

INDICE

ARTICULOS	JOSÉ A. TAVERA COLUGNA. ¿Por qué las reformas del Estado fracasan? Un enfoque de costos de transacción	9
	LUIS N. LANTERI. El papel de los "Fundamentals" macroeconómicos en las crisis financieras: El caso argentino	97
	LUIS J. GARCÍA NÚÑEZ. Seguros de salud públicos y privados. El caso chileno	131
	ESTELA CRISTINA SALLES y HÉCTOR NOEJOVICH CH. Santiago y Buenos Aires: La actividad económica en la frontera sur del virreinato del Perú en el siglo XVII	183
RESEÑAS	JAVIER M. IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA. Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX de Rosemary Thorp.	223
	JAVIER M. IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA. Flujos de capital y desempeños macroeconómicos en América del Sur: 1980-1999 de Waldo Mendoza y Alejandro Olivares.	230

THORP, Rosemary: *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea. 1998.

El libro *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* de la profesora Rosemary Thorp es un libro que no puede ser esquivado si se trata de tener una panorámica a la vez minuciosa y unitaria de la evolución de América Latina en el siglo XX. En esta reseña tomaremos en cuenta, sobre todo, los aspectos más generales de la obra, referidos a las propuestas de política que la autora extrae de su recorrido personal e intelectual por el continente. Toca al lector el análisis de la información utilizada y la evaluación de los ricos análisis de los principales países de América Latina.

El libro se inicia con un capítulo introductorio que plantea las preguntas principales y las cifras más agregadas de la evolución latinoamericana. Puede ser tomado como un resumen del enfoque de la autora. El primer capítulo trata sobre la calidad de vida y, desde esa mirada, también sobre la calidad del crecimiento a lo largo del siglo XX. Un valor indudable es la presentación de estadísticas económicas y de calidad de vida (tasa de alfabetismo y esperanza de vida) que cubren todo el periodo, y los principales países de manera separada.

La visión de conjunto del progreso social en América Latina se obtiene del trabajo estadístico que cubre el siglo entero y que será una fuente obligada de los estudios a largo plazo sobre condiciones de vida en el continente. La

pregunta que preside el libro es ¿Qué han logrado las economías de América Latina en el transcurso del siglo? (p. 1), para responder la cual se analizan el producto, las instituciones, la desigualdad y la pobreza. (p. 8), y se concluye indicando que la esperanza de vida ha pasado de 40 a 70 años; que la tasa de alfabetismo pasó del 35% al 85% de la población adulta; que la integración física y social ha avanzado gracias al gran desarrollo de la infraestructura de transporte y la urbanización pero que una muy mala distribución del ingreso se ha reproducido a lo largo de todo el siglo, que la “pobreza de ingreso” sigue siendo masiva y que se registra una creciente marginalidad comercial dentro de la economía mundial. Visto desde la óptica del PIB, se constata que en el siglo XX, el continente no se ha acercado relativamente al PIB per cápita de EE.UU. y Europa y que, por lo tanto, la diferencia absoluta ha aumentado. El gran retroceso del siglo XIX no se ha revertido a lo largo del siglo XX.

Los cuadros del Apéndice Estadístico y sus explicaciones son valiosos por sí mismos y serán consultados incluso por los estudiosos que no deseen adentrarse en el libro. Se pueden percibir diversas tendencias, pero nos ha llamado particularmente la atención la claridad con la que emerge de las cifras una periodización de las etapas del desarrollo de la infraestructura. Al momento de los ferrocarriles le sucede el de la electricidad, luego el de los teléfonos y los vehículos motorizados (p. 17)

El último capítulo es de reflexiones sobre el conjunto del periodo. El crecimiento no amplió mucho las oportunidades porque no dio lugar a una mejora en la distribución de la riqueza y las grandes crisis no tuvieron como consecuencia cambios en la estructura de poder y de los sectores productivos. La permanente conciliación con grupos tradicionales de poder se expresa sintéticamente en el hecho de que no se recurrió a la tributación directa (p. 7). Hay, pues, una agenda pendiente bastante clara: el cambio en la distribución del ingreso y en la estructura del poder.

Entre lo más interesante del libro está, a nuestro juicio, la inoperancia estructural del crecimiento y de las crisis. ¿Es que los crecimientos y las crisis fueron insuficientemente largos? ¿Ha sido la naturaleza de dichos crecimientos y de dichas crisis la causa de esa incapacidad para enfrentar ambos problemas, el de distribución del ingreso y el de poder social? Entonces, ¿crisis de qué aspecto de la economía han sido? ¿Deberíamos esperar que las expansiones y crisis económicas tengan un efecto menor en esos indicadores? Ciertamente, en este último caso, el enfoque materialista estaría en cuestión.

