

REINALDO GONÇALVES*
MARCELO DIAS CARCANHOLO**
LUIZ FILGUEIRAS***
EDUARDO COSTA PINTO****

VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL EXTERNA EN AMÉRICA LATINA*** 1**

INTRODUCCIÓN

La fase ascendente del ciclo económico internacional provocó una mejora de los indicadores de vulnerabilidad coyuntural externa de los países latinoamericanos a partir de 2003. Los indicadores más evidentes se refieren, por ejemplo, al saldo de la balanza comercial y a la relación entre el saldo de transacciones corrientes y el PBI. Por otro lado, se puede decir que ante la ausencia de cambios más significativos en la estructura productiva y en el patrón de inserción internacional, la

* Profesor titular de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, <rgoncalves@alternex.com.br>.

** Profesor adjunto de Economía de la Universidad Federal Fluminense, <mdcarc@uol.com.br>.

*** Profesor asociado de Economía de la Universidad Federal de Bahía, <luizmfil@gmail.com>.

**** Doctorando en Economía en la Universidad Federal de Río de Janeiro, <eduardopintobr@yahoo.com.br>.

***** Artículo traducido por Santiago Basso y Andrés Bracony.

1 Texto originalmente preparado para la reunión de Grupo de Trabajo CLACSO “Sectores Dominantes en América Latina”, 2 y 3 de abril de 2008.

región desperdicia una oportunidad inigualable para reducir su elevada vulnerabilidad estructural externa.

La vulnerabilidad coyuntural externa depende, positivamente, de las opciones de políticas disponibles y, negativamente, de los costos del ajuste externo. Es, esencialmente, un fenómeno de corto plazo. Por otro lado, la vulnerabilidad estructural externa se deriva de los cambios relativos al patrón de comercio, de la eficiencia del aparato productivo, del dinamismo tecnológico y de la robustez del sistema financiero nacional. La vulnerabilidad estructural externa es determinada, principalmente, por los procesos de desregulación y liberalización en las esferas comercial, productiva, tecnológica y monetario-financiera de las relaciones económicas internacionales del país. Es, fundamentalmente, un fenómeno de largo plazo.

Ante estos elementos, el objetivo principal de este trabajo es analizar el problema de la vulnerabilidad estructural externa de un total de once países de América Latina a lo largo del período 1980-2006. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El énfasis está colocado en las principales tendencias así como en las diferencias de comportamiento de largo plazo de la vulnerabilidad externa en el región.

En este trabajo se presenta un indicador preliminar para la medición de la vulnerabilidad estructural externa. Este indicador es calculado en base a una muestra de 113 países. El tamaño de la muestra fue determinado por la disponibilidad de datos para el período en cuestión.

El índice propuesto de vulnerabilidad externo-estructural (IVE) es una variable reducida calculada con cuatro indicadores: exportación de bienes y servicios / PBI; stock de Inversión Externa Directa (IED) / PBI; deuda externa total / exportación de bienes y servicios; e importación de bienes y servicios / reservas internacionales. Estos indicadores cubren, de manera aproximada, las esferas comercial, productiva, financiera y monetaria, respectivamente, de las relaciones internacionales.

METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS

La *vulnerabilidad estructural externa* está dada por el desempeño externo relativo de determinado país comparativamente con el desempeño relativo de otros países. Compara, entre varios países, el diferencial relativo de indicadores de inserción económica internacional en una perspectiva de largo plazo.

La metodología básica usada en el cálculo del Índice de Vulnerabilidad Estructural Externa (IVE) es similar a la utilizada en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). La primera versión del IVE fue presentada por Gonçalves (2005, Capítulo 5). En esa primera versión

fueron utilizados 16 indicadores para el cálculo de los índices de vulnerabilidad externa de 113 países para 2002.

El presente trabajo abarca el período 1980-2006. Teniendo en cuenta la disponibilidad de datos, son usados solamente cuatro indicadores: exportación de bienes y servicios / PBI; stock de inversión externa directa (IED) / PBI; deuda externa total / exportación de bienes y servicios; y importación de bienes y servicios / reservas internacionales. La muestra es, también, de 113 países, es decir, compuesta por los mismos países del estudio ya mencionado de Gonçalves.

El índice de vulnerabilidad externa es calculado, para cada una de las variables, de la siguiente manera:

$$\text{Índice} = [(X - X \text{ mínimo}) / (X \text{ máximo} - X \text{ mínimo})] \times 100$$

Siendo X el valor de cada variable, X máximo o mayor valor de la variable, y X mínimo o menor valor de la variable.

Cuanto más elevado sea el índice, mayor es la vulnerabilidad externa.

El IVE es un promedio simple de los cuatro índices. Cada uno de los índices expresa el desempeño de las cuatro variables relacionadas a la inserción económica internacional.

Hay dos diferencias metodológicas relevantes en relación al estudio de Gonçalves citado. La primera consiste en el uso de logaritmos naturales para todas las variables. La segunda diferencia es que para evitar el efecto de los *outliers* (valores extraordinariamente altos o bajos), la selección de los valores máximos y mínimos se basa en la exclusión de los cinco valores más altos y los cinco valores más bajos. Así, cada año las variables son ordenadas de forma creciente, el mínimo es el sexto valor más bajo de la serie y el máximo es el sexto valor más alto.

Las fuentes de datos son el Banco Mundial (World Development Indicators Online), el Fondo Monetario Internacional (World Economic Outlook Database, octubre de 2007) y la UNCTAD (World Investment Report, varios años). La base de datos del FMI tiene información sobre los 185 países miembros del Fondo. La base de datos del Banco Mundial requiere suscripción paga, mientras las del FMI y de la UNCTAD son de libre acceso.

EVIDENCIA EMPÍRICA

El período analizado es 1980-2006, subdividido en siete subperíodos: 1981-1982, 1985-1986, 1989-1990, 1993-1994, 1997-1998, 2001-2002 y 2005-2006. La opción por estos períodos no fue determinada por una razón específica, salvo por la idea de mantenerse un intervalo regular entre subperíodos y evitar tomar los datos por año indivi-

LOS CONDICIONANTES DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA

dual, y que pudiesen estar influenciados por algún error eventual en la base de datos.

