006-2019- el objetivo del MAS radicó en 'las dos conquistas de la igualdad', tanto en los derechos políticos de los indígenas como la igualdad económica a través de la redistribución de los bienes nacionales (Linares, 2007). Desde entonces los niveles de pobreza y desigualdad se han reducido -entre 2007 y 2015- a partir de una coyuntura económica internacional caracterizada por el auge de las materias primas (particularmente entre 2003 y 2008) que ha sido otro de los elementos que permitió impulsar la búsqueda de una estrategia alternativa de desarrollo.

A nivel político-institucional la Constitución del año 2008 fue uno de los grandes avances para el nuevo Estado Plurinacional, y Bolivia se declaró como “un Estado unitario, plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, social descentralizado, con autonomías territoriales”, y allí se fundamenta en el “pluralismo político, económico, judicial, cultural y lingüístico”¹⁷¹. Según Escobar (2010) esta definición “evidencia la complejidad de la refundación del Estado-nación” y buena parte de la novedad, quizás la principal fuente de tensión, es que la Constitución busca armonizar las formas de gobierno liberal y comunitaria en todos los niveles.

Debido a su riqueza en recursos naturales y la trayectoria de su historia económica, Bolivia aún es altamente dependiente de estos recursos en su canasta exportadora. Por lo tanto está expuesta a las perturbaciones de los precios de las materias primas. **Bolivia** tradicionalmente fue incapaz de capitalizar el auge de los precios de las *materias primas* y las exportaciones para embarcarse en un camino de crecimiento sostenible y reducir su exposición a los choques de precios. A lo largo de su historia, la caída de los precios de las materias primas provocó -de forma recurrente- desaceleraciones económicas, inestabilidad macroeconómica y cambios políticos (BM, 2015).

Desde diciembre de 2005 cuando el MAS (Movimiento al Socialismo) llegó al gobierno, llenó el vacío creado por el declive de los partidos tradicionales asociados al neoliberalismo. Durante las presidencias de Hugo Banzer (1997-02), Sánchez de Lozada (2002-03) y Carlos Mesa (2003-05) se sucedieron olas de protestas y estallidos sociales cuando estos adoptaron reformas económicamente excluyentes sin incluir al sector popular en la toma de decisiones (Brown, 2023).

Tras el colapso del sistema de partidos tradicionales y la deslegitimación del modelo de democracia de mercado, junto con las olas de protestas anti-neoliberales coordinadas por poderosas organizaciones populares, Morales fue elegido presidente con

¹⁷¹ Constitución Política del Estado (CPE) https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

el alcance ideológico y el respaldo popular para promover una democracia post-neoliberal alternativa. A pesar de la avalancha electoral, Bolivia estuvo sumida entre 2006 y 2009 en un estancamiento social y político relativamente prolongado sobre las reglas del juego que debe guiar el cambio político. El descrédito de los partidos políticos tradicionales - después de las elecciones de 2005- dejó al sistema político con un nuevo *modus operandi*, menos dependiente de la democracia pactada y más dependiente de un juego de posicionamiento político de suma cero (Gray Molina, 2010).

Bolivia tradicionalmente ha sido incapaz de capitalizar el auge de los precios de las materias primas y las exportaciones, que le permitiera embarcarse en un camino de crecimiento sostenible y reducir así su exposición a los choques y variaciones del mercado mundial de *commodities*. A lo largo de su historia, la caída de los precios de las materias primas provocó desaceleraciones económicas, inestabilidad macroeconómica y cambios políticos (BM, 2015).

Tal como fuera identificado -en el capítulo 1.4.3- la historia económica del país ha estado influenciada por los ciclos de exportación de materias primas. Primero fue la plata que alcanzó su punto máximo al comienzo de su historia con Potosí. La llegada del estaño desde principios del siglo XX hasta mediados de 1980, y después la soja y el zinc desde 1980 hasta fines de la década de 1990, y gas natural y un puñado de metales desde principios durante el siglo XXI (B M, 2015).

Sin embargo, debido a su riqueza en recursos naturales y la trayectoria de su historia económica, Bolivia se mantiene dependiente de estos recursos en su canasta exportadora. Por lo tanto, está expuesto a las perturbaciones de los precios internacionales de las materias primas como todos los EP que presentan una estructura productivo-exportadora similar. La historia económico política boliviana, sumada a las consecuencias de la concentración de la economía, son relevantes para interpretar ciertos conceptos centrales asociados con el hecho “**si el patrón de desarrollo¹⁷² no cambia**, más allá de las variantes liberales, mixtas o nacionalistas del modelo, Bolivia seguirá siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina” (Molina 2007).

¹⁷² Lo que distingue un **modelo económico** de un patrón de desarrollo, **modelo es el «cómo»** de la economía; el **patrón es el «qué»**. •**patrón de desarrollo** es la manera en que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los factores de producción de una economía, en un contexto de ventajas o desventajas competitivas, que dinamizan o no dicho entramado productivo. Y describe la dotación de factores (capital; tecnología; mano de obra; en recursos naturales) como la modalidad de inserción internacional (apertura comercial; nichos competir). •**El modelo económico**, la manera en la cual se administra el patrón de desarrollo. Se lo puede hacer con un Estado fuerte e interventor, desde una visión que les dé más poder a las fuerzas del mercado o desde una visión mixta que combine Estado y mercado. El modelo es la forma, mientras que el patrón es el contenido, la sustancia. (Molina 2007).

Los desafíos de Bolivia van más allá de las **secuelas del modelo neoliberal**, y están asociados con el Plan Nacional de Desarrollo -promovido por la administración de Morales- donde se propuso cambiar no solo el modelo de desarrollo, sino también el patrón de desarrollo. El objetivo central del Plan ha sido “suprimir los factores que provocan la desigualdad y la exclusión social en el país, lo que significa cambiar el patrón de desarrollo exportador de recursos primarios y las bases del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan” (Gob. Bolivia 2006:7).

Según Gray Molina (2010) la economía boliviana puede describirse como **una economía de tres engranajes**. El *primer engranaje* es la economía tradicional de minería e hidrocarburos que atrajo inversión extranjera a lo largo del siglo pasado, y explicó aproximadamente la mitad del crecimiento per cápita observado desde la década de 1950, proporcionando un colchón fiscal modesto a largo plazo. Es decir, los sectores extractivos han funcionado como enclaves durante largos períodos, aislados de los mercados internos y con poca generación de empleo. Un *segundo engranaje* -de acuerdo al autor-sería un incipiente sector exportador no-tradicional, que ha sido emergente desde mediados de los años 80's. Es el núcleo de una economía diversificada, orientada a la exportación y de base amplia que se basa en recursos naturales, pero tiene valor agregado con productos de manufactura ligera (cuero, joyería, muebles de madera, textiles y productos agroindustriales).

El *tercer engranaje* es un sector masivo de servicios no-transables -que incluye un sector informal urbano y un sector de transporte en crecimiento-. Este ha sido un sector de baja productividad de la economía, pero está estrechamente ligado a la competitividad de la emergente economía exportadora no tradicional. La economía campesina, no transable, agrícola y rural, es el sector de menor productividad de la economía boliviana. A pesar de la urbanización acelerada, la economía rural campesina representa casi un tercio de la fuerza laboral boliviana.

En el plano político, desde la renuncia de Sánchez de Lozada (en 2003) y durante la presidencia de Mesa, hasta mediados del año 2005 “Bolivia se caracterizó por una polarización política cada vez más profunda con respecto a los ejes de clase, raza y región” (Webber, 2010, p. 52). En esa etapa, se hicieron más visibles dos bloques sociales. Por un lado, un bloque indígena de izquierda constituido predominantemente por fuerzas campesinas y obreros urbanos indígenas. Mientras que el segundo bloque se consolidó entre octubre de 2003 y junio de 2005 “fue un bloque burgués-oriental liderado por las burguesías regionales de los departamentos ricos en hidrocarburos que conforman” la

media luna” (Webber, 2010; Brown, 2023). Dicho bloque incluye a las élites económicas, asociadas a los sectores empresariales en el departamento de las tierras bajas orientales de Santa Cruz, dado que Santa Cruz es la “potencia” económica de Bolivia -fuera de los sectores de gas y minería- (Eaton, 2017) y sede de los más poderosos élites económicas del país, y actores clave en la oposición contra el gobierno del MAS durante sus primeros años (Bowen, 2014).

La complejidad de la situación interna, requiere tener en cuenta que Bolivia “está plagado de un contexto socio-histórico volátil donde los altos niveles de pobreza y desigualdad se combinan con profundas divisiones basadas en la raza y el origen étnico, y arraigadas en los entendimientos coloniales de superioridad y dominación” (Mejido, 2011). En consecuencia, las élites terratenientes de Santa Cruz construyeron un régimen de política claramente liberal en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, y luego formaron una coalición amplia (pero local) para defender este régimen cuando fue atacado por el gobierno nacional en el inicio del siglo XXI.

...la relación entre el régimen político liberal de Santa Cruz y el del gobierno nacional ha sido bastante volátil a lo largo del tiempo, pasando de un período de considerable hostilidad después de la Revolución nacional en las décadas de 1950 y 1960, a un período de alineamiento después de la revolución nacional gobierno había abrazado el *neoliberalismo* en las décadas de 1980 y 1990, y volviendo a los episodios de conflicto que se produjeron por el giro nacional a la izquierda a partir de la década del 2000...

(Eaton, 2017:150)

La interpretación de los cambios posteriores -al año 2006- y las tensiones resultantes entre los modelos de desarrollo, sumado a las continuidades y la complejidad de la refundación del Estado-nación, tuvo su principal fuente de tensión con la nueva Constitución (2009). A partir de allí se buscó armonizar las formas de gobierno liberal y comunitario en todos los niveles.

Para contextualizar dicha evolución, se puede decir que en términos de desarrollo, existieron al menos tres periodos en la historia del país, distinguidos por las siguientes etapas: a) Movilización de Recursos, las Políticas y el Desarrollo Social (1985-2000); b) Crisis, Protesta y Cambios en la Relación Estado-Sociedad (2000-2003) y c) el Nuevo Proyecto de Estado y el Nuevo Ciclo 2006-2014/5 (Paz Arauco, 2018).

La primera etapa se destacó por un proceso de ajuste estructural iniciado en agosto de 1985¹⁷³-, que marcó el inicio de veinte años de neoliberalismo en Bolivia (Molero y Paz, 2012). El alza de las tasas de interés internacionales y la caída de los precios de las materias primas, hizo insostenible¹⁷⁴ el déficit externo estructural de la economía, con un déficit público de 22,1 por ciento en 1984. Sumado a esto, la caída del estaño -a inicios de los años ochenta- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) se convirtió en la principal fuente de ingresos del Estado boliviano, llegando a generar cerca del 50 por ciento de los ingresos totales, a través del mercado externo a Chile y Argentina.

El periodo denominado *neoliberal* y basado en políticas de ajuste macroeconómico, no logró reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad. El proceso de ajuste estructural reforzó la orientación primaria exportadora de Bolivia y el grado de transnacionalización de la economía. La privatización¹⁷⁵ de empresas estatales¹⁷⁶ estratégicas fue paralela a la descentralización política del Estado boliviano (Molero y Paz, 2012:536).

El objetivo de esta doble agenda económica y política neoliberal era “garantizar a las empresas transnacionales el acceso a mano de obra y recursos naturales bolivianos a bajo costo y, al mismo tiempo, crear la estabilidad social que esas empresas necesitan para operar” (Kohl, 2002:465 citado por Molero y Paz, 2012:536). Bolivia, adoptó la Nueva Política Económica en 1985, y recurrió a reformas neoliberales orientadas al mercado, los empresarios y los tecnócratas favorables al mercado habían manejado áreas cruciales de la política económica, mientras las élites económicas, en general, disfrutaron de un acceso confiable directo e indirecto acceso a la arena política (Eaton, 2011:298).

Ese periodo finalizaría con la crisis de los noventa e inicios de 2000, y se caracterizó por el financiamiento de la política social a través de préstamos o mediante la implementación de programas de alivio de la deuda como el programa HIPC¹⁷⁷, que fue

¹⁷³ A partir del Decreto Supremo 21060 en agosto de 1985, el gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) dicta el Decreto Supremo 21060, que marca el inicio de la Nueva Política Económica (NPE) en Bolivia. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/21060>

Muy rápidamente, ese decreto logra la estabilidad monetaria que no sólo detiene la crisis económica en la que se encontraba el país. NUSO N° 150 / Julio - Agosto 1997 <https://nuso.org/articulo/bolivia-la-nueva-casa-en-el-atico/>

¹⁷⁴ La deuda externa alcanzó un nivel equivalente al 420 por ciento de las exportaciones de ese año. La hiperinflación subsiguiente condujo a aumentos de precios en 1985 a una tasa anual de 11,750 por ciento.

¹⁷⁵ Los decretos emitidos en marzo de 1994 con la Ley 1,544 de Capitalización que esta vez afectaba de manera más directa a las empresas estratégicas nacionales. Empresas estratégicas del Estado como ENDE (Empresa Nacional de Electricidad de Bolivia), ENFE (Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado), YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos), ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) y LAB (Lloyd Aéreo Boliviano) fueron sometidas al proceso de “capitalización”, eufemismo utilizado del proceso privatizador.

¹⁷⁶ Durante 1989-1999 se privatizaron **36 empresas**, con precios de venta menores que el valor del capital invertido en las mismas.

¹⁷⁷ Denominado así por su denominación en inglés: (Heavily Indebted Poor Countries HIPC).

una iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados (Paz Arauco, 2016). La etapa siguiente, estuvo marcada por las crisis, protesta y cambios en la relación Estado-Sociedad (2000-2003), ya que en 2000 estalló la llamada 'Guerra del Agua' contra la privatización de la gestión del agua en Cochabamba, y se produjeron varios 'levantamientos campesinos'. La lucha se intensificó a finales de 2002 cuando el gobierno propuso, de acuerdo con las recomendaciones del FMI, y la creación de un impuesto directo del 12,5 por ciento sobre los salarios.

Por su parte, durante 2003 comenzó la “Guerra del Gas” en oposición a la propuesta de venta de suministros de gas a un consorcio transnacional, *Pacific LNG*, para su exportación a EE.UU. Entre otras cosas, los manifestantes pidieron la renacionalización de los recursos naturales de Bolivia. El levantamiento de septiembre y octubre de ese año provocó la dimisión y salida del presidente Sánchez de Losada (Molero y Paz, 2012:536). El legado neoliberal de Bolivia actuó como una seria limitación para el éxito de la estrategia de desarrollo del MAS: “las dificultades que enfrentan los estados y otras instituciones para tratar de salir de las trayectorias socioeconómicas dominantes y preexistentes” (Kaup, 2010:124) pueden ser difíciles de superar. Este proceso provocó la desestructuración de la economía estatal y una creciente dependencia hacia los capitales privados, generalmente extranjeros, aumentando la dependencia extranjera¹⁷⁸ de la economía boliviana.

Gráfico 1 Bolivia crecimiento económico 1985-2015.



Fuente. Arce, 2016

La inestabilidad política marcada por un ciclo permanente de inestabilidad económica e inflacionaria, produjo movilizaciones y protestas contra el neoliberalismo y

¹⁷⁸ El financiamiento de la Capitalización y las Reformas Asociadas al mismo se estima, en función de los datos de la CEMIPyC, en 286 millones de dólares, de los cuales el principal órgano financista fue el Banco Mundial (que otorgó 12 créditos por un total de 216 millones) y en segundo lugar el Banco Interamericano de Desarrollo-BID (con 70 millones de dólares). Fuente. Celag, 2019.

contra el sistema de partidos -iniciado a principios de 2000- condujo a la renuncia sucesiva de dos presidentes: Sánchez de Lozada el año 2003 y Carlos Mesa el año 2005. Rodríguez Velzté se había desempeñado como presidente de la Corte Suprema de Justicia de Bolivia -desde marzo de 2004 hasta junio de 2005- y tras la renuncia de Carlos Mesa, Rodríguez Velzté asumió como presidente de Bolivia (desde junio de 2005 hasta enero de 2006). Su breve mandato se centró en llevar a cabo nuevas elecciones.

La aplastante victoria electoral¹⁷⁹ de Evo Morales -en diciembre de 2005- estuvo basada en una amplia coalición de votantes campesinos, indígenas y de clase media urbana con 54 por ciento del voto popular, y entonces el MAS transformó el panorama social y político¹⁸⁰ de Bolivia. Con más de 100 parlamentarios -de un total de 157- junto al apoyo de los movimientos sociales más vocales del país, la administración Morales inició su mandato con el más alto nivel de apoyo público de cualquier gobierno en la era democrática de Bolivia (Gay Molina, 2010).

Con su nuevo modelo¹⁸¹ de Estado y con el horizonte normativo expresado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del año 2006, se trabajó hacia el paradigma del Vivir Bien¹⁸². En ese sentido, tras los avances del PND se buscó -por un lado- aumentar la participación del Estado en sectores económicos estratégicos, y por otro canalizar proactivamente recursos hacia sectores intensivos en mano de obra; a la vez, se promovió introducir nuevos programas sociales y ampliar los existentes, asegurando una mayor apropiación del país de su proceso de desarrollo.

Un nuevo ciclo que se extendió entre 2006-2014/5 estuvo marcado por el proceso de transición hacia un nuevo Estado bajo las denominadas “*agenda de octubre*” de 2003 -y “*agenda de enero*” de 2005- que condensaban las demandas del pueblo de la convocatoria a la Asamblea Constituyente, y nacionalización de los hidrocarburos como primer paso, y la creación de las autonomías en el segundo (Paz, 2018). Según Mejido (2011) el intento del modelo MAS en Bolivia a partir del PND -tanto en la formulación de la estrategia de desarrollo como el lanzamiento del plan- y el abordaje de su proceso

¹⁷⁹ Los partidos políticos tradicionales de las décadas de 1980 y 1990 – Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) – y ramificaciones de los partidos tradicionales, Unidad Nacional (UN) y Poder Democrático y Social (Podemos), ganaron menos de un tercio de todos los votos.

¹⁸⁰ MAS ganó 54 por ciento del voto en Diciembre 2005, 64 por ciento en Diciembre 2009 y por un 61 por ciento en octubre 2014

¹⁸¹ El plan buscaba orientar el diseño de las políticas públicas y las decisiones estatales hacia la constitución de una sociedad con valores de igualdad, solidaridad, reciprocidad y respeto a la diferencia, a través de la redistribución de la riqueza y promoviendo la inclusión social.

¹⁸² El Vivir Bien se entiende como expresión cultural en la que confluyen la satisfacción de las necesidades humanas en los ámbitos de lo material y económico, así como en los campos de la afectividad, el reconocimiento y el prestigio social (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2006).

de desarrollo, ha sido de ir más allá de una serie de antinomias clásicas como “proteccionismo” versus “libre comercio”, desarrollo “hacia adentro” versus “hacia afuera”, el “Estado” versus el “mercado”, y similares.

Para el nuevo desarrollismo, el crecimiento está dirigido por las exportaciones y el comercio es pragmático -y realista- de las exportaciones como se evidencia en el aumento del Índice de Comercio Exterior entre la “nueva” izquierda latinoamericana del período 2000-2007 (Mejido Costoya, Utting y Carrión, 2010). Sin embargo, este enfoque orientado a la exportación toma la forma de proyectos de integración regional en lugar de áreas de libre comercio (TLC) *des-territorializadas*.

También es esencial para el nuevo modelo de desarrollo –a partir del PND– el ‘retorno’ del Estado, con un patrón que se evidencia mediante el aumento del gasto público social en la ‘nueva’ izquierda latinoamericana desde el año 2000 (Mejido, Utting y Carrión, 2010). Sin embargo, el rol del Estado en el contexto del movimiento de la democracia representativa a la participativa y el creciente dominio de los negocios y actores de la sociedad civil, “se entiende como un facilitador de inserción global, competitividad y coordinación” (Mejido, 2011).

En los primeros dos años del presidente Morales, las élites económicas de todo el país, en especial desde las tierras bajas -incluido Santa Cruz-, se unieron a las élites políticas tradicionales para resistir abiertamente a la agenda de transformaciones económicas y políticas promovidas por el gobierno del MAS. Sin embargo, después que la confrontación había llevado al país al borde de la guerra civil, en el año 2008 se llegó a un compromiso en el Congreso que permitió convocar un referéndum sobre un borrador revisado de la nueva constitución (Gray, 2010).

El nuevo proyecto del Estado –a partir de la Constitución de 2009- logró combinar distintas dimensiones de la realidad nacional, entre ellas, la liberal, la comunitaria, la regional y la cultural. La base política del gobierno de Evo Morales, las organizaciones sociales, las alianzas y los pactos entre los distintos actores sociales modificaron de manera sustancial el campo político y las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad boliviana.

El texto –de la Asamblea Constituyente- fue ratificado por dos tercios del electorado boliviano a través de un referéndum directo en enero de 2009. En términos de contenido, la constitución ha sido descrita con precisión como un “mosaico de reclamos superpuestos y a menudo contradictorios que involucran a pueblos indígenas y ciudadanos propietarios no indígenas” en lugar de “un conjunto unificado de reglas para gobernar el territorio nacional” (Regalsky,

2010, p. 36). Promete, por un lado, la protección de los derechos indígenas a la libre determinación y la autonomía (artículo 2), mientras que, por el otro, refuerza los derechos de propiedad privada (artículo 315). Webber, J. R. (2017)

Tras su aprobación popular, se inició una nueva etapa que estuvo caracterizada por crecientes signos de división entre los representantes de las élites económicas y organizaciones políticas, así como por las primeras instancias de diálogo entre estos actores y el nuevo gobierno del MAS. Según algunos informes revisados, recién a partir del año 2013 este acercamiento dio paso a una cooperación cada vez más estrecha, y fue avanzando “con un nivel sorprendentemente bajo de conflictividad pública entre las partes” (Wolff, 2016:129). Los cambios y avances registrados en Bolivia, representaron también acciones que orientaron cambios que fueron identificados a partir “de la confrontación a la acomodación y colaboración” (Wolff, 2023:113). y cuestionando algo que algunos grupos buscan responder sobre “el gobierno del MAS ha renunciado a su agenda transformadora” (Wolff, 2023:113).

El desempeño del crecimiento de Bolivia se destacó tanto en su contexto histórico como en general con el resto de Sudamérica si lo comparamos con la evolución de sus pares de la región. Las altas tasas de crecimiento de los últimos años "son una mejora significativa en comparación con el desempeño económico decepcionante y errático de la segunda mitad del siglo XX"(BM, 2015). Sin embargo este “sólido desempeño económico” no permitió cerrar brechas de ingresos con la mayoría de las otras regiones.

3.2.1 Inserción comercial y política industrial desde el Modelo del Cono Sur.

Entre las premisas planteadas por el Modelo del Cono Sur, tuvo que ver con entender los alcances de la diversidad neoliberal definida a nivel nacional, ya que desafiaba la validez de las declaraciones generales sobre la trayectoria de la gestión económica en toda la región -en particular durante la década de 1990-. Esto hizo reconsiderar entre otras cosas, algunas ideas acerca del “supuesto de convergencia en una única versión del neoliberalismo, tal como lo contemplan el Consenso de Washington y los globalizadores de la comunidad financiera internacional” (Phillips, 2004).

Los casos del Cono Sur –e incluyen a la experiencia de Bolivia durante el estallido social del año 2002/2003- han sido útiles para resaltar y contrarrestar las visiones simplistas sobre reestructuración como del tipo de economía política emergente. Tal como se ha resumido -en el capítulo 2.2.3- las economías del Cono Sur fueron

reconocidas o asociadas con la inserción internacional periférica, y ejemplifican sobre las vulnerabilidades de inserción de un EP periférico. Para el Cono Sur se identificaron variaciones acerca de “**el lugar del Estado en el modelo económico** y en los modos de inserción en la economía internacional, así como en los niveles de vulnerabilidad derivados de allí” (Phillips, 2004).

En ese contexto la agenda neoliberal “se ha inspirado con firmeza¹⁸³ en todas las arenas internas de los países del Cono Sur” (Phillips, 2004) con diferentes matices y estilos entre los países analizados. En primer lugar, a partir de un pronunciado afianzamiento en la **dependencia histórica del capital extranjero**. Por tanto, el lugar del capital extranjero -en cada una de las versiones del neoliberalismo- es distinto, pero a la vez en cada caso, permanece influenciado por las dislocaciones económicas y una mayor **vulnerabilidad externa**, asociada también con las tendencias resultantes de la EPG.

En segundo lugar, la *vulnerabilidad externa* deriva no solo de la dependencia de las entradas de capital extranjero (FDI), sino también de la dependencia de las exportaciones o (a menudo) de un perfil de exportación dominado -generalmente por productos básicos y basados en materias primas-, y en general on bajo –o escaso- valor agregado.

En tercer lugar, la adopción del neoliberalismo en todos los ámbitos ha generado un conjunto **de consecuencias sociales regresivas**, que son familiares para la región y se han sentido “más agudamente en las áreas del empleo, y en la distribución del ingreso y provisión de bienestar” (Phillips, 2004) en los EP.

En ese contexto, puede resumirse que el *reto posneoliberal*¹⁸⁴ para Bolivia consiste -tal como fue planteado en el capítulo 1.2.1 y 1.2.2- en reducir vulnerabilidades para los EP, y en la necesidad de construir una **economía de base ancha** -que incluya más actores, estrategias y productos de manera que pueda solventarse en “exportaciones más diversificadas y una mayor variedad de articulaciones internas y externas” (Gray Molina, 2007)¹⁸⁵. Tal como se adelantó en la introducción, Bolivia “ha **cambiado varias veces de modelo económico**, pasando del estatismo al neoliberalismo, sin alterar nunca un patrón de desarrollo basado en la extracción de recursos naturales” (ibíd.). Sin embargo, la implementación del “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia con Dignidad, Soberanía,

¹⁸³ Si bien las políticas microeconómicas y los procesos de reforma estructural divergieron notablemente -durante las décadas de 1980 y 1990-, el impulso de la política macroeconómica ha sido similar en toda la región; y enfatizando regímenes de tipo de cambio más o menos fijo, estabilización de la inflación y disciplina fiscal más estricta.

¹⁸⁴ El reto posneoliberal de Bolivia consiste, entonces, en construir una economía de base ancha que incluya más actores, exportaciones más diversificadas y una mayor variedad de articulaciones internas y externas. Partiendo de la suposición común en la literatura, que las políticas y prácticas -para ser denominadas **post-neoliberales**- deben tener cualidades progresivas, es decir, deben apuntar a redistribuir el acceso y el control de los recursos y el poder en una dirección igualitaria (Yates & Bakker, 2014, 70).

¹⁸⁵ Gray Molina, 2007 El reto posneoliberal de Bolivia NUSO No 209, mayo-junio de 2007, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Democrática y Productiva” para la construcción del Vivir Bien (PND, 2006-2011), se inició con el proceso de desmantelamiento del colonialismo y neoliberalismo e instruyendo la construcción de una nueva sociedad basada en un Estado plurinacional y comunitario¹⁸⁶.

Esto se llevó a través de un **proceso asentado en cuatro estrategias**: la socio-comunitaria (Bolivia con dignidad), la del poder social (Bolivia Democrática), la estrategia económica productiva (Bolivia Productiva) y la soberana de relaciones internacionales (Bolivia con soberanía). El modelo boliviano considera la existencia de dos sectores (ver el siguiente cuadro). Uno es 'generador de excedentes', compuesto por las industrias *petrolera, minera y eléctrica*. El otro sector, en cambio, es el 'generador de ingresos y empleos', y lo conforman las industrias manufactureras, agropecuarias, la construcción y el turismo, entre otras.

Imagen 3. Estructura modelo económico-social-comunitario-productivo de Bolivia.



Fuente: PDES (2016-2020).

A pesar del compromiso con la industrialización durante primer mandato del *MAS* se adoptaron –según algunas voces calificadas- pocas medidas para asegurar la industrialización del sector. A su vez, se intensificaron transacciones con relación a permisos para la explotación minera, tanto en lo que respecta a la producción como también en las exportaciones. (Molero y Paz, 2012:536).

Para resumir las orientaciones de la estructura del modelo económico-social-comunitario-productivo de Bolivia, podemos decir que el modelo del Estado

¹⁸⁶ El Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para el Vivir Bien”, es un conjunto de lineamientos estratégicos que debían ser ejecutados en un periodo de 5 años, entre 2006 y 2011. El PND tenía un alcance Nacional y su objetivo era el de direccionar las políticas, programas y proyectos que le permitirían a Bolivia lograr una transformación y ser un **país digno, soberano, productivo y democrático** para todos, siendo los mismos cuatro puntos, los pilares del Plan. El PND plantea pasar del modelo neoliberal a una convivencia equilibrada y complementaria a partir de la economía plural, y de un mayor fomento a las políticas sociales con respeto al medio ambiente. <https://www.fao.org/3/I9016ES/i9016es.pdf>

redistribuidor se basa –de forma muy resumida- en la captación del “primer sector” por parte del Estado mientras se promueve como principal actor de la economía. De esa forma se avanza en la transferencia de excedentes del sector primario al segundo sector de la economía por la vía del gasto público y por la redistribución económica. Se describe al modelo nacionalizador boliviano –representado desde el año 2007- con dos aspectos positivos y acciones identificadas por su trayectoria al desarrollo.

El primero, una de las características como EP ha sido que la economía boliviana logró cruzar el umbral de 10 mil millones de USD de PIB en 2006, de los cuales 2 mil millones de USD provienen de las exportaciones del sector *hidrocarburífero*. El segundo fueron los ingresos fiscales -por impuestos y ventas directas de gas- que superaron los 1.600 millones de USD en 2006, y por primera vez en 20 años, los ingresos tributarios del país triplicaron los aportes de la cooperación internacional.

En ese contexto Bolivia aumentó las exportaciones -de cinco mil millones de dólares anuales en 2007 a un máximo de 13 mil millones de dólares en 2014 (ver gráfico 3)- mientras que los hidrocarburos representaban el grueso de las exportaciones y aumentaron su participación (entre 2007 y 2014) pero la caída masiva de los precios mundiales del petróleo ha invertido esa tendencia. La bonanza¹⁸⁷ de los productos básicos coincidió con las altas tasas de crecimiento del PIB en toda A. Latina (Webber, 2015:577). Los depósitos del sector público aumentaron de alrededor del 8 por ciento del PIB en 2002 al 27 por ciento en 2013; mientras que las reservas internacionales aumentaron de US\$1000 millones (10 % del PIB) en 2002 a más de US\$14 mil millones (46 % del PIB) en 2013.

A pesar de los repuntes periódicos de los fenómenos climáticos locales que afectan de forma intensa en **altiplano y chaco boliviano**, y de los aumentos en los precios internacionales de los alimentos, la inflación boliviana se mantuvo en niveles bajo control (BM, 2015). Al igual que con otros gobiernos latinoamericanos de izquierda –como el caso del Frente Amplio en Uruguay en 2005 y el Frente Guazú en Paraguay en 2008- el MAS en el gobierno de Bolivia se enmarcó inicialmente como una amenaza a la estabilidad económica de la región (Webber, 2014a: 46).

La economía de una EP del Cono Sur -como es el caso de Bolivia- ha sido dependiente del desempeño de su **sector extractivo; en particular la minería e**

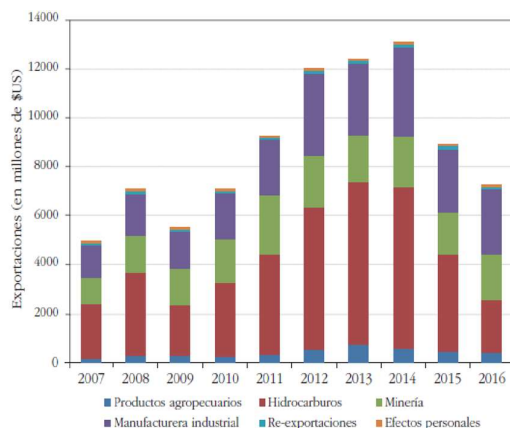
¹⁸⁷ Bolivia tuvo un promedio de crecimiento del PIB durante el período 2006-2016 del 5,49 por ciento, comparado con el 3,64 por ciento del período anterior (1989-2005) (INE, 2018). Además un alto déficit fiscal revirtió su tendencia también a partir de 2003 y se convirtió en un superávit desde 2006, y la deuda pública bruta cayó del 94 por ciento del PIB en 2003 al 37 por ciento en 2013.

hidrocarburos. Parte de la explicación por el buen momento que atravesaron las exportaciones de los sectores de minería e hidrocarburos fue representado por el 78% del valor total exportado por Bolivia en los últimos cinco años y alcanzaron el 56% en 2017 (Bid, 2018), y los perfiles de exportación que se caracterizaron por tener grupos mayoritarios con productos de bajo valor agregado.

El caso de Bolivia ejemplifica que no siempre se complementan. aún manteniendo una estructura de producción y exportación dinámica, pero **dominada por una matriz exportadora** basada en recursos naturales y manufacturas (industrias intensivas en capital). Para ejemplificar esa relación, identificados en el siguiente gráfico (Gráfico 2 y 3) en el crecimiento de las exportaciones de los principales productos en el período (2007-2016), respondió a una mayor demanda de los hidrocarburos, pero también al sector manufacturero-industrial. La estabilidad macroeconómica le ha permitido al gobierno del MAS aprovechar el auge de los productos básicos y estabilidad macroeconómica. Salvo en algunas excepciones, los **patrones de crecimiento** -en casi todos los sectores- continuaron durante el período neoliberal (McNelly, 2020).

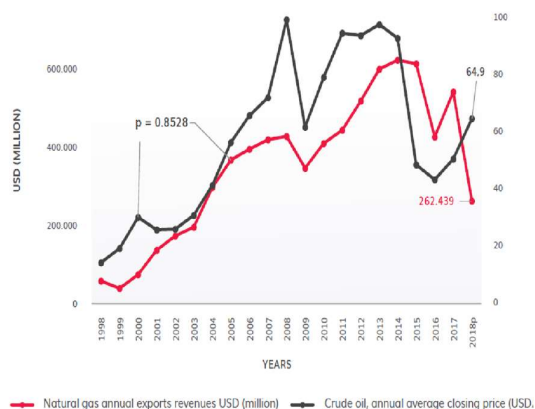
Mientras que otras fuentes de ingresos –tanto por impuestos como por exportaciones- aumentaron su participación en el valor total de las exportaciones, pasando del 35 % entre 2002 y 2005 al 51 % entre 2011 y 2014 (Arce 2016, p. 8) parte “el decrecimiento de las exportaciones en el año 2009, se explicó a partir de la variación negativa registrada: hidrocarburos 41,06 %, industria manufacturera 10,18 % y los minerales en 1,44 %” (Reuters, 10-02-2010).

Gráfico 2 Exportaciones principales productos, Actividad económica 2007-2016 (mil. de USD).



Fuente: adaptado del INE (2018).

Gráfico 3 Correlación entre ingresos de exportación gas y precios crudo petróleo



Fuente: Peñaranda, L (2019) Fuente: Bolivian Central Bank (2015), Bolivian Central Bank (2018b) and macrotrends.net (2019).Elaborated by the author.

Para entender las variaciones en las exportaciones principales¹⁸⁸ debemos recordar también que las exportaciones totales de hidrocarburos de Bolivia –gas natural y ventas spot de crudo reconstituido y gasolinas- bajaron a 2.045 millones de dólares en el 2009 desde 3.469 millones de dólares en el 2008¹⁸⁹ –ver el Gráfico 4-. A pesar de la nacionalización de hidrocarburos y aumento de **participación del Estado** en las rentas de los hidrocarburos (29 % de ingresos en 2004 al 73 % en 2010), las ganancias recuperadas por empresas petroleras privadas también aumentaron -durante el mismo período- gracias a los altos precios mundiales de las materias primas, pasando de US\$879 millones a US\$1.100 millones (Arze y Gómez 2013).

Los bajos precios mundiales del petróleo durante el período 2015-2016 han repercutido también en los precios del gas natural y en los minerales del mercado mundial. El capital privado controla casi el 80 por ciento de la producción de hidrocarburos, y significa que ha existido poca transferencia de riqueza de los actores dominantes del sector de hidrocarburos (Mc Neilly, 2019). En la minería, a pesar de los impulsos del Gobierno del MAS, la nacionalización ha estado casi ausente con la única excepción de la nacionalización de Huanuni y la planta de hundimiento y flotación de Vinto en 2007 - luego de enfrentamientos violentos entre mineros empleados formalmente y mineros cooperativos- (Webber 2011).

En términos reales los hidrocarburos representaron -como porcentaje del **valor total de las exportaciones**- tuvo un marcad aumento del 35 por ciento (antes de la primera elección de Morales) hasta alcanzar el 51 por ciento en el período 2011-14 (Arze, 2016). PETROBRAS y REPSOL mantuvieron el control del 75% de la producción de gas natural (Brown, 2023). La tendencia ha sido que el capital privado domina gran parte del sector minero boliviano, y las empresas mineras medianas y grandes fueron responsables del 60 por ciento de la producción-entre 2006 y 2009-, mientras que la empresa minera estatal COMIBOL aportó el 5,8 % de la producción total (Arze y Gómez 2013:85).

Dentro del campo de la minería privada, solo **cuatro operadores intensivos** en capital a gran escala (Sinchi Wayra, San Cristóbal, Manquiri y Panamerican Silver) **dominan las exportaciones mineras**, y estas cuatro empresas **controlaron 52 %de las exportaciones mineras de Bolivia** -entre 2006-2012-, y 64 % en 2009 (Mc Neilly, 2019).

¹⁸⁸ Las exportaciones de la minería descendieron a 1.497 millones de dólares (desde 1.519 millones) y las industriales a 1.474 millones de dólares desde 1.641 millones. Completaron las ventas externas el sector agrícola, que subieron ligeramente a 282 millones usd, desde 271 millones (2008).

¹⁸⁹ Fuente: <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-economia-bolivia-comercio-idLTASIE6110RO20100202>

Debido a la adopción de una política económica '*estatista*' que implicó la renegociación de una serie de contratos de privatización anteriores, Bolivia enfrentó importantes conflictos con los países en los que estaban radicadas las empresas -total o parcialmente- nacionalizadas (FUSER, 2014) frente a las instituciones financieras internacionales (Coelho; Cunha; Santos, 2020).

En definitiva, la fuerte dependencia de la economía boliviana radica tanto en la **extracción de recursos naturales**, y esto hace que –por defecto- las perspectivas de crecimiento sean vulnerables –también- ante posibles cuellos de botella en la **capacidad¹⁹⁰ de producción**” como la baja inversión que pueda llegar a surgir en los próximos años-, y especialmente en el sector del gas.

Imagen 4. Imaginarios del desarrollo a través de la extracción en Bolivia



Fuente: Pellegrini, Lorenzo (2018) Imaginaries of development through extraction.

Según algunas críticas -por parte de los OI- esto constituyó “un riesgo importante para el modelo de crecimiento¹⁹¹, ya que la producción y las exportaciones de gas son críticas para los equilibrios externos y fiscales, mientras que las exportaciones mineras afectan sustancialmente la cuenta corriente y las oportunidades laborales y de ingresos para los pobres" (BM, 2015).

Tal como se ha resumido, el Gobierno de Bolivia necesitaba fondos para seguir financiando **su modelo de desarrollo** en el altiplano boliviano; a la vez, esto demandó de mayor experiencia para alejarse de la dependencia –histórica y también excesiva- en

¹⁹⁰ Los **bajos niveles de inversión** en exploración en los últimos años han erosionado las reservas, ya que la explotación ha aumentado y solo se ha agregado una nueva capacidad de producción limitada. Incluso si las nuevas actividades de exploración a gran escala comenzaran de inmediato, los ciclos largos de madurez significarían que aún podrían surgir brechas de producción en el mediano plazo, tanto para la producción de hidrocarburos como para la minería (BM, 2015).

¹⁹¹ Esto refiere al aumento del **control estatal sobre la economía**, e incluso, a través de la **nacionalización de sectores enteros**; un énfasis en las **políticas sociales redistributivas**, así como las proclamas de revolución agraria que apuntaba explícitamente a los grandes terratenientes y la agroindustria en las tierras bajas del país (Gray Molina, 2010).

la extracción de recursos naturales -de especial interés para inversiones en rubros primarios-. Si bien los ingresos extractivos permitieron al gobierno mantener el déficit fiscal, y a la vez mantener el **creciente gasto social** - impulsado el gobierno de Morales desde 2006/7- se mantuvo durante el *boom de las commodities* en Sudamérica. Dicho riesgo fue identificado por los analistas financieros y resumido de la siguiente forma:

la exposición del país al precio de los *commodities*, en particular de los hidrocarburos, constituye un área de **vulnerabilidad**. En cualquier caída sustancial -en los precios mundiales del petróleo- podría precipitar un **cambio importante en la suerte económica de Bolivia**, y a pesar de su sólido historial de crecimiento. Esto también tiene implicancias para la estabilidad de la política fiscal, ya que la expansión de los ingresos extractivos han sido clave para permitir que el gobierno evite el **déficit fiscal** en un contexto de **creciente gasto social**.

FT (10-10 -2014)

Si bien Morales (y el MAS) presentaron al proyecto boliviano como una alternativa radical al neoliberalismo que implicaba -entre otras cosas- la diversificación de la economía lejos del desarrollo primario basado en la exportación -y acompañado por una estrategia de nacionalización de los recursos naturales para Bolivia-; sin embargo “ninguno de estos objetivos se alcanzaría plenamente” (Brown, 2023:202). Un dato relevante sobre **la orientación de modelo** -y a pesar del cambio post-neoliberal de desarrollo y democracia- Bolivia se volvió **más dependiente que antes en las exportaciones primarias**, y en productos primarios se aumentaron al 89 % -del valor total de exportación en el 2005- al 95 % en 2012 (CEPAL, 2013:111).

Por su parte, el **grado de competencia ha sido percibido en Bolivia** con un nivel bajo, si lo ponderamos en comparación con otros países de ALC. Según el Informe de Competitividad Global (2014-2015)¹⁹², la construcción de la resiliencia económica de la región dependerá -en buena medida- de mejorar sus capacidades y así fortalecer los fundamentos de su economía, mediante el aumento de su nivel de competitividad. Entre las vulnerabilidades identificadas en la economía boliviana -casi al final de década analizada- fue la falta de inversiones suficientes en áreas que mejoran el crecimiento - por ejemplo en infraestructura, desarrollo de habilidades e innovación- junto con otras reformas insuficientes y demoradas, para mejorar condiciones comerciales y asignación de recursos. En la ausencia de dichos estímulos -para mejorar ambos factores- se obtiene

¹⁹² Global Competitiveness Index 2014–2015 https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

como resultado cierta incapacidad de las economías de la región ¹⁹³ -como Bolivia en el lugar (105°) o Paraguay (120°) del Índice de Competitividad Global (ICG).para avanzar hacia sectores más productivos. De esa forma, las limitaciones de avanzar hacia niveles superiores de **competitividad que permitan ser más resilientes** y también estar “menos afectados por las fluctuaciones externas”¹⁹⁴.

Finalmente, la relación entre el gobierno del MAS y las élites¹⁹⁵ empresariales de Bolivia cambió durante los 13 años relevados desde la primera elección de Evo Morales- (Wolff, 2016; 2023). Durante los primeros años del gobierno del MAS las élites económicas vieron disminuir drásticamente su influencia política. Esta pérdida de influencia política, preocupó a las élites empresariales de la región económicamente más vibrante del país, que se encuentran situadas de forma mayoritaria en los departamentos de las tierras bajas orientales –en especial de Santa Cruz- donde se encuentra una parte importante de la agroindustria orientada a la exportación de Bolivia (Eaton, 2017).

Existieron –al menos- tres factores que se deben tener en cuenta a partir del cambio de gobierno registrado en el año 2005, y a partir de la desaparición virtual de la escena de los partidos políticos tradicionales de Bolivia. En primer lugar, las élites económicas perdieron un vehículo crucial de influencia política, incluso cuando los partidos conservadores restantes, mantuvieron un cierto grado de poder de veto en el Congreso -durante los primeros años del gobierno del MAS-. En segundo lugar, los miembros del gabinete ejecutivo incluían a muchas menos personas vinculadas a las élites e intereses empresariales.

En tercer lugar, el surgimiento del MAS promovió también la participación de una amplia gama de grupos y organizaciones del sector popular- que fueron ganando influencia y poder en el acceso a la arena política. Esto se dio a partir de o a expensas de las élites tradicionales que habían dominado la política en décadas anteriores; incluidos líderes empresariales, grupos y asociaciones (Wolf, 2018). Si bien el gobierno del MAS –inicialmente- significó una “amenaza real” para los intereses vitales de las élites económicas en general, y de la provincia de Santa Cruz en particular (Wolff, 2019:115).

La economía política del *posneoliberalismo* existente en Bolivia ayuda a

¹⁹³ De acuerdo al *Global Competitiveness Index* 2014–2015 Uruguay (80°) lograba mejorar su desempeño, mientras que **Bolivia (105°) y Paraguay (120°)**. Bolivia por su parte ocupa el puesto 139 -entre 144 países- en cuanto a los niveles de intensidad en la competencia local, y en el lugar el 114 con relación a la efectividad de sus políticas antimonopolio (BM, 2015).

¹⁹⁴ The Global Competitiveness Index 2014–2015 p. 35

¹⁹⁵ En el caso de **Santa Cruz**, el movimiento de oposición regional incluyó- no solo al gobierno departamental y al Comité cívico Pro Santa Cruz, sino también a la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (FEPSC), y asociaciones empresariales regionales, como la Cámara Agropecuaria de Oriente (Cámara Agropecuaria del Oriente, CAO) y la Cámara de Industria y Comercio (Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz, CAINCO).

comprender su éxito relativo e interpretar la naturaleza de la interacción -entre dos dimensiones clave de la economía política-: “la orientación estratégica y las características principales sobre la formulación de políticas económicas” y por otra parte “la relación política entre el gobierno y las élites económicas” (Wolff, 2019). En ese sentido “el impulso de las políticas neo-desarrollistas que ha llevado a cabo el gobierno del MAS, han permitido dar surgimiento a una dinámica de interacción que ha producido una creciente cooperación entre gobierno y las élites económicas del país” (Wolff, 2019).

3.2.2 Evolución del rol del Estados y trayectoria de la IED

En 2015 la IED en Bolivia disminuyó un 22% alcanzando los 503 millones de dólares, y posicionando al país entre los más bajos -a nivel comparado- frente al resto de países de A L y C. Si bien el sector de los hidrocarburos continuaría siendo el más importante para el capital extranjero -con intensa actividad en exploración y explotación de gas natural- ese año fue el tercero consecutivo de caída después de haber tenido **su pico máximo de IED durante el año 2013** (ver gráfico número 8).

Por destinos el principal origen de las entradas de IED¹⁹⁶ en el Estado Plurinacional de Bolivia suele ser España, pero también se destacó en ese período la petrolera francesa -Total-, así como la producción conjunta de la empresa rusa Gazprom y la argentina Tecpetrol en el campo de Incahuasi. Para el sector de las telecomunicaciones, la empresa sueca Millicom anunció inversiones por 130 millones de dólares -en su operador local Tigo-, y sobre todo por tratarse de un tipo de inversión realizada para expandir la red -de fibra óptica- y llegar a 100.000 nuevos hogares. Las empresas chinas también mostraron interés por Bolivia, y en los últimos años alcanzaron a invertir cerca de 3.000 millones de dólares (CEPAL, 2016). Sin embargo, el promedio de participación China nunca ha superado el 0.61% de IED que recibe Bolivia **durante el periodo 2000-2015**.

La estabilidad macroeconómica, y la inversión privada se han mantenido baja. A pesar del último auge de las materias primas y acumulación de reservas, otros factores se sumaron a la dificultad de Bolivia para atraer inversión privada; buena parte estuvo ligada al riesgo y otros costos relacionados con aspectos microeconómicos-. En ese sentido la alta informalidad es síntoma de que una fuerte regulación genera costos y

¹⁹⁶ Asimismo, la firma española Repsol anunció que invertiría 1.500 millones de dólares tras concretar el aumento de producción del campo Margarita. La británica British Gas Group (BG Group) anunció la inversión de 300 millones de dólares para la exploración geológica de varias zonas del país hasta 2019, en tanto Gazprom y Petrobras también anunciaron inversiones -por más de 2.000 millones de dólares- para la exploración en los próximos años.

riesgos para las actividades formales (BM, 2015).

El nuevo modelo económico promovido por el Gobierno boliviano, se presentó el Estado como protagonista e introdujo incertidumbres sobre el papel del sector privado, con cambios en la propiedad de los recursos productivos y en las reglas del juego -a través de nacionalizaciones-, y con una serie de *empresas estatales* nuevas o ampliadas¹⁹⁷.

Los cambios en las políticas del gobierno fueron tangibles a partir de una mejora en la trayectoria histórica de la IED; sin embargo, permanecen enormes desafíos para la sostenibilidad nuevo modelo y del gobierno del MAS:

...los flujos de IED han sido robustos, con un promedio de 3,5 por ciento del PIB en los últimos seis años, frente a un promedio latinoamericano de 3 por ciento en los años 2011-14, según CEPAL. Pero quizás el mayor logro del Sr. Morales es comenzar a hacer evolucionar a Bolivia lejos de una economía de subsistencia dependiente de los productos básicos, hacia convertirse en un mercado de consumo de clase media.
Fuente: FT (17-05-2016).

Las dificultades para atraer IED en actividades altamente rentables sugieren que los problemas de apropiación podrían desalentar la inversión privada. Este problema no se limita a las industrias extractivas. Bolivia no ha podido atraer nuevos inversionistas extranjeros en el sector¹⁹⁸ financiero a pesar de su alta rentabilidad. Esto sugiere que cuando existen oportunidades comerciales, se considera a Bolivia demasiado riesgosa o demasiado costosa para atraer nueva IED (BM, 2015).

Desde una mirada más crítica, la escasa IED recibida con relación al resto de países del continente responde a la ausencia de garantías para la protección de los inversores, en particular la falta de reconocimiento del arbitraje internacional para resolver disputas inversor - Estado (BM, 2015:67). Los estudios realizados por Muriel y Ferrufino (2012)¹⁹⁹ muestran²⁰⁰ tendencias sobre los empresarios y casi el 60% estima o cree que el contexto político y legal “es restrictivo o muy restrictivo. Si bien estas encuestas se aplicaron fuera de las industrias extractivas -tanto al sector financiero como los servicios públicos- sugieren también que los problemas de *apropiabilidad*, podrían estar desincentivando la

¹⁹⁷ Más de 60 empresas estatales en Bolivia en 30 sectores económicos, incluidos los no estratégicos: agroindustria, transporte marítimo, construcción y obras públicas, alimentos, textiles, sector financiero, azúcar, miel, cemento, fertilizantes, semillas, almendras y frutos secos, cartón, lácteos, etc.

¹⁹⁸ En la producción de cemento, cerveza o leche, donde el auge económico también ha impulsado la rentabilidad, no ha entrado en operaciones ninguna nueva empresa significativa.

¹⁹⁹ <https://www.ices.org.bo/wp-content/uploads/2013/05/Regulaci%C3%B3n-laboral-y-mercado-de-trabajo-principales-desaf%C3%ADos-para-Bolivia.pdf>

²⁰⁰ Usando la Encuesta de Percepción Empresarial de 2011

inversión en otros sectores” (BM, 2015).

En el cuadro siguiente –gráfica 8- se observan las entradas de IED -por países receptores entre 2005/2015- donde Bolivia (y Paraguay) fueron los países que recibieron menos IED en toda la década; si bien Bolivia, experimentó un crecimiento en el quinquenio -tras haber aprobado reforma regulatoria en 2009-, después decreció a partir del 2014 y durante el período enero-junio 2015, estos sectores representaron el 89,6 por ciento de la IED total²⁰¹. El cuadro también muestra las entradas de IED por países receptores del continente, y resume la variación y flujos registrados en el periodo seleccionado. Se puede observar las dificultades que se presentaron para la mayoría de los EP de la región (Bolivia, Paraguay y Uruguay –junto con Ecuador) incluidos en la gráfica 6 y que desglosa las entradas de IED por países receptores.

Gráfica 4. América del Sur: IED, por países receptores, 2005-2015 (mil. USD y % de variación)²⁰²

Los descensos de la inversión extranjera directa en 2015 se concentraron en América del Sur

	2005-2009 ^a	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Diferencia absoluta 2015-2014 (millones de dólares)	Diferencia relativa 2015-2014 (porcentajes)
América del Sur^b	68 016	135 066	167 923	168 253	132 133	152 786	131 032	-21 208	-14
Argentina	6 204	11 333	10 840	15 324	9 822	5 065	11 655	6 590	130
Bolivia (Estado Plurinacional de)	259	643	859	1 060	1 750	648	503	-144	-22
Brasil	32 331	88 452	101 158	86 607	69 181	96 895	75 075	-21 820	-23
Chile	11 891	15 510	23 309	28 493	19 362	22 342	20 457	-1 885	-8
Colombia	8 894	6 430	14 648	15 039	16 209	16 325	12 108	-4 217	-26
Ecuador	465	165	644	567	727	773	1 060	287	37
Paraguay	131	216	557	738	72	346	283	-63	-18
Perú	4 978	8 455	7 665	11 918	9 298	7 885	6 861	-1 023	-13
Uruguay	1 461	2 289	2 504	2 536	3 032	2 188	1 647	-540	-25
Venezuela (República Bolivariana de)	1 403	1 574	5 740	5 973	2 680	370	1 383	837	153

Fuente: CEPAL (2016).

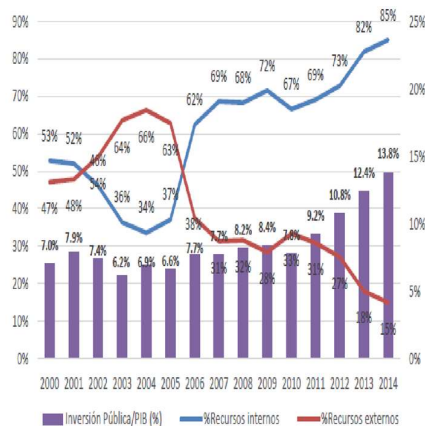
Además, en ciertos sectores del transporte y las comunicaciones, Bolivia mantiene las barreras más restrictivas a la IED que el resto de los países del Cono Sur. Su relación con indicadores asociados con el estado de derecho, permanece con restricciones, y esto explica la inestabilidad en la performance sobre buena parte de la baja captación de inversión. Por ejemplo, en el año 2013 si bien se registró un año con casi un triple de inversión con relación a 2010 -(ver gráfica 6) la IED se orientó hacia sectores primarios

²⁰¹ FT (17-05-2016) Según el FT- la IED se concentró en hidrocarburos (\$ 491 millones), manufactura industrial (\$ 120 millones) y minería (\$ 110 millones). Firm economics help Bolivia buck commodities downturn <https://www.ft.com/content/405fa690-1c11-11e6-a7bc-ec846770ec15>

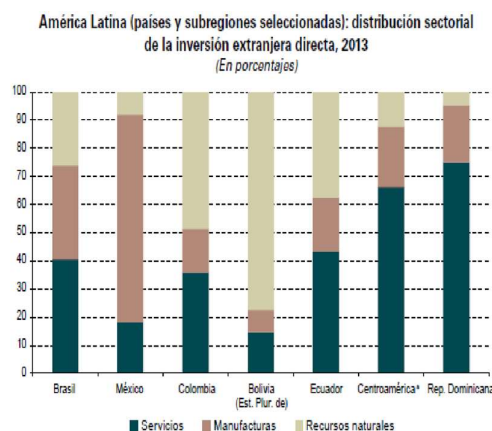
²⁰² CEPAL (2016) La IED en América L.y C., 2016 (LC/G.2680-P), Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40213/7/S1600664_es.pdf

de la economía boliviana, con un escaso margen que no alcanzó al 20% para los rubros de servicios y manufacturas; algo muy magro si lo comparamos con otros países de la región –por más detalles ver gráfica 8 América Latina. Distribución sectorial IED (2013).

Gráfica 5 Evolución de inversión pública (% PIB)²⁰³ y Gráfica 6. A. Latina. Distribución sectorial IED (2013). Fuentes de financiamiento (2000-2014).



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2014, y UDAPE 2018.



Fuente CEPAL: 2013 IED

Posteriormente, la IED en agricultura también se ha visto afectada negativamente por el clima general de limitaciones comerciales. Entre los factores que más se destacó fue “la incertidumbre regulatoria, las restricciones a la exportación *ad hoc*, los débiles derechos sobre la tierra y la reducción potencial para usar la tierra como garantía debido al proceso de verificación FES -Función Económica y Social-” (BM, 2015:67). Bolivia se destacó por su desempeño macroeconómico y el gobierno del MAS dirigió una economía que logró registrar la tasa de crecimiento promedio más alta de Sudamérica (4,9 %) entre 2010 y 2018, y se registró la más pronunciada caída (-7,3) del índice de Gini de desigualdad de ingresos (Anria y Bogliaccini, 2022)

Bolivia casi se triplicó el PIB ²⁰⁴ y el gobierno de MAS usó los ingresos estatales de hidrocarburos para financiar bonos de "gas a efectivo", mediante esquemas de transferencia condicionada que benefician a jubilados, mujeres embarazadas, niños en edad escolar y familias. Estas transferencias de ingresos impulsaron el gasto en bienestar social en un 45 % -entre 2005 y 2012-, y contribuyó a reducir a la mitad las tasas de

²⁰³ Fuente: UNRISD (2018) Recursos externos (créditos y donaciones) incluye recursos HIPC II correspondiente a las donaciones.

²⁰⁴ En Bolivia el PIB casi se triplicó y más de 2,6 millones de personas se unieron a la clase media -según la UDAPE-; el gasto de consumo familiar anual por persona se disparó de \$930 en 2006 a \$2027 en 2014; y "las ganancias en restaurantes y supermercados habían aumentado un 718 % entre 2005 y 2014" (FT 16-05-2016) .

pobreza -entre 2006 y 2013- según PNUD (FT 16-05-2016). Bolivia logró capitalizar un contexto externo propicio para impulsar crecimiento y fortaleciendo los equilibrios macroeconómicos, superando así en términos de acumulación de reservas, pero rezagado respecto de otros en términos de crecimiento de las exportaciones y niveles de inversión (BM, 2015).

Por su parte, en términos de **reducción de vulnerabilidades**, la gran tendencia en ese periodo para Bolivia ha sido experimentar con la sustitución de recursos externos por recursos domésticos para el financiamiento del desarrollo, y esto fue una tendencia en ese periodo. Es decir, la constante disminución de la participación del financiamiento externo²⁰⁵ en la inversión pública -pasó de 63 % a 15 % entre 2005 y 2014 (Paz Arauco, 2018). Con relación a los ingresos tributarios nominales anuales del gobierno, se identificó un aumento de casi 7,9 mil millones de bolivianos²⁰⁶ en 2000 a 53,8 mil millones de bolivianos en 2016, y representó “un aumento de casi siete veces en los ingresos tributarios nominales del Estado” (McNelly, 2021). Esto se explica debido a que los ingresos responden a la renta petrolera, y aumentó progresivamente (ver gráfica No. 13).

La nacionalización de los hidrocarburos ha sido un factor fundamental para este incremento, teniendo en cuenta que, los ingresos petroleros alcanzaron los USD 673 millones en 2005; mientras la renta petrolera ascendió a USD 5.489 millones en 2014, considerando el (IDH), regalías, acciones, patentes e impuestos (PDES, 2016). Dicho aumento ha sido significativo en la captura de la renta de los hidrocarburos, pero “ha sido sólo la mitad de la historia, ya que el otro principal impulsor de este gran aumento de la renta fue el auge de los productos básicos entre 2002 y 2011” (McNelly, 2021), asociada con la dinámica global detrás del cambio del Consenso de Washington al “Consenso de los *Commodities*” (Stampa, 2013). A pesar del equilibrio macroeconómico, la caída de los **precios del gas** que el país exporta -y ha sido responsable de la mayor parte del shock de 'excedentes' experimentado- ha comprometido las cuentas del Estado. Desde 2015- Bolivia presentó una sistemática caída de sus ingresos internacionales, que sumó un 40% entre 2014 y 2017 (Molina, 2018).

A casi diez años de la nacionalización de los hidrocarburos (en 2014) y del retorno del Estado a la economía, Bolivia registró la mayor reducción de la pobreza y desigualdad

²⁰⁵ Bolivia, antes de Evo Morales recibía importantes cantidades de transferencias corrientes asociadas a “ayudas” al desarrollo: en 2004 representaban el 4,5% del PIB. Desde finales del 2005 las transferencias cayeron, revelando el carácter geopolítico de las mismas y boicot que ha existido hacia el Gob. boliviano en los últimos 12 años por parte de potencias donantes: hacia 2017 estas transferencias fueron el 0,6% del PIB. Fuente: CELAG (2019)

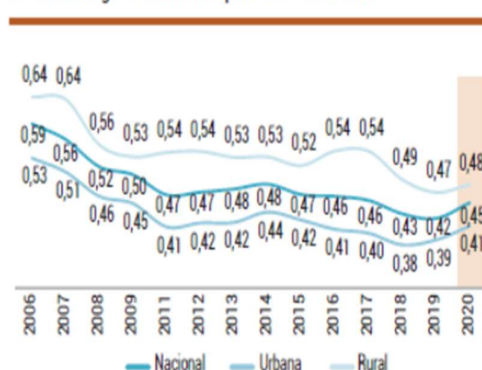
²⁰⁶ Un dólar era equivalente a aproximadamente siete (7) bolivianos en el periodo 2006-2016.

desde que se tenía registros. La combinación de un manejo económico prudente y de una gestión eficiente de la bonanza, impulsada por los precios internacionales favorables de los hidrocarburos, le permitieron al gobierno del MAS expandir -inversión pública y el gasto social- (Paz Arauco, 2018). Se destacó también -en ese momento- el nexo virtuoso en que “el gobierno de Evo Morales está coincidiendo con el mejor momento económico de la historia boliviana” Molina (2013)-, cuestionó ¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? para explicar las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden, y busca un nuevo mandato -algo que finalmente obtendría- en las elecciones del año 2014.

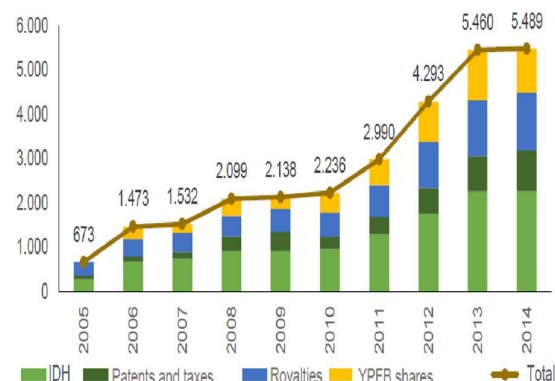
Parte de la explicación obedeció a la existencia de los elevados ingresos por exportaciones -tal como vimos en el segmento anterior altos precios internacionales-, y tal como este autor recordó que "hay que atribuir al gobierno el mérito de haber impedido que este flujo se perdiera por la fuga de capitales al haber nacionalizado la principal cadena exportadora, la del gas, y algunas minas y fundiciones claves." (Molina, 2013).

Gráfica 7 Desigualdad mediada por Índice de Gini **Gráfica 8. Ganancias petroleras (en mil. dólares).**

Bolivia: Desigualdad Medida por el Índice de Gini



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)
Elaboración: Ministerio de Planificación de Desarrollo (MPD)



Source: Bolivian Fiscal Offields- YPFB.

Fuente. PDES (2016-2020).

De hecho, el Estado boliviano habría perdido ingresos por valor de entre 67.000 y 74.000 mill. de dólares (periodo 2006-2017) de no haberse implementado la política de *nacionalizaciones* promovidas. En suma, Bolivia acumuló reservas internacionales, por más de 14.000 millones, es decir, casi 60% del PIB y esto se explica gracias a la política de fortalecimiento de la moneda nacional. Durante ese periodo las inversiones en bolivianos son la norma, con la cifra récord de depósitos y créditos (equivalentes a 7.700 millones de dólares y 6.400 millones de dólares, respectivamente) con que la banca cerró en el año 2012.

Tal como se identificó –en la sección 2.3.1 y 2.4.1- surgieron en la región del Cono Sur nuevas formas orientadas en revertir el debilitamiento del bienestar institucional de los Estados; tal como fue planteado por Modelo del Cono Sur para países de la región “el estado ha pasado de estar cada vez más ausente a uno claramente intervencionista y regulador” (Phillips, 2004).

Para Bolivia, el proyecto *posneoliberal* más emblemático en este contexto fue anunciado con la nacionalización del sector de hidrocarburos del país que se suponía revertiría su privatización de facto en las décadas de 1980 y 1990. El alcance real de esta nacionalización fue mucho más moderado de lo sugerido por la retórica del gobierno (Arze & Gómez, 2013), pero aun así, ha traído una innovación significativa -sobre el papel del estado- en el sector de hidrocarburos, y nuevas formas del Estado emergiendo en contextos nacionales -y posiblemente transnacionales- (Phillips, 2004:219).

En efecto, tras restablecer legalmente su soberanía sobre el petróleo y el gas del país, el Estado de Bolivia “recuperó el derecho a comercializar sus hidrocarburos” (Kaup, 2010, p. 129); mediante adquisiciones negociadas, la empresa estatal de petróleo y gas fue revitalizada, e YPFB tomó el control de diferentes segmentos (exploración, producción, transporte y almacenamiento) que habían sido privatizados durante la década de 1990 (Kaup, 2010:130). O sea, la renta petrolera ha aumentado como consecuencia del aumento de la presión fiscal -y a pesar del menor crecimiento de la producción-. Vale destacar también que en 2006, Bolivia no eligió una nacionalización confiscatoria o expropiatoria -como las que sucedieron en el año 1937 y también en 1969-; esto se debió a que el país necesitaba contar con mayores niveles de inversión para activar la industria petrolera nacionalizada, tal como detalla el texto elaborado por PNUD:

La nacionalización de los hidrocarburos le permitió al Estado retener gran parte del excedente producido. Esto produjo, un mayor *espacio fiscal para intervenciones de política* en diversos ámbitos y la activación de la demanda agregada a través de la creciente inversión pública.

A pesar de que la ampliación del **espacio fiscal hizo posible el aumento sostenido del gasto público**, particularmente en los sectores de inversión en infraestructura y financiamiento de redes de protección social (Paz et al., 2013; Yáñez, 2009; UDAPE, 2013), los avances en intervenciones para el desarrollo productivo han sido lentos y han tenido una menor incidencia en las prioridades de política, que se han centrado, más bien, en la creación de empresas públicas en diversos rubros.

Pnud (2015:89)

Tales medidas representaron un péndulo oscilante con respecto al pasado; de hecho fue la tercera vez que el Estado boliviano nacionaliza los hidrocarburos en el siglo pasado. Las dos ocasiones anteriores involucraron a Standard Oil (1937) y Gulf Oil (1969). Esto permitió “constatar la poderosa restricción existente a la hora de diseñar esquemas normativos de tratamiento al capital extranjero en el marco de estrategias de desarrollo por parte de economías periféricas con una inserción externa primario-exportadora (Molero, Paz y Ramírex, 2012). Morales ha combinado -de manera única- una suerte de “capitalismo andino” y sentado las bases de una *economía de mercado* en Bolivia, que cuenta con una amplia combinación de exportaciones de materias primas. Incluso si los precios del gas siguen bajos, Bolivia tiene otros recursos en los que puede apoyarse²⁰⁷.

Vale recordar la incidencia de un EP y su posición periférica, tal como se ha señalado “este tipo de economías no disponen de la tecnología necesaria para la prospección y extracción (sobre todo para la primera extracción y transformación de los recursos) por lo que tienen que recurrir al capital extranjero que, a su vez, acude buscando rentabilidad. El desafío consiste en establecer mecanismos de pago para el capital extranjero, que a su vez permita aumentar el margen de actuación para el Estado para impulsar al alza las aportaciones del capital extranjero” (Molero, Paz y Ramírez, 2012).

Además de la nacionalización del sector de hidrocarburos, la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo (PND) -desde 2006- fue otro de los avances importantes en la agenda de transformación del Estado boliviano, a partir de una agenda de políticas que fue incorporada como el primer documento oficial –desde el Ministerio de Planificación del Desarrollo y con aportes de grupos de la sociedad civil- se redactó el documento para orientar los problemas de diseño e implementación de políticas, y proponer así una hoja de ruta para el cambio social, económico y político. Si bien las reacciones fueron mixtas, se puede decir que para la oposición se “volvió nostálgica al pasado”; “listo para el bote de basura de las buenas intenciones”; mientras que otros simpatizantes lo calificaron de un “programa de desarrollo diluido”, y destinado a “continuar las políticas neoliberales fallidas del pasado” (Gray Molina, 2010).

Hay dos aspectos del PND que merecen ser destacados, ya que se relacionan con decisiones que finalmente se tomaron en el ámbito de la política económica y social. Por un lado, el PNDP es un plan de desarrollo relativamente “eclectico” que toma prestado

²⁰⁷ FT 17-05-2016. Firm economics help Bolivia buck commodities downturn <https://www.ft.com/content/405fa690-1c11-11e6-a7bc-ce846770ec15>

libremente del estructuralismo económico, la teoría de la dependencia, el multiculturalismo indígena, las políticas de protección socialdemócratas y la política monetaria y cambiaria neoliberal. El plan subraya la necesidad de “cambiar el patrón de desarrollo *primario-exportador*” heredado de un pasado neocolonial y neoliberal (Gobierno de Bolivia, 2006). A pesar de las críticas recibidas, existe cierta coherencia en torno al historial de políticas que se describe en términos de una sucesión relativamente coherente de etapas de desarrollo.

En segundo lugar, PND tiene un eje central en los hidrocarburos y se anticipó a las políticas de nacionalización de año 2006. Allí se expresó el papel del gas natural como “un recurso estratégico y es quizás la piedra angular de la nueva agenda de desarrollo. El enfoque en el gas y los hidrocarburos va, paradójicamente, contra la corriente de cambiar el patrón de desarrollo de las exportaciones primarias” (Gray Molina, 2010).