Además, esta conclusión se debe añadir a la pregunta sobre Perú y Colombia con la que la autora termina su libro, donde sugiere que las claras diferencias en el manejo de la política económica en esos países no se tradujo en diferencias significativas en el terreno de la pobreza y la desigualdad. A similar conclusión llegó Adolfo Figueroa tras revisar los cambios radicales de modelo económico en el Perú y su escaso impacto en la distribución del ingreso. Queda, pues, en la agenda la pregunta: ¿Qué hay que cambiar para que cambie algo tan importante como la distribución del ingreso?

Como en todos sus trabajos previos, la autora tiene que lidiar con la distinción entre los factores externo e internos. Esta presencia de factores internos y externos obliga a precisiones metodológicas que salpican el libro. Por ejemplo, en abierta crítica al estilo convencional de análisis de los efectos de las reformas, la autora indicará que, en el momento de analizar las situaciones posteriores a los cambios en política económica o instituciones, no se trata de comparar situaciones “antes y después” de las reformas sino “las medidas se examinan en el contexto de su evolución histórica e institucional, y se analiza la experiencia de cada uno de los países para deducir conclusiones iniciales sobre la importancia de la globalización y del cambio de paradigma, en términos tanto del crecimiento como del bienestar social.” (p. 259). En términos más generales, el estudio combina datos cuantitativos con “economía política” entendida como la “interacción entre las fuerzas políticas, el legado institucional y los resultados económicos”.

El enfoque institucional del libro enriquece el análisis, al punto de alertar sobre las interpretaciones poco sólidas que surgirían naturalmente, por ejemplo, de la teoría económica. A propósito de la distribución del ingreso sorprende que sea mala a pesar de la escasez de mano de obra. Sin embargo, “La escasez condujo perversamente no a una buena distribución del ingreso y a un alto rendimiento para el factor trabajo, sino a instituciones que reprimieron y controlaron a los trabajadores y crearon oferta de mano de obra despojando a los campesinos” (p. 6). Así, la desigualdad dependería de la institucionalidad y no tanto de los precios relativos. (pp. 184-5).

Sobre las reformas actuales en casi todos los países, la autora prefiere postergar un pronunciamiento definitivo respecto de su sostenibilidad e impacto final. La inestabilidad del flujo de capitales en el que se sustenta, la falta de políticas sectoriales y el problema social generado pueden hacer del último periodo también inestable. Aún así, los últimos lustros merecen un análisis

específico que ocupa el Capítulo 8, en el que se comparan la experiencias de países con distintos grados de adhesión al programa de reformas en boga.

A pesar del acento del libro en los procesos nacionales o de sub-grupos de países, el conjunto del análisis tiene una visión sencilla y poderosa del proceso cíclico que incluye a todos los países. Hay una pauta de crecimiento que más o menos se repite a lo largo del siglo. Los momentos del crecimiento serían tres: el inicio expansivo, impulsado por circunstancias favorables del exterior, el segundo de crecimiento y el tercero que prolonga el crecimiento en base al crédito externo y que, en parte por ello, prepara la crisis. El segundo momento, tiene, sin embargo, dos variantes. La primera, en los lustros antes de la gran recesión de los 30, que es liderado por el mercado externo, y la segunda, posterior a la Segunda Guerra Mundial, liderada por el mercado interno. América Latina existe, pues, por lo menos por su ritmo económico común. Nuevamente surge la pregunta: ¿Qué diferencias fundamentales hay entre el desarrollo hacia adentro y el crecimiento hacia fuera? Es claro en el libro que el ensanchamiento de la sociedad moderna ocurre en el proceso hacia adentro, pero la institucionalidad que le sirve de base parece ocurrir en el primero. ¿Son necesarios el uno para el otro? ¿Es el crecimiento hacia afuera condición para el –aparentemente opuesto– desarrollo hacia adentro?

Si bien el acento del texto en la búsqueda de diferencias es grande, también se presenta un proceso común. De hecho, la relativa sincronía de los grandes ciclos y la también apreciable coincidencia de ciclos menores muestra elementos comunes, sea porque los países están sometidos a la evolución mundial, sea porque no tienen la capacidad de reaccionar de maneras tan originales. En efecto, el hecho de que este acompañamiento cíclico mutuo entre los diversos países tenga lugar sin que hayan habido conexiones económicas significativas entre los países revela una fuerza exterior a ellos que los influye simultáneamente, y que provoca reacciones bastante similares en la producción. Justamente, el libro refuerza esta impresión al darle gran importancia explicativa de la evolución de los países a la disponibilidad de recursos naturales exportados.

