

**INDICE**

<b>ARTICULOS</b>	<p><b>MAXIMO VEGA-CENTENO. Inestabilidad e insuficiencia del crecimiento: el desempeño de la economía peruana 1950-1996</b> 11</p> <p><b>OSCAR DANCOURT, WALDO MENDOZA y LEOPOLDO VILCAPOMA. Fluctuaciones económicas y shocks externos, Perú 1950-1996</b> 63</p> <p><b>FELIX JIMENEZ. Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996</b> 103</p> <p><b>JAVIER IGUÍÑIZ y GIOVANNA AGUILAR. Ciclos peruanos, andinos y de Estados Unidos</b> 165</p> <p><b>JORGE ROJAS. La política comercial peruana reciente</b> 207</p> <p><b>CARLOS CONTRERAS. Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente</b> 249</p> <p><b>CECILIA GARAVITO. Empleo, salarios reales y producto: 1970-1995</b> 293</p> <p><b>ALAN FAIRLIE. Déficit peruano, perfiles de comercio y bloques económicos regionales en los noventa</b> 351</p> <p><b>JOSE TAVARA. Las políticas antimonopolio y la promoción de la competencia en el Perú</b> 453</p>
<b>RESEÑAS</b>	<p><b>MAXIMO VEGA-CENTENO. Aplanar los Andes y otras propuestas de Javier Iguíñiz E.</b> 497</p> <p><b>CARLOS CONTRERAS. La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica / The Public Debt in Latin America in Historical Perspective de Reinhard Liehr</b> 503</p> <p><b>JORGE ROJAS. Estructural en el Perú. Modelo Económico, Empleo y Descentralización. de Efraín Gonzales de Olarte</b> 510</p>

Reinhard LIEHR (ed.), *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica / The Public Debt in Latin America in Historical Perspective*. Frankfurt am Main: Vervuert; Madrid: Iberoamericana, 1995. 527 pp.

En noviembre de 1989 se realizó en Alemania un Simposio sobre la deuda pública en la historia de América Latina. Seis años más tarde, en una cuidada edición bilingüe, han sido publicados los trabajos presentados en él. Se trata de catorce artículos, ocho de ellos en inglés y el resto en castellano, volcados a examinar, tanto la "teoría", cuanto la experiencia de la deuda latinoamericana. El análisis de casos nacionales pone énfasis en países "principales" del continente, como México (4 artículos) y Argentina (3 artículos), pero además tenemos trabajos sobre Chile, Brasil, Perú, Venezuela y las repúblicas centroamericanas. Aunque hay algunas omisiones importantes (caso de Colombia y Ecuador), la selección abarca un conjunto representativo de América Latina. La época atendida es la corrida entre la independencia y la primera guerra mundial, vale decir la primera centuria de la vida independiente.

Una característica importante de este libro es su esfuerzo por unir la reflexión "teórica" de la economía, con el trabajo "empírico" de los historiadores. De lo primero se encargan Albert Fishlow y Manfred Nitsch en sendos ensayos llenos de ideas sugerentes, aunque con las limitaciones propias de todo esfuerzo generalizador. Fishlow trata de explicar la frecuencia de los episodios de suspensión de pagos en la historia latinoamericana del siglo XIX. Su respuesta apunta a señalar el "mal uso" que los países latinoamericanos hicieron de los recursos del crédito exterior, al emplearlos frecuentemente para cubrir gasto de tipo corriente antes que de inversión. Así sucedió especialmente en el primer episodio de crisis de la deuda en la década de 1820 y volvió a repetirse en ciertos casos en la crisis de la década de 1870. Aunque en esta ocasión el Perú, por ejemplo, usó los fondos del endeudamiento externo para inversión en ferrocarriles, el poco éxito de este proyecto lo hundió en una severa crisis de pagos, no resuelta hasta varias décadas después. Los casos de Argentina y Chile sirven al autor para mostrar el contraste: una combinación de buenos proyectos de inversión, aliados con una feliz coyuntura para sus exportaciones en el mercado mundial, les permitieron resolver satisfactoriamente sus crisis de pagos a finales del siglo pasado. El caso de Brasil permite a Fishlow, finalmente, demostrar el rol crucial que tiene la marcha del sector exportador para no incurrir en la poca "civilizada" práctica de la suspensión de pagos. Los ciclos de crisis de la deuda resultan pues inseparables del comercio exterior y de la política interior para *convertir* la moneda doméstica en medio de pago internacional.