Tabla 1
Índice de Vulnerabilidad Externa: 1980-2006

Países	1981-1982	1985-1986	1989-1990	1993-1994	1997-1998	2001-2002	2005-2006	Media
Ecuador	55,2	58,9	61,9	57,4	59,5	69,9	69,6	61,8
Bolivia	60,0	59,9	55,8	56,9	56,1	60,5	58,0	58,2
Chile	47,6	59,5	58,2	52,6	54,8	59,9	65,1	56,8
Paraguay	38,0	54,1	53,9	59,8	64,8	60,6	60,0	55,9
México	38,6	51,8	53,5	52,5	59,2	56,7	57,2	52,8
Venezuela, RB	41,5	41,1	50,1	49,7	49,8	52,3	48,5	47,6
Uruguay	38,2	52,5	45,1	43,0	39,7	44,6	53,2	45,2
Colombia	34,3	47,3	44,4	40,4	46,9	44,8	50,3	44,0
Argentina	39,8	43,5	40,7	36,9	39,7	51,5	50,7	43,3
Perú	44,7	47,8	43,3	38,2	38,5	41,3	44,5	42,6
Brasil	45,9	48,6	40,7	38,1	34,6	42,7	41,6	41,7
América Latina								
Media	44,0	51,4	49,8	47,8	49,4	53,2	54,4	50,0
Mediana	41,5	51,8	50,1	49,7	49,8	52,3	53,2	49,8
Coef. Variación	17,9	12,5	14,8	18,2	20,6	17,3	15,7	16,7
Mundo								
Media	47,2	50,6	48,9	51,3	53,7	54,5	55,4	51,6
Mediana	47,3	50,7	49,3	52,6	54,8	54,8	56,6	52,3
Coef. Variación	30,7	27,5	28,4	28,2	27,4	26,9	25,9	27,9

Fuentes: FMI, *World Economic Outlook*, octubre 2007. Banco Mundial, *World Development Indicators Online*. UNCTAD, *World Investment Report*, varios años.

Notas: Orden en base al índice promedio para todos los subperiodos. Muestra de 113 países. América Latina se refiere a los once países de la tabla.

Merecen ser destacados algunos datos:

1. La media y la mediana del IVE de América Latina generalmente se mantienen bajas, aunque muy próximas, de la media y la mediana del IVE de la economía mundial.
2. Hay una tendencia a la suba de la media y la mediana del IVE en los once países de América Latina y del IVE de los 113 países que componen la muestra.
3. La variación del IVE de los países de América Latina es menor que la variación del IVE del conjunto de la economía mundial.

4. Hay una tendencia a la reducción de la variación del IVE del conjunto de los países de la muestra y ausencia de tendencia de la variación del IVE de los países de América Latina.
5. El IVE de la región mostró una tendencia al crecimiento más fuerte que el IVE promedio mundial desde mediados de los años noventa.
6. Hay movimientos tendenciales divergentes del IVE de los países de América Latina a lo largo del período analizado.

El primer resultado que arroja la lectura del cuadro es que en casi todos los subperíodos analizados, la media y la mediana del IVE de los países latinoamericanos se mantienen por abajo, aunque muy próximas, de la media y la mediana del IVE de los 113 países que componen la muestra. La excepción está dada por la década del ochenta después de la eclosión de la crisis de la deuda externa en 1982. Tomando la media del período 1981-2006, el IVE medio de América Latina es de 50 y el IVE medio de la economía mundial es 51,6. El diferencial en relación a la mediana es un poco mayor, pero tampoco parece significativo.

El segundo resultado es la tendencia a la suba de la media y la mediana del IVE de la región y de la economía mundial. El IVE medio de América Latina aumentó de 44 en 1981-1982 a 54,4 en 2005-2006. La tendencia ascendente del IVE medio está representada en el Gráfico 1. Esta misma tendencia se repite en el caso de la mediana.

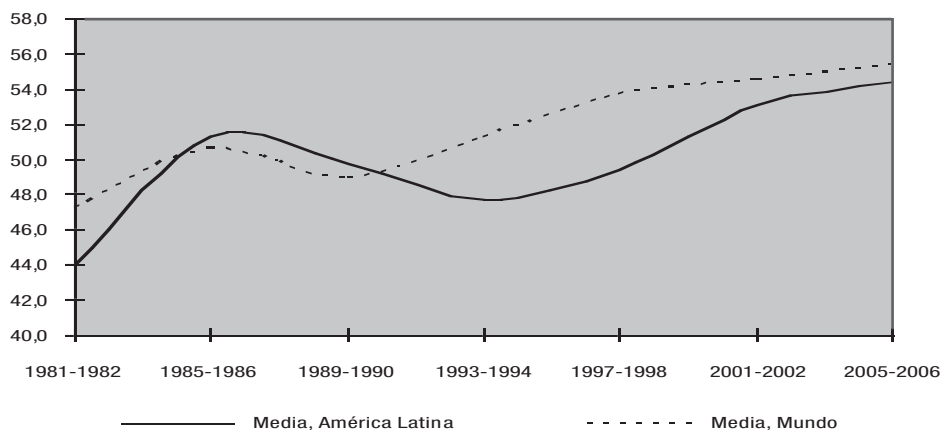
Esta tendencia expresa el propio proceso de globalización económica caracterizado por la aceleración del proceso de internacionalización de la producción (vía comercio e inversión externa directa) y por la expansión de los flujos internacionales de capitales. Sin embargo, vale la pena señalar que esta tendencia tiene, principalmente en el caso de América Latina, una fase de reversión entre mediados de los años ochenta y mediados de los años noventa. Es el período coincidente con el fuerte proceso de ajuste externo de estos países (y de otras regiones también) como consecuencia de la crisis de la deuda externa que se desató en 1982 con la moratoria de México.

El tercer resultado es que la variación del IVE de los países de América Latina es menor a la variación del IVE del conjunto de la economía mundial. En el período 1981-2006 la media del coeficiente de variación del IVE de la región es de 16,7% y el coeficiente correspondiente a la economía mundial es de 27,9%.

La vulnerabilidad externa depende de factores estructurales (por ejemplo territorio y población) así como de estrategias y políticas de

Estado. Por consiguiente, la heterogeneidad estructural en la economía mundial, así como las diferencias de estrategias y políticas, parecen más acentuadas en el conjunto de la economía mundial que en América Latina. En este sentido, algunos aspectos estructurantes del proceso de formación histórica de América Latina (por ejemplo la sustitución de importaciones) configuran patrones y políticas similares de inserción internacional.