La calidad del crecimiento de los países se mide por la mayor o menor estabilidad de la producción y los precios, por la capacidad de resistir los embates externos y por su impacto social y sobre el medio ambiente. Los primeros aspectos son más fáciles de trabajar que los últimos, y ello se refleja a lo largo del libro. Un aspecto muy presente en todo el libro es la institucionalización, al punto de convertirse en estructuras, de un conjunto

amplio de mercados como el laboral, de desvalores, prejuicios raciales y actitudes hacia la educación que dio lugar a consecuencias que alteraron el curso de los países. Esta institucionalización y consecuente enraizamiento es, en sí misma, una tesis del libro y una poderosa herramienta de análisis. En realidad, la cultura y la sociedad, los productos y la tecnología, la presencia del capital extranjero y otros factores se enraízan en instituciones. El costo de una aproximación así nos parece que es la pérdida de aspectos específicos del proceso social y del protagonismo de los trabajadores organizados. La institucionalidad añorada por la autora tiene muchos componentes, pero, entre los más destacados están dos que sirven para uno de los balances del proceso: “Los medios cruciales para apartar las sombras –una relación eficaz entre los sectores público y privado y una burocracia bien capacitada– se han deteriorado en vez de mejorar” (p. 302). Quizá una tesis central del libro sea que esas institucionalidades han sido negativas al haber creado una inercia que impidió la flexibilidad y creatividad necesarias para reaccionar adecuadamente a las crisis internacionales.

Probablemente por ese acento institucionalista, de economía política, éste no es un libro para la contemplación estética del marco teórico; lo es para el trabajo, para la acción. Obliga, por ejemplo, a evaluar hasta qué grado cada país ha encajado en el marco interpretativo general que nos propone, y también a preguntarnos sobre la vigencia de ese marco conceptual para proyectarnos al futuro. De esto último depende mucho la validez de las lecciones de política que presentaremos más adelante. De hecho, el recorrido histórico le permite a la autora evaluar el proceso institucional y sugerir cambios muy concretos en ese plano.

Acabamos de indicar que estamos ante un libro para la acción. Esa acción propuesta es sobre todo en el campo institucional. En la medida en que se siga prolongando el pasado, entre las recomendaciones de política institucional que se derivan del recorrido de países y periodos nos parecen importantes las siguientes:

- a) La asociación público-privada es clave para lograr institucionalidades que le den continuidad y coherencia a la política económica y a la acumulación.
- b) La reducción de la presencia del capital extranjero facilita la diversificación institucional y la asunción de responsabilidades, con el aprendizaje consiguiente, por los nacionales.

- c) Los cambios muy rápidos y fuertes no parecen convenientes. El gradualismo resultaría en un mejor desempeño económico e institucional.
- d) Una burocracia estatal eficiente es necesaria.
- e) Cada país tiene que buscar sus propias instituciones dentro de las condiciones que le pone su dotación de recursos, su geografía y su historia particular.
- f) La integración latinoamericana es importante y se la debe impulsar
- g) La apertura extrema de la economía no es beneficiosa y debe combinarse con la promoción de un mercado interno diversificado y expansivo.
- h) Es necesario “escoger” productos con futuro, lo que conlleva a políticas sectoriales.
- i) Las elites tradicionales no son un factor favorable al desarrollo de los países.

A pesar de la existencia de las afirmaciones que dan lugar a las recomendaciones anteriores, nos parece encontrar algunos tópicos en los que no hay definiciones precisas o que se consideran irrelevantes. Uno de ellos es la relación entre distribución del ingreso y crecimiento económico. La experiencia de algunos países como Brasil hace dudar respecto de una afirmación clásica del estructuralismo latinoamericano a favor de la equidad en base a su impacto positivo en el crecimiento. Viejos debates, de los 70, siguen así vigentes (pp. 254-5).

Otro es el efecto de la mono-exportación y de la diversificación exportadora sobre la capacidad de reacción de los países a los eventos internacionales y sobre el crecimiento. En este libro, el pronunciamiento a favor del segundo es menos claro que en libros anteriores de la autora (p. 19).

En lo relativo a la conveniencia de políticas de estabilización ortodoxas o heterodoxas, las dudas expresadas en trabajos previos, como el realizado para comparar Colombia y Perú, parecerían mantenerse.

El lugar teórico del crecimiento demográfico y su importancia para el análisis de la desigualdad del ingreso no quedan del todo claros. América

Latina ya era desigual mucho antes de la aceleración demográfica (p. 26) y la escasez de mano de obra no se tradujo en mejor distribución del ingreso, ¿porqué debería la explosión posterior ser un factor decisivo? Sin duda, el crecimiento demográfico acelerado de la segunda mitad del siglo ha afectado el ingreso *per capita*, pero no nos parece claro que haya ocurrido lo mismo con su distribución.

Finalmente, un tópico más político. La clasificación tradicional derecha-izquierda es dejada de lado y el progreso de América Latina parece no depender del predominio de ninguna de ambas opciones. Así, la historia política, y la guerra fría, parecerían poco importantes (p. 298). Tampoco sería importante el conflicto de clases, con sus particulares historias nacionales, y, en general, rol político de los pobres rurales y urbanos. Aunque se sugiere que el control que sobre ellos tuvieron las elites fue grande (p. 142), se extraña una mirada más minuciosa a esta problemática.

Javier M. Iguñiz Echeverría