El artículo de Nitsch revisa las distintas teorías acerca de la deuda externa aplicadas al caso latinoamericano: la "inductiva" o histórica: de Kindleberger, la marxista, la "ortodoxa" del Banco Mundial, el estructuralismo latinoamericano y el monetarismo keynesiano, puntualizando sus zonas oscuras o ambigüas. Critica, por ejemplo, la distinción de Fishlow (a quien ubica entre los "ortodoxos") entre préstamos de consumo y de inversión, por resultar poco precisa a pesar de su apariencia transparente. Nitsch termina proponiendo una amalgama de estructuralismo y monetarismo keynesiano, que, apartándose del optimismo desarrollista de los ortodoxos, así como de las utopías extremistas de los marxistas, asume realistamente el sistema capitalista mundial, tanto como ventaja, cuanto como problema. Dicho enfoque parece mejor preparado para incorporar aspectos no estrictamente económicos pero que influyen decisivamente en el tema de la deuda. Aunque tal vez resulte pedirle demasiado a este excelente balance académico, los historiadores deben echar de menos algunas referencias concretas que "ilustren" y demuestren las ideas expuestas.

Antes de pasar al examen de los casos nacionales, dos artículos, a cargo de Marcello Carmagnani y Rory Miller, se encargan de presentar una amplia visión comparativa del continente. El primero examina el programa financiero del liberalismo criollo en tres países: Argentina, Chile y México entre 1860 y 1910. Dicho programa se propuso la transformación de las finanzas públicas, a fin de que dependan menos de los impuestos de aduanas al comercio exterior y pasen a gozar de una base interna, más estable. Según el autor, esto se consiguió en Argentina y México, incrementando los ingresos derivados de los servicios públicos y los impuestos al consumo, pero no en Chile, donde los impuestos de origen interno decrecieron, siendo reemplazados por la renta patrimonial del salitre. Resalta el autor que la transformación efectuada en los dos primeros países no era un hecho solamente técnico, sino una propuesta política del liberalismo, que a la par que procuraba construir un fundamento económico más sólido para el Estado, propició a través de la incorporación de la población al consumo, y por ende a la comunidad fiscal, su ingreso, asimismo, a la política.

Rory Miller estudia la actuación del mercado de capitales de Londres en el endeudamiento latinoamericano. Como es sabido dicho mercado fue la fuente principal de los recursos de capital durante el período abarcado por el libro. Miller ataca ciertas ideas manidas sobre el tema, como que los inversionistas maniobraban con el diferencial entre los bonos de la deuda externa e interna, y la creencia que después de 1914 Nueva York reemplazara rápidamente a Londres como mercado. No todo el dinero que se movía en

Londres era británico, sino que ahí acudían también otros capitales europeos, precisa este artículo. Debe corregirse, pues, el dato que considera como capital "británico" todos los préstamos contratados en Londres. Este artículo alerta asimismo contra otro tipo de generalizaciones. Los países latinoamericanos resultaban al fin muy diversos en sus estructuras institucionales (gobiernos, gobiernos locales, bancos), mientras que la identidad y motivaciones de los inversionistas no son fáciles de establecer.

La revisión de los casos nacionales arranca con dos artículos sobre Argentina. El período de finales de la colonia hasta mediados del siglo XIX es cubierto por el trabajo de Samuel Amaral. Punto clave de su trabajo es el estudio de la reforma fiscal de la independencia. El naciente gobierno debió sustituir la política de "secuestros" (embargos) y préstamos forzosos del tiempo de la guerra, por una práctica más armoniosa. El incremento de las exportaciones permitió un eficaz aprovechamiento de las aduanas como fuente para el tesoro público. Ello viose complementado por el recurso al billete inconvertible de aceptación forzosa en lo que Argentina fue uno de los países más precoces del continente. Amaral ofrece además un conjunto de cuadros estadísticos de gran utilidad (aunque hubiera sido bueno emplear algún deflator para las series más largas).

En el estilo de una historia económica un poco "seca" (es decir, sin el "jugo" de los hechos o ideas sociales y políticos), Roberto Cortés Conde aborda el conocido episodio de la crisis de la deuda argentina de 1890. En contra de las propuestas que señalan que fue la elevada magnitud del servicio de la deuda lo que provocó la conmoción, Cortés Conde afirma que su origen debe más bien buscarse en la conversión de la deuda externa provincial (de los Estados que componían la Federación y tenían poder para realizar empréstitos externos) en deuda nacional -lo que elevó entre 1880 y 1890, de 33 a 300 millones el monto de la deuda- y en la huida de capitales que este crecimiento causó por la desconfianza creada. Más que una propuesta antagónica, trátase de un matiz, al poner el acento en la huida de capitales. El servicio de la deuda obligó al país a un drástico recorte del gasto público. No obstante, el vigoroso auge exportador desde 1890, junto con algunas medidas fiscales y monetarias, permitió la resolución de la crisis ya en los primeros años del nuevo siglo.