Desde otra perspectiva se criticó a estos objetivos -planteados por los sucesivos gobiernos Morales- a los efectos de iniciar una transición hacia una economía más plural y diversificada. Existen afirmaciones interrelacionadas sobre "Los límites de la reforma 'contra-neoliberal' que incluyeron la expansión minera y la marginación de las *fuerzas post-extractivistas* en la Bolivia de Evo Morales"²⁰⁸, y así se han resumido:

1. La expansión de la minería fue posible gracias al mantenimiento de arreglos institucionales para la explotación de minerales establecidos durante el neoliberalismo, que favorecen empresas TNC's y mineros autónomos (cooperativos) sobre operaciones estatales y comunitarias.
2. Ante la promoción de los derechos ambientales e indígenas, el sector minero ha seguido beneficiándose de una regulación ambiental *laxa de facto*, lo que constituye un incentivo indirecto para expandirse a expensas de las ecologías y los pueblos indígenas y campesinos.
3. El Estado ha jugado un papel central en el debilitamiento de la resistencia social a la expansión minera, al desmovilizar aquellas fuerzas sociales —organizaciones campesinas-indígenas—cuyas propuestas y demandas chocaban más claramente con el desarrollo *extractivista*.

Se puede verificar también que -entre 2006 y 2009- la administración de Morales logró varios de los objetivos descritos en el plan de gobierno y cambió el rol del Estado tradicional, dado que promovió una participación activa del mismo dentro del sistema

²⁰⁸ Andreucci, D. & Radhuber, I. M. (2017).

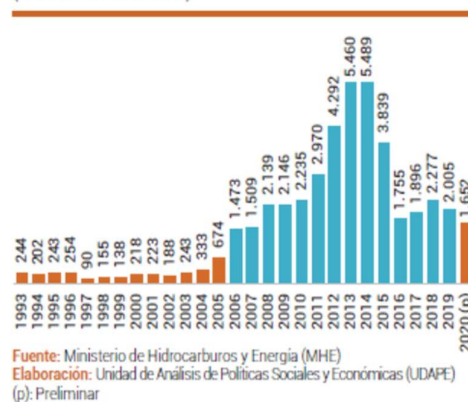
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718515002304?via%3Dihub>

productivo, a pesar de las debilidades en materia regulatoria –señaladas por Andreucci & Radhuber (2017)- y también en las capacidades técnicas en áreas específicas (en particular del sector minero). Otra de las fortalezas identificadas en la transformación de rol del Estado, sucedió durante la primera década del gobierno del MAS y la buena performance por el crecimiento del PIB –ver gráfica 11- el gobierno multiplicó en casi por seis las reservas internacionales, pasando de 1,7 mil millones de dólares en 2005 (20 % del PIB) a 10,4 mil millones de usd (28 % del PIB), y en ese periodo Bolivia consolidó la segunda tasa de reserva más alta de la región- después del Perú- (MEPF, 2017:6).

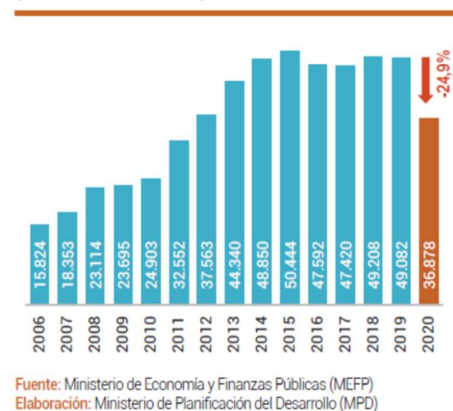
Estos resultados se identificaron a partir de una secuencia de políticas, que pueden ser agrupadas en tres partes principales: 1) aumentó la **apropiación gubernamental** de los ingresos por hidrocarburos (nacionalización del gas) en 2006; 2) aumentó la inversión pública -tanto centralizada como descentralizada-; y 3) se ampliaron los mecanismos de **transferencia social existentes** –en particular para niños y adultos mayores a través del Bono Juancito Pinto y Renta Dignidad-

Gráfica 9. Renta Petrolera 1993-2020 (USD) Gráfica 10. Recaudación Tribut. & Aduanera sin IDH

Bolivia: Renta Petrolera, 1993 - 2020
(En millones de dólares)



Bolivia: Recaudación Tributaria y Aduanera sin IDH, 2006 - 2020
(En millones de bolivianos)



Fuente: Pdes 2021-25

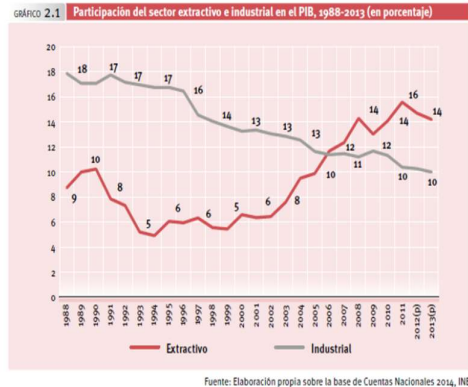
Las acciones de política que se tomaron, sin embargo, llaman la atención sobre las limitaciones que enfrenta la administración de Morales, que lucha con una débil capacidad administrativa y la necesidad de resultados tangibles (Gray Molina, 2010). La síntesis sobre los cambios y continuidad en la orientación estratégica, y sobre las características específicas en la formulación de políticas económicas en Bolivia -bajo el gobierno del MAS- pueden ser resumidas en tres áreas principales que son: el **papel del estado** en la economía, la **política fiscal**, y finalmente, la **política agrícola y reforma agraria** (Wolff, 2019).

Esto generó elogios y reconocimiento por la sólida gestión macroeconómica del

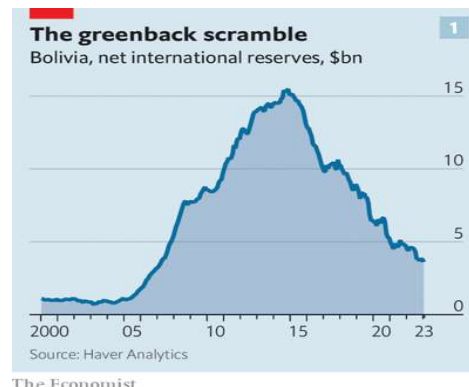
MAS en ese periodo. En particular, de representantes del 'Banco Mundial, el FMI, la Unidad de Inteligencia Económica, Financial Times y Wall Street Journal' (Webber 2015, McNeilly 2019). La prensa inglesa – menos conservadora- elogió al gobierno del MAS y a su gestión ministerial, enfatizando que se “desafió la sabiduría convencional que dice que las políticas de izquierda dañan el crecimiento económico, que la clase trabajadora no puede administrar economías exitosas y que la política no puede ser transformadora; y ha hecho todo esto frente a la enorme presión política del FMI, la comunidad empresarial internacional y el gobierno de Estados Unidos” (Guardian, 14 Oct. 2014).

Bolivia presenta -desde 2015- una sistemática caída de sus ingresos internacionales -gráfica número 12-, y el país ha tenido problemas para financiar los gastos del Estado ampliado, registrando un déficit fiscal-por tres años de alrededor del 7% del PIB. En el mismo periodo, las importaciones han caído un 20% (confirmando un diagnóstico de “enfermedad holandesa²⁰⁹”), y una merma en las reservas internacionales de 15 mil a 10.000 mil de USD (Molina, 2018); esto “constituye el talón de Aquiles del modelo”²¹⁰ toda vez que un país de la región comercia en una moneda que no es la suya.

Gráfica 11. Participación del sector extractivo e industrial en el PIB 1988-2013. **Gráfica 12. Evolución reservas internacionales.**



Fuente: PNUD, 2015:89



Fuente: The Economist, 18 /04/2023²¹¹

Con relación al *papel del estado* en la economía Bolivia -bajo el gobierno del MAS- ha cambiado de un modelo que predominó el liderazgo del mercado (neoliberal) a un

²⁰⁹ La **enfermedad holandesa** en pocas palabras. En la década de 1960, tras el descubrimiento de un importante yacimiento de gas en el Mar del Norte, los ingresos de Holanda aumentaron, acompañados de grandes entradas de divisas. Esto llevó a: 1) la apreciación real del tipo de cambio, 2) la disminución de las exportaciones no petroleras, 3) la presión sobre los precios de los bienes no transables y 4) el desplazamiento de los factores de producción (capital y trabajo) hacia el sector de hidrocarburos y el sector no transable. El auge comercial provocó el deterioro de la producción/exportación de otros bienes transables y alza de precios en bienes no transables. La enfermedad holandesa puede tener diferentes etiologías. Alarcón, S. y Morales, R. and Gonzales, R. (2016) Dutch disease and the labor market in Bolivia. MPRA Paper No. 97914, 02 Jan 2020 10:23 UTC <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/97914/>

²¹⁰ Molina Fernando (2018) De «milagros» y «talones de Aquiles» La situación del modelo económico de Bolivia. NUSO Junio 2018 <https://nuso.org/articulo/de-milagros-y-talones-de-aquiles/imprimir/>

²¹¹ The Economist 23/04/2023 Out of gas and good ideas <https://www.economist.com/the-americas/2023/04/18/bolivia-is-on-the-brink-of-an-economic-crisis>

modelo de desarrollo liderado por el Estado. Desde entonces dicho gobierno aplicó una política *contra cíclica*, e incluyó altos niveles de inversión pública; durante 2010-2016 promedió²¹² el 12% del PIB (Webber, 2016). Dicha estrategia le permitió impulsar la demanda interna y sostener las tasas de crecimiento, generando deterioro en el balance fiscal -déficits de 6% entre 2005 y 2013-.

Además, evidenció un deterioro en el saldo de la cuenta corriente, y disminución de reservas internacionales, que en 2017 representó el 27% del PIB. (BID, 2018) -ver grafica 12 sobre Evolución de reservas internacionales-. Por su parte, la inversión pública ha sido débil en áreas que -de acuerdo a los planes de desarrollo- se han señalado como 'estratégicas' para la **transición lejos de un modelo primario-exportador** de acumulación. Por ejemplo, la industria -entre 2007 y 2011- recibió \$16,8 millones de inversión pública, o el 1,2% del gasto público total. La agricultura recibió \$94,8 millones, o el 6,4% del total.

Por su parte, la capacidad de la administración de Morales para usar las mayores ganancias del Estado para encontrar más gas natural, y usarlo para el desarrollo interno, también se ha visto restringida, y muy poco -por los excedentes- vuelve al sector de los hidrocarburos (Kaup, 2010). El Estado tuvo una falta de capacidad general para reconstruir el sector de hidrocarburos, al igual que en otras industrias emergentes que requieren de apoyo estatal con relación a las capacidades regulatorias:

El nuevo *El Dorado* de hoy no es plata sino litio, lo que ofrece a Bolivia un premio potencial de los mayores depósitos en el mundo. Su precio incremental se ve impulsado por la gran carrera por las baterías -entre las empresas se incluye Tesla, Alphabet, Apple y otros-. Los suelos del Salar de Uyuni contienen 9 millones de toneladas de litio aproximadamente el 22 por ciento de las reservas potencialmente explotables del mundo²¹³...

El aumento significativo del papel de las empresas públicas señala un alejamiento del énfasis neoliberal en las empresas privadas. Se establecieron empresas públicas -en una amplia gama de áreas- y estos cambios se han concentrado claramente en el sector

²¹² Según el Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia, por ejemplo, la inversión pública ha crecido del 5 al 7 por ciento del PIB entre 2000 y 2005 al 9 al 10 por ciento entre 2007 y 2010 a alrededor del 13 por ciento desde 2015

²¹³ FT 17-05-2016. Firm economics help Bolivia buck commodities downturn <https://www.ft.com/content/405fa690-1c11-11e6-a7bc-ce846770ec15>

extractivo²¹⁴ e incluso allí no ha significado un desplazamiento de las empresas privadas (Andreucci & Radhuber, 2017). Bolivia abrió una planta piloto de litio²¹⁵ en 2014, y la producción comenzará en 2018. Por su parte, se identificó cierta **resiliencia en materia productiva que ganó en ciertas ventajas comparativas en algunos productos durante esa década**: semillas oleaginosas y productos relacionados (semillas de girasol, semillas y frutos oleaginosos, maní); y subproductos químicos metálicos (bases inorgánicas y óxidos metálicos, sales de ácidos metálicos) a pesar del auge de exportaciones extractivas y su apreciación real.

Esto permitió reducir las vulnerabilidades tradicionales, y el número de productos exportados aumentó de alrededor de 200 en la década del 2000 a 350 a en 2010 –ver grafica 14–, lo que muestra cierto dinamismo en términos de innovar en el descubrimiento de productos de exportación (BM, 2015:70). Bolivia ha sido el segundo mayor productor de gas natural de Sudamérica –después de Venezuela–, con reservas estimadas en 10,45bn de pies cúbicos. El gas representó casi la mitad de las exportaciones en 2015, y las exportaciones de gas y petróleo ascendieron a 4.030 millones de dólares –ver gráfico 13–. En suma, la vulnerabilidad de Bolivia incrementa, y toda la estructura de financiamiento²¹⁶ que expandió la inversión pública, pero desvanece a partir del 2015.

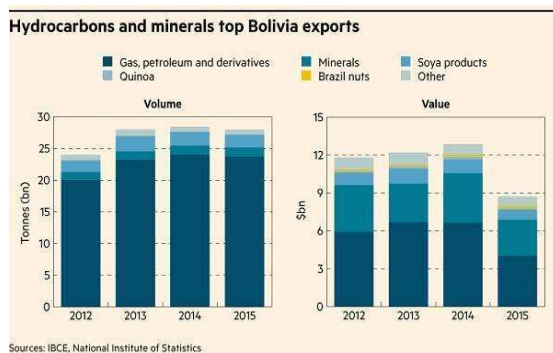
Con relación a la *política fiscal*, el aumento de las actividades económicas del sector público también tiene implicaciones directas para dicha área clave. Durante los primeros años del gobierno del *MAS*, la política fiscal general fue bastante conservadora, con superávits presupuestarios y una acumulación masiva de reservas de divisas. Sin embargo, en respuesta a shocks externos, incluidas las crisis financieras mundiales (2008-2009) y caída de los precios mundiales de las materias primas (desde 2014), esta tendencia se revirtió, y reveló un patrón de gasto contra cíclico –típico del keynesiano–, en lugar de neoliberal –políticas económicas (CEPAL, 2018:89).

²¹⁴ Vale destacar que en el índice Herfindahl-Hirschman para las exportaciones bolivianas, indica que no se encuentra entre los más altos para países basados en recursos naturales. Las exportaciones **no-extractivas representan una quinta parte del PIB**, con niveles cercanos a Perú, Colombia y Chile, países en una etapa de desarrollo superior (BM, 2015).

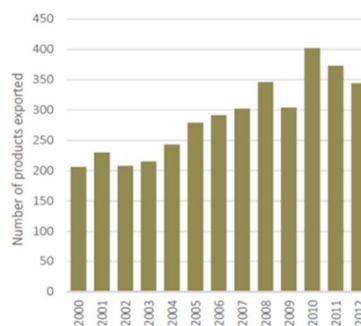
²¹⁵ El gobierno invitó a dos empresas alemanas (K-Utec y Ercosplan) y una suiza (SEP) a ofertar por el derecho a construir una planta de producción de carbonato de litio en las tierras altas de Bolivia. Sin embargo, el momento de cosechar las riquezas de litio de Bolivia “aún está muy lejos”

²¹⁶ Fuera del sector extractivo, los ingresos tributarios han aumentado de manera similar, en particular, los ingresos por el **impuesto a las ganancias corporativas** (Wolff, 2019). Sin embargo, la estructura general (y el impacto regresivo) del sistema tributario de Bolivia apenas ha cambiado: los impuestos indirectos sobre bienes y servicios (principalmente el IVA) continúan dominando los ingresos fiscales, mientras que los impuestos sobre la renta personal siguen siendo casi irrelevantes y dramáticamente bajos también según los estándares regionales. (CEPAL, 2018a:49).

Gráfico 13. Bolivia mayores hidrocarburos y minerales export.²¹⁷ Gráfico 14. Número productos exportados.



Fuente: FT 2015



Fuente: BM 2015: 69

En el ámbito de la política agrícola -y reforma agraria-, el Gobierno adoptó iniciativas, acelerando la titulación de tierras a comunidades indígenas y campesinas, pero también ha permitido la expansión de los agro negocios en las tierras bajas de Bolivia (Webber, 2017). El gobierno del MAS aceleró -e intensificó la segunda reforma agraria iniciada -en el año 1996-; ha titulado²¹⁸ 3.93 millones (2007-2009) y 3.30 millones de hectáreas (2010-2014), en contraste con 1.13 millones hectáreas por año en el período anterior (1996-2006). Además, adoptó políticas activas en apoyo a la seguridad -y soberanía- alimentaria en beneficio de los pequeños propietarios; ejemplo a través de la estatal Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) (Arze y Gómez, 2013:95; Webber, 2017:332).

En relación con la política agrícola considerada como una de las áreas de mayor disputa, se vinculó con las restricciones a las exportaciones, y en respuesta al aumento de los precios mundiales de los alimentos en 2008. Desde el gobierno de Morales se introdujo “una política *ad hoc* de suspensiones temporales de las exportaciones agrícolas y agroindustriales mediante decretos ejecutivos y las asociaciones empresariales criticaron estas medidas (Wolff, 2016). La agroindustria²¹⁹ en las tierras bajas bolivianas (Santa Cruz, Beni) se mantuvo y siguió creciendo incluso durante los primeros años del gobierno del MAS (Webber, 2017:338).

Bolivia experimentó cambios significativos que rompen o, al menos, se apartan

²¹⁷ FT 17-05-2016 Firm economics help Bolivia buck commodities downturn <https://www.ft.com/content/405fa690-1c11-11e6-a7bc-ee846770ec15>

²¹⁸ Accelerated land titling has mainly benefited indigenous Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), which under MAS rule have received twice as much land titles per year as in the decade before (Colque et al., 2016, pp. 176-177), as well as peasant communities and small property holders, which have received an increasing share in the latter MAS period (2010-2014).

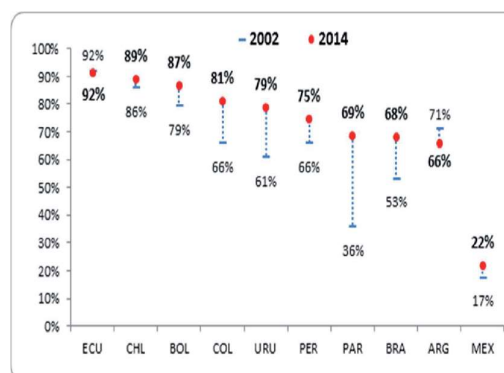
²¹⁹ Según Eaton (2017) el poder estructural de grandes productores agrícolas y ganaderos (de Santa Cruz), proveedores de alimentos para el mercado interno, se han convertido en actores clave para la agenda de seguridad -y soberanía alimentaria- del gobierno.

notablemente de los lineamientos neoliberales. Al mismo tiempo, en línea con la noción de *posneoliberalismo*, los cambios identificados en las tres áreas señaladas reflexionaron acerca del papel del estado en la economía; de la política fiscal, y por tanto en lo que tiene que ver con la política agrícola -y su forma de avanzar hacia una reforma agraria más ambiciosa. Es decir, se identificaron **continuidades y tendencias** que ponen en duda las transformaciones progresistas del modelo de desarrollo boliviano del MAS -tanto con el pasado neoliberal inmediato como en las características estructurales de largo plazo- más notablemente con su naturaleza *extractivista*, con del 20 % en exportaciones de bienes primarios y reducción del 8 % en manufacturas de alta tecnología -durante el período 2002-2014-; algo similar a lo que sucedería en el resto de los EP de la región.

Cuadro 8. Comparación estructura de exportaciones contenido tecnológico (2002-14)

Categoría de exportaciones	2002		2014		Tasa variación promedio anual 2002-2014
	Millones de \$us.	% del valor	Millones de \$us.	% del valor	
1. Bienes primarios	838	61,1%	10.053	78,2%	19,1%
2. Manufacturas basadas en recursos naturales	251	18,3%	1109	8,8%	11,1%
3. Manufacturas de baja tecnología	133	9,7%	233	1,8%	4,7%
4. Manufacturas de tecnología media	40	2,9%	91	0,7%	5,8%
5. Manufacturas de alta tecnología	17,3	1,3%	7,8	0,1%	-7,5%

Gráfica 15. Variación de manufacturas según basadas Recursos naturales/región (2002-14)



Fuente: Peñaranda Jorge (2018:)

Esto se traduce o se resume en una agenda neo-desarrollista, que adquirió un papel mayor del Estado, con énfasis en inclusión social pero basado en un sector de materias primas próspero, e incluye la agroindustria privada (Wolff, 2019:14). Por su parte otros **elementos marcan las vulnerabilidades de Bolivia**, y no pueden ser omitidos. Por ejemplo, la **crisis climática**²²⁰ plantea altos riesgos para los sistemas humanos, económicos, sociales, productivos y naturales. El Índice de Riesgo Climático Global 2021 (IRCG) coloca a Bolivia como “el décimo país más vulnerable del mundo, tomando en cuenta los impactos de los eventos climáticos extremos y los datos socioeconómicos asociados”²²¹.

²²⁰ Las debilidades institucionales del Estado boliviano se perciben fuertemente en los ámbitos de extensión tecnológica para el sector agropecuario y en el manejo de microcuencas, donde se requiere una intervención más sistemática para atender y lograr resultados de largo aliento en cuanto a reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas y grupos poblacionales (PNUD, 2011:122)

²²¹ CND periodo 2021-30, Acuerdo de París. <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CND%20Bolivia%202021-2030.pdf>

La adaptación al cambio climático es parte de los procesos del desarrollo. Las poblaciones vulnerables demandan la satisfacción de necesidades de agua limpia, alimentación, salud y vivienda, situación que puede dificultarse por los impactos directos e indirectos del cambio climático. Por otra parte, una respuesta integral de gestión del riesgo climático y adaptación debería estar orientada a asegurar que los procesos de desarrollo sostenible se fortalezcan.

Por ejemplo, el IPCC (2007) concluyó que el desarrollo sostenible puede reducir la vulnerabilidad al cambio climático (PNUD, 2011:83). Bolivia planteó como solución estructural a la crisis climática mundial, el paradigma del Vivir Bien en equilibrio armónico con la Madre Tierra, junto con avances para un marco institucional -en torno al Mecanismo Nacional de Adaptación²²² -Ley 2140-, lo que ha evolucionado en el contexto de la Ley de Autonomías y de la Constitución Política del Estado, proporcionando un marco para la coordinación interministerial en los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, la adaptación al cambio climático y a la gestión del riesgo de desastres se encuentra “insuficientemente agendada en las instituciones del gobierno, en las entidades académicas y en las organizaciones de la sociedad civil, aunque coyunturalmente pueda adquirir cierta relevancia durante situaciones de emergencia o desastre climático. No existen programas de mediano y largo aliento que aborden esta temática de manera sistemática e incidan sobre la investigación y la formación de recursos humanos” (PNUD, 2011:124). Desde finales del año 2015 Bolivia incorporó una política nacional de adaptación al cambio climático, siendo el paso siguiente su implementación. Desde 2006 se elaboró el Mecanismo Nacional de Adaptación al Cambio Climático (MNACC), y tras su publicación en el 2007 se promovió la Política Plurinacional de Cambio Climático (PPCC) de Bolivia²²³. Durante ese periodo las voces más críticas han sostenido que “Bolivia ha perdido una década en cuanto a políticas nacionales de adaptación” –o estrategias resiliencia -en aspectos climáticos y ha transcurrido un tiempo por demás valioso -para el período entre 2005-2015- y “considerando la velocidad que tienen los impactos del cambio climático” (Hoffmann, 2015).

²²² <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/CND%20Bolivia%202021-2030.pdf>

²²³ La Política Plurinacional de Cambio Climático (PPCC) de Bolivia abarcó el período de 2016 a 2020, fue extendida hasta 2025. La PPCC se caracteriza por cuatro ejes estratégicos que abordan los mecanismos de adaptación, mitigación, enfoque conjunto y acciones transversales donde lidera el enfoque de género. <https://andesresilientes.org/noticias/nueva-politica-climatica-en-bolivia-genero-riesgo-climatico-y-seguridad-alimentaria-resiliente/>

3.2.3 Formas de profundizar la democracia en el Estado Plurinacional.

El referéndum y las elecciones de enero del 2009, le dieron una fuerte victoria al presidente Morales -con el 61 por ciento de los votantes aprobando la nueva constitución. Esto fue una forma democrática también, y así volvió a colocar la resolución de conflictos potenciales en manos de los electores y pasó por alto al Congreso, los partidos políticos y la oposición regional.

Para entender o como poder **profundizar la democracia**, y las implicancias de una nueva constitución plurinacional, se puede decir que en términos democráticos la aprobación de una nueva constitución entregó al presidente Morales una forma de romper el estancamiento. Aunque se cuestionaron las formas y la legalidad del referéndum constitucional –ver mapa político de Bolivia- es probable que sea recordado como el punto en el camino donde Evo Morales consolidó una victoria política nacional. Morales repitió ese extraordinario éxito electoral en diciembre de 2009, con un 64%, y nuevamente en octubre de 2014, con un 61%. (Webber, 2016).

Mapa 5 El nuevo mapa político de Bolivia.²²⁴.



Fuente: Schavelzon (2012)

Esto se denominó como la "refundación" de Bolivia, ya que se ha producido (en términos de participación ciudadana) a través de una Asamblea Constituyente, la cual representa a buena parte de la población boliviana.

Tras los resultados electorales, su vicepresidente Álvaro García Linera publicó un

²²⁴ Schavelzon, Salvador (2012) El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia Etnografía de una Asamblea Constituyente. Clacso- Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia UNDEF isbn: 978-99954-1-487-0

comunicado²²⁵ en los principales diarios, trazando los ejes centrales de lo que llamó el “nuevo mapa político”:

‘Lo que ha sucedido en Bolivia en la última década, es el surgimiento y consolidación de un tipo de integración lógica y moral de la sociedad, es decir, una forma casi unánime de entender y actuar en el mundo, caracterizada por el trípode constitucional de: una **economía plural con eje estatal**, reconocimiento de las **naciones indígenas con un gobierno de los movimientos** sociales, y un régimen de autonomías territoriales.’

García Linera (2014)

El establecimiento de una economía plural impulsada por la intervención estatal y la liberación indígena a través del reconocimiento territorial y político, le dieron un paso muy relevante en la historia política y económica de Bolivia. A pesar de utilizar formas innovadoras de profundizar la democracia y tras haber adoptado la nueva constitución plurinacional boliviana –con **referéndums con participación directa**-, no fueron herramientas bien ponderadas o lo suficientemente legitimadas –por los registros democráticos internacionales-. Bolivia se ubicó muy mal en el lugar del índice democrático–institucional (90 en un total de 165 países), mientras que Uruguay se posicionó en el rango de las 20 mejores democracias –tal como lo indicó *Democracy Index* –por más detalles ver Anexo 3-.

3.2.4 Dimensión social y flexibilización laboral

El Modelo del Cono Sur se ajustó de manera variada “al énfasis neoliberal en los mercados laborales flexibles”, y se identificó que la región superó o desestimo algunos factores mercados laborales flexibles claves en la relación Estado- Sociedad. Parte de esa tendencia en toda la región del Cono Sur –hacia de finales de los 90’s.- ha sido promovida frente a “la supresión de las demandas salariales, la desarticulación de las capacidades de negociación colectiva, el establecimiento de un vínculo estrecho entre bienestar y productividad, y una reorganización del empleo” (Phillips, 2004:259). El modelo mercados laborales flexibles, por tanto, se encuentra con una **débil regulación gubernamental** de las relaciones industriales, y en desarticulación de mano de obra organizada. Por otra parte, la relación Estado-Sociedad en el ámbito político más amplio,

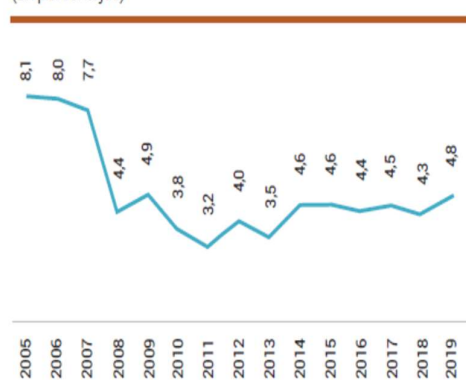
²²⁵ García Linera, A. (2014) “El Vicepresidente describe el nuevo campo político en Bolivia.” Speech by the vice president of Bolivia, La Paz, 2014.

persisten baja participación en varios de los EP analizados, con bajos niveles de afiliación sindical, pero más importante aún con “informalidad generalizada y niveles sorprendentemente altos de desempleo y subempleo” (Phillips, 2004:259).

Tal como fue identificado -en la sección 2.4 y 2.5- la dinámica de estos procesos, asociados con desvinculación y debilitamiento, se muestra en **cinco categorías**. A saber: flexibilización laboral; tendencias de empleo; niveles salariales; informalización; tendencias en la organización laboral; y evolución de los niveles de habilidad. Entre 2007 y 2015 Bolivia logró reducir los niveles de pobreza moderada y extrema, así como la desigualdad en la distribución del ingreso. La pobreza moderada, disminuyó de 60,6% registrado en 2005, a un 38.7% en 2014; y la pobreza extrema se redujo de 38,2% (2005) a 17,8% en 2014. Además, la incidencia de la reducción de la pobreza -moderada y extrema- se suman los avances en el coeficiente de *Gini* pasó de 0,56 a 0,47, reflejando disminución en la desigualdad de ingresos (Bid, 2018).

Gráfico 16. Tasa Desempleo Urbano (2000–19). Gráfico 17. Pobreza Moderada-Extrema (2000-19)

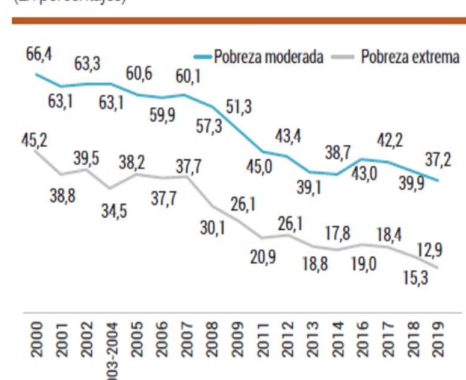
Bolivia: Tasa de Desempleo Urbano Abierto, 2000 - 2019
(En porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)
Elaboración: Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)

Fuente: Pdes 2021-25

Bolivia: Indicadores de Pobreza Moderada y Extrema, 2000 - 2019
(En porcentajes)



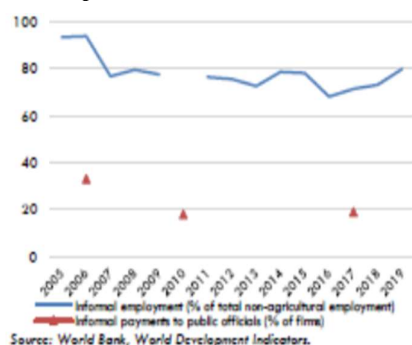
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)
Elaboración: Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)

Estos avances reflejaron mejoras en los ingresos laborales, especialmente de aquellos en la parte baja de la distribución del ingreso, así como el efecto redistributivo positivo de las transferencias monetarias realizadas por el gobierno -a grupos vulnerables como ancianos, mujeres embarazadas, niños y estudiantes- desde el sistema público. **La economía informal es una parte central de la economía** y el empleo de Bolivia. Este grupo no está sujeto a impuestos sobre la renta ni está controlado por las normas laborales y comerciales. Con relación a la distribución geográfica, se identificó que en las ciudades

más pobladas –Santa Cruz de la Sierra, El Alto, La Paz y Cochabamba– presentan proporciones menores de trabajadores informales en relación a municipios más pequeños –y donde trabajo informal supera el 70%- pertenecientes a la región metropolitana (Pnud, 2015:100). Ante un panorama tan adverso en **“derechos sociales básicos”**²²⁶, el gobierno desarrolló un entramado marco legal para acciones privadas sobre productividad y formalidad, que **regula el trabajo doméstico**²²⁷. El país también ratificó el Convenio 189 de la OIT sobre **Trabajo Decente** para las Trabajadoras del Hogar en 2013, exigiendo un compromiso legislativo a nivel nacional para proteger a este grupo de trabajadores.

Bolivia mantiene una larga tradición de diálogo, y muestra algunas esperanzas en la institucionalización de esos diálogos Tripartita en la economía boliviana; por ejemplo desde 1988 - Ministerio de Trabajo, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la Central Obrera Boliviana- han tenido instancias y ejercitado “procesos de *diálogo tripartita*; sin embargo, aún no tuvo lugar a la institucionalización del mismo, y no han logrado avanzar en un diálogo de temas netamente salariales” (Mogrovejo, 2015).

Gráfica 18 Empleo Informal y pagos informales a Funcionarios públicos tendencias en Bolivia, 2005-2019²²⁸



Cuadro 9 Estado de la economía informal en Bolivia y América Latina y Caribe (LAC)

Themes	Country/region	Value
Informal economy (% of GDP)	Bolivia (2018)	62 %
	LAC (2014)	40 %
Informal employed in non-agricultural employment	Bolivia (2019)	80 %
	LAC (2018)	51 %
Informal payments to public officials (% of firms) *	Bolivia (2017)	19 %
	LAC (2019)	11 %

Fuente: DTDA (2021)

La economía informal de Bolivia representó una de las proporciones más grandes del mundo -medida en 62% del PIB- y de acuerdo al análisis FMI²²⁹ La reducción de la

²²⁶ A pesar del incremento en el índice de remuneraciones laborales -gráfico 21- confirmaron el crecimiento inclusivo en ese periodo, que se propagó a través de los ingresos de los trabajadores; en menor medida por políticas sociales o redistribución del gasto fiscal mediante transferencias monetarias condicionadas (Paz, 2014). Asimismo, el gobierno tomó el control de la **gestión de los fondos de pensiones**, bajó la edad mínima de jubilación de 65 años a sesenta (e incluso menos para trabajos peligrosos como mineros y las fuerzas armadas), e incrementó mayores beneficios. Desde la promulgación de la Ley N°065 de Pensiones (Dic. 2010), se **incrementó el número de jubilados en 244% a diciembre 2016**.

²²⁷ Ley General No. 356 de 2013 sobre cooperativas y la Ley Núm. 2450 de 2003

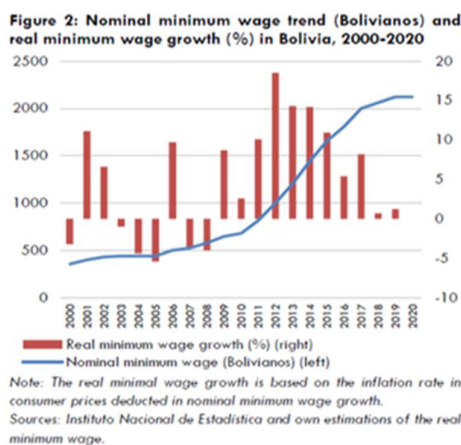
²²⁸ Fuente: DTDA (2021). Los pagos informales a funcionarios públicos son el porcentaje de empresas que se espera que realicen pagos informales a funcionarios públicos para "hacer las cosas" en materia de aduanas, impuestos, licencias, regulaciones, servicios y similares. Fuente: Fondo Monetario Internacional; Organización Internacional del Trabajo; y el Banco Mundial

²²⁹ IMF, Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? IMF Working Paper, January 2018.

informalidad en Bolivia está rezagada por varios aspectos. Por un lado, permite dar cuenta de “las limitaciones que ha tenido el **crecimiento económico sobre el bienestar de los trabajadores**, caracterizado por una paradoja en la que los mayores niveles de generación de riqueza redujeron drásticamente la pobreza, pero no han podido incidir en la mejora de las condiciones laborales de un grueso importante de la población boliviana” (Pnud, 2015).

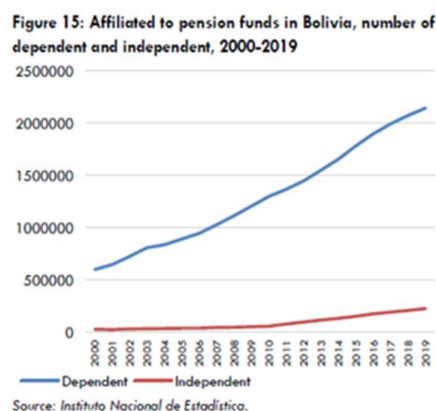
Las debilidades en el alcance a las **redes de seguridad social**, se hicieron visibles en Bolivia frente los trabajadores informales²³⁰ en tiempos de crisis financiera o shocks externos. Si bien la reforma laboral amplió beneficios a trabajadores en el sector informal, que es una amplia categoría e incluye a comerciantes ambulantes, artesanos, trabajadores del transporte, y otros –tal como se identifica en la gráfica 22- afiliados a los fondos de pensión e Bolivia. El MAS introdujo la reforma en respuesta a las exigencias planteadas por la Central Obrera Boliviana (COB), un central sindical militante estratégicamente aliado con el MAS (Anria y Bogliaccini, 2022). Por su parte, las industrias extractivas han aumentado su participación en las exportaciones bolivianas en la década analizada, sin embargo, emplean a pocos trabajadores y están escasamente integradas en la economía boliviana. La creación de empleo en las industrias extractivas es pequeña, con solo un 0,3 por ciento de crecimiento del empleo en el sector entre 2008 y 2011.

Gráfica 19 Tendencia del Salario mínimo nominal y crecimiento real del salario mínimo (%).



Fuente: DTDA, 2021.

Gráfica 20 Afiliados a los fondos de pensión e Bolivia, no. de independientes y dependientes, 2000-2019.



A pesar de lo rentable del sector, continuó empleando menos del uno por ciento de

²³⁰ El empleo informal no agrícola es de hasta 80%, casi 29 puntos porcentuales más que el promedio de A L y C (DTDA, 2021). Aunque el trabajo infantil experimentó una caída significativa durante la década de 2010, continúa proliferando en Bolivia. Si bien el gobierno impulsó una iniciativa para abordar el trabajo infantil (5 a 17 años) en el sector agrícola a través de un esquema de certificación, **redujo 51% de 2008 a 2016** (DTDA, 2021).

la fuerza laboral (Mc Nailly, 2019). El mercado laboral permaneció acosado por una *economía informal* –generalizada– que conduce a lagunas en las regulaciones²³¹ laborales y comerciales en la práctica debido a la falta de conciencia o incentivos. Bolivia se ubica en el puesto 4 de 5 (Índice Global de Derechos), es decir, “violación sistemática de los derechos de trabajadores” según DTDA (2021). Desde finales de 2015 se instrumentaron avances en el **diálogo social tripartito** -cuando se estableció un Consejo Económico Productivo- mediante un nuevo foro de diálogo entre gobierno y sector privado con importantes diferencias de política. Los temas centrales fueron “el aumento del salario base y mínimo, que el gobierno del MAS ha seguido negociando únicamente con la central sindical nacional COB, sin permitir la participación de los gremios empresariales” (Wolff, 2019).

Ante los nexos erosionados -entre **sociedad-Estado**- se resume que el éxito político y macroeconómico de la agenda *posneoliberal* del gobierno y sus contradicciones y las limitaciones son, por tanto, **dos caras de una misma moneda**. Esto según Brown puede explicarse, a partir de la relación entre el **gobierno con actores no-estatales**, tornándose en un ambiente pautado por las tensiones recurrentes:

...en el forcejeo entre el bloque de oposición y las demandas populares, el gobierno se ha situado en el medio, ya que el MAS dependía en gran medida de la movilización defensiva de la base popular para evitar el éxito de las **tácticas de desestabilización de la élite**.

El gobierno de Morales -que había sido elegido en un mandato anti-neoliberal- con un respaldo popular a gran escala y con poderosos movimientos²³² que presionaban al gobierno desde abajo, enfrentaba un bloque de oposición recalcitrante decidido a **bloquear la agenda post-neoliberal**, lo que sirvió de justificación al gobierno de Morales para torcer las normas liberales según fuera necesario con miras a debilitar y superar la oposición. Brown (2023:199).

El equilibrio *posneoliberal* que sustenta tanto en la política como en la economía boliviana- está lejos de consolidarse (Wolff, 2019). En ese contexto se identificaron grietas

²³¹ Los datos actualizados sobre la densidad sindical de miembros que cotizan entre los empleados eran escasos, pero las estimaciones sugerían que rondaba el 35%. Es significativamente más alto que el promedio regional en 16% -tal como se identifica en la sección 4.3.1-. El dominio de las microempresas en el sector privado desafía los **alcances del sindicalismo** (DTDA, 2021).

²³² El MAS tenía tanto una coalición social central como un bloque más autónomo de organizaciones del movimiento comprometido en una alianza estratégica. El núcleo estaba compuesto por un “círculo interno” que incluía a los cocaleros y a las Seis Federaciones del Trópico, a la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIOS-BS), y a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). El segundo bloque estratégico incluía al principal sindicato de trabajadores, la Central Obrera Boliviana (COB), los sindicatos del sector público, trabajadores del sector informal urbano organizados en asociaciones de vecinos denominadas Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) —especialmente la de El Alto—, los sindicatos de mineros del sector informal llamados “cooperativistas”, y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyu (CONAMAQ). Fuente: Brown (2023:199).

importantes pero –a la vez- hay consenso en torno a los grandes desafíos y vulnerabilidades que representa para una economía pequeña y relativamente abierta- con poco desarrollo industrial. La etapa de transformación en Bolivia, tras un breve balance, puede resumirse en que “si la *primera oportunidad* perdida bajo la administración de Morales ha sido concentrarse demasiado en el gas y muy poco en los recursos naturales alternativos, la *segunda oportunidad* perdida ha sido no actuar con la agresividad suficiente para incorporar a productores -grandes y pequeños- en las iniciativas de políticas, acceso al crédito, asistencia técnica y acceso a los mercados internacionales(Gray Molina, 2010).

3.3 Modelo de inserción en la Economía Política Regional y global.

A pesar de tener un contexto regional complejo y amplias restricciones estructurales, así como grandes limitantes geográficas, Bolivia se destacó como uno de los “pocos países” que pudo contrarrestar la tendencia mundial actual de desplome de los precios de las materias primas y el caos que esto trae a las finanzas públicas. Es decir, “Bolivia lo ha hecho dos veces...no sólo controla las mayores reservas de litio del mundo...sino que también ha esquivado con éxito la crisis económica impulsada por las materias primas que aflige a todos sus vecinos” (FT, 17-05-2016).

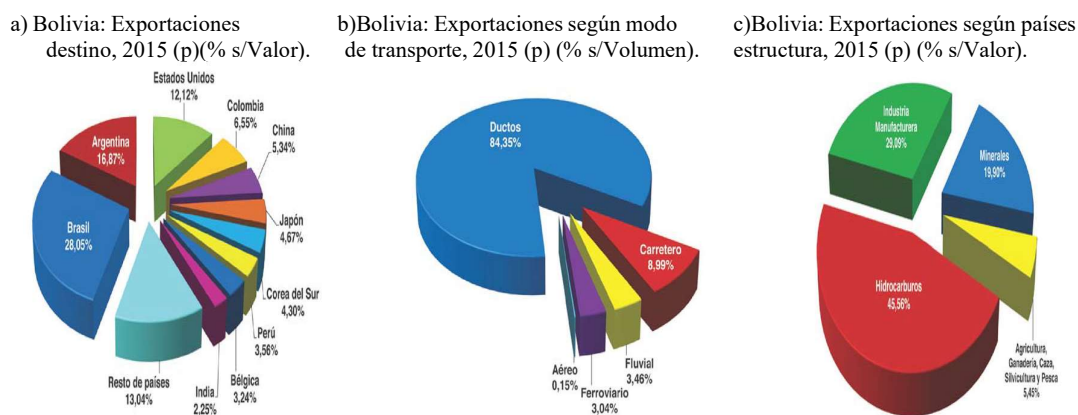
La estrategia regional productiva se incorpora con la gestión estratégica de la agenda de externa, y esto tiene implicancias, tanto para los acuerdos económicos como para la posición de Bolivia en la economía global. En ciertas áreas, ganaron participación de mercado -en un contexto de expansión de mercados- mejorando la competitividad regional y global en nichos de mercado (Gray Molina, 2010). La economía boliviana es una economía de bajo crecimiento, baja inversión y baja productividad que se encuentra ubicada en el corazón de una región de crecimiento relativamente bajo (Gray Molina, 2010). Los mayores desafíos del país mediterráneo -y las dificultades de accesos a los mercados internacionales- para lograr una inserción internacional, estuvo fundamentada en: a) una mayor **diversificación del aparato productivo**; y b) en un contexto en el que prima el **desarrollo tecnológico, telecomunicaciones y servicios avanzados**.

Bolivia exporta elevados valores a sus países vecinos – alcanzaron 50% del total exportado en 2015– se debe a las exportaciones de gas natural (Agramont y Peres, 2016). Por tanto, mientras Bolivia “siga basando su inserción internacional en hidrocarburos y minerales, seguirá dependiendo de lo que sucede con Argentina y Brasil” (Rossell, 2018).

Para entender las pautas que marcaron las relaciones históricas de Bolivia con los Estados de la región, debemos recordar que estuvieron dirigidas por tres ejes, que han

marcado a la economía boliviana durante la última década: el protagonismo estatal en la economía, por otro la reversión de las privatizaciones, y finalmente el control sobre los recursos naturales. Un dato que revela o refleja a la relación asimétrica, además de tener casi un 50 % de las exportaciones concretadas en estos dos vecinos, tiene que ver con el modo de transporte de las exportaciones de Bolivia.

Gráfica 21. Exportaciones de Bolivia (destino, modo transporte y estructura).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INE
Elaboración: Instituto Boliviano de Comercio Exterior – IBCE

El modo de transporte de las exportaciones, representa un dato muy significativo: cerca del 85 % se realiza por ductos mientras que menos de 10% se produce por carreteras y menos de un 5% se produce de manera fluvial -en barcas hacia la Cuenca del Plata vía Paraguay o en menor manera y solo el 4 % hacia Perú; el 75% de las manufacturas se divide en cuatro *items*: derivados²³³ de **soja, oro, estaño y plata**. Existe mayor tránsito hacia Brasil por tratarse de la ruta de las exportaciones tanto de la industria de oleaginosas del oriente boliviano como por el incremento de la carne exportada²³⁴.

Bolivia durante las décadas previas, estuvo marcada por la necesidad crónica de atraer recursos externos para pagar su propio presupuesto, y como consecuencia, su política exterior se alineó con la agenda de reforma de mercado defendida por las **instituciones financieras internacionales**. Bolivia llegó a alinearse con EE.UU. por las políticas antidrogas, fuertemente ligadas a los imperativos emitidos por ese país (Coelho; Cunha; Santos, 2020). De igual forma, el país buscó posicionarse como el nexo entre los

²³³ Soja y girasol -y sus derivados- representaron casi el 40% de exportaciones en manufacturas (en el año 2015), y situado entre las principales exportaciones bolivianas a países andinos (Agramont y Peres, 2016).

²³⁴ En el año 2001, se exportaron 497 toneladas de carne por un total de 1,1 millones de dólares; cifra que se elevó a 2,2 millones de dólares en 2005 (1.073 t); 3,5 millones de dólares en 2007 (1.327 t); y a partir de 2013, casi 10 millones de dólares anuales, con 2 mil toneladas de carne bovina exportada. Esta tendencia se mantuvo **hasta 2019, cuando entra en vigor el acuerdo de exportación de carne a China**, con 4.915 toneladas por un monto de 24,3 millones de dólares; en 2020 la cantidad se triplica, llegando a las 15.962 toneladas por un monto de 70,1 millones de dólares. Fundación Solón (4/10/202) El cuento chino de la exportación de carne boliviana. Por Marielle Cauthin <https://fundacionsolon.org/2021/10/04/el-cuento-chino-de-la-exportacion-de-carne-boliviana/>

diversos **proyectos de integración regional sudamericana**, sumándose a su posición como miembro fundador del **Pacto Andino** -que se transformó en la CAN en 1996-, y más reciente -miembro pleno del MERCOSUR desde 1996 hasta que finalmente presentó su adhesión al bloque en dic. 2012.

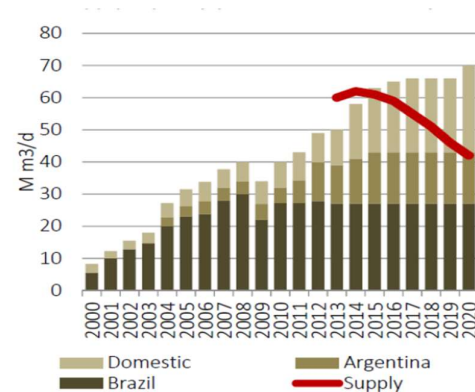
En ese contexto Bolivia mantuvo su tradicional orientación diplomática como “país de los contactos” (Bruslé, 2015), a través de la cual, buscó convertir su posición geopolítica –percibida como central en el continente– en la búsqueda de beneficios y oportunidades para el desarrollo nacional, con participación del capital extranjero decisivo en la configuración tanto de la estructura económica como del entorno macroeconómico en toda la región.

Mapa 6. Bolivia y los eventos históricos.



Fuente: Perrier Bruslé (2015)

Gráfica 22. Demanda de gas real y proyectado capacidad suministro y (reservas actuales).



Source: YPFB, Ministry of Hydrocarbon and Energy and Staff estimates

Fuente: BM (2015:33)

Tras la firma del Tratado de La Paz (1996) para la construcción del Gasoducto Brasil-Bolivia (Gasbol)²³⁵, la exportación de gas natural se convirtió en una de las principales fuentes de moneda extranjera en el país, con un incremento sustantivo –a partir del año 2000/1 a los mercados de sus vecinos-. La firma de ese contrato consolidó el futuro de Bolivia dentro de un regionalismo abierto y es emblemático de esta política de apertura y durante la inauguración del gasoducto (en el año 2000), Jorge Quiroga (presidente de Bolivia 2001-2002) afirmó: “Somos el centro natural de este cuerpo

²³⁵ El Gasoducto Bolivia-Brasil -también conocido como Gasbol- es un ducto de transporte de gas natural entre Bolivia y Brasil, con 3150 km de extensión, 557 en territorio boliviano (trecho administrado por Gas Trans Boliviano) y 2593 km en territorio brasileño (trecho administrado por Transportadora Brasileira Gasoduto Bolivia-Brasil). La construcción, funcionamiento y comercio del gas se rige por el Tratado de La Paz, redactado en 1996. Más detalles en: https://es.wikipedia.org/wiki/Gasoducto_Bolivia-Brasil

sudamericano. Somos un país de contactos, vínculo energético del continente y paso obligado de todos los corredores interoceánicos” (Bruslé, 2015).

Casi el 52% del parque industrial brasileño era abastecido por gas boliviano durante 2005 (Guimarães, 2021), mientras que –una década después- el 90% de las importaciones brasileñas de gas provienen de Bolivia (MNE, 2020). De hecho, el elevado incremento del precio del petróleo influyó para que Brasil y Argentina se convirtieran principales socios comerciales del país, respectivamente, ubicándose por encima de Estados Unidos, China o países de la CAN. No es exagerado afirmar que “Bolivia exporte valores tan elevados a sus países vecinos –que alcanzaron 50% del total exportado en 2015– se debe al **aumento en las exportaciones de gas natural**” (Agramont y Peres, 2016).

Se observó también, en las relaciones entre Bolivia y Brasil una relación de 'interdependencia asimétrica', aunque el grado de vulnerabilidad de Bolivia fue menor, por tratarse de temas de abastecimiento energético por parte de un EP. La relación bilateral entre Bolivia-Brasil ha sido “una piedra angular de la política exterior boliviana porque tiene fundamentos económicos (exportación de gas) y políticos (mismas secuencias ideológicas del neoliberalismo de Cardoso hacia la izquierda de Lula (Bruslé, 2015), y posteriormente con Dilma Rouseff (hasta su *impeachment* del año 2016).

Tal como puede ser interpretado, **las relaciones asimétricas** bajo esta compleja red de intereses -entre un EP y el país hegemónico regional- han permitido soluciones a las necesidades energéticas de cada Estado desde 2005; según Granizo; Gonçalves; y Clemente. (2021) Brasil “necesitaba el gas boliviano, mientras que Bolivia también dependía del mercado consumidor brasileño”. En ese contexto, las relaciones entre Bolivia y Brasil en el período analizado se expandieron de forma muy particular:

... se configuró una relación de **interdependencia asimétrica**, aunque el grado de vulnerabilidad de Bolivia fue menos alto, lo que garantiza alternativas en la relación para reducir sus costos. **La nacionalización marca la existencia de asimetrías: del lado brasileño**, perjudicó su objetivo de internacionalizar sus empresas; *Del lado boliviano*, la nacionalización permitió al Estado demostrar su capacidad para controlar la explotación de sus recursos naturales (Fuser, 2014), **reduciendo la asimetría** presente hasta entonces y, en consecuencia, **aumentando la soberanía** estatal. Granizo; Gonçalves; y Clemente. (2021)

Otro de los socios importantes de Bolivia -además de Brasil y Argentina- ha sido Chile por una larga serie de intereses comunes y es "el país por donde transita la mayor parte de las exportaciones y las importaciones bolivianas. Se puede atestiguar que la concentración es muy elevada, tomando en cuenta que 2015, el 81% de las exportaciones y 83% de las importaciones transitaban por este país (Agramont y Peres, 2016).

Su dependencia para salir al mundo -a través de Chile- corrobora que Brasil es el segundo país de tránsito, aunque con una brecha amplia, siendo más de siete veces mayor. el paso de mercancía de Bolivia por Chile El aumento de los precios de las materias primas -a partir de 2003- y la consolidación de Asia como principal productor a nivel mundial, hicieron que Bolivia se vincule más con esta región (Agramont y Peres, 2016). La alta dependencia permite ubicar a Bolivia -como un caso de país sin litoral en desarrollo- que depende de **3 puertos para conectarse al mundo, y por tanto** el Estado boliviano debe aplicar una política de largo plazo que busque diversificar los puertos que la carga en tránsito utiliza para llegar desde y hacia el mundo (Agramont y Peres, 2016). Bolivia tiene serias limitaciones estructurales²³⁶ que limitan el potencial impacto que puede tener el comercio exterior sobre el resto de la economía.

Durante su visita a La Paz, el canciller Celso Amorin (2002-2010) reconoció la existencia de problemas de asimetría entre Brasil y los países más pequeños, aunque separó el tema boliviano de los reclamos de uruguayos y paraguayos sobre el MERCOSUR (Guimarães, de Sá, y Egon, 2017). Brasil –Itamaraty- aceptó la existencia de sentimientos de explotación –a raíz de condiciones y precios del gas que había recibido Bolivia desde 2006- pero afirmó que Brasil “no puede sentirse culpable por algo que no ha hecho” (Guimarães, de Sá, y Egon, 2017), y reconoció también desde esa época, la necesidad de abordar estos problemas de manera positiva.

La provisión de infraestructura se ha tornado cada vez más problemática por el crecimiento exponencial²³⁷ entre 2000-2014, acompañado del aumento del comercio exterior. (Agramont y Peres, 2016:84). La compleja situación de Bolivia para conectarse a un mundo -cada vez más integrado-, debido a la alta dependencia de tránsito por un solo país y a la conflictiva e histórica relación política con Chile²³⁸, revivida en-mayo del 2015 cuando iniciaron las audiencias²³⁹ orales entre ambos países ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Los puertos -de Arica y Antofagasta no tienen la capacidad para realizar

²³⁶ La infraestructura portuaria constituye actualmente la mayor traba para la eficiencia y competitividad logística de la carga boliviana en tránsito.

²³⁷ Las exportaciones bolivianas crecieron en un 935% desde 2000 hasta el 2014, **pasando de USD 1.246 millones a USD 12.899 millones**. En el mismo periodo, las importaciones crecieron en un 428%, pasando de USD 2.020 millones a 10.674 millones.

²³⁸ La relación política entre Bolivia y Chile ha sido conflictiva desde la fundación de ambas repúblicas hasta el día de hoy. Algunos hitos de dicha relación: En 1836, cuando se conformó la Confederación Perú-Boliviana, Chile le declaró la guerra porque consideró la alianza como una amenaza para su soberanía; 1879, Chile invadió Antofagasta y dio inicio a la Guerra del Pacífico (también llamada Guerra del Guano y el Salitre) en contra de Bolivia y Perú; 1920, 1962 y 1978, fueron los periodos más tensos que se vivieron cuando se rompieron las relaciones diplomáticas; además de las disputas arbitrales -en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) - cuando Chile inicia proceso contra Bolivia en relación a una disputa sobre el estado y uso de las aguas del Silala <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/162/19018.pdf>

²³⁹ A partir de **la demanda presentada por Bolivia contra Chile -en abril del 2013-** se limita únicamente a pedir a la CIJ indicar que “Chile tiene la obligación de negociar con Bolivia en aras de llegar a un acuerdo que asegure a Bolivia un acceso soberano al océano Pacífico” <https://www.dipublico.org/102363/bolivia-y-chile-a-audiencias-ante-la-corte-internacional-de-justicia-cij/>

un manejo eficiente de la carga boliviana, y esto repercute en un aumento considerable en los tiempos²⁴⁰ y en los costos²⁴¹, y otras complejidades por estar en la órbita de la gestión privada²⁴². En este escenario, los elementos significativos para delinear la política exterior boliviana han sido: recursos naturales, relaciones con los vecinos, políticas de integración y reducción y superación de asimetrías (Avila, 2007; Saraiva; Gonçalves y Clemente, 2021).

Entre las **vulnerabilidades identificadas**, Bolivia tiene el peor acceso al mercado internacional entre los países sudamericanos, y va acercándose a la situación de varios **países africanos sin salida al mar** (BM, 2015:4). Las distancias internas de Bolivia y distancia promedio a otros mercados está por encima del cuartil superior en comparación, entre los países de A L y C (BM, 2010). Estos **desafíos geográficos** constituyen una importante desventaja²⁴³ para el crecimiento inclusivo y de base más amplia, dado que impacta negativamente la competitividad de Bolivia.

3.3.1 Rol del Estado y la estrategia de integración al MERCOSUR.

Bolivia fue concebida como una unidad histórica, geográfica y económica, con gravitación natural hacia tres grandes vías internacionales: *el Pacífico, el Plata y el Amazonas*. Y esto fue resumido -de forma elocuente- en “Bolivia: país de contactos. Un análisis de la política vecinal contemporánea”:

Bolivia busca construir su destino como país de gravitaciones múltiples y eje articulador de la región, haciendo realidad aquel lema geopolítico condensado en la frase que el *ex-canciller* Luis Fernando Guachalla acuñara en la década de los 30, «Bolivia país de contactos y no de antagonismos» (...) [Esto] representa la reacción contra el sistema artificial de las alianzas, de los bloques y de los ejes.

Bolivia debe estar en contacto con sus vecinos, pero no unos contra otros, fomentando rivalidades, sino armonizando diferencias e intereses (...) La geografía impone a Bolivia, no una función aisladora y de aislamiento, sino de atracción, de unión, de soldadura entre los países que la rodean.

Ramiro Orias et al. (2001) citado por Agramont (2015).

²⁴⁰Según Cepal (2015), los terminales chilenos concentraron el 46% de los días de huelga del sector portuario a nivel regional, registrando un total de 143 jornadas “y cuyo motivo principal fue, entre otros, demandas salariales o mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores portuarios”. Sánchez, J. et al. (2015) Transporte marítimo y puertos. Desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en ALyC. Cepal

²⁴¹ Los puertos de Arica, Iquique y Antofagasta, entre 2013 y 2015, estuvieron cerrados en promedio 16, 28 y 26 días al año, respectivamente. Ello hace un promedio general de 23 días al año en los tres puertos (Agramont y Peres, 2016).

²⁴² Desde la privatización de los puertos chilenos, el Estado chileno se retiró de la prestación de los servicios portuarios y entregó en concesión la operación y administración del puerto a empresas privadas. Esta privatización se realizó para los mayores puertos del país, incluidos Arica y Antofagasta, cuyo proceso fue extremadamente conflictivo dado el constante reclamo del Estado boliviano.

²⁴³ Los desafíos geográficos pueden aumentar el costo de las importaciones y de las exportaciones, y se restringe también la conectividad dentro del país. Hay una prima sobre los costos de transporte, los tres principales centros urbanos del país están ubicados en diferentes terrenos: La Paz-El Alto en las tierras altas, Santa Cruz en las tierras bajas y Cochabamba en los valles intermedios.

Parte de la doctrina internacional boliviana, tiene un pilar que se define como 'país de contactos' tal como se identificó -en el segmento anterior-, la doctrina internacional de Bolivia siempre consideró como elemento clave pertenecer a las **tres regiones del subcontinente**.

El proceso histórico de **acercamiento hacia el Cono Sur** se produjo -desde los años noventa-, y sucedió a pesar del rechazo de los empresarios privados y la controversia que existía dentro del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 al 1997). Sin embargo, tras varios meses de negociación Bolivia suscribió el Acuerdo de Complementación Económica N° 36 (ACE 36)²⁴⁴ con MERCOSUR-diciembre 1996-. Su objetivo principal fue la conformación de una zona de libre comercio -en un plazo máximo de 18 años-, y en esa zona tener incluido todo el universo arancelario -liberado en el año 2014-²⁴⁵.

En ese contexto, Bolivia tuvo dos grandes objetivos políticos detrás de su ingreso al Mercosur²⁴⁶. Por un lado, mantener un elevado diálogo político, además de los tópicos clásicos de la integración económica -como aranceles y producción industrial- e incluyó otros temas como infraestructura, fronteras, narcotráfico, transporte (carretero y fluvial), tránsito, aduanas, energía, medio ambiente, facilitación del comercio, etc. Un segundo objetivo según Agramont (2015), fue remediar la gran pérdida de relevancia²⁴⁷ política internacional de la CAN y ALBA-TCP.

Sumado a esto, los resultados de la membresía plena en los bloques del área andina y el acercamiento más reciente al Cono Sur, Bolivia estaría logrando “dar un paso importante en la consolidación de un pilar histórico de su doctrina de política exterior, que es profundizar su vinculación con los países de Occidente así como con los de Oriente” (Agramont, 2015:26). Por su parte, su posicionamiento geográfico en el centro del continente, le permitió a Bolivia -por ejemplo- ocupar un lugar clave en los desarrollos propuestos de IIRSA²⁴⁸ (participando en **5 de los 10 ejes de IIRSA**).

Bolivia fue presentando como el futuro “país de tránsito del subcontinente y distribuidor central de gas y otras energías” (Molina 2005:61, citado por Zibechi 2012:220). La construcción de infraestructura -por parte del gobierno del MAS- ha sido

²⁴⁴ Acuerdo de Complementación Económica, al amparo del Tratado de Montevideo 1980
https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/PMDER/2005/03-05.PDF

²⁴⁵ https://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/19511/1/mercosur_bolivia_dec_70_2017.pdf

²⁴⁶ De acuerdo a la síntesis promovida por Agramont (2015) en Bolivia mira hacia el sur 'El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales' NUSO N° 259 / Septiembre - Octubre 2015 <https://nuso.org/articulo/bolivia-mira-hacia-el-sur/>

²⁴⁷ Tras la firma de tratados de libre comercio (TLC) de varios países de la CAN con Estado Unidos (2008-2009) que causó una gran división dentro de ese bloque, y a partir de 2012 la situación se complejizó aún más dado que Perú y Colombia conformaron -junto con Chile y México- la Alianza del Pacífico, basada en la apertura comercial y el acceso a mercados.

²⁴⁸ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA),

parte de un proyecto de infraestructura de transporte continental más amplio liderado por capital brasileño, y en donde IIRSA forma parte de un proyecto más amplio, que ha dado forma a la inversión en toda América del Sur, con los siguientes objetivos: “desarrollar el transporte, incluidos caminos, vías fluviales, puertos, corredores bioceánicos y vías férreas; infraestructura energética como represas hidroeléctricas; y comunicaciones” (Svampa 2011:413).

En Bolivia, el IIRSA ha avanzado bajo el gobierno de Morales, que busca construir un total de 49 megaproyectos en todo el país (Salazar 2015:276). IIRSA ha sido considerado como parte del intento de Brasil -impulsado por los intereses del capital nacional- de reorganizar la región geopolítica de América del Sur, y así conectar los mercados del continente. Esto además consolida simultáneamente la posición dominante de Brasil como potencia regional sobre sus países vecinos, incluidos Bolivia (Zibechi 2012:220). Los cambios -durante el ciclo 2005-2015- permitieron una mayor influencia y participación de China en la región. La nueva avanzada integracionista -con énfasis en la coordinación en la gestión de asuntos políticos clave- se desarrolló a partir de los grandes acuerdos continentales que se mantienen en disputa:

Desde la crisis económica que envolvió a la economía brasileña - desde 2013-, el capital chino se ha convertido gradualmente en un importante financiador de proyectos de infraestructura en la región. Las inversiones de los bancos estatales chinos (China Export and Import Bank, Eximbank y Chinese Development Bank, CDB) y la participación de empresas chinas en proyectos de desarrollo se han vuelto cada vez más importantes para los planes de desarrollo de la región, con un nuevo paquete de acuerdos de inversión en infraestructura entre China y Bolivia *cimentan* la importancia de las empresas chinas en la economía boliviana.

McNelly (2020)

La relevancia de la agenda de infraestructura para el Gobierno del MAS en el proceso de transformación de Bolivia ha sido acompañada -tanto por Brasil como por China-, y esto fue relevante para el resto de los países de la región a través del IIRSA. Bolivia -por su membresía a la CAN, UNASUR y MERCOSUR- se ha tornado más relevante dado que existe “una vasta normativa e institucionalidad común para una diversidad de temas económicos, políticos y sociales que trasciende la simple eliminación de las barreras a los intercambios comerciales” (Agramont, 2015:26).

Por su parte, **las relaciones extra-regionales de Bolivia** y las estrategias de inserción internacional, estuvieron orientadas a la diversificación de alianzas, reduciendo así las vulnerabilidades y cumpliendo con objetivos ideológicos y pragmáticos, para

adquirir mayores espacios de resiliencia. Se identificó la reducción en la dependencia política y alineamiento automático con las directivas de Washington -tal como habían sucedido hasta 2005-, afirmando su propia soberanía. Por otro lado, Bolivia pudo reducir su dependencia económica -en pocos mercados exteriores-y aumentó su autonomía y oportunidades de desarrollo” (Birns and Sanchez, 2011; Cunha Filho, 2016; Cunha filho and Gonçalves, 2010; Agustín, 2016 citado por Coelho; Cunha; Santos, 2020).

La cuestión indígena y su asociación con el ambientalismo se presentó como un punto crucial para la proyección del país en el escenario internacional y del gobierno de Morales en particular, por haber estado centrada en la figura del 'primer presidente indígena' de Bolivia-y en la defensa de la '*pachamama*'. La estrategia “ha validado un notable aumento de la visibilidad internacional del país, muy por encima de su real peso geopolítico o económico internacional” (Coelho; Cunha; Santos, 2020). En efecto, mediante dicho '*soft power*'²⁴⁹ Bolivia ha intervenido los organismos multilaterales y en acuerdos de integración para proyectar -y difundir vía proxy- a través del posicionamiento de la institución o de sus miembros más poderosos, sus intereses y propuestas al sistema internacional (Coelho; Cunha; Santos, 2020). Además de destacar las iniciativas de los EP a través del FSS en Naciones Unidas, fue a partir del Grupo de los 77 + China-²⁵⁰ y la organización de la cumbre en Santa Cruz (junio 2014) que tuvo como lema: “50 aniversario por un nuevo orden mundial para vivir bien”²⁵¹. El discurso inaugural de Morales abogó por el nuevo orden para vivir bien, y aludió, a pasar del paradigma del desarrollo sostenible al paradigma del desarrollo integral²⁵².

Asimismo, durante la II Conferencia²⁵³ Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático²⁵⁴, celebrada en Cochabamba (en octubre 2015), fue acompañada por la 2a

²⁴⁹ Por más detalles ver: Correa Vera, L., & Vera Vega, L. (2016). La disputa por el mar: El soft power boliviano ante organismos multilaterales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 11(1), 263–286. <https://doi.org/10.18359/ries.1377> Este estudio toma algunos elementos de la teoría del realismo periférico acuñada de Escudé para tratar el tema marítimo que divide a Bolivia y Chile -desde la perspectiva centro-periferia de Prebisch y CEPAL-, permitiendo un análisis con enfoque regional y complementado con el concepto de soft power de Nye.

²⁵⁰ G77 + China está compuesto por 133 países, podemos considerar una de las mayores organizaciones gubernamentales de países en desarrollo de Naciones Unidas. El G77 está compuesto por regiones como el África, Asia, Oceanía, América latina y El Caribe

²⁵¹ El G77, que celebró su 50 aniversario, fue establecido en 1964 por 77 Estados. Ahora incluye más de 130 países, alrededor de dos tercios de los miembros de la ONU y más del 60 por ciento de la población mundial. <https://news.un.org/en/story/2014/06/470832>

²⁵² Entre las acciones que promueven los países que poseen las materias primas tengan el control soberano sobre ellas, convertir los servicios básicos en derechos humanos (agua, electricidad, comunicaciones y saneamiento) <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/uruguay-en-el-g77-china>

²⁵³ I Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra fue en Cochabamba (Abril 2010), Bolivia, fijó posición política sobre calentamiento global y se ubicó al extremo de la Cumbre de Copenhague (Doc. 2009).

²⁵⁴ Declaración de la conferencia mundial de los pueblos sobre cambio climático y defensa de la vida Tiquipaya – BOLIVIA. <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/node/1112>

visita²⁵⁵ al país del secretario general de la ONU -Ban Ki-moon-, donde Morales dio continuidad a la agenda²⁵⁶ ambiental -promovida²⁵⁷ por Bolivia desde 2010- y la creación de un Tribunal Internacional de Justicia Climática, así como la necesidad²⁵⁸ de una Declaración Universal de Derechos de la Madre Tierra²⁵⁹. Finalmente, la agenda internacional de Bolivia incluyó una participación activa en la cumbre de la COP21 (París 2015)²⁶⁰ donde se valoró que “el pacto incluya el concepto de Madre Tierra y de justicia climática, aunque no significa la creación del Tribunal de Justicia Climática”²⁶¹, propuesta inicial del encuentro de pueblos indígenas de Cochabamba²⁶².