Gráfico 1
Índice de vulnerabilidad externa: 1981-2006



Fuentes: Ver Tabla 1 y texto.

El cuarto resultado es la tendencia a la reducción del coeficiente de variación del IVE de la economía mundial y la ausencia de tendencia del coeficiente de variación del IVE de los países de América Latina (Gráfico 2).

En escala mundial, la pequeña tendencia a la reducción de la dispersión del IVE expresa la mayor convergencia como consecuencia del proceso de globalización. La mayor interdependencia entre las economías nacionales es otra característica sobresaliente del proceso de globalización. La creciente interdependencia está asociada a la convergencia de los indicadores de inserción en el sistema económico internacional.

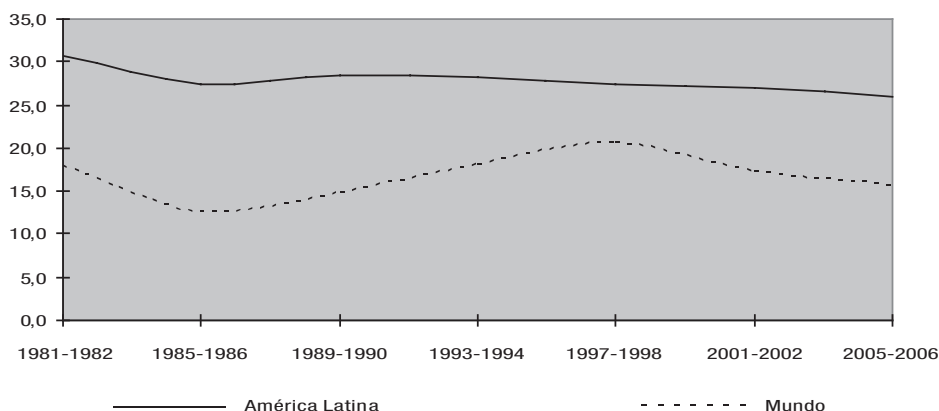
Por otro lado, en América Latina el movimiento de variación del IVE no señala una misma tendencia en el período 1981-2006. De hecho, puede constatar que a partir de mediados de los años ochenta hubo una suba del coeficiente de variación hasta, por lo menos, el período de

turbulencia externa de 1997-1998, cuando tuvieron lugar las crisis en Asia y Rusia. A continuación, la tendencia es a la reducción del coeficiente de variación del IVE en la región. Este proceso refleja, muy probablemente, las diferencias en los procesos de ajuste externo y de liberalización en los países de la región entre mediados de los años ochenta y fines de los años noventa y, posteriormente, el cambio de escenario económico internacional a partir de 2003, cuando ya habían sido implementadas, y consolidadas, las reformas neoliberales en la región.

El caso de México es el más significativo en ese sentido, pues la implementación de la estrategia neoliberal en esa economía comenzó inmediatamente después de la crisis de la deuda. Aunque con algunos elementos heterodoxos (como el control del cambio y de importaciones), la respuesta mexicana a la crisis de la deuda externa incluyó un masivo programa de privatizaciones, rigidez en política fiscal y limitación de la expansión del crédito interno. El proceso de apertura externa comenzó en 1984 con la reducción de las licencias de importación, que llegaban a alcanzar el 100% de las importaciones apenas después de la crisis, y fueron reducidas al 83% del total al año siguiente. Este proceso se aceleró en el transcurso de los años ochenta con la reducción significativa de estas licencias (que alcanzaron al 25% del total de las importaciones en 1987) y la caída de la tarifa promedio sobre las importaciones, que parte de 28,5% en 1985 a 11% a mediados de 1988².

Gráfico 2

Coefficiente de variación del índice de vulnerabilidad externa: 1981-2006



Fuentes: Ver Tabla 1 y texto.

² Mayores detalles sobre el proceso de apertura y la estrategia neoliberal en México pueden encontrarse en Cano (2000) y Ten Kate (1992).

Así como México, Ecuador también inició su proceso de liberalización a mediados de los años ochenta, enseguida después de la crisis de la deuda. La victoria electoral de Febres Cordero en las elecciones presidenciales de 1984 marcó el fin del patrón desarrollista ecuatoriano y, al mismo tiempo, el inicio del proceso de apertura económica. El gobierno de Febres, entre 1984 y 1985, adoptó la liberalización del mercado cambiario y financiero, la reducción gradual de las tarifas aduaneras y la eliminación de buena parte de las prohibiciones sobre las importaciones. Vale la pena señalar que las reformas neoliberales fueron sostenidas por los sectores dominantes tradicionales ecuatorianos –ligados a las oligarquías agrícolas de la región costera y de la sierra– que habían perdido poder con la adopción de las políticas desarrollistas durante los años sesenta y setenta (Burbano de Lara, 2006).

Si México y Ecuador implementaron las estrategias neoliberales de apertura ya desde los años ochenta, el caso chileno es emblemático para mostrar que la profundización de esta estrategia se dio con posterioridad, aun cuando las primeras medidas fuesen tomadas en los años ochenta³. A comienzos de los años noventa, por ejemplo, el gobierno chileno utilizó algunos instrumentos para neutralizar efectos indeseables de la entrada de capitales externo en gran escala; específicamente, instrumentos de control cualitativo de ese flujo, en el sentido de desestimular los capitales de corto plazo. Estos controles fueron relajados en la segunda mitad de los años noventa y, desde el punto de vista de la apertura comercial, Chile viene firmando acuerdos de libre comercio con liberalización de las tarifas aduaneras y mantenimiento de la política de liberalización de la cuenta de capital⁴.

A diferencia de Chile, a principios de los años noventa Argentina adoptó una de las más profundas y aceleradas estrategias de apertura económica de América Latina, una verdadera “terapia de choque” neoliberal⁵ en respuesta a la crisis de hiperinflación de 1989-1990⁶. En

3 No se puede olvidar que el primer ensayo de modelo neoliberal –aunque en un contexto internacional diferente– tuvo lugar justamente en Chile, después del golpe militar de 1973.