Eduardo Cavieres nos traslada al caso de Chile, una nación latinoamericana señalada por un precoz éxito en su desempeño económico y político en el siglo XIX. Desdeñando la recurrida periodización en dos fases: 1817-1850, proteccionista y neomercantilista, y 1860-1900, liberal, Cavieres propone que la política fiscal se caracterizó a lo largo del siglo por un pragmatismo que

se guiaba por las necesidades de gasto público. Hasta mediados de siglo los impuestos de aduana se dieron abasto para satisfacer la reducida dimensión del gasto del gobierno, pero la expansión del mismo desde entonces se hizo tratando de esquivar el costo de una reforma tributaria, recurriéndose por ello a los empréstitos. Si ellos no alcanzaron la dimensión de otras naciones latinoamericanas, fue por el apoyo prestado por la iniciativa privada en la modernización de la infraestructura económica. La crisis de 1873-1876 pasó la factura por la falta de reformas fiscales que dieran un sustento interno al presupuesto. Creo que este trabajo hubiera quedado más redondo enlazando más precisamente esta crisis fiscal con el modelo de crecimiento económico asumido en el país. El nivel de gasto público deseable no es, finalmente, un dato técnico, sino de contenido esencialmente político.

Maria Barbara Levy acomete para Brasil la tarea de mostrar cómo así este país tan grande y diverso consiguió construir un sistema fiscal centralizado, mientras el resto de América se fragmentaba. Explora -pero nada más- las causas de ello en el régimen monárquico e imperial. El paso a la República (1889) significó la progresiva importancia del endeudamiento externo en las finanzas públicas. De otro lado, remarca que la mayor fuente de gasto público del imperio fue el gasto militar; un hecho común al resto de América Latina, pero potenciado en este caso por la búsqueda de hegemonía en la cuenca del Río de la Plata. Levy defiende, asimismo, la fuerte importancia de la deuda interna hasta más allá de la mitad del siglo; no sólo como fuente de recursos fiscales, sino además porque su más sistemático cumplimiento ejerció una influencia más decisiva en las finanzas nacionales. Igual que en el caso de la mayoría de trabajos de este volumen, importantes cuadros estadísticos complementan el artículo.

Tres artículos examinan diferentes períodos y temas de la deuda de México. El de Barbara Tenenbaum estudia la era postindependiente, hasta 1855. Un período difícil, donde se enfrentaron las tendencias centralistas y federalistas, y que hizo de las finanzas no sólo un agrio terreno de disputa, sino además una auténtica labor de prestidigitación. Los “agiotistas”, esos personajes tan maltratados por la historiografía, no que aquí sean redimidos, pero por lo menos sí comprendidos. Ellos y los préstamos externos ayudaron a sortear un momento sumamente precario en la consolidación del estado nacional mexicano.

El trabajo de Javier Pérez Siller, que destaca como uno de los más sólidos y sugerentes de este libro (tal vez porque resume ideas de una tesis doctoral reciente), revisa el período 1867-1896 de la historia de México. Pérez

introduce un deflator para ubicar el origen del crecimiento de la deuda mexicana en los años iniciales del Porfiriato, antes que en 1890, como reza el vulgo. Con la República Restaurada se pone en marcha un ideario liberal en materia fiscal, pero que debe enfrentar los duros dictados de la realidad. Un logro importante fue, sin embargo, la disminución del gasto militar desde 1870, creciendo en su reemplazo el de fomento económico. Esta transformación tuvo sin embargo el defecto del progresivo endeudamiento exterior, que minó la soberanía de la nación (concepto que, si bien hoy suena a viejo, en la época alcanzaba un significado real). Desde 1880 el Banco Nacional de México reemplazo con eficacia a las viejas instituciones (Casa de Moneda, Montes de Piedad) en la tarea de enjugar los déficits del presupuesto. La dictadura porfirista resulta al final el resultado de la dependencia financiera del exterior. La pregunta que surge es entonces si los latinoamericanos debíamos al fin elegir entre modernización económica o soberanía.