3.4 Síntesis

Los avances y retrocesos identificados en la **economía política doméstica de Bolivia**, y su relación con la estructura productiva -basada en recursos minerales e hidrocarburos- permiten entender el **impacto de su dependencia en la matriz exportadora**. Se identificó la evolución de los ciclos económicos, las dificultades de un EP al transitar por los cambios radicales en el modelo económico -del liberalismo al Estado centrismo- y las restricciones en las estructuras productivas para revertir ese proceso. Se destacaron las estrategias desplegadas para reducir tales vulnerabilidades y reducir las brechas emergentes para la captación de IED -durante la década de mayor crecimiento-, así como los elementos político-institucionales que han servido para explicar la baja receptividad de IED.

Si bien, la voluntad política del gobierno -desde el año 2005- ha enfatizando en el rol del Estado para el manejo de sistema fiscal y tributario de las exportaciones; se observó escaso el impacto de la inversión pública, así como en las relaciones estructurales históricas que han delineado la dimensión socio-laboral. De hecho, escasos cambios

²⁵⁵ Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Defensa de la Vida <https://unfccc.int/es/news/conferencia-mundial-de-los-pueblos-sobre-cambio-climatico-y-defensa-de-la-vida>

²⁵⁶ La 1ra. conferencia exigió a los países ricos reducir sus gases de efecto invernadero en un 50% hasta 2020 y establecer un fondo mundial con el 6% de sus presupuestos anual. https://www.bbc.com/mundo/lg/ciencia_tecnologia/2010/04/100422_2144_internacional_cambio_climatico_bolivia_cumbre_copen_hague_fp

²⁵⁷ Aprobación de la Ley Marco de la Madre Tierra y de Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley 300) en 2012

²⁵⁸ Para Bolivia -de acuerdo a la Ley 300- el cambio climático ahora se define como “el cambio de clima atribuido a la actividad humana a través de los procesos industriales históricos de los países desarrollados que han alterado la composición de la atmósfera y afectan a la variabilidad natural del clima, los procesos de regeneración natural y la vida de la Madre Tierra”.

²⁵⁹ <https://www.albasud.org/noticia/es/104/declaracion-final-de-la-conferencia-mundial-de-los-pueblos-sobre-el-cambio-climatico-y-los-derechos-de-la-madre-tierra>

²⁶⁰ 21ª Sesión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21/CMP11), y reunió 150 líderes mundiales

²⁶¹ La Razón, La Paz 13-15-2015 A. Cuevas <https://www.la-razon.com/mundo/2015/12/13/acuerdo-de-cop21-acoge-propuestas-de-bolivia-2/>

²⁶² En Cochabamba -octubre 2014- Bolivia, fue sede de la II Cumbre Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático, y se aprobó un documento que recogió propuestas como la creación del tribunal

estructurales identificados en los **aspectos socio-laborales** –como reducción de informalidad, erradicación del trabajo infantil y mayor impacto en sus derechos y bienestar social– debe ser analizados en sintonía con las variantes –y retrocesos– identificadas a partir de la nueva relación emergente entre Estado-Sociedad.

Por otro lado, la bonanza económica exportadora permitió impulsar una estrategia nacional de desarrollo, la paradoja de tener una estructura *agro-minero-exportadora* derivó también en una mayor precarización de oferta exportable. Las limitaciones que enfrentó el gobierno a partir del proceso de aprobación de la nueva constitución implicaron una fuerte polarización social -entre comunidades provenientes de la capital y del altiplano, y las provincias de las tierras de la “media luna”.

La reconfiguración de los ejes del “nuevo mapa político” se desarrolló con un Plan Nacional de Desarrollo (PND) -bajo el paradigma del Vivir Bien-. Casi la mitad del periodo analizado se diluyó en crear las condiciones y consolidar las etapas institucionales-constitucionales posibles para profundizar un proceso de cambio, con fuerte polarización social entre Gobierno y comunidades de la “media luna” (Santa Cruz, Beni y Pando). En ese contexto, las oportunidades y limitaciones a las que se enfrentan los Estados cuando intentan salir de las vías de desarrollo neoliberal **-tal como ilustra el caso de Bolivia-** nos remite a comprender que un cambio “de liderazgo no permite que un Estado simplemente pueda cambiar su trayectoria socio-económica. Los Estados están limitados por leyes preexistentes, los resultados de decisiones políticas anteriores, presiones internas y externas y, en sectores de recursos naturales, por limitaciones socio materiales” (Kaup, 2010:135). Tal como fue resumido, el *consenso de commodities* se “caracterizó por la orientación de la economía boliviana hacia la extracción de recursos primarios y el aumento de los procesos sociales de acumulación por disposición” (McNelly, 2020).

La inserción regional y global de Bolivia estuvo marcada por grandes objetivos políticos y por su ingreso al Mercosur, destacando así la importancia en temas de infraestructura, de su posición geopolítica en el continente y de las estrategias para reducir su vulnerabilidad del aislamiento geográfico, así como su relación asimétrica con los principales socios comerciales. Por último, cierta importancia atribuida al '*soft power*' que el país ha promovido en materia climática -ante organismos y foros multilaterales- permitió posicionar a Bolivia ante los desafíos del capitalismo global y cambio climático en el siglo XXI.

Capítulo 4 PARAGUAY

4.1 Consideraciones generales.

A partir una mirada histórica se desarrolla un breve recorrido por los ciclos políticos y condicionamientos de las estructuras socio-económico-productivas del Paraguay, vinculados con los ejes que orientan este trabajo y su modus de relacionamiento entre los sectores empresariales, el estado y los sectores laborales. Esto permitirá entender el tipo de estrategias, sus trayectorias y las decisiones adoptadas durante los sucesivos periodos de gobierno desde la transición democrática. Además, se busca responder las preguntas relacionadas con las estrategias de inserción internacional de los EP del Cono Sur, y en qué medida se han generado las capacidades para mejorar su adaptación o resiliencia durante el periodo 2005/2015.

Para el desarrollo del capítulo se presentan tres categorías de análisis. Esto permitió visibilizar las trayectorias de la sociedad y la economía política del Paraguay, los cambios emergentes y transformaciones que han girado en torno a las tres esferas identificadas con la dimensión económica, social y política.

En la **primera sección** se identifica la estrategia de inserción internacional (comercial, política industrial e IED-inversión extranjera directa). En la segunda parte, se analiza el rol del Estado y las restricciones emergentes a partir de un marco regulatorio con estructuras institucionales debilitadas. Además, se identificaron la naturaleza de las etapas de un proceso de cambio 'incipiente' a partir de un contexto nacional particular e interrumpió la hegemonía del Partido Colorado, con formas de articulación incipientes con actores del progresismo regional.

Mientras que en la tercera sección se detalla cómo ha sido la evolución del mercado laboral, la dimensión social y factores con mayor incidencia -tanto en la flexibilización laboral como en la informalidad. Por su parte, además de reflexionar sobre la hegemonía política y por las restricciones emergentes del Estado, se identificó la prevalencia de un marco regulatorio y de estructuras institucionales que se mantienen muy debilitadas; así como las dificultades para profundizar una agenda sostenida de diálogo social —*a nivel tripartita* para un EP periférico- algo que restringe aún más las posibilidades de consolidar acuerdos sociales básicos, y las posibilidades reales de un corporativismo democrático que reduzca vulnerabilidades.

4.2 La economía política doméstica del caso paraguayo y sus trayectorias.

Los factores a priorizar en esta sección tienen que ver con identificar las vulnerabilidades y analizar las estrategias de resiliencia que presenta la economía política doméstica, a partir de las características de su estructura socio-productiva. Ambas trayectorias permiten explicar las diversas formas de abordar la inserción internacional -a partir de las características principales del modelo de desarrollo- y por tanto, reflexionar sobre aquellas vulnerabilidades más representativas que se presentan para un EP periférico como es el caso de Paraguay.

Previo al año 2005 las cifras de crecimiento del Paraguay han sido consistentemente las más bajas del Cono Sur, y la trayectoria fue de estancamiento económico con una crisis financiera con default en su deuda externa en los primeros años del siglo XXI. Asimismo, los indicadores sociales mostraron niveles generales de desarrollo más bajos de la región, y mayor desigualdad con relación con los indicadores de otros países del Cono Sur (Phillips, 2004). Se puede resumir que entre 1968 y 2012 la economía del país ha experimentado tres ciclos económico-políticos, que se distinguen de la siguiente manera²⁶³.

El primero incluye desde 1968 a 1988, y comprendió tanto el periodo de auge económico (1968-1981), así como consolidación autoritaria de la dictadura de Alfredo Stroessner como la crisis económica posterior (1981-1988). Dicha crisis nacional –en un contexto regional marcado por la crisis de deuda internacional, marcado por un periodo asociado al final de la guerra fría y caída del muro de Berlín-, tuvo como una de sus consecuencias su derrocamiento en febrero de 1989 (Borda, 1994).

Cuadro 10. Crecimiento promedio anual del PIB y del PIB per cápita, y PIB per cápita promedio durante los ciclos económicos y políticos (1968-2010).

PERIODO	DURACIÓN (AÑOS)	CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB (%)	PIB PER CÁPITA PROMEDIO (DÓLARES DE 1994)	CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA (%)
1968-1988	21	6,0	1.132	3,2
1989-2002	14	2,1	1.440	-0,3
2003-2010	8	4,9	1.468	3,0

Fuente: Borda, Dionisio (2011:59)

²⁶³ Estado y Economía en Paraguay 1870-2010 fue un proyecto estructurado en el Proyecto Bicentenario con el propósito de examinar, en forma comprehensiva el pasado y el presente de las instituciones en el Paraguay, con la mira puesta en los determinantes del crecimiento económico y del desempeño del Estado.

El segundo ciclo, de menor duración que el anterior, se inicia en año 1989 con la transición a la democracia y culmina en 2002 con el gobierno de Luis González Macchi, presentando una fase de recuperación económica entre 1989 y 1998, y una posterior contracción entre 1999 y 2002. Por último, la incursión en el tercer ciclo, estuvo caracterizado por la reactivación económica y la alternancia política, que comienza en 2003 y continúa hasta el 2011-2-, con una marcada recuperación económica (2003-2011), excluyendo la recesión del año 2009 (Borda, 2011). Si bien en este último ciclo se presentó el suceso más trascendental -en varias décadas- de la historia de la política paraguaya: el ocaso del Partido Colorado luego de 61 años en el gobierno y el primer traspaso del poder civil de un signo político a otro, sin quebrantamiento del orden constitucional. Es decir, se abría así un fenómeno muy novedoso dado que “la democracia paraguaya ya había madurado y permitía el juego libre de las alianzas políticas, la aceptación de los resultados por parte de los perdedores y la perdurabilidad de las instituciones. Lo que no pareció tan relevante en aquel momento fue que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial siguieran respondiendo al Partido Colorado” (López, 2018).

El final del **segundo ciclo** se desarrolló luego de 4 años de un gobierno provisorio²⁶⁴ (1999-2003), y en medio de una región en crisis financiera –que incluyó defaults en la deuda- con escasos resultados. La llegada al poder del presidente Duarte Frutos (2003-2008) fue en medio de una gran expectativa y también una crisis económica. Si bien contó con un apoyo inicial reducido, se inició un proceso en el cual la política exterior comenzó a tener ciertos avances, y reorganizó la administración fiscal -durante los primeros años- para honrar la deuda externa que había cesado de pagarse durante el anterior gobierno. Este default soberano²⁶⁵, aunque selectivo, fue considerado el segundo más largo de la primera década del presente siglo (Borda, 2011:186).

El periodo de la transición democrática en el Paraguay (1989-2008) ha sido coincidente con la aplicación de políticas derivadas de las reformas típicas del Consenso de Washington en toda América Latina. Las reformas variaron en su forma y en su aplicación debido a las características de cada uno de los países. Paraguay sin embargo, se mantuvo alejado de esas experiencias de reforma por ser una de las economías más abiertas y con mayor equilibrio macroeconómico de la región (Borda y Masi, 2011). Las múltiples reformas neoliberales se

²⁶⁴ Luego del marzo paraguayo, con la muerte de Argaña -vicepresidente- y posterior renuncia de Cubas -presidente-, González Macchi, que era entonces presidente del Congreso, el 28/03/1999 jura como presidente de la República para completar el periodo vacante por Cubas (1998-2003).

²⁶⁵ El default se registró entre el **13 de febrero de 2003 y el 26 de julio de 2004**. El rating de la deuda paraguaya en moneda extranjera un año antes del inicio del default se situaba en B, y el rating a la salida del default cayó a B-. La Argentina presentó el default más largo de la primera década del Siglo XXI en deuda soberana con una duración de 54 meses

mantuvieron al margen de la agenda del Partido Colorado²⁶⁶ por diversas luchas entre sus facciones que las obstaculizaron en el congreso. Hay autores que las consideraban - en caso de haber sido implementadas- de relevancia para las transformaciones necesarias en el Paraguay. Esto facilitaría –argumentaron en su momento– una de las grandes dificultades del país mediterráneo que ha tenido –y aún mantiene- referida a “la prevalencia de una alta informalidad en las operaciones de mercado y baja institucionalidad del Estado” (Borda y Masi, 2011).

Si bien los logros sociales se estancaron hacia el final del período, y la reducción de la pobreza que se desaceleró levemente -entre 2013 y 2016- se puede comenzar por resumir en esta introducción que los factores de incidencia en las dinámicas de desarrollo del Paraguay, han sido moldeadas a partir de **tres características principales**: *Dotaciones*: caracterizadas por la abundancia de recursos naturales; *demografía*: caracterizada por una población joven y rápida urbanización; y *herencia institucional*: caracterizada por la tributación de bajos impuestos, grandes empresas estatales y una burocracia incipientemente profesionalizada (BM 2018:9).

4.2.1 Estrategia de inserción comercial y política industrial.

En la sección 1.4.1 al abordar la temática sobre **vulnerabilidades de los EP** (y en particular sobre la estrategia de inserción comercial) se hizo énfasis en la fragilidad externa deriva no solo de **la dependencia de las entradas de capital extranjero**, sino también la dependencia de las exportaciones o (más a menudo) de **un perfil de exportación dominado por productos básicos** y productos **basados en materias primas de bajo valor agregado**.

El caso de Paraguay ejemplifica esa premisa dado que su estructura de la producción económica, si bien está experimentando una profunda transformación de la agricultura hacia los servicios y, en menor medida, las actividades industriales, no obstante, la agricultura sigue desempeñando un papel central²⁶⁷. La producción agrícola comercial -intensiva en capital- ha experimentado un auge en los últimos 15 años, con un área cultivada total que se

²⁶⁶ Los gobiernos colorados de Wasmoty (1993-1998) y González Macchi (1999-2003) implementaron agresivas iniciativas de privatización bajo el liderazgo del Banco Mundial que terminaron fracasando de manera rotunda. El proceso de ventas de las empresas suscitó numerosas controversias y, en general, acusaciones de corrupción en contra del presidente Wasmoty. Un importante sector del oficialista Partido Colorado, más apegado a la doctrina tradicional sobre el Estado de esa nucleación política se oponía abiertamente al proceso de privatizaciones. Al mismo tiempo, otro sector del mismo partido político, más articulado con sectores empresariales que mostraban un interés abierto por adquirir activos del Estado en favor de sus intereses económicos particulares, apoyaba las políticas de privatización. En esta disputa de intereses, terminó prevaleciendo el primer sector.

²⁶⁷ Paraguay en el Mundo: 1° Energía Renovable; 2° Productor de Stevia; 3er productor y exportador de Yerba Mate; 3° en Flota en barcas; 4° exportador de soja; cuarto mayor exportador de aceite de soja; 4° exportador de almidón de yuca; quinto mayor exportador de torta de presión de soja; 5° mayor exportador de Carne de Res; 6° mayor exportador de maíz, 6° mayor productor de soja; 10° mayor exportador de trigo. https://www.huffpost.com/entry/paraguay-a-lost-paradise_b_7554930

duplicó con creces desde la década de 1990 y las tierras de pastoreo aumentaron casi un 50 por ciento.

Dicho aumento de la superficie cultivada se traduce en nuevas tierras que fueron incorporadas a expensas de la desaparición de los bosques, especialmente en la zona este hacia la frontera con Brasil. El modelo expansivo del agro negocio ha dejado como saldo ambiental que el 94 % del bosque atlántico haya desapareció²⁶⁸, con serias consecuencias de degradación de los sistemas ecológicos (BM, 2018a:20) e impacto en la vulnerabilidad al cambio climático y en las variaciones climáticas (BM, 2018b: 24).

En ese contexto, el crecimiento económico y la política económica tuvieron un impacto más bien débil durante el periodo identificado, tanto en el mercado laboral como en la disminución de la pobreza y desigualdad. Parte las políticas sociales fueron limitadas y deficientes mientras que la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad siguieron siendo materias pendientes de las políticas públicas. A pesar de una hoja de puntuación económica respetable, Paraguay mostró un desempeño económico caracterizado por ser poco diversificado y poco redistributivo, y además con sucesivas “crisis políticas han sido una parte integral del panorama político de Paraguay durante los últimos 20 años” (Wehner, 2020),

En efecto, los legados de post-dictadura marcaron la segunda mitad del siglo XX, y como resultado de ese largo proceso, se identificó que “Paraguay es el epítome de la corrupción estatal y la confusión entre el estado y los intereses del Partido Colorado, donde el estado patrimonial desdibuja las distinciones entre propiedad pública y privada, actuando como una fuente vital de patrocinio para el Partido Colorado, que se comporta como si fuera el 'dueño' de Estado”(Levy, 2013).

El crecimiento fue impulsado por la agricultura y la generación de energía hidroeléctrica, la explotación a partir de los abundantes recursos naturales y aprovechando las dotaciones que la tierra aporta a las ventajas comparativas del país. Esto conlleva a identificar la consiguiente vulnerabilidad de la economía paraguaya -ante fluctuaciones en los mercados de exportación- con la caída de los precios internacionales de las materias primas; y volvió a repetirse con similares experiencias durante la última década.

²⁶⁸ La degradación forestal y la deforestación son resultado de la tala y limpieza de tierras para obtener carbón vegetal/biomasa, la agricultura y ganadería. Paraguay calificó entre los primeros 11 países **en área total deforestada entre los años 2000-2013**, y tiene una de las tasas de deforestación más altas del mundo.BM. (2018b) <https://documents1.worldbank.org/curated/es/751071525763871071/pdf/126021-WP-PUBLIC-SPANISH-PYNotasdePoliticafinal.pdf>

La economía paraguaya había conservado una alta dependencia en las exportaciones (representando alrededor del 20 % del PIB en el año 2003-4), y el sector agrícola ha sido la fuente de esas exportaciones, representando más de una cuarta parte del PIB” (Phillips, 2004). Sin embargo, su comercio se ha concentrado en pocos productos y mercados; de hecho, comercia principalmente con sus vecinos sudamericanos -socios MERCOSUR, y especialmente Brasil con casi un 50 % al mercado regional-. Desde 2008 exportó cada vez más a los mercados europeos con un 25 %, y el resto se distribuye en Asia/ África y América del norte.

La canasta de exportaciones de las actividades no agrícolas es bastante limitada y son consistentes con un alto nivel de importaciones (el país es un importador neto). Incluso se importan alimentos, aunque dicha porción ha disminuido en los últimos años (del 15 al 7 por ciento). Las importaciones entre 1995 y 2014 casi se triplicaron, destacando la maquinaria y los productos eléctricos representan la mayor parte de las importaciones, muchas de las cuales son insumos de capital para la producción agrícola.

Paraguay es el cuarto exportador de soja del mundo y el octavo exportador de carne vacuna. Más de las tres cuartas partes de todas las exportaciones son alimentos y productos agrícolas –ver la gráfica 25 de exportaciones de bienes entre 1995 y 2016-, y el otro 22 % es energía de generación hidroeléctrica (en las represas hidroeléctricas de Itaipú²⁶⁹ con Brasil y Yacyreta²⁷⁰ con Argentina).

Imágen 5. Áreas competitivas Paraguay



Fuente: Ministerio de Industria y Comercio Paraguay, 2017²⁷¹.

²⁶⁹ Situada entre las ciudades de Hemandarias, Paraguay y Foz de Iguazú, Brasil, sobre el río Paraná, en la frontera entre ambos países, a 14 km al norte del Puente de la Amistad <https://www.itaipu.gov.py/>

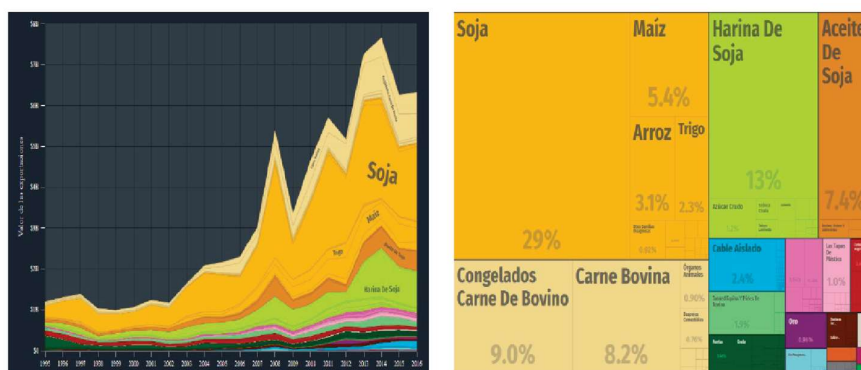
²⁷⁰ Se encuentra 70 km al oeste de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay) <https://www.cby.gov.py/ubicacion/>

²⁷¹ Foro “Pequeños países grandes oportunidades” Jhonny Ojeda May 23, 2019 <http://www.inalog.org.uy/wp-content/uploads/2019/05/Paraguay-Ojeda.pdf>

En ese contexto, los factores que han tenido incidencia en el crecimiento económico del país, fueron son los siguientes: a) la exportación tradicional de productos forestales, agrícolas y pecuarios, b) la exportación de la energía hidroeléctrica a los países vecinos y c) la intermediación comercial o triangulación. Por su parte, estas formas no han alcanzado para transformar tal crecimiento en desarrollo económico sustentable a lo largo del tiempo (Masi, 2012). En la última década, se ha generado una nueva oportunidad para el Paraguay -derivada del incremento de las exportaciones- tras un importante aumento, que significó pasar de 990 millones de dólares en 2001 a 5.486 millones 2011, y esto permitió un crecimiento económico continuo, rompiendo así con más de dos décadas de estancamiento.

En suma, el modelo de crecimiento²⁷² del Paraguay orientado a la exportación aprovecha los cambios de la demanda mundial y la transformación reciente de su PIB, ha sido respaldado por un rápido crecimiento de las exportaciones.

Gráfica 23 Paraguay Evolución de las exportaciones de bienes (1995-2016).



Fuente: Fuente: Almeida, 2018 p. 43.

De los 25 principales rubros de exportación que mantienen una alta participación en el total se identificó que -entre 2002 y 2011-, el porcentaje de participación de estos bienes en la canasta exportadora osciló entre el 87% y el 90%, siendo en 2011 de 89%. Desde el comienzo del boom exportador -en el año 2002- se ha visto un creciente predominio de los rubros de origen primario: estos han pasado de 367,6 millones de dólares en 2002 a 3.716 millones de dólares en 2011 (Masi, 2012). Dicho crecimiento económico resulta también asociado con una fuente de alta volatilidad. En tanto en el periodo 2004-2016 los cultivos

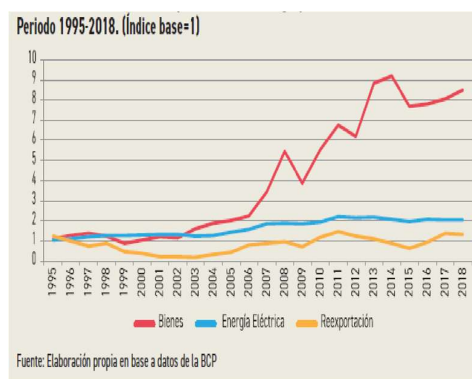
²⁷² Entre 2003 y 2008, las exportaciones crecieron a un 7.7% anual, empujadas fundamentalmente por las de soja que pasaron de \$285M en 2000 a \$1.600M en 2010 debido a la combinación de mejores precios y la duplicación del tonelaje. De representar 35.4% del total en 2003, los dos rubros principales (soja y carne bovina) pasaron a representar el 50.6% en 2008, agudizando la concentración de las exportaciones. En una notable ruptura de la tendencia anterior, el PIB per cápita creció 38% entre 2002 y 2008 (4.1% anual) en comparación con una caída de 12% entre 1996 y 2002 (-2% anual). Fuente BID (2014).

como la ganadería, estuvieron entre los cinco principales contribuyentes al crecimiento, junto con el comercio, los servicios gubernamentales y la manufactura. Los cultivos por sí solos contribuyeron con *una cuarta parte* del crecimiento. En ese sentido, el dinamismo de la estructura productiva y comercial del país, se pueden observar a partir de tres hechos importantes.

En primer lugar, el incremento de las exportaciones se debió principalmente al crecimiento de la producción y exportaciones de materias primas *agrícolas (soja)*. En segundo, un incremento del procesamiento de las materias primas para transformarlos en productos manufacturados alimentarios, es decir, con mayor valor agregado, como ocurre con los aceites vegetales y la carne congelada o refrigerada. Y un tercero elemento refiere a la producción de manufacturas no alimentarias ha presentado un aumento importante en los últimos años, obteniendo así un mayor peso en la oferta exportable (Masi y Servín, 2018).

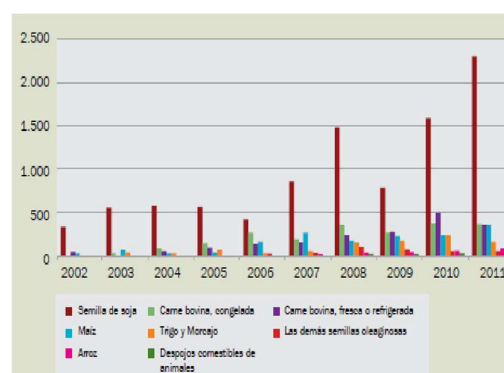
La oferta exportadora paraguaya sigue concentrada en dos o tres *commodities* agrícolas –*soja, carne y cereales*- con sus correspondientes procesamientos agroalimentarios–ver gráfica 24-. Por su parte, un incremento de participación del sector manufacturero (no agroalimentario) en el sector industrial, como un aumento de las exportaciones de estos rubros todavía resulta insuficiente para el logro de una mayor diversificación de las ventas externas (Masi y Borda, 2020), y ejemplificado en la trayectoria de exportaciones por nivel de procesamiento / PIB. En tal sentido, se plantean entonces algunas consideraciones a tener en cuenta a partir de su estructura exportadora- sobre las vulnerabilidades que presenta Paraguay y su relación con el tipo de políticas implementadas en diversas dimensiones (fiscales, productivo-industrial, ambiental, gobernanza y desarrollo, etc.).

Gráfica 24 Crecimiento export. del Paraguay (1995-2018) Gráfica 25 Principales rubros primarios.



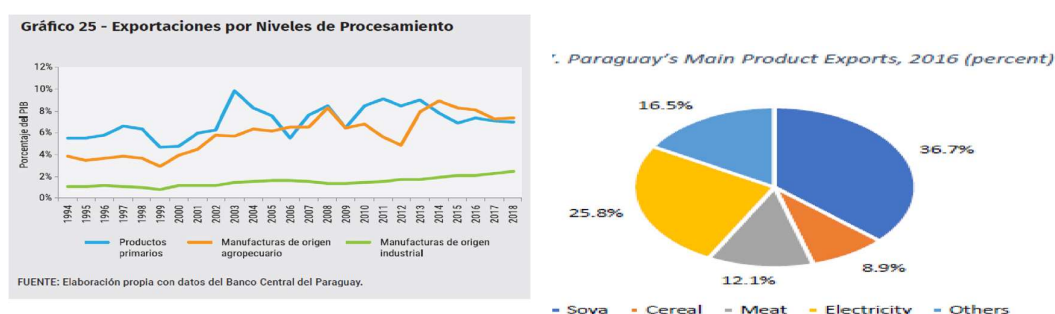
Fuente: Borda y Caballero (2020)

Exportación Paraguay 2002-11 (En millones de USD)



Con relación al desarrollo productivo y las políticas sectoriales, si bien la industria ha sido beneficiaria de varias medidas adoptadas -por los sucesivos gobiernos durante el periodo analizado- para alentar su desarrollo e ir promoviendo la diversificación productiva, tales medidas fueron principalmente normativas. Es decir, se basaron en ofrecer incentivos fiscales para la radicación de inversiones nacionales y extranjeras en la industria nacional. La estructura productiva del país y los resultados obtenidos se tradujeron en un aumento significativo de la producción agropecuaria y la industria agroalimentaria, con un concomitante e importante aumento de las exportaciones de estos rubros, centrado en los agro-negocios (Rojas y Servin 2020:151).

Gráfica 26 Exportaciones por niveles de procesamiento. Cuadro 11. Exportaciones princip. de Paraguay (2016).



Fuente: Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay- Borda y Caballero (2020)

Fuente: Rojas y Servin (2020) pag. 142

Puede observarse que la institucionalidad sectorial, vinculada más directamente con el crecimiento económico, ha tenido en el Paraguay poca capacidad de formular planes estratégicos e implementar políticas: especialmente en el área agropecuaria e industrial. De hecho, se argumentó que “existen fuertes distorsiones en muchos mercados como consecuencia de la captura de instituciones, su escasa capacidad de hacer cumplir las normas y la asimetría regulatoria, en el marco propicio de la ausencia de una legislación sobre conflictos de intereses y la presencia de una fuerte cultura de la informalidad (Borda y Caballero 2020).

Esto responde al perfil histórico del Paraguay, relacionado con legados de la etapa del régimen de Stroessner, cuando el dominio del sector privado por parte de una poderosa *élite rural* resultó en el afianzamiento, tanto de la dependencia de las exportaciones agrícolas como la resistencia política a la industrialización sustitutiva de importaciones -ISI- (Palau, 2010). De la misma manera, la ausencia de un experimento de industrialización de posguerra, implicó la ausencia de cambios socioeconómicos y políticos –algo que en otros lugares

facilitaron el surgimiento de movimientos obreros-, también aseguró la debilidad continua de los industriales en el sector privado paraguayo (Phillips, 2004:205).

La mirada histórica permite abarcar la trayectoria²⁷³ del sector empresarial y las diferentes asociaciones que representa ese entramado²⁷⁴ comercial del país, e incluye a la oligarquía empresarial-industrial que se relaciona estrechamente con el Partido Colorado y representantes del sector sojero, maderero, y del sector ganadero que ejerce su influencia a través de la poderosa Asociación Rural del Paraguay –ARP- (Oxfam, 2016).

En las últimas dos décadas “las políticas, estrategias y planes de desarrollo *industrial*, en mayor o menor medida, surgían o tenían como marco general los planes de los diferentes gobiernos de turno” (Rojas y Servin 2020:151). En ese historial (discontinuo) se identificaron iniciativas presentadas como por ejemplo, el Plan Estratégico Económico y Social (elaborado en 2001), el Plan de Crecimiento Económico con Equidad del gobierno de Duarte Frutos (2003-2008)²⁷⁵ que incluía una agenda de diversificación productiva y aumento de las exportaciones con mayor valor agregado.

Seguidamente se identificó el Plan Estratégico Económico y Social (PEES) que correspondió al gobierno de Lugo (2008-2012) e incluía un pilar asociado con el fortalecimiento de la competitividad y una mejora del clima de negocios en el país como parte de un crecimiento económico inclusivo – representado por los seis objetivos del PEES-. Dicho plan promovió la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando así un mejor aprovechamiento de recursos energéticos y humanos

²⁷³ Paraguay experimentó produjo un auge inicial en la producción de soja, que -junto con el algodón- se convirtió rápidamente en el foco de la agricultura comercial en el país. Entre 1970 y 1985 el área de cultivo de soja aumentó en más de un 2.500 %, pasando de 28.300 hectáreas a 718.800 hectáreas), y reemplazando al maíz -alimento básico tradicional- y el cultivo industrial, como el más cosechado en el país (Ezquerro-Cañete, 2016).

²⁷⁴ Los poderosos exportadores agroindustriales se agrupan en su Federación de Exportadores Agroindustriales (FEDEXA, Federación de Exportadores Agroindustriales), mientras que la Unión Industrial Paraguaya (UIP, Unión Industrial Paraguaya) agrupa intereses empresariales vinculados íntegramente al mercado interno. La afiliación a la UIP, o incluso a otras asociaciones empresariales como la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, se ha mantenido sorprendentemente baja entre los industriales (Phillips, 2004).

²⁷⁵ A fines de 2004 el gobierno de Duarte Frutos presenta su Plan de Crecimiento Económico con Equidad que comprende acciones en el campo del “**Ambiente de Negocios y Competitividad**”. Para mejorar el ambiente de negocios y elevar la competitividad el Plan enuncia una serie de medidas que incluyen la gestión presupuestaria orientada a resultados; la aprobación de una **Ley de Responsabilidad Fiscal**; la **reestructuración del sector público**; la apertura de monopolios públicos a la competencia y al capital privado mediante planes de negocios: concesiones, tercerizaciones y/o capitalización; promover una legislación que permita la **concesión de obras públicas** y su posterior explotación por privados; la elaboración de marcos regulatorios de los servicios públicos y fortalecimiento de los entes reguladores; la reforma del sistema de pensiones que garantice su viabilidad financiera; la adopción de una nueva **legislación contra el lavado de dinero**; la **reforma de la banca pública** que será reorganizada en un banco de primer piso focalizado en sector rural y otro de segundo piso que canalizará los recursos externos para préstamos de desarrollo de largo plazo; la simplificación del procedimiento de constitución de PYMES para facilitar su formalización; la lucha contra la piratería, la evasión, el contrabando y la corrupción; la creación del **Sistema Unificado de Apertura de Empresas**; y la implementación de la Ventanilla Única de Exportadores. (Masi y Álvarez, 2005:11)

disponibles en el país; así como impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas.

Desde el año 2013, cuando asume el gobierno Horacio Cartes -un empresario convertido en político- se promueve una política del “Nuevo Rumbo”, en un contexto de resurgimiento del déficit fiscal provocado principalmente por el incremento elevado del gasto corriente y una tasa de crecimiento de la actividad económica ralentizada (Ramírez, 2020). Durante la Administración Cartes (2013-2018) se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 -aprobado en el año 2014-, e incluía al fomento industrial dentro del eje de crecimiento económico inclusivo e inserción del Paraguay en el mundo.

Desde el gobierno se avizoró que el motor del crecimiento se concentraría en el gasto en infraestructura pública. El propio presidente Cartes promovió una política de diversificación de las fuentes de financiamiento, y puso en práctica mediante la Ley de Asociación Pública Privada (APP) para financiar y gestionar grandes proyectos de inversión pública. Una de las grandes obras²⁷⁶ que financió mediante esa normativa, fue la ampliación y duplicación de carretera de Asunción a Ciudad del Este (Ruta No. 2) y principal ruta de acceso a la zona de frontera con Brasil. Desde esa región estratégica -que comprende la segunda ciudad más importante- y también la represa de Itaipú-, Cartes inició su 'exitoso' desempeño como empresario, y adquirió más de 30 negocios diseminados en “estaciones de televisión, hoteles, ranchos, bancos, farmacias y supermercados. La joya de su corona fue Tabesa, una fábrica de cigarrillos. Millones de paquetes se pasan de contrabando al extranjero cada año, especialmente desde Ciudad del Este en el área de la triple frontera cerca de Argentina y Brasil” (The Economist, 2/03/2023)²⁷⁷.

A pesar de los resultados adversos -y a partir de la concentración de la producción en los complejos sojero y cárnico-, Paraguay ha logrado una mayor diversificación de la cadena agroalimentaria -como también de manufacturas no agroalimentarias-. Sin embargo "todos estos logros, han sido, mayormente, obtenidos gracias a una alta demanda internacional y de la dinámica de inversión privada nacional y extranjera, antes que resultados de las medidas y programas públicos de apoyo a la producción"(Rojas y Servín 2020:151). En síntesis, la

²⁷⁶ La Ruta Nacional 2 y parte de la Ruta Nacional 7 son principales corredores viales del país. La inversión fue de US\$ 507 millones y el costo de esta obra la asumió el Estado, con recursos del Tesoro y un compromiso de pago en un plazo de 15 años una vez culminada la misma. Esta obra fue aprobada por decreto en el año 2015, luego de dos años de haberse promulgado la Ley de Asociación Público-Privada (2013), convirtiéndose en la primera obra de infraestructura financiada por esta modalidad.

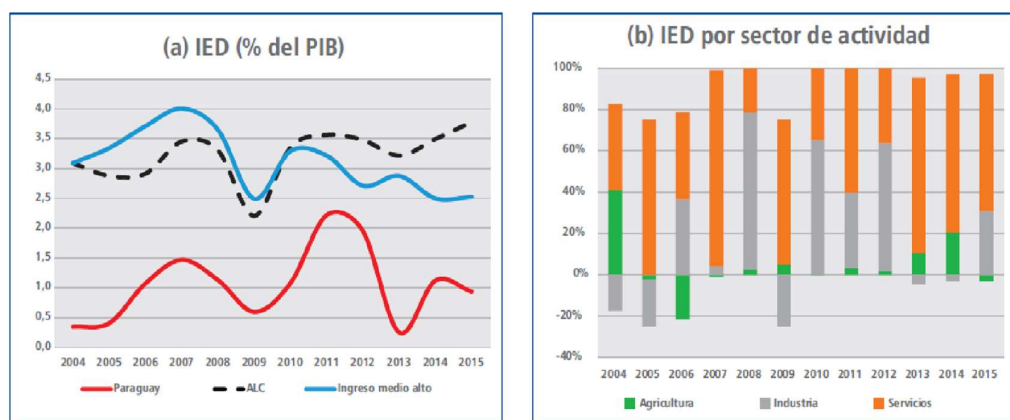
²⁷⁷ Según Cartes las ventas de Tabesa son “100% legales”. Señalan que la empresa es el mayor contribuyente de impuestos en Paraguay y nunca ha sido acusada de contrabando, un fenómeno que atribuyen a los impuestos extranjeros más altos sobre los cigarrillos. The Economist, Feb 2nd 2023

evolución de la performance competitiva industrial del Paraguay, se encuentra entre las *economías industriales de ingresos medios*, ha sido marginal²⁷⁸ y ocupa la posición 97²⁷⁹ - entre 150 países- de acuerdo con el índice del Desarrollo Industrial (ONUDI)²⁸⁰ en la categorización 2016. Dicho valor incluye variables asociadas al desempeño del sector, la participación y valor agregado de las manufacturas en la canasta exportadora del país, e intensidad tecnológica en el sector; además presenta a Argentina (44), Chile (52), mientras que Uruguay (75) y Bolivia (99) respectivamente.

4.2.2 Trayectoria de la inversión extranjera directa (IED) en Paraguay

Parte importante de una mayor diversificación productiva y exportadora del país fue impulsada por un elevado dinamismo del flujo de la inversión extranjera directa (IED). Entre 2003 y 2019, se sextuplicó el volumen de stock de IED en el país (Rojas y Servín 2020), no obstante, el ritmo de expansión de la IED ha sido desigual cuando se lo compara sectorialmente. El sector secundario ha mostrado un interesante dinamismo -entre 2006 y 2012- apoyado en nuevas unidades procesadoras de soja y carne, pero también de una oleada inicial de maquiladoras.

Gráfica 27. Inversión Extranjera Directa Paraguay (2004-2015).



Fuente: Almeida, 2018 p. 44.

El sector sustentado en La producción de autopartes, confección y plástico²⁸¹ ha crecido rápidamente, mientras las exportaciones de maquila se duplicaron, pasando de

²⁷⁸ A. Latina no alcanza el desarrollo del resto del mundo emergente. La diferencia es más notable para los indicadores relacionados con la 2ª dimensión, la profundización tecnológica y la mejora de la fabricación. Esto refleja el **fracaso de la región para integrarse a las cadenas globales de valor y diversificar sus exportaciones**, en parte al avanzar hacia una producción y exportaciones más complejas. (ONUDI, 2017:46)

²⁷⁹ <https://stat.unido.org/content/publications/volume-i%252c-competitive-industrial-performance-report-2016>
<https://stat.unido.org/country/URY.pdf>

²⁸⁰ Ver: ONUDI <https://stat.unido.org/cip/>

²⁸¹ Del total de exportaciones del sector, 48,6% corresponde a autopartes, 26,9% a confección y 24,5% a plásticos. El sector autopartes se especializa en la fabricación de cableados o amneses para automóviles, con una inversión inicial por el orden de US\$ 50 millones,

US\$ 150 millones en 2012 a US\$ 300 millones en 2016 -la mayoría destinadas para Brasil-(Bid, 2016). Durante el período 2004-2015 los flujos de IED han estado altamente concentrados en servicios, mientras que el sector agrícola, uno de los principales motores del crecimiento y de la productividad laboral, capta directamente una proporción relativamente pequeña de IED²⁸² (6,2% del total), esto tiene como consecuencias, una mayor restricción en la incorporación de nuevas tecnologías y el potencial productivo del sector.

Con relación al saldo de la cuenta corriente, la información analizada sugiere que “Paraguay no ha sido capaz de canalizar el ahorro externo para financiar la inversión en un grado significativo” (Rojas y Servin, 2020:151). Por un parte, habiendo alcanzado casi el 3 % del PIB en 2012 -como su pico más alto del periodo-, las entradas²⁸³ netas de IED al Paraguay rondaron casi el 1,5% del PIB como nivel promedio para el período 2004-2016-. Sin embargo, Paraguay ha registrado los niveles más bajos entre los países comparados durante el período similar. Incluso, teniendo una posible sub-declaración significativa de la IED entrante al país, Paraguay aún tendría uno de los niveles más bajos entre los países comparados (BM, 2018) de la región –ver gráfico 28 IED comparado-.

Este proceso de atracción de IED, fue acompañado por la diversificación del origen de esas inversiones. Estados Unidos ha sido el principal origen²⁸⁴ de la IED en Paraguay, pero cuando el stock en su conjunto es contabilizado, el stock de la IED europea ha superado a la estadounidense en los últimos años, de la mano de capitales españoles y holandeses. La IED brasileña no ha logrado sostener el dinamismo demostrado hasta 2014, y se consolidó como el segundo mayor inversor. Los otros dos socios del MERCOSUR registraron desempeños dispares: mientras el Paraguay se ha consolidado

el sector emplea de forma directa aproximadamente a 3.000 personas. El sector textil se focaliza en la confección de prendas de vestir y generó inversiones iniciales por el orden de US\$ 50 millones, lo cual se ha traducido en la creación de 3.300 puestos de trabajo. Finalmente, el sector plástico se concentra en la producción de embalajes flexibles, contando con inversiones por US\$ 70 millones y la creación directa de 1.200 puestos de trabajo. Almeida, 2018 p.49

²⁸² En la industria, los flujos de IED (16,7% del total) se han dirigido, esencialmente, a las actividades ligadas a la maquila (actividades textiles, autopartes y plásticos representan 23,5% de la IED industrial) y al procesamiento de productos agrícolas -elaboración de aceites a partir de la soja capta 47,7% de la IED industrial- (Almeida, 2018). Sin embargo, los niveles de inversión también fueron más bajos que el ahorro interno, mientras que los niveles de ahorro bruto para Paraguay -como proporción del PIB- fueron a su vez más bajos que la mayoría de los países comparados de la región y de la OCDE –ver en el siguiente gráfico 28-.

²⁸³ A pesar de haber presentado un desempeño modesto que, en general, la tendencia de la inversión indicó que el 61 % de la IED fue al sector terciario, el 35 % al secundario y el 4 por ciento al primario. La distribución por actividades económicas muestra que el 30 por ciento de la IED fue radicada en la intermediación financiera, el 17 % en el comercio, el 11 % en la elaboración de aceites y el 7 % en la producción de carne (Borda y Caballero 2020:81).

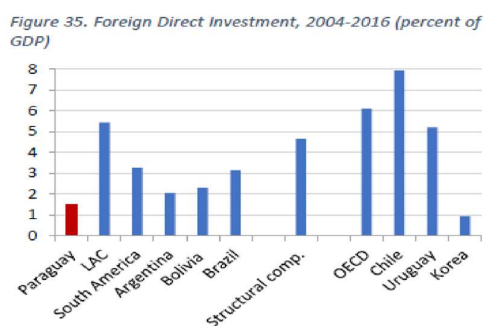
²⁸⁴ Desde 2008 representan, en promedio, 1,8% del PIB, cerca de la mitad del promedio regional de 3,3%. EE. UU. (25 %), Brasil (19,5 %) y otros países de ALC (24 %) representan casi el 70 % de los flujos totales de IED hacia Paraguay desde 2008. En términos de distribución a nivel productivo, la mayoría de los flujos de IED se han dirigido a servicios (58%), seguido de construcción/manufactura (36%).

en los últimos años como el principal destino de la IED uruguaya, los capitales argentinos se han retraído en el país (Rojas y Servín 2020).

A pesar del crecimiento y los fundamentos macroeconómicos sólidos, los flujos de inversión extranjera directa siguen siendo lentos. Desde 2004, los flujos de IED ascienden en promedio al 1,3% del PIB/ año, muy por debajo de valores regionales. Tal como se presenta en la región “Paraguay tiene un 25% menos de probabilidades de ser elegido como país receptor de IED en comparación con países similares con mejores percepciones sobre las instituciones” (Sierra, 2018). En efecto, "las variables institucionales tienen un **fuerte efecto en decisiones de IED**, incluso cuando se controlan otros posibles impulsores” (Bid, 2018), y por tanto, surgen preguntas acerca de por qué -en el caso de un país con fundamentos macroeconómicos sólidos- no conquistó mayores flujos de IED.

Esto representa otra de las paradojas de Paraguay, dado que se bien se convirtió en una de las economías de más rápido crecimiento en A. Latina y el Caribe (ALC), y además ha modernizado sus instrumentos de política fiscal y monetaria, y también ha transitado por un período de estabilidad económica y previsibilidad (Bid, 2018); sin embargo, durante el período 2004-2016 no pudo mejorar su trayectoria histórica de baja receptividad de IED con relación sus pares del Cono Sur. Además, presenta -en el mismo período- mayor volatilidad de la región, superado solamente por Argentina –gráfico 29-.

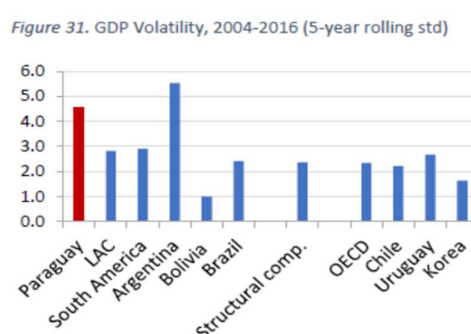
Gráfico 28 IED 2004-2016 (% del PIB)



Source: World Development Indicators, World Bank.

Fuente. BM, 2018

Gráfico 29 Volatilidad del PIB (2004-2016)



Fuente. BM, 2018

Los resultados indican²⁸⁵ que las variables institucionales tienen un fuerte efecto en las decisiones²⁸⁶ de IED, incluso cuando se considera el contexto socioeconómico de

²⁸⁵Sierra (2018) FDI flows to Paraguay: what do investors prioritize? José David Sierra, José Alejandro Quijada, Natalia Espinola BID- IDB -TN -1496 Nota técnica Lasagabaster, E. & Signoret, J. (2022). Promoviendo la integración internacional de Paraguay: Políticas de comercio, inversión y competencia. Banco Mundial.

²⁸⁶ Los resultados indican que las instituciones pesan tanto como **las variables económicas en la mente de los tomadores de decisiones de inversión**. En términos generales, las **variables institucionales** representan el **40% de la importancia** que los

Paraguay (Sierra, 2018). A pesar de los esfuerzos realizados por atraer inversiones hacia el sector manufacturero, los resultados aún no se muestran relevantes, a pesar de que se implementaron diversas estrategias para atraer inversión -basadas principalmente en incentivos tributarios- aún cuando Paraguay se caracteriza por su –alta- ligera rigidez fiscal (Alderete, 2022).

Para el caso de Paraguay se debe considerar **una estrategia industrial orientada a reducir la dependencia de *commodities***, estimulando la diversificación de bienes, y aumentando -por otra parte- la productividad industrial. En ese sentido, **esa tendencia no parece haber** sido una prioridad de la agenda para los gobiernos del Paraguay que hemos revisado desde 2005. Cabe recordar que existe una tendencia histórica que restringe posibilidades de que eso suceda, y esto incluye a los períodos de bonanza económica. Tal como fuera identificado, el Estado paraguayo “ha sido capturado por intereses privados con el fin de apropiarse de los recursos y, en consecuencia, se ha visto ampliamente que la privatización está relacionada con la corrupción y que implica 'renunciar a la propiedad (así como a la control) a un sector privado corrupto’” (Nickson y Lambert, 2001:7).

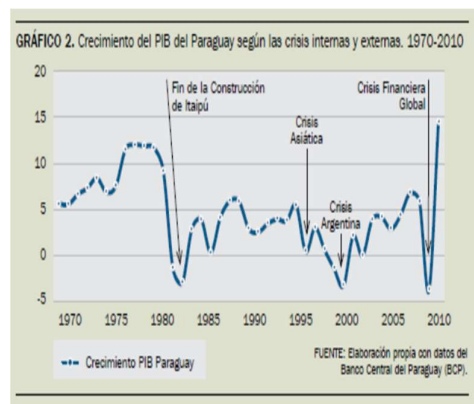
Desde su condición de EP, las crisis internacionales han sido un factor de retracción económica muy importante a lo largo de toda su historia, que ha coadyuvado a elevar la intensidad de estos procesos –ver gráfico 27 fluctuaciones de IED Paraguay (2004-2015). La **inestabilidad del crecimiento** está relacionada con la debilidad del sistema productivo paraguayo -identificado en la sección anterior- y en la forma como la **vulnerabilidad afecta los niveles del PIB**, a partir de las crisis globales y regionales – ver gráfico 30 sobre la evolución del crecimiento del PIB -. Si bien los factores de riesgo surgen a partir de factores externos, y con un contexto financiero global menos favorable, se correlaciona con una recuperación más lenta de lo previsto- en las economías vecinas- y esto podría plantear problemas tanto al crecimiento económico como la estabilidad macroeconómica.

Esto se explican por dos o tres factores principales: a) dada la dependencia del país de las exportaciones de materias primas; b) el bajo número de socios comerciales, y c) la **vulnerabilidad ante eventos climáticos** (Bid, 2018), que en caso de Paraguay es muy significativo -tal como se observó en el capítulo introductorio- Además, a esto se suma el crecimiento de su deuda externa, que si bien se mantuvo en sus mínimos (8 % del PIB en

inversionistas asignan a los atributos de países separados o conductores. Estos resultados son válidos tanto para inversores regionales como extra-regionales (Sierra, 2018).

2011) durante la gestión de Lugo, pero que ha vuelto a aumentar con el regreso a la gestión del Partido Colorado (casi duplicó a finales del 2015). A diferencia de la mayoría de los países de la región que atravesaron -desde mediados del siglo XX- por un proceso de industrialización y, posteriormente, **de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)**, Paraguay pasó de un modelo dependiente de las exportaciones primarias a otro distinto, pero también de casi exclusiva actividad primaria. Entre los factores a destacar –con relación a la transición al desarrollo- puede afirmarse que el país “no vivió la experiencia de la urbanización por atracción migratoria, no consolidó una clase obrera de alguna importancia cuantitativa, no se conformó tampoco una burguesía industrial. En consecuencia, las formas de producción y acumulación -mitad feudales mitad capitalistas- se mantuvieron vigentes hasta hace muy poco -muchos opinan que hasta ahora” (Palau, 2010).

Gráfica30. Evolución Crecimiento PIB Paraguay (1970-2010) Imágen 6. Deuda pública Paraguay (2004-24)



Fuente: Masi (2012:121)



Fuente: Forbes, Paraguay²⁸⁷

Por lo tanto, Paraguay ha mantenido una economía abierta, y este tipo de economía permitió sortear la necesidad de crear una oferta nacional de bienes manufacturados, pero no favoreció *per se* la aparición de un sistema productivo que agregase valor a la oferta de bienes del país (Masi 2012:121). En esas circunstancias cuando se combina con el sector público clientelista de Paraguay, las élites políticas y económicas suelen entremezclarse: “El cabildeo empresarial y agrícola está estrechamente vinculado al partido [Colorado], y esto brinda un mayor acceso de los líderes del grupo a los legisladores y miembros del poder ejecutivo” (Klimovich y Thomas 2014, 201).

²⁸⁷ Deuda pública en Paraguay: comparativa por presidente. Forbes PY (Julio 2024)
<https://www.forbes.com.py/macroeconomia/deuda-publica-paraguay-comparativa-presidente-n56022>

Los líderes empresariales no son completamente independientes de las estructuras estatales, y “los grupos industriales más poderosos del país han amasado su riqueza a través del Estado, y no en oposición a él” (Nickson y Lambert 2002, 167). Así lo ejemplifican los nexos con la Unión Industrial del Paraguay (UIP) y la Federación de la Producción, la Industria, y el Comercio (FEPRINCO) que se relacionan estrechamente con el Partido Colorado -y representan a la oligarquía empresarial-; y en su agenda destacan la resistencia a reformas fiscales y laborales que les exijan un mayor aporte al fisco o mejores condiciones para los trabajadores (Oxfam, 2016). A partir de las dificultades detectadas en el sector empresarial -y dificultades de articulación con otros sectores no empresariales- se identificaron dos restricciones importantes para su desarrollo. Uno tiene que ver con la participación de Paraguay y su inserción en cadenas de valor global (CGV); mientras que el otro factor –tal como vimos en la gráfica 27- tiene que ver con su (escaso) acceso al financiamiento para desarrollar actividades productivas.

Con relación a **la inserción de Paraguay** en los encadenamientos productivos con el resto del mundo, se puede coincidir en que “son escasos y están concentrados en el sector agrícola, cuyas exportaciones se caracterizan por presentar bajos niveles de sofisticación” Almeida (2018). De acuerdo con el valor agregado extranjero como proporción de las exportaciones totales del país (participación en CVG²⁸⁸ mediante encadenamientos hacia atrás, i.e. transformación de insumos) Paraguay representa 17,2%, muy por debajo del valor promedio de ALC (22,9%), más bajo que en países de Asia y la U. Europea (Blyde, 2014).

Paraguay se ubica también por debajo (en el promedio de ALC) en manufactura y por encima del promedio en los sectores primario y de servicios. Parte de ese relato histórico, se incluyó en su *Perfil País* (2004) sobre la perspectiva y los detalles sobre el estado de situación a nivel económico-político, se resumieron así:

“....medido en términos de su PIB per cápita, [Paraguay] es uno de los países más pobres de América Latina. La actividad económica se basa principalmente en la agricultura, la generación hidroeléctrica y el comercio informal con Argentina y Brasil. Tradicionalmente, el poder económico ha estado en las manos de una elite pequeña asentada en la capital, Asunción, cuyos representantes han amasado sus fortunas a través de actividades de búsqueda de rentas

²⁸⁸ CGV Cadenas Globales de Valor

que involucraban al Estado, la ganadería y las actividades relacionadas al comercio ilícito”²⁸⁹

Por otro lado, **la inserción de Paraguay es alta en encadenamientos hacia adelante** debido a la concentración de exportaciones -en materias primas agrícolas- que son transformadas en otros países (Blyde, 2014). En efecto, la baja **inserción del país en las CVG** se explica por una serie de factores que están vinculadas principalmente a dos factores: (a) expansión de sectores tradicionales por debajo de su potencial (en materia de tecnología e innovación) mientras que la vinculación entre las universidades y el sector privado es **débil o inexistente**²⁹⁰; (b) desarrollo reciente de nuevos sectores de exportación como el desarrollo de nuevas cadenas en el sector turismo, que si bien ha mostrado una rápida expansión, afronta desafíos para consolidar su crecimiento. De hecho, el atractivo turístico del país también está afectado por vacíos de **infraestructura y capacidades institucionales** (BID, 2017).

Además de la infraestructura, entre los principales desafíos de competitividad del Paraguay –según la opinión de los empresarios- se identificó la corrupción, prácticas del sector informal y la baja capacitación de la fuerza laboral.²⁹¹ Así como las trabas comerciales y discrecionalidades de los países vecinos que se adoptaron con Paraguay y se deben sortear al momento de exportar (Masi, 2011); en compensación, Paraguay tiene algunas ventajas competitivas relevantes como su amplia disponibilidad de energía renovable (ver gráfica 32 sobre variantes del precio de la energía); sus bajos impuestos corporativos y especialmente su acceso privilegiado a Mercosur (BID, 2014).

Tal como resumió Almeida (2018) "el capital social existente en las interacciones entre los productores, comercializadores y procesadores presenta amplio margen de mejora" a partir del informe titulado Paraguay: Rutas para el Desarrollo. Por ejemplo, la agricultura de pequeña escala no se ha beneficiado del crecimiento de la industria de la soja -por el limitado acceso a financiación y tecnificación-, y cuenta con 72% de los productores de soja posee menos de 50 hectáreas (20.000 productores), 18% tiene acceso a crédito y 14% se beneficia de apoyo técnico público (BM, 2014).

²⁸⁹ EIU Country Profile, 2004, London, página 23 citado por Birch (2011:249).

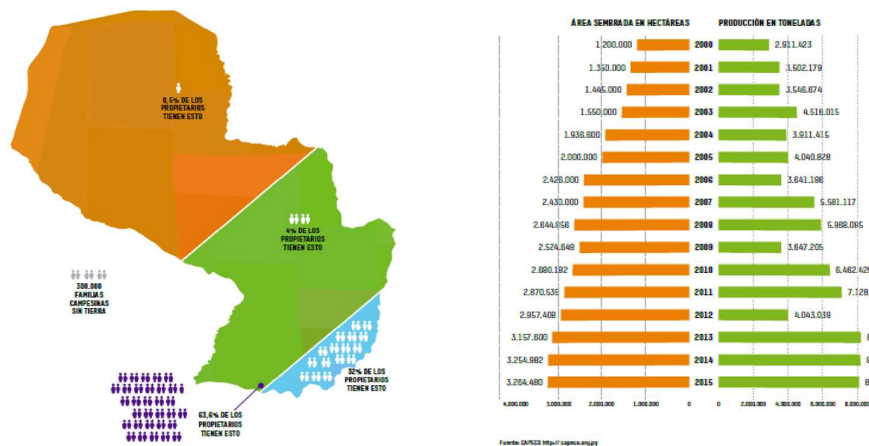
²⁹⁰ De acuerdo con el Ranking Global de Innovación, la colaboración entre las universidades y la industria es baja (posición 119 entre 127 economías).

²⁹¹ Ver Mesquita Moreira et al., 2008, Unclogging Arteries, The impact of Transport costs on Latin American and Caribbean Trade, p. 10. Los fletes son como porcentaje del valor de los bienes y se refieren a los fletes extra-regionales que afectan particularmente la producción agrícola de Paraguay.

Las barreras de acceso al financiamiento ha sido otros de los temas estructurales identificados por el “Modelo del Cono Sur”, y en este caso está vinculado al (escaso) financiamiento productivo del Estado paraguayo –con diferentes gobiernos-, que "afectó particularmente a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), las empresas más jóvenes y las que operan en sectores de mayor riesgo relativo y *menor lateralización* -como lo son las intensivas en tecnologías y del sector agropecuario-"(Almeida 2018).

La **crisis financiera de 2008** cambió radicalmente la forma de invertir, teniendo en cuenta la volatilidad de los mercados financieros, y muchas entidades volvieron su mirada hacia un recurso tangible, limitado y con expectativas de plusvalía: **la tierra**. Según Oxfam (2016) ha sido uno de los factores que han impulsado el acaparamiento de tierras por fondos de inversión, fondos soberanos, corporaciones empresariales y actores financieros que acumulan tierras en todo el mundo, para especular con el precio de las mismas y de las materias primas agrícolas y energéticas que pueden extraer de ellas.

Mapa 7. Desigualdad en tenencia de tierra, Paraguay. Gráfica 31 Evolución área de cultivo y prod. de Soja.



Fuente: Oxfam, 2016.

En Paraguay “el precio de la tierra se ha multiplicado por 10 en los últimos 10 años”²⁹² donde un 2,5% de la población concentra el 85% de sus tierras agrícolas, lo que lo convierte en uno de los países con más latifundios de América Latina y del mundo.²⁹³ Más del 70 % de la tierra productiva está ocupada por el 1 por ciento de fincas—grandes

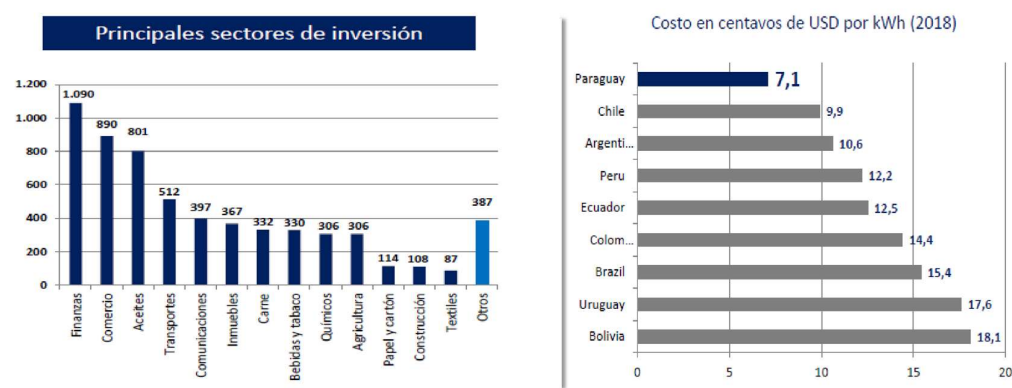
²⁹² Entre 2004 y 2014 el precio de una hectárea de suelo paraguayo de la región más productiva aumentó de 200 dólares a 1.200 o más. En las zonas más fértiles y con infraestructuras viales desarrolladas los precios pueden alcanzar los 15.000 dólares por hectárea. La codicia por la tierra en Paraguay https://elpais.com/elpais/2017/02/07/planeta_futuro/1486488199_675583.html

²⁹³ Ibid.

propiedades al estilo de los latifundios—colocando a Paraguay como el país con el nivel más alto de desigualdad²⁹⁴ de tierras en el mundo (BM, 2018:22)

Esta desigualdad debe ser contextualizada en términos históricos, y debemos incorporar en el análisis, el hecho que marcó durante el régimen de Stroessner (1954-1989) el dominio del sector privado por parte de una poderosa *élite rural*, y resultó en el afianzamiento tanto de la dependencia de las exportaciones agrícolas como de la resistencia política a ISI. De la misma manera que la ausencia de un experimento de industrialización de posguerra implicó la ausencia de cambios socioeconómicos y políticos que en otros lugares facilitaron el surgimiento de movimientos obreros, también aseguró la continua debilidad de los industriales en el sector privado paraguayo (Phillips, 2004:205).

Gráfica 32. Principales sectores Inversión (2017) Gráfica 33. Disponibilidad energía eléctrica (2018).



Fuente: BCP Banco Central Paraguay

Fuentes: ANDE, FDI Intelligence

Otra de las características que identificó el Modelo del Cono Sur ha sido "la insuficiencia de los sistemas de financiamiento debido a las debilidades y vulnerabilidades generalizadas de los sectores bancarios" (Phillips, 2004). Para el caso de Paraguay aún persisten las trabas institucionales que restringen el acceso de las empresas²⁹⁵ al crédito, tal y como lo ilustra el índice *Doing Business* 2017 del Banco

²⁹⁴ Paraguay presenta la distribución de la tierra más desigual del mundo, con una pequeña élite latifundista y oligopólica, con importante participación de propietarios extranjeros, que concentra casi toda la superficie agrícola y ganadera, mientras que la inmensa mayoría de familias campesinas e indígenas carecen de tierra suficiente para subsistir. Según los datos más recientes (de 2008) el índice de Gini para la distribución de la tierra¹¹ es de 0,94 en la región Occidental y 0,89 en la Oriental, lo que indica un empeoramiento de la concentración respecto al censo anterior (en 1991 era de 0,93 y 0,87 respectivamente) y muy superior al resto de países de la región. (Oxfam 2016).

²⁹⁵ De acuerdo al Censo 2011, si bien las MIPYME representaban 97,1% del total de unidades económicas del país y generaban 65,2% del empleo, menos del 30% de las pequeñas empresas y menos de la mitad de las medianas empresas accedían a financiamiento formal (Almeida 2018)

Mundial, Paraguay retrocedió²⁹⁶ debido a deficiencias institucionales en la protección de derechos a prestatarios y prestamistas; además tiene “el acceso²⁹⁷ a financiamiento como la quinta barrera más importante para hacer negocios en el país” (WEF, 2016)²⁹⁸.

Tal como se identificó en el Modelo del Cono Sur, entre los rasgos comunes de la región, se ha observado una marcada **vulnerabilidad de los sectores financieros** a los choques externos e internos y el subdesarrollo de sistemas crediticios efectivos para respaldar la actividad y el espíritu empresarial del sector privado. En Paraguay, “la marginación de las Pymes en el modelo económico se debe en gran parte a las dificultades en la disponibilidad de crédito y acceso a líneas de crédito donde efectivamente existen” (Phillips, 2004:260), con algunas excepciones que fueron mitigadas por la existencia de organismos estatales de financiamiento y por compromiso con las estrategias desarrollistas de promoción de exportaciones

Para entender la relación entre sector empresarial y Estado- debemos aclarar que se caracteriza por la ausencia de “un sector privado ideológicamente a favor de la liberalización. En buena parte, esta ausencia se debe a la relación históricamente dependiente del sector privado y el Estado paraguayo, en la que los grupos industriales más poderosos han acumulado riqueza directamente a través de sus conexiones con el Estado” (Phillips, 2004). En efecto, el Estado paraguayo históricamente ha sido capturado por intereses privados con el fin de apropiarse de los recursos y, en consecuencia, se ha visto ampliamente que la privatización está relacionada con la corrupción y que implica 'renunciar a la propiedad (así como al control) a un sector privado corrupto' (Nickson y Lambert, 2001:7).

Sin embargo, uno de los factores de mayor incidencia es la corrupción dado que se mantiene²⁹⁹ muy extendida, e involucra a múltiples sectores del gobierno y la empresa privada. Las actividades de contrabando relacionadas con el comercio se destacan como

²⁹⁶ Paraguay retrocedió del puesto 78/190 en 2016 al 101/190 en 2017 (acceso a crédito).

²⁹⁷ Entre los factores que explican las restricciones de acceso al financiamiento productivo, se encuentra la baja eficiencia y profundidad de la intermediación bancaria, con buena parte del sistema bancario que posee bajas capacidades para evaluar la calidad de los potenciales deudores, e interconexión entre instituciones destinadas a generar y diseminar información al respecto; falta de un sistema efectivo de garantías de crédito y seguros para fomentar el financiamiento con alta exposición a riesgos (por ejemplo, climáticos). Por otra parte, bajo nivel de desarrollo de los mercados de capital, dado que las empresas utilizan poco el mercado de capitales para cubrir financiamiento a largo plazo (Almeida 2018).

²⁹⁸ World Economic Forum (2016). The Global Competitiveness Report 2016-2017, Geneva: WEF.

²⁹⁹ The Economist (2012) Paraguay's awful history, corruption in Brazil, Mexican politics and a new Nova Scotia Dec 19th 2012 <https://www.economist.com/americas-view/2012/12/19/paraguays-awful-history-corruption-in-brazil-mexican-politics-and-a-new-nova-scotia>

quizás la forma más persistente de corrupción³⁰⁰(BM, 2018:64). Este tipo de relaciones - entre los sectores empresariales y Estado- han delimitado las capacidades o el rol del Estado, quedando así expuestos a las limitaciones de su trayectoria y a un marco regulatorio³⁰¹ inconcluso. Por lo tanto, a partir de los elementos identificados en el Modelo del Cono Sur, el caso de Paraguay nos muestra una **escasa reconfiguración o transformación productiva** durante la última década. Se trata de un caso que mantiene una trayectoria particular, caracterizada por una “regulación gubernamental débil de las relaciones industriales, la desarticulación del trabajo organizado dentro de los patrones de las relaciones industriales, así como -en la arena política más amplia- bajos niveles de afiliación sindical, informalidad generalizada y niveles sorprendentemente altos de desempleo y subempleo” (Phillips, 2004); tal como será identificado y analizado durante la siguiente sección.

4.2.3 Formas de aproximarse al “nuevo” Estado emergente.

El conservador Partido Colorado (también conocido como Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado o ANR-PC) ha dominado el sistema político del Paraguay. Ocupó el poder durante gran parte del siglo XX, y ganó en casi todas las elecciones celebradas desde la transición democrática³⁰². Las actividades económicas giraban alrededor de tres pivotes: la explotación de la madera, la ganadería de exportación y los yerbales. Dicha estructura productiva sufrió cambios recién hacia fines de los años 50 del siglo XX (Palau, 2010), y en tal sentido, vale recordar que Stroessner³⁰³ previo a tomar el poder “representaba a una facción antagónica a la vieja oligarquía liberal y a sectores oligárquicos dentro del propio Partido Colorado, pero al poco tiempo de asumir, comenzó

³⁰⁰ En 1998, Paraguay fue calificado por Transparency International como el segundo país más corrupto del mundo (de los países encuestados, a continuación, excepto Camerún). Casi dos décadas después, el país ya no estaba en el cuartil inferior de los países, pero aún ocupaba el puesto 123 entre 176 países en el Índice de Percepción de la Corrupción de 2016. Paraguay fue el quinto país con la percepción más alta de corrupción en la región de ALC después de Guatemala, Nicaragua, Venezuela y Haití.

³⁰¹ Por ejemplo, para el sector industrial, las medidas de fomento a la industrialización no fueron parte de una política o estrategia industrial. Tampoco estas medidas fueron objeto de ningún tipo de análisis sobre los impactos que han tenido la aplicación de las mismas sobre el crecimiento y la diversificación industrial, y si estos impactos han compensado suficientemente las exoneraciones fiscales que implicaban los regímenes especiales (Rojas y Servín, 2020).

³⁰² ANR-PC sigue manteniendo un férreo control de la administración pública, factor que ha debilitado la democratización en Paraguay por la falta de alternancia. Gracias a la promulgación de varias leyes de transparencia, se calcula que 85% de los 406.000 funcionarios públicos del país está afiliado al **Partido Colorado**, lo que se ubica en 70% en el caso de los funcionarios judiciales. Esto constituye un nivel de concentración partidaria en el sector público muy excepcional en el resto de América Latina, con la excepción de Cuba (Nickson, 2023).