4 Para un análisis comprometido con la política chilena de mero gerenciamiento del grado de apertura externa en la primera mitad de los años noventa ver Ffrench-Davis et al. (1997) y Ffrench-Davis (2004). Una evaluación más crítica del conjunto del período puede encontrarse en Caputo (2000) y Carcanholo (2004).

5 Cabe señalar que el gobierno argentino, bajo el control de una dictadura militar, adoptó medidas liberalizantes entre 1976 y 1979; medidas estas que fueron contenidas, en un primer momento, por la propia crisis de la deuda y, en un segundo momento, por el gobierno democrático de Alfonsín, que adoptó medidas heterodoxas para revitalizar la actividad económica que había sufrido desaceleración en los primeros años de la década del ochenta.

6 La crisis de hiperinflación argentina de 1989-1990 provocó una fuerte desorganización económica y social, teniendo a la vista la paralización de la producción, con

marzo de 1991, el gobierno de Menem⁷ implementó el Plan Cavallo que tenía como ejes centrales la convertibilidad (*Currency Board*), la liberalización financiera y comercial, y las privatizaciones. En lo que refiere a la apertura comercial se redujeron, en el año 1991, las tarifas promedio sobre los productos importados, que declinaron de 22% a 20% en el caso de los bienes de consumo, y de 15% a 10% en el caso de los bienes de capital e intermediario no producido en Argentina. En cuanto al proceso de privatizaciones, la gran mayoría de las empresas públicas fueron vendidas entre 1990 y 1992, en menos de dos años. Aquel escenario de privatizaciones y de desregulación originó cambios y recomposiciones en el bloque dominante argentino, teniendo en cuenta el fortalecimiento de los bancos y de las empresas extranjeras, sobre todo, en la segunda mitad de la década del noventa (Basualdo, 2002 y 2006; Cooney, 2007).

Brasil, por otro lado, fue el último país de América Latina en iniciar y aplicar de forma sistemática las reformas neoliberales. La apertura comercial y financiera se inició recién a comienzos de la década del noventa y se profundizó verdaderamente a partir de la segunda mitad de la década, con la implementación del Plano Real. La década anterior fue marcada por importantes divergencias político-económicas entre las diferentes fracciones del capital; en especial en lo que referente a la apertura económica⁸. La fuerte presencia política de los sectores populares⁹ dificultó la rápida definición de una nueva hege-

momentos más críticos que otros, la reducción de los salarios reales, el incremento de la pobreza y el descontento social.

7 En la campaña electoral, Carlos Menem asumió un programa típicamente peronista, prometiendo el aumento de salarios y la “revolución productiva”. No obstante, después de la victoria, cambió radicalmente su programa pasando a implementar uno de los más severos programas de ajuste neoliberal de América Latina.

8 A lo largo de toda la década del ochenta, hasta los primeros años noventa, no había una hegemonía clara de una fracción del capital entre los segmentos dominantes brasileños. En verdad, fue un período marcado por una fuerte disputa económica, política e ideológica entre los segmentos sociales dominantes de carácter industrial –con vestigios de perspectivas nacionalistas– y los de carácter financiero –articulados a una visión cosmopolita– que venían ganando fuerza con el proceso de globalización financiera. El primer grupo, en respuesta a la crisis de los años ochenta, intentaba concretar un proyecto neodesarrollista volviendo sobre la redefinición y la reforma del patrón de acumulación asumido por el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) manteniendo al Estado con funciones de planificación y implantación de inversiones estratégicas en desarrollo tecnológico. El segundo grupo tenía como propuesta de desarrollo un proceso de liberalización comercial y financiera integrándose a los movimientos de globalización de los espacios, buscando aprovechar algunas brechas existentes para la promoción de algunos sectores dinámicos de la economía nacional (Sallum, 1999; Filgueiras, 2005).

9 La década del ochenta en Brasil fue marcada por cambios significativos fuera del bloque de poder que representaron, en cierta medida, un fortalecimiento de los

monía en el campo de las clases dominantes. Recién pudo concretarse a partir del gobierno de Collor de Mello, y profundizada y consolidada en los gobiernos de Fernando Enrique Cardoso y Luiz Inácio Lula Da Silva (Filgueiras, 2006; Filgueiras y Gonçalves, 2007).

En suma, aun cuando el modelo liberal haya estado en la base de las estrategias de desarrollo de todos los países de América Latina a partir de los años ochenta, las formas de implementación, el orden de las reformas, y el carácter de las políticas de estabilización, tienen sus propias especificidades en cada país. Estas particularidades pueden explicar la suba del coeficiente de variación del IVE en el período entre mediados de los años ochenta y el bienio 1997-1998¹⁰.

Mientras, como puede verse en la Tabla 1, este coeficiente de variación se reduce hacia fines de los años noventa, indicando una mayor homogeneización de la vulnerabilidad estructural externa en las diversas economías de la región. La explicación para esto reside en el hecho de que, aun cuando las experiencias para cada economía tengan especificidades en su implementación, el modelo liberal fue crecientemente aplicado en la región de forma que sus consecuencias estructurales –especialmente los desequilibrios externos, el crecimiento de la deuda pública, el carácter de *stop and go* del crecimiento económico y el aumento de la propensión a importar– se manifiestan, más temprano o más tarde, en los procesos de inestabilidad y crisis que viene caracterizando a toda la región. La suba del IVE promedio de la región es la otra cara de este mismo proceso, que apunta a una mayor convergencia de los países de la región en el sentido de un crecimiento de sus respectivas vulnerabilidades externas estructurales.

El quinto resultado es que, desde mediados de los años noventa, el IVE de la región muestra una tendencia al crecimiento más fuerte que el promedio mundial. Esto se debe, básicamente, a dos razones.

En primer lugar, este proceso refleja, sin duda alguna, el avance del proceso de liberalización comercial, productiva, tecnológica, financiera y monetaria en la región. Independientemente de las características particulares de cada país, como consecuencia de esto hubo un proceso de aceleración de la vulnerabilidad externa de la región desde inicios de los años noventa. Aun cuando el paso de la década del ochenta a la del noventa sea, en general, identificada como el momento de concreción de la hegemonía ideológica y práctica de este recetario, es

sectores populares, teniendo en cuenta al ascenso del sindicalismo clasista y de lucha –materializado por el nacimiento de la CUT (Central Única dos Trabalhadores)– y de nuevos movimientos sociales.