Carlos Marichal, autor de un conocido y útil manual de la historia de la deuda externa de América Latina, examina el lado de la oferta de crédito para el estado mexicano, entre 1880 y 1910. Centra su atención en la crisis financiera de 1885, desatada por la falta de un mecanismo interno para préstamos de largo plazo. Muy coincidente con Pérez Siller, pondera la importancia del Banco Nacional para el ordenamiento de las finanzas y la difusión del crédito doméstico.

El caso peruano es cubierto por el artículo de Alfonso Quiroz. Compara dos coyunturas claves: la de la era del guano, con la de recuperación en la postguerra del Pacífico, y se pregunta si hubo colaboración entre las finanzas públicas y el capital privado. Desafiando las consideraciones del período guanero como una “oportunidad perdida”, señala que durante dicho período (1850-1879) se produjo una recuperación en la agricultura y la institucionalización del crédito, aunque el gran error fue el descuido de la estructura impositiva. Para la recuperación de la postguerra fue clave que las finanzas públicas no “entorpecieron” la iniciativa privada. Una moneda estable y la ausencia de deuda exterior (liquidada por el Contrato Grace) permitieron una rápida recuperación económica. Tras la avalancha de trabajos que en décadas pasadas radicarón la explicación de los ciclos de recuperación y caída económica nacionales en las oscilaciones de la economía mundial, el aporte de Quiroz, al centrar el análisis en la política del Estado nativo, resulta sin duda saludable; aunque un balance de esas dos fuerzas queda todavía por hacer.

Susan Berglund nos acerca a la historia de la deuda de Venezuela entre 1830 y 1870, una era de gran desorden político. Las guerras civiles se resolvían

a través del endeudamiento y el intento de pagarlas generaba nuevas guerras. En los años de mediados de siglo el rol de los agiotistas (prestamistas nacionales) se vio insuficiente para el auxilio del Estado, echándose mano a la deuda exterior. Su crecimiento debilitó al Estado, erosionando la base fiscal y devolviendo al país al estado de 1830.

Reinhard Liehr se ocupa del breve período de existencia de la federación centroamericana (1823-1839). Los estados que la compusieron no estuvieron dispuestos a transferirle recursos que le permitieran desarrollar una acción de gobierno, convirtiendo así al estado federal en una institución solamente formal. La deuda externa fue gestada para atender las guerras de la independencia y ya no pudo acudir después en auxilio del estado federal. Sin una base fiscal autónoma la desaparición de la federación no debió sorprender a nadie. Al disolverse la federación, la deuda externa fue dividida entre los estados.

Una mirada panorámica nos muestra un patrón común en la experiencia de la deuda latinoamericana: insuficientes recursos internos para la empresa de la modernización de la infraestructura económica, propiciaron la extensión del endeudamiento externo desde 1860. Este conllevó dos resultados: uno bueno y otro malo. De un lado el efectivo mejoramiento del entorno económico; de otro, la despreocupación por una reforma fiscal que dotase al estado de recursos internos. Esto último provocó que la estructura impositiva no pudiese capturar adecuadamente los nuevos ingresos generados por la bonanza exportadora de finales de siglo, desatando severas crisis de la deuda en varios países. Estas, no obstante, presionaron por poner en marcha las postergadas reformas fiscales, aunque en este punto las historias nacionales comienzan a diferir ya grandemente.

Un punto destacado reiteradamente en los trabajos de este libro es la importancia que debe brindarse a la “otra deuda”: la interna. Mecanismo clave en las décadas que siguieron a la independencia, su importancia fue opacada después por los préstamos del extranjero, para reaparecer a finales de siglo en un contexto de mayor institucionalización del crédito.

Finalmente, un hecho que no ha permitido enfocar mejor en este libro la *transición* de la era de los ‘agiotistas’ a la del gran endeudamiento externo de la segunda mitad de siglo es que los autores, con pocas excepciones, optaron por dividirse entre quienes estudian la primera, o la segunda época. El “puente” de las revoluciones ‘liberales’ queda así descuidado, como en general la historia política no es tomada en cuenta en su debida dimensión

(excepciones podrían ser los trabajos de Carmagnani y Pérez Siller). Tal vez ello contribuye a que en algunos trabajos el discurso resulte un punto árido (la propia portada del libro insinúa un desinterés por el arte, que en la historia económica no tendría por qué estar ausente).

Al final del volumen se ofrece una extensa y útil bibliografía, así como un índice analítico. Lo que enriquece un volumen que, como reza una repetida frase de fin de reseña: merece convertirse en un hito de indispensable consulta sobre el tema.

Carlos Contreras  
*Pontificia Universidad Católica del Perú*