³⁰³ Durante 35 años, desde 1954 hasta 1989, el general Alfredo Stroessner gobernó como dictador militar anticomunista; finalmente fue derrocado por un golpe militar. El próximo gobierno promulgó una constitución más democrática en 1992, y el país ha tenido elecciones desde 1993.

a romper esa antigua estructura de poder, confiscó algunos latifundios, expropió otros, los parceló y los puso en venta a pequeños propietarios” (Palau, 2010).

Se inició entonces un intenso esfuerzo para **poblar la frontera con el Brasil**, denominada «la marcha hacia el Este», coincidente con la «marcha hacia el Oeste» en la política de poblamiento brasileña³⁰⁴. Esto marcó el inicio a un plan de colonización alimentado por campesinos *minifundarios* colorados, que cumplirá el doble propósito: por un lado, poblar territorios hasta entonces ocupados por extensos latifundios madereros y yerbateros y, al mismo tiempo, descomprimir la presión social de una amplia capa de productores arrinconados en pequeñas parcelas en los departamentos próximos a Asunción.

Mapa 8. Mapa de Paraguay hasta 1870³⁰⁵



Fuente³⁰⁶: <https://redenoticias.com.ar/los-verdaderos-limites-del-paraguay-1870/>

Fuente: The Economist, Dec 22nd 2012

Tal como fue resumido, el estribillo constante de los años de Stroessner era “paz, trabajo y bienestar”. Hacia fines de los ochenta, “los dos últimos atributos eran escasos y el golpe de estado de febrero de 1989 fue una interrupción afortunadamente breve del primero” (Birch 2011:247). Stroessner vio cada vez más los importantes beneficios políticos y económicos para su régimen de una alianza estrecha y estable con Brasil (Nickson, 2015).

La consolidación de dicha relación procedió rápidamente, y tras haber renunciado a los reclamos paraguayos sobre las Cataratas, se produjo la construcción de la carretera de

³⁰⁴ «la marcha hacia el Este» de Paraguay y «marcha hacia el Oeste» de Brasil respondió a los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional -de Escuela de Guerra del Brasil -donde Stroessner había estudiado- y sostenía que cualquier territorio vacío era territorio del enemigo.

³⁰⁵ Paraguay's awful history Dic. 2012 <https://www.economist.com/christmas-specials/2012/12/22/the-never-ending-war>

³⁰⁶ <https://www.mre.gov.py/cndi/index.php/limites/historia-de-los-limites>

Asunción a la frontera con Brasil y en 1965 la construcción del Puente de la Amistad sobre el río Paraná, ambos financiados por Brasil. En 1967 derogó el Estatuto Agrario, que anteriormente prohibía la venta a extranjeros de tierras situadas a 150 km de la frontera nacional, y en 1973 firmó el Tratado de Itaipú³⁰⁷. La firma del Tratado de Alianza y Cooperación (1975) desarrolló aún más la seguridad y la cooperación económica, y también estableció a Brasil como el aliado regional clave de la dictadura (Riquelme, 2004)

La apertura a Brasil fue un proceso planeado por la dictadura de Stroessner, pero sus resultados no se guiaban por una estrategia coherente de desarrollo económico. Los ingresos generados por triangulación comercial, la expansión del sector agroexportador y el gasto público fueron acumulada por el sistema clientelista monopolista imperante en el Paraguay autoritario, sustentando la “institucionalización” de un estado depredador (Richards, 2005; Setrini, 2011).

La depredación del Estado, base de apoyo del régimen dictatorial, no permitió promover iniciativas *de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)*, como en la mayoría de los países de la región. Por un lado, esto reproducía el bajo desarrollo de la estructura productiva; y por otro, llevó al país a disfrutar de una relativa estabilidad macroeconómica y una baja deuda externa.

Rojas (2016)

La última Constitución³⁰⁸ de 1992 dotó de importantes facultades al Congreso, en detrimento de los demás poderes³⁰⁹ (Borda y Caballero 2020). Los autores reconocen, sin embargo, que en la etapa democrática reciente “el desequilibrio entre poderes sigue siendo un problema estructural del Estado, con un Poder Legislativo dotado de mayores poderes que ha venido utilizando cada vez más sus amplias facultades constitucionales” (Ibíd.). Si bien el Estado Paraguayo, ha realizado importantes transformaciones institucionales en los 25 años posteriores al régimen autoritario, y con el fin ayudar al

³⁰⁷ Tratado de Itaipú. El 26 de abril de 1973, el presidente Stroessner de Paraguay y el presidente Medici de Brasil firmaron el Tratado de Itaipu para construir el proyecto de energía hidroeléctrica más grande del mundo con una capacidad instalada de 12.600 megavatios, seis veces más grande que la represa de Asuán en Egipto y equivalente a 22 por ciento de la capacidad total de la British Central Electricity Generating Board. El proyecto se estableció en 1974 con la creación de la Corporación Estatal binacional, Itaipu Binacional, encargada de implementar el proyecto. (Nickson, 1982:5).

³⁰⁸ Cabe recordar que la Constitución de 1992, se redactó a pocos años de haber recuperado la democracia -o en el periodo de transición democrática del propio partido Colorado-, y se aprobó en un contexto marcado por el fin de una larga dictadura, la arbitrariedad y por el abuso de poder.

³⁰⁹ El Poder Legislativo puede levantar fácilmente un veto del Poder Ejecutivo, tiene la facultad de modificar las normas permanentes con leyes temporales (v.g. ley presupuestaria anual) porque no existe prelación de leyes. Asimismo, tiene poderes casi ilimitados en áreas más propias del Ejecutivo. Sus competencias en materia **económica, presupuestaria y financiera** son bastante discrecionales, tales como la aprobación de préstamos caso por caso e incluso de donaciones. Puede aumentar la estimación de los recursos financieros sin considerar su factibilidad técnica. El presupuesto puede ser modificado por iniciativa parlamentaria, en cualquier tópico y en cualquier época del año (creación de cargos, salarios, aumento de gastos, exoneraciones impositivas, etc.). Tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial manejan sus propios presupuestos, es decir, la programación, aprobación y financiamiento, al margen del Poder Ejecutivo (Abente, 2019, pp. 63-69; Borda y Caballero, 2020)

desarrollo económico del país, sin embargo, las características de Paraguay -respecto a otros países de la región- dieron un carácter especial a las reformas, que no tuvieron una aplicación total y completa dentro del país.

En ese sentido, varios autores identificaron una serie de características de la administración pública, que han caracterizado a Paraguay, derivadas de una “cultura de informalidad” y una “falta de institucionalización”: falta de calificación y capacitación apropiadas entre los empleados públicos; clientelismo generalizado y determinación de salarios, promociones y condiciones de trabajo según lealtades políticas y personales; falta de transparencia en los procedimientos operativos y de contratación; y una altísima rotación de personal de rango medio y superior (Nickson y Lambert, 2001:6).

Con relación al posicionamiento de Paraguay *vis a vis* otras democracias, se identifica la necesidad -y también la urgencia- de mejorar la institucionalidad³¹⁰ del país. Entre las barreras para mejorarla se encuentran desafíos son múltiples, asociados con: (a) baja calidad de servicios públicos, en particular por medios electrónicos; (b) falta de coordinación dentro del Estado; (c) fragilidad del sistema de justicia; (d) baja capacidad institucional en transparencia y rendición de cuentas; (e) sistemas nacionales de información poco desarrollados (BM, 2018).

Por ejemplo, las compras públicas en Paraguay siempre han sido monopolizadas por un grupo público-privado dedicado a extraer rentas del Estado, a partir del establecimiento de reglas confusas y laxas para la competencia³¹¹ (Masi y Borda, 2010). El estado paraguayo muestra vínculos directos -e indirectos- con la agroindustria, y tradicionalmente ha apoyado a los productores y exportadores a gran escala a través de una variedad de políticas y mecanismos.

Según Ezquerro-Cañete y Fogel (2017) señalan esta característica a una larga lista de acciones concretas que permitieron facilitar -desde el Estado- por ejemplo: 'minimizar las contribuciones fiscales del sector (Itriago, 2012a); limitar su responsabilidad en materia ambiental (Fogel, 2005); hacer la vista gorda ante el contrabando de semillas de soja transgénica durante el período de 1999 a 2004 (Hetherington, 2014); favorecer la

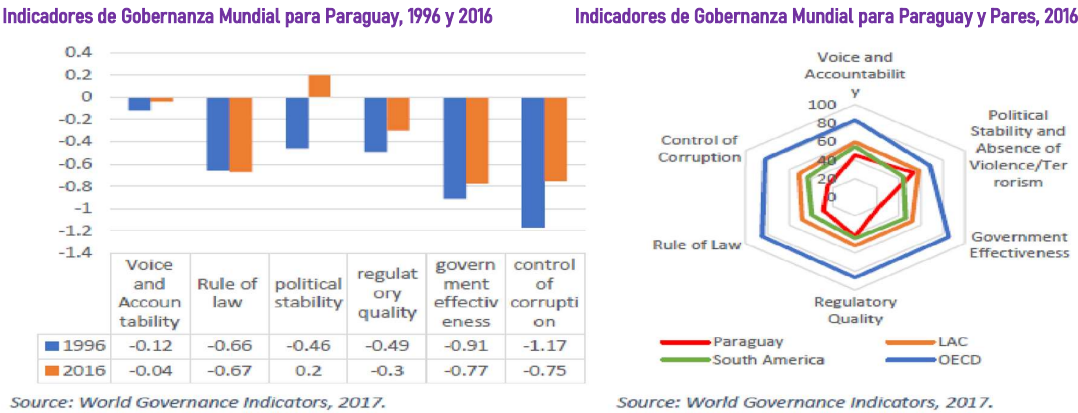
³¹⁰ Corruption Perceptions Index <https://www.transparency.org/en/cpi/2015> Los indicadores de gobernanza del BM e índice de percepción de corrupción -elaborado por Transparencia Internacional- sitúan al Paraguay los países con mayor percepción de corrupción en la región. Además, el riesgo del favoritismo que se vincula con un tipo de comportamiento que no sólo afecta adversamente el clima para la sana competencia de mercado, sino también alienta la corrupción y la ineficiencia en el sector público.

³¹¹ Con la promulgación de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas y la creación, en 2008, de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), se han establecido reglas de juego más claras, transparentado los procesos y dando participación a la ciudadanía para todos los reclamos necesarios, resultando varios de ellos en suspensiones de licitaciones y concursos.

adopción de un régimen fuerte de propiedad intelectual (PI) (Filomeno, 2014); la profundización de las desigualdades en la propiedad de la tierra o el desplazamiento de los pequeños agricultores de sus tierras tradicionales (PNUD, 2010); limitando así, los recursos políticos y técnicos necesarios para la reforma agraria (Itriago, 2012b).

En este contexto, el complejo agroindustrial de la soja se convirtió en el sector más importante de la economía, responsable de un promedio del 50% de las exportaciones de 2000 a 2008' (Ezquerro-Cañete y Fogel, 2017:285). Por otro lado, los rezagos cumplimiento de la ley y un sistema judicial³¹² de impunidad, con altas tasas de homicidios en departamentos fronterizos- con Brasil- donde registra tasas comparables - y superiores- a las registradas en los países más violentos de ALC (Almeida, 2018).

Gráfica 34 Indicadores Gobernanza Mundial (Paraguay). Gráfica 35 Indicadores Gobernanza Py y pares (2016).



Fuente: BM, 2018:60

Paraguay cayó en el percentil veinte, el más bajo, en eficacia gubernamental, control de la corrupción, y estado de derecho (ver grafica 36). Pese a su limitada capacidad institucional del Gobierno para planificar, implementar y monitorear las políticas públicas que afectan directamente en el desempeño de la administración pública; por lo tanto, debilita su capacidad estatal para mejorar en la prestación de servicios básicos a los ciudadanos, especialmente a los pobres y más vulnerables, y de esa forma, sustentar algunos logros recientes como en el caso de la reducción de la pobreza.

A partir de los valores de gobernanza mundial, Paraguay presenta aspectos muy rezagados en control de la corrupción, en implementación de leyes, en efectividad

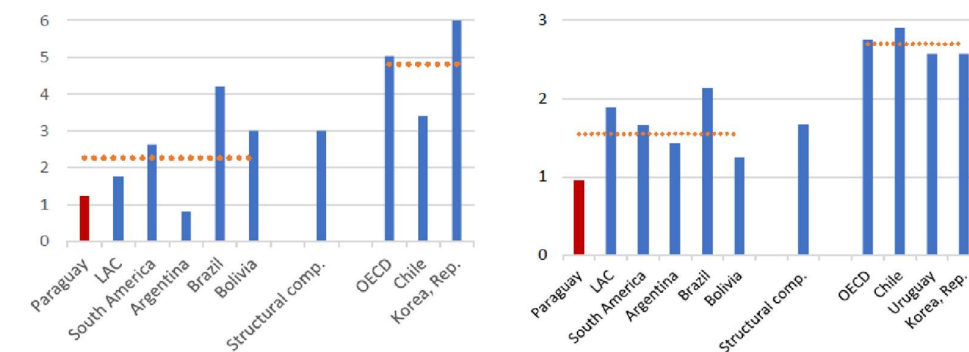
³¹² Sistema de justicia. El índice Global de Impunidad 2017 (IGI), califica a Paraguay como el 11º país más impune a nivel global (en 69 países indexados). Este indicador mide la impunidad desde dos criterios: la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos; y la capacidad estructural o instalada con la que cuentan los países. <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017-Resultados.pdf>

gubernamental, y rendición de cuentas. En los aspectos de estabilidad política, curiosamente es donde ha tenido avances –de acuerdo a la gráfica 35- si se compara el periodo 1996-2016, y con la salvedad de los eventos del "golpe parlamentario exprés" que fuera ejecutado por su parlamento en junio 2012.

Paraguay mejoró su coordinación entre ministerios -entre 2012 y 2016- pero aún está por debajo del promedio de la región (Almeida, 2018) y existen dificultades en la gestión del Gobierno. La falta de coordinación dentro del Estado refiere a las dificultades para gestionar estratégicamente los objetivos del Gobierno, y esto es una dificultad importante para un EP en el desarrollo e implementación de las estrategias de resiliencia. Es decir, la falta de instituciones de coordinación que faciliten tanto en el diseño e implementación de las políticas -destinadas a alcanzar ciertos objetivos- que involucren a las distintas entidades dentro del Gobierno, así como la ausencia de un mecanismo de monitoreo y las debilidades referentes a la comunicación de los objetivos prioritarios.

Esto incide o es un reflejo de la “baja” capacidad institucional para desarrollar mecanismos de adaptabilidad y estrategias de resiliencia a ser desarrollados a nivel Estado-Sociedad. Paraguay –según datos del año 2017- la posición más baja en eficacia gubernamental, control de la corrupción y estado de derecho –ver gráfica 36-.

Gráfica 36. Implementación de Leyes/Normas (Paraguay/Pares) **Gráfica 37. Calidad de las Pol. Públ.(Py/ Pares)**



Source: Global Indicators of Regulatory Governance database Source: Franco Chuaire & Scartascini, C. (2014).

Fuente: BM (2018:63).

La débil capacidad en el servicio civil también incide en la capacidad burocrática de las políticas públicas y el uso de la discrecionalidad personal por parte de los funcionarios, se encuentran entre los principales obstáculos para hacer negocios en Paraguay, fomentando así un entorno particularmente desafiante para micro y pequeñas empresas.

Se identificó también un coctel regresivo entre la distribución de la tierra³¹³, la más baja proporción de personas –en la región- que confían en las instituciones del Estado, y la **debilidad en el cumplimiento de las leyes o las reglas de juego pactadas** entre los integrantes de la sociedad. En ese contexto, hay 'un círculo vicioso o cierto pacto perverso' que refleja una falta de conciencia en sociedad paraguaya acerca de la promoción del bien común. Por un lado, se encuentra que “el sector público no es un buen proveedor de bienes y servicios públicos, pero esta situación no afecta a los grupos sociales de altos ingresos, pues ellos tienen medios para compensar ese déficit” (Borda y Caballero, 2020). Según los autores, en ese universo se encuentra una mayoría de esta población privilegiada es la que “resiste a contribuir al financiamiento de las políticas públicas mediante impuestos más progresivos que apunten al bienestar general y promuevan una mayor progresividad fiscal, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos” (Borda y Caballero, 2020).

Paraguay -al igual que en muchos países latinoamericanos- parecen “estar capturados en un círculo vicioso en el que la ineficiencia y el patrimonialismo restan legitimidad a la acción estatal, lo que impide incrementar los recursos fiscales, y estas limitaciones impiden desarrollar políticas más eficaces” (Marcel y Rivera 1999, p. 266). Desde otra perspectiva esto se lo considera algo más que un círculo vicioso dado que “existe un pacto perverso de corrupción a cambio de privilegios entre el Estado y los grandes propietarios de la riqueza desde hace décadas en el Paraguay” (Rivarola, 2020 cita de Borda y Caballero, 2020). Paraguay presenta una baja cultura de cumplimiento legal en la sociedad y, en particular, baja “moral de cumplimiento tributario. Por su parte, alta evasión refleja un círculo vicioso: Estado débil, corrupción, ineficiencia, escasa disponibilidad de recursos y baja calidad de las políticas públicas (Borda y Caballero, 2013:314).

En cualquier caso, se puede decir que el Estado y la legitimidad de sus acciones están atrapados en un círculo vicioso, que los lleva a estar posicionados en los peores lugares de los indicadores 'en materia de corrupción, transparencia y confianza en las instituciones del Estado'(BM, 2018; The Economist, 2023, Feb. 2). Esto según Nickson (2023) demuestra que sigue siendo un tabú, y denota la anuencia de los voceros del *agro negocio* frente a esta realidad política. Es decir, la permanencia del “acuerdo tácito entre

³¹³ La concentración de tierras en Paraguay se encuentra entre las más altas del mundo y aumentó durante el reciente auge agrícola (FAO, citado por Turner 2014). Las élites tendían a ser grandes terratenientes y otras figuras con conexiones económicas con el estado (Fogel 1997), formando el núcleo del Partido Colorado, dominante durante mucho tiempo, que gobernó en cooperación con los militares.(Long y Urdinez, 2020:7).

una elite económica, muy bien estructurada en la Unión de Gremios de la Producción, - que congrega 15 gremios del sector agropecuario- y el liderazgo político del Partido Colorado, representado por los 90 miembros de su Junta de Gobierno, asegura la vigencia de una sociedad tremendamente desigual y el predominio política de un partido alejado de cualquier programa. Estos sectores mantienen relaciones cordiales entre sí, pero no se inmiscuyen en las actividades del otro” (Nickson, 2023).

De acuerdo al panorama resumido la continuidad de una serie de dificultades en torno a las reformas del Estado paraguayo, se mantienen intactas -desde que el Modelo del Cono Sur fue publicado en 2004-. Por tanto, las mismas deben ser entendidas a partir de factores históricos y de relaciones de poder que han moldeado las estructuras nacionales y la relación Estado-sociedad. En efecto, cuando estas estructuras se juntan con altos niveles de politización en las agencias del sector público, el tamaño de la economía informal y el subdesarrollo crónico de las instituciones políticas y burocráticas...el panorama emergente es el de “un sistema resistente a una reforma significativa y, en cualquier caso, mal equipado para lograrlo” (Philips, 2004). Paraguay, en el periodo analizado, mantiene rezagos similares con relación a:

“la **reforma del Estado**, basada en la eliminación de la corrupción y el clientelismo, no fue una prioridad para las élites estatales o los actores del sector privado durante la década de 1990 y, de hecho, muchos de ellos se opusieron, incluidas las fuerzas armadas. Sin embargo, puede que no sorprenda tanto que el impulso de la reforma del Estado paraguayo haya ido en contra de muchas de las tendencias comunes observadas en otros sistemas del Cono Sur, en el sentido de que no estuvo orientada a objetivos de **eficiencia y racionalización burocrática**. Si bien estos han ido de la mano con las prioridades anticorrupción en la mayoría de los demás casos, en Paraguay el énfasis recayó en expandir la población del sector público para abordar el déficit social legado por el régimen de Stroessner” (Philips, 2004).

4.2.4 Estados-Sociedad y el nexo entre democracia participativa local.

Paraguay presenta varias paradojas y una en particular tiene que ver con relación a su proceso democrático. A pesar que el presidente democráticamente electo -en agosto de 2013- aseguró en su Informe de Gestión (2016) frente al Congreso Nacional, que el país era una democracia representativa plena, y Paraguay tenía una «auténtica división de

poderes» y «plena vigencia del Estado de Derecho»³¹⁴. Sin embargo, los datos agrupados por *Democracia Index* 2016³¹⁵ sitúan a Paraguay como una «democracia defectuosa» con una puntuación de 6.27, y se ubicó en el puesto 72 en el ranking mundial–en el año 2016. La democracia paraguaya posee graves deficiencias tanto en “la provisión de condiciones para el desarrollo y crecimiento económico, como para la efectiva y eficiente regulación de los mercados y los recursos de la Nación” (Borda y Caballero, 2020). El nexo existente en la economía política del país radica en una vieja alianza entre la elite económica y el partido colorado, algo que es crucial para explicar el extraordinario -y contradictorio hecho- de que ese Partido se jacte de tener el nivel de afiliación partidaria más alto de América Latina (2,6 millones sobre una población de 7,5 millones), a pesar de que la imagen del Estado paraguayo entre la población es tan mala³¹⁶. Más de un tercio de la población (37 %) ha experimentado corrupción; el 54 % considera que la corrupción es “altamente generalizada” entre los servidores públicos y ejecutivos de negocios por igual; el 68% cree que el gobierno no hace buen trabajo para combatir corrupción -muy por encima del promedio regional del 53 %- (BM, 2018:54).

Las fallas principales de dicha democracia, están vinculadas con la división de poderes, dado que Paraguay tiene **el cuarto peor sistema judicial del mundo** en lo que se refiere a independencia del poder político, gobiernos, individuos o empresas -según el informe de percepción del Foro Económico Mundial 2015/2016-³¹⁷. El camino hacia la democracia siempre ha sido frágil y vulnerable al estancamiento o retroceso, y la transición hacia una democracia consolidada, está lejos de haber terminado.

El caso de Paraguay muestra que no fue la recuperación de la democracia a principios de los 90's, sino su construcción, porque antes de Stroessner tampoco existió un verdadero sistema democrático. Varios autores han sostenido que Paraguay “no está experimentando un nuevo proceso de democratización sino la creación de un modelo democrático por primera vez en su historia” (Arditi, 1992); al mismo tiempo, durante ese

³¹⁴ Informe de Gestión (2016) al Congreso Nacional. <http://www.nanduti.com.py/2017/07/01/informe-completo-horacio-cartes/>

³¹⁵ *Democracy Index* una herramienta desarrollada por la revista *The Economist* tiene 60 indicadores agrupados en cinco criterios: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del Gobierno, participación política y cultura política https://impact.economist.com/perspectives/sites/default/files/The%20EIU%27s%202016%20Democracy%20Index_0.pdf

³¹⁶ Aún la tendencia se mantiene y el Informe 2021 de Latinobarómetro, los paraguayos expresaron el nivel más bajo de confianza en el gobierno y en la institución electoral del país de toda América Latina y el segundo nivel más bajo de confianza hacia los partidos políticos y el Congreso. Es el país donde la percepción de que se gobierna para la mayoría fue más baja (tan solo 5%) y la abrumadora mayoría (93%) declaró que en su país «se gobierna para grupos poderosos en su propio beneficio».

³¹⁷ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/#indicatorId=EOSQ144>
En Latinoamérica se encuentra solo por delante de **Nicaragua y Venezuela**, de acuerdo a los datos de esa misma fuente.

proceso de post dictadura, Paraguay no tuvo una ruptura radical con el pasado ya que Partido Colorado siguió el poder, y prevaleció allí la misma agrupación fue uno de los apoyos clave de Stroessner.

Vale recordar también que Paraguay "es un caso único. El partido que sostuvo a la dictadura es el mismo partido que al día siguiente dijo, nosotros apoyamos la democracia"³¹⁸, tal como lo resumió Antonio Pecci, Coordinador de la Mesa de la Memoria Histórica, coalición de organizaciones de derechos humanos. En suma la democracia paraguaya sigue siendo una puja entre las élites para establecer los espacios de poder relativos a cada actor, quedando las demandas de la ciudadanía como elemento apenas discursivo (Bourscheid y Stumpf, 2019).

El gobierno de Nicanor Duarte recibió el apoyo del FMI -en el año 2004- y logró saldar los vencimientos de deuda externa, y también financiar las reformas y mecanismos necesarios para reactivar el crecimiento económico; lo hizo mediante una *carta-intención* firmada a finales de 2003- logrando un acuerdo *Stand-By*-. Su gobierno acordó firmar acuerdos con el sector empresarial y el sector político para consensuar el apoyo -de ambos sectores- y varias de las reformas contenidas en dicha carta de intención. Este hecho, le otorgó legitimidad al acuerdo y la presencia del Fondo en Paraguay (Birch, 2011).

Las elecciones de 2008 marcaron un cambio a nivel político y social, dado que llevaron al poder a un presidente que no era del partido Colorado, marcando así un punto de inflexión en un país gobernado por un solo partido. El poder de los colorados solo mermó en 2008 cuando se produjo un breve periodo de alternancia -tras el triunfo del obispo progresista Fernando Lugo-, pero esta experiencia fue interrumpida abruptamente en 2012, mediante un procedimiento de destitución exprés que estuvo plagado de irregularidades (Villalba. 2023)³¹⁹.

Fernando Lugo (2008-2012) se postuló con una plataforma de izquierda, proveniente de fuera de la élite cohesiva y aislada, y anunció un cambio potencial en la política formal de Paraguay (Long y Urdinez, 2020). Llegó al poder como candidato de la Alianza Patriótica para el Cambio constituida por una amalgama de pequeños partidos políticos y movimientos sociales que se unieron con el Partido Liberal Radical Auténtico (*PLRA*), el principal y tradicional facción de la oposición en el Paraguay. Durante el gobierno de Lugo, se amplió el alcance de las políticas públicas de reducción de pobreza a pesar de la volatilidad del

³¹⁸ La Vanguardia 01-02-2014 "Paraguay conmemora 25 años de democracia incompleta"

<https://www.lavanguardia.com/vida/20140201/54400735318/paraguay-conmemora-25-anos-de-democracia-incompleta.html>

³¹⁹ Villalba (2023) Paraguay: ¿cruje la hegemonía colorada? NUSO Opinión Abril 2023 <https://www.nuso.org/articulo/paraguay-elecciones-pena-alegre-abdo-cartes-colorados-progresistas/>

crecimiento económico; una mayor disciplina fiscal también permitió el ahorro público y la aplicación, por primera vez, de políticas contra-cíclicas durante la crisis de 2009.

En ese sentido la crisis económica de 2009 por un lado y el posterior auge³²⁰ de la IED en 2010 representan los valores extremos del periodo estudiado, muy cercanos a casi un 2% del PIB. Por su parte, y como resultado del acuerdo³²¹ por Itaipú para gestionar el incremento del precio de energía hidroeléctrica³²² vendida al Brasil (Acuerdo Lugo-Lula, 2009³²³), se crea FONACIDE³²⁴ durante el mismo año 2012. Dicho fondo público ha sido utilizado, desde entonces, para obras de infraestructura, proyectos de educación e investigación, transferencia a gobiernos locales y fondos para la AFD y para la salud (Borda y Masi, 2020).

Los esfuerzos por reformar el sistema tributario -bajo los presidentes Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo- para gravar al grupo económico más rico³²⁵ de Paraguay y alinearlos con otros sectores productivos³²⁶, fueron efectivamente bloqueados por la Asociación de Productores de Soja (dominada por los *brasiguayos*)³²⁷ y la Asociación Rural del Paraguay (dominada por ganaderos y productores de cereales paraguayos), que forman parte de los dos grupos más poderosos y conservadores en Paraguay (Zibechi, 2008 citado por Lambert, 2016).

En un país donde el control oligárquico del Estado por parte de las élites terratenientes es ampliamente reconocido, las perspectivas de "una reforma agraria redistributiva siguen siendo escasas sin un cambio estructural e institucional sustancial, aunque sea parcial, dentro del Estado y la sociedad. Al mismo tiempo, el progreso en la dirección de la reforma agraria redistributiva continúa siendo frenado por el debilitamiento de las organizaciones campesinas, debido tanto a la diferenciación interna como a la expulsión masiva de campesinos del campo" (Ezquerro-Cañete, y Fogel, 2017).

³²⁰ La IED permitió llegar a niveles del orden de los US\$ 600 a 700 millones en el bienio 2011-2012, equivalente a un 2% del PIB. Y el auge también se relaciona con fuerte agro industrialización de los principales *commodities* de exportación del país (soja, trigo, maíz, ganado); y, en segundo lugar, a la demanda interna de los sectores financiero, de comunicación y transporte.

³²¹ Según las condiciones del Tratado de Itaipú, firmado en secreto en 1973 por las dictaduras militares que gobernaban en ambos países en aquel momento, Paraguay debe "ceder" a Brasil la parte no utilizada de su 50% correspondiente de energía. Este tratado, firmado por un periodo de 50 años, que vencerá en 2023, también prohíbe las ventas a terceros países. Paraguay utiliza tan sólo 7 millones de MWh al año y debe ceder los 38 millones de MWh restantes a la eléctrica estatal brasileña, Eletrobrás.

³²² Paraguay recibe tan sólo 2,7 dólares por MWh como "compensación", lo que equivale a entre 100-120 millones de dólares al año, frente al precio al por mayor de aproximadamente 60 dólares por MWh que Eletrobrás cobra dentro de Brasil a las empresas de distribución eléctrica por la energía procedente de Itaipú y los 100 dólares por MWh que las eléctricas argentinas pagaron a Brasil durante la escasez de energía sufrida en 2007.

³²³ Acuerdo Lugo-Lula, 2009. El precio pagado por la venta de este excedente de energía hidroeléctrica aumentó de US\$ 120 millones a US\$ 360 millones anuales a partir del año 2009.

³²⁴ Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Ley 4.758/12)

³²⁵ Una quinta parte de la superficie terrestre total del este de Paraguay se dedica ahora a la producción de soja, que constituye 46 por ciento del total de las exportaciones nacionales. Se estima que el 85 por ciento de la soja es producida por *brasiguayos* (Ortiz, 2011).

³²⁶ A pesar de las enormes ganancias derivadas del auge de la **producción de soja**, los productores de soja no están sujetos a impuestos directos a la exportación y pagan un total de alrededor del 3 por ciento de sus ingresos. Como resultado, la producción de soja aporta solo el 2 por ciento de los ingresos fiscales totales (Nickson, 2013).

³²⁷ Migrantes brasileños en Paraguay.

Las transformaciones que promovió el gobierno de Lugo, no tuvieron apoyo político en el Congreso, y se sucedieron varios intentos de juicio político por diversas motivaciones. Algunas acciones generaron descontento y frustración al no poder cumplir con las promesas, expectativas y euforia de los cambios anhelados -junto a los festejos del bicentenario del año 2011-. Tal como se lo resumió y a pesar de haber asumido la Presidencia, eso no fue suficiente para transformar la realidad:

"Lugo carecía de poder real puesto que -como explica Palau Viladesau (2010)-, esta radica en cuatro grupos sociales –**oligarquía ganadera, empresariado corrupto, narcos y corporaciones transnacionales**– contrarios a los cambios estructurales. Dicho autor afirma que la única manera de poder enfrentar los intereses de tales sectores consiste en acumular fuerzas y respaldo social con un alto grado de unidad y claridad ideológicas" López (2014),

Finalmente, las elites lograron desalojar a Lugo de la presidencia -en junio del 2012- provocando así la suspensión de Paraguay como miembro del MERCOSUR -por la aplicación de la cláusula democrática del bloque regional del Protocolo de USHUAIA y también de UNASUR- y el no reconocimiento del nuevo gobierno liderado por el vicepresidente Federico Franco por parte de la mayoría de los países de América Latina (Borda y Masi, 2020).

La salida del presidente Lugo estableció un precedente político³²⁸, donde el Congreso paraguayo hizo algo más que simplemente remover al Sr. Lugo; en efecto “el Congreso afirmó que era más poderoso e importante que el presidente, aboliendo así los principios de controles y equilibrios que mantiene a los poderes distribuidas uniformemente”(Snider, 2012). Y concluyó -a partir de estos hechos- que los y las “paraguayos y presidentes por igual tendrán que saber que el Congreso puede tratar de forzar la eliminación de presidentes en caso de que sus políticas no estén de acuerdo con ellos” (Snider, 2012). El derrocamiento de Lugo ha sido un caso emblemático de un “golpe inteligente”, un proceso que se ha repetido en la región y “donde los gobiernos de izquierda son forzados a dejar sus cargos y se establece un nuevo gobierno de derecha, preferiblemente con relativamente poco derramamiento de sangre y un elemento de legitimidad popular e institucional” (Cannon, 2016:119).

Este breve proceso de alternancia partidaria -durante la era “democrática”- fue truncado por un *impeachment exprés*³²⁹, y por tanto, aniquiló las expectativas que había generado la

³²⁸ El 21 de junio de 2012 el Congreso de Paraguay decidió iniciar un juicio político (Art. 225 Constitución Nacional) al entonces presidente Fernando Lugo por (entre otras razones) la muerte de campesinos sin tierra y policías en Curuguaty. El día siguiente, el Senado de Paraguay—por una mayoría de 39 a 2—decidió la destitución del Presidente por mal desempeño de sus funciones. En respuesta, los presidentes de Mercosur y UNASUR consideraron que había habido una “ruptura del orden democrático en la República de Paraguay” y suspendieron a ese país de ambos organismos.

³²⁹ SNIDER, Colin M. (2012) Was the Impeachment of Fernando Lugo a Coup? June 23, 2012

llegada de *progresismo* al Paraguay. Soler (2014)³³⁰ afirmó que “el golpe de Estado canceló la experiencia reformista encarnada en Paraguay por Fernando Lugo”; según la autora “la destitución repuso en el poder, más que al viejo Partido Colorado, a una elite empresarial y a una nueva configuración social de las derechas locales vinculadas a una matriz rentista derivada de los productos de exportación paraguayos: carne vacuna, soja y electricidad” (Soler, 2014).

Para la elección del año 2013, los colorados volvieron al poder, exhibiendo su sólida estructura política, basada en una lógica de poder cimentada de manera casi exclusiva en el aparato del Estado y en el clientelismo electoral. Este fue uno de los factores que contribuyó -en gran medida- al éxito en las diferentes contiendas electorales, amén de otros elementos de orden histórico y cultural (Villalba, 2023). Paraguay fue autorizado a volver a formar parte del MERCOSUR, tras la celebración de las elecciones presidenciales de 2013, tras la elección de su nuevo presidente. La administración de Cartes (2013-2018) ha devuelto a Paraguay al campo ortodoxo neoliberal de la política latinoamericana... por lo tanto, un regreso a la política paraguaya como siempre (Ezquerro-Cañete y Fogel, 2017).

Por otra parte, la convicción generalizada ha sido que Cartes ha trabajado para un gobierno de ricos y para los ricos, a continuación de un golpe parlamentario contra un gobierno más interesado por justicia social. Es decir, reacio a cobrar impuestos³³¹ para no molestar a los más ricos.³³²

Durante el final de su primer año de gobierno, Cartes fue consultado³³³ sobre la posibilidad de una introducción de impuestos progresivos o reforma agraria, y estas fueron sus opiniones:

...estamos aumentando los impuestos sobre la producción de soja, porque estamos aumentando los impuestos sobre la tierra. [El Sr. Cartes vetó un gravamen del 10% sobre las exportaciones de soja sin procesar durante sus primeros meses en el poder.] Los cultivadores de soja utilizan

<https://americasouthandnorth.wordpress.com/2012/06/23/was-the-impeachment-of-fernando-lugo-a-coup/>

³³⁰ Soler, Lorena (2014) Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora NUSO N° 254 / Nov. 2014

³³¹ Paraguay tiene **una presión tributaria entre 12 y 13% del PIB** -de las menores de América Latina- y el gobierno Colorado incrementó -hacia finales de 2015- los ingresos públicos con endeudamiento, sobre todo con la emisión de bonos soberanos.

³³² La Unión Industrial del Paraguay (UIP) y la Federación de la Producción, la Industria, y el Comercio (FEPRINCO) se relacionan estrechamente con el Partido Colorado y representan a la oligarquía empresarial. Su agenda destaca la resistencia a reformas fiscales y laborales que les exijan un mayor aporte al fisco o mejores condiciones para los trabajadores. El **sector sojero** está representado por la y Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), la Asociación de Productores de Soja (APS) y la Unión de Gremios de la Producción (UGP), que agrupa a varios de ellos y tiene gran peso político. El **sector maderero** lo representa la Federación Paraguaya de Madereros (FEPAMA). El **sector ganadero** ejerce su influencia a través de la poderosa Asociación Rural del Paraguay (ARP), la cual representa a la oligarquía terrateniente y se opone radicalmente a cualquier intento de redistribución de la propiedad pues agrupa a los mayores terratenientes del país, los ganaderos. Fuente. Oxfam (2016)

³³³ The Economist, Dec 20th 2013. An interview with Horacio Cartes The new face of the Colorados. <https://www.economist.com/americas-view/2013/12/20/the-new-face-of-the-colorados>

la tierra, por lo que tendrán que pagar estos impuestos. No quiero que Paraguay tenga tasas impositivas altas. La evasión fiscal ronda el 40-45% y eso con una carga fiscal realmente baja, alrededor del 12%; imagínense lo que pasaría si subiéramos las tasas. Todavía hay mucho espacio para aumentar la recaudación de impuestos sin aumentar las tasas impositivas.

The Economist, 20/12/2013

Uno de los aspectos más relevantes relativo al crecimiento económico en Paraguay, tiene que ver con "el escaso espacio fiscal para financiar políticas públicas"(Serafini, 2020). A pesar de la baja presión tributaria heredada del régimen autoritario, dicha tradición se mantiene por los sucesivos gobiernos del Partido Colorado. En síntesis, todo intento por cambiar esa tendencia regresiva, ha sido rechazado por las elites que ejercen el poder real -tal como se identificó en la sección 4.2.1- y así se mantiene en Paraguay una tributación mínima sobre la tierra y sus ganancias.

4.2.5 Asuntos socio-laborales. Flexibilización, desregulación y liberalización.

Esta sección se abordará el componente más relevante -de la estructura triangular- de las relaciones sociales para completar así con la dimensión laboral. Esto se enmarca en la relevancia del abordaje seleccionado a partir del Modelo del Coo Sur, y promueve entender los temas socio-laborales de un país donde "los esfuerzos posteriores de reforma han sido escasos y esporádicos, y están limitados tanto por el fracaso en dismantelar la legislación laboral de la era *Stroessner* como por una fuerte oposición de los grupos empresariales a cualquier apariencia de cooperación con los trabajadores"(Phillips, 2004:167).

Desde esa perspectiva nos permite analizar desde una mirada complementaria - basada en la diversidad de las relaciones entre sociedad-estado y sociedad- mercado- que ha sido emergente en el Paraguay y los demás EP del Cono Sur. Asimismo, a los efectos de interpretar las estrategias de inserción internacional, tanto en sus vulnerabilidades como en sus limitantes -desde el nivel doméstico- se configura una reflexión sobre las trayectorias *socio-laborales*.

A partir de las reconfiguraciones sociales emergentes que distinguen a su economía política, se puede decir que hay 3 factores que marcan al Paraguay, y tienen que ver con revisar la *concentración*, *informalidad* y la provisión ineficiente de *servicios públicos*. En el coeficiente promedio (2003-2015) muestra que Paraguay se situó en la escala más desigual de toda la región de A L y C, muy cercano a –países que se caracterizan por tener los mayores índices de desigualdad- Brasil, Colombia y Honduras.

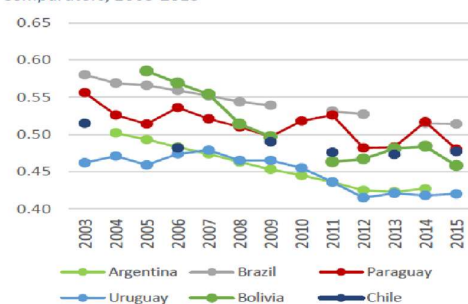
En ese contexto "solo 20% de la población cuenta con seguro social, salud y jubilación y en donde el resto es trabajo informal. Un país en el que buena parte de los patrones no cumplen con los pagos del seguro social, donde 2% de los propietarios rurales detenta 89% de la tierra y esa minoría está acaparando aún más superficie rural del país, sólido dato registrado en los censos agrícolas y denunciado por las centrales campesinas" (Rodríguez, 2016) ³³⁴.

La intensificación de la precariedad proceso de urbanización ha estado marcado por la expansión de los cinturones de pobreza alrededor de las áreas metropolitanas de Asunción y Ciudad del Este, llevándose a cientos de miles de paraguayos a la inmigración (UNFPA, 2013). Las remesas de los inmigrantes paraguayos representan el cuarto fuente de divisas del país, detrás de los recursos generados por las exportaciones de electricidad, soja y carne vacuna, contribuyendo con el 0,7% del crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) en la última década (Cresta, 2013 citado por Rojas, 2016).

Gráfica 38 Evolución del Coeficiente de Gini (a y b):

(a) Paraguay y comparado con AL y C. , 2003-2015 (b) Coeficiente de Gini, Region, AL y C. Promedio 2003-15

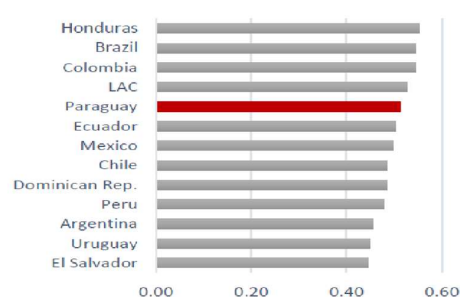
(a) Evolution of Gini Coefficient, Paraguay and LAC Comparators, 2003-2015



Source: Poverty and Equity Database, World Bank.

Fuente. BM 2018-

(b) Gini Coefficient, LAC Region, Average 2003-2015



Source: Poverty and Equity Database, World Bank.

Paraguay experimentó una mayor participación de trabajo asalariado con elevados niveles de informalidad, y donde el 70% de los/las trabajadores/as **se mantienen sin acceso a seguridad social** y más del 50% con contrato bajo acuerdos verbales y no por escrito (Ovando, 2020). La incidencia de la informalidad repercute en la forma de organización de sectores asalariados, y existe una escasa representación sindical del sector privado (no alcanza el 5% de los trabajadores), mientras en el sector público la tasa de sindicalización alcanza 28%- ver gráfica 41-.

³³⁴ Rodríguez, José C. (2016) Horacio Cartes y una agenda poco convincente Encrucijadas de la política en Paraguay NUSO Sep <https://www.nuso.org/articulo/horacio-cartes-y-una-agenda-poco-convincente/>

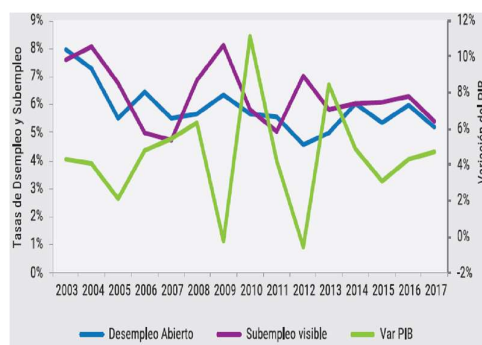
A pesar de implementar políticas contra cíclicas, la contracción de 2012 se percibió como algo más ligado al fenómeno climático de ese año. El *superciclo* de las materias primas transitó por su mejor período, mientras que en 2015 pareciera que los agentes económicos todavía no se habían adaptado al fin del *superciclo*. Esto explicaría las aparentes contradicciones en el movimiento de las tasas de desempleo en esos años. Sin embargo, mantener un "escaso espacio fiscal" tiene efectos directos en reducir cualquier posibilidad de tener logros sustanciales en la provisión de servicios públicos – elementales- para mejorar la calidad de vida y la formación del capital humano; ambas condiciones necesarias para un crecimiento económico inclusivo, a largo plazo y con menores niveles de volatilidad.

Esto puede ser resumido de la siguiente manera:

Paraguay se caracteriza por tener un modelo de crecimiento económico que no genera empleos de calidad para garantizar los ingresos y la protección que requieren las personas para lograr su autonomía; así como tampoco los recursos necesarios para implementar las políticas que requiere el cambio de matriz productiva y la sostenibilidad del crecimiento económico.

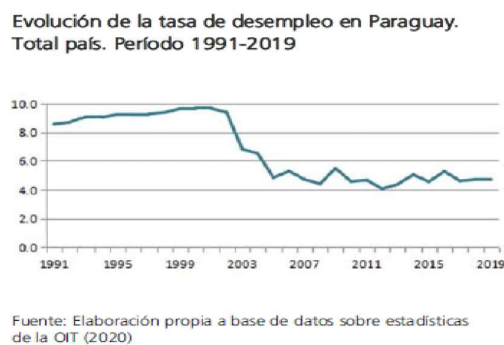
(Serafini, 2020)

Gráfica 39. Desempleo y PIB en Paraguay 2003-17.



Fuente: Borda-Caballero, 2020:143

Gráfica 40. Evolución Tasa desempleo Py (1991-2019).



Fuente: Elaboración propia a base de datos sobre estadísticas de la OIT (2020)

Fuente: Fesur 2020

Dicho modelo de producción está avanzando sobre la superficie de Paraguay con poco control, y como esto ocurre en un contexto donde no predominan las buenas prácticas agropecuarias, tiene un fuerte efecto negativo sobre la salud de las personas, la calidad del agua, el riesgo de los ecosistemas y sobre la vulnerabilidad de toda la economía respecto a la variabilidad y al cambio climático. En efecto, Paraguay se ubica entre los países más vulnerables de la región a eventos climáticos extremos (BID 2018). Si bien en el año 2013 se

creó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), independizándolo³³⁵ del Ministerio de Justicia y Trabajo, permitió elevar así la jerarquía³³⁶ de las decisiones en estos tres ámbitos de su competencia. Hasta la creación del MTESS³³⁷, el Paraguay era el único país de la región³³⁸, y uno de los últimos del mundo, que carecía de un ministerio técnico especializado e independiente en materia del trabajo.

En Paraguay se inició la tradición del **diálogo social** para la resolución de conflictos con la aprobación del Código de Trabajo a mitad de la década de los 90's. Inicialmente, el diálogo social constituía en una respuesta de los gobiernos a las crisis sociales (generalmente amenazas de huelga general) que trataban problemas complejos y profundos, de gran magnitud -aumentos salariales, reforma agraria, empleos- (Céspedes, 2000 citado por Velázquez, 2013). En efecto, las negociaciones colectivas pasaron a formar parte de las estrategias más generales de diálogo social (Velázquez, 2013). Desde 1999 se realizó el intento de instalar el Consejo Tripartito de Diálogo Social, el Comité Asesor de Trabajo Infantil, la Comisión Nacional Tripartita de Normas Internacionales; y en el 2000, la Comisión Tripartita de Empleo, pero estas mesas dejaron de funcionar en el periodo 2003–2008 (Velázquez, 2013).

Desde 2008 existen instrumentos que son calificados como Convenios³³⁹ de Gobernanza y reconocidos como tales por la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, dado que son normas que revisten una particular relevancia en relación con la *gobernanza* de las relaciones del trabajo³⁴⁰. Sin embargo, de los cuatro Convenios de Gobernanza reconocidos, Paraguay solo ratificó el Convenio 81 sobre inspección del Trabajo y el Convenio 122 sobre la política de empleo (OIT, 2019); y ha dejado

³³⁵ Por decreto N° 8421 del 22 de enero de 1991 se crea y reglamentan las funciones de la Subsecretaría de Estado del Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Justicia y Trabajo; órgano posteriormente denominado Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social.

³³⁶ El nuevo código laboral fue promulgado por Ley N° 213 del 30 de octubre de 1993, que rige con las modificaciones y ampliaciones introducidas posteriormente por la Ley N° 496, promulgada el 22 de agosto de 1995.

³³⁷ La creación de la Ley 5115/2013, tuvo lugar tras un proceso del que formaron parte el propio Estado, los gremios de trabajadores, las asociaciones empresariales e incluso la Asociación de Abogados Laboralistas del Paraguay; con la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo.

³³⁸ Paradójicamente, posteriormente Argentina (2016) y Brasil (2018) fusionaron sus Ministerios de Trabajo de larga data con otros Ministerios. Por lo tanto, Brasil ya no dispuso de un Ministerio especializado en materia laboral hasta el 1º.enero 2023, mientras que Argentina volvió a crear el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en diciembre 2019.

³³⁹ Los Convenios son: Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (N° 81); Convenio sobre Política de Empleo, 1964 (N° 122); Convenio sobre la Inspección del Trabajo (agricultura), 1966 (N° 129) y Convenio sobre Consulta Tripartita (Normas Internacionales del Trabajo), 1976 (N° 144).

³⁴⁰ La OIT ha adoptado a la fecha ocho Convenios Fundamentales que abarcan los principios y derechos esenciales en el trabajo vinculados a la libertad de asociación y la libertad sindical; el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y de las peores formas del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos ocho Convenios Fundamentales han sido ratificados por el Paraguay OIT (2019)

sin ratificar los convenios asociados con la Consulta Tripartita e Inspección del Trabajo - agricultura- (OIT, 2019).

En octubre de 2011 se creó la Dirección de Seguridad Social y se instaló una Mesa de Diálogo Social Permanente interinstitucional y tripartita, que debería ayudar a la construcción de un Sistema de Seguridad Integral en Paraguay. Dicha iniciativa denota un renovado interés de parte del gobierno Lugo hacia la reactivación e institucionalización del diálogo social, finalmente hay que subrayar que las mesas de diálogo instaladas quedaron sin producir resultados³⁴¹ transformadores (Lachi y Scheġer, 2016). En lo que respecta al 'Diálogo social, contratación colectiva y *tripartismo* en Paraguay', para Lachi y Rojas (2017) las conclusiones del trabajo de investigación realizado –durante dos décadas de revisión tripartita- se orienta en la siguiente dirección:

...los Gobiernos que se sucedieron -en estas últimas dos décadas- han demostrado en los hechos concretos una actitud verdadera de buscar resolver los problemas sociales y económicos del país a través del diálogo, la concertación y la búsqueda de acuerdos compartidos entre diferentes actores políticos y sociales; y esto independientemente de las características y especificidad ideológica, política o de color de cada uno de estos gobiernos, que finalmente a la hora de la verdad han siempre actuado de la misma forma; es decir, sin reconocer a esos espacios de diálogo un poder efectivo para transformar en políticas de estado concretas los temas allí debatidos.

Lachi y Rojas (2017).

En ese contexto diversos autores son críticos sobre mesas de diálogo nacionales por dos motivos: en primer lugar, se han conformado en Paraguay, debido exclusivamente a causas coyunturales, es decir: ya sea por pedidos expresos procedentes de diferentes ámbitos internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o los organismos sindicales transnacionales. Por otra parte responde a la idea misma de «diálogo» y de «concertación», que escapa a "la comprensión de las autoridades de gobierno donde se impuso la visión de una autoridad pública que está siempre «por encima» de todos los actores sociales y toda situación política, económica y social; y hasta en algunos casos, por encima de la misma ley"(Lachi y Rojas Scheġer, 2016).

³⁴¹ Durante el Gobierno Lugo (agosto 2008 - junio 2012) se promulgó la Ley de empleo juvenil elaborada por la Mesa de Empleo Juvenil; la firma del Acuerdo Tripartito «Programa Nacional de Trabajo Decente»; y la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (tras numerosos años de esfuerzos y reuniones conjuntas se implementó a finales de 2013, es decir, ya fuera del período de gobierno de Fernando Lugo).

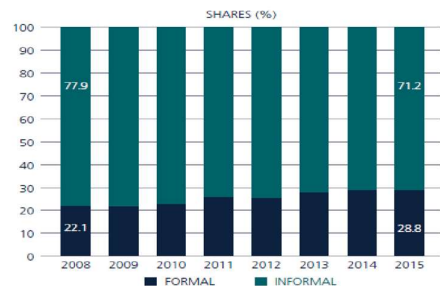
Vale destacar también que los sindicatos del sector público han tenido una evolución diferente a los sindicatos del sector privado, y se encuentran “entre los actores colectivos más organizados del ambiente institucional del Paraguay. Sus estrategias y acciones han tenido una influencia importante en las políticas públicas -ya sea bloqueando iniciativas provenientes del Estado (por ej. reformas) o moldeando otras (por ej. las políticas salariales)- durante todo el período que se inicia con la caída del régimen autoritario del general *Stroessner* y se desarrolla hasta la actualidad” (Quevedo, 2020).

Con relación a la informalidad estructural urbana y rural en Paraguay, se reconoce que el desempleo ha tenido algunas válvulas de regulación informal, como la emigración -especialmente hacia Argentina- las actividades agrícolas y urbanas de subsistencia que aumentan en tiempos de crisis; así como una enorme flexibilidad laboral, que está dada por el marco legal, pero están determinada por la informalidad. En ese contexto, frente a un desarrollo incipiente de políticas, planes y programas adverso a indicadores del mercado laboral (escasas condiciones de trabajo decente y formal y un 65% de la población -de 15 y más años de edad- tiene ocupación informal no agropecuaria), con salarios que no otorgan seguridad económica, ni protección social suficiente (Zavattiero, 2022).

La informalidad ha sido una característica distintiva de los mercados de trabajo en el Cono Sur -y en toda América Latina-, siete de cada diez ocupados tienen empleo informal. Paraguay ha sido testigo de ambos fenómenos: nivel y persistencia de la informalidad. El país pertenece al grupo de países con mayores niveles de informalidad, y se considera que las actividades agrícolas tienen una tasa de empleo informal mayor -que las no agrícolas-, la tasa de empleo informal del conjunto de las actividades económica alcanza el 71,7% en 2016 (Casalí et al., 2018). De acuerdo al BID (2017a) en el año 2015 cerca de 80% de las personas económicamente activas tenía empleo informal, siendo una de las tasas más altas de ALC. Esta informalidad se explica, por rigideces del mercado laboral, en términos de costos y regulaciones que dificultan la expansión de empleos formales; y por otro lado, deriva del déficit de habilidades y baja alineación entre la oferta de habilidades laborales con los requerimientos de sectores productivos (Almeida 2018). El siguiente cuadro identifica la trayectoria que ha tenido la informalidad, que si bien decreció –tomando en cuenta el crecimiento económico sostenido- no ha descendido de los altos niveles -comparado con otros EP como por ejemplo Costa Rica o Uruguay.

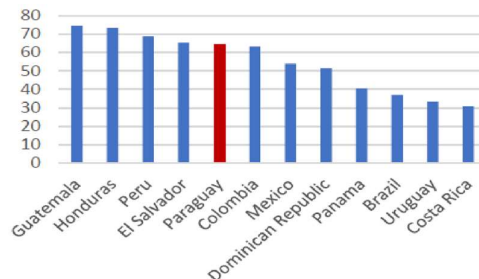
Gráfica 41. Empleo informal (porcentaje total no-agrícola), Paraguay y comparado con ALC (2014)

Growth in formality of employment, 2008–15



Source: Based on Encuesta Permanente de Hogares data.

Fuente: Banco Mundial, 2017 Diagnostico Laboral.



Source: World Development Indicators, World Bank.

Fuente: Banco Mundial, 2018

La informalidad se considera como una buena aproximación a la baja calidad del empleo. La informalidad implica un acuerdo de trabajo más laxo y, por tanto, menores posibilidades de reclamar los derechos laborales que -en cada país- protege al trabajador. En forma indirecta, la informalidad está asociada a otros indicadores de calidad del empleo. La probabilidad de un empleo formal es mayor para aquellos con más educación, o para puestos de trabajo que se localizan en su capital –Asunción- y los que trabajan en empresas más grandes. La educación secundaria (y terciaria en particular) aumenta significativamente la probabilidad de estar en un trabajo formal, en un 20 y un 33 %, respectivamente.

Se observó también que en áreas de “la agricultura, construcción y otros servicios tienen las tasas de formalidad más bajas, y es mucho más probable que los trabajadores de las empresas medianas y grandes sean formales que los de las microempresas” (WB, 2017:35). Ante ese panorama, según Brugnoli (2020) se pueden establecer cuatro tipos de factores o explicaciones que al parecer, se encuentran detrás de la informalidad laboral en Paraguay, a saber:

1. **culturales**, con escasa referencia simbólica del estado, con fuerte predominio de los acuerdos personales que no están mediados por la obligación jurídica;
2. **económicos**, refieren al modelo de producción, que manifiesta alta vulnerabilidad a los cambios en los mercados internacionales y a la volatilidad meteorológica y climática; y se complementa perfectamente con la informalidad en tanto le da amplia flexibilidad a los empresarios para ajustar los costos laborales de acuerdo a ese contexto cambiante;
3. **políticos e institucionales**, escasa capacidad del estado para regular el mercado laboral, y la interpenetración entre intereses públicos y privados, llevan al predominio del interés empresarial y, la explícita decisión de prescindencia estatal, en el contexto de modelo de producción señalado en el punto anterior;

4. **sociales**, escasa sindicalización y dificultades históricas de coordinación de la acción colectiva de los grupos sociales en Paraguay; por tanto, débil presión sobre empresarios y Estado para instrumentar medidas de formalización.

El caso de Paraguay³⁴² es paradigmático en esta cuestión, en lo que respecta con el sector de agricultura, ganadería, caza y pesca, la informalidad alcanza el 98%, mientras que en la construcción el 95% según Brugnoli (2020) con datos de la EPH³⁴³(2016). En la industria llega al 72% y en el comercio, restaurantes y hoteles al 85%, mientras que en los servicios se constata el menor nivel de informalidad, que es del 61%. Por lo tanto, una de las características más representativas del **Modelo del Cono Sur** -después de haber transitado dos décadas de transformaciones económicas y sociales en la región-, en Paraguay sin embargo, estos valores no variaron demasiado; por tanto, a partir del boom de las *commodities* -tal como fue detallado en la sección 4.2.1- **el crecimiento económico, no impactó demasiado a la hora de mejorar la calidad, ni tampoco en mejorar la protección social de la fuerza laboral paraguaya**. Dicha tendencia está concentrada –paradójicamente- en los sectores de mayor crecimiento (construcción y comercio / hotelería como los cinco sectores más importantes de empleo, 2003-13).

La gráfica 42 explica la participación sectorial del empleo y crecimiento- y permite identificar los **peores registros de informalidad laboral, se aloja en los sectores donde Paraguay ha recibido mayores niveles IED**. Es decir, en sectores que experimentaron mayor crecimiento, también han tenido la informalidad laboral, y eso se traduce -según los especialistas del CADEP³⁴⁴ – o posiciona Paraguay como **"la paradoja de un país con hambre que crece"** tal como fue anunciado en el **capítulo de la introducción**.

Por otra parte, el sector con mayor bonanza exportadora (sojero y agrícola) disminuyó cada vez más –durante el ciclo 2003-2013- la necesidad de contratar *mano de obra*, y participación sectorial del empleo agropecuario. En síntesis, podemos resumir que durante el período de **mayor bonanza de las exportaciones agrícolas**, se mantuvo

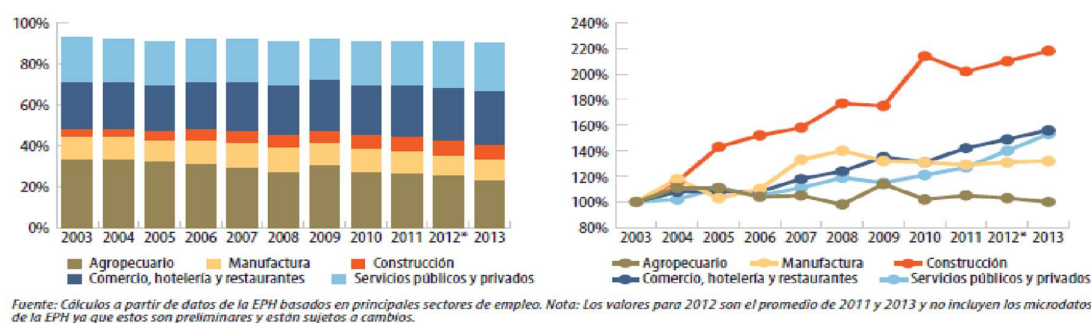
³⁴² Para el caso de Paraguay (y también en Brasil) la oferta laboral ha aumentado considerablemente —en ambos países la población es extremadamente joven y un bono demográfico muy favorable— lo que ha dado lugar a “una explosión de la actividad económica informal, mientras que las cifras oficiales de desempleo se han mantenido en niveles bastante moderados. Inevitablemente, es difícil obtener cifras confiables sobre los niveles de actividad económica informal e ilegal o los porcentajes de la población económicamente activa que se dedica a dicha actividad” (Phillips, 2004), y sólo alrededor del 30 % de la población económicamente activa tenía un empleo remunerado en el sector formal (Klein 2000:155).

³⁴³ EPH Encuesta Pública de Hogares.

³⁴⁴ CADEP Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

cercano a un escaso 20% -ver gráfica 42-, y a su vez reporta o se caracteriza por pertenecer a la franja del sector con mayor informalidad en el mercado laboral paraguayo.

Gráfica 42 Participación sectorial empleo y crecimiento, los 5 sectores importantes de empleo, 2003-13.



Fuente. BM 2015 volatilidad

En otras palabras, **la vulnerabilidad del sector de mayor crecimiento comercial de las exportaciones**, recae en la mano de obra precarizada del interior y de la ruralidad del Paraguay. Tal como fue planteado en el Modelo del Cono Sur³⁴⁵, siguiendo una dinámica hacia procesos de desvinculación y debilitamiento, y el caso de Paraguay no ha sido la excepción -con sucesivos gobiernos con énfasis liberal en su gestión-. A partir de ese relacionamiento existió 'un sistemático debilitamiento del trabajo', permitiendo identificar trayectorias en la relación entre la fuerza laboral, y un Estado (des)regulador –en este caso ausente para garantizar los derechos laborales-.

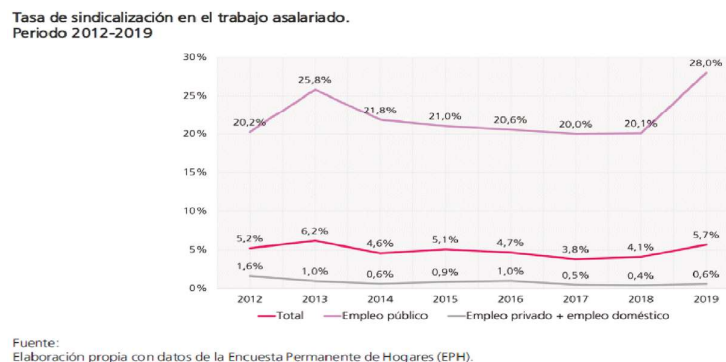
La disminución de la densidad sindical en el Cono Sur no fue únicamente consecuencia de la flexibilización o el debilitamiento global del trabajo -con el colapso de las alternativas socialistas, sino que, más bien -según Phillips (2004)- se inició algo antes con la represión y desarticulación sistemática del trabajo organizado emprendida por gobiernos autoritarios -iniciados en la década de los 70's y en los 80's-.

Otro de los factores de relevancia para la dimensión socio-laboral -y sus bajos niveles de densidad sindical-, tiene que ver con las características de los sectores exportadores. En consecuencia, tras profundizar un cambio hacia las estrategias de crecimiento impulsadas por las exportaciones e inserción en la economía global, ha “afianzado la disminución de la organización laboral” (Casanova, 2016). Esto implicó tendencias sectoriales, promovidas por movimientos hacia prácticas laborales flexibles - en todos los sectores económicos- limitando las posibilidades de organización –colectiva

³⁴⁵ Agrupadas por Phillips (2004:145) en las siguientes categorías a ser revisadas a partir de: la “flexibilización”; las tendencias de empleo; los niveles salariales; informalización; y tendencias en la organización laboral.

y- efectiva, para dar paso al predominio del empleo temporal y estacional; con aumento de prácticas de contratación informal e ilegal (Casanova, 2016).

Gráfica 43. Tasa de sindicalización 2012-2019 Paraguay.



Fuente: Ovando Rivarola, Fernando (2020)

Su debilidad histórica, detentó un limitado rol en la transición democrática, pero ha logrado cierto reconocimiento como actor social en la relaciones de poder (Cespedes, 2017:180). En ese contexto, los actores gubernamentales y estatales han estado mayormente ausentes de las relaciones laborales en Paraguay, dado que "la subordinación política de los sindicatos a los intereses empresariales ha permanecido prácticamente intacta, lo que se refleja en la **prevalencia de graves obstáculos a la negociación colectiva**"(Klein, 2000:95 citado por Phillips (2004).

En términos cuantitativos el caso paraguayo mostraba -para el año 2016- una tasa de sindicalización del 6,7%, muy por debajo del promedio continental del 15,7%. Paraguay se encuentra entre los 5 países de **menor densidad sindical en el continente**, solo por encima de Venezuela, Guatemala, Nicaragua y Perú. La tasa de sindicalización en Paraguay -durante los últimos siete años- alcanzó en promedio al 4,9% del empleo asalariado (aproximadamente 82 mil trabajadores y trabajadoras). Mientras que en el mismo periodo se observó un incremento -en valor absoluto- en la sindicalización del sector público, de 57 mil personas afiliadas en 2012 a 97 mil en 2019, en el sector privado registra una reducción de 19 mil en 2012 a 6 mil personas afiliadas en 2017 (Ovando , 2020).

En Paraguay puede notarse un **descenso de la densidad sindical**³⁴⁶ previo al final del periodo, -y a comienzos del 2016- se puede concluir que Paraguay revive la continuidad de la vieja forma del Partido Colorado, a la hora de abordar las políticas con relación al destino de las estrategias de desarrollo. Dicha estrategia tiene en el horizonte

³⁴⁶ La densidad sindical o tasa de sindicalización es un indicador que consiste en medir la cantidad de trabajadoras y trabajadores afiliados a organizaciones sindicales, del total de las personas asalariadas del país- entre los años 2013 y 2019, con un comportamiento algo sinuoso. Así, del 6,1% en el año 2013, la tasa de sindicalización se redujo al 3,8% en el año 2017 (Bourscheid y Stumpf, 2019).

la consolidación de un modelo de agricultura industrializada, que fuera inducida por la inserción de Paraguay, y fue denominado como el “régimen alimentario neoliberal” de la 'soja transgénica' de la agricultura en Paraguay. Dicha tendencia ha sido profundizada - durante la última década y media- y ha formado parte de un imperativo *agroextractivista* más grande que se extiende a toda la región del Cono Sur, y denominada 'República de la Soja'. (Ezquerro-Cañete, 2016).

Teniendo en cuenta el contexto y las tendencias de la organización laboral -tal como fuera resumido en el segmento 4.2.5– se identificó que permanecen **condicionados** por **los tres factores que marcan la trayectoria del Paraguay**, y tienen que ver con: la fragilidad de la institucionalidad del Estado en lo que refiere a revisar la concentración³⁴⁷, la informalidad y la provisión ineficiente de los servicios públicos. Paradójicamente -tal como lo indicó el **Modelo del Cono Sur**- se considera “una de las áreas de mayor intervención del Estado para corregir las fallas del mercado, es la distribución de los ingresos, recursos y oportunidades en una sociedad (Phillips, 2004).

Para concluir esta sección, y entender mejor la naturaleza de la distribución del poder entre sociedad y Estado, podemos coincidir que el problema político que enfrentó Paraguay ha tenido relación con dispar cualquier intento de **reforma agraria redistributiva**. Esto -según Ezquerro-Cañete y Fogel (2018:89) se asocia con tres factores principales -de carácter anti-redistributivos-, y que se mantienen incambiados, formando parte de la relación asimétrica que mantiene al Paraguay como un país caracterizado por la desigualdad en A L y C.

la perversión heredada y permanente de un **Estado depredador**; el carácter cambiante del **capitalismo contemporáneo agro-extractivista** (en relación con los intereses sub-imperiales del capital brasileño); la creciente violencia, **la corrupción** y la controversia en torno a la tierra.

Ezquerro-Cañete y Fogel (2018:89)

Este último aspecto tiene que ver con la corrupción, que ha continuado creciendo en el Paraguay, e incluso ha sido admitida por representantes del Parlamento³⁴⁸, tras

³⁴⁷ Tal como observamos en la sección 4.3.1 el Coeficiente de Gini -que mide la igualdad y desigualdad de ingresos- en una escala que va de 0 (mayor igualdad a mayor desigualdad) resulta casi incambiado en las últimas dos décadas a pesar del crecimiento económico, inicialmente en 0.54 mientras que a nivel regional era de 0.34, y **Paraguay sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad en América Latina y el Caribe**.

³⁴⁸ Katty González, congresista de oposición, afirmó que muchos de sus colegas legisladores están financiados por mafiosos Sus videos han sido vistos 42 millones de veces. https://es.wikipedia.org/wiki/Kattya_Gonz%C3%A1lez

considerar que el país se tornó en algo que “somos un cuasi-*narco estado*”³⁴⁹. A su vez, otro referente político -con amplias experiencias ministeriales en varios gobiernos- admitió que ciertas características del país, dado que “la debilidad institucional del Estado sigue siendo una restricción fuerte para un mayor desarrollo económico del Paraguay”³⁵⁰.

En particular, “la corrupción, la impunidad, la narcopolítica, la inseguridad y el abuso de ejercicio del poder erosionan los **tres pilares del Estado**, afectando así la captación de genuinas inversiones nacionales y extranjeras. Asimismo, la gran informalidad de la economía del orden del 70 %-...constituyen una creciente deuda social y limitación seria para aumentar la productividad y la diversificación económica” (Borda, 2023)³⁵¹. En ese contexto apremiante, de desesperación e informalidad “los ciudadanos se ven obligados a confiar en el abrazo del Partido Colorado”³⁵².