10 Las experiencias específicas de las principales economías de la región son pormenorizadamente mapeadas en Cano (2000).

recién a partir de mediados de los años noventa que tanto las políticas de estabilización como las reformas estructurales son profundizadas.

La forma y la velocidad de implementación del Modelo Liberal Periférico (Boito, 2005; Filgueiras y Gonçalves, 2007) en la región variaron de un país a otro; no obstante, sus características esenciales fueron básicamente las mismas: apertura comercial, desregulación financiera, privatizaciones y flexibilización del mercado de trabajo¹¹. Desde el punto de vista macroeconómico, la consecuencia principal, para todos los países, fue la configuración de una gran inestabilidad y vulnerabilidad externa de sus economías. En algunos casos, como el de Argentina y Chile, hubo un proceso de desindustrialización absoluta; mientras en otros, como Brasil o México, la desindustrialización fue relativa. En todos los casos la inserción internacional fue redefinida; por un lado, por el aumento de la dependencia de los flujos de capitales de corto plazo y, por otro, por el aumento de la importancia de los *commodities* y de los productos industriales con menor intensidad tecnológica en sus respectivas pautas de exportación.

Esta nueva forma de inserción internacional de la región desplazó el impulso primario de acumulación y crecimiento hacia afuera de las fronteras nacionales –inclusive en aquellos con grandes mercados internos, como es el caso de Brasil–, colocando así sobre nuevas bases y a la vez actualizando un tipo de dependencia que era propia del período primario-exportador y que el MSI había superado. De este modo, en el corto plazo la dinámica macroeconómica pasó a ser condicionada, fuertemente, por la capacidad de exportar y obtener superávits comerciales, para reducir la vulnerabilidad externa y, así, abrir espacio al crecimiento sin tener la amenaza inmediata de una crisis cambiaria.

En segundo lugar, los efectos desestabilizadores y las limitaciones estructurales derivadas del proceso de apertura y liberalización pasaron a manifestarse de modo más acentuado en este período, con las su-

11 “El modelo es liberal porque se estructura a partir de la liberalización de las relaciones económicas internacionales en las esferas comercial, productiva, tecnológica y monetario financiera; de la implementación de reformas en el ámbito del Estado (en especial en el área de Previsión Social) y de la privatización de empresas estatales, que implican la reconfiguración de la intervención estatal en la economía y en la sociedad; y de un proceso de desregulación del mercado de trabajo, que refuerza la explotación de la fuerza de trabajo [...] El modelo es periférico porque es una forma específica de realización de la doctrina neoliberal y de su política económica en un país que ocupa posición subalterna en el sistema económico internacional, o sea, un país que no tiene influencia en la arena internacional, a la vez que se caracteriza por la significativa vulnerabilidad estructural externa en sus relaciones económicas internacionales [...] Por último, el modelo tiene al capital financiero y la lógica financiera como dominantes en su dinámica macroeconómica” (Filgueiras y Gonçalves, 2007: 96).

cesivas crisis cambiarias de México (1995), Asia (1997), Rusia (1998), Brasil (1998-1999), Argentina (2001), y de nuevo Brasil (2002). O sea, las crisis cambiarias generan, frecuentemente, estrategias de inserción más profundas en el sistema económico internacional que implican mayor vulnerabilidad externa. En el conjunto de estas estrategias se destaca la generación de superávit en la balanza comercial, que involucra entre otros aspectos la suba del grado de apertura externa. También operan en este sentido, por ejemplo, políticas de atracción de inversión externa directa vía programas de privatizaciones. Por estas razones, desde mediados de la década pasada, el IVE de la región presenta un crecimiento más acelerado en comparación con el IVE mundial.

El sexto resultado es la divergencia de los movimientos tendenciales del IVE de los países de América Latina a lo largo del período analizado. Vale la pena concentrar el análisis en este punto para dejar más claras las diferencias intrarregionales en los últimos diez años (1997-2006).

PATRONES DIFERENCIADOS

Entre las economías más grandes de la región –México, Argentina y Brasil–, que históricamente fueron las que pasaron por un proceso de industrialización por sustitución de importaciones más profundo y más amplio, México es la que presenta, para todo el período considerado (1981-2006), la mayor vulnerabilidad externa con un IVE promedio (52,8) ubicado quinto entre los más elevados de la región. Lo contrario ocurre con Brasil y Argentina, que se sitúan entre los tres países de menor vulnerabilidad externa de la región, con IVE promedio de 43,3 y 41,7 respectivamente. Brasil tiene el IVE más bajo y Argentina el tercero más bajo de toda la región. La particularidad de México se debe, sin lugar a dudas, a su enorme e histórica dependencia de Estados Unidos, que el acuerdo de libre comercio NAFTA sólo vino a reiterar y profundizar.

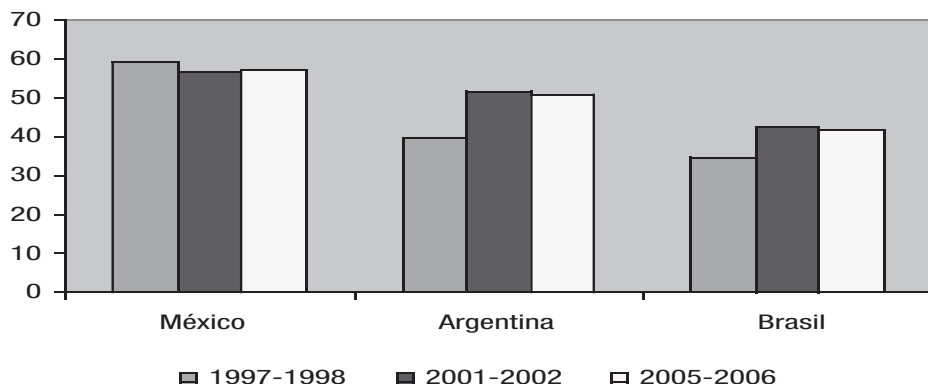
Para el subperíodo 1997-2006, la posición de estos países no se altera; no obstante, se pueden observar movimientos distintos de sus respectivos IVE, que coloca, una vez más, a Brasil junto con Argentina en una situación y a México en otra.

