

Escoja Consulta

- Áreas Temáticas
- Tipos de Recursos
- Búsqueda Avanzada

**Los Estados latinoamericanos y la pertinaz desigualdad: una interpretación histórica de los obstáculos al desarrollo humano**



???General.Icon.SendToFrien???

César Yáñez



**1.- Planteamiento del problema: el crecimiento y desarrollo económico de América Latina en perspectiva histórica**



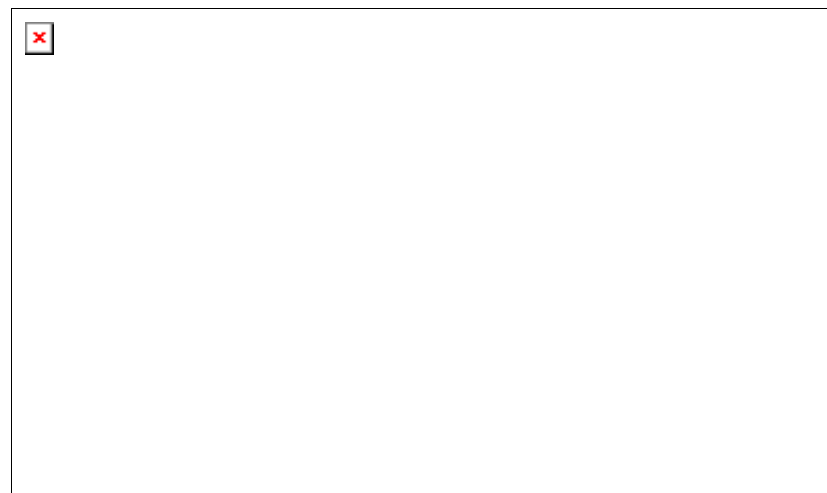
**1.1.- ¿Cuándo América Latina perdió el tren del desarrollo?**



Entre los historiadores económicos que se han preocupado de cuantificar el crecimiento de la economía latinoamericana en el largo plazo, atendiendo a la evolución de los últimos siglos, hay coincidencia en señalar que el desempeño económico de la región siguió una secuencia histórica caracterizada por la siguiente cronología: una primera época de expansión que cubre la etapa desde la conquista hasta el siglo XVII; cambio de tendencia en el siglo XVIII, proyectándose hasta bien entrado el siglo XIX; y repunte económico a finales del siglo XIX que prolonga su buen desempeño hacia el siglo XX (Maddison, Hofman, Coatsworth, Engerman y Sokoloff). La lectura de este primer planteamiento propone que el atraso económico de América Latina, entonces, se generó en la matriz histórica de los siglos XVIII y XIX, momento en el cual se produce el estancamiento de las colonias españolas y portuguesas, proyectadas posteriormente en los nuevos estados surgidos de la Independencia; en el mismo momento en que las colonias británicas de América del Norte (después Estados Unidos) consiguen poner