En definitiva, la relevancia de varios factores como “la informalidad laboral en Paraguay”, amplían el espectro de las dificultades entre **el nexo estado-sociedad** (y también en la relación sociedad- mercado- empresarios). En ese contexto se encuentran múltiples restricciones que responde tanto a factores culturales pero también a factores políticos en esa difusa interpenetración histórica entre los intereses públicos y privados e institucionales -como la falta de la obligación jurídica-; pero también factores económicos que reflejan un modelo de producción caracterizado por la vulnerabilidad a los cambios en los mercados internacionales, y una “limitación seria para aumentar la productividad y la diversificación económica” tal como lo resumió Borda (2023)³⁵³

Pero también se encuentra representado por los aspectos sociales, y posicionado en torno a las dificultades de **coordinación colectiva de buena parte de los grupos sociales en Paraguay** -tal como se detalló en este último segmento-; esto incide en cuestiones como las tendencias hacia prácticas laborales que exacerban la flexibilidad de la relación capital-trabajo, y se reproduce -en todas las esferas- de los sectores económicos del Paraguay.

³⁴⁹ The Economist (2023) The United States says corruption in Paraguay starts at the top The ruling party will shrug off fresh sanction Feb 2nd 2023 | <https://www.economist.com/the-americas/2023/02/02/the-united-states-says-corruption-in-paraguay-starts-at-the-top>

³⁵⁰ ABC, 10-03-2024 <https://www.abc.com.py/economia/2024/03/10/la-debilidad-institucional-es-una-fuerte-restriccion-para-el-desarrollo-economico-advierde-borda>^{oo}

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Ibid.

³⁵³ Diario ABC, 10-03-2024 <https://www.abc.com.py/economia/2024/03/10/la-debilidad-institucional-es-una-fuerte-restriccion-para-el-desarrollo-economico-advierde-borda>

Entre las complejidades y matices asociados a un EP, a la hora de instalar una **agenda tripartita sostenida y efectiva**, se destacan las dificultades para alcanzar mejores niveles de diálogo social y representativo, a partir de la ausencia de políticas redistributivas -lideradas por el Estado- y condicionado por la fuerte incidencia de los intereses del sector privado (agro-exportador primario en particular) en las agendas de los sucesivos gobiernos. Esto ha planteado enormes retos al desarrollo en el Paraguay, centrados en la necesidad de un **pacto social más amplio -de forma conjunta... entre gobierno, Sindicatos y las asociaciones de empleadores-** para cerrar acuerdos. De esa forma, y a partir del dialogo tripartita, le permiten a un EP como Paraguay, la flexibilidad suficiente para responder rápidamente a condiciones cambiantes, y con el consentimiento de todos los principales interesados (Thorhallsson, 2018:19).

4.3 Economía y Política Regional y global.

La articulación de los negocios en la economía política regional puede llegar a tomar dos formas principales -tal como fuera identificada en la sección 2.4-. Por un lado la regionalización, que es impulsada por el mercado (dirigida por las estrategias de empresas nacionales en la región); y otra que es la cristalización de una forma regionalizada de política empresarial impulsada por nuevas formas de participación tanto a nivel regional como hemisférico.

Paraguay es la segunda economía menos competitiva de la región, destacándose como obstáculo principal la baja calidad de su infraestructura (puesto 140 de 144 economías)³⁵⁴ y su bajo nivel de inversión (14% del PIB). De acuerdo con el Foro Económico Mundial, en el *Informe de Competitividad Global Competitiveness Report*³⁵⁵ (2012-2014) Paraguay está por encima solo de Venezuela en la región y se ubica como la economía número en el lugar 116 de 144 en términos de competitividad.

Tal como vimos en el segmento 4.2.2 Paraguay tiene los niveles más bajos de IED de la región. Esta situación ha sido agravada por la presión en la infraestructura que surge de la mediterraneidad de Paraguay, ya que el “comercio exterior utiliza desproporcionadamente las carreteras y los puertos” (BID, 2014). Un desafío logístico adicional es el alto costo de los fletes (20% *ad valorem*), que cuadruplican a los de la

³⁵⁴ Basado en Encuesta de Calidad de la infraestructura general ¿Evaluaria la infraestructura general (por ejemplo, transporte, telefonía y energía) en su país? [1 = extremo subdesarrollado; 7 = extenso y eficiente según los estándares intl.] | Promedio ponderado de 2011-12

³⁵⁵ Global Competitiveness Report https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

vecina Argentina³⁵⁶. Por ejemplo, de acuerdo al estudio -realizado en 2006- se identificó una serie de factores³⁵⁷ derivados de la mediterraneidad, y por su condición de EP -tal como se identificó en el sector 1.3 y 1.4- los sobrecostos en logística y transporte del país son fomentados por tales características. Los mismos representan el 47% del monto total de los sobrecostos de logística y transporte (Sgut et al., 2006).

La Hidrovía Paraguay Paraná - Río de la Plata considerada como uno de los canales estratégicos de comunicación de Sudamérica, solo se mantiene operable³⁵⁸ durante cierta parte el año. Esto se suma a los inconvenientes de las asimetrías estructurales con sus vecinos que tiene Paraguay y las condiciones de participación paraguaya en los dos megaproyectos hidroeléctricos binacionales: Itaipú con Brasil y Yacyretá con Argentina.

MERCOSUR y los países de alto crecimiento -Chile, Perú y Colombia- son importantes referencias para el Paraguay (Masi, 2011) en materia comercial. MERCOSUR por ejemplo ha sido una de las principales estrategias asumidas por el Paraguay desde su creación en el año 1991. Los principales socios comerciales son Brasil y Argentina por cercanía geográfica, tanto en el uso compartido de los recursos naturales (a través de hidroeléctricas), el comercio histórico y las importantes migraciones cruzadas que han experimentado durante las últimas décadas, y por tanto, sus principales contrapartes.

La calidad de las exportaciones paraguayas al MERCOSUR ha sido mayor *vis-à-vis* las exportaciones paraguayas al resto del mundo. En efecto, el bloque regional se ha convertido en el principal receptor de las exportaciones no-tradicionales, las cuales contienen mayor valor agregado y son fuentes mayores de empleo (Masi, 2011). Entre 2008 y 2011, el 53% de las exportaciones paraguayas hacia Brasil han consistido en productos primarios y el 47% en productos manufacturados. Si bien el intercambio es estable, desde 2004 en adelante Argentina ha impuesto fuertes restricciones al comercio, como medidas para preservar su industria (Masi, 2011).

³⁵⁶ De acuerdo con el Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report, 2012-2013-2014. Paraguay https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

³⁵⁷ Factores son: pasos de frontera, falta de dragado y balizamiento del Río Paraguay, demoras en certificación sanitaria y gastos varios.

³⁵⁸ Las barcasas son el principal medio de transporte fluvial del Paraguay porque pueden trasladarse en ríos de bajo calado. Los ríos paraguayos son navegables cuando alcanzan los 14 pies de profundidad, pero hay temporadas en que alcanzan solo 8 e, incluso, 6 pies de profundidad. En materia de profundidad hay dos mercados: i) la carga a granel, mayormente soja y combustibles, que en el Río Paraguay requiere una profundidad operable de 12 pies y un mínimo de 10 pies en el Río Paraná (zona alta); y, ii) el transporte de contenedores, que necesita en forma estable en el Río Paraguay una profundidad de 14 pies (Sgut et al., 2006).

Por su parte, el bajo grado de institucionalidad en la integración regional, afecta no sólo la competitividad sino también condiciona a la política económica que se ha venido implementando y hace más vulnerables a las economías más pequeñas. Varios autores coinciden en que esas políticas “han sido muy decisivas para desalentar una estrategia de competitividad en el Paraguay, y para desacelerar un proceso de diversificación agrícola e industrialización, que afectará negativamente al sector transable” (Masi y Miranda Álvarez, 2005).

En esta sección nos interesa dejar planteadas o retomar algunas de las preguntas centrales que fueron esbozadas sobre el nuevo desarrollismo, y otros aspectos que desafiaron la ortodoxia convencional con relación a un nuevo tipo de abordaje del desarrollo. La misma postula que “el medio por el cual los empresarios, funcionarios públicos, trabajadores e intelectuales pueden erigirse como una verdadera nación para promover el desarrollo económico” (Bresser-Pereira, 2007:40).

Esto se relaciona con dos cuestiones fundamentales. Por un lado tenemos que preguntarnos ¿cómo combinar un estado proactivo con una economía dependiente de la inversión extranjera y vulnerable a las fluctuaciones en las demandas externas?; en particular, cuando el contexto internacional afecta (y restringe) las alternativas de inserción internacional. Para el caso de Paraguay, la IED –si bien- ayudó a reducir la presión sobre la cuenta corriente, fue insuficiente para impulsar la industrialización o reorganizar la producción paraguaya ante la apertura de las economías vecinas. En ese sentido -y como resultado- los vínculos de la IED con la economía local parecen haber sido escasos e ineficaces para estimular la inversión local (Birch, 2012).

Por su parte, el creciente número de maquilas³⁵⁹ instaladas y su relativo impacto en las exportaciones³⁶⁰, responde –desde el año 2014- en buena parte por o a partir de empresas medianas de los sectores siderúrgico y metalúrgico brasileños que se instalaron en Paraguay “en busca de un mejor aprovechamiento del bajo costo de la energía eléctrica, abriendo posibilidades de desarrollo y complementariedad con sectores industriales de mayor complejidad, como la construcción naval y autopartes, que concentran gran parte

³⁵⁹ A partir del uso de incentivos fiscales ex ante (Ley 60/1990, promoción de inversiones; Ley de Maquila; régimen de materias primas; régimen automotor nacional; y creación de Zonas Francas) comenzaron a promover el nacimiento de empresas exportadoras, a través exención de impuestos internos - Impuesto a la Renta (IR), Impuesto al Valor Agregado - IVA, entre otros – y tasas aduaneras.

³⁶⁰ Las exportaciones por maquila no llegaron a representar más que 7% del total de exportaciones de bienes del Paraguay para 2018 y 12% de la exportación de bienes industriales. Si bien el aumento de este tipo de actividades contribuyó con la diversificación de la producción industrial, el mercado de estos bienes ha estado concentrado en Brasil, simbolizando prácticamente una extensión de su actividad manufacturera hacia Paraguay. Según algunos analistas, la maquila no se convertiría en un elemento dinamizador de la industria nacional como pretendía el gobierno de Cartes. (Oddone, N. ; Rojas, G. y Vázquez, F. 2021).

de la presencia de capital coreano y japonés en Paraguay” (Rojas, 2016). Lo **vulnerable que ha sido la economía paraguaya** -ver la sección 4.2.1- ante las fluctuaciones en las demandas externas, se ha visto reflejado por sucesivos actos de expansión y contracción de su economía. Esto está asociado por “su **condición de país pequeño, las crisis internacionales** han sido un factor de retracción económica muy importante para el Paraguay a lo largo de toda su historia” (Masi, 2011:101), y responde a que la “inestabilidad del crecimiento está relacionada con la debilidad del sistema productivo paraguayo. A diferencia de otros países del subcontinente -que han llevado adelante estrategias de sustitución de importaciones durante gran parte del Siglo XX- Paraguay sin embargo, ha mantenido una economía abierta” (2011:101).

A esto se suman los **desafíos del sector financiero en Paraguay**, que si bien se encuentra sólido con excesiva liquidez y altos costos de intermediación -tal como se identificó entre las características del Modelo del Cono Sur y al igual que los sistemas bancarios en toda la región- se caracterizan por presentar un sistema bancario que se presenta relativamente débil; esto ha significado también que “las economías del Cono Sur han sido **propensas a grandes crisis financieras** y bancarias y se han caracterizado por sistemas crediticios ineficaces y una ausencia de bases sólidas para el emprendimiento comercial y financiero” (Phillips, 2004).

El caso de Paraguay ejemplifica a una economía abierta y pequeña que carece de una experiencia de industrialización y además permanece expuesta a la dependencia de las exportaciones primarias. En ese sentido, mientras su crecimiento económico se mantiene en función del crecimiento de las exportaciones (sectores tradicionales y de un puñado de *commodities*), esto “no tiene mayor impacto directo en el desarrollo de las capacidades productivas y la reducción de los niveles de pobreza” (Mondelli 2010).

Paraguay no tuvo la “capacidad del Estado para movilizar y asignar recursos fiscales para la aplicación de una reforma agraria” (Ezquerro-Cañete y Fogel, 2018). Por otro lado, resulta relevante interpelar el caso de Paraguay e identificar la distancia o brecha emergente entre Estado–Sociedad. Vale la pena entonces dejar planteada la reflexión –**que retomaremos en el desarrollo del capítulo 6**- acerca de: ¿cómo promover una agenda de inclusión social en una situación en la que la ciudadanía se ha desvinculado de los conceptos de derechos sociales y bienestar universal? (Bresser-Pereira, 2007:100).

Una de las interrogantes que permanecen sin respuesta, y se ejemplifica a partir del “giro a la izquierda” ha sido el hecho que Paraguay no coincide o no pudo encajar con el cambio regional hacia el neo desarrollismo -o “*neoextractivismo progresivo*” (Ezquerro-Cañete y Fogel, 2018). De esa manera se naturalizan tales prácticas -no en torno a **asociaciones empresariales o empresas individuales**-, sino en torno a “líderes empresariales individuales que ejercen influencia a través de redes de vínculos personales con políticos clave” (Phillips, 2004). El caso del ex-presidente Cartes ejemplifica tal descripción; y de hecho puede llegar a considerarse también a partir de su perfil de gobierno, que se asocian -cada vez más- hacia una escasa voluntad redistributiva, y casi inexistente voluntad de fortalecer sectores / organizaciones que componen el **núcleo del corporativismo democrático** en tierras guaraníes.

4.3.1 Modelo del Cono Sur y sus nexos regionales con el Estado Paraguayo.

Existen reorganizaciones institucionales dentro de los Estados nacionales que han encontrado expresión a nivel regional -y se han concentrado dentro del espacio del MERCOSUR-, debido a que se trata de la **esfera intergubernamental más relevante para su inserción internacional**. Desde allí, los Estados promueven un espacio de integración, con énfasis en la coordinación y en la colaboración en asuntos estratégicos clave; así como en torno al compromiso por la armonización de políticas, negociación colectiva y una mayor institucionalización (Phillips, 2004). A partir de los debates sobre los “*modelos del capitalismo*” hay un consenso acerca del interés especial que concierne con la posición de los Estados “dentro de la relación triangular Estado-trabajo-capital/negocios, y con la agencia apropiada de los estados para generar un sólido desempeño económico” (Phillips, 2004:218).

Tal como se identificó -en la sección 1.2.1- el rol de agencia de los Estados para reducir las vulnerabilidades, incluye **también mejorar las acciones y estrategias que lo caracterizan para mejorar la capacidad de adaptación**. El tipo respuestas que son gestionadas por los Estados -con relación a los debates sobre la globalización dentro de la EPI- existe un lugar para la discusión sobre la evolución de los Estados, la redefinición de las estrategias de los Estados y sus competencias, en torno a una situación marcada por una alta movilidad del capital. Para el caso Paraguay, la necesidad económica ha sido la principal motivación para la participación como resultado de la dependencia de los mercados regionales y brasileños, y “MERCOSUR representa el único medio viable para lograr una mayor participación en la actividad económica mundial” (Phillips, 2004:104).

Ante este escenario se puede decir que existen pocas alternativas de cambiar su patrón de condicionamiento al desarrollo, por tratarse de un EP que si bien ha puesto más esfuerzos para aumentar y diversificar la oferta exportable al Brasil (Masi, 2018), ha permanecido condicionado por sus propias elites económicas y políticas hacia una estrategia de desarrollo basada en la agro-industrialización exportadora donde radican sus ventajas comparativas. En efecto, mediante una serie de condicionamientos vinculados con las desigualdades estructurales, su pasado dictatorial y limitada diversificación económica, la élite paraguaya se ha concentrado con superposiciones entre la “élite política” y la “clase dominante” más amplia (Rovira, 2018). Dicha tendencia fue representada y exacerbada con la llegada del capital transnacional, que irrumpió atraído por los altos valores de exportación de bienes y servicios, y potenciada por un contexto externo muy favorable. Esto incidió también en los valores y concentración de la tierra, alcanzado niveles históricos en el alza de los precios y escasos avances redistributivos.

Por su parte, las relaciones bilaterales -con las dos grandes economías vecinas- posicionaron al Paraguay con socio menor, logrando extraer ciertos beneficios de su mediterraneidad -en particular de Brasil- sobre tres aspectos importantes: a) en el aprovechamiento de la **energía hidroeléctrica** de la binacional Itaipú; b) en acuerdos para comerciar en el **sector automotriz** con ambos países; c) y también, a partir de la decisión de emprender **obras conjuntas** para una mayor integración física con Brasil que sitúe al Paraguay en el eje bioceánico (Rojas y Servín, 2020:152). También ha existido un crecimiento -tanto en volumen como en el valor- de lo exportado hacia Brasil en otros *commodities* -como trigo, maíz, arroz y hasta harina de mandioca. Además, comenzó a exportar³⁶¹ productos manufacturados al Brasil e incluye productos agro-alimentarios -así como textiles, productos del cuero y la madera, químicos y plásticos, autopartes, productos metalmecánicos, etc.-

Paraguay en su relación histórica con el país hegemónico regional, presenta otro dato más relevante sobre dicha **relación asimétrica**. El mayor dinamismo de las ventas externas del Paraguay al Brasil no se encuentra precisamente en la maquila ni en los *commodities* agrícolas, sino en las reexportaciones de productos extranjeros (Masi, 2018). A pesar de haber sufrido un descenso en sus operaciones -a partir del año 2011- la reexportación continúa siendo el *main stream* de las relaciones comerciales entre Paraguay y Brasil (Masi, 2018).

³⁶¹ Para el año 2010-2016, el promedio de productos en bienes manufacturados rondó el 35% del total exportado al Brasil.

Con el resto de sus *parceiros* o socios regionales ha tenido históricamente “un poder de negociación –casi- insignificante, siendo el más pequeño, más pobre y más dependiente de los países miembros, pero también sufre de una clara falta de capacidad estatal e institucional” (Phillips, 2004). Sin embargo, después de sucesivas negociaciones y acercamientos durante la primera década del siglo XXI, Paraguay y Brasil fueron encontrando cada vez más cercanía, y definieron las bases de un acuerdo transformador; en particular a partir del documento fue firmado los presidentes -Lugo y Lula- en el que se denominó «Construyendo una nueva etapa en la Relación Bilateral³⁶²». Ese importante acuerdo reposicionó al Paraguay -en el período 2008-2012- en relación con su política energética³⁶³, y tras ser ratificado por el congreso en Brasilia, se estableció un aumento de los valores anuales próximos al incremento real–y cercano a los US\$ 240 millones- correspondiente a casi un 2% del PIB 2009 (Oddone; Rojas y Vázquez, 2021).

Si bien el acuerdo representó una victoria significativa para Paraguay, muchos de los otros puntos clave siguen sin abordarse. En particular, el derecho del Paraguay de vender excedentes de energía a terceros países (Lambert, 2016). Pero el acuerdo también promovió una nueva etapa de la relación bilateral y abrió una ventana de oportunidad en Paraguay para negociar -a futuro- la venta directa al mercado brasileño de un monto creciente de su excedente de producción.

Se trata de una de las mayores hidroeléctricas del mundo y como consecuencia de ser un EP -con uso poco intensivo de la energía eléctrica- Paraguay “sigue vendiendo el excedente no utilizado de las binacionales a Brasil y Argentina, aunque el crecimiento de la demanda interna de energía ha doblado al propio crecimiento económico en los últimos doce años” (Abente Brun, 2017). Por su parte, Jeffrey Sachs³⁶⁴ -contratado por el gobierno de Federico Franco en 2013 para realizar un estudio sobre el Tratado de Itaipú (1973)- permitió ilustrar con datos³⁶⁵ lo desigual y asimétrico que había sido el acuerdo firmado en tiempos de dictadura; su informe confirmó que “Paraguay había pagado hacía mucho tiempo sus obligaciones de deuda con Itaipú Binacional” (Lambert, 2016).

³⁶² Esta renegociación derivó en ingresos adicionales a Paraguay por unos 240 millones anuales (1.6% PIB) con los cuales se constituyó el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) en 2012. Fuente: BID (2014 Evaluación de Programa de País: Paraguay (2009-2013).

³⁶³ El gobierno paraguayo negoció con el gobierno brasileño el Anexo C del Tratado de Itaipú, y la binacional Itaipú pudo disponer de fondos especiales anuales para utilizar en proyectos de desarrollo en ambos países. Abente Brun (2017) Política Exterior Brasileña Oportunidades y obstáculos para el Paraguay. (Cord.) P.109 <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Pol%C3%81tica-exterior-Brasil%C3%83a.pdf>

³⁶⁴ Jeffrey Sachs, asesor especial del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), António Guterres,

³⁶⁵ En su informe final sobre Paraguay -presentado en 2013- el equipo de expertos del Vale Columbia Center, bajo la supervisión de Sachs, concluyó que la deuda de Itaipú con el Brasil ya estaba saldada. Ver nota: Franco insiste en que es "urgente" renegociar. Itaipú <https://m.paraguay.com/economia/franco-insiste-en-que-es-urgente-renegociar-itaipu-95006>

La vuelta del partido Colorado al poder-a partir del año 2013- marcó un quiebre en una tendencia más autonomista promovida por el gobierno de Lugo, y volvió a retomar la estrategia tradicional de “*business as usual*” con Brasil e intensificó con relación a las siguientes particularidades:

La administración Cartes estuvo más interesada en “vender” al Paraguay y no “molestar” al Brasil con el cumplimiento de los puntos del acuerdo de 2009. La cancillería nacional se siguió comportando con los viejos preceptos heredados del *stronismo*, con algunos visos de modernidad en lo relativo a las relaciones económicas internacionales³⁶⁶.

En el plano regional se puede resumir que las posiciones políticas en las negociaciones del MERCOSUR, estuvo basada -en gran medida- en el compromiso con el principio de reciprocidad establecido por el Tratado de Asunción, y en el abordaje constructivo de diferentes niveles de desarrollo dentro del bloque. Es decir, las motivaciones paraguayas -iniciales- fueron más política que económicas, y las implicaciones económicas de su membresía apenas se discutieron cuando el gobierno paraguayo firmó el Tratado de Asunción de 1991 (Masi 1997: 177-9), dado que estuvieron centradas en la promoción de la legitimidad democrática internacional para completar la transición postdictadura del Paraguay.

Paraguay ha participado en dos aspectos importantes de los acuerdos intergubernamentales del bloque regional: Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático³⁶⁷ y el FOCEM³⁶⁸. Por un lado, el Protocolo de Ushuaia el MERCOSUR - junto Bolivia y Chile- ha permitido que disuadir algunos intentos de quiebre institucional³⁶⁹ que sucedieron desde finales de los noventa en Paraguay. Sin bien fue una herramienta útil para preservar su democracia, casi dos décadas después no aceptó el Protocolo de Ushuaia II³⁷⁰ por argumentar que atentaría contra su Constitución y la

³⁶⁶ Masi (2019) Energía de Itaipú o la vuelta del hegemon duro. Análisis de Coyuntura Econ. y Soc. Revista CADEP, N° 64 Jun-Jul.

³⁶⁷ Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>

³⁶⁸ FOCEM desde la perspectiva de Cooperación Sur-Sur es un mecanismo solidario de financiamiento con efectos distributivos. A su vez ha tenido un impacto real y tangible sobre aquellos ciudadanos del MERCOSUR que residen en las zonas más deprimidas. De 2006 a 2014, el FOCEM ha aprobado el financiamiento de un total de USD 920 millones en proyectos en Paraguay. De ese total, USD 675 millones han sido recursos no reembolsables del fondo, mientras que los restantes USD 245 millones han sido contrapartidas nacionales. Por más detalles ver Mondelli (2018).

³⁶⁹ Protocolo de Ushuaia <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/institucional/normativa/protocolo-ushuaia> El factor clave para comprender la inflexión que llevó a los Estados Partes a suscribir el **Compromiso Democrático** y posteriormente el **Protocolo de Ushuaia**, fue el intento de golpe de Estado por parte de Lino Oviedo en Paraguay. El intento quedó en eso por la intervención de Embajadores de varios países de la región y fuera de la misma, que posibilitaron que Wasmosy no firmara la renuncia y se mantuviera como Presidente (Bizzozero, 2012)

³⁷⁰ El Protocolo de Ushuaia II, también conocido como Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur, fue aprobado en la Cumbre realizada en diciembre de 2011.

'soberanía paraguaya'³⁷¹ según Eladio Loizaga, ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay (2013-2017).

Paraguay logró que "se reconozcan las asimetrías estructurales -y niveles de desarrollo desigual- dentro del bloque regional para convertirse en el beneficiario principal de Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)³⁷², así como un trato especial y diferenciado en los acuerdos comerciales con países y bloques más desarrollados" (Servín y Rojas, 2020). Los desembolsos del FOCEM hacia Paraguay entre 2011 y 2013 respondieron -en promedio- a "un tercio del total de las inversiones públicas ejecutadas, alcanzando un máximo de 51% en 2012. Ese año, los USD 168 mill. desembolsados por el FOCEM fueron equivalentes a 0,68% del PIB" (Rojas, 2015:11).

Finalmente, este segmento concluye con una breve referencia a la **dimensión socio-laboral** a nivel regional y la evolución en torno a la articulación de formas regionalizadas de la política laboral. Se puede decir que han sido herramienta que comenzaron a ser profundizadas durante el periodo post-crisis 2003-2005, y continúan generando cierta redefinición de las relaciones entre las tres esferas -**Estado, trabajo y capital**- en las economías políticas nacionales. En ese sentido, los actores socio-laborales del Cono Sur se han comprometido en formas de colaboración -cada vez más visibles-, que han sido canalizadas hacia los procesos regionales formales en el espacio de MERCOSUR. Se trata de reconfiguraciones sociales forjadas por los procesos de transnacionalización subyacentes, y están asociadas con el surgimiento de 'nuevas' estructuras sociales. A partir de la participación de sectores populares organizados en las cumbres del MERCOSUR Social³⁷³, y mediante las alianzas de clases transnacionales (movimiento campesino, sindicalismo regional), con cambios en marcos institucionales dentro de los cuales interactúan las fuerzas sociales.

De todas las instancias y acuerdos enumerados en materia social destacamos los dos acuerdos más importantes – a nuestro criterio- que han permitidos priorizar en sus

³⁷¹ Última Hora, 11 Dic. 2013 Gobierno anuncia revisión de decisiones y el rechazo de Protocolo de Ushuaia II <https://www.ultimahora.com/gobierno-anuncia-revision-decisiones-y-el-rechazo-protocolo-ushuaia-ii-n748750>

³⁷² Paraguay obtuvo US\$ 900 millones de donaciones del FOCEM, en un plazo de 10 a 15 años (desde el 2006), con inversiones destinadas en más de un 80% a obras de infraestructura física y energética. La propuesta paraguaya de creación del FOCEM, mediante un fondo no reembolsable de US\$ 100 millones anuales a partir de las contribuciones de los Estados Partes del Mercosur. El Paraguay contribuyó con el 1%, pero recibía el 48% de los fondos anuales. El Brasil financió el 70% de los fondos, mientras el 27% de los fondos anuales lo desembolsaba la Argentina y el 2% el Uruguay.

³⁷³ Declaración de Asunción 2005' remarcó el camino Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región, y reivindicó que cada Estado pueda desarrollar una Estrategia Oficial de Lucha Contra la pobreza. Dicho acuerdo, se ha contemplado el marco conceptual adoptado por la reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur, y orientado también a lograr superar los ODS. Además se acordó la creación del Fondo Social Especial (F S E), y destinar recursos a la incorporación de los sectores afectados por la pobreza extrema y la exclusión al aparato productivo de cada uno de los países miembros.

alcances –desde una perspectiva de derechos- y que han aportado ciertos contenidos que han sido sustantivos en materia en términos de derechos laborales y derechos de residencia. Por un lado, se identificó a la **DSL (2015)** que fue parte de una acumulación importante y legítima que han contribuido los miembros del bloque -iniciado en el año 1998–a pesar de sus asimetrías en los derechos laborales. Esto ha tenido divergencias con relación a la forma de cumplir los compromisos regionales de los Estados, con el rol de sindicatos y el papel desempeñado por las diferentes cámaras empresariales de los países grandes y pequeños del MERCOSUR.

Esto se agrega a la relevancia del "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR", que se trata de un instrumento jurídico ratificado en la Declaración de *Ouro Preto* (2004)³⁷⁴ y donde se establecen reglas para facilitar la obtención de residencia permanente para los nacionales del MERCOSUR -en el territorio de los demás Estados Partes-; esto constituye "una efectiva e importante contribución en el camino a la libre circulación y la radicación de los ciudadanos del MERCOSUR"³⁷⁵

4.4 Síntesis.

Este capítulo se desarrolló en tres segmentos principales que han permitido visibilizar la economía política del Paraguay a nivel doméstico e internacional. E incluyó a las transformaciones -en tres esferas- asociadas con la dimensión económica, social y política. **En la primera sección** se identificó la estrategia de inserción internacional, y los detalles sobre la oferta comercial, así como las dificultades históricas de coordinar acciones en torno a la implementación de políticas coherentes con la mejora en sus niveles de desarrollo. **En la segunda sección** se identificaron las vicisitudes del Estado, los nexos con la elite empresarial y las debilidades del Estado Paraguayo. Se destacaron las dificultades para instalar un marco regulatorio con mayores niveles de legitimidad, y una estructura institucional competente, capaz de neutralizar la erosión causada por el clientelismo-corrupción derivado de la hegemonía histórica del Partido Colorado. Asimismo se identificaron las contradicciones y limitaciones que ha representado el progresismo del Gobierno de Lugo -concluido en junio del año 2012-, y los legados emergentes a partir de su fragilidad democrática. Y en la tercera sección se revisó la evolución del mercado laboral y la dimensión social, se identificaron aquellos factores

³⁷⁴ 17/12/04 Comunicado y declaración de OURO PRETO
<http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2004/diciembre/2004121702.htm>

³⁷⁵ <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2004/diciembre/2004121702.htm>

que tienen mayor incidencia en la flexibilización laboral, la informalidad y la calidad del empleo, a partir de la evolución del Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004)-.

A la luz de los resultados identificados, se destacó en primer lugar **lo que ha significado la dependencia en el modelo agroexportador**, y la incidencia del partido de gobierno en mantener las **desigualdades estructurales** -así como su dinámica en la economía política que prevalece desde la postdictadura-. Por otra parte, la reducción de las vulnerabilidades emergentes a partir de transformaciones de la regionalización y la globalización para mejorar su adaptación, estuvo marcada por ciertas dinámicas emergentes -identificadas por Modelo del Cono Sur- que se apoyan en la “convergencia en torno al neoliberalismo y en los principios individualistas y orientados al mercado de la ideología neoliberal y en el conjunto particular de relaciones capitalistas que lo sustentan” (Phillips, 2004). En el plano regional se identificaron las dinámicas bilaterales, y mejoras en el relacionamiento asimétrico con los países del bloque. En los temas de infraestructura y de conectividad eléctrica -por ejemplo- se obtuvieron fondos de cohesión del bloque MERCOSUR- y también con fondos provenientes de las hidroeléctricas binacionales- que han permitido reducir algunas de las vulnerabilidades estructurales

Finalmente, **se confirmó la hipótesis acerca de la continuidad del modelo vinculado con las políticas de liberalización económica -y otros elementos identificados en este capítulo-** confirmando así que la continuidad de dicho modelo (durante el periodo 2005-2015). Esto ha profundizado las vulnerabilidades del EP en el proceso de *re-primarización* productiva del desarrollo; y a la vez, la aplicación del modelo liberal- *liezzier faire* aumentó las desigualdades socio-económicas, disminuyendo así sus capacidades de resiliencia. Tal como se identificó en este segmento la principal vulnerabilidad radica en (des)legitimidad del Estado y la ausencia de capacidades mínimas para construir consensos de políticas a nivel doméstico -entre actores de gobierno, sindicatos y el tejido empresarial- más allá de la liberalización comercial y la re-exportación- como principales herramientas de inserción regional/global.

En suma, Paraguay eligió apartarse de una estrategia coherente que le permita atender desigualdades históricas y crecientes durante el siglo XXI, de manera que nuevas e innovadoras estrategias le permitan reorientar las acciones de funcionarios públicos, trabajadores e intelectuales para "erigirse como una verdadera nación para promover el desarrollo económico" (Bresser-Pereira, 2007:40).

Capítulo 5 URUGUAY

5.1 Consideraciones Generales

Esta sección identifica a las diversas dinámicas de la economía política doméstica para el caso de Uruguay, con un abordaje sobre las tendencias más salientes -durante el periodo 2005 -2015 y marcados por un escenario *post-crisis*-, permitiendo así abarcar los aspectos económico-comerciales, el rol del estado y los factores socio-laborales de la sociedad uruguaya. El abordaje incluye también aspectos vinculados con la matriz exportadora, las estrategias desplegadas para la captación de IED, que ha estado marcada por una trayectoria de bajo crecimiento con rezago histórico de IED. Parte de su capacidad para mejorar su adaptación / resiliencia y la dinámica emergente se ha caracterizado por tener una democracia política “republicana liberal”, en ese orden, así como un Estado de bienestar -desde comienzo del siglo XX- con ciertos avances redistributivos a partir de los pactos tripartita de concertación social.

En la primera sección se describen las estructuras de producción y exportación dominadas por los recursos naturales -y manufacturas basadas en recursos naturales-, identificando así la evolución en la canasta exportadora al mercado mundial, a los efectos de identificar aquellos elementos que permiten reducir vulnerabilidades frente a transformaciones regionales/globales recientes.

En la siguiente sección se identifican las formas constituidas del Estado nacional, sus estrategias gubernamentales y las estructuras de relaciones sociales; así como procesos de cambio redistributivo en contexto nacional y sus repercusiones regionales. Por su parte se analizan los factores asociados con el estado de bienestar, su 'calma democrática', y las herramientas desarrolladas en acuerdos *tripartitas* que promovieron reducción del empleo informal y políticas que fomentaron diversos espacios de participación social.

En síntesis, se abordan las características más salientes a nivel nacional/regional y se exponen algunos debates recientes a la hora elegir entre dinamismo e igualitarismo en su patrón de desarrollo, asociado con los condicionamientos característicos de un EP periférico.

5.2 Economía Política Doméstica.

El 1º de marzo 2005 comenzaba un nuevo ciclo en la política de Uruguay³⁷⁶ -que se extendería hasta marzo del 2020- y por primera vez en su historia un gobierno de izquierda liderada por el Dr. Tabaré Vázquez, tomaba el control del ejecutivo mediante elecciones libres celebradas en noviembre del 2004. Con mayoría parlamentaria, un presidente progresista, perteneciente al partido de coalición del Frente Amplio -fundado en 1971- rompía con una larga costumbre del bipartidismo tradicional, que había gobernado al Uruguay desde mitad del siglo XIX.

Su temprana consolidación como un Estado de bienestar generó un contexto social más igualitario, y forma parte de factores coadyuvantes en el éxito del experimento democrático. Una de las características del país ha sido su capacidad de consolidar una de las pocas culturas democráticas del continente, y se manifiesta por las adhesiones mayoritarias de la población hacia la democracia y a sus instituciones. Uruguay se ha posicionado como el único país latinoamericano entre las 20 “democracias plenas” del mundo -según el índice de democracia 2015 -The Economist³⁷⁷- y su comportamiento regular, predecible e institucionalizado, se expresa en la arena política.

Con el ascenso de la izquierda en la región, comenzaba también en Uruguay el 'cuarto período' -en términos de desarrollo- que abarcó desde mediados del siglo XX. Dicho periodo *pos neoliberal (2004-2018)* se diferenció del *período neoliberal (1990-2004)*, que había surgido con la asunción de un gobierno (liberal-conservador) de Luis Lacalle Herrera (1990-1995) del partido nacional³⁷⁸. Esa etapa coincidió con la década marcada por la aplicación de políticas económicas neoliberales orientadas por las reformas estructurales que promovieron –tanto en Uruguay como en toda la región- la privatización de los activos estatales, mientras los países transitaban desde estrategias de crecimiento e inserción internacional “cerradas o introvertidas” hacia estrategias más abiertas con la caída del muro de Berlín. Esto marcó una etapa en que “la economía uruguaya experimentó intensos cambios como consecuencia de la

³⁷⁶ La República Oriental del Uruguay está en el costa atlántica de América del Sur, entre Argentina al oeste y Brasil al norte y este. Tiene una superficie de 176.068 kilómetros cuadrados, una población de 3.286.000 habitantes, de los cuales 3.110.000 (94%) viven en áreas urbanas (con más del 40% de la población vive en la capital Montevideo), dando a Uruguay una población densidad de 18,8 habitantes por kilómetro cuadrado.

³⁷⁷ New York Times Feb. 9, 2016 Uruguay's Quiet Democratic Miracle / El silencioso milagro democrático de Uruguay. Por Uki Goñi <https://www.nytimes.com/2016/02/10/opinion/uruguays-quiet-democraticmiracle.html?mcubz=3&mcubz=3>

³⁷⁸ Partido Nacional (Uruguay). Fundado el 10 de agosto de 1836, es el partido político más antiguo del Uruguay y se considera junto al Partido Colorado uno de los partidos tradicionales del país. Tras las elecciones de 2019, es el partido que gobierna el país para el período de 2020-2025. [https://es.wikipedia.org/wiki/Partido_Nacional_\(Uruguay\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Partido_Nacional_(Uruguay))

política económica, la reforma del Estado y la apertura externa" (Torres, 2019), liberalización comercial indiscriminada, y orientada a especializarse de acuerdo con las ventajas comparativas -estáticas, basadas en recursos existentes en la economía- (Pnud, 2008).

La etapa previa correspondió al 'segundo período' que fue denominado la etapa *liberal* (1960-1989) como respuesta al estancamiento generalizado de la economía uruguaya, y como reacción ante el intervencionismo del Estado. En efecto, el gobierno que asumió en año 1959, definió a un conjunto de medidas estabilizadoras, inspiradas en el liberalismo económico. Sus objetivos prioritarios fueron restablecer el equilibrio interno y externo mediante la liberalización cambiaria y el dismantelamiento de los controles comerciales. Estas medidas fueron acompañadas por restricciones a la expansión de los medios de pago y por una devaluación sustancial del peso uruguayo (Torres, 2019).

Finalmente, el período de crecimiento hacia adentro (1930-1959) tuvo una corta duración en la estrategia de sustitución de importaciones –tal como vimos en el capítulo 1.4.2- y coincidió con las características enumeradas -por los EP- con relación a los países más grandes de la región, dado que, en ausencia de inversiones dicha estrategia encalló más rápido en Uruguay que en otros lugares. La etapa en Uruguay -de sustitución de importaciones- se ya se había agotado cuando Argentina y Brasil se embarcaron en estrategias desarrollistas a mediados de la década de 1950. Lo interesante de esa etapa de industrialización temprana -que experimentó Uruguay- ha sido que no fue financiada por IED sino por ganancias protegidas y excedentes del sector rural en Uruguay (Thorp 1998:185).

Durante el cuarto período (2005-2018) conocido como el periodo *pos neoliberal*, Uruguay recibió el influjo de una coyuntura externa favorable, y el Estado recuperó un rol protagónico en los terrenos económico, productivo y social. Durante este período se registra un crecimiento sostenido a nivel económico, conduciendo a una drástica caída de la pobreza y la desigualdad; mientras el perfil comercial y financiero de la economía de uruguaya, también exhibió una serie de características distintivas.

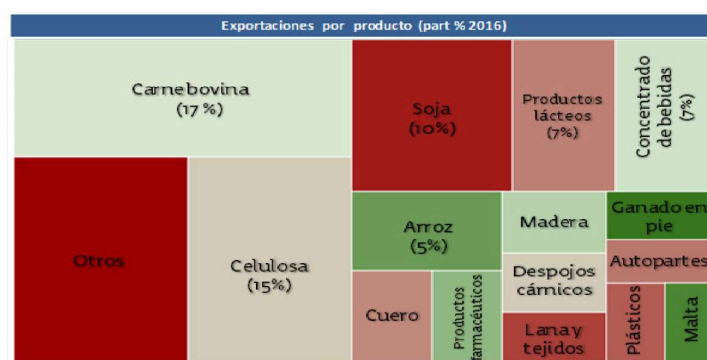
La fórmula del Uruguay *pos neoliberal* siguió creciendo, incluso después de que Brasil y Argentina entraran en recesión en el año 2014. En ese sentido, la clase media, tal como la define el Banco Mundial, creció del 39 % de la población en 2003 al 71 % en 2015. El ingreso por persona de Uruguay ha sido el más alto de América Latina (The Economist, 2017). En ese contexto Uruguay durante mucho tiempo ha pegado 'por encima de su peso'³⁷⁹ en asuntos

³⁷⁹ Uruguay has long punched above its weight in international affairs, and the pursuit of expanded trade relations in the Asia-Pacific region sends a powerful message of a self-confident nation actively seeking unexpected opportunities wherever they may lie. Uruguay's "Fascinating Gambit" On Trade Americas Quarterly By Eric Farnsworth January 31, 2023 <https://www.americasquarterly.org/article/uruguays-fascinating-gambit-on-trade/>

internacionales, y en los últimos tiempos, “incluyó la búsqueda de relaciones comerciales ampliadas también – a la región de Asia y del Pacífico- enviando mensajes consistentes y poderoso de una nación segura de sí misma que busca activamente oportunidades inesperadas donde sea que se encuentren”³⁸⁰

El perfil de exportación demuestra un 'grado significativo de diversificación' al final de la década 2005-2015, aunque los productos siguen siendo principalmente de naturaleza agroindustrial. Curiosamente los *servicios*, especialmente en energía, telecomunicaciones y turismo, representan la mayor parte del PIB y un porcentaje -cada vez más- importante de las exportaciones (Torres, 2019).

Cuadro 12 Uruguay. Exportaciones por producto (participación 2016).



Fuente: Uruguay XXI based on data from the National Customs Administration, Nueva Palmira FZ, and Montes del Plata³⁸¹.

Durante el período (2006-2008) se aprecian diferencias en el patrón predominante de exportaciones, según principales destinos y bienes comercializados: por un lado, las ventas a los países desarrollados (Unión Europea y Estados Unidos) concentradas en productos primarios, basados en recursos naturales y de baja tecnología; en contraste, las ventas a la región (donde el MERCOSUR ha sido el destino principal, se caracterizaron por una **mayor diversificación de bienes**, ya que a estas tres categorías se incorporan los productos de tecnología media y los de alta tecnología. Esta diferenciase explica el intercambio con Argentina y -en menor medida- con Brasil.

Tal como resumió (Phillips 2004) “las estructuras de producción y exportación dominadas por recursos naturales y manufacturas basadas en recursos naturales, y por industrias intensivas en capital” han dominado a los países de Cono Sur, y Uruguay no fue la

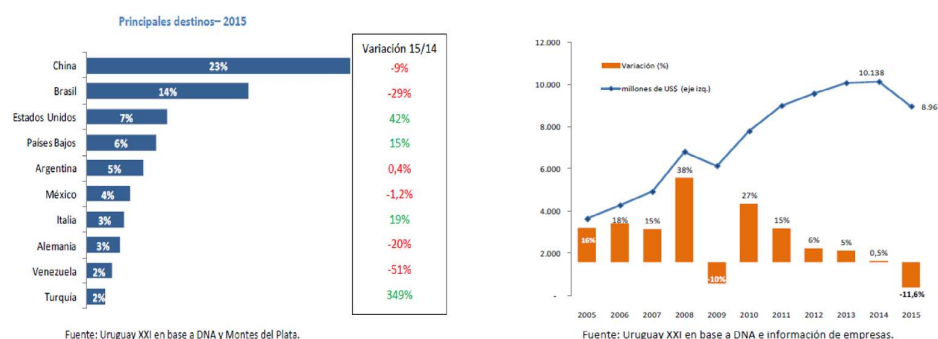
³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Uruguay XXI. Foreign Trade Report – 2016

excepción. De acuerdo a cuadro no. 12 las exportaciones -al final del periodo analizado- se concentraron en unos pocos productos, muy vulnerables a fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas y a las condiciones climáticas.

Al igual que lo observado en materia de crecimiento económico e inversión extranjera directa, las exportaciones de bienes aumentaron de forma sostenida hasta el año 2014 (12.000 millones de dólares- ver cuadro siguiente-), para luego descender y estancarse -en torno a 10.000 millones de dólares-(Pnud, 2021). Tal fuera identificado -en la sección 1.4.1- si bien Uruguay realizó esfuerzos para diversificar sus exportaciones -hacia servicios y productos con un mayor valor agregado-, sin embargo, los registros –incluidos los datos continuos hasta el año 2017- indicaron que el 52% de los bienes exportados correspondieron a cuatro productos: **carne vacuna, celulosa, soja y productos lácteos** (Bid, 2018).

Gráfica 44 Uruguay Principales destinos (2015). Gráfica 45 Variación en la Balanza comercial (2005-15).



Fuente: Informe Anual de Comercio Exterior, 2015. Uruguay XXI

A partir del 2016 el arroz fue el quinto producto, y ha posicionado a Uruguay “en el *top ten* de exportadores de arroz en el mundo, respaldado por el reconocimiento del arroz como un producto ‘*premium*’ gracias a la tecnología e integración aplicada a la cadena productiva”³⁸². Tal como se identificó el crecimiento registrado en las exportaciones durante el período se sustentó en el **sector agropecuario** (celulosa, soja, carne bovina, lácteos, arroz, trigo y cebada) y en el **sector servicios** (turismo, financieros, logística y transporte, infraestructura y software). Otros bienes –también en 2015- con buen desempeño fueron: concentrado de bebidas, farmacéuticos, desarrollados tanto en territorio nacional como en las Zonas Francas, que crecieron 4% en 2015.³⁸³

³⁸² Informe Uruguay XXI (2015).

³⁸³ Uruguay XXI (2016) Informe de Comercio Exterior

La coyuntura que atravesaba la región se hizo más compleja con la caída de los precios internacionales de *commodities* –que incluyó a los principales productos de la canasta exportadora uruguaya- y la desaceleración de la economía china, afectando también negativamente a la región³⁸⁴, sumado con la recesión en Brasil y al estancamiento económico argentino. Sin embargo, Uruguay fue el país de América del Sur que evidenció la menor reducción de sus exportaciones en 2015³⁸⁵. Por otro lado, las importaciones de molinos e insumos para la generación de energía eólica crecieron por encima del 100% en el año 2015. Esto se encuentra asociado al proceso de cambio en la matriz energética de Uruguay, que apostó por una generación de energía basada en los recursos renovables.

El crecimiento de sus exportaciones -durante la década- ha tenido una evolución interesante a pesar de sus restricciones territoriales, y con cambios tanto en volumen de precios -como lo muestra la gráfica 44- en relación a los socios comerciales de preferencia, así como en su posicionamiento global por productos exportados, identificado en el cuadro número 13. Mientras que en el año 2005 los principales mercados de destino fueron Estados Unidos (22,3%), Brasil (13,6%) y Argentina (7,5%); sin embargo, en 2015 (ver gráfica 44) es liderado con China (23%), Brasil (14%), Estados Unidos (7%), Países Bajos (6%) y Argentina (5%).

Estos cambios fueron significativos por el tipo transición de los socios comerciales del Uruguay –mientras que durante la crisis 2007-2008 sus socios principales fueron Brasil y Estados Unidos-, y esto afectó también la concentración de las exportaciones por destino: el 85 % de la soja, el 50 % de la carne bovina y el 40 % de celulosa tienen como destino final China (Torres, 2019). La excepción a este *patrón primario* descrito de **inserción internacional**, vendría dada por los denominados “servicios globales de exportación”, e incluye a servicios administrativos, financieros, empresariales, comerciales y vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación. La tendencia en la **composición de las exportaciones de bienes**, muestra una reducción del índice de complejidad económica (ECI)³⁸⁶ entre 1995 y 2017.

En síntesis, la canasta exportadora de bienes ha crecido, pero está cada vez más concentrada en productos de menor contenido tecnológico. Esto se observa desde el año 2001

³⁸⁴ Ibid.

³⁸⁵ CEPAL (2015). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe.

³⁸⁶ El **índice de complejidad económica (ECI)** mide cuán diversificada y compleja es la canasta de exportación de un país. La diversificación refiere a la variedad de productos que exporta un país, mientras que la complejidad refiere a la ubicuidad de estos productos, esto es, cuántos países en el mundo producen ese mismo bien. No es una medida descriptiva, sino también una herramienta predictiva del **crecimiento económico y la desigualdad de ingresos**. El indicador tiene fuerte correlación negativa con **desigualdad de ingresos**: sugiere que una estructura productiva intensiva en conocimiento es más inclusiva en términos de distribución del ingreso

con una tendencia estable de crecimiento en la participación de productos primarios (bienes comerciados sin marcas y a granel), con muy poco procesamiento; su calidad y características pueden establecerse en forma objetiva y se ofrecen sin diferenciación³⁸⁷ cualitativa en los mercados, y detrimento de manufacturas (PNUD 2021:29).

Cuadro 13 Uruguay como proveedor mundial-2019³⁸⁸

Mapa 9 Índice democrático 2017.



Fuente: The Economist (2017)³⁸⁹.

Con relación a la evolución de la performance competitiva industrial, Uruguay ocupa la posición 79³⁹⁰ -entre 150 países- de acuerdo con índice del Desarrollo Industrial (ONUDI)³⁹¹ (categorización 2017). E incluye variables para evaluar el desempeño del sector, participación/ valor agregado de la manufactura en la canasta exportadora del país, intensidad tecnológica en el sector, y presentan a Argentina (51), Chile (52), mientras que Paraguay (98) y Bolivia (103) respectivamente. Lo interesante sobre este indicador, a tener en cuenta en términos de desarrollo -para los EP- es la fuerte correlación negativa con la desigualdad de ingresos. Esto sugiere, una estructura productiva intensiva en conocimiento más inclusiva en términos de distribución del ingreso (Torres, 2019).

los resultados del gobierno del Frente Amplio (2005-15), en materia de sofisticación de la matriz productiva fueron importantes en varias áreas. Con relación a la importancia en los

³⁸⁷ El término *commodity* se entiende también que "no es algo que no tenga tecnología ni valor agregado, sino un producto homogéneo que no tiene mayor valor diferencial" <https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2018/4/la-echada-de-cartas/>

³⁸⁸ <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/38e9164aa995240bac0a959e37a8c16b438da067.pdf>

³⁸⁹ <https://elordenmundial.com/uruguay-un-referente-para-america-latina/>

³⁹⁰ <https://stat.unido.org/country/URY.pdf>

³⁹¹ Ver: ONUDI [<https://stat.unido.org/cip/>]

avances en las nuevas tecnologías e innovación en procesos industriales (investigación y desarrollo) fueron *cuasi* irrelevantes para el cambio estructural requerido -tal como se observa en el cuadro 15- con aumento constante en la exportación de productos primarios (del 45 % 2005 ha pasado a casi 60% -una década después-). En efecto, algunos avances en la diversificación productiva, surgieron la idea que **la inserción de Uruguay en la división internacional del trabajo no se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas**. Sin embargo, el gobierno del Frente Amplio ha manejado la conducción del país -durante la crisis del 2008/9- manteniendo el crecimiento económico, con mayor inversión externa (examinada en la próxima sección) y a la vez, reduciendo la carga de la deuda que pasó del 110% del PIB en 2002, al 40 % en el año 2011. Desde el año 2008 con las reformas introducidas terminaron con **la autorregulación de los bancos**, creando así un sistema centralizado de supervisión de todo el sistema financiero, y reconocido incluso por el FMI -a finales del 2009- por la forma de regular los bancos (Kirby y Murphy, 2011:172).

Cuadro 14³⁹² Exportaciones de bienes 1990-2006 **Cuadro 15 Exportaciones según contenido tecnológico. 2007-21.**
(Intensidad tecnológico mill. US dólares /porcentajes).

	1990- 1994	%	1995- 1998	%	1999- 2003	%	2004- 2006	%
Productos primarios	720,1	42,7	1 016,8	40,7	850,8	30,9	1 672,9	48,7
Basados en recursos naturales	232,5	13,8	434,4	17,4	437,1	20,5	735,1	21,4
De baja tecnología	520,4	30,9	713,3	28,5	555,1	26,1	673,6	19,6
De tecnología media	180,9	10,7	265,7	10,6	214,7	10,1	240,9	7,0
De alta tecnología	17,3	1,0	42,2	1,7	35,6	1,7	60,8	1,8
Total	1 684,7	100	2 500,7	100	2 130,6	100	3 437,4	100

Fuente: Elaboración basada en datos de CEPAL y ECU.

Fuente: PNUD (2008)

Exportaciones según contenido tecnológico ⁴	2007	2021
Primarios	45%	64%
Manufacturas basadas en recursos naturales	25%	21%
Manufacturas de bajo contenido tecnológico	16%	6%
Manufacturas de contenido tecnológico medio	12%	7%
Manufacturas de contenido tecnológico alto	2%	2%
	100%	100%

Fuente: CIU

Fuente: Cuesta Duarte (2021)

La coalición de centroizquierda del Frente Amplio obtuvo la presidencia de José Mujica (durante periodo 2010-15), y mantuvo la “política económica principalmente de libre mercado que heredó, respetando la libertad de prensa y la independencia judicial” (The Economist, 2013); incluso cuando la Corte Suprema anuló una ley para gravar impuestos en grandes fincas de estancieros. El ex presidente destacó que “la decisión de la Justicia hay que obedecerla”, pero sostuvo que “la bonanza del país hizo posible la suba del valor de la tierra”, y si no es posible gravar la tierra “habrá que plantearse cambios constitucionales”³⁹³.

³⁹² Pnud 2008:154

³⁹³ Presidencia-ROU(14/02/2013) Mujica reivindicó como “moralmente defendible” la recaudación del ICIR <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mujica-reivindico-moralmente-defendible-recaudacion-del-icir>

Para los gobiernos de FA -en el período 2005-15 e incluso extendido hasta 2019- se caracterizaron por mantener "políticas económicas ortodoxas, con prácticas que hacen que el país sea atractivo para los inversores y un poder judicial que se mantuvo independiente de la influencia política; en el área macroeconómica, el objetivo principal fue el abatimiento de la inflación, para lo cual se adoptaron diversas medidas en las áreas fiscales y cambiarias" (The Economist, 2017). Tal como lo resumió Phillips, la tendencia -para el caso de Uruguay- no ha variado demasiado con relación a su diagnóstico inicial -en los primeros años del siglo XXI-:

El perfil de exportación demuestra un grado significativo de diversificación, aunque los productos siguen siendo principalmente de naturaleza agroindustrial. Curiosamente, los servicios, especialmente en energía, telecomunicaciones y turismo, representan la mayor parte del PIB y un porcentaje cada vez más importante de las exportaciones. (Phillips, 2004)

Las estrategias de inserción internacional, adoptadas por un EP como Uruguay, merecen las siguientes reflexiones.

En primer lugar, confirma tendencias que estuvieron marcados por “la caída en la participación de los productos textiles y el crecimiento de la pulpa de celulosa y de los productos de origen animal (principalmente carne bovina) y vegetal -soja y arroz-(Pnud, 2021). Desde el año 2008 el efecto de la celulosa en la economía uruguaya -tras la puesta en pleno funcionamiento de la planta de UPM-Botnia (2006-7)- implicó un salto significativo en el valor de las exportaciones del país, y también profundizó la participación de los *commodities* en la especialización exportadora del país. Además, junto con la instalación de planta de celulosa de Montes del Plata³⁹⁴ -inició su producción en junio de 2014-, las exportaciones se estimaron en \$600 millones en 2015 (cerca del 1½ por ciento del PIB); y lo posicionó 3º en el mundo como proveedor fibra corta de celulosa.

En segundo lugar, exportaciones de cereales y semillas oleaginosas (soja), representaron menos del 4 % de las exportaciones totales de mercancías en 1999, aumentaron a más del 33 % del total en 2013 (aumento en cantidad exportada como impacto en los precios).

En tercer lugar, las exportaciones de servicios -representaron a finales del periodo 2015- casi un tercio de todas las exportaciones, y de servicios no tradicionales (más allá de turismo y transporte) duplicaron su valor de exportación entre 2007 y 2011. En cuarto lugar, la

³⁹⁴ Montes del Plata. Empresa forestal-industrial dedicada a la producción de pulpa de celulosa de Eucalyptus, fundada en Uruguay en el año 2009, que surge de la unión de dos compañías del sector forestal, Arauco y Stora Enso, de origen chileno y suecofinlandés respectivamente.
<https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/publicaciones/plantas-operacion-montes-del-plata>

actividad manufacturera se ha desplazado cada vez más hacia sectores que son internacionalmente competitivos, como madera/productos madereros y lácteos, y se ha consolidado la actividad en el área de productos químicos, plásticos, caucho y electrónica. Por el contrario, los bienes manufactureros tradicionalmente importantes, como pieles y textiles, cuero y autopartes, han perdido terreno en las últimas décadas. La principal novedad del siglo XXI ha sido la entrada de China como gran comprador de las exportaciones uruguayas, -y primer mercado para Uruguay desde el año 2013 al superar a Brasil- (Bittencourt, 2022). Las exportaciones a Brasil crecieron en el periodo 2001-2013 pero desde el año 2014 -cuando llegó a un máximo de 1.800 millones de dólares y representó un 19 % de las exportaciones uruguayas de bienes- las exportaciones se vienen contrayendo.

Gráfico 46. Uruguay. Evolución exportaciones (2000-2017).



Fuente: Dirección de Estudios Económicos en base a SmartDATA.

Fuente: Torres, 2019³⁹⁵

Parte de las respuestas a la expansión que ocurre en Uruguay, tuvo que ver con las tres grandes Cadenas Globales de Valor (CGV) en su territorio. Esto explica buena parte de los cambios que ocurrieron a principios de la primera década del nuevo siglo, destacándose por un lado la cadena forestal-celulósica³⁹⁶ favorecida por leyes y exoneraciones tributarias; y por otro, el caso de la CGV de granos³⁹⁷, que incluye una rápida expansión del cultivo de la soja.

³⁹⁵ <https://library.fcs.de/pdf-files/bueros/uruguay/15726.pdf>

³⁹⁶ La cadena forestal-celulósica favorecida por la ley y por los bajos precios de la tierra, se expande desarrollando un modelo de integración vertical vinculado a la construcción de dos grandes plantas de producción de pulpa de celulosa en territorio uruguayo, aprovechando las facilidades de la **ley de promoción de la inversión extranjera directa y el otorgamiento de zonas francas**

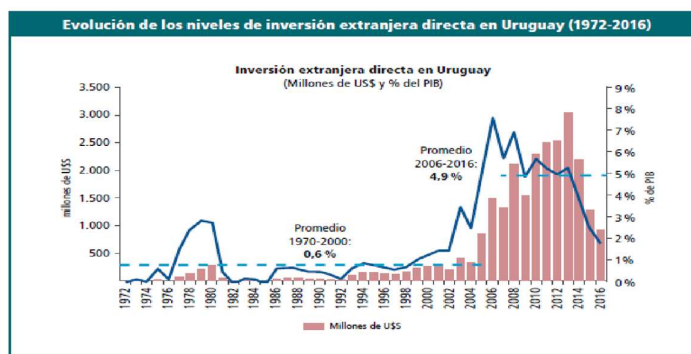
³⁹⁷ En el caso de la CGV de granos, Uruguay tuvo históricamente una cadena de producción centrada en el **trigo y en menor medida en el maíz, el girasol, la cebada y el sorgo combinados** con la producción ganadera. Desde el inicio de la primera década del siglo ocurre una rápida expansión del cultivo de la soja, que pasó de 30.000 ha sembradas (2001/02) a 1,3 millones en 2014, ocupando 72% del área cultivada.

Además, una tercera cadena de valor que se transformó fue la industria cárnica³⁹⁸, e implicó que en la fase industrial también ha tenido un proceso de concentración y extranjerización.

5.2.1 Rol de la Inversión Extranjera Directa (IED).

Otro de los ejes que motivan la **revisión sobre la vulnerabilidad** a partir de las características que identificamos para el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004), ha sido la inversión extranjera directa (IED) y el papel que jugado en la aceleración de las tasas de inversión y crecimiento económico de Uruguay. Debido a la baja tasa de ahorro interno de un EP periférico del Cono Sur “la IED ha llenado la brecha de recursos. Si bien la IED históricamente ha sido baja en Uruguay, el país ocupaba en el año 2015 el segundo lugar después de Chile en atraer IED -en relación con el PIB-”(BM, 2015). Los flujos significativos de IED en el periodo posliberal contribuyeron a modificar las tendencias –negativas- en la trayectoria de crecimiento verificadas en el país durante las últimas décadas (PNUD, 2008).

Gráfico 47. Evolución de los niveles de IED en Uruguay (1972-2016).



Fuente: *Inversión extranjera directa: oportunidades de inversión* (Uruguay XXI, 2017a).

Fuente: Torres, 2016

En términos históricos la IED ha aumentado del 1,5 % del PIB en 2002, a un máximo del 7,6 % en 2006 y al 5,3 % (3.000 millones de dólares) en 2013, atraída por un clima empresarial favorable a los inversores extranjeros, que otorgó a los inversores nacionales y extranjeros los mismos beneficios. Para el caso uruguayo durante el período 2006-2016, estos flujos representaron en promedio un 4,9 % del PBI (ver siguiente cuadro de IED), y fueron impulsados tanto por una inversión pública como privada. Argentina representó la principal fuente de IED al Uruguay y la mayor fuente de ingresos por turismo del país. La IED argentina

³⁹⁸ La tercera cadena de valor que se transforma es la **cárnica**, con mejoras tecnológicas entre las cuales la suplementación alimenticia del ganado en engorde. Si bien los procesos de concentración son más lentos, su centralidad en el agro uruguayo le confiere una importancia mayor. De las diez primeras plantas industriales que concentran un 77% de la faena, tres son nacionales, 6 son de capitales brasileños y 1 de capitales argentinos.

representó el 22 % de flujos totales de IED hacia Uruguay (entre 2003 y 2013), y su importancia se ha incrementado en los últimos años (BM, 2015).

El destino de estas inversiones ha cambiado, pasando del sector financiero al sector agrícola y la construcción. En el sector agrícola se orientó hacia compra de tierras y diferentes actividades económicas: sector inmobiliario, financiero, agropecuario, industria celulósica-maderera, energías renovables y comercio (Torres, 2019). Entre las repercusiones que tenido la pequeña economía de Uruguay, ha sido que se produjo “un agudo proceso de concentración y extranjerización de la tierra y de varias de las Cadenas de Valor de exportación, acompañada por fuertes crecimientos de la productividad de la tierra y del trabajo” (Piñeiro y Cardeillac, 2018). Una de las críticas a la política agraria del FA -desde que asumió el gobierno-, ha sido que “no avanzó en una regulación estatal más firme de los *agro-negocios* y del capital financiero y no pudo evitar la disminución de la Producción Familiar aunque sí logró una mayor protección y empoderamiento de las organizaciones de trabajadores asalariados rurales” (Piñeiro y Cardeillac, 2018).

El precio de la tierra, según *Agro negocios*³⁹⁹ "en 15 años el precio de la tierra prácticamente se multiplicó por diez⁴⁰⁰, y si adicionalmente se considera que Uruguay cuenta con 16,42 millones de hectáreas de uso agropecuario, el valor total estimado de la tierra en Uruguay pasó de US\$ 6.322 millones en 2002 a US\$ 61.017 millones en 2017” (Uruguay XXI, 2017). En síntesis, “la baja tasa de inversión ha sido el talón de Aquiles de la economía de Uruguay” mientras que su aceleración en los últimos años puso la tasa de inversión con relación al PIB, que aumentó a un récord de 24 por ciento, y lo ha situado a la par de las tasas de inversión que se registraron en el Este de Asia (BM, 2015). Esto puede ser explicado por dos motivos principales.

Por un lado, el **rol del estado** en el proceso de acompañamiento de los grandes proyectos de infraestructura, dado que “la inversión pública ha aumentado a medida que el gobierno ha emprendido grandes proyectos para abordar las necesidades de infraestructura” (BM, 2015). En efecto, la promoción de inversiones en los últimos años ha incentivado proyectos que crean empleo de “calidad” y fomentan la investigación y el desarrollo, la innovación y la capacitación de la fuerza laboral.

³⁹⁹ <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/38e9164aa995240bac0a959e37a8c16b438da067.pdf>

⁴⁰⁰ En base a datos de compraventa de tierras para uso agropecuario de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (Dica-Mgap), el precio promedio de las transacciones realizadas en 2002 fue de 385 USD p/ hect. mientras en 2017 ascendió a 3.716 USD p/ hect..

Por otro lado, los incentivos especiales para las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que el gobierno ha complementado con las iniciativas de ZLC con Zonas Económicas Especiales⁴⁰¹ para incluir servicios especializados (salud, audiovisuales, entretenimiento, etc.). Esto incluyó cambios en los requisitos mínimos de la fuerza laboral nacional, al tiempo que busca promover la descentralización de las actividades económicas y el desarrollo de zonas desfavorecidas. Sin embargo, para el caso de Uruguay, la sofisticación del sector manufacturero⁴⁰² –sigue condicionada por "la baja inversión en innovación y desarrollo (pública y privada), y como consecuencia la relación del indicador: valor agregado de industrias -medianas y alta tecnología- es baja (15%) en el año 2016 (OCR, 2020). Por su parte, los resultados⁴⁰³ de la política de Zonas Francas de Uruguay⁴⁰⁴, y beneficios del modelo se puede decir que “ha jugado un papel importante en la atracción de IED y el impulso de las exportaciones” (OIT 2018, Bertola et al).

Mapa 10. Zonas Franca Uruguay



Fuente: tomado de Uruguay XXI 2016.

OIT 2018 Bertola et al

En ese contexto, se reconocen los esfuerzos por impulsar el empleo de calidad, aumentando los vínculos con la economía nacional, al tiempo que busca promover la

⁴⁰¹ Las Zonas Francas en Uruguay han sido utilizadas como mecanismos de atracción de IED, con buenos resultados en localización de las siguientes actividades: producción de pasta de celulosa (UPM y Montes del Plata), concentrados de bebida (PepsiCo, capitales EEUU), centros de servicios (urbanos), zonas para logística y distribución conectadas a los puertos, otra con la industria farmacéutica (Parque de las Ciencias) y otras que combinan servicios de logística / globales de exportación, Zonamérica.

⁴⁰² Es destacable que **la manufactura tiene un efecto transformador** en la economía, fomenta la actividad tecnológica y la innovación, estimula un capital humano técnico de calidad y tiene un efecto empuje en otros sectores de la economía.

⁴⁰³ Este incremento se explica por la mayor actividad de la empresa Montes del Plata, fines de 2014 y representa el 40 % de la oferta exportable desde territorio franco. El resto de las colocaciones externas de empresas instaladas en zonas francas se reparten entre la producción de UPM (30 %), Pepsi (23 %) y Mega Pharma en Parque de las Ciencias (6 %), la cual comenzó a exportar en 2016.

⁴⁰⁴ Las ventas hacia el resto del mundo desde (11) zonas francas instaladas en Uruguay, adquirieron importancia en los últimos años. Mientras que en 2003 representaban el 2 % del total de los bienes exportados por el país, en 2016 su participación subió al 25 %.

descentralización de las actividades económicas y el desarrollo de zonas desfavorecidas. En efecto, el carácter fundamental de la inversión privada como el principal impulsor de este rápido aumento en la tasa de inversión, responde -en buena medida- a la tendencia global de flujos de capital atraídos al Uruguay, por “un conjunto de elementos distintivos de economía política doméstica, que se caracterizó por: buenas instituciones, reglas de juego claras y predecibles, políticas macroeconómicas prudentes, y estabilidad macroeconómica, así como un régimen de promoción de inversiones relativamente atractivo”(BM, 2015).

Tal como se argumentó en el capítulo 1.1 y 1.2-en el caso de los EP que tienen una reducida dimensión económica, la política de comercio exterior 'óptima' debería buscar principalmente una inserción internacional lo más diversificada y amplia posible. En el caso de Uruguay, se observa que en su trayectoria de crecimiento -de largo plazo- ha tenido ha tenido grandes vulnerabilidades, que han estado vinculadas al tipo de estructura productiva y al tipo de especialización comercial predominante. Para reorientar esa tendencia histórica y promover una mejora en la adaptación o resiliencia frente a los choques externos recurrentes -tanto comerciales como financieros- se argumentó -desde Naciones Unidas en Uruguay- durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez, que la política comercial “debería orientarse hacia la búsqueda de una forma de inserción internacional que contribuya todo lo posible a solucionar esos problemas estructurales y forme parte, a su vez, de una estrategia integral de desarrollo” (PNUD, 2008).

En este sentido las sugerencias desde ese organismo -que acompañó de cerca la gestión en la recuperación socio-económica de país- se orientaron a poner foco en que “la prioridad estratégica de la política de comercio exterior e inserción internacional desde el punto de vista de las transformaciones necesarias en la estructura productiva, sería la integración regional” (PNUD, 2008: 167) -algo que será abordado en el siguiente segmento 5.3.1- dado que el tipo de productos y de sectores en esa inserción regional y comercial sería beneficiosa con países de similar o menor nivel tecnológico

La relación con las políticas hacia el capital extranjero se enmarcó en una filosofía de tipo neutral, basada en la igualdad de tratamiento para las empresas nacionales y extranjeras. Esta se concretó en una *ley de inversión extranjera de 1973*, que tenía cierto contenido regulador, pero nunca terminó de aplicarse. La misma filosofía se plasmó en la ley de Inversiones de 1998, que unificó el marco regulatorio para la inversión nacional y extranjera; así como en la ley de Inversiones en los años (2005-2006). Se estableció allí el tratamiento nacional al capital extranjero: una filial de ET no puede ser sometida a requisitos especiales

en su autorización y registro, ni en su comportamiento, más que los requerimientos que se apliquen a las empresas nacionales.