Como lo evidencia el Gráfico 3, los IVE de Argentina y Brasil, después de crecer entre 1997-1998 y 2001-2002, disminuyen en los años finales del subperíodo (2005-2006); lo cual refleja la coyuntura internacional, inusualmente favorable, iniciada en 2003. Esta coyuntura viene afectando positivamente las exportaciones y las balanzas de pago de estos países, así como otras variables macroeconómicas, en particular las tasas de crecimiento del PBI. Entre tanto, es importante destacar que los valores de sus IVE se sitúan todavía por encima de

sus respectivos valores de 1997-1998 (período de gran turbulencia internacional, con las crisis cambiarias de Asia, Rusia y Brasil).

México, por su lado, tiene una evolución distinta de su IVE: su valor cae entre 1997-1998 y 2001-2002 y, posteriormente, vuelve a subir. En principio, probablemente este tipo de movimiento exprese la recomposición de la economía después de la crisis cambiaria sufrida por el país en 1995 y, en segundo lugar, una vez más, la estrecha dependencia a la economía estadounidense; particularmente el hecho de que las exportaciones mexicanas (la industria de las “maquilas”), aun siendo las más grandes de América Latina, no consigan hacer crecer el PBI. Así, en lo que concierne a la vulnerabilidad coyuntural externa, México es el único país de región que no aprovecha esta fase ascendente del ciclo económico para reducir su IVE. Parece que el crecimiento de la economía estadounidense implicó para México solamente el agravamiento de su dependencia. Cabe señalar que el 25% del PBI de México depende directamente de las exportaciones a Estados Unidos (FMI, 2007: 13).

Gráfico 3
Vulnerabilidad Externa: México, Argentina y Brasil. 1997-2006

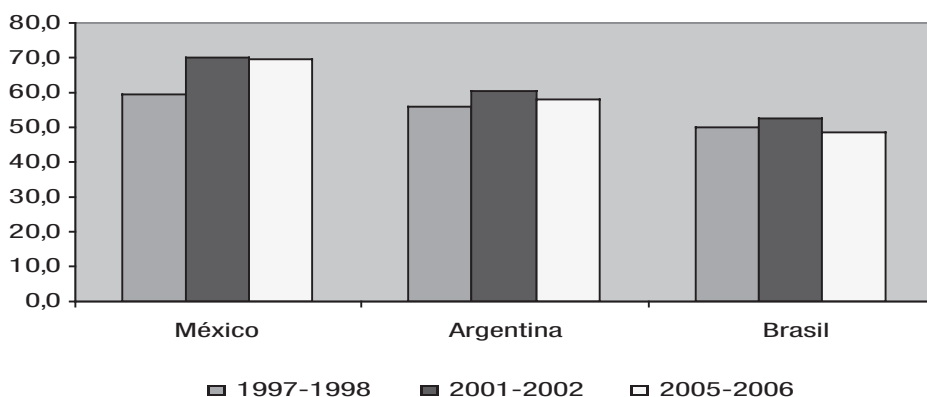


En lo referente a los principales países exportadores de hidrocarburos de la región, Ecuador y Bolivia, ambas economías de pequeña escala, presentan IVE elevados si lo comparamos con la media y mediana regionales y mundiales; Venezuela, en cambio, se posiciona próxima a éstas. Tomando el conjunto de los once países y 2005-2006 como referencia temporal, Ecuador tiene el mayor IVE y Bolivia el cuarto más alto. Mientras Venezuela tiene el tercer índice más bajo del conjunto de países de la región. En estos tres países el movimiento es claro: au-

mento del IVE entre 1997-1998 y 2001-2002 y reducción en el período siguiente, 2005-2006, como lo muestra el Gráfico 4. Procesos de ajuste externo y, principalmente, la fase ascendente del ciclo económico internacional actual –con precios elevados de los hidrocarburos– dan cuenta de este resultado favorable. Cabe señalar que estos tres países son los mismos que procuraron, en el pasado reciente, implementar políticas que condujeran a una reconfiguración de sus patrones de inserción en la económica internacional, más específicamente, a la reducción de su vulnerabilidad estructural externa. Ejemplos recientes de medidas en esta dirección son la auditoría de la deuda externa de Ecuador, la estatización de segmentos del sector de hidrocarburos en Bolivia, y la diversificación de mercados de exportación por parte de Venezuela¹². Estos países tienen evidentes estrategias de reducción de la vulnerabilidad estructural externa, las cuales pasan en gran medida por implementar políticas activas relacionadas al sector de hidrocarburos.

Gráfico 4

Vulnerabilidad Externa: Ecuador, Bolivia y Venezuela. 1997-2006



Fuentes: Ver Cuadro 1.

Por lo tanto, la tentativa de reconfiguración de la inserción internacional de Ecuador, de Bolivia y de Venezuela, tiene como eje la búsqueda

12 Pese a esta estrategia de diversificación de mercados por Venezuela, su dependencia del mercado estadounidense todavía es muy alta. En 1990, el 52% del total de las exportaciones de Venezuela tenían como destino los Estados Unidos. Esta participación aumentó al 60% en 2000, cayó al 43% en 2005 y 49% en 2006. El resultado de esta dependencia es que el desempeño de la economía venezolana todavía está fuertemente influenciada por la trayectoria de la economía estadounidense.

de mayor autonomía (poder efectivo¹³) vinculada a un proyecto nacionalista, aun si está centrado en una mayor integración con el mercado mundial y sin ruptura explícita con el énfasis en el *drive* exportador basado en los hidrocarburos y en el reducido valor de la fuerza de trabajo.

Además de las políticas activas vinculadas al sector de hidrocarburos, cabe destacar que estos tres países han adoptado, en mayor o menor grado, medidas de: (i) fortalecimiento fiscal¹⁴, que permite la implantación de políticas fiscales expansionistas –centradas en mayores inversiones públicas en infraestructura y en mayores gastos en políticas sociales masivas–, y de (ii) apoyo económico mutuo, en la medida en que Venezuela viene funcionando, incluso, como una especie de “banco central informal” –dadas sus elevadas reservas, de U\$36 mil millones en 2006–, comprando títulos de las deudas públicas nacionales de los países de la región (Pinto y Balanco, 2007; Lacabana, 2006).