Durante el periodo neoliberal de los años 90's no existió una clara definición estratégica sobre como promover la IED, dado que la preocupación parece *–haber estado–* excesivamente concentrada en mostrar al país como amigable hacia el capital extranjero y captar el mayor flujo de IED posible (Pnud, 2008). Posteriormente se observó -durante los gobiernos del Frente Amplio- que el paradigma predominante con relación al capital transnacional ha coexistido una actitud que estuvo asociada con exenciones tributarias y la creación de más zonas francas, prevaleciendo una idea central vinculada a que:

...el gobierno debe priorizar políticas transversales, atendiendo al cumplimiento de las reglas del juego, favoreciendo un clima favorable a las inversiones, atrayendo lo más posible la inversión extranjera mediante políticas de exenciones tributarias y la creación de diversos tipos de zonas francas. Eso se complementa con una mirada muy crítica de los acuerdos comerciales regionales, por lo que se prioriza la promoción de acuerdos de libre comercio fuera de la zona. Bértola y Bertoni (2019)

A nivel del espacio geográfico, la actividad económica del Uruguay ha estado (y permanece) muy concentrada en el Departamento de Montevideo y su zona metropolitana. Allí radica buena parte de las asimetrías internas en términos de desarrollo, dado que su zona metropolitana genera alrededor del 55% del valor agregado bruto del país⁴⁰⁵, y también donde se concentran casi 2 millones de habitantes (y eso representa casi 2/3 de toda la población de país). Sin bien en ese cinturón periférico productivo del Uruguay siempre ha existido un debate en torno al desarrollo industrial, según Bértola y Bittencourt (2015) las posiciones en torno a su rol oscilaron entre dos extremos, involucran el tipo de rol que debe asumir el Estado.

Por un lado, están quienes han creído firmemente que el “destino manifiesto” de Uruguay, más allá de cómo crezca y quien tire de la economía global, es el de productor de bienes primarios al viejo esquema de desarrollo asociado con tres factores *-pradera, frontera, puerto-* en el que la industria solamente puede aspirar a un rol marginal. En ese **paradigma aperturista liberal-neoclásico** en el que Estado -en particular un Estado débil y pequeño- debería limitarse a cumplir determinadas funciones de regulación, sin promover demasiados cambios en los precios relativos, ni alterar significativamente las señales de mercado, que determina *–en definitiva–* cuáles son los sectores más competitivos.

⁴⁰⁵ Dirección de Planificación y Presupuesto (2011) Análisis de Cohesión Territorial para Uruguay.

En palabras de ex ministro de Industrias—al reflexionar sobre la política energética y la regulación— se orientaron a que “la diversificación de la matriz energética se ha demorado. Y los riesgos de una excesiva dependencia externa están a la vista”, admitió Sergio Abreu⁴⁰⁶ en relación con los errores que incurrió la última coalición liberal-conservador que gobernó Uruguay hasta el año 2005. En ese sentido remarcó que Uruguay no actuó con la debida prevención, y el país “no tiene una política a mediano plazo” sino que también bajo este paradigma “estamos condenados a la política de los parches”⁴⁰⁷.

Por otro lado, hay quienes han tenido una posición más voluntarista, convencidos de que la industria debería, o bien constituir el motor del crecimiento económico, o bien hacer importantes y estratégicas contribuciones al mismo, y este rol solamente lo puede cumplir apoyado en una enérgica política del Estado, que altere las señales del mercado, que a menudo pueden inhibir el desarrollo de industrias estratégicas (Bértola y Bittencourt, 2015).

Entre estos dos extremos, conviven muchos escenarios dependiendo de las corrientes ideológicas y de las políticas implementadas (o no) para dejarlo a la libertad del mercado. Es decir, surgen las variantes al apoyo residual para un Estado activo asociado a un modelo de desarrollo, que contenga **rasgos desarrollistas** y a la vez, que permita desarrollar una serie políticas activas de promoción o incentivos a las exportaciones. Parte de esta heterogeneidad estructural, que es similar a la que se observa en el resto de los países de la región, dificulta también “la consolidación de un proceso consistente de incremento de productividad y de desarrollo sostenible de largo plazo” (PNUD, 2021).

A partir de las vulnerabilidades identificadas, se puede decir Uruguay ha realizado uso intensivo de las tierras, mediante prácticas de producción para una mayor productividad en la *agricultura, sector ganadero y forestal*. El aumento de los precios internacionales de las materias primas ha alentado inversiones significativas en las principales cadenas productivas agrícolas, con el uso intensivo de recursos naturales recursos, expansión de la frontera agrícola e incrementos en los rendimientos. Por ejemplo, los resultados de la agricultura a partir de una serie de cambios clave en la gestión, incluyeron ⁴⁰⁸ factores asociados con un

⁴⁰⁶ Ex Ministro de Industria, Energía y Minería: 2000 – 2002, ex-canciller de Uruguay, y Secretario General de la ALADI, desde 2020. <https://www.aladi.org/sitioaladi/wp-content/uploads/CV-Secretario-General-de-la-ALADI-Sergio-Abreu-Bonilla.pdf>

⁴⁰⁷ Diario El País, 31-03-2004. Ex ministro Abreu dijo que gobierno no actuó con prevención. <https://www.elpais.com.uy/informacion/ex-ministro-abreu-dijo-que-gobierno-no-actuo-con-prevencion>

⁴⁰⁸ Fuente: BM 2015

rápido aumento⁴⁰⁹ de la tierra cultivable, que ha crecido a una tasa anual promedio cercana al 7 % -entre 2006 y 2011-.

En síntesis, lo que se desprende -de este segmento- centrado en el análisis de la estructura de **producción, inversión y exportaciones**, nos permitió observar las **tensiones y vulnerabilidades que han sido emergentes del modelo agro-exportador**. La reflexión sobre las contradicciones desarrollistas -recogidas por el informe “Transiciones hacia el desarrollo sostenible en Uruguay. Aportes para el debate”⁴¹⁰- representa una breve síntesis sobre los dilemas asociados al desarrollo que se presentan, tomando en cuenta aspectos sobre las **asimetrías y dependencia en la producción-comercialización** primaria de la economía:

....mientras que algunas actividades modernas (grandes **rubros exportadores agropecuarios**, sectores intensivos en conocimiento o instalados en zonas francas) aumentan su participación y exhiben incrementos de productividad y salarios por encima del promedio de la economía. El resto de las actividades (principalmente industria manufacturera y servicios tradicionales) no logran superar un importante número de 'cuellos de botella' estructurales asociados a elevados costos de producción, un mercado interno estancado y la ausencia de políticas públicas efectivas para su desarrollo. (PNUD, 2021).

5.2.2 Las instituciones del Estado social emergente.

La agenda neoliberal que ha sido seguida en Uruguay “no fue ni ortodoxa ni extensa”, y el neoliberalismo uruguayo estuvo “más orientado hacia la retención de un grado significativo de propiedad estatal en la economía” (Phillips, 2004). Es decir, dentro de los contornos de obstáculos políticos derivadas de las características de la cultura política uruguaya, se ha enfatizando en el consentimiento directo a través del referéndum fueron considerables durante todo el siglo XX, y en varias ocasiones funcionaron (y funcionan) como puntos de veto en el sistema de formulación de políticas uruguayo.

Desde principios de la década de 1990 —ha existido resistencia política a la privatización pero con algunos avances en la reforma estructural y la caída continua de la inflación. Durante la década del gobierno del partido colorado (desde el 1995 al 2000 de Julio M. Sanguinetti y

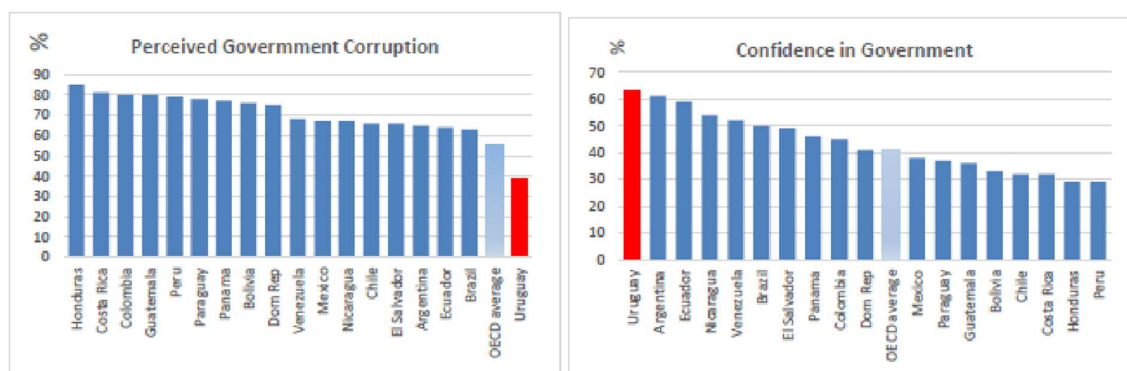
⁴⁰⁹ Dicho aumento fue impulsado por: a) expansión de las tierras de cultivo; (b) expansión de la cubierta forestal, con inversiones en el complejo forestal, madera y celulosa; (c) uso más intensivo de fertilizantes y plaguicidas; (d) mayor dependencia del riego; y (e) aumentos en las densidades de ganado.

⁴¹⁰ PNUD,2021

Jorge Batlle del 2000 al 2005) se abrieron ciertas actividades a la participación del sector privado—en lugar de la privatización a gran escala—como en el caso de la provisión de infraestructura, con mayor competencia en el sector público en lugar de eliminar la propiedad pública a través de la privatización a gran escala.

El Estado uruguayo ha conservado un papel relevante y con cierta importancia en la propiedad de activos económicos clave, ya que allí prevalece la idea o la concepción sobre los estados como 'facilitadores de mercado'; a menudo combinados con **estrategias cuasi-desarrollistas de promoción de exportaciones y políticas industriales** (Phillips, 2004). En efecto, “el Estado de este EP ha sido ampliamente reconocido como confiable y eficaz en la entrega de bienes públicos, y la sociedad, ha expresado *explícitamente* su preferencia por que el Estado desempeñe un papel activo y expansivo en la mayoría de los sectores de servicios públicos” (BM, 2015).

Gráfica 48- Niveles Percibidos de Corrupción y Confianza en el Gobierno 2013/2014.



Source: OECD/ECLAC (2014), from Gallup Organization (2013), Gallup World Monitor (database).

Fuente: BM (2015)

La mayoría de los uruguayos parecen felices de dejar grandes sectores de la economía, incluidas las telecomunicaciones, gran parte de la electricidad, las importaciones de petróleo y varios bancos, en manos del Estado (The Economist, 2007). Esta confianza es un reflejo de la tradición del país de ciertas 'políticas consensuadas' y del sólido desempeño del sector público para garantizar una cobertura casi universal y una adecuada calidad y transparencia en la prestación de los servicios -tal como lo muestra dos medidas subjetivas del desempeño del gobierno, ver siguiente gráfica-, por un lado corrupción gubernamental percibida y por otro la confianza (o confianza) en el gobierno.

El gobierno del Frente Amplio inició (en el año 2005) varias reformas sociales y económicas, por ejemplo, reformar los sistemas tributario y de salud, crear un Ministerio de Desarrollo Social y crear planes de emergencia y equidad. Si bien existieron diferencias entre el período de Tabaré Vázquez (2005-2010) y el de José Mujica (2010-2015), a partir de sus estilos de liderazgo, sus estrategias y el *management* del gabinete de ministros; la explicación de estos procesos radicó –principalmente- en las de cada presidente con el partido de gobierno y su bancada parlamentaria (Lanzaro, 2016). El Estado pasó de estar ausente a uno claramente intervencionista y regulador y conserva un papel de importancia en la propiedad de los activos económicos clave.

Allí se observó que el gobierno del FA, tuvo avances pero en la política agraria dejó algunas brechas por cerrar, dado que:

...reinstaura el **papel regulador del Estado** en la economía, realiza reformas impositivas, en el sistema de salud, profundiza una agenda de derechos de tercera generación, disminuye drásticamente la pobreza y el desempleo, etc. mientras la economía retoma una senda de crecimiento. Sin embargo, parecería que fue en la política agraria donde menos intervino el Estado. Esto no quiere decir que no haya habido profundos cambios: los hubo, pero a impulso de normas y regulaciones del período neoliberal, del crecimiento de la demanda internacional de alimentos y fibras y de la penetración del capital financiero.

A su influjo, se profundiza la concentración y extranjerización de la tierra, el desarrollo de las cadenas de valor con participación de capital trasnacional, el decrecimiento de la producción familiar y el definitivo predominio del trabajo asalariado.

Piñeiro y Cardeillac (2018).

Si bien acompaña la legislación antimonopolio en el sector público, el Estado participó en actividades económicas en Uruguay, y las empresas públicas⁴¹¹ suelen desempeñar un papel dominante en los mercados que, en otros contextos, suelen ser atendidos por el sector privado. En ese sentido, el gobierno uruguayo ha utilizado medidas sectoriales (Ley 16.906/98) -más intensamente desde 2007-para proporcionar mayores estímulos para algunos “sectores específicos y fomentar la inserción internacional, el

⁴¹¹ Hay 13 empresas públicas en Uruguay (100 % públicas), y la mayoría son dominantes en el mercado local. • Los principales son ANCAP (energía), ANTEL (telecomunicaciones), UTE (electricidad), OSE (agua y alcantarillado) y BROU (banco).

desarrollo de cadenas de suministro, diversificación, adopción de tecnología, y empleo de calidad” Portugal et al (2015).

Los sectores que tienen más beneficiarios durante el periodo de reactivación productiva -promovidos desde 2005-, se encuentran los regímenes sectoriales como el software, el turismo, *call centers*, industria naval, energías renovables, equipo y maquinaria agrícola, electrónica, hoteles y condominios, semillas y árboles, biotecnología y exploración de hidrocarburos. En efecto, varios sectores “han contribuido a impulsar exportaciones...para impulsar el turismo y el desarrollo regional, especialmente a lo largo de la frontera con Brasil, el gobierno también ha impulsado la actividad de Free-Shops. (Portugal et al, 2015). Esta línea estratégica se enmarcó el foro⁴¹² “*Pequeños Países, Grandes Oportunidades*”⁴¹³, fue resumida por Danilo Astori -Vice-presidente 2010-2015 y Ministro de Economía 2005-2008- destacó la importancia de los EP, basados en tres pilares básicos: proyecto nacional y visión estratégica del futuro; con la apertura de los EP al desarrollo y al mundo, y la excelencia como objetivo. Y destacó los eslabones del desarrollo son educación, conocimiento, innovación, eficiencia y productividad, y competitividad. Astori señaló que todas “las experiencias exitosas de los EP que apostaron por grandes oportunidades, se basaron en la búsqueda de grandes consensos nacionales”, y recordó que “los acuerdos se lograron superando a los partidos políticos y su alternancia en los gobiernos, y se mantuvieron vigentes por extensos periodos. Esto permitió consolidar y aportarles sostenibilidad a las bases fundamentales del proyecto”⁴¹⁴, con la convicción de que las 'ventajas competitivas' no son estáticas, y por el contrario se crean a partir de políticas de Estado y “promueve recorrer el camino del conocimiento y la innovación, y llegar a la competitividad por esta vía”⁴¹⁵.

Para Fernando Lorenzo (Ministro de Economía 2010-13) el concepto de economías pequeñas está definido por el escaso poder para afectar los mercados internacionales en que se insertan, dado que “son tomadoras de precios, pero también de condiciones”⁴¹⁶, y destacó el rol de los servicios en el desarrollo de su economía: “los servicios globales son una herramienta fundamental para potenciar distintos sectores de la economía. Esto

⁴¹² “Pequeños países, grandes oportunidades”, contó con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas, el instituto Uruguay XXI, el Banco Mundial, (BID), WTC Montevideo, la UCU y las embajadas de Suiza, Finlandia e Israel en Uruguay.

⁴¹³ Las experiencias de **Israel, Corea, Singapur, Irlanda, Finlandia, Suiza, Panamá y Uruguay** en áreas de: educación, innovación, desarrollo y promoción de inversiones. El Foro convocó al sector privado/público a compartir experiencias y conocimientos.

⁴¹⁴ <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/estado-debe-promover-clima-propicio-para-conocimiento-cientifico-tecnologico>

⁴¹⁵ La Diaria, 24 Abril 2013. Un modelo para chicos. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/4/un-modelo-para-chicos/>

⁴¹⁶ La Diaria, 25 de abril 2013. No sean impacientes <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/4/no-sean-impacientes/>

representa una serie de oportunidades, que entre otras cosas permite reducir y diversificar los riesgos”⁴¹⁷.

Entre los principales objetivos desarrollados -con relación a la estrategia energética del país- se incluyeron -por ejemplo- decisiones importantes con relación al nexo entre inversión y sostenibilidad ambiental⁴¹⁸, y esto incluyó “la reducción de la dependencia de las fuentes de energía de combustibles fósiles; aprovechar todo el potencial de las fuentes de energía⁴¹⁹ renovables y no renovables; y una mejor integración con las redes energéticas de los países vecinos” (Pnud, 2014).

Los resultados a partir de esas medidas y estrategias de captación de inversiones, han sido direccionadas al sector energético -tanto del gobierno como los actores privados: más de 7.000 millones de dólares-en el período 2010 -18. En particular, la incorporación de la energía eólica a la red eléctrica, la cual cubrió el 23 % del consumo de electricidad en 2016, y en su conjunto las energías renovables representaron el 97 % del consumo (Torres, 2019). De acuerdo al ex secretario de Energía (2008-2015) -Ramón Méndez-, Uruguay se transformó en “completamente independiente” de los precios del gas, del petróleo y del carbón en cuanto a la generación de energía. De hecho “Uruguay ha pasado de ser un importador de electricidad a precios desorbitados a un exportador, lo que arroja -a las arcas del estado uruguayo- cientos de millones de euros al año”⁴²⁰, y Uruguay se tornaría en “El campeón de la energía eólica” pocos años después tal como lo resumió la cadena alemana DW⁴²¹.

Este **papel del Estado** se explica en parte por un tamaño de mercado pequeño, que en ciertos casos puede conducir al surgimiento de monopolios naturales o a la determinación de que servicios específicos son parte del dominio público debido a su importancia (referencia han apoyado control estatal de algunas utilidades clave). La estrategia energética del país no ha permanecido exenta de beneficios importantes del

⁴¹⁷ <https://www.uruguayxxi.gub.uy/pt/noticias/artigo/pequenos-paises-grandes-oportunidades/>

⁴¹⁸ Uruguay ha transformado por completo su matriz energética. Entre **2010 y 2016**, invirtió US\$7.800 millones en infraestructura energética y ahora el 97% de la electricidad se genera a partir de fuentes renovables. En 2018, 38% de la generación eléctrica fue eólica (la segunda del mundo en cuanto a porcentaje de esta energía en su matriz eléctrica), el 7% biomasa, algo más del 3% fotovoltaica, algo menos del 3% térmica y el resto semi-hidroeléctrica. Uruguay es **uno de los países líderes en el mundo en términos de producción de energía eólica**, junto con Dinamarca, Irlanda y Alemania, con más de un tercio de su electricidad proveniente de parques eólicos. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/en/news/article/uruguay-lider-en-energias-renovables/>

⁴¹⁹ Un plan **energético estratégico** estableció objetivos a corto plazo y un componente de energías renovables que represente el 50% del total para 2015, con una cuota de generación de energía basada en sistemas eólicos, biomasa o hidroeléctricos que represente el 15% de toda la producción, y una reducción del 15% del consumo de petróleo por parte del sector transporte.

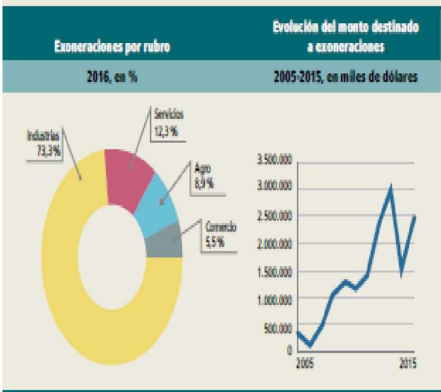
⁴²⁰ “El campeón de la energía eólica”: cadena alemana Deutsche Welle destacó a Uruguay <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/-El-campeon-de-la-energia-eolica--cadena-alemana-Deutsche-Welle-destaco-a-Uruguay-uc834309>

⁴²¹ Deutsche Welle- Der Windkraft-Champion Uruguay/ <https://www.dw.com/de/der-windkraft-champion-uruguay/a-63288354>
04.10.2022

estado uruguayo para atraer dichas inversiones. A la hora de analizar la evolución del monto destinado a exoneraciones⁴²² tributarias en aplicación de la Ley de Inversiones - entre 2005 y 2015- observándose un crecimiento en el volumen de dinero destinado a este mecanismo.⁴²³

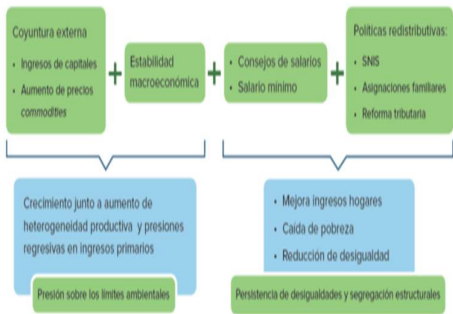
En suma, el capital institucional de Uruguay, considerado como otro aspecto del pacto social, es alto no solo en comparación con América Latina, sino también con los países de la OCDE, dado que población tiene una confianza considerable en el gobierno y percepción baja de corrupción -como indica la gráfica 46- con relación a los bajos niveles percibidos de corrupción, y alta confianza en el gobierno de acuerdo al ciclo 2013-2014. Incluso siendo reconocido por el establishment británico, a través de “Bello. El astuto de Montevideo-José Mujica, guerrillero convertido en presidente, es el líder más original de América Latina”- se destacó a la coalición de centro izquierda del Frente Amplio por haber “mantenido la política económica principalmente de libre mercado que heredó y ha respetado la libertad de prensa y la independencia judicial -incluso cuando la Corte Suprema anuló la ley de Mujica para gravar a las grandes estancias-⁴²⁴.

Gráfico 49. Exoneraciones por ley de inversiones en los gobiernos del FA (2005-15).



Fuente La diaria, 22-11-2016⁴²⁵

Cuadro 16. Naturaleza y contexto de las Transform. progresistas en Uruguay 2005-15



Fuente: Elaboración propia. Nota: SNIS refiere al Sistema Nacional Integrado de Salud.

Fuente: Torres, 2019.

⁴²² Las cifras en dólares y por lo tanto puede haber variaciones por el tipo de cambio durante ese periodo.

⁴²³ En el periodo, hay dos saltos pronunciados: de 2007 a 2008 creció más de 100% el monto destinado a exoneraciones, y entre 2011 y 2012 también hubo un crecimiento.. Las exoneraciones por sector, en 2016, de proyectos aprobados por Comap, 73,3% se destina a la industria, 12,3% a los servicios, 8,9% al agro y 5,5% al comercio. La diaria, 2 nov. 2016. Exoneraciones tributarias en 2016 beneficiaron a una tabacalera, a una AFAP privada y la empresa Claro. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/exoneraciones-tributarias-en-2016-beneficiaron-a-una-tabacalera-a-una-afap-privada-y-a-la-empresa-claro/>

⁴²⁴ The economist (2014) Bello. The sage of Montevideo-José Mujica, guerrilla turned president, is Latin America's most original leader-Aug 16- <http://www.economist.com/news/americas/21612184-jos-mujica-guerrilla-turned-president-latin-americas-most-original-leader-sage?fsrc=scn/tw/te/pe/ed/thesageofmontevideo>

⁴²⁵ <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/exoneraciones-por-ley-de-inversiones-en-los-gobiernos-del-fa/>

Durante la década analizada, las políticas industriales promovidas en Uruguay, tanto en la modalidad de colaboración público–privada con énfasis en ciertas cadenas productivas como diversas políticas transversales –por ejemplo, para fomentar la inversión o las exportaciones– aplicaron una diversidad de mecanismos tributarios.

Las políticas han sido orientadas a la captación de inversión extranjera, incentivando la articulación de empresas nacionales con las extranjeras, y la participación de empresas nacionales dentro de cadenas globales de valor, pero con escasos resultados, en industrias que aporten intensidad en conocimiento y mayor valor agregado en la matriz de exportadora. Los cambios implementados, sin embargo, a partir de la nueva relación tributaria, estuvieron asociados con empresas beneficiadas por exoneraciones –en base a la *Ley de Inversiones*–. Hasta el año 2016 los cinco proyectos –con mayores montos de exoneración tributaria–, **fueron** destinados a la producción, transmisión y distribución de energía eléctrica. Si se toman los 20 montos con mayor exoneración fiscal –durante la década analizada– se identificó a nueve empresas como las más beneficiadas –todas vinculadas con la generación de energía eléctrica–.

Esto se explica a partir de que una gran porción de las exoneraciones otorgadas –durante los gobiernos del Frente Amplio –en el ciclo 2005-2015– responden a una explicación estratégica, y refiere al cambio de la matriz energética. En decir, la mitad de exoneraciones⁴²⁶ aprobadas por la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (*Comap*) en el período analizado fueron para el sector energético; sin embargo, para el caso de otras resoluciones⁴²⁷, no parece haber una sintonía tan clara con las políticas públicas de desarrollo”⁴²⁸.

Con relación a las comparaciones con países de la OCDE se dijo –en 2007– que el “Uruguay sería el próximo Chile”, pero dependía de una serie de factores vinculados con –y desde la perspectiva liberal– la coexistencia de “dos factores que detienen a Uruguay”.⁴²⁹ La primera, era formar parte del MERCOSUR (abordado en el segmento 5.3.1), y lo segundo, el hecho de que entre “sus coaliciones domésticas prevalecían

⁴²⁶ Ley de Promoción de Inversiones (16.906) han facilitado, mediante renuncia fiscal, los negocios para toda clase de empresas, desde gigantescas transnacionales, como Lakler SA (subsidiaria de MOL, constructora del barco regasificador que está en veranos, exonerada por 356.632.500 dólares) o Movistar (telefónica competidora del Estado y beneficiada en 340.499.198 dólares) hasta emprendimientos locales más modestos dedicados a actividades tan variadas como la producción de huevos, el comercio de juguetes o la cría de ganado vacuno.

⁴²⁷ En cuanto a las exoneraciones por sector, puede observarse hasta 2016, de los proyectos aprobados por la *Comap*, 73,3% se destina a la industria, 12,3% a los servicios, 8,9% al agro y 5,5% al comercio. No obstante, hay superposiciones **en la clasificación que hace la Comap de la inversión por sector**. Por ejemplo, **en las inversiones catalogadas como “industria”** se pueden encontrar proyectos tales como “cría de ganado vacuno”, “venta de productos químicos”, “producción de huevos”, “alquiler de equipos de cine y video”, “almacenaje de granos”, “freeshop”, “consultoría informática”, “servicios contables”, “intermediación en compraventa y arrendamiento de inmuebles”, “comercio de juguetes”, “servicios jurídicos” y “call center”.

⁴²⁸ La Diaria, 22-11-2016. Exoneraciones por ley de inversiones en los gobiernos del FA

<https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/exoneraciones-por-ley-de-inversiones-en-los-gobiernos-del-fa/>

⁴²⁹ The Economist, 2007 | Uruguay El próximo Chile- 01 Feb | <https://www.economist.com/the-americas/2007/02/01/the-next-chile>

factores que era un freno político”. Entre las 'virtudes' comparadas -con un país como Chile y además de su membresía a la OCDE- se destacó que había “seguido adelante con la privatización, libre mercado y apertura al comercio, *-mientras-* Uruguay se ha apegado con cautela a su socialdemocracia más igualitaria pero lenta” (The Economist, 2007).

Parte de ese argumento tenía que ver con la distribución de fuerzas dentro de la coalición gobernante del Frente Amplio, y su relación con el modificado⁴³⁰ espectro de actores de la centro-izquierda. Se planteó la disyuntiva singular -sobre la trayectoria de Uruguay- sobre los riesgos que puede (llegar a) tener a la hora de “elegir entre dinamismo e igualitarismo”⁴³¹, aludiendo que los uruguayos ambicionan tener un capitalismo dinámico e igualitario.

Esas reformas fortalecieron las instituciones de la seguridad social, y por lo tanto, fortalecieron al estado de bienestar de la sociedad uruguaya⁴³². En efecto, son las mismas “instituciones favorecieron la **formalización del empleo** al brindar beneficios netos de salud, particularmente para los trabajadores con salarios más bajos; haciendo más accesibles los requisitos de jubilación a quienes tienen una menor densidad de cotización; y **protegiendo el empleo formal** cuando las empresas enfrentan situaciones adversas, evitando **la transición al desempleo a actividades informales**” (OIT, 2014). Esto se vincula con otro aspecto relevante sobre la institucionalidad, ponderando así una de las características principales que lo hacen -aún- más republicano al Estado uruguayo. Esto tiene que ver con la “explicación del buen desempeño de la democracia”⁴³³.

En ese péndulo se debaten las posturas ideológicas, la forma que "consigue combinar las libertades liberales con un gobierno socialista"⁴³⁴, y de esa forma se moldearon las democracias⁴³⁵ de los EP de la periferia. En este caso, conciliando fuerzas progresistas de izquierda -desde que **asumió el poder en el año 2005-**, ha estado tensionado por las

⁴³⁰ Danilo Astori (ministro de Economía durante el período 2005-8, vicepresidente 2010-15 y encargado de las políticas macroeconómicas responsables), existieron otros actores referentes del gobierno del Frente Amplio e incluyó “a poderosos sindicatos y socialistas de la vieja escuela”.

⁴³¹ The Economist, 2007 | Uruguay El próximo Chile Si tan solo se le permitiera ser - 01 Feb 2007 | <https://www.economist.com/the-americas/2007/02/01/the-next-chile>

⁴³² Durante el periodo analizado, beneficiarios de pasividades en Uruguay alcanzaron casi **800 mil personas**. Las jubilaciones mínimas recibieron los mayores incrementos -desde el 2005-, corrigiendo desigualdades históricas en grupos etarios de la sociedad.

⁴³³ El ranking de 2016 lo lidera Noruega y tiene a Uruguay en el puesto 19, con una puntuación de 8,17 sobre diez. Uruguay destaca en algunos temas como “proceso electoral y pluralismo” y “libertades civiles” donde tiene la puntuación máxima de 10,00. <https://marcapaisuruguay.gub.uy/en/uruguay-is-one-of-the-20-best-democracies-in-the-world/>

⁴³⁴ The Economist. Oct 31st 2013. Latinobarómetro poll .Listen to me. A slightly brighter picture for democracy, but not for liberal freedoms <https://www.economist.com/news/americas/21588886-slightly-brighter-picture-democracy-not-liberal-freedoms-listen-me>

⁴³⁵ Para ejemplificar uno de los casos que forman los EP del Cono Sur, la adaptación democrática y la naturaleza de su período de transición desde las elecciones de 1984, se explica también por acumulado democrático del país durante el siglo XX (con 16 años de gobierno autoritario entre 1900-3, 1933-7, y 1973-84).

visiones contrapuestas en torno al modelo de desarrollo, a la inserción internacional⁴³⁶ y a la relación entre capital –trabajo – estado, y como parte de las discusiones centrales del gobierno durante el periodo analizado.

Tal vez, la mejor forma de presentar tales variantes o visiones resumidas dentro del espectro del progresismo uruguayo -resumidas por Bértola y Bertoni (2019:33)⁴³⁷-, presentan *tres paradigmas* complementarios; y en cierta forma, pautaron la discusión sobre el desarrollo y alternativas los EP -durante el periodo seleccionado- destacando: a) “el patrón de especialización productiva vigente”; b) otro enfocando a partir de “donde las ganancias deberían ser apropiadas por el Estado y distribuidas”; y c) en un tercer paradigma que plantea los **cambios (requeridos) en la estructura productiva para mejorar los niveles de crecimiento**.

En el primer caso, surge del patrón de especialización productiva vigente no es el principal problema del desarrollo, y se entiende que "el desarrollo conduce a su superación, esta superación no será resultado de políticas sectoriales para lograrlo sino fruto del propio proceso de acumulación de capital y crecimiento económico. Así, el cambio estructural es un **resultado ex-post**, y no una **condición ex-ante**" (Bértola y Bertoni, 2019). Esto implica que -a la hora de las apuestas y apoyos financieros-sectoriales, las ayudas que prevalecen son (y serán) para el sector *primario-exportador*, turismo y el conjunto de servicios, logística e infraestructura.

Por su parte, existen un segundo grupo o paradigma -con amplias coincidencias con el anterior- en materia de 'políticas industriales y especialización productiva', pero que aboga por "menores beneficios al capital y políticas redistributivas más agresivas" (Bértola y Bertoni, 2019).

En este grupo predomina la estructura productiva del Uruguay -asociado con los sectores agroexportadores-, sin tener conflicto de intereses. Sin embargo, "buena parte de las ganancias -de estos sectores- constituyen rentas, que deben ser apropiadas por el Estado y distribuidas para la mejora de la calidad de vida de la población. Este enfoque se muestra -muchas veces- reacio a desarrollar políticas productivas que puedan conducir a la captación de rentas por capitalistas poco eficientes" (Bértola y Bertoni, 2019).

⁴³⁶ Uruguay (y también Paraguay) han estado dispuestos a firmar un TLC con EE.UU. para compensar su marginación dentro del MERCOSUR. El presidente Vázquez se ha vuelto cada vez más franco sobre las relaciones más estrechas con los EE. UU. y también sobre su total descontento con el grupo regional, y afirmó “el Mercosur es más un problema que una solución para Uruguay”. The Economist, May 11, 2006. The diminishing of Brazil <https://www.economist.com/the-americas/2006/05/11/the-diminishing-of-brazil>

⁴³⁷ "Aportes hacia una estrategia de desarrollo: conceptos, diagnósticos nacionales y prospectiva global" Documento de trabajo n° 59 Noviembre 2019 -Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, 2019.

Finalmente, la tercera alternativa o 'un difuso grupo de opiniones' ponen mayor énfasis en la necesidad de promover **cambios en la estructura productiva** para alcanzar mayores niveles de crecimiento. Para este grupo, lo prioritario es acelerar los cambios con "agresivas políticas educativas, de ciencia, tecnología e innovación, por más **enérgicas apuestas sectoriales** y un activo rol de las **empresas públicas en la articulación de una estrategia de transformación productiva**"(Bértola y Bertoni, 2019). Para este grupo, las facilidades otorgadas a las inversiones de capital han sido excesivas (ver gráfico 49 sobre las exoneraciones por ley de inversiones en los gobiernos del FA 2005-2015), ya que han sido poco condicionadas, y "su crecimiento se explica a partir de los precios internacionales, y no en función de la promoción de estrategias de desarrollo productivo, que en definitiva puedan –al menos incidir en cambiar la tendencia de la *primarización*"(Bértola y Bertoni, 2019) que ha sido parte de la estructura agroexportadora que ha primado en Uruguay en la década revisada -ver gráfica 46-

Finalmente, **una vez revisados los tres paradigmas posibles** -ambos autores coincidieron en que para transformar esa tendencia- serán necesaria dos cuestiones relevantes. Por un lado, modificar la inversión en I+D que se mantiene en los niveles de una década atrás, cercano al 0,5% del PIB, cuando se había fijado la meta del 1%, que ahora se retoma (Bértola y Bertoni (2019:33). Por otra parte, reafirmar que para Uruguay es "central MERCOSUR -como ámbito para el desarrollo de políticas de diversificación productiva sin abandonar la idea de un regionalismo abierto"⁴³⁸; por lo tanto, resulta por demás "importante apostar al desarrollo tecnológico y al agregado de valor en las cadenas agroexportadoras, enfatizando que las políticas industriales deben trascender esos sectores y apostar, a largo plazo, al desarrollo de nuevos"(Bértola y Bertoni, 2019:34). Dicha visión prioriza la inserción regional al MERCOSUR -abordada en el ítem 5.3.1-, dado que las exportaciones hacia países vecinos fueron la más diversificada (ocupando los mayores niveles de la demanda laboral –calificada) y forma parte de cadenas de valor a escala regional⁴³⁹

Tras una tercera elección -en noviembre de 2014- el Frente Amplio ha obtenido una tercera gestión consecutiva de gobierno, reflejando así **la estabilidad de la democrática** y manteniendo alejados a los **dos partidos tradicionales liberal-conservadores**

⁴³⁸ Sobre el Regionalismo abierto y la posición de Uruguay. Por más detalles ver: Mondelli (2010)

⁴³⁹ Tal como se ha resumido existe "un conjunto de **sectores de competitividad dudosa en otros mercados**...y si no se venden a los países vecinos es muy difícil que se puedan exportar. Algunos de ellos forman parte de cadenas de valor a escala regional, como las autopartes y los vehículos, químicos, plásticos y caucho, papel y cartón, etcétera. Otros productos ocupan algunos nichos -que solo se encuentran en la región- como son alimentos preparados, vestimenta y productos de cuero, vinos, frutas y vegetales frescos o congelados"(Bittencourt, 2022).

(Blancos y Colorados) que dominaron la escena política durante casi 200 años. Asimismo, no se generaron perturbaciones en la transición de gobierno durante el período posterior a la crisis del año 2002, y esto ha asegurado la continuidad democrática e institucional del país. Según el Índice de Democracia -año 2016- Uruguay lidera entre los países latinoamericanos con mejor democracia, posicionado entre los 20 mejores del mundo -y donde los con 15 mejor desempeño son EP como Uruguay; con puntaje ejemplar en índices los de libertades civiles y proceso electoral, e igualado solo por Noruega y Nueva Zelanda. Entre las más variadas explicaciones sobre "la calma del milagro democrático Uruguayo"⁴⁴⁰, algunos autores se remontaron al siglo XIX, en el sentido de continuar reproduciendo así la *expresión igualitaria de su espíritu democrático*, y en esto también se “resume buena parte en cómo los uruguayos se sienten sobre su patria⁴⁴¹, arraigados posiblemente en los valores de igualdad, promovido por José Artigas y que datan incluso desde que se publicó el primer Reglamento de Tierras de 1815⁴⁴² en la Banda Oriental.

En cierta forma, forma parte del "contrato social" *egalitario* que ha caracterizado al Uruguay y a su Estado de Bienestar del Batllismo de principios de siglo XX⁴⁴³ se establece como una pequeña sociedad que "parecen tener un acuerdo tácito para resolver las diferencias en las urnas, en lugar de las masas de gente en las plazas de las ciudades - para comprobar el peso de facciones opuestas-, como le sucede a la Argentina"⁴⁴⁴. Destacándose también que Uruguay ha avanzado -en los últimos años- en la definición de instrumentos⁴⁴⁵ de política (estrategias, planes nacionales y sectoriales, programas y proyectos específicos, etc.) que buscan fortalecer la resiliencia de la infraestructura (energía⁴⁴⁶, agua, saneamiento, etc.) frente a potenciales riesgos, y en particular, sobre todos los que se derivan de los efectos e implicancias sobre o vinculadas con el cambio climático.

⁴⁴⁰ New York Times (Feb. 9, 2016) Uruguay's Quiet Democratic Miracle. By Uki Goñi

<https://www.nytimes.com/2016/02/10/opinion/uruguays-quiet-democratic-miracle.html?mcubz=3&mcubz=3>

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus hacendados” el 10 de setiembre de 1815 <http://uruguayeduca.anep.edu.uy/efemerides/456>

⁴⁴³ “El programa de reformas liberales encabezado por el presidente José Batlle y Ordóñez, ayudó a crear una sociedad singularmente igualitaria en un continente de contrastes entre los que tienen y los que no tienen, es la norma. Uruguay impulsó avances sociales impensables en otros lugares en ese momento”. New York Times (Feb. 9, 2016) Uruguay's Quiet Democratic Miracle. By Uki Goñi

⁴⁴⁴ Ibid. <https://imco.org.mx/indice-de-democracia-2016-via-the-economist/>

⁴⁴⁵ Uruguay se enfrentó al desafío de implementar las acciones y medidas planteadas, movilizandando para ello los recursos correspondientes -en un contexto crítico- determinado por la desaceleración del crecimiento económico que el país comenzó a experimentar en los últimos años -desde el año 2016 y 2017- (OCR, 2020).

⁴⁴⁶ **Energía Uruguay** duplicó su capacidad instalada, dejando atrás la condición de importador neto de electricidad para convertirse en un exportador neto. El 97% de la energía eléctrica proviene de fuentes renovables. Sin embargo, estos cambios no se han traducido en precios más bajos de la energía, sobre todo de la eléctrica, cuyos precios son superiores al promedio de la región y tienen un impacto negativo en la competitividad.

Dicho factor es importante en su **estrategia de resiliencia**, y tiene que ver con que Uruguay cuenta con un Política⁴⁴⁷ Nacional de Respuesta al Cambio Climático⁴⁴⁸ (PNCC)⁴⁴⁹ que lo aprobó⁴⁵⁰ en 2017, y cuyo objetivo es contribuir al desarrollo sostenible mediante la promoción de políticas y acciones de adaptación y mitigación al cambio climático. La PNCC contempla acciones que buscan potenciar la **capacidad de resiliencia de la infraestructura y el sistema energético**, propiciando la elaboración de planes nacionales sectoriales -NAP Ciudades/Infraestructura-(OCR, 2020). Dicho plan se inició durante el año 2009 con la creación⁴⁵¹ del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y variabilidad (SNRCC). Se trata de un ámbito de coordinación horizontal en el que participan instituciones públicas y privadas que trabajan en temas de cambio climático o que son afectadas por él. Su objetivo ha sido coordinar y planificar las acciones necesarias para la prevención de riesgos, la mitigación y adaptación al cambio climático.

Los efectos de las políticas implementadas en la última década, han tenido algunos resultados interesantes:

Uruguay ocupa el puesto 11 en el Índice de Fomento de la Transición Energética Global Efectiva 2019 del WEF. Este índice compara el desempeño de 115 países en tres dimensiones: crecimiento económico y desarrollo, acceso y seguridad a la energía, y sostenibilidad ambiental. Uruguay XXI (2015)⁴⁵²

El caso de Uruguay muestra una posición destacada en las tres dimensiones (identificadas en el párrafo anterior) y su diversificación de las fuentes de generación, ha reducido la **vulnerabilidad de su sistema energético**. A su vez, tanto el gobierno como los actores privados han realizado importantes inversiones en el sector -por un total de más de 8 mil millones de dólares desde el año 2010 hasta 2020-, y la inversión en

⁴⁴⁷ Política Nacional de Cambio Climático En 2016 el SNRCC convocó a instituciones públicas y privadas, a la sociedad civil organizada y la academia para la elaboración de la PNCC, un instrumento estratégico de largo plazo para guiar las transformaciones que Uruguay debe transitar para enfrentar los desafíos del cambio climático y la variabilidad- El PNCC aprobó el 3 de nov. de 2017

⁴⁴⁸ Política Nacional de Cambio Climático-Instrumento estratégico y programático preparado por el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad, ajustado y adoptado con opinión favorable por el **Gabinete Nacional Ambiental el 27 de abril de 2017** https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/Politica_CC_1.pdf

⁴⁴⁹ Plan Nacional de Adaptación en Ciudades es un ejemplo de lo mencionado. Este comenzó a ejecutarse en el año 2018 y tiene como foco la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión urbana, para lograr los objetivos de “reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático y facilitar la integración de las medidas de adaptación al cambio climático de manera uniforme en las políticas, programas y actividades” (Documento de Proyecto NAP-Ciudades, 2018).

⁴⁵⁰ Decreto 310/017 Política Nacional de Cambio Climático y la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/310-2017>

⁴⁵¹ Decreto del Poder Ejecutivo número 238/009

⁴⁵² Renewable energies in Uruguay June 2020 Puente Uruguay XXI

<https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/29a569e6547662d108368a8ec0e57eae2dd1bbb1.pdf>

infraestructura energética ha sido una de las prioridades del gobierno, para ocupar “el 5º lugar en el ranking de desempeño del sistema energético”⁴⁵³. Por su parte el *Green Future Index*⁴⁵⁴ posicionó a Uruguay en el lugar (20º), y donde casi el 75 % de los países -por delante de Uruguay- son clasificados como EP, y han desplegado posiciones estrategias sostenibles en relación con: *la descarbonización*, la transición de fuentes de energía y en iniciativas lideradas para promover una vida verde. Los países no europeos posicionados entre los 20 países con mayor progreso y compromiso para construir un futuro verde y bajo en emisiones de carbono, incluye a Costa Rica (séptimo) y Nueva Zelanda (octavo); ambos logran grandes avances con las energías renovables y tienen programas líderes para la *descarbonización* en la industria y la agricultura⁴⁵⁵.

5.2.3 Aspectos vinculados con la dimensión Socio-Laboral.

Uruguay ha vivido durante el período analizado uno de los procesos de crecimiento económico más importantes de su historia -resumido en segmento 5.2.1 y 5.2.2-. Dicha transformación “ha sido de carácter inclusivo, producto de una fuerte apuesta a las políticas sociales, y a la vez, introduciendo en ese proceso una serie de reformas estructurales” (OPP, 2015:56)⁴⁵⁶. Si bien Uruguay ha tenido un historial de distribución del ingreso y provisión de bienestar relativamente positivo, con mejores indicadores sociales y bienestar, “ha sido el único país de América Latina que ha mejorado la distribución del ingreso desde la crisis de la deuda” (Thorp 1998: 249).

La evolución de su desarrollo humano muestra que es un EP que no es inmune a la volatilidad, ni la sustentabilidad de largo plazo del crecimiento económico. Para revertir dicha tendencia o mejorar las capacidades o las condiciones de respuesta frente a cambios o shocks externos, se requieren políticas activas que deberán ser sostenidas -por sucesivos gobiernos-; en particular, coaliciones de gobierno que puedan estar orientados a “la

⁴⁵³ Renewable energies in Uruguay June 2020 Puente Uruguay XXI

<https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/29a569e6547662d108368a8ec0e57eae2dd1bbb1.pdf>

⁴⁵⁴ El *Green Future Index* es un ranking de 76 países líderes y territorios a partir de su progreso y compromiso hacia la construcción de un futuro con bajas emisiones de carbono, teniendo en cuenta esfuerzos para frenar las emisiones realizadas en los últimos años también compromisos políticos renovados hacia la neutralidad de carbono y el grado en que los paquetes de recuperación pandémica están apuntando a industrias verdes. El índice se consolida puntuaciones otorgadas a cada país o territorio en cinco pilares: emisiones de carbono, transición energética, verde sociedad, innovación limpia y política climática.
<https://www.technologyreview.com/2023/04/05/1070581/the-green-future-index-2023/>

⁴⁵⁵ Green Future Index (2021) MIT <https://mittrinsights.s3.amazonaws.com/GFI/Report2021.pdf>

⁴⁵⁶ OPP (2015:56) Programa Uy Integra – Dirección de descentralización e Inversión Pública Indicadores de cohesión Territorial en Uruguay: disparidades, Institucionalidad y capital social diciembre 2015 Uruguay
https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-06/Indicadores%20Cohesi%C3%B3n_Programa%20Uruguay%20Integra.pdf

asignación de un **rol importante del Estado** -como agente de redistribución de recursos- para contrarrestar los efectos inequitativos que produce un crecimiento económico basado en las modalidades de desarrollo productivo prevalecientes (PNUD, 2008).

La desigualdad en la distribución del ingreso entre 1993 y 2007 se revertió y el índice de Gini pasó de 0,46 en 2007 a 0,38 en 2011⁴⁵⁷, para luego mantener una relativa estabilidad en el período hasta 2017. Esto fue posible a partir de un amplio conjunto de políticas que alteraron: a) los ingresos primarios (incremento del salario mínimo nacional (SMN), b) reinstalación de la negociación colectiva, vía salarios y jubilaciones, como los ingresos después de impuestos y transferencias (reforma tributaria⁴⁵⁸; c) aumento de jubilaciones y pensiones mínimas, y creación de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad (UN-OCR 2020:72).

Los salarios reales aumentaron 56,3 % de 2004 a 2016, y 20 % en comparación con 1999, el año en que comenzó la última crisis. Este aumento, junto con el incremento en el nivel de actividad, elevó la proporción de salarios en el PIB (en moneda corriente) de 34 % en 2005 a 43 % en 2014” (Oyhantçabal, 2019) y tuvo efectos directos en la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad. En efecto, los cambios en materia salarial tuvieron efectos transformadores en la desigualdad. El Salario Mínimo Nacional (SMN) ⁴⁵⁹ “en términos reales creció por encima del Índice de Salario Real (ISR) entre enero de 2006 y enero de 2017” (CEPAL, 2018).

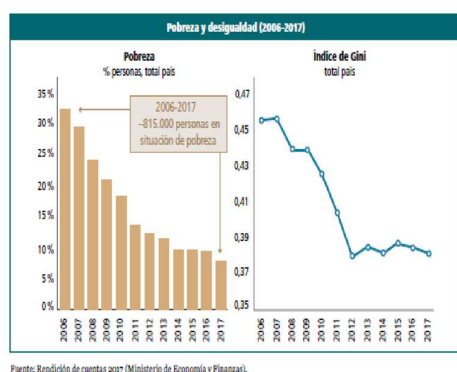
Uruguay registró una marcada reducción del empleo informal —medido como la población activa no cubierta por la seguridad social— con respecto al empleo total, que cayó de un pico de 40,7 % en 2004 a 25,6 % en 2012 (OIT 2014), y ha dado un salto en términos de la relación inversión/PIB —revisado en el segmento 5.2.1- que permitido dinamizar el crecimiento de la economía y el empleo formal. A partir de un crecimiento económico alto y sostenido, junto con la implementación de políticas que promovieron la generación de empleo y protección adecuada, se configuró así “un escenario propicio para la reducción del empleo informal en Uruguay, y en un contexto donde las políticas fomentaron los espacios de participación social” (OIT, 2014).

⁴⁵⁷ Una caída de ocho puntos en el coeficiente de Gini, en un periodo de apenas 5 años, es “un hecho excepcional a nivel mundial (Atkinson, 2018), que solo se comprende por la simultaneidad de un amplio conjunto de factores” (UN-OCR 2020:72).

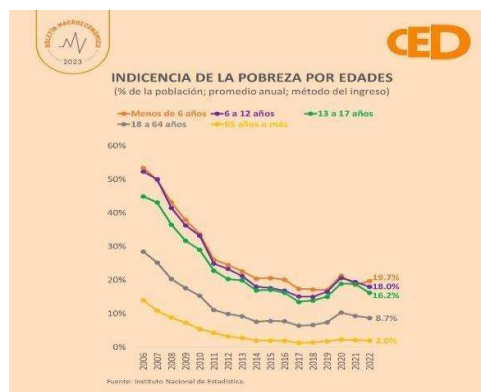
⁴⁵⁸ En 2007 se aprobó una reforma tributaria con tres objetivos: a) dar un sentido de equidad al sistema tributario, b) mejorar la eficiencia administrativa y económica del sistema, y c) promover la inversión y los incentivos al empleo. La legislación aprobada preveía incentivos directos e indirectos a la creación de empleo, a través de la promoción de inversiones productivas.

⁴⁵⁹ Aumento del SMN (entre 2004 y 2012) explica el 7% de la caída del Índice de Gini en el mismo período (Maurizio, 2014 citado por Cepal, 2018) La duplicación del SMN -en términos reales- ha sido parte del “resultado de la política salarial que se enfocó en la mejora de los salarios más bajos. El fortalecimiento del SMN en Uruguay tuvo un efecto igualador, explicando una parte importante de la caída en la desigualdad de ingresos salariales” (CEPAL, 2018).

Gráfica 50 Pobreza y desigualdad (2006-17).



Gráfica 51 Índice de Pobreza por edades (2006-22).



Fuente: Torres, 2019.

El Gobierno reactivó -a partir de 2005- la negociación colectiva e hizo un llamado a los trabajadores y empleadores a participar en este esfuerzo, fortaleciendo los nexos sociedad-Estado que habían sido erosionados en lo 90s, desde que los Consejos de Salarios fueron desactivados. Esto incluyó a trabajadores con debilitamiento generalizado y sistemático de derechos, dado que las estrategias de flexibilización⁴⁶⁰ en Uruguay – durante el ciclo liberal desde 1990-

Desde 2009 mediante reformas a la Negociación Colectiva -Ley 18.566- se instaló una estructura institucional que dejó atrás la débil regulación gubernamental de relaciones laborales y desarticulación de capacidades de negociación colectiva –al igual que en el resto del Cono Sur e identificado por Phillips (2004)-. Desde finales del 2004, los salarios mínimos experimentaron aumento constante y casi llevó a que triplicaron su nivel en términos reales del 2005-15 (OIT, 2015). En suma, los avances⁴⁶¹ desde 2005 fueron observados con atención por parte de los OI:

El marco laboral es visto como una parte central del **contrato social de Uruguay** en la búsqueda de un trato justo y un equilibrio social sostenible. La negociación colectiva también ha promovido la formalización de los trabajadores—el número de trabajadores rurales y domésticos cubiertos por convenios colectivos ha aumentado sustancialmente desde 2008, llegando a

⁴⁶⁰ La reestructuración económica junto a la flexibilización, le quitaron el aliento al movimiento sindical y exacerbaron el proceso de fragmentación en marcha -desde mediados de la década de 1980-. Las estrategias de flexibilización en Uruguay “implicaron el desmantelamiento de las formas tradicionales de concertación, como resultado tanto de la descentralización de la negociación salarial como del retiro del gobierno de su participación en los Consejos de Salarios (Finch 1999:93 citado por Phillips, 2004).

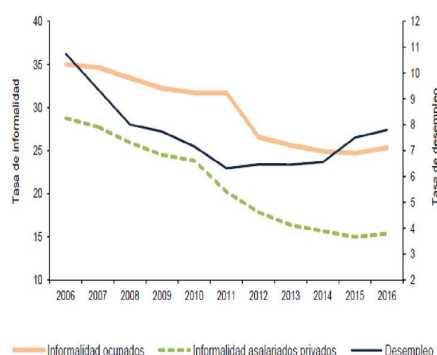
⁴⁶¹ Desde 2005 el salario mínimo recuperó la totalidad de la caída en términos reales experimentada durante la recesión y la crisis e incluso se situó en niveles no alcanzados desde 1992. El salario mínimo legal continuó aumentando año a año a ritmos elevados, alcanzando un incremento medio anual del 8,7% en el período 2006-2013. De esa forma, en 2013 el salario mínimo nacional en términos reales alcanzó un valor un 150% superior al registrado al comienzo del siglo XXI. CEPAL/OIT (2016:67)

casi el 100 por ciento de estos sectores—reduciendo su vulnerabilidad de ingresos. BM (2015)

En ese contexto, los cambios implementados en las políticas laborales -desde el año 2005- permitieron empleos de mayor calidad que las condiciones para los trabajadores del resto de la región. La tasa de empleo vulnerable—i.e. el número de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados -como porcentaje del empleo total durante la década analizada-, fue más baja por lo que indica que la calidad de los puestos de trabajo disponibles ha sido relativamente alta. Durante 2013 el 25,6 % del empleo se hallaba en el mercado informal, cayendo desde un 30 % en 2009 (ILO, 2014).

El gobierno promovió el mejoramiento de los salarios y las condiciones de trabajo de los asalariados rurales, estimulando -al mismo tiempo- las organizaciones sindicales; y facilitó desde 'la política' hacer “cumplir la normativa existente”⁴⁶² (Piñeiro y Cardeillac, 2018) reduciendo así la informalidad laboral -en general-, y especialmente en los asalariados del sector privado.

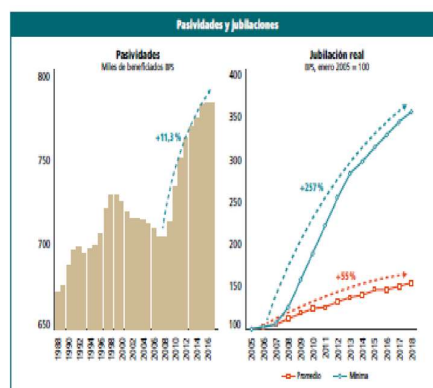
Gráfico 52 Evolución de la tasa Informalidad y desempleo (2006-2016).



Fuente: Elaboración propia en base a las ECH 2006-2016, INE.

Fuente: CEPAL (2018:10) Serie Estudios y Perspectivas – N° 35

Grafico 53. Pasividades en Uruguay.



Fuente: Rendición de cuentas 2017 (Ministerio de Economía y Finanzas).

Fuente: Torres, 2019.

En síntesis, Uruguay expuso **“un estado de bienestar fuerte que va acompañado de sindicatos poderosos (BM, 2015) y pasó de un Estado prescindente en las relaciones laborales a un Estado activo, fomentador del tripartismo, de la negociación colectiva, y regulador de las conductas de los actores colectivos y protector del trabajador individual (Mazzuchi, Rodríguez y González, 2015). En ninguna parte de la región -con excepción**

⁴⁶² Con el fin de igualar el ejercicio de los derechos ciudadanos de los trabajadores rurales con los trabajadores urbanos, se modificaron las normas que generaban un marco regulatorio excepcional y excluyente de los asalariados agropecuarios para llevarlos al régimen normativo general e introducir nuevas normas que atendiesen la particular situación de vulnerabilidad de los trabajadores rurales”(Piñeiro y Cardeillac, 2018)

de Uruguay- “los sindicatos fueron empoderados por reformas legales que habrían podido facilitar y hacer más eficaz la sindicalización⁴⁶³ y la negociación colectiva” (Kay, 2018:370). La importancia de esta relación “en el caso de las políticas salariales en Uruguay fue crucial, considerando los vínculos históricos entre el Frente Amplio (FA) y la central sindical nacional, PIT-CNT” (Velasco, 2017).

Se observó también un proceso de aprendizaje⁴⁶⁴ enmarcado por la estructura de reformas laborales que implementó el Frente Amplio -desde su primer decreto en la re-implementación de los Consejos de Salarios- en el año 2005 y continuó con la re-instalación de la institucionalidad de apoyo a las *actividades tripartita*⁴⁶⁵.

Estas reformas fueron demandas históricas del PIT-CNT que moldearon los contenidos y propósitos de los gobiernos del Frente Amplio, y este vínculo superó las expectativas considerando que los representantes sindicales eran parte importante en el FA como miembros del Parlamento y del Gobierno -especialmente en el Ministerio de Trabajo-⁴⁶⁶. El corolario del compromiso del FA con el PIT-CNT “no fue solo programático: se expresó –también- en la participación parlamentaria y gubernamental” (Velasco, 2017). Tras haber indagado el dinamismo económico, y los cambios relevantes en la estructura del mercado laboral⁴⁶⁷, Amarante y Tenenbaum concluyeron que, existe un rasgo distintivo e interesante de 'la experiencia del Uruguay', mancomunada con que “aún en condiciones de diferenciales de productividad crecientes, las políticas públicas pueden contrarrestar la tendencia hacia la desigualdad e impulsar una mayor igualdad de ingresos” (CEPAL /OIT, 2016:99).

El decenio (2005-2015) estuvo marcado por la dinámica favorable de la actividad económica en Uruguay –identificado en 5.2 y 5.3- y respondió a la aplicación de un

⁴⁶³ Durante la última década la sindicalización se ha triplicado -de alrededor de 110 000 miembros en 2003 a más de 350 000 en 2013- alrededor del 21 % de los trabajadores empleados. La cobertura de negociación colectiva registrada para Uruguay asciende al 89 % de todos los asalariados, y es considerablemente más alta que la de la mayoría de los países de la región, y similar a los niveles de los países de la OCDE (BM, 2015).

⁴⁶⁴ Los resultados del proceso de consolidación del espacio tripartita de negociación y de las políticas implementados durante la década previa, indicaron que por ejemplo **para el año 2018, hayan funcionado 198 Consejos de Salarios -188 del total fueron concluidos y firmados-, y 158 casos -es decir, un 84 %, han sido por acuerdo entre empresarios y trabajadores.** Se emitieron 7 decretos, menos del 4 %, en situaciones en las que, por no haberse cerrado la negociación, el Gobierno debió decretar. En 10 casos el Poder Ejecutivo votó con los trabajadores, en 8 con los empresarios y hay 9 pendientes de resolución

⁴⁶⁵ La política salarial más importante de Uruguay se inició en **1943 con los Consejos de Salarios**, una instancia de negociación colectiva institucionalizada a nivel de sector económico. Los **Consejos de Salarios** se ampliaron e incluyeron a más sectores, pero las tensiones políticas -desde finales de la década de 1960- desencadenaron la creación de un salario mínimo nacional (1969) como una forma de limitar los Consejos de Salarios y disminuir el poder de negociación de sindicatos..

⁴⁶⁶ Desde el Ministerio de Trabajo se convocaron los consejos sectoriales tripartitos por rama de actividad y el Consejo Superior Tripartito (integrado por nueve miembros del Gobierno, seis representantes empresariales y seis representantes de los trabajadores), con el objetivo de reclasificar los grupos de actividad y promover una nueva ley de negociación colectiva. Por primera vez en la historia, se incorporaron en la negociación colectiva los **trabajadores rurales y el sector público** y, en **2008, se incorporó a los representantes del servicio doméstico.**

⁴⁶⁷ En lo que se incluyen la negociación colectiva, el aumento del salario mínimo, la formalización laboral y la modificación de la estructura tributaria, han impulsado el descenso de la desigualdad de ingresos registrado desde 2007.

amplio conjunto de políticas que han podido tener un efecto sobre diversos aspectos del mercado laboral y sus resultados. De hecho, la acción combinada de estas dos fuerzas — mayor **dinamismo económico y la acción de políticas**— impulsada por un crecimiento sostenido del empleo -y de los ingresos laborales-, se alcanzan mayores niveles de igualdad de estos ingresos” (CEPAL /OIT, 2016:97). Entre las conclusiones se destaca también que, de no haberse realizado estos cambios institucionales -con una batería de políticas públicas aplicadas en materia laboral- durante el período analizado, probablemente se habría producido un incremento de la desigualdad de ingresos impulsado por la mayor desigualdad de la estructura productiva.

Finalmente, las reflexiones de ese segmento las resumió Astori⁴⁶⁸ destacando las trayectorias de este proceso y “la ruptura estructural con una historia -de la economía uruguaya- que no admitía 17 años de crecimiento consecutivos, con Uruguay en la cúspide de América Latina en cuanto al volumen y la distribución de PBI...y donde la producción creció 80% durante los 15 años de gobierno del FA, lo que significa un promedio de 4% anual” (La Diaria, 13_07_2020).

En síntesis, los avances registrados por un EP periférico -como Uruguay- se lograron en 'condiciones volátiles' e incluyeron buenos precios internacionales de *commodities*; pero también trayectorias no tan buenas de las economías de la región -ver gráfico 54-; así lo resumió su ex-vicepresidente:

...a pesar de eso Uruguay logró un importante desacople, que lo diferenció notoriamente de la política económica de los vecinos y sus resultados. Los logros incluyen también el **cambio de la matriz energética**, el cuidado ambiental y los mejores niveles de conectividad electrónica que registra la región latinoamericana. Y no puedo dejar de mencionar el **fortalecimiento institucional, republicano y democrático**, así como la sólida posición financiera del país, que incluye reservas internacionales equivalentes a 30% del PBI, alto porcentaje de deuda en moneda nacional y a tasa fija de interés, registrándose además un gran apetito por los bonos uruguayos.

La Diaria (13 de julio de 2020).

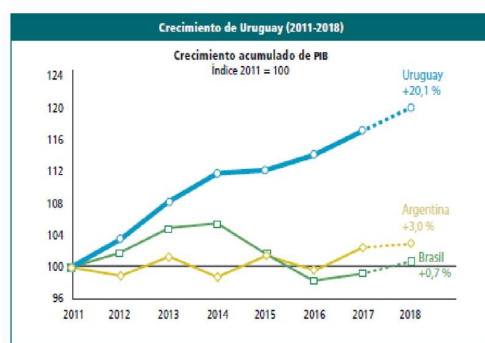
⁴⁶⁸ La Diaria (13 de julio de 2020) Astori: “El gobierno parece continuar en campaña electoral” | https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/7/danilo-astori-el-gobierno-parece-continuar-en-campana-electoral/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=6am

5.3 Estrategia comercial y productiva de inserción Regional.

Uruguay mantiene importantes conexiones económicas con Argentina y Brasil -a través del sector financiero, comercio, turismo y flujos de IED-, y su ciclo económico históricamente ha estado sincronizado con la subregión, en particular con Argentina. En términos de resiliencia, vale la preguntarse si Uruguay ha logrado desvincular su economía de la Argentina. Para una economía pequeña y abierta -como Uruguay- que ha estado expuesta a los efectos indirectos de los eventos en sus vecinos más grandes -particularmente Argentina- la volatilidad resultante puede afectar negativamente el crecimiento y bienestar -particularmente de la población más vulnerable-.

Desde la década de los 90's con el ingreso al MERCOSUR- aceleró el proceso de desindustrialización de los EP dado que los países experimentaron altas pérdidas de competitividad económica a nivel regional. Si bien Uruguay ha establecido “colchones de liquidez” para hacer frente a posibles efectos indirectos, y a pesar de la desaceleración de sus vecinos -a partir del año 2014- con el fin del *boom de las commodities*, Uruguay logró seguir creciendo durante el periodo 2010-2015 –ver gráfico 54 Crecimiento del PIB Uruguay 2011-18-. Uruguay logró desvincularse de la economía argentina para diversificar sus exportaciones, y de manera crucial, evitar lo que sucedió en términos financieros con depósitos -de no residentes- en el sistema bancario uruguayo, ya que fueron un canal importante de transmisión de *la crisis de 2001-2002* (y su importancia relativa ha disminuido desde entonces).

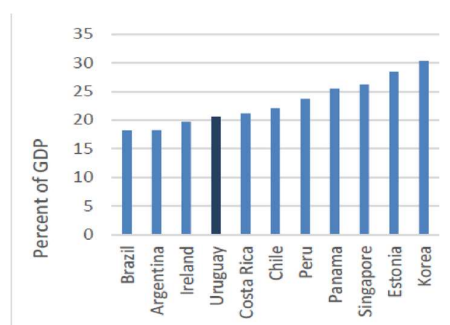
Gráfico 54 Crecimiento del PIB Uruguay 2011-18



Fuente: Rendición de cuentas 2017 (Ministerio de Economía y Finanzas).

Fuente: Torres, 2019

Gráfico 55 Inversión / PIB Ratio, 2006-2014



Source: Banco Central de Uruguay and World Development

Fuente: BM, 2015

El desastre económico más reciente para Uruguay -sucedió durante el año 2002-, luego de que Argentina incumpliera con su deuda, y cuando “los argentinos sacaron su dinero de los bancos en Uruguay, provocó una corrida bancaria -en Montevideo-. Gracias a un rescate del

FMI, Uruguay evitó el incumplimiento. Eso le representó “confianza a los inversionistas” (The Economist, 2017).

Las reformas implementadas en Uruguay –desde 2007- lograron reducir vulnerabilidades cambiando buena parte de “las reglas de juego al haber creado un sistema centralizado de supervisión de todo el sistema financiero” (Kirby y Murphy, 2011:172); en particular, por haber innovado⁴⁶⁹. en “la forma de regular a los bancos” (Ibid). En ese contexto la economía uruguaya se ha mantenido estable frente a la recesión mundial; incluso Uruguay había aprovechado las condiciones económicas globales favorables para consolidar la estabilidad macroeconómica, mientras que acumulaba importantes reservas a partir de los buenos precios de *commodities* en el mercado mundial. El informe concluyó en que “a pesar de los bajos niveles de apalancamiento del sector privado, estos factores han ayudado a amortiguar el impacto de la recesión mundial”⁴⁷⁰. A pesar que las exportaciones (de productos con incorporación de tecnología grado medio y alto) disminuyeron en Uruguay durante todo el siglo XXI (gráfica Grafico 46. Uruguay exportaciones 2000-2017); el país tuvo un incremento de productos primarios o *commodities* exportados - del 45% al casi 60% -en una década.

Desde una perspectiva (neo) desarrollista, las principales reflexiones que explican la expansión de la economía Uruguaya -entre 2004-2015- estuvo basada en productos primarios, y por lo tanto, azotado por fuerte tendencia *hacia la des-industrialización* –tal como sucedió en los 90’s tras el ingreso al MERCOSUR-. Por otra parte, esa 'gran movilización exportadora' tiende a ser explicada a partir de la emergencia de China, ya que aportó un gran protagonismo a la balanza comercial e implicó 2.400 millones de dólares (28 % de las exportaciones uruguayas en 2017-2021), algo casi inexistente en para año 2005.

Es decir, la fuerte expansión de las exportaciones hacia China (entre 2008 y 2014) explica más de la mitad de la expansión de las exportaciones del total de bienes (incluidas las salidas de zonas francas). Si bien “la emergencia de China no se va a repetir, y es posible que el último impulso de tipo escalón que expanda la frontera agroindustrial tenga que ver con la

⁴⁶⁹ Los fundamentos identificados –por el Consejo Ejecutivo del FMI- como mejoras promovidas por el Frente Amplio, incluyeron: a) reformas estructurales para consolidar un sistema bancario más sólido y bien regulados, con reservas internacionales sustanciales, un régimen de tipo de cambio más flexible, con déficits de cuenta corriente externa financiados por inversión extranjera directa (IED), así como las vulnerabilidades de deuda más reducidas
IMF Executive Board Concludes the 2009 Article IV Consultation with Uruguay Public Information Notice (PIN) No. 09/127 November 11, 2009 https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/6204/1/9004_article_iv_imf_november_2009.pdf

⁴⁷⁰ Ibid

segunda planta de UPM⁴⁷¹ en infraestructura asociada" (Bittencourt, 2022), ha sido un antecedente importante para no descuidar, y así restringir la *primarización o commoditización* de la pequeña economía. Para Uruguay, a diferencia del comercio de mercancías, resulta vital la apertura al comercio de servicios ya que es superior con relación a competidores regionales -como Argentina, Chile y Paraguay-. E incluso otros EP como son Costa Rica y Nueva Zelanda superaron a Uruguay en 2013 (BM, 2015).

Por su parte el capital extranjero ha sido un factor decisivo en la configuración tanto de la estructura económica como del entorno macroeconómico en toda la región -tal como identificó el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004)-. Brasil ha tenido una participación relativamente modesta -como país de origen de la IED – alrededor de un 7,5% en el conjunto del quinquenio 2010-2014 pero con presencia muy notoria en algunos sectores exportadores (arroz y frigoríficos) que son estratégicos para Uruguay, y con inversiones orientadas mayoritariamente al mercado interno -servicios financieros, bebidas- (Ons, 2016)

La IED mantiene bajos históricos -tal como se resumió en el grafico 47-. En ese contexto, Argentina fue el principal origen de IED en Uruguay (con una participación de 30% en años recientes 2011-2015). La inversión inmobiliaria fue el principal destino de capitales argentinos, y ha crecido sistemáticamente a partir de 2005 hasta superar los 1.000 millones de dólares (Ons, 2016).

Paradójicamente dentro del proceso del MERCOSUR han surgido espacios de regionalización en las áreas de organización empresarial y política empresarial, con la construcción gradual de un mercado regional y una forma regionalizada de gobierno corporativo, sustentada tanto por actividades de las ET como por las incipientes estrategias de transnacionalización de las empresas nacionales (Phillips, 2004).

Durante los años 2006 - 2007 se procesó un debate importante sobre la **inserción internacional del Uruguay**, basado tanto en una evaluación crítica sobre la marcha del proyecto MERCOSUR como en una posibilidad de firma del TLC con los Estados Unidos. A partir de la encuesta realizada en 2007 entre las elites uruguayas, las preferencias se manifestaron divididas ante la siguiente pregunta: “¿Uruguay debe priorizar el Mercosur o buscar acuerdos de libre comercio?⁴⁷²”.

⁴⁷¹ UPM Planta de Celulosa La fábrica de UPM inició sus operaciones en Fray Bentos, Uruguay, en noviembre de 2007 y se encuentra en la ribera del Río Uruguay, a 4 kilómetros al este de la ciudad de Fray Bentos. <https://www.upm.uy/planta/> El 23/06/2019 UPM anunció que invertiría 3.000 millones de dólares en la construcción de una nueva planta de celulosa en Paso de los Toros, que se sumaría a la que ya funcionaba en la ciudad de Fray Bentos.

⁴⁷² Los resultados de una encuesta a 200 miembros de elite realizada en 2007 sobre el tema e incluyó Legislador Partido Nacional, Colorado, Frente Amplio, Gobiernantes, Empresarios, y Sindicalistas Fuente (PNUD, 2008)

Por un lado, los sindicalistas, legisladores y gobernantes del partido de gobierno respondieron preferentemente a favor de priorizar el MERCOSUR. En cambio, legisladores de partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado) y empresarios, apoyan masivamente la búsqueda de TLC (Tratados de Libre Comercio). Dicha tendencia no ha variado en Uruguay⁴⁷³ durante la última década, ya que “los empresarios se han mostrado ampliamente a favorables a la firma de TLC en todos los escenarios”⁴⁷⁴.

Los buenos resultados del negocio agroexportador destacaron el surgimiento de lobbies “anti-MERCOSUR” en todos los EP del Cono Sur. En efecto, las voces de los liberales *aperturistas* que se alzaron, y promovieron una estrategia para mantener al Uruguay en el rol tradicional de “estado tapón o *cork state*” entre dos grandes vecinos. Los poderosos lobbies encontraron apoyo en los partidos tradicionales -tanto en Uruguay como en Paraguay-; por ejemplo, uno de los referentes del Partido Colorado -el expresidente Sanguinetti (1984-89, 1995 -1999) y afirmó que: “Los uruguayos deben decidir si conciben el MERCOSUR como un modelo de regionalismo abierto, o quedar como ‘prisioneros atrapados’ en un proceso de integración inoperante”⁴⁷⁵.

Desde los 90’s el regionalismo abierto del MERCOSUR, fue diseñado para potenciar a los países para atraer inversión extranjera directa (IED), así como empresas multinacionales dispuestas a aprovechar las economías de escala de los mercados más grandes, y además contaron con un alto grado de convergencia ideológica. Sin embargo, Uruguay no confirmó el supuesto teórico del liberalismo comercial, y su capacidad industrial disminuyó, al punto que quedó casi desintegrada. Una de las mayores dificultades emergentes desde el sub-regionalismo, significó que los Estados que promovieron el proceso de integración regional se negaron a establecer políticas industriales dirigidas al desarrollo de estructuras industriales complementarias dentro de la región y a proteger estas estructuras de la competencia externa” (Preusse, 2001: 912). Y con relación a la convergencia ideológica, se lo resumió así:

Los gobiernos uruguayos de este período –neoliberal- con situaciones diversas en la integración y en la correlación de fuerzas de sus diferentes formatos de coalición, contaron con un alto grado de convergencia ideológica, por lo que la orientación de la política exterior fue el resultado de una convergencia sólida entre los partidos fundacionales (Colorado y Nacional)

López Burian, 2017, pp. 138-160.

⁴⁷³ Caetano, G et al (2022) La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo- Editorial: Lucida Mvd. ISBN 978-9974-8594-5-6

⁴⁷⁴ La mayoría de los legisladores uruguayos piensa que el principal “aliado estratégico” del país es China <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/5/la-mayoria-de-los-legisladores-uruguayos-piensa-que-el-principal-aliado-estrategico-del-pais-es-china/>

⁴⁷⁵ La Nación, Buenos Aires. Feb 15, 2007. “Bush, en un Uruguay ambivalente”. By Julio Maria Sanguinetti

Las implicaciones para cada industria y cómo esto afectó la integración económica de los estados miembros –en particular en los EP- tuvo un “impacto directo en las características y efectividad de los compromisos subregionales” (Motta Veiga, 2006). Esto afectó tanto la relevancia como en el grado de compromiso para esas actividades -de los sectores público y privado-; en particular, los sectores que no se benefician de la **incertidumbre y las restricciones** de acceso al mercado de países miembros del bloque regional.

Desde que se lanzó el proyecto regional del MERCOSUR -en el año 1991- el bloque había oscilado entre dos modelos alternativos de desarrollo e integración regional. El primero ha seguido una *ortodoxia neoclásica* y un enfoque fundamentalista de la globalización. En consecuencia, este modelo promovía al MERCOSUR como una etapa transitoria hacia la plena inserción de los Estados miembros en la economía globalizada, y la plena aceptación de la “soberanía del mercado” (Carranza, 2006).

El segundo modelo, se consideraba al MERCOSUR como “un instrumento autónomo y permanente a través del cual, los Estados miembros acuerdan políticas activas para promover el desarrollo económico, la industrialización autónoma y la integración sostenible” (Carranza, 2006). Sin embargo, durante el período que comenzó con las crisis de deuda cuando los niveles de comercio total a nivel intrarregional se mostraron menos auspiciosos, y prevaleció una tendencia muy diferente a los avances de la década de 1990. La etapa significó una limitación particular para Uruguay -en términos de su desarrollo-, que se ha conocido como la “des-mercosurización” (Gomez Mera, 2005).

La adhesión y compromiso con el proyecto MERCOSUR estuvo muy ligada a la **“percepción” de la integración que había prevalecido en la región a partir del mercado**. Esto se midió y se aceptó como parte de las alternativas basadas en los intereses comerciales (relevantes en términos comerciales y en niveles de IED) o como parte de “la crisis del *Mercosur fenicio*”⁴⁷⁶ a los programas augurales del 2003” (Caetano, 2007). De acuerdo con la balanza comercial promedio del periodo 2000-2007- Uruguay y también Paraguay se presentaron como los miembros menores con desventajas relativas en el proceso de integración, y con limitadas posibilidades reales o capacidad del Estado para revertir las condiciones en los términos de intercambio. Esta relación asimétrica de

⁴⁷⁶ El trabajo titulado «El Mercosur en el cruce de caminos» 2007, Caetano logró interpretar el sentimiento de la dirigencia de ese momento, al proponer un nuevo tipo de integración regional que tuviera más en cuenta los valores culturales, sociales e históricos, para superar la asociación mercantil que el bloque sudamericano había mantenido en los años 90. El autor advertía que era necesario **abandonar el Mercosur «fenicio»** que ofrecía «muy escasa institucionalidad» y estaba «reducido a un agenda meramente económico-comercial», para avanzar hacia un modelo más inclusivo que tuviera en cuenta a la sociedad «mercosureña» Las venas fenicias de América Latina por Rodrigo Lloret NUSO -Julio 2016 <https://nuso.org/articulo/las-venas-fenicias-de-america-latina/>

interdependencia había creado descontento entre los socios menores del bloque (Mondelli, 2010).

5.3.1 Rol del Estado en la estrategia MERCOSUR.

Las sucesivas crisis entre 1999-2002 en Brasil y Argentina dinamitaron buena parte de los posibles avances del MERCOSUR como bloque, y los lineamientos del Consenso de Washington permearon las políticas exteriores de la región. Las alternativas de *bilateralización* tuvieron una fuerte impronta durante ese período -tal como resume el siguiente párrafo- aunque dicha evolución fue cambiante en la siguiente década y media, para acomodar ciertas necesidades y algunos reclamos de los EP como sucedió con los fondos de convergencia estructural del MERCOSUR:

La crisis que afectó a la región a inicios de los 2000, durante el gobierno de Batlle (2000-2005), se constituyó como el marco para profundizar el aperturismo, para lo cual se intentó un acercamiento bilateral con los Estados Unidos (López Burian, 2017:160). Sin embargo... con la llegada del Frente Amplio al gobierno...la orientación de la política exterior registró cambios.

Caetano, López y Luján (2021)

En ese contexto, el marco de una inserción regional promovido desde los Estados más grandes del bloque MERCOSUR -desde el año 2003- resultó necesario para avanzar de forma conjunta con la llegada del Frente Amplio al gobierno (desde el año 2005), hacia un abordaje de la integración regional que apuntó a la complementación productiva.

A partir de esta definición política del nuevo gobierno, el tipo de acuerdo regional del MERCOSUR fue considerado como uno de los más adecuados para la estrategia de inserción internacional, y en ese contexto, surgieron una serie de demandas hacia los socios mayores -por parte de los EP-. En perspectiva, la reivindicación en el corazón del bloque MERCOSUR se planteó a partir del reconocimiento de los EP, y dejando atrás la propia dinámica del acuerdo -entre Brasil y Argentina- que había marginado a los socios de menor tamaño

La diversificación de mercados extra-regionales de sus productos comercializados y los productos agrícolas siguió en aumento -tal como fue identificado en los segmentos 5.2.1 y 5.2.2-, en particular con los Estados Unidos. Las negociaciones que se sucedieron sobre la base del Acuerdo Marco de Comercio e Inversión tuvo como objetivo principal el hecho de permitir sellar un tratado más ambicioso con ese socio comercial -por fuera

del MERCOSUR-, para la expansión de aquellas áreas en donde Uruguay había sido un competidor fuerte y eficiente, y en los sectores que tenía -en ese momento a los Estados Unidos- como su principal socio comercial.

Desde mediados del 2007 el presidente uruguayo Tabaré Vázquez (2005-2010) descartó la opción de un tratado de libre comercio (TLC) con EE.UU. El presidente declinó la opción argumentando que no le permitía al gobierno, suficiente tiempo para analizar los diferentes capítulos involucrados de la operación comercial. La posición final de Uruguay se acercó a las bases de su programa de gobierno del FA⁴⁷⁷, y destacó que “los obstáculos que enfrenta el MERCOSUR solo pueden superarse con más integración y un mejor MERCOSUR” (Mondelli, 2008).

Además del contexto del MERCOSUR, para países que tienen una reducida dimensión económica -entre sus características estructurales básicas- y un significativo grado de apertura económica y de vinculación con los mercados externos -como Uruguay, Paraguay y también de Bolivia- la política de comercio exterior óptima debería buscar principalmente una inserción internacional lo más diversificada y amplia posible. Desde 2010 la política exterior -durante el gobierno de Mujica 2010-2015- se reorientó hacia un escenario de integración regional-multilateralismo⁴⁷⁸. En este escenario, la apuesta fue la promoción de la integración regional, definiendo a Brasil como su principal socio, y de forma continua, sin dejar de impulsar el multilateralismo. De ese modo “se buscó una priorización equilibrada entre la región y el mundo, aunque al final la apuesta a Brasil y a la priorización de las relaciones Sur-Sur inclinaron la balanza por este escenario, claramente el predominante en el período” (Caetano, López y Luján, 2016).

Para demostrar la ambivalencia de la política de inserción internacional de ese periodo 2005-2015, se resumen tres acciones concretas donde se desarrollaron estrategias para reducir las vulnerabilidades que presentaba MERCOSUR como espacio principal de integración regional y ampliar así el multilateralismo. Por un lado, Uruguay participa desde abril de 2007 como miembro observador de la Alianza Bolivariana (Alba), que en

⁴⁷⁷ Programa del Frente Amplio Diciembre.2003 “que la profundización y el fortalecimiento del MERCOSUR representa la estrategia más idónea para desarrollar una inserción internacional que contribuya a potenciar el desarrollo económico y las mejoras en el bienestar de la población” <https://www.frenteampio.uy/documentos-institucionales/item/134-lineamientos-programaticos-para-el-gobierno-2005>

⁴⁷⁸ Por más detalles ver “200 Resultados de Política Exterior 2010 – 2014” publicación que resume y sistematiza los principales avances de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, los objetivos perseguidos durante el periodo y las estrategias llevadas adelante. Almagro, L., Conde, R. y Porto, L. (2014). 200 Resultados de Política Exterior 2010-2014: Balance de Gestión y Principales Metas Cumplidas. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Relaciones Exteriores

ese entonces estaba integrada por Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Honduras y varios Estados pequeños caribeños.

En segundo lugar, noviembre del 2012 Uruguay ingresa como observador a la Alianza del Pacífico integrada por Chile, Colombia, y Perú -países que tienen firmados Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos- y son sus principales aliados en el continente. En tercer lugar, desde agosto 2013 el gobierno uruguayo solicitó –de manera muy reservada- el ingreso al TISA⁴⁷⁹, a pesar que la participación en las negociaciones entraba en contradicción con las definiciones programáticas del Frente Amplio en el programa (2010-2014)⁴⁸⁰. Poco antes de retirarse de la presidencia, el gobierno de Mujica asistió a las negociaciones -en febrero de 2015-, y tuvo conocimiento del material de base sobre el cual se estaba negociando. Se dijo que el contexto de la negociación se vivió de una perspectiva que “en Buenos Aires soplaron vientos de cambio. Una era menos ideológica en política exterior” (Lloret, 2016) cuando asumió el gobierno en Argentina el presidente Macri - a finales del año 2015-. Pero también una nueva etapa que “se podrían repetir los errores cometidos en los noventa, a medida que vuelva a fluir el libre comercio sin control por las venas fenicias de América Latina”⁴⁸¹.

Finalmente, cuando asume el nuevo gobierno en Uruguay del mismo partido político se denunció en la prensa que el gobierno se había integrado a las negociaciones del TISA. Al ser consultado el presidente Tabaré Vázquez –tras haber asumido el 1 de marzo de 2015 - declaró que no había sido informado de la existencia de estas negociaciones y en pocos meses -a partir de septiembre de 2015- tomó la decisión de retirar⁴⁸² al país del acuerdo.

5.3.2 Alternativas al MERCOSUR y sus divergencias.

Las divergencias en torno a las visiones del proyecto de integración derivan del contraste que existe entre las motivaciones para la participación, pero más allá de esta amplia categorización, los enfoques y preferencias de los estados miembros han sido notablemente distintos (Phillips, 2004). Se argumentó que el bloque transitó por caminos

⁴⁷⁹ Trade in Services Agreement (Tisa).

⁴⁸⁰ Programa 2010-2015 <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/135-programa-2010-2015>

⁴⁸¹ <https://nuso.org/articulo/las-venas-fenicias-de-america-latina/>

⁴⁸² En el Plenario Nacional del Frente Amplio (septiembre de 2015) resolvió por 117 votos a 22, plantear al Poder Ejecutivo que es inconveniente «seguir participando en las negociaciones del Tisa». La resolución fue comunicada al Presidente de la República, y resolvió el retiro de Uruguay de las negociaciones en el Consejo de Ministros del 7 de septiembre de 2015.

que lo alejaron de sus objetivos (re)fundacionales y otros enunciados, originalmente vinculados con la reducción de las asimetrías socio-económicas y la construcción de ciudadanía regional. Esto fue interpretado bajo la premisa que la integración era un instrumento fundamental para la promoción del desarrollo económico y de la justicia social en América del Sur -especialmente para los EP-; sin embargo, otras voces anunciaron contramarchas, argumentando que la movilización social no fue efectiva, y por tanto, no provocó avances importantes en la integración regional.

Los rasgos institucionales del MERCOSUR, por consiguiente, no han cambiado demasiado ya que se caracterizó como un "proceso muy politizado en la toma de decisiones"(Phillips, 2004), y ha sido algo que deja un amplio espacio para "caprichos políticos, la acción unilateral y el incumplimiento de los compromisos acordados"(Phillips, 2004), particularmente por los países grandes. En ese sentido “la región como destino de las exportaciones se ha ido reduciendo sistemáticamente en los últimos años, salvo para Paraguay” (Tussie 2022a). De forma paradójica, la reacción al crecimiento de las exportaciones uruguayas al MERCOSUR es más elevada que al resto del mundo (Bittencourt, 2022), y esto significa que si los socios retoman el crecimiento -de manera sostenida- las **ventas uruguayas crecerían dos o tres veces el valor del crecimiento anual del PIB** de los socios (ibid.).

El perfil comercial de las exportaciones a China se compone principalmente –y casi exclusivamente- de *commodities* como **carne, soja y celulosa**. En contrapartida las exportaciones a los países vecinos han sido las más diversificadas, y por esa razón, esto incluye a un conjunto de sectores de competitividad dudosa en otros mercados. Dicho de otro modo "si no se venden a los países vecinos es muy difícil que se puedan exportar. Algunos forman parte de cadenas de valor a escala regional, como las autopartes y los vehículos, químicos, plásticos y caucho, papel y cartón, etc." (Bittencourt, 2022).

Esto se refleja en “el deseo del Mercosur” partiendo del reconocimiento de que todos los diagnósticos dicen: **escaso y decreciente dinamismo**, poca complementación industrial y creciente inestabilidad...y 'tenemos un clima económico comercial realmente complicado' (Tussie 2022a:51). La discontinuidad en la convergencia de agendas ha tenido implicancias importantes, ya que acentuó una brecha emergente, de forma recurrente, en otras áreas tradicionales del MERCOSUR (Económica, Comercial, Ambiental, Productiva, Representativa, etc.).

Finalmente, a nivel transfronterizo han trascendido en varias dimensiones, e incluye niveles inéditos de cooperación intergubernamental -como ha sido el caso FOCEM⁴⁸³ (CMC Dec. 22/15)-. Uruguay –al igual que Paraguay- tal como identificó en el segmento 4.3- fueron receptores neto de fondos del FOCEM; por ejemplo, entre 2007- 2011 se aprobaron 10 proyectos presentados por Uruguay⁴⁸⁴, con aportes del FOCEM de 233,4 millones de USD y 145 millones de USD del gobierno uruguayo (Ons, 2016:92). Sin embargo, la falta de convergencia ha tenido correlación directa con el comportamiento de sus socios. Es decir, cumple una función diferente para cada país, y también carece de identidad institucional común (Oelsner, 2013), tal como fue resumido por el Modelo del Cono Sur:

La visión uruguaya del regionalismo reflejó la dualidad evidente en el modelo de desarrollo en su conjunto: por un lado, la participación en el MERCOSUR estuvo dictada por el interés de profundizar y acelerar el proceso de liberalización en el ámbito interno, particularmente a través de la expansión comercial; por el otro, sus estrategias fueron informadas por la inclinación permanente hacia un papel activo del Estado en el modelo de desarrollo. (Phillips, 2004:106).

5.3.3 Asuntos socio-laborales y la agenda del MERCOSUR Social

La agenda socio-laboral a nivel regional -y en particular en MERCOSUR- se tornó hacia un desarrollo significativo en esa década, que encontró la convergencia de gobiernos progresistas en el Cono Sur. Allí se identificaron -a nivel intergubernamental- una serie aristas tanto a nivel institucional, a nivel político, social, económico, y cultural-ideológico en relación al alcance de las agendas planteadas sobre los temas sociales en la región; en particular, con foco en la evolución – a mediano plazo- en los “Derechos de los trabajadores en la región” y en desarrollo del MERCOSUR Ciudadano: «Es hora de avanzar en la construcción del MERCOSUR ciudadano, porque éste será el espacio democrático donde, con trabajo, seguiremos construyendo nuestros acuerdos», tal como lo propuso el presidente Vázquez de Uruguay⁴⁸⁵

El desarrollo cronológico de estas acciones asociadas al MERCOSUR Social, marcaron la naturaleza de una agenda promovida por los Estados parte de carácter

⁴⁸³ FOCEM Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR. <https://focem.mercosur.int/es/>

⁴⁸⁴ En los últimos años, FOCEM ha destinado recursos fundamentalmente a infraestructura: rehabilitación del sistema ferroviario; interconexión eléctrica con Brasil. Valores inferiores se asignaron a vialidad, fortalecimiento de encadenamientos productivos y apoyo a políticas sociales.

⁴⁸⁵ Con el slogan «SOMOS MERCOSUR» Uruguay llama a la integración regional <https://mercociudades.org/com-slogan-somos-mercotur-uruguay-chama-a-integracao-regional/>

maximalista –y en especial por Brasil y Argentina- -a nivel conceptual- y por otra parte, la permanencia de una agenda minimalista a nivel institucional (Draibe, 2007). El rol de Uruguay -durante el ejercicio de su Presidencia Pro-tempore- le imprimió al bloque regional la profundización de una agenda⁴⁸⁶ que reivindicaría los aspectos sociales de la integración regional, y abriría los canales para la participación social⁴⁸⁷.

Desde el año 2005 Tabaré Vázquez instaló la propuesta Somos MERCOSUR, y destacó lo *social* como parte sustantiva de los indicadores que visibilizarían la puesta en valor de la integración regional, y el compromiso asumido por los nuevos liderazgos por “avanzar en una integración cualitativamente diferente a la agenda de los 90” (Vásquez y Geneyro, 2006:4). De todas las instancias y acuerdos enumerados en el ámbito social subregional, destacamos dos acuerdos importantes por sus contenidos y por el rol que jugó Uruguay acompañamiento de la temática en los espacios inter-gubernamentales del MERCOSUR. La Declaración de Buenos Aires (2006)⁴⁸⁸ planteó asumir definitivamente la dimensión social de la integración basada en "un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos"⁴⁸⁹.

De esta forma, la Dimensión Social de la integración regional se configuraba -a partir de ese momento- como espacio inclusivo que fortalecería los derechos ciudadanos y la democracia. Un ejemplo de esa reconfiguración fue el programa FOCES sobre Economía Social de Frontera⁴⁹⁰ -en su edición 2008/2009- y como parte de las estrategias implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social en sus objetivos de reducción de la pobreza y fomento de la inclusión social en zonas de frontera⁴⁹¹. Otro aspecto que destacaremos en la esfera regional, ha sido la DSL (Declaración Socio-Laboral del

⁴⁸⁶ Los Estados Partes del bloque aprueban la Decisión N.º 26/03, el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006, que tiene como carácter prioritario los siguientes temas: 1) MERCOSUR económico-comercial; 2) MERCOSUR social; 3) MERCOSUR institucional; y 4) Nueva agenda de la integración.

⁴⁸⁷ Por más detalles ver: Construyendo el mapa de la participación social en el Mercosur (UPS, 2016).

<https://sdc.mreec.gub.uy/sites/default/files/archivos/Construyendo%20el%20mapa%20de%20la%20participacion%20social%20en%20el%20Mercosur.pdf>

⁴⁸⁸ En marco de la XXX Cumbre del MERCOSUR, los Presidentes del bloque, a través de una declaración conjunta, destacaron como prioridad la definición de una “Agenda Social Integral y Productiva”.

⁴⁸⁹ El CMC destacó la adopción de la “Declaración de Buenos Aires por un MERCOSUR social e inclusivo, avanzando hacia la Patria Grande”, y los Ministros presentes acordaron profundizar el desarrollo e implementación de iniciativas y proyectos en el marco del (PEAS) MERCOSUR <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/acta-1-2012-219979/texto>

⁴⁹⁰ Focem Mides Uruguay-<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/programa-focem-economia-social-frontera-edicion-20082009-resultados>

⁴⁹¹ Los proyectos financiados por los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) con una contrapartida del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), <https://focem.mercosur.int/es/proyecto/economia-social-de-frontera/>

MERCOSUR)⁴⁹² como mecanismo de concertación política para el desarrollo. La misma constituyó un instrumento que reconoce a nivel regional del MERCOSUR, una amplia gama de derechos históricos que la región ha promovido. La DSL formó parte de una agenda revitalizada, promovida como “una reorientación del proyecto regionalista hacia los objetivos de crecimiento económico y justicia social”; y con un especial énfasis en la necesidad de utilizar al MERCOSUR como “una herramienta para lograr mejoras en la distribución de los ingresos, que ha sido el talón de Aquiles de la región” (Phillips, 2004).

Entre las conclusiones del Modelo del Cono Sur -con relación al capítulo laboral- que resumía las perspectivas de la coyuntura -en ese momento- ante la avanzada neoliberal de finales de los noventa -y tras la crisis regional que vivió la región entre 2001/2002- se destacó “la desarticulación del trabajo había sido claramente la tendencia en el Cono Sur” (Phillips, 2004:79). Sin embargo, la regionalización de políticas laborales se caracterizó por empujar hacia formas más colaborativas, e incentivos políticos para que los gobiernos elaboren **mecanismos consultivos tripartitos**, y así asegurar cierto grado de representación, tras la actualización de la DSL⁴⁹³ a mediados de 2015⁴⁹⁴.

5.4 Síntesis.

En este capítulo se revisaron los aspectos económico-comerciales, la relación con el Estado y los factores socio-laborales de la sociedad uruguaya. Además, se identificaron aspectos relevantes sobre la matriz exportadora y sus trayectorias -por la alta demanda global de *commodities*, y variantes en IED- registradas durante las últimas décadas; destacado -en particular- la capacidad del Estado para orientar y mejorar la adaptación/resiliencia, así como la interpretación de las dinámicas redistributivas.

Por otra parte, Uruguay direccionó sus capacidades para promover un tipo de desarrollo industrial -con sus limitaciones y vínculos con el mercado laboral- para brindar mejores condiciones y un *contrato social egalitario* como parte de la **historia del estado de bienestar** del país. En efecto, se identificaron algunas transformaciones en estructuras

⁴⁹² DECLARACIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR 2015 (Brasilia, 17 de julio de 2015)

https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/58000_ATTB27UU.pdf

⁴⁹³ La DSL fue firmada en Río de Janeiro en Diciembre de 1998, y estableció que la integración no avanzaría a expensas de los trabajadores en la región. Durante su ratificación -en la XLVIII Cumbre del MERCOSUR (Brasilia, junio 2015)-, los Presidentes endosaron el proceso de cooperación, revisión y posterior aprobación de la nueva DSL (2015).

⁴⁹⁴ La DSL fue considerada como parte de la construcción del espacio social del MERCOSUR, y pasó a formar del conjunto de normas destinadas a atender la dimensión social del bloque para reducir las tensiones sociales provocadas por las asimetrías en la integración regional. Por más detalles ver: Declaração Sociolaboral do MERCOSUL EDIÇÃO Nº 15 -2018 Parlamento del MERCOSUR | mayo 2018 <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15192/1/revista-mayo-2018.pdf>

del Estado, y sus nexos con las relaciones sociales; así como la naturaleza de procesos de cambio redistributivo, desarrolladas en el contexto nacional y sus repercusiones regionales. En ese contexto, el patrón de desarrollo de Uruguay está asociado con los condicionamientos característicos de un EP periférico, que han sido analizado a partir de: a) Estrategia de inserción internacional (comercial, política industrial e IED-inversión extranjera); b) Rol del Estado centrado en marco regulatorio y estructuras institucionales; c) Dimensión social y flexibilización laboral.

La revisión del este caso posibilitó -entre otras cosas- describir el impacto de las estrategias vinculadas a la apertura comercial de su economía y las tendencias de la IED en los EP del Cono Sur. Además, permitió reflexionar acerca de las principales decisiones políticas adoptadas con relación al rol del Estado, y en particular, la evolución de los *acuerdos tripartitos* que promovieron políticas, que fomentaron espacios de participación y de dialogo social, con una reducción significativa del empleo informal y de los derechos sociales en ese período. Se identificaron una serie políticas asociadas a la regulación del mercado laboral, y en el fortalecimiento de capacidades institucionales -para implementar mecanismos de adaptabilidad y resiliencia -desarrollados a nivel Estado-Sociedad- Esto condescendió con reducir la informalidad -y precarización laboral-, así como la reducción de vulnerabilidades individuales y estructurales -características básicas de los EP por tener economías abiertas y dependientes-.

En síntesis, las estrategias fueron concebidas hacia industrias no-tradicionales, y a partir de políticas más enérgicas en apuestas sectoriales -educativas, de ciencia, tecnología e innovación- junto con un rol muy activo del Estado junto empresas públicas en la articulación de una estrategia de transformación productiva. Todos estos elementos fueron factores centrales para la matriz *Mercado-Estado-Sociedad* presentada a partir del Modelo del Cono Sur-. Su evolución permitió identificar la existencia de mayores niveles de cohesión social durante el periodo 2005-2015, y a la vez, permitió fortalecer el corporativismo democrático en el ámbito doméstico.

Capítulo 6. Conclusiones.

6.1 Consideraciones generales.

Este apartado final, resume los principales hallazgos y suma algunas reflexiones orientadas a complementar el desarrollo de esta investigación -a partir de los objetivos e hipótesis planteados- y con foco en **los Estados Pequeños (EP) del Cono Sur**.

Esta sección permite destacar los principales desafíos presentados, y la **relación entre vulnerabilidad, resiliencia e inserción internacional**. En particular, explicando las trayectorias y las estrategias de inserción internacional – que han sido desplegadas por los EP seleccionados- y han sido abordadas desde la EPI.

Se analizan las trayectorias presentadas y el abordaje teórico seleccionado, así como la metodología y las limitaciones que tuvimos en las etapas de la investigación, teniendo en cuenta las especificidades de los EP, y así como en la resiliencia de los EP del Cono Sur. En la siguiente sección se establecen los vínculos con las hipótesis y los diferentes objetivos- que acompañaron la evolución todos los capítulos de esta investigación. La sección final ahonda en argumentos conceptuales propicios para un abordaje de los EP, basados en los aprendizajes y en experiencias que se sucedieron para los países de la región seleccionados.

6.2 Los EP y su inserción internacional.

Desde finales del siglo XX los estudios sobre los EP se han revalorizado a través de la perspectiva dualista -y complementaria- entre “resiliencia y vulnerabilidad”. Este estudio nos ha permitido abordado las trayectorias de inserción internacional y capacidades de resiliencia en los países pequeños periféricos, y de esa forma, presentar al conjunto de los EP del Cono Sur frente a las presiones y vulnerabilidades económicas mundiales.

Los EP pueden llegar a estar posicionados, y lo suficientemente ‘proactivos’ para ubicarse en los espacios del sistema internacional. En algunos casos, se han destacado por la capacidad de promover sus intereses con éxito. **Los tres casos que hemos analizado, pertenecen** a la categoría de los EP y son países que reivindican posiciones comunes en las plataformas regionales -y también globales-, creadas para representar esta categoría de países -caso del FEP (Foro de Estados Pequeños) o como parte del Grupo de

Gobernanza Global (3G); en ese sentido, su participación -desde hace décadas- se repartido y legitimado en diversas estructuras regionales de integración – tal como es el caso de ALADI, MERCOSUR pero también ha sido en Unasur, URUPABOL-Fonpalta donde reciben un tratamiento especial en función de sus asimetrías estructurales.

El estudio permitió destacar una serie de aspectos, lo más representativo posible sobre los aspectos centrales que moldean las relaciones internacionales y los Estados Pequeños sobre aspectos relacionados con vulnerabilidades, resiliencia y los desafíos de estos EP en su inserción internacional.

Los detallados sobre los **capítulos 3, 4 y 5- se desarrollaron para** recabar información sobre la apertura económica, las restricciones o debilidades emergentes a nivel político-institucional, y también para saber de las vulnerabilidades socio-laborales, durante el periodo 2005-2015-. En ese contexto, los aportes y cuestionamientos -desde la literatura- han girado en torno a **los abordajes teóricos utilizados** en las RRII, las estrategias de inserción internacional de los EP.

Se estableció como **objetivo general** realizar un análisis sobre las estrategias desplegadas por los EP del Cono Sur, identificar los condicionamientos más representativos -externos e internos-; y además, poder identificar a las dinámicas propias -asociadas con las vulnerabilidades- desde la economía política de los EP seleccionados. Entre los grandes desafíos, hemos advertido a nivel metodológico diferentes modos de adaptación, tanto en sus éxitos relativos -en términos de desarrollo- como en las vulnerabilidades emergentes a las que se enfrentan como EP.

De igual manera, interesa subrayar lo complejo que nos ha resultado poder aplicar dicha metodología escogida e impugnar en los diferentes contextos –políticos, económicos, sociales, institucionales, etc.- y las demás variables transitadas junto con los EP. En efecto, la utilización del abordaje interpretativo permitió incorporar a la tesis, un **recorrido histórico interpretativo** sobre datos relevantes que hemos identificado en cercanía con la teoría. Esto posibilitó encontrar mayor correlación entre las secuencias de eventos políticos, al proceso previo análisis y todo lo que se extendió -por algo más de una década-.

A partir del **capítulo 1** se ordenan los atributos que distinguen a las categorías de los EP. Por un lado, se equipararon las limitaciones epistemologías -positivismo-, y las formas de responder, ante los cambios del sistema internacional del siglo XXI. Por otro

lado, la forma de gestionar tales desafíos e interacciones emergentes - liberalización de mercados globales- y preferencias cambiantes de política exterior, su impacto en los EP a partir de **relaciones asimétricas**, y “**multipolaridad inestable**” (Thorhallsson, 2019).

Una de las premisas adoptadas fue **presentar a la resiliencia** como estrategia apropiada para el desarrollo de los EP. Esto permitió que fuera repensada -no solo como una cualidad sino gestionada- también como una estrategia apropiada para los EP.

En esa versión permitió acentuar la preeminencia sobre las tres cuestiones centrales para los EP-, y que nos sirven de base para fortalecer la resiliencia de los EP, mediante las siguientes herramientas; a) la adopción del **corporativismo democrático**, b) el **estado de bienestar** y c) la posibilidad de haber construido un **sistema electoral de representación proporcional** (Katzenstein, 1985).

Han existido nuevos consensos en las comunidades epistémicas para entender el tipo de relación con los EP. Esto incluye a “la dinámica de las relaciones asimétricas desde la perspectiva del Estado más débil” (Long, 2017), y también, le brinda sustento a partir de que “las relaciones internacionales suelen ser relaciones asimétricas” (Womack, 2016). Otra de las cuestiones que se destaca en ese capítulo tiene que ver con la utilidad del tamaño para moldear a la categoría de los EP, y las dificultades en alcanzar consensos -con relación a sus categorías-. Hemos fraccionado la base de la literatura de **los EP, y fue delimitado por umbrales de población de 10 a 15 millones** (Thorhallsson, 2012).

El **segundo capítulo** especificó las condicionantes actuales de los EP frente a la globalización, y la relación asimétrica que tienen los EP –del centro y de periferia-, contextualizadas a partir de una breve descripción de sus especificidades. Por su parte, se identificaron ciertas coincidencias en las trayectorias y las estrategias requeridas para reducir las vulnerabilidades. También se matizaron la incidencia de capacidades institucionales, a la hora de desarrollar estrategias de inserción internacional, y moldearlas en función -de un conjunto- de prioridades gubernamentales (políticas, económicas e ideológicas). En este capítulo se subrayan los **elementos centrales del Modelo del Cono Sur**, expuesto a partir de una serie de acuerdos y expresado mediante “una estructura triangular de relaciones sociales; es decir, entre el trabajo, el capital o la empresa, y los Estados” (Phillips, 2004).

En el Modelo del Cono Sur (2004) existen tres dimensiones o niveles de análisis - que incluyeron por un lado el nivel nacional, la emergente política económica regional, y

en un tercer nivel, el vínculo de los EP con la inserción a la economía política global-. Sin embargo, uno de los aportes realizados al modelo, ha sido el énfasis temático ante los escasos avances originales contenidos en este trabajo, con relación a las **cuestiones de tamaño, las asimetrías y las formas dispares para reducir las vulnerabilidades**.

Si bien los enfoques desde la EPI -adoptados a partir del Modelo del Cono Sur- asumen que ver con la interacción de **capacidades materiales, instituciones, e ideas** en la economía política global, esto se entiende de manera diversa frente a la naturaleza de esos tres elementos. En particular, la forma cómo se teorizan sus relaciones y la forma cómo se alcanzan resultados diferentes. En suma, lo que se promovió en esta investigación mediante la reivindicación del *Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004)*, ha sido la búsqueda de tener alternativas para explicar las trayectorias de desarrollo, las capacidades para implementar estrategias de inserción internacional de los EP, y también, su relevancia en el espacio compartido de la Cuenca del Plata.

Se destacaron los **tres objetivos específicos** que delimitaron las líneas de investigación del trabajo. Por un lado, se promovió comprender la continuidad de las **estrategias de adaptación al desarrollo de los EP** -a partir del Modelo del Cono Sur (2004)- y su desempeño desde una perspectiva asociada con la Economía Política. Para los casos de **Bolivia y Uruguay**, y en función de las necesidades de su desarrollo, se identificó que las estrategias implementadas -a partir de mandatos o acuerdos político-programáticos- tuvieron mayor participación política de grupos sociales de sus minorías, de los grupos no-hegemónicos y otros colectivos tradicionalmente excluidos. Esto permitió adoptar una perspectiva más inclusiva para encausar y fomentar una serie de transformaciones desde el Estado. E implicó también una mayor regulación al capital, algo que estuvo sustentada a partir de una matriz de derechos sociales más amplia y con una rápida adaptación de políticas, leyes, regímenes regulatorios y estructuras- para ambos países y sus sociedades.

También se enfatizó en **la naturaleza de las vulnerabilidades en relación con la apertura económica de los EP** y las posibilidades de compromisos en torno a la coordinación tripartita -entre agentes económicos (empleadores), sindicatos y el gobierno. Se destacó la importancia de consolidar *pactos sociales* – con mecanismos que promuevan diálogos similares– y permitan a la vez consolidar aspectos asociados al corporativismo democrático, ya sea mediante *Consejos de Salarios* o con mayor participación ciudadana en las decisiones. En particular, hemos identificado que

fortalecer en términos de **derechos sociales y en términos de representatividad de una mayor densidad sindical**, permitió también una mejor incidencia en las estructuras institucionales de los Estados.

Esto tiene relevancia tanto en la naturaleza del diseño e implementación de las estrategias de inserción internacional –económico /productivo- como en el tipo de vínculos emergentes que se consolidan entre Estado y sociedad. Esta investigación forma parte una tendencia más amplia identificada por Phillips en el año 2004 -y resumida en el Modelo del Cono Sur- se mantiene agrupada con los casos presentados, dado que han mantenido orientaciones **cuasi-desarrollistas que coexisten con estrategias de mercado neoliberales y neo-extractivitas**; dicha tendencia se ha conservado por los últimos 20 años, y ha sido permeado las transformaciones de las agendas políticas que se sucedieron -durante el periodo 2005-2015- en los Estados Pequeños (EP).

En función del **segundo objetivo específico** propuesto para indagar en esta tesis, se pudo constatar que -buena parte de- los desafíos identificados para una inserción internacional desde la periferia, consistente con una *estrategia de desarrollo* –ya sea liberal, estado-céntrica o progresista- estarán condicionadas por factores, que se encuentran identificados en –al menos- dos dimensiones particulares.

Se desarrolló **un tercer objetivo**, que reconoció los mecanismos de resiliencia a nivel Estado–Sociedad y la (des) regulación del mercado laboral emergente y permitió identificar las vulnerabilidades estructurales de los EP -desarrollados-en los capítulos 3, 4 y 5- junto al análisis para cada caso seleccionado (Bolivia, Paraguay, y Uruguay). Sobre la base del análisis, las variables identificadas –y desarrolladas por el **capítulo dos**- nos permitió visibilizar las transformaciones emergentes que giran en sintonía con otras tres esferas asociadas a la dimensión -económica, social y política-.

Esto incluyó a las estrategias de inserción internacional (comercial, política industrial e IED), al rol del Estado centrado en marco regulatorio y estructuras institucionales, y también, a la dimensión social -junto a flexibilización laboral-; en **función de estas tres dimensiones, es posible entonces confirmar la hipótesis general** que inicialmente ha sido propuesta -y reformulada- para acompañar la presente investigación. A partir de la **hipótesis general** planteada, se constató que la resiliencia de los EP del Cono Sur se localiza resignada en sus estrategias y en los modelos de desarrollo e inserción internacional, que ofrecen un tipo de desempeño oscilante.

Una parte de ese desempeño se lo asocia con “*tendencias cuasi-desarrollistas* donde se observaron también la coexistencia de estrategias neoliberales y neo-extractivitas, así como inequidades redistributivas que perduran -a pesar de los mejores índices históricos del crecimiento-. Tal como han sido identificados para los casos de Bolivia y Uruguay-, tras una fase de *re-primarización* productiva que se aceleró durante la década analizada, se enfrentaron a un limitado abanico de productos primarios exportables al mercado global -y escasa sostenibilidad ambiental-.

Bolivia y Uruguay representaron a un conjunto de políticas asociadas al neo-desarrollismo, que han sido diseñados e implementadas a partir de un conjunto de estrategias asociadas con la regulación del mercado para reducir las vulnerabilidades. Ambos también priorizaron un conjunto de estrategias que permitieron fortalecer los niveles de resiliencia, y también, las capacidades de cada Estado.

Esto se tradujo en mejores niveles de bienestar, con mejores indicadores a partir de conjunto de políticas que se tornaron **más efectivas a la hora de afrontar vulnerabilidades estructurales y mejorar así los niveles de resiliencia.**

Con el objetivo de comprobar **nuestra hipótesis general -y las respectivas hipótesis** para cada caso seleccionado- y mediante un diseño metodológico basado en el Modelo del Cono Sur (Phillips, 2004), desarrollamos una investigación *cuanti-cualitativa* con aportes y aprendizajes sobre los casos -de Bolivia, Paraguay y Uruguay-. El objetivo fue plantear y ampliar una narrativa analítica -desde la EPI y más específicamente de la LAIPE- a partir su perspectiva histórica, e incorporando la relación balanceada- entre estructura y agencia- para los EP seleccionados. Además, poder también comprender la economía política de los EP de la periferia en su fase de **inserción internacional en el Siglo XXI**

Ante ese contexto, se recurrió a una narrativa que permitiera combinar y cotejar -con información emergente sobre las transformaciones y continuidades asociadas con el objeto de estudio. De esa forma el grado de desempeño de Bolivia, Paraguay y Uruguay estuvo analizado mediante una triangulación de información -resumida en los **capítulos 3, 4 y 5-** permitiendo así complementar esta revisión -desde la perspectiva de la Economía Política Global- y las estrategias asociadas a la liberalización comercial de sus economías.

El caso de Bolivia ha mostrado un tipo de inserción internacional basado en sus recursos no-renovables, y mediante una forma de movilización de recursos -a partir de las ganancias en hidrocarburos y minerales- para financiar su **modelo de desarrollo**

económico y social. Mientras en el caso de Uruguay, su inserción internacional mantiene perfiles históricos de exportación -dominados por pocos productos con bajo valor agregado-, y valora las transformaciones realizadas -a partir de una serie de reformas fiscales-tributarias-financieras que resultaron progresivas y necesarias- para mejorar los niveles de financiamiento.

El elemento distintivo de estas prácticas **-en el caso de Bolivia-** estuvo asociado con **la idea del rol del Estado y la búsqueda de mayor inversión pública** (y esto incluyó transferencias sociales -para grupos de la sociedad que previamente no tenían acceso al sistema de bienestar social-) en lo que respecta a los modelos y políticas de desarrollo que han producido cambios significativos durante el período *pos neoliberal* -

Evo Morales ha coincidido con la presidencia -desde 2006- y coexistiendo entre dos discursos en torno al desarrollo. Por un lado, un discurso asociado al del 'buen vivir' basado en la cosmología indígena que enfatiza la satisfacción de los derechos individuales / colectivos, y de vivir en armonía con la naturaleza sobre el logro de la riqueza material cada vez mayor. Por otro lado, se aplicó un discurso basado en la idea desarrollista, y mediante un estado *extractivista* que puede utilizar los ingresos generados por los recursos naturales -y su industrialización- para impulsar el desarrollo económico y las políticas de finanzas sociales, un modelo como denominado '*neo extractivista*'. Algunos autores destacaron las rupturas revolucionarias con el pasado, mientras que otros han enfatizado en las continuidades y los ajustes que son funcionales a la recreación del orden neoliberal. Después de más de 13 años de gobierno del MAS, los índices de pobreza y desigualdad se han reducido significativamente, la inflación se mantuvo baja y Bolivia ha sido uno de los pocos países de la región que aún -hasta el año 2016- presentaba tasas de crecimiento significativas -tal como se **identificó en el capítulo 3.3.1**.

A nivel regional, existieron algunas coincidencias entre los gobiernos progresistas del *MAS* en Bolivia y la administración del *Frente Amplio* en Uruguay. En ambos casos, originaron a partir del año 2005 y dinamizaron ciertas transformaciones que se tradujeron en ciclos de crecimiento del país. Esto suscitó una agenda con ***elementos neo-desarrollistas***, caracterizada por dos cuestiones principales: un papel o rol mayor del Estado, y el otro, fue un mayor énfasis en la inclusión social.

Tal como se identificó **en el capítulo 5**, Uruguay reinstauró el **papel regulador del Estado** en su economía, y realizó trascendentales reformas tributarias e impositivas, transformando así el financiamiento del sistema de salud, y priorizando una agenda de derechos -de tercera generación-. Esto posibilitó también la disminución de la pobreza y

el desempleo, reduciendo también la carga de deuda sobre el Estado a más de la mitad – llegó al 40 % en el año 2012- mientras la economía retomaría la senda de crecimiento sostenido durante casi 15 años. A pesar de tener los tres elementos que caracterizan al desarrollo del Uruguay como lo son *“puerto, pradera y frontera”* curiosamente, en la política agraria fue donde menos intervino el Estado uruguayo.

A nivel de la **institucionalidad democrática**, las asimetrías entre los casos seleccionados han sido muy marcadas. Por tanto, las comparaciones tienen limitaciones, al igual que las diferentes ponderaciones aplicadas y los índices democráticos escogidos.

Mientras **Bolivia promovió el establecimiento de una nueva constitución**, con una economía plural impulsada por la intervención estatal- protagonizando así una forma revolución democrática -y cultural- a partir del gobierno del MAS junto a la emancipación indígena del derecho al reconocimiento territorial y político-. Si bien fue justificado en las urnas – y prolongado por varios períodos de gobierno con amplio apoyo y legitimidad de base-, estrechamente vinculado a movimientos sociales y organizaciones/partidos políticos-.

En suma, la experiencia del gobierno progresista en caso del Uruguay, ha permitido explicar en seguir fortaleciendo las capas del *"contrato social" egalitario* que ha caracterizado al EP, y lo posiciona o establece como una pequeña sociedad cohesionada y resiliente en la región. De esta manera, el caso de Uruguay permitió reivindicar la centralidad de los debates como sociedad a la hora 'elegir entre dinamismo e igualitarismo' en su patrón de desarrollo. De esa forma, ratificó las características más salientes -a nivel nacional/regional- de sus valores republicanos y democráticos- a partir de un contexto inestable y característico del capitalismo del “casino” global causado por las fluctuaciones de precios del comercio mundial.

Uruguay mantuvo amplias vulnerabilidades provenientes del modelo desarrollista, ya que mantiene la necesidad de consolidar un fuerte énfasis en el crecimiento de la matriz exportadora. Su vulnerabilidad se mantiene en cercanía con dependencia en el comercio y en sectores de exportación (intensivos en capital y con escaso valor agregado), por su alta *comoditización* de su matriz productiva-exportadora y menor desarrollo de las industrias de alta tecnología.

Con relación a los **acuerdos tripartitas** como sustento de posibles *pactos sociales* y mayores niveles de corporativismo democrático, se puede destacar los avances de las

estrategias desarrolladas para consolidar y aproximarse a una mayor la negociación colectiva, más institucionalizada y dejando atrás viejas tendencias de flexibilización laboral, que tanto han debilitado la regulación gubernamental de las relaciones laborales. En ese sentido, la desarticulación de las capacidades negociación colectiva -identificadas por Phillips (2004) al igual que en otras partes del Cono Sur durante los años noventa- donde avanzó más Uruguay; y buena parte de los ejemplos de una mejor dinámica entre Sociedad-Estado, derivan en buena medida, del fortalecimiento institucional que se exhibieron en las capas del "contrato social" *egalitario*.

Uruguay recompuso su *Estado de bienestar* que había caracterizado al país históricamente desde principios del siglo XX. Es decir, que Uruguay pasó de un Estado prescindente en las relaciones laborales –desde finales de los 80’s- a un Estado activo, y cada vez más fomentador del *tripartismo* como las instancias de negociación colectiva. Esto confirma una característica de las políticas públicas, y tiene que ver contrarrestar las tendencias hacia la desigualdad (e impulsar mayor igualdad e ingresos).

La forma de innovar para el gobierno progresista del MAS fue a partir del Consejo Económico Productivo. Dicho mecanismo, ha sido concebido como un foro de diálogo -entre el gobierno y el sector privado- que ha permitido construir un espacio privilegiado de diálogo, para reducir y desmitifica las diferencias de política, junto con la central sindical nacional (COB), y con los gremios empresariales. Sin embargo, la singularidad del caso boliviano nos remite a que estos *actores tripartitos*, han reconocido que el diálogo en el tema salarial y el netamente laboral ha sido muy difícil de concretarse –durante el periodo analizado-, a pesar de los encuentros entre representantes del Ministerio de Trabajo, de la COB (sindical) y de la CEPB (empresarios).

Se puede resumir que **Bolivia representa** un caso de EP con una estructura productiva, que ha basado su inserción internacional a partir de una reducida matriz exportable de hidrocarburos y de minerales, y tiene escasa demanda de mano de obra calificada. **Bolivia** instaló el sistema pensiones (Dic. 2010) e incrementó el número de jubilados, aumentó así los beneficios a los y las trabajadores/as del sector informal, algo que se había caracterizado históricamente por mantener un sistema laboral muy precarizado.

Por su parte seguirá dependiendo de lo que sucede con Argentina y Brasil, y formará parte del conjunto de voces menores en el proceso regionalista, algo que por cierto ha

quedado expuesto ante oleadas del unilateralismo o las crisis recurrentes por parte de los dos grandes países vecinos. La fuerte dependencia en la extracción de recursos naturales, hace que sus perspectivas de crecimiento -ante el declive de la extracción de gas a partir del 2016- fueran una señal alta vulnerabilidad que marcó también la reversión de sus reservas internacionales –gráfica 14-. Esto constituye “el talón de Aquiles del modelo en Bolivia (en realidad, de todos los modelos latinoamericanos, toda vez que la región comercia en una moneda que no es la suya)”⁴⁹⁵

Si bien durante el periodo analizado las políticas *neo-desarrollistas* implementadas -por el gobierno del MAS- permitieron una creciente cooperación entre gobierno y las élites económicas del país. También ayudó a consolidar una variante *posneoliberal* del MAS, y se caracterizó por tener continuidades en la formulación de políticas –tanto en las estructuras económicas y prioridades estratégicas-. Por su parte, no ha podido atraer nuevas inversiones -más allá de la IED sector de hidrocarburos- mientras que en los sectores o rubros más dinámicos –financiero, manufacturas, logístico a pesar de su alta rentabilidad- se lo considera Bolivia demasiado riesgosa o demasiado costosa para atraer nueva IED.

Bolivia y Paraguay son los países que registraron menor receptividad de IED en AL y C (2016), a pesar del impacto y la relevancia mayor que tiene la IED en los países de menor tamaño relativo. Si bien la participación de Paraguay y su inserción en cadenas de valor global (CGV) han sido históricamente baja, esto se combina con otro factor relevante que tiene ver con su acceso al financiamiento para desarrollar actividades productivas. En ese sentido, la debilidad institucional afecta y condiciona también en la aplicación efectiva de regímenes de incentivos -para el sector industrial, creación de empleo, atracción de IED y en las contribuciones tributarias-.

Al mismo tiempo, las **vulnerabilidades de Paraguay aumentaron en los últimos años**, causada por una serie de factores vinculados a la dinámica comercial-exportadora –identificados en el capítulo 4.2 y 4.3-. Esto responde, por un lado, a que sin una estrategia cohesionada que permitiera una menor dependencia de las exportaciones de materias primas -junto con un bajo número de socios comerciales-, y una escasa capacidad institucional para amortiguar posibles impactos externos, Paraguay reduce toda posible

⁴⁹⁵ Molina (2018) De «milagros» y «talones de Aquiles» La situación del modelo económico boliviano. NUSO junio 2018 <https://nuso.org/articulo/de-milagros-y-talones-de-aquiles/imprimir/>

de mejorar sus niveles de resiliencia. El caso del país mediterráneo es aún más vulnerable frente eventos climáticos adversos y su alta vulnerabilidad climática.

Para el caso de Uruguay, tenido una diversificación importante de su economía tradicional y su diversificación de mercados ha sido un pilar importante -para los gobiernos de Frente Amplio-; sin embargo, la prioridad estratégica desde el punto de vista de las transformaciones necesarias para consolidar una estructura productiva integral para mejorar su política de comercio exterior e inserción internacional, seguirá siendo a partir de profundizar una integración regional-continental. Esta dimensión se fundamenta a partir del tipo de productos -con mayor valor agregado- y diversos sectores con una inserción regional, que se constituye o se consolida a partir del comercio con países de similar o menor nivel tecnológico permitiría desarrollar.

Hemos incorporado el **Anexo III** con el objetivo de clarificar los estilos sobre el modelo de inserción regional y global -según las estrategias utilizadas en el periodo 2005-2015 para cada EP seleccionado-. En ese sentido, quedaron explicitadas las dinámicas emergentes -en función de las vulnerabilidades de cada EP y a partir de las estrategias desarrolladas-, con formas de variadas de adaptación -tanto en la apertura comercial como en los mecanismos de regulación en el ámbito laboral-, y en función de la dinámica propia que adquieren relaciones Estado-Sociedad en cada EP:

Las estrategias de reducción de vulnerabilidades Paraguay presenta una **tendencia de baja intensidad**, mientras que Uruguay (y también Bolivia) muestran tendencias de mayor intensidad. En particular, la diferencia radica en el rol del Estado promovido en ese periodo ambos EP. Pero también, radica en la articulación política a partir visiones alternativas al desarrollo neoliberal -por parte de los grupos de interés -agencias estatales, gobiernos y negociadores- y explica buena parte de las dinámicas específicas que se adoptadas -con relación a las estrategias de resiliencia- por parte estos EP situados en las subregiones la periferia.

Con relación a las formas de adaptación -tanto en la apertura comercial como en los mecanismos de regulación en el ámbito laboral- identificamos que las vulnerabilidades simboliza la presencia del modelo asociado con el mercado liberal que adoptó Paraguay, aceptando las restricciones al mercado global, enfatizando exclusivamente en los bajos costos y la desregulación.

Por otro lado, se identificó la promoción de un “modelo asociado con la inversión social”, combinando –aún con restricciones- altos gastos (o inversiones) en reducir las desigualdades históricas con mayores impuestos a sus exportaciones, promoviendo así un enfoque mancomunado sobre las condiciones para el crecimiento y una mayor redistribución. En ambos casos -Uruguay y Bolivia- han demostrado la vigencia de premisa, acerca de que los “EP tienen opciones de política, incluso si estas políticas encuentran limitantes” (Keating, 2015b).

Por último, en relación con las dinámicas Estado-Sociedad para cada uno de los EP, y los mecanismos de resiliencia implementados, se puede decir que Uruguay desarrolló un nexo más fuerte o al menos incipiente, entendiendo que la resiliencia 'es adaptativa y permite resistir y remodelar los factores estructurales'. En este caso, las transformaciones fueron moldeadas a partir de estrategias que estuvieron proyectadas hacia industrias no-tradicionales, y mediante políticas más potentes -en lo que representó apuestas sectoriales educativas, de ciencia, tecnología e innovación- junto con un rol muy activo de las empresas públicas en la articulación de una estrategia de transformación productiva.

Esto tiene un significado especial a la hora de comparar las trayectorias de desarrollo, y por los **riesgos que esto implica para el tratamiento de los EP**, dado que se tienden a **“igualar” los puntos de partida**; de hecho, tan disímiles, incluso cuando el **análisis comparado sobre los EP se realiza dentro de una misma región**.

Una vez planteadas tales diferencias y habiendo aclarado los puntos de partida para cada uno de los casos seleccionados, la investigación de esta tesis también brinda la oportunidad de corroborar en algunas premisas e hipótesis que fueron inicialmente planteadas, para enmarcar y proyectar los estudios de los EP del Cono Sur.

En particular, para el **caso de Bolivia** se identificaron transformaciones y cambios en la gestión del gobierno, que permitieron la atribución de estrategias desde un modelo Estado-céntrico en el manejo de sistema fiscal y tributario sobre las exportaciones de dicha economía; esto permitió revertir algunas vulnerabilidades estructurales que fueron predominantes del siglo XX en ese país mediterráneo. Es decir, dicha orientación– implementada por el gobierno del MAS- permitió mejorar elementos asociados a la resiliencia, la estabilidad económica, la confianza en la institucionalidad y la legitimidad en el gobierno. Y permitió a la vez, que dicho proceso transformador avanzara mediante ciertos consensos básicos de la institucionalidad constitucional / democrática. Esto

incrementó -de forma paulatina- niveles básicos de cohesión social, reduciendo desigualdades históricas de la sociedad boliviana, promoviendo así sentar las bases para un tipo corporativismo democrático en construcción desde la perspectiva y con las particularidades de una sociedad andina.

Tal como fue identificado en el capítulo 3.1 y 3.2, Bolivia pudo reducir -en buena medida- su vulnerabilidad externa a partir del aumento de la participación del Estado en sectores económicos estratégicos, y canalizó proactivamente sus recursos (hacia sectores intensivos en mano de obra). Sin embargo, la escasa transformación de las relaciones estructurales históricas, demarcó la dimensión socio-laboral. Dicha dimensión se caracterizó por la informalidad y escasa protección social -a pesar de sus altos niveles de organización sindical- pero con un frágil sistema de instituciones laborales. Esto tuvo implicancias, ya que limitó un ambiente de diálogo social fluido, con escasos interlocutores sociales reconocidos con capacidad de influencia -tanto en el gobierno como en los sindicatos, así como al sector empresarial-, y de neutralizar aquellos que critican la *cooperación tripartita*.

Paraguay reafirma la idea de un conjunto de políticas implementadas que reproducen, intensifican y reivindican las vulnerabilidades y asimetrías tradicionales de los EP -tal como se desarrolló en el capítulo 4.1 y 4.3-. A pesar de haber experimentado una breve alternancia con políticas progresistas -entre el año 2008-2012, que fueron efímeras y con escasa capacidad de movilizar al poder político/elites para implementar políticas transformadoras, en un sistema que históricamente garantizó las desigualdades sociales y el nepotismo estatal, fueran la regla en ese país del mediterráneo sudamericano.

En ese sentido, tal como fue **planteado para la segunda hipótesis**, el modelo de *liberal-conservador promovido* avanza y profundiza la *re-primarización* productiva del desarrollo; y a la vez, legitima una agenda del modelo *liberal- liezzier faire*, que ha estado caracterizada por tener las mayores inequidades de todo el continente.

Paraguay ha mantenido el predominio y la continuidad de las políticas liberales para abordar y a la vez, proyectar su crecimiento económico, que han impedido -paradójicamente- la promoción de un estado de bienestar -tal como fue señalado en el capítulo 4. 1 y 4.3-. En *modelo liberal- liezzier faire* también redujo 'al mínimo la legitimidad de Estado', y ha mostrado nula o escasa capacidad de construir mayores consensos de políticas -más allá de la liberalización comercial- para atender mejor a las

desigualdades crecientes en su territorio. Esto le coloca al país con una de las **tasas más altas de vulnerabilidad en AL y C**, y escasas posibilidades de alcanzar mejores niveles de corporativismo democrático.

Mientras Paraguay mantiene la baja la **afiliación sindical**, la debilidad institucional aumenta y experimenta una instrumentación muy tardía de su rectoría en materia socio-laboral. La **democracia paraguaya** mantiene un fuerte nexo entre la **elite económica y el partido colorado**, y esto sigue generando graves deficiencias tanto en la provisión de condiciones para el desarrollo y crecimiento económico. Por su parte, del conjunto de políticas redistributivas que permitan reducir la brecha de desigualdad, Paraguay tiene en la **división de poderes -el cuarto peor sistema judicial del mundo-** en lo que se refiere a independencia del poder político, gobiernos, individuos o empresas- es otra gran debilidad del Estado paraguayo.

En Paraguay las alternativas de cambiar su patrón de condicionamiento al desarrollo son escasas dado que responden a los condicionamientos de los intereses de sus propias 'elites económicas y políticas': Tales intereses son los que mantuvieron una estrategia de desarrollo basada cuasi-exclusivamente en la agro-industrialización exportadora donde radican sus ventajas comparativas.

Por su parte Uruguay, a partir de los detalles sobre la economía política doméstica e internacional -identificados en el capítulo 5- presenta fortalezas en torno al corporativismo democrático, vinculadas con una tradición igualitaria, y estabilidad político-partidaria. Esto contribuyó con una mejora en el relacionamiento Estado-Sociedad. Las estrategias *neo-desarrollistas* en áreas específicas, le han permitido mejorar en solo una década- la resiliencia, y también estrategias (productivas, tributarias, energéticas, socio-laborales-educativas, ambientales, etc.) que permitieron la reducción de vulnerabilidades estructurales –tal como se identificó en los capítulos 5.2. y 5.3-

En ese contexto, perduran los rezagos importantes en términos redistributivos, con asimetrías territoriales -tanto a nivel de desarrollo humano como productivo-. Si bien hay indicios que esto ha sido modificado gradualmente -a partir del tipo de relacionamiento histórico promovido- entre Estado-Sociedad. Es decir, se han fortalecido vínculos a partir de las estrategias neo-desarrollistas, promoviendo también el financiamiento de áreas específicas (agropecuaria, industria celulósica-maderera, energías renovables y también comercio sector inmobiliario, financiero).

Esto se mantiene asociado también con los perfiles de exportación que han sido característicos de las economías pequeñas periféricas -con baja actividad manufacturera y sin industrias de hidrocarburos / minerales- pero con una arquitectura institucional del Estado que ha transformo -en varios aspectos- la dimensión Socio – Laboral, así como en los engranajes de una estrategia Regional Productiva. En ese sentido, Uruguay y su estrategia de desarrollo enmarcada en la reactivación productiva promovidos -desde el año 2005- estuvo basada en la promoción del Estado como '*facilitador del mercado*', combinando estrategias *cuasi-desarrollistas*, e incluyendo la promoción de las exportaciones y políticas industriales,

En síntesis, las bases para una mejor estrategia de resiliencia, mediante una la reducción parcial de vulnerabilidades estructurales, estuvieron pautados por los factores endógenos. Parte de esa reducción responde al aumento de la inversión pública donde el gobierno emprendió grandes proyectos para abordar 'necesidades de infraestructura', y mediante la promoción de inversiones, que incentivó más proyectos que fueron direccionados hacia empleos de “calidad”; esto ha fomentado también la investigación, el desarrollo, la innovación y la capacitación de la fuerza laboral. Sin embargo, han persistidos rezagos importantes en términos redistributivos con asimetrías territoriales -tanto a nivel de desarrollo humano como productivo- y con Montevideo y las zonas costeras que pertenecen a la Cuenca del Plata como epicentro de las grandes transformaciones (y de grandes inversiones), mientras que las zonas de interior/ frontera permanecen aún más rezagadas, y con amplias asimetrías en casi todos los **indicadores (capital humano, productivo, infraestructura, etc.)**.

6.3 *Reflexión final.*

A nivel disciplinar, la investigación se orientó a realizar una serie de aportes al conocimiento en las RRII sobre los EP – **con énfasis en países periféricos**- y con el objetivo de ampliar las perspectivas dentro de las RRII en relación con los abordajes epistémicos; esto incluye a positivistas y *reflectivistas* o interpretativistas. Con las referencias teóricas identificadas -en el capítulo 2.3 y 2.4- se buscó incorporar elementos que permitan guiar **el trabajo datos de cada EP**, y su relación con el tipo de estrategias de inserción que vienen siendo desarrolladas por los EP, y en este asunto, incluye a los tres casos seleccionados.

Dicho abordaje confluye aportes desde el realismo científico o del realismo crítico, considerados de interés para acompañar el diseño de esta investigación. A partir de un amplio abanico de variantes asociadas con el *neo-estructuralismo y el neo desarrollismo* (Bresser-Pereira, 2007) desde la economía política- junto con otras teorías utilizadas para responder con flexibilidad a los cambios en el entorno externo –como es el caso del refugio externo (*external shelter*)- y brindar además estrategias que posibiliten alinearse con grandes Estados, reduciendo vulnerabilidad ante las inevitables fluctuaciones en momentos de crisis regionales o globales.

En ese contexto, los aportes teórico-conceptuales desde otros campos académicos, incorporaron elementos teóricos de una literatura que -entre otras cosas- buscó superar viejos límites paradigmáticos para un enfoque más pragmático de los problemas del mundo real. En particular, elaboraciones sobre los EP en las RRII, y su nexos con las 'capacidades', las 'instituciones' y las 'relaciones' (Long, 2022). Más allá de las características materiales analizados, la posición de los EP en la EPG -o desde la perspectiva de la LAIPE-, muestra una serie de contribuciones que permitieron reflexionar -y reposicionar- a los EP como objeto de estudio en la Relaciones Internacionales. Esto tiene que ver con cuestiones vinculadas al **tamaño, al posicionamiento geográfico**, al grado relativo de apertura comercial y a las capacidades industriales emergentes -en esas áreas específicas- donde **ha sido relevante tanto por su vínculo con la trayectoria de desarrollo como el desempeño sobre el rol del Estado.**

El uso del **abordaje interpretativo** ha contribuido en desarrollar una labor de investigación que atendió las trayectorias de cada uno de los EP, y me permitió interpretar la información cuantitativa en cercanía y en conexión con la teoría. En ese universo, fue posible encontrar líneas comunes en torno al relato y a la relevancia sobre los EP de la periferia, y a sus trayectorias en función de los contextos tan diversos de una misma región. Además, me permitió desarrollar una serie de conclusiones asociadas con la economía política, y en particular, con los conceptos teóricos inicialmente presentados en capítulo número 2.

Finalmente, se puede considerar que el **crecimiento de la literatura sobre los EP**, teniendo en cuenta los casos abordados desde una perspectiva interpretativa, nos abre enormes posibilidades para proyectar una fertilización cruzada de **ideas entre los**

académicos que trabajan en diferentes disciplinas. En particular, las vulnerabilidades de los EP periféricos, sus estrategias de resiliencia y posibilidades de inserción en una economía global asimétrica, restrictiva y atravesando crisis permanentes (ambiental, financiera, político-militar, migratoria, etc.).

La apertura de la agenda de investigación en Relaciones Internacionales ha permitido “comprender mejor la Economía Política Periférica de inserción internacional del desarrollo, en una etapa que se consolidó el orden liberal internacional, con desigualdad y atraso” tal como lo han sugerido Vivares y Salgado (2020) –ver cuadro 5 - Perspectivas y complementariedades entre LAIPE / GPE y contrastes entre GPE / EPI-

A partir de estos argumentos, hemos transitado por dicha senda del conocimiento, a los efectos de construir y acumular en torno a **un *corpus de teoría*** que permita trabajar -en las diferentes disciplinas y en los diversos contextos- sobre la relevancia estratégica que tiene **la inserción de los EP** desde la periferia a la Economía Política Global.

En particular, entender mejor **la dependencia de las trayectorias al desarrollo** y los condicionamientos a los que fueron restringidos para los EP investigados. Además, considerar y valorar la elección del modelo social *egalitario* como uno de los factores más influyentes en el Siglo XXI, para mejorar el **posicionamiento de los EP**- tanto en la ideología como en los cambios impulsados-.

En síntesis, los **consensos de las élites** como la **confianza entre los ciudadanos y las élites** resultan primordiales para conseguir cambios transformadores y necesarios en todo el Cono Sur (tanto a nivel social económico-productivo–institucional- medio-ambiental); así como para respaldar un modelo de desarrollo que pueda ser implementado de forma sostenible -y con estabilidad- teniendo en cuenta la vulnerabilidad y la resiliencia, a partir de las políticas públicas lideradas por los EP del Cono Sur.