Las economías regionales de “escala media”, con diferentes estrategias de inserción internacional y diferentes experiencias de ajuste externo, presentan tendencias a la alza del IVE a lo largo de los últimos diez años, como muestra el Gráfico 5. Cabe destacar el elevado IVE de Chile (el segundo más alto de la región tomando como referencia el período 2005-2006, así como 1981-2006 en su totalidad). Este hecho refleja no solamente aspectos estructurales de Chile, sino también el predominio de la estrategia de liberalización económica que viene siendo implementada hace más de tres décadas. Las restricciones de la oferta y el aumento de los precios de las *commodities* internacionales tuvieron un fuerte impacto sobre la tasa de inflación en Chile en 2007. Más allá de esto, desde el punto estructural, la estrategia de aumento del grado de apertura externa de la economía chilena llevó a una especialización de su economía, nuevamente, hacia el clásico modelo primario exportador. En el total de la lista de exportaciones de Chile el cobre alcanza el 39% en 2000, momento en que empezaron a disminuir, alcanzando el 43,7% en 2003 (Carcanholo, 2004: 46). El proceso de re-primarización de las exportaciones, características de este modelo, es evidenciado también por el hecho de que en 2006 el 91% de las exportaciones chilenas correspondieran a productos pri-

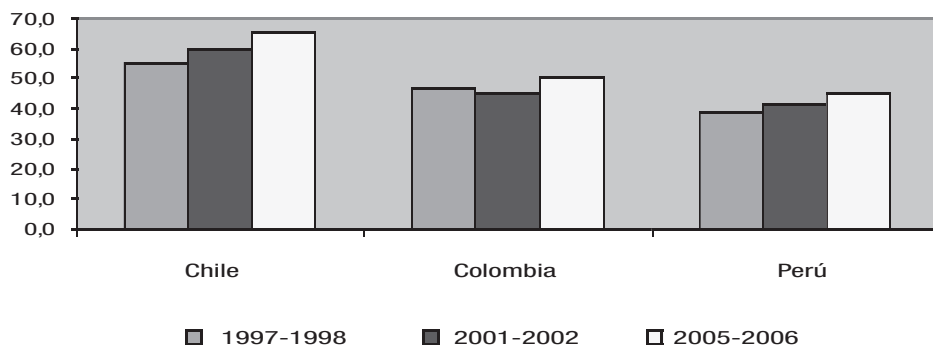
13 “El poder efectivo de un país es la probabilidad real que tiene ese país de realizar su propia voluntad independiente de la voluntad ajena. Así, el poder efectivo es inversamente proporcional a la vulnerabilidad externa” (Gonçalves, 2005: 128).

14 Más allá del aumento de las reservas fiscales producto del aumento de los precios de los hidrocarburos, el fortalecimiento fiscal fue regulado con la creación o modificación de tributos ligados, especialmente, al sector de los hidrocarburos.

marios y manufacturados basados en recursos naturales. Una especificidad de la economía chilena en relación a otras de América del Sur es que tiene como principal participación entre sus exportaciones las manufacturas basadas en recursos naturales (53% en 2006), específicamente el cobre, mientras los otros países se concentran más en la exportación de productos primarios.

En este modelo, el ciclo es determinado preponderantemente por las condiciones de demanda internacional del producto exportado, reponiendo los clásicos procesos de estrangulamiento externo, barreras de acceso a otros mercados y a la diversificación productiva de los productos de exportación. Todo eso caracteriza, de hecho, la enorme vulnerabilidad externa del país frente a las presiones, factores desestabilizadores y choques externos.

Gráfico 5
Vulnerabilidad Externa: Chile, Colombia y Perú – 1997-2006



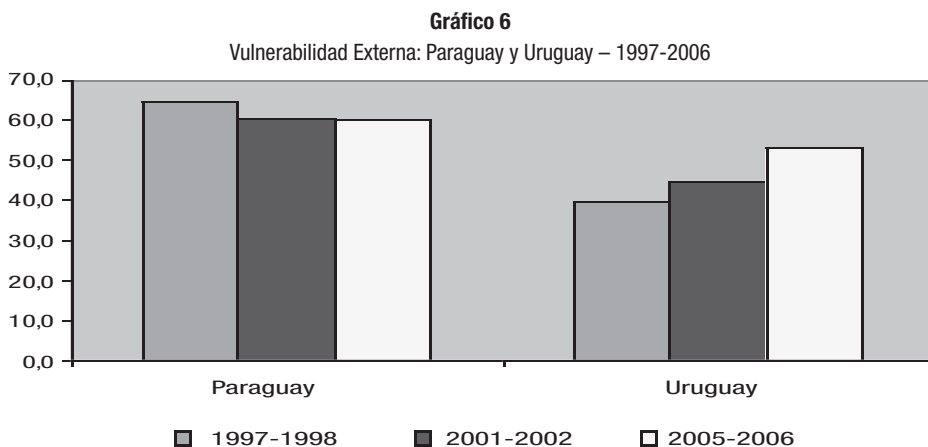
Fuente: Ver Cuadro 1.

En Colombia los productos primarios correspondían, en 2006, a cerca de la mitad del valor de sus exportaciones. Los principales productos de exportación son el petróleo y derivados, carbón y café. Estados Unidos absorbió cerca del 40% de las exportaciones colombianas. En Perú las exportaciones de cobre, oro y zinc responden por más de la mitad del valor total de las exportaciones. El mercado de los Estados Unidos absorbe aproximadamente un tercio de las exportaciones peruanas.

En este punto cabe señalar la existencia de un régimen de trato preferencial, concedido unilateralmente por los Estados Unidos, que beneficia a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Es el ATPA/ATPDEA

(Andean Trade Preference Act/Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act). Estos acuerdos implican reducción de barreras tarifarias para los productos importados por los Estados Unidos provenientes de estos países.

Por fin, las pequeñas economías de Uruguay y Paraguay presentan, como muestra el Gráfico 6, tendencias diferentes. El IVE de Paraguay tiene tendencia a la caída, mientras Uruguay tiene una evidente tendencia a la suba. Este último experimentó crisis cambiarias serias en el pasado reciente. Mientras, su pequeña base material (PBI, territorio y población), así como las decisiones estratégicas y políticas de inserción internacional por parte de los grupos dirigentes, parecen conducir al país a una inserción cada vez más profunda en el sistema económico internacional. Las negociaciones de tratados bilaterales con Estados Unidos convergen hacia esta trayectoria.