Bibliografía

- Abreu, Sergio; Bizzozero, Lincoln, y Mateo, Fernando (2000). Los países pequeños: su rol en los procesos de integración, Documento de Divulgación no. 8, Buenos Aires, BID-INTAL.
- Alyson J. K. Bailes, Bradley A. Thayer & Baldur Thorhallsson (2016) Alliance theory and alliance 'Shelter': the complexities of small state alliance behaviour, *TWQ Journal*, 1:1,9-26.
- Acharya Amitav and Alastair Ian Johnston (2007) *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective* (Cambridge Univ Press).
- Acharya, A., Deciancio, M., & Tussie, D. (Eds.). (2021). *Latin America in Global International Relations* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003028956>
- Archer C, Bailes AJK, Wivel A (eds) (2014) *Small states and international security: Europe and beyond*. Routledge, Abingdon and New York.
- Armstrong, Harvey W. and Robert Read (2002) "The Phantom of Liberty? Economic Growth and the Vulnerability of Small States." *Journal Intl. Development* 14,435-45.
- Agramont, D. y Bonifaz, G. (2018) *El desembarco chino en América Latina y su manifestación en Bolivia*. Friedrich-Ebert-Stiftung (fes) isbn: 978-99954-1-870-0 La Paz.
- Agramont Lechín Daniel y Peres Cajías, José (2016) *Bolivia: un país privado de Litoral* Apuntes para un debate pendiente. Oxfam / Plural editores, 2016- ISBN: 978-99954-1-748 La Paz.
- Agramont Lechín Daniel (2015) *Bolivia mira hacia el sur* El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales NUSO No 259, septiembre-octubre de 2015, ISSN: 0251-3552
- Andreucci, D. & Radhuber, I. M. (2017). Limits to "counter-neoliberal" reform: Mining expansion and the marginalisation of postextractivist forces in Evo Morales's Bolivia. *Geoforum*, 84, 280-291. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.002>
- Anria, S. Bogliaccini J. (2022) Empowering Inclusion? Two Sides of Party-Society Linkages in Latin America. *Studies in Comparative International Dev.* 57:410–432 <https://doi.org/10.1007/s12116-022-09365-w13>
- Angus McNelly (2020) *Neostructuralism and Its Class Character in the Political Economy of Bolivia Under Evo Morales*, *New Political Economy*, 25:3, 419, DOI:10.1080/13563467.2019.1598962
- Arze Vargas, C., & Gómez, J. (2013). Bolivia: ¿El "proceso de cambio" nos conduce al Vivir Bien? In C. Arze, J. Gómez, P. Ospina, & V. Álvarez (Eds.), *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina* (45-176). La Paz: CEDLA.
- Bolivia (2016). *Plan de desarrollo económico y social en el marco del desarrollo integral para vivir bien 2016-2020*. La Paz: Estado Plurinacional de Bolivia.
- Baldacchino y Wivel (2020) *Handbook on the Politics of Small States*. Introduction. Pages: 448 <https://doi.org/10.4337/9781788112932>
- Baldacchino, G., & Wivel, A. (2020a). Small States: Concepts and Theories. In G. Baldacchino & A. Wivel (Eds.), *Handbook of the Politics of Small States* (pp. 2–19). Cheltenham: Edward Elgar.
- Baldacchino, G. (2015). Building the resilience of small states: a revised framework [Review of the book by D. Lewis-Bynoe]. *The Round Table*, 104(4), 517–524.
- Baldacchino, G. and Bertram, G. 2010. The Beak of the Finch: Insights into the Economic Development of Small Economies. *The Round Table*, 98 (401) : 141 – 60. doi: 10.1080/00358530902757867
- Baldersheim, H., & Keating, M. (2015). *Small States in the Modern World. Vulnerabilities and Opportunities* Edward Elgar Publishing Ltd.UK doi: 10.4337/9781784711443

- Banco Mundial. (2018a). Paraguay: Diagnóstico Sistemático del País. Paraguay - Systematic Country Diagnostic (English). <http://documents.worldbank.org/curated/en/827731530819395899/Paraguay-Systematic-Country-Diagnostic>
- Banco Mundial. (2018b). Paraguay. Notas de política 2018 (Doc.de trabajo No. 12602). B. Mundial.
- Banco Mundial (2015) Bolivia - Systematic Country Diagnostic Update: Rebalancing Inclusive and Sustainable Growth to Continue Reducing Poverty in Bolivia -Washington, D.C : World B Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/834841638456985493/Bolivia-Systematic-Country-Diagnostic-Update-Rebalancing-Inclusive-and-Sustainable-Growth-to-Continue-Reducing-Poverty-in-Bolivia>
- Banco Mundial (2013), “Shifting gears to accelerate shared prosperity in Latin America and the Caribbean”, Latin America and the Caribbean Poverty and Labor Brief, June, W. DC. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/PLB%20Shared%20Prosperity%20FINAL.pdf>
- Bishop, M.(2012). The political economy of small states: Enduring vulnerability? [Review of *Profiling Vulnerability and Resilience: A Manual for Small States; The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience; Small States in International Relations*, by L. Briguglio, G. Cordina, S. Vella, C. Vigilance, A. F. Cooper, T. M. Shaw, C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl, & J. Beyer]. *Review of International Political Economy*, 19(5), 942–960. <http://www.jstor.org/stable/42003243>
- Bishop , M. (2012b) . The Political Economy of Caribbean Development: A Comparative Analysis , Basingstoke : Palgrave MacMillan .
- Birch, Melissa H. (2011) Generando Crecimiento Sustentable en un Contexto Democrático 1989-2009 en Estado y Economía en Paraguay (1870-2010) Fernando Masi y Dionisio Borda editores Cadep, Py.
- Bizzozero, L. (2013) MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 135, jan.-fev. 2013 (p. 3)
- Bizzozero Lincoln (2007) La inserción internacional de Uruguay ante las próximas décadas: geografías mundiales y estrategias regionales 'Cuadernos del Claeh n. 94-95, serie 2, ISSN 0797-6062 Pp, 35-57
- Bizzozero, L. (2007). La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo. In Ferro, Castro, Hernández, & Soto (eds.). Seminario Inserción Intl del Uruguay (pp. 44) Montevideo
- Bértola y Bittencourt (2015) Un balance histórico de la industria uruguaya: entre el "destino manifiesto" y el voluntarismo. Publicado por Dirección Nacional de Industrias del Ministerio Industria, Energía y Minería (DNI-MIEM), Uruguay,
- Bértola y Bertoni (2019). Aportes hacia una estrategia de desarrollo: conceptos, diagnósticos nacionales y perspectiva global Documento de trabajo n° 59 UDELAR, Montevideo. ISSN: 1688-9037
- Bértola (2016) Ciclo económico y heterogeneidad estructural Capítulo I en CEPAL/OIT (2016) Hacia un desarrollo inclusivo: El caso del Uruguay Coord. Verónica Amarante y Ricardo Infante LC/L.4219 (CEPAL-OIT) (Chile) http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40494/1/S1600236_es.pdf
- BID (2014) Evaluación de Programa de País: Paraguay 2009-2013 OVE - RE-452-3
- Birch, Melissa H. (2011) Generando Crecimiento Sustentable en un Contexto Democrático 1989-2009
- Bittencourt, G. (2022). Integración económica y modelo de desarrollo en El futuro del MERCOSUR: Una mirada interdisciplinaria desde Uruguay. Damián Rodríguez (Coord.), Nastasia Barceló, Natalia Carrau y Gustavo Bittencourt. Montevideo: FESUR-Uruguay, Diciembre 2022.
- Birch, Melissa. 2011. Generando crecimiento sustentable en un contexto democrático, 1989-2009. En Masi, Fernando y Dionisio Borda. Estado y economía en Paraguay, 1870-2010. CADEP. Asunción
- Braveboy-Wagner, J (2013) “The Diplomacy of Caribbean Community States: Searching Paraguay” en Estado y Economía en Paraguay (1870-2010) Fernando Masi Dionisio Borda editores Cadep, Paraguay.

- Bishop, M. L. (2012). The political economy of small states: Enduring vulnerability? [Review of Profiling Vulnerability and Resilience: A Manual for Small States; The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience; Small States in International Relations, by L. Briguglio, G. Cordina, S. Vella, C. Vigilance, A. F. Cooper, T. M. Shaw, C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl, & J. Beyer]. Review of International Political Economy, 19(5), 942–960. <http://www.jstor.org/stable/42003243>
- Braveboy-Wagner, J.A. (2010) Opportunities and limitations of the exercise of foreign policy power by a very small state: The case of Trinidad and Tobago. Cambridge Review of International Affairs 23(3): 407-427.
- Braveboy-Wagner, J.A. and Snarr, M.T. (2003) Assessing current conceptual and empirical approaches. In: Braveboy-Wagner, J.A. (ed.) The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 13-30.
- Borda y Caballero (2020) Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay CADEP ISBN: 978-99967-991-1
- Borda, Dionisio (2011) La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968 – 2010) El Reto del Futuro Asumiendo el legado del bicentenario Diego Abente Brun, Dionisio Borda Editores <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/ElretoDelFuturo.pdf>
- Briguglio et al. (2010). Profiling vulnerability and resilience: A manual for small states. Commonwealth Secretariat.
- Bourscheid y Stumpf González. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya. Colombia Internacional (98): 31-65. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.02>
- Borda y Masi. (1998). Los límites de la transición. Economía y Estado en Paraguay en los años 90. Asunción: Cidsep/UCA.
- Borda, Dionisio (2011) La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968 – 2010) El Reto del Futuro Asumiendo el legado del bicentenario Abente, D. y Dionisio Borda Ed. <https://www.cadep.org.py/2011/05/el-reto-del-futuro-libro-bicentenario/>
- Butler, P and C Morris Small States in a Legal World [Springer, 2017, 264pp, ISBN 978-3-319-39365-0]
- Braveboy-Wagner, J.A. (2010) Opportunities and limitations of the exercise of foreign policy power by a very small state: The case of Trinidad and Tobago. Cambridge Review of International Affairs 23(3): 407-427.
- Braveboy-Wagner, J.A. and Snarr, M.T. (2003) Assessing current conceptual and empirical approaches. In: Braveboy-Wagner, J.A. (ed.) The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 13-30.
- Brugnoni, Pablo (2020) Empleo verde en Paraguay, situación actual, oportunidades y desafíos Friedrich Eber Stiftung (FES) y el Centro de Estudios Ambientales (CEAMSO)Junio
- Brown John (2023) Crisis de la democracia de mercado y las respuestas populistas: el caso de Evo morales de Bolivia en Mastrángelo, Munck y Pozzi (Eds.) Populismo: una perspectiva latinoamericana (Buenos Aires: CLACSO, mayo).
- Bowen, J. D. (2014). The right and nonparty forms of representation and participation: Bolivia and Ecuador compared. In Luna & Rovira (Eds.), The Resilience of the Latin American Right (117-140). Baltimore: J. Hopkins Univ.
- Caetano, G. (2018). De la “Suiza de América” al “Uruguay como problema”. La génesis del pensamiento de Alberto Methol Ferré. Iberoamericana –Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, 47(1), pp. 63–73, DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.426>
- Caetano, G. (2015). Identidades y alteridades en el Río de la Plata. Una visión histórica desde la banda oriental del “río mar” *Sociohistorica*, (35) <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2015n35a05>
- Caetano, G. (2015). ¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos actual. *Rel. Internacionales*, (30), 27–50. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5286>

- Caetano, G. (2012) Notas sobre un desafío integracionista: cuentas pendientes y reformas institucionales a propósito del manejo integrado de la cuenca del río de la plata. Cap. 8 Perspectivas para la integración de América Latina / Org: Desiderá Neto y Alves Teixeira, R.- Brasília: Ipea : CAF, 2012.
- Caetano, G. (2009) Uruguay, región e inserción internacional. En *Diplomacia, Estrategia y Política* 164 n°10
- Caetano, G. (2007): El Mercosur en el cruce de caminos. Cuadernos del Cendes, 23(63), 27-57 vol.23, http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082006000300003&lng=es&nrm=iso ISSN 1012 2508.
- Caetano, G., López, C. y Luján, C. (2016). La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010 – 2015). En J. Busquets y N. Bentancur (coords.) *Las políticas públicas de Vázquez a Mujica* (pp. 279-300). Uruguay: Fin de siglo.
- Carranza Mario E. (2006) Clinging together, Review of International Political Economy 13:5:802–829.
- Casanova Luis, Pablo Casali, Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo, Ariela Goldschmit (2016) Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Arg., Bra., Chi., Parag., Urug. OIT, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_537497.pdf
- Casali et al (2018) Pablo Casali, Evelyn Vezza, Diego Sanabria y Mónica Recalde Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Informes Técnicos OIT Cono Sur / 6 ISSN 2523-5001 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_637133.pdf
- Casali, P. y Velásquez, M. (2016) Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento (Santiago, OIT).
- Casali, P., Schwarzer, H. y Bertranou, F. (2014) La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe (Lima,OIT).
- Casali, P. y Schwarzer, H. (2010) “El piso de protección social: desarrollo conceptual y aplicación en América Latina”, en *Panorama laboral 2010* (Lima, OIT).
- Cepal (2018) Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay por Rosselot Santiago y Lavalleja, Martín (2006-2016)Montevideo - Serie Estudios y Perspectivas – N° 35 ISSN 1727-8694
- Céspedes, Roberto. 1993. “Relaciones laborales en el sector público (1989-1993).” *Revista Paraguaya de Sociología* 88 (Setiembre-Diciembre): 69-79.
- Céspedes, Roberto. 2009. *Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)*. Asunción: Novapolis-Arandurã Editorial.
- Cannon, B. (2016). *The Right in Latin America: Elite power, hegemony and the struggle for the state*. Routledge. N. York
- CAF (2014) Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe Editor: CAF Depósito Legal: Ifi74320143003767 ISBN: 978-980-7644-61-7
- CEPAL (2018a). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago:
- (2018b). CEPALSTAT:Databases and statistical publications. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.
- CEPAL/OIT (2016) *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso del Uruguay* Coord. Amarante, V. y Infante R. LC/L.4219 (CEPAL-OIT) (Chile) http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40494/1/S1600236_es.pdf
- CEPAL (2015).*Panorama de la inserción internacional de América Latina 2015y el Caribe*
- CEPAL (2011) *Study on the vulnerability and resilience of Caribbean Small Island Developing States (SIDS)* LC/CAR/L.354 7 December 2011
- CEPAL (2013). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations.
- CEPAL (2013a). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. <https://www.celag.org/que-seria-de-bolivia-sin-su-politica-de-nacionalizaciones/>

- CEPAL (2018) Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay por Rosselot S. y Lavalleja M. (2006-2016) CEPAL Montevideo - Serie Estudios y Perspectivas – Mvd – N° 35 ISSN 1727-8694
- Celag (2019) ¿Qué sería de Bolivia sin su política de nacionalizaciones? Unidad de debates económicos
- Chuaire M., y Scartascini C. (2014). The Politics of Policies: Revisiting the quality of public policies and government capabilities in Latin America and the Caribbean, Policy Brief IDB-PB 220, Washington
- Chagas-Bastos, F. H. (2023). International Insertion: A Non-Western contribution to IR. Oxford Research Encyclopedia of International Studies [PDF]
- Chagas-Bastos, F. (2022). Between “lo práctico” and “lo posible”: International insertion as an innovation in Latin America’s contribution to global IR. In A. Acharya, M. Deciancio, & D. Tussie (Eds.), *Latin America in global international relations* (pp. 202–219). Routledge.
- Chagas-Bastos, F (2021) Between ‘lo práctico’ and ‘lo posible’ International Insertion as an Innovation in Latin America's Contribution to Global IR- Chaper in: Acharya, A., Deciancio, M., Tussie, D. (Eds.2021). *L. America in Global International Rel.* (1sted.) Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003028956>
- Chagas-Bastos, F. (2018). La invención de la inserción internacional: fundaciones históricas y conceptuales. *Análisis Político*, 31(94): 10–30.
- Chagas-Bastos, F. (2015). Modelos de inserção internacional na América Latina do início do século XXI (1990–2014): Uma análise comparativa de Brasil e México [Doctoral dissertation]. University of São Paulo.
- Chapman, Peter (2009). *Jungle capitalists : a story of globalisation, greed and revolution*. Edinburgh New York: Canongate. p. 6. ISBN 978-1847676863.
- Clemente Batalla; López Burian; y Telias (2015). Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional? Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 10. No. 19. junio 2015
- Coelho Farias de Souza André Luiz; Cunha Filho Clayton, Santos Vinicius (2020) Changes in the Foreign Policy of Bolivia and Ecuador: Domestic and International Conditions • Bras. Political Sci. Rev. 14 (3) • 2020
- Connaughton, B (2010) “Symptom or Remedy? Mediating Characteristics of the Irish Central Bureaucracy and their Influence on the Strategic Capacity of a “Small” State.” *Halduskultuur – Admin. Culture* 11 (1), 110-126
- Commonwealth Secretariat (2014) *Building the Resilience of Small States A Revised Framework* Edited by Dr Denny Lewis-Bynoe. London, UK_ ISBN: 978-1-84929-128-6
- Corbett Jack & Connell John (2015) All the world is a stage: global governance, human resources, and the ‘problem’ of smallness, *The Pacific Review*, 28:3, 435-459, DOI: [10.1080/09512748.2015.1011214](https://doi.org/10.1080/09512748.2015.1011214)
- Cooper and Shaw (2013) *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience* (International Political Economy Series) Palgrave Macmillan. UK
- Cox, R. (2010) The Point Is not Just to Explain the World but to Change It. In Reus/Smit, Ch. and Snidal, D. *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 84-93.
- Cox, R. (2002). *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on Power, Morals and Civilization*. Routledge.
- Cox, R. (1997). *The new realism: perspectives on multilateralism and world order*. United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris. Macmillan. 275 p.
- Cox, R. (1981) Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory - *Journal of International Studies* 10; 126 DOI: 10.1177/03058298810100020501

- Crowards, T. (2002) Defining the Category of Small States. *J. of International Development* 14, p.143
- CSRI (2023) Small countries: The way to resilience, leading perspectives to navigate the future. Credit Suisse Research
- De Sierra, G. "Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal". *Revista de C. Sociales* 1993, n. 9, pp. 16-28.
- De Sierra, G. (coord.) (1994): *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Dos Santos, T. (1968) 'La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina'. *Boletín del Centro de Estudios Socioeconómicos* 3: 26
- DTDA (2021) *Bolivia Labour Market Profile 2021* Danish Trade Union Development Agency.
- Easterly y Kraay (2000) Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States *World Development*, 2000, vol. 28, issue 11, 2013-2027
- Eaton, K. (2017). *Territory and ideology in Latin America: Policy conflicts between national and subnational governments*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198800576.001.0001>.
- Eaton, K. (2011). Conservative autonomy movements: Territorial dimensions of ideological conflict in Bolivia and Ecuador. *Comparative Politics*, 43 (3), 291-310. <https://doi.org/10.5129/001041511795274896>.
- Elman, M. F. (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal of Political Science*, 25(2), 171–217. <http://www.jstor.org/stable/194084>
- Escobar, A. (2010). Latin America at a crossroads. *Cultural Studies*, 24(1), 1–65. doi:10.1080/09502380903424208
- Escudé, C. (1997) *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*, Gainesville, FL: Univ. Press of Florida.
- Ezquerro-Cañete, Arturo y Fogel Ramón (2018) Un golpe anunciado: Fernando Lugo y la promesa perdida de la reforma agraria en Paraguay en Cristóbal Kay [et al.] *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en A. Latina: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo/ - 1a ed. - CABA: CLACSO*,
- Ezquerro-Cañete, A, Fogel, R. (2017) A coup foretold: Fernando Lugo and the lost promise of agrarian reform in Paraguay. *J Agrar Change.*; 17: 279– 295. <https://doi.org/10.1111/joac.12211>
- Ezquerro-Cañete, Arturo (2016). Poisoned, Dispossessed and Excluded: A Critique of the Neoliberal Soy Regime in Paraguay. *Journal of agrarian change*, 16, 702-710. doi: 10.1111/joac.12164
- FT (10-10-2014) Wealth redistribution and Bolivia's boom Andres Schipani October 10 2014 <https://www.ft.com/content/825dda59-7f3f-34e4-b949-6f6023d3f6af>
- Fuser, I. O mito da "generosidade" no contencioso Brasil-Bolívia do gás natural. *Tensões Mundiais*, [S. l.], v. 10, n. 18,19, p. 231–254, 2018. DOI: 10.33956/tensoesmundiais.v10i18.19.478
- Fernández, W. (2012) 'La política exterior uruguaya 2010-2012 desde una relectura al Neorrealismo de Kenneth Waltz'. *Cuadernos s/ Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* 7(14): 85
- FMI (2009) 'Ireland: IMF Country Report No. 09/195' (Washington, DC, 2009),
- Finch, Henry (1999) 'Uruguay', in Julia Buxton and Nicola Phillips (eds) *Case Studies in Latin American Political Economy* (Manchester: Manchester University Press), pp. 82–106.
- Gamble, A. y Payne, A. (1996). *Regionalism and World Order*. London: Palgrave Macmillan. 296 p.
- Giacalone, R. 2012. Latin American foreign policy analysis: External influences and internal circumstances. *Foreign Policy Analysis* 8 (4): 335–354.

- Gibert, Marie V. & Grzelczyk, V. (2016) Non-Western small states: activists or survivors?, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1:1, 1-8, DOI: 10.1080/23802014.2016.1231012
- Gossling y Wall, (2007) An introduction to tourism and global environmental change Chapter in Book *Tourism and Global Environmental Change* Routledge eBook ISBN 9780203011911
- Goetschel, L. (1998) *Small States Inside and Outside the European Union*. London: Kluwer Publishers.
- Goetschel, L. (2013) 'Bound to be Peaceful?The changing approach of Werstern European small states to peace'. *Swiss Political Science Review* [Online], 19 (3): 259-278.
- Goetschel, L. (2011) 'Neutrals als brokers of peacebuilding ideas?' *Cooperation and Conflict*, 46 (3): 312-333. Retrieved from: Swets Wise Online Database
- Gomez Mera (2013) *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of MERCOSUR*. University of Notre Dame Press. Kellogg Series in International Studies.).
- Gomez Mera, L.(2005) Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, No. 1, 2005,: <https://ssrn.com/abstract=1394948>
- Guillaumont P (2017) Vulnerability and Resilience: A Conceptual Framework Applied to Three Asian Countries —Bhutan, Maldives, and Nepal- ADB South Asia Working Paper Series No. 53 | October
- Guimarães, Feliciano de Sá, and Martin Egon Maitino. (2017) Socializing Brazil into Regional Leadership: The 2006 Bolivian Gas Crisis and the Role of Small Powers in Promoting Master Roles Transitions. *Foreign Policy Analysis*.
- Guimarães, F. (2021). *A Theory of master role transition. Small powers shaping regional hegemons*. London, Routledge.
- Gray Molina, G. (2010). The Challenge of Progressive Change under Evo Morales. In K. Weyland, R. Madrid, & W. Hunter (Eds.), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings* (pp. 57-76). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511778742.003
- Gray Molina, G (2007) El reto posneoliberal de Bolivia NUSO N° 209 / Mayo - Junio 2007 <https://nuso.org/articulo/el-reto-posneoliberal-de-bolivia/>
- Grugel and Ruggirozzi (2018) Neoliberal disruption and neoliberalism's afterlife in Latin America: What is left of post-neoliberalism? *Critical Social Policy* Vol 38, Issue 3, pp. 547 – 566
- Grugel, Jean (1998) 'State and Business in Neo-liberal Democracies in Latin America', *Global Society* 12:2, pp. 221–35.
- Grugel, Jean and Wil Hout (eds) (1999) *Regionalism across the North-South Divide: State Strategies and Globalisation* (London: Routledge).
- Harknett, Richard J.; Yalcin, Hasan B. 2012. The struggle for autonomy: a realist structural theory of international relations. *International Studies Review*, v. 14, n. 4, pp. 499-521.
- Handel, Michael (1981) *Weak States in the International System*. (London: Frank Cass)
- Hanf, Kenneth and Ben Soetendorp (eds). 1998. *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London: Longman
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35. <http://www.jstor.org/stable/2706951>
- Heron, T. (2019). Small and Least-Developed Countries. In: Shaw, T.M., Mahrenbach, L.C., Modi, R., Yi-chong, X. (eds) *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*. Palgrave Handbooks in IPE. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/978-1-137-45443-0_10

- Heron, T. (2008). *Small States and the Politics of Multilateral Trade Liberalization. The Round Table*, 97(395), 243–257. <https://doi.org/10.1080/00358530801962063>
- Herrera-Vinelli, Lorena (2016). Interdependencia asimétrica y Estados pequeños... *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. VI, N° 2, pp. 43-59.
- Hey, J.A.K. (2003a) *Small States in World Politics : Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Hey, J. (2003b) 'Introducing Small State Foreign Policy'. In: Hey, J. (ed.) *Small States in World Politics*. London: Boulder. pp. 1-12.
- Hey, J. (1993) 'Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador'. *Journal of Latin American Studies* [Online], 25 (3): 543-574.
- Heng, Y.-K., & Aljunied, S. M. A. (2015). Can Small States Be More than Price Takers in Global Governance? *Global Governance*, 21(3), 435–454. <http://www.jstor.org/stable/2452625661-79>.
- Hettne, B. and Söderbaum, F. (2008) "The future of regionalism Old divides, new frontiers", in Cooper, A.F., Hughes and Lombaerde (eds.), *Regionalisation and Global Governance*. London, Routledge, pp.
- Hofmann Dirk (2015) *Navegando futuro. Dos experiencias de adaptación al cambio climático en Bolivia*, octubre de © Fundación Friedrich Ebert (FES)
- ILO (2014) *Reduction of informal employment in Uruguay: policies and outcomes Formalization, Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245894.pdf
- IPCC. (2014). *Cambio climático 2014. Impactos, riesgos y vulnerabilidad*.
- James, Harold (2009) *The Creation and Destruction of Value: The Globalization Cycle*, Harvard University Press.
- James, Harold. (2012) *The Creation and Destruction of Value*. Harvard University Press. ISBN 9780674066182
- Klimovich, Kristina, and Clive s. Thomas. 2014. "Power Groups, Interests and Interest Groups in Consolidated and Transitional Democracies: Comparing Uruguay and Costa Rica with Paraguay and Haiti." *Journal of Public Affairs* 14 (3–4): 183–211.
- Khanna, Parag (2009) *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century* Paperback – Simon & Schuster
- Kassimeris C. (2009) The foreign policy of small powers. *International Politics* 46(1): 84-101.
- Katzenstein, P. J., & Seybert, L. A. (2018). Protean Power and Uncertainty: Exploring the Unexpected in World Politics. *International Studies Quarterly* 62 (1), 80-93. <https://doi.org/10.1093/isq/sqx092>
- Katzenstein, P. (2003) *Small States and Small States Revisited*. *New Pol. Economy*, Vol. 8, No.1, 2003
- Katzenstein, P. J., & Okawara, N. (2001). Japan, Asian-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism. *International Security*, 26(3), 153–185. <http://www.jstor.org/stable/3092093>
- Katzenstein (1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe* (Cornell Univ Press, 1985
- Kaup, B. Z. (2010). A neoliberal nationalization? The constraints on natural-gas-led development in Bolivia. *Latin American Perspectives*, 37 (3), 123-138. <https://doi.org/10.1177/0094582X10366534>.
- Kamrava, M. (2013). *Qatar: Small State, Big Politics*. Cornell University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt32b4qs>
- Klein, Wolfram F. (2000) *El Mercosur: empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad).

- Keating, M. (2015). "The political economy of small states in Europe". In *Small States in the Modern World*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784711443.00009>
- Keating, M. (2015a). "Preface: outline of the issues". In *Small States in the Modern World*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784711443.00007>
- Kenworthy, Lane "Wage-setting Measures: A Survey and Assessment," *World Politics* 54, no. 1 (2001): 59, <http://www.jstor.org/stable/25054174>
- Keohane, Robert O. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics." *International Organization* 23, no. 2 (1969): 291–310.
- Kirby Peadar (2020) Requisitos para el cambio transformativo: contribuciones de Karl Polanyi: *Revista Internacional de Política Económica*, ISSN-e 2695-7035, Vol. 2, Nº. 1, 2020, págs. 103-121 <https://doi.org/10.7203/IREP.2.1.17745>
- Kirby, P. (2011), "Chapter 1 'The Myth of the Celtic Tiger': The Political Economy of Irish Development Since the 1990s", Leonard, L. and Botetzagias, I. (Ed.) *Sustainable Politics and the Crisis of the Peripheries: Ireland and Greece (Advances in Ecopolitics, Vol. 8)*, Emerald Group Limited, pp. 3-23. [https://doi.org/10.1108/S2041-806X\(2011\)0000008004](https://doi.org/10.1108/S2041-806X(2011)0000008004)
- Kirby Peadar & Mary Murphy (2011) *Globalisation and Models of State: Debates and Evidence from Ireland*, *New Political Economy*, 16:1, 19-39, DOI: 10.1080/13563461003789795
- Kirby, Peadar (2010) *Lessons from the Irish Collapse*. *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 21 (2010), pp. 43-55 Published by: Royal Irish Academy Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/41413173>.
- Kirby, Peadar and Murphy, Mary (2007) Ireland as a 'competition state' IPEG Papers in Global Political Economy no. 28, May 2007 http://mural.maynoothuniversity.ie/4587/1/MM_competition%20state.pdf
- Kuokštis y Vilpišauskas (2022). "Economic Adaptability in the Absence of Democratic Corporatism: Explaining Lithuania's Export Performance*". *Politologija* 108 (4): 116-57. <https://doi.org/10.15388/Polit.2022.108.4>.
- Krugman, P. (2005) Second winds for industrial regions. In D. Coyle, W. Alexander, B. Ashcroft (eds) *New Wealth for Old Nations: Scotland's Economic Prospects*, pp. 35– 47. Princeton: UP.
- Lachi Marcello y Raquel Rojas Scheffer (2017) *Diálogo social, contratación colectiva y tripartismo en Paraguay* Novapolis Aditorial ARANDURÁ
- Lachi M. y I Rojas Scheffer, R. (2016) *Revista Novapolis*. Nº 10, Abr/ Oct , pp. 115-138. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2 077-5172T (2019) *Convenios Fundamentales y de Gobernanza de la OIT Ratificados por Paraguay*. OIT, 2019. ISBN: 978-92-2-133105-6
- Lambert, (2015). *The Myth of the Good Neighbour Paraguay's Uneasy Relationship with Brazil- Bulletin of Latin American Research*, Vol. 35, No. 1, pp. 34–48, 2016
- Lambert, Peter. 2012. "The Lightning Impeachment of Paraguay's President Lugo." *E-International Relations*. <http://www.e-ir.info/2012/08/09/the-lightning-impeachment-of-paraguays-president-lugo/>.
- Lander, E. (2013) *Tensiones/contradicciones en torno al extractivismo 'en los procesos de cambio: Bolivia, Ecuador y Venezuela*. En C. Arze, J. Gómez, P. Ospina & A. Víctor (eds.) *Promesas en su laberinto. Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de A. Latina (1-44)*. La Paz: CEDLA.
- Lanzaro, J. (2016). *El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015*. *Revista Uruguaya De Ciencia Política*, 25(2), 121-142. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/54>
- Lee, D (1999) *Middle Powers and Commercial Diplomacy: British Influence at the Kennedy Trade Round*, Basingstoke: Macmillan, 1999.
- Lee, Donna & Nicola J Smith (2010) *Small State Discourses in the International Political Economy*, *Third World Quarterly*, 31:7, 1091-1105

- Levy, C. (2013). Working Towards *Tekojá*: The Political Struggles of the Paraguayan Left. *Studies in Political Economy*, 92(1), 29–56. <https://doi.org/10.1080/19187033.2013.11674972>
- García Linera, Álvaro (2009) La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia / Álvaro García Linera ; compilador Pablo Stefanoni. – Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009
- Long, Tom (2022) 'Small States in a Global Economy', A Small State's Guide to Influence in World Politics (New York); Oxford Academic <https://doi.org/10.1093/oso/9780190926205.003.0006>
- Long, Tom, and Francisco Urdinez. (2020) Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China. *Foreign Policy Analysis*, doi: 10.1093/fpa/oraa002
- Long, T. (2017) It's not the size, it's the relationship: from 'small states' to asymmetry. *Int Polit* 54, 144–160 (2017). <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0028-x>
- Long, Tom. (2016) Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power. *International Studies Review*, <https://doi.org/10.1093/isr/viw040>
- López Burian e Míguez, Cecilia (2021) Uruguay como estado pequeño en el MERCOSUR (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional. *Lua Nova*, São Paulo, 112: 181-216, 2021
- Lubbock y Vivares (2021): The reconfiguration of twentyfirst century Latin American regionalism: actors, processes, contradictions, and prospects, *Globalizations*, DOI:10.1080/14747731.2021.2011588
- López, Magdalena (2018); Transición y democracia en Paraguay (1989-2017) El cambio no es una cuestión electoral" ISBN: 978-987-4434-16-6 Colección: Paraguay Contemporáneo. SB Editorial
- López, Magdalena (2014) Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012) *Cendes* año 31. n° 85 3a época Enero-abril 2014 <http://ve.scielo.org/pdf/cdc/v31n85/art05.pdf>
- Maass, M. (2014) Small states: Survival and proliferation. *International Politics* 51(6): 709-728.
- Maass, M. (2009) The elusive definition of the small state. *International Politics* 46(1): 65-83.
- Masi, Fernando y bittencourt, Gustavo (2001). Las economías pequeñas en el MERCOSUR: evolución y perspectivas de desarrollo (Montevideo: Red MERCOSUR).
- Masi, Fernando y Durán Lima, José D. 2007 Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur (Santiago de Chile: CEPAL).
- Masi, Fernando y Miranda Álvarez, Eduardo 2005 “Políticas nacionales de competitividad en el Paraguay y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR”, Documentos de Proyectos naciones Unidas, CEPAL, CADEP, Santiago de Chile, noviembre
- Merke, Federico and Reynoso, Diego and Schenoni, Luis, Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle Range Concept (June 18, 2018). *Latin American Research Review*, 2020 Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3251477>
- Malamud, Andrés (2013) El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP* vol.7 no.2 Buenos Aires
- Malamud & Gian Luca Gardini (2012): Has Regionalism Peaked? The Lat in American Quagmire and its Lessons, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47:1, 116-133
- Malamud, A. (2010) Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration* 32, no. 6 (2010):637
- Malamud, A. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination”. *Latin American Research Review* 40, no. 1 (2005): 138–64.
- Mazzuchi, G, J. Rodríguez y E. González (2015), “Negociación colectiva, salarios y productividad. El caso uruguayo”, serie Condiciones de Trabajo y Empleo, N° 60, Ginebra, (OIT)

- Mera, Laura (2005) 'Explaining Mercosur's Survival Journal of L. American Studies, 37(1): 109 – 140, p. 128.
- Mejido Costoya, Manuel (2011) Politics of Trade in Post-neoliberal Latin America: The Case of Bolivia. Bulletin of Latin American Research, Vol. 30, No. 1, pp. 80–95, 2011
- Mejido, M. Utting, P. y Carrión, G. (2010) The changing coordinates of trade and power in Latin America : implications for policy space and policy coherence / UNRISD
- Miller Rory y Fahad Al-Marri (2022).Overcoming smallness:Challenges and opportunities for small states in global affairs. Qatar: Hamad Bin Khalifa Uni. Press.175pp. ISBN:978-9-9271-55987.80
- Mogrovejo, R. (2015) Diálogo Social Tripartito en Bolivia, un análisis general y del sector industrial del país. La Paz: Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2015. 50 p.
- Mohammed Debbie A. (2008) Size and Competitiveness: An Examination of the CARICOM Single Market and Economy (CSME), The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs, 97:395, 287-303
- Molina, 2018. NUSO <https://nuso.org/articulo/de-milagros-y-talones-de-aquiles/imprimir/>
- Molero, Paz Antolín y Ramírex (2012) La inversión extranjera directa en el sector hidrocarburífero boliviano: comparación entre marcos regulatorios (1996-2009) REVISTA DE ECONOMÍA MUNDIAL 30, 2012, 157-184
- Mondelli, Marcelo (2019) Capital Social y Democracia. Tendencias de los Estados Pequeños del Cono Sur durante el S. XXI. Revista Paraguaya de Sociología No. 153/154 Año 55 Ene-Dic. 2019 https://www.academia.edu/44984743/Revista_Paraguaya_de_Sociologia%20C3%ADa_1
- Mondelli, Marcelo (2018) Chapter 33. Scaling up citizenship in South America through MERCOSUR in the “Handbook of South American Governance”. Ed by Riggiozzi, C Wylde London: Routledge. <https://www.routledge.com/Handbook-of-South-American-Governance/Riggiozzi-Wylde/p/book/9781857438185>
- Mondelli, Marcelo (2018) Regionalismo Sudamericano: una mirada complementaria desde MERCOSUR. Revista de Estudios Internacionales. PUC, Minas. Brasil v.6, n.1 ISSN 07160240 #13240 Edição <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/13240>
- Mondelli, Marcelo (2015) Case Studies on social dimension in MERCOSUR, ECOWAS and ASEAN, Informe Investigación, 2015. Sur-Sur. ISBN 978--987--722 094- 0 CLACSO .IDEAs. CODESRIA. B. Aires. Ago. 2015 <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=4143> <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150325044309/Mondelli.pdf>
- Mondelli, Marcelo (2010a) “Críticas y desafíos para la gobernanza regional Sudamericana en el Siglo XXI– (CLACSO-CROP) en Andrade, Pablo (2010) La pobreza en América Latina : ¿una dimensión olvidada de la integración económica regional? / Pablo Andrade y Alicia Puyana; compilado por Pablo Andrade y Alicia Puyana. - 1a ed. - Buenos Aires:– CLACSO. ISBN 978-987-1543-37- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/andrade.pdf>
- Mondelli, Marcelo (2010b) La Inserción Internacional de Uruguay en Debate. Bizzozero, L, De Sierra, G, Terra, I. Dimensión de Política Exterior. Capítulo Editorial: Montevideo (CSIC); UDELAR
- Mondelli, Marcelo (2008) “Legacies from the Financial Crisis and the Revival of MERCOSUR”. Regional Integration Observer, ZEI- Vol. 2 No. 3 Papel; <https://www.zei.unibonn.de/dateien/rio/vol2no3>
- Mondelli, Marcelo (2008) La institucionalidad, la Red y las asimetrías en Mercociudades / en “La Mirada Local: los Desafíos de la Integración Regional en el MERCOSUR” Edición: Mercociudades, http://www.mercociudades.org/descargas/documentos/Publicaciones/la_mirada_local.pdf
- Methol Ferré Alberto (2013) Los estados continentales y el Mercosur Ensayo (Casa Editorial HUM) Casa Editorial HUM, 2013 ISBN 9974699762, 9789974699762
- McNelly, Angus (2021) ¿Estamos en el poder? Experiencias de las clases obreras con la izquierda en el poder / McNelly, Angus / 2021 La Paz, junio de 2021, xvi, 464 p. CEDLA (Ed.)

- McNelly, Angus (2020) Neoliberalism and Its Class Character in the Political Economy of Bolivia Under Evo Morales, *New Political Economy*, 25:3, 419-438, DOI:10.1080/13563467.2019.1598962
- Molero Simarro, R; Paz Antolin, M. (2012) Development Strategy of the MAS in Bolivia: Characterization and an Early Assessment. *Development and Change* 2012 | DOI: 10.1111/j.1467-7660.2012.01766.x
- Neumann, I. and Gstöhl, S. (2006) Lilliputians in Gulliver's World? In: Ingebritsen, C., Neumann, I., Gstöhl, S., et al. (eds.) *Small States in International Relations*. Seattle, WA: University of Washington Press, p. 3-36.
- Nickson, A (2023) Tenemos que hablar del Partido Colorado NUSO Mayo <https://www.nuso.org/articulo/Paraguay-partido-colorado/>
- Nickson, Andrew (2007). La economía política del proceso de formulación de políticas públicas. En Borda, Dionisio (Ed.). *Economía y empleo en el Paraguay*. Asunción: CADEP.
- Nickson, Andrew, y Lambert, Peter (2002). "State Reform and the 'Privatized State' in Paraguay." *Public Administration and Development* 22 (2): 163–74.
- Nickson, R. A. (1982). The Itaipú Hydro-Electric Project: The Paraguayan Perspective. *Bulletin of Latin American Research*, 2(1), 1–20. <https://doi.org/10.2307/3338386>
- Oddone, N.; Rojas, G. y Vázquez, F. (2021) Paraguay en Mercosur: un balance de 30 años / pp. 85-10 en Cuadernos sobre RRII, Regionalismo y Desarrollo Vol. 16. no. 30 (Jul-Dic. 2021)
- Oelsner, Andrea (2013). "The Institutional Identity of Regional Organizations, Or Mercosur's Identity Crisis", en *International Studies Quarterly*, Vol. 57, N° 1.
- Orias, Alfredo Seoane y William Torres (2001): «La política vecinal de Bolivia» en Bolivia: país de contactos. Un análisis de la política vecinal contemporánea, Udapec-Ministerio de Rel. Exteriores y Culto / Fundemos, La Paz, 2001, p. 13
- Ons, Álvaro (2016). Análisis de los instrumentos de promoción de inversiones: el caso de Uruguay / Álvaro Ons; Pablo M. García, coordinador. (Nota técnica del BID ; TN -1086)
- OECD DAC. (2011) Supporting State-building in Situations of Conflict and Fragility. Policy Guidance. Paris: OECD,
- OCR Uruguay (2021) Análisis de la situación de Uruguay y sus retos frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible- Análisis Común de País de N. Unidas en Uruguay ISBN: 978-92-95114-15-9
- OIT (2015) Panorama Laboral – OIT Lima O'Brien Robert and Marc Williams. 2004. *Global Political Economy : Evolution and Dynamics*. Houndmills Basingstoke Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Ó Súilleabháin, Andrea (2014) "Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities," New York: International Peace Institute, May 2014.
- ONUDI (2017) United Nations Industrial Development Organization. Competitive Industrial Performance Report 2016. Volume I. Vienna.
- Orias, Alfredo Seoane y William Torres (2001): «La política vecinal de Bolivia» en Bolivia: país de contactos. Un análisis de la política vecinal contemporánea, Udapec-Min de Relaciones Exteriores y Culto / Fundemos, La Paz, 2001, p. 13.
- O'Riain Seán and O'Connell, Philip J. (2000) El papel del Estado en el crecimiento y el bienestar. En: Bust to Boom? La experiencia irlandesa de crecimiento y desigualdad. Instituto de Administración Pública, Dublín, pp. 305-339.
- Oyhantçabal, Gabriel (2019) The Political Economy of Progressive Uruguay, 2005–2016 *LATIN American Perspectives*, Issue 224, Vol. 46 No. 1, Jan 2019, 122–136 DOI:10.1177/0094582X18806587
- Ovando Fernando (2020) Los cambios en el mercado de trabajo y los desafíos en el campo sindical bajo las nuevas formas de empleo– F. Ebert Stiftung (FES) y CEAMSO. Paraguay. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/17296-20210212.pdf>

- Ovando Rivarola, Fernando (2020) Nuevas formas de empleo en Paraguay Cambios en el mercado de trabajo y desafíos en el campo sindical-trabajo y justicia social -Proyecto "Sindicalismo en Debate" Fundación Friedrich Ebert (FES) y el (CIIS) A N Á L I S I S Dic.
- Pace, Roderick.(2000) "Small States and the Internal Balance of the European Union: The Perspective of Small States," in *Enlarging the European Union: The Way Forward*, ed. Jackie Gower and John Redmond (Ashgate), 107.
- Paredes, Roberto. 2002. El sindicalismo después de Stroessner. Asunción: Edición del autor.
- Parker, Tyler B. (2022) Small States & Territories Review. Overcoming smallness: Challenges and opportunities for small states in global affairs by Rory Miller and Fahad Al-Marri (2022). [ISSN: 2616-8006] Vol. 5, No. 2, November Pages 329-330: Book
- Paus, Eva A. (2017) : Escaping the middle-income trap: Innovate or perish, ADBI Working Paper, No. 685, Asian Development Bank Institute (ADBI), Tokyo
- Paus Eva (2005) Can Costa Rica Become Ireland? Foreign Investment, Development, and Globalization. Palgrave Mac Milan <https://doi.org/10.1057/9781403978813>
- Payne, A. (2013) "Afterword. Vulnerability as a Condition, Resilience as a Strategy" in Cooper and Shaw (2013) *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience* (IPE Series) Palgrave Macmillan. UK
- Payne, Anthony & Phillips, Nicola (2010) *Development*. Cambridge: Polity Press, ISBN 978 0 7456 3068 7
- Payne, A (2004) *The new regional politics of development* / edited by Anthony Payne. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York : Palgrave Macmillan,
- Payne, Anthony (2004b) Small states in the global politics of development, *The Round Table*, 93:376, 623-635, DOI: 10.1080/0035853042000289209
- Payne, A. (2000) 'Globalization and Modes of Regionalist Governance', in J. ed.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, pp. 201–Oxford University Press.
- Paz Arauco, V. (2020). Domestic Resource Mobilization for Social Development in Bolivia (1985–2014): Protests, Hydrocarbons and a New State Project. In: Hujo, K. (eds) *The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development. Social Policy in a Development Context*. Palgrave https://doi.org/10.1007/978-3-030-37595-9_9
- Pellegrini, Lorenzo (2018) Imaginaries of development through extraction: The 'History of Bolivian Petroleum' and the present view of the future *Geoforum* Volume 90, March 2018, Pages 130-141
- Peñaranda Jorge (2018) Diversificación y contenido tecnológico de las exportaciones bolivianas, extractivismo y persistencia del modelo primario exportador- Análisis 1/2018 Julio FRIEDRICH EBERT-STI BOLIVIA
- Pirotta, Godfrey A. 1997. "Politics and Public Service Reform in Small States: Malta." *Public Administration and Development* 17, 197-207
- Phillips, N. and G.C. Prieto (2011). "The Demise of New Regionalism. Reframing the Study of Contemporary Regional Integration in Latin America". In *New Regionalism and the European Union*. Edited by Warleigh-Lack, N. Robinson and B. Rosamond: 116–34. Routledge- 2011.
- Phillips Nicola (2009): The slow death of pluralism, *Review of International Political Economy*, 16:1, 85-94
- Phillips, N. (2005), 'State Debates in International Political Economy', in Nicola Phillips (ed.), *Globalizing International Political Economy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan), pp. 82–115
- Phillips, N. (2004) *The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America*, London: Routledge.

- Phillips, N. (2004b) International Political Economy, Comparative Political Economy and the Study of Contemporary Development- IPEG Papers in Global Political Economy No. 8, May 2004
- Phillips, Nicola (2003) The rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America *Third World Quarterly*, Vol 24, No 2, pp 217–234, 2003 ISSN 0143-6597
- Phillips, N. (2001) Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: “Relaunching” the Mercosur’, *Third World Quarterly*, 22(4):565–83
- Piñeiro Diego y Cardeillac J. (2018) El frente amplio y la política agraria en el Uruguay en Kay. C. et al; La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en A. Latina: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo /CLACSO, 2018.
- Portugal et al (2015) Portugal, Alberto; Reyes, Jose-Daniel; Varela, Gonzalo. 2015. Uruguay: Trade Competitiveness Diagnostic. © World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/23349>
- Portugal Perez, Luis Alberto; Reyes, Jose Daniel; Varela, Gonzalo J. (2015) Uruguay - Trade competitiveness diagnostic: Main report (English). World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/336461468179662552/Main-report>
- Pospisil, Jan & Florian P. Kühn (2016) The resilient state: new regulatory modes in international approaches to state building? *Third World Quarterly*, 37:1, DOI:10.1080/01436597.2015.1086637
- PNUD (2011) Tras las huellas del cambio climático en Bolivia. Estado del arte del conocimiento sobre adaptación al cambio climático. Agua y seguridad alimentaria (2011:124) <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/Tras-las-huellas-del-Cambio-Climatico-en-Bolivia.pdf>
- PNUD (2021). Transiciones hacia el desarrollo sostenible en Uruguay. Aportes para el debate. OCR junio
- UNDP (2021b) TOWARDS HUMAN RESILIENCE: Sustaining Mdg Progress in an Age of Economic Uncertainty *Empowered lives. Resilient nations*. September 2011 UNDP New York, Usa.
- PNUD (2021c) La Cooperación Sur-Sur, una oportunidad para luchar contra el cambio climático y reducir las desigualdades UNOSSC/PNUD y PNUD-N.Y
- PNUD (2018): Cuaderno sobre Desarrollo 11 - Progreso Multidimensional en Uruguay: dinámica del bienestar de las clases sociales en los últimos años. PNUD: Montevideo https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/human_development/cuaderno-sobre-desarrollo-humano-11.html
- PNUD. (2016). Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Nueva York:
- PNUD (2008) “Desarrollo humano en Uruguay 2008” Política, políticas y desarrollo humano, Uruguay.
- PDES (2016-2020) Economic and social development plan 2016-2020 within the framework of integrated development for living well. Towards the Patriotic Agenda 2025. BOLIVIA
- PNUD, 2013 Resilient nations. United Nations Development Programme N. York , Usa
- PNUD (2011) TOWARDS HUMAN RESILIENCE: Sustaining Mdg Progress in an age of economic uncertainty
- PNUD (2022) Informe "Índices de Desarrollo Humano en el Paraguay 2001 – 2020 <https://www.undp.org/es/paraguay/publicaciones/IDH2001-2020>
- Peñaranda, L (2019) The Political Economy of Development Effectiveness in Bolivia Occasional paper N ° 57 Publisher Southern Voice Anria, S. Bogliaccini J. (2022) Empowering Inclusion? The Two Sides of Party-Society Linkages in Latin America. *Studies in Comparative Intl. Development* 57:410 <https://doi.org/10.1007/s12116-022-09365-w13>
- Pellegrini, Lorenzo (2018) Imaginaries of development through extraction: The ‘History of Bolivian Petroleum’ and the present view of the future *Geoforum* Volume 90.

- Perrier Bruslé, Laetitia (2015) "La integración continental sudamericana, inscripción espacial y dispositivo discursivo. Apuntes desde Bolivia, el país de contactos," *Journal of Latin American Geography* 14(2): 101-128. DOI: 10.1353/lag.2015.0025
- Quebedo, Charles (2020) La relación estado-sindicatos del sector público en Paraguay la lógica del intercambio político. Fesur Fundación Friedrich Ebert (FES) y Centro Interdisciplinario de Investigación Social (CIIS), Diciembre 2020.
- Quijada, José Alejandro (2018). Desafíos del desarrollo en Paraguay. Serie. BID IDB-PB-284
- Quagliotti de Bellis, Bernardo (2006). Urupabol: un olvidado complejo de integración. <https://www.laondadigital.com.uy/LaOnda2/201-300/286/B3.htm>
- Quagliotti de Bellis Bernardo (1983), Uruguay en la Cuenca del Plata, en Luis Dallanegra Pedraza (Coord.), Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata. p. 20, Ed. Pleamar, B.s As.
- Quiliconi, M., 2020. *Widening the 'Global Conversation': Highlighting the Voices of IPE in the Global South*, Center for Foreign Policy and Peace Research. <https://policycommons.net/artifacts/2037796/widening-the-global-conversation/2790239/>
- Quiliconi, Cintia; Rivera, Renato (2019). Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Suramericano de defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas en Unasur. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 28, n. 1, pp. 219-248.
- Rachman (2009) How small nations were cut adrift <https://www.ft.com/content/e2da4314-bcda-11de-a7ec-00144feab49a> October 19,
- Rachman (2007) For nations, small is beautiful FT Gideon Rachman Dic. 4, 2007 <https://www.ft.com/content/b256a60e-a1c2-11dc-a13b-0000779fd2ac>
- Ramírez Bullón, J. E. (2020). Protean Power: Exploring the Uncertain and Unexpected in World Politics. Editado por Peter J. Katzenstein y Lucia A. Seybert. Cambridge: Cambridge University Press. 2018. 382p. Desafíos, 32(2). <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/9043>
- Rapoport, Mario y CERVO, Amado Luiz (orgs.). El Cono Sur. Una historia común. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002, 368 p. ISBN: 950-557-509-2
- Rhodes, Martin (2001) 'Globalization, Welfare States and Employment: Is There a European "Third Way"?' in Nancy Bermeo (ed.) *Unemployment in the New Europe* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 87–120.
- Riggirozzi and Tussie, eds.(2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. N Y: Springer..
- Riquelme, M. A. (2004) 'Los desafíos de la inmigración brasileña'. Acción 250: 31–36.
- Rivarola Puntigliano (2007). Mirrors of change: industrialists in Chile and Uruguay. Andrés Rivarola Puntigliano. Revista CEPAL.
- Rivarola, Domingo, Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Garretón. (2017). Militares y políticos en una transición atípica. Buenos Aires: Grupo Trabajo de Partidos Políticos, CLACSO. 2ª Edición. Flacso Paraguay.
- Rodríguez José Carlos (2016) Horacio Cartes y una agenda poco convincente Encrucijadas de la política en Paraguay Septiembre <https://www.nuso.org/articulo/horacio-cartes-y-una-agenda-poco-convincente/>
- Rojas, Gustavo. (2016) Integração Produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilatera Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 22 | Jan./Abr. 2016.
- Rojas, Gustavo (2015). Focem: evaluación sobre su desempeño y posibilidades de reforma, OBEI, We l l i n g t o n , 2 0 1 5 <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/50.pdf>
- Rossell Arce, Pablo (2018) Inserción internacional de Bolivia en Agramont Lechín Daniel y Kauppert Philipp (coord) Debates progresistas sobre políticas económicas en Bolivia (FES) Bolivia

- Rovira Kaltwasser, C. (2018). "Political Elites in Latin America." In *The Palgrave Handbook of Political mElites*, edited by Heinrich, Best, John and Higley, 255. London: Palgrave Macmillan.
- Ruppert Bulmer, Elizabeth N.; Watson, Samantha Maria; De Padua, David Keith Santos. *Paraguay jobs diagnostic: the dynamic transformation of employment* (English). Jobs Series, issue no. 10 Washington, D.C. : World Bank Group
- Sadiki, L., Saleh, L. 'Writing' small states: contextualizing the construct in the Arab Gulf. *Int Polit* (2021). <https://doi.org/10.1057/s41311-021-00335-y>
- Salgado, R. (2015) *The role of small states in the construction of the union of south american nations (UNASUR): the cases of Ecuador and Uruguay*. University of Birmingham Thesis PHD.
- Salgado Espinoza, Raúl (2017) *Small builds big: how Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR* / Raúl Salgado Espinoza. Quito: FLACSO Ecuador, <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57226.pdf>
- Sanahuja, José (2018). Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las relaciones internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, v. 70, n. 2, pp. 101-125.
- Sarapuu, K. et AL. (2021) *Analysing Small States in Crisis: Fundamental Assumptions and Analytical Starting Points* in T. Joensen and I. Taylor (eds.), *Small States and the European Migrant Crisis*, https://doi.org/10.1007/978-3-030-66203-5_1
- Saraiva, M. G.; Gonçalves, A. L. L.; Clemente, S. B. (2021) *Paraguayan and Bolivian Foreign Policy in front of the leadership of Brazil and Venezuela in South America Mural Internacional*, Rio de Janeiro, Vol.12, e60235, 2021.
- Sil, R. and Katzenstein, P. (2010). *Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms Across Research Traditions* APSA 2010 Annual Meeting Paper, <https://ssrn.com/abstract=1642929>
- Sgut, M., Schacht, D., Benegas, G., Torrontegui, A., Pedretti, L. & García, A. (2006). *Impacto del transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay*. Asunción: Carana /USAID
- Smith, N; Pace, M; Lee, D (2005) *PIECES ON OUR CRAFT: Size Matters: Small States and International Studies International Studies Perspect.*, Volume 6, Issue 3, August 2005, Pages ii–iii, https://doi.org/10.1111/j.1528-3577.2005.215_1.x
- Smith, Nicola and others, *PIECES ON OUR CRAFT: Size Matters: Small States and International Studies, International Studies Perspectives*, Volume 6, Issue 3, August 2005, Pages ii–iii, https://doi.org/10.1111/j.1528-3577.2005.215_1.x
- Snider, Colin M. (2012) *Was the Impeachment of Fernando Lugo a Coup?* June 23, 2012 <https://americasouthandnorth.wordpress.com/2012/06/23/was-the-impeachment-of-fernando-lugo-a-coup/>
- Soederberg, S. (2004). *Review of The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in L. America*, by N. Phillips]. *Royal Institute of International Affairs*, 80(5), 1024–1025. <http://www.jstor.org/stable/3569517>
- Soler, Lorena (2014) *Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora NUSO N° 254 / Noviembre - Diciembre 201*
- Stiglitz (2017) *The Globalization of Our Discontent* Dec 5, Project Syndicate – 2023 <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-of-discontent-by-joseph-e--stiglitz-2017-12>
- Steinmetz, R. and Wivel, A. (eds.) (2010) *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Farnham, UK: Ashgate.
- Sutton, Peter (2011) *The Concept of Small States in the International Political Economy*, *The Round Table*, 100:413, 141-153, DOI: 10.1080/00358533.2011.565625

- Svampa, M., 2013. Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. Nueva Sociedad, 244.
- Svampa, M., 2015. Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. *South Atlantic Quarterly*, 114 (1), 65–82
- Svampa, M., 2017a. Cuatro claves para leer América Latina. Nueva sociedad, 268, 50–64.
- Svampa, M., 2017b. Latin American development: perspectives and debates. In: T.G. Falleti and E.A. Parrado, eds. *Latin America since the left turn*. University of Pennsylvania Press, 13–32.
- Tassi, N., et al., 2013. “Hacer plata sin plata”. El desborde de los comerciantes populares en Bolivia. Tasi, Nico; Medeiros, Carmen; Rodríguez Carmona, Antonio; Ferrufino, Giovana. La Paz: PIEB, 2013.
- Tickner, A. (2009) ‘Latin America. Still policy dependent after all these years?’ In: Tickner, A & Wæver, O. (eds.) *International Relations Scholarship Around the World*. London: Routledge. pp. 32-52.
- Tickner, Arlene B. (2003) *Hearing Latin American Voices in International Relations Studies*. *International Studies Perspectives* 4: 325–350
- Tickner, Arlene B. (2002) *Los Estudios Internacionales en América Latina*. Bogotá: Alfaomega.
- Torres (2019) Uruguay: Perfil económico-productivo, desafíos para la transformación social-ecológica No. 23/2019 Uruguay análisis - FESUR Agosto <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/15726.pdf>
- Torres (2016). Uruguay al 2050. Desarrollo productivo e inserción internacional. Doc. de Trabajo, Fesur.
- Torres (2017). Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China. *Estado y Comunes*, 4, 199-215.
- The economist (2014) Bello. The sage of Montevideo-José Mujica, guerrilla turned president, is Latin America’s most original leader-Aug 16th 2014 <http://www.economist.com/news/americas/21612184-jos-mujica-guerrilla-turned-president-latin-americas-most-original-leader-sage?fsrc=scn/tw/te/pe/ed/thesageofmontevideo>
- Thorp, R. (1998): Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX (título original: *Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Cent.* IADB & F. Herrera Library: N. Y <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16284/progreso-pobreza-y-exclusion-una-historia-economica-de-america-latina-en-el-siglo>
- Thorhallsson, B., S Steinsson and Thorsteinn Kristinsson (2019) "The Small State in International Relations" from *Small States and Shelter Theory: Iceland's External Affairs* (Routledge)
- Thorhallsson, B. (2019a). Small States and the Changing Global Order: What Small State Theory Can Offer New Zealand Foreign Policy making. In: Brady, AM. (eds) *Small States and the Changing Global Order*. The World of Small States, vol 6. Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-030-18803-0_22
- Thorhallsson B (2018) Studying small states: A review *Small States & Territories*, Vol. 1, No. 1, 2018, pp. 17-34. *Islands and Small States Institute, University of Malta, Malta*
- Thorhallsson, B., & Steinsson, S. (2017). Small-state foreign policy. In Cameron Thies (Ed.), *The Oxford encyclopedia of foreign policy analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Thorhallsson (2012) Small States in the UN Security Council: Means of Influence? January 2012 *The Hague Journal of Diplomacy* 7(2) DOI:10.1163/187119112X628454
- Thorhallsson, B., & Kirby, P. (2012). Financial Crises in Iceland and Ireland: Does European Union and Euro Membership Matter? *Journal of Common Market Studies*, 50(5), 801-818. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02258.x>
- Thorhallsson, B. (2010b). The Corporatist Model and Its Value in Understanding Small European States in the Neo-Liberal World of the Twenty-First Century: The Case of Iceland. *European Political Science*, 3(9), 375–386.

- Thorhallsson, B. (2010a). *The Role of Small States in the European Union*. London: Routledge.
- Thorhallsson, B. and Wivel, A. (2006). “Small States and the European Union: What Do We Know and What Would We like to Know?” *Cambridge Review of International Affairs* 19 (4), 651-668
- Thorhallsson Baldur (2000). *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate,.
- Tussie Diana y Fabrício H. Chagas-Bastos (2022) Misrecognised, misfit and misperceived: why not a Latin American school of IPE? *Review of International Political Economy*, DOI: 10.1080/09692290.2022.2056902 May 2022
- Tussie, Diana (2022a) Las trayectorias del Mercosur: su inserción en un mundo que no para de cambiar. En 30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo. Coord. Gerardo Caetano DiegoHernández FCS, UDELAR
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/35010/1/Mercosur%2030%20a%C3%B1os_Caetano_Hernandez%20Nilson.pdf.
- Tussie, Diana y Riggiozzi, Pia (2015) A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios. *Revista Contexto Internacional (PUC)*. Vol. 37 no 3 – set/diez 2015
- Tussie, Diana. 2009. Latin America: contrasting motivations for regional projects. *Review of Intl Studies*, v. 35, pp. 169
- UNDP (2010) Discussion Paper: Achieving Debt Sustainability and MDGs in Small Island Developing States (N Y).
- United Nations Conference on Trade and Development, 2010, *Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- UNU-CRIS (2001) Small States in a Global Economy. The Role of Institutions in Managing Vulnerability and Opportunity in Small Developing Countries. Bräutigam, D. and Woolcock, M. Discussion Paper No. 2001/37 <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/dp2001-37.pdf>
- Vazquez y Geneyro (2006) La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual, *Aldea Mundo*, 11, 20,
- Velázquez David (2013) El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013) OIT Cono Sur • Informes Técnicos / 13
- Sutton Paul (2011) The Concept of Small States in the International Political Economy, *The Round Table*, 100:413, 141.
- UNFPA (2013)– Fondo de población de las naciones unidas. El Paraguay exporta soja, carne y jóvenes. Asunción: UNFPA,. (Doc. de Trabajo, n. 11)
- United Nations Development Programme, ADB, UNESCAP, 2010, *Asia Pacific Regional Report: Achieving the MDGs in an Era of Global Uncertainty*, UNESCAP for Asia and the Pacific, Bangkok.
- UN-OHRLLS (2021) Possible Development and Uses of Multi-Dimensional Vulnerability Indices Recommendations December 2021
- UNRISD (2013) Seeing Big Transformative Social Policies in Small States Naren Prasad, Nicola Hypher and Megan Gerecke <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/prasad-hypher-and-gerecke.pdf>
- Uruguay XXI (2016) Informe Comercio Exterior. Montevideo. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/>
- Velasco, J. (2017). Paradoxical wage policy trends: the cases of Uruguay and Chile. *ALTERNAUTAS*, 4(1), [87]. <http://www.alternautas.net/blog/2017/6/13/paradoxical-wage-policy-trends-the-cases-of-uruguay-and-chile>

- Vital, D. (1967) *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Vital, D. (2006) 'The Inequality of States: A Study of Small Power in International Relations', in C. Ingebritsen, I. B. Neumann, S. Gst"ohl and J. Beyer (eds) *Small States in International Relations*, Seattle, WA: U. Washington Press
- Vivares Ernesto& Lubbock, Rowan (2021): The reconfiguration of twenty first century Latin American regionalism: actors, processes, contradictions, and prospects, Globalizations, DOI: 10.1080/14747731.2021.2011588
- Vivares, E. (2020). The Routledge Handbook to GPE. Conversations and inquiries. Routledge.
- Vivares, Ernesto; Lorena Herrera-Vinelli (2020) Research and conceptual cages in the International Political Economy of South American Regionalism *Sociedade e Cultura*, vol. 23i, 2020
- Vivares, E. (2018). Regionalism, Development and Post-Commodities Boom in South America": Analyses about the Unequal South. London: Palgrave Macmillan ISBN : 978-3-319-625
- Vivares, E., & Dolcetti-Marcolini, M. (2016). Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE. *T W Quarterly*, 37(5), 866–882.
- Vivares, Ernesto y Mauricio Calderón. (2014). "Desarrollo, poder y regionalismo sudamericano". En *El desafío ecuatoriano del desarrollo*, editado por Fander Falconí, Quito: SENPLADES
- Walt SM (1987) *The origins of alliance*. Cornell University Press, Ithaca
- Waltz K (1979) *Theory of international politics*. Addison-Wesley, Reading
- Webber, J. (2017). Evo Morales, transformismo, and the consolidation of agrarian capitalism in Bolivia. *Journal of Agrarian Change*, 17 (2), 330-347. <https://doi.org/10.1111/joac.12209>
- (2016). Evo Morales and the political economy of passive revolution in Bolivia, 2006- 15. *Third World Quarterly*, 37 (10), 1855-1876. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1175296>.
- Wehner, L. E. (2020). "Chapter 16: The foreign policy of South American small powers in regional and international politics". In *Handbook on the Politics of Small States*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788112925/9781788112925.00025.xml>
- Wivel, A. (2021). The Grand Strategies of Small States. In T. Balzacq, & R. R. Krebs (Eds.), *The Oxford Handbook of Grand Strategy* (pp. 490-505). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198840299.013.32>
- Wivel, A. (2016). Small states in the modern world: vulnerabilities and opportunities. Edited by Baldersheim, H and Keating, Michael. *International Affairs*, 92(3), 723–724. doi:10.1111/1468-2346.12615
- Wivel A. and Grøn C.H. (2011) "Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy", *Journal of European Integration* 33 (5)
- Wivel A. and Grøn C.H. (2011) "Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy", *Journal of European Integration* 33 (5)
- Wivel, A. (2005) The security challenge of small EU member states: Interests, identity and the development of the EU as a security actor. *Journal of Common Market Studies* 43(2): 393-412.
- Wright, Nancy E. (2020). Small states and international relations pedagogy: exploring the creative agency frontier. *OASIS*, 32, pp. 49-62. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n32.05>
- Wolff, Jonas (2019) The political economy of Bolivia's post-neoliberalism Author(s): Source: *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Caribe*, No. 108 July-Dec. pp.109
- Wolff, J. (2018). Political incorporation in measures of democracy: A missing dimension (and the case of Bolivia). *Democratization*, 25 (4), 692 708. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1417392>

- Wolff, J. (2016). Business power and the politics of postneoliberalism: Relations between governments and economic elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 58 (2), 124-147.
- Womack, B. (2016) *Asymmetry and International Relationships*, New York: Cambridge University Press.
- World Bank Group. (2018). **Paraguay Systematic Country Diagnostic**. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30053>
- World Bank Group. (2015). **Bolivia Systematic Country Diagnostic**: Rebalancing Inclusive Growth to Deepen Gains on Poverty and Inequality Reduction. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24132>
- World Bank (2015). *Jobs, Wages, and the Latin American Slowdown*. Semi-Annual Report of the Office of the LAC Regional Chief Economist (October), World Bank, Washington, DC.
- Yates, J. S. & Bakker, K. (2014). Debating the ‘post-neoliberal turn’ in Latin America. *Progress in Human Geography*, 38 (1), 62-90. <https://doi.org/10.1177/0309132513500372>
- Yin, Robert K (2009) *Case Study Research. Design and Methods* Sage Publications, Thousand Oaks,
- Zavattiero, Claudina (2022) *La economía política de la protección social en Paraguay OIT–Informe Téc./34*
- Zibechi, R., (2012). *Brasil potencia: Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Lima: Fórum Solidaridad Perú.

ANEXOS

Anexo I Anexo. FSS: Miembros del Foro de los Estados Pequeños

Europa	Europa	Europa	Asia	Oceanía
1. Albania	12. Dinamarca	23. Liechtenstei	35. Brunei Darussalam	46. Fiji
2. Andorra	13. Estonia	24. Lituania	36. Cambodia	47. Islas Marshall
3. Armenia	14. Eslovaquia	25. Luxembourgo	37. Maldivas	48. Nauru
4. Austria	15. Finlandia	26. Macedonia	38. Bután	49. Nueva Zelanda
5. Azerbaijan	16. Georgia	27. Malta	39. Mongolia	50. Samoa
6. Belarus	17. Hungría	28. Mónaco	40. Palau	51. Islas Solomon
7. BosniaHerzeg.	18. Noruega	29. Montenegro	41. Kirgizstan	52. Tonga
8. Bulgaria	19. Islandia	30. San Marino	42. Papua N. Guinea	53. Vanuatu
9. Croacia	20. Irlanda	31. Serbia	43. Laos	
10. Chipre	21. Moldovia	32. Slovenia	44. . Singapore	
11. Rep. Checa	22. Latvia	33. Suecia	45. Timor Oriental	
34. Suiza				
AFRICA	AFRICA	Medio Oriente	América Latina y Caribe	América Latina y Caribe
54. Benín	66. Rep. Centro Africana	78. Bahrain	84. Antigua y Barbuda	96. Nicaragua
55. Botsuana		79. Jordania	85. Bahamas	97. Jamaica
56. Burundi	67. Ruanda	80. Qatar	86. Barbados	98. Panama
57. Cape Verde	68. Lesoto	81. Oman	87. Belice	99. Paraguay
58. Gambia	69. Libia	82. Kuwait	88. Bolivia	100. St Kitts y Nevis
59. Guinea-Bissau	70. Liberia	83. Emiratos Árabes Unidos	89. Costa Rica	101. Saint Lucia
60. Namibia	71. Togo		90. Rep. Dominicana	102. St Vincent y Grenadines
61. Mauritania	72. Senegal		91. El Salvador	103. Suriname
62. Gabón	73. Seychelles		92. Granada	104. Trinidad y Tobago
63. Islas Mauricio	74. Túnez		93. Guyana	105. Uruguay
64. Islas Comoros	75. Sierra Leona		94. Haití	
65. Djibouti	76. Suazilandia		95. Honduras	
	77. Zambia			

Anexo II. Indicadores relevantes para los EP seleccionados (2015).

Indicadores relevantes para los EP seleccionados (2015).	Bolivia	Paraguay	Uruguay
Índice de Percepción de la Corrupción TPI (2015)	98	150	21
Facilidad para hacer negocios (BM 2015)	103	109	82
Competitividad (FEM 2014)	105	119	80
Índice Industrial (ONUDI 2015)	99	97	75
PBI per cápita en dólares estadounidenses 2015 (BM)	2.874	8.554	16.900
Perfil de población en millones (BM)	10	7.5	3.4
Perfil del área en Km2 (WB) -	1.098.580	397.300	175.020
Índice de democracia de EIU (2015)	85	70	19
Clasificación <i>Freedom House</i> 2015	Parcial. Libre	Parcial Libre	Libre

Índice de Desarrollo Humano (IDH) (PNUD)	107	103	55
Índice de Percepción de la corrupción	98	130	21

Fuentes: TPI, WB, WIPO, Freedom House Clasificaciones adaptadas por el autor.

Anexo III Modelo de inserción regional y global según estrategias utilizadas-periodo 2005-2015.

País	Estrategias de reducción de vulnerabilidad	Estrategias de liberalización comercial y adaptación	Mecanismos resiliencia Estado–Sociedad (des)regulación laboral
Paraguay	Baja intensidad	Abierto	Débil
Uruguay	Alta intensidad	Semi-abierto	Fuerte
Bolivia	Media intensidad	Semi-cerrado	Débil

Fuente: Elaborada por autor.

ANEXO IV. Matriz exportadora de países pequeños y grandes de A L y C (2018).



Fuente: <https://www.eulixe.com/articulo/infografia-del-dia/cual-es-exportacion-principal-cada-pais/20201203172559021755.html>