Fuentes: Ver cuadro 1.

En este punto cabe señalar que en 2006 el 17,2% de las exportaciones paraguayas tenían como destino Brasil, mientras el 14,7 de las exportaciones uruguayas eran dirigidas asimismo a la economía brasileña¹⁵. El principal producto de exportación de Paraguay es la soja (23% del total en 2006), mientras que para Uruguay ese puesto es ocupado por la carne (23,4% en 2006).

15 Datos obtenidos en el Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (SIGSI) en la CEPAL (<www.cepal.org/comercio>).

SÍNTESIS

A partir de 2003 la fase ascendente del ciclo económico internacional permitió la reducción de los indicadores de vulnerabilidad coyuntural externa de América Latina. Sin embargo, los países de la región todavía continúan con una marcada vulnerabilidad estructural externa.

Algunos países han tenido estrategias explícitas de reconfiguración del patrón de inserción en el sistema económico internacional con una perspectiva estructurante y de largo plazo. Otros países han tenido políticas reactivas (por ejemplo acumulación de reservas) en respuesta a los factores externos. Una estrategia en principio correcta, con impacto coyuntural, pero que, por sí misma –y en ausencia de cambios estructurales–, sólo expresa y refuerza el patrón pasivo de inserción externa ya existente. Adicionalmente, en el caso de Brasil, esta estrategia ha elevado el costo de la deuda pública, como consecuencia de la elevada tasa de intereses definida por el gobierno. Hay, también, países que optaron por una inserción pasiva todavía más profunda en la economía mundial, con aumento del grado de apertura y liberalización, a través de la firma de tratados bilaterales de libre comercio con Estados Unidos. Perú es el caso más reciente, habiendo sido ratificado su tratado de libre comercio en abril de 2007 en el Congreso de Estados Unidos. El tratado con Colombia también es prioridad en la agenda comercial de Estados Unidos.

En América Latina hay diferencias significativas entre países en lo referente al grado y naturaleza de la vulnerabilidad estructural externa. Además, hay diferencias significativas en términos de estrategias y políticas de inserción internacional. Al mismo tiempo, el hecho es que la mejora reciente de los indicadores de vulnerabilidad externa puede ser de corto aliento en la región. Esta situación puede agravarse en el caso de una fuerte reversión de la fase ascendente del ciclo económico internacional.

El deterioro de estos indicadores, con el retorno de los problemas en la balanza de pagos, puede darse por dos vías:

1. 1. De inmediato, a través de la fuga de capitales de corto plazo, en busca de protección en títulos del gobierno de los Estados Unidos y para saldar daños económicos en los mercados financieros de los países centrales.; y
2. 2. En medio y largo plazo, a través de la reducción de los saldos de la balanza comercial, en virtud de la caída de los precios internacionales de los *commodities*, con la consecuente fragilización de la cuenta de transacciones corrientes.

En resumen, América Latina parece estar perdiendo la oportunidad una vez más, de redefinir su inserción en la economía mundial. La

coyuntura económica internacional sumamente favorable, ha servido apenas para legitimar el Modelo Liberal Periférico reforzando su condición dependiente.

BIBLIOGRAFÍA

- Basualdo, E. 2002 “Entre la dolarización y la devaluación: la crisis de la convertibilidad en Argentina” en *Iconos*, N° 14.
- Basualdo, E. 2006 “La reestructuración de la economía Argentina durante las últimas décadas: de la Sustitución de Importaciones a la valorización financiera. Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales” (Buenos Aires: CLACSO).
- Boito Jr., A. 2004 “Relações de classe na nova fase do neoliberalismo brasileiro” en *Anais - IV Congrès Marx International* (París : Universidad de París) septiembre-octubre.
- Burbano de Lara, F. 2006 “Estrategias para sobrevivir a la crisis del estado: empresarios, política y partidos en Ecuador” en Basualdo, E. y Arceo, E. (comps.) *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cano, W. 2000 *Soberania e Política Econômica na América Latina* (San Pablo: Editora UNESP).
- Caputo, O. 2000 “La crisis actual de la economía chilena en los marcos de la globalización de la economía mundial” en <www.redem.buap.mx/orlando.htm>.
- Carcanholo, M. D. 2004 “A Falsa Via Chilena: lógica, contradições e limites do modelo” en *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, N° 15.
- CEPAL 2007 “Anuário estático 2007 da Comissão Econômica para América Latina”.
- Cooney, P. 2007 “Argentina’s quarter century experiment with neoliberalism: from dictatorship to depression” en *Revista de Economia Contemporânea*, Vol. 11(1), enero-abril.
- Ffrench-Davis, R. 2004 *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: tres décadas de política económica en Chile* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Ffrench-Davis, R.; Agosin, M. Y Uthoff, A. 1997 “Movimentos de Capitais, Estratégia Exportadora e Estabilidade Macroeconômica no Chile” en Ffrench-Davis, R. y Griffith-Jones, S. (comps.) *Os Fluxos Financeiros na América Latina: um desafio ao progresso* (Río de Janeiro: Ed. Paz e Terra).

- Filgueiras, Luiz 2006 “O Neoliberalismo no Brasil: Estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico” en Basualdo, Eduardo M. y Arceo, Enrique *Neoliberalismo y Sectores Dominantes: Tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: Clacso).
- Filgueiras, Luiz y Gonçalves, Reinaldo 2007 *A Economia Política do Governo Lula* (Río de Janeiro: Contraponto).
- FMI 2007 “México: Selected Issues” en *IMF Country Report*, N° 07/378, diciembre.
- Gonçalves, R. 2005 *Economia Política Internacional: Fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil* (Río de Janeiro: Elsevier).
- Labanca, M. 2006 “Petróleo y hegemonía en Venezuela” en Basualdo, E. y Arceo, E. *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).
- Pinto, E y Balanco, P. “O novo eixo geo-econômico mundial e a inserção da América Latina: retrospectivas, mudanças e perspectivas” en *Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política* (San Pablo-SP) 5 a 8 de junio, CD-ROM.
- Sallum, B. J. 1999 “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento” en *Tempo Social*, Vol. 11, N° 2, octubre.
- Ten Kate, A. 1992 “El Ajuste Estructural de México: dos historias diferentes” en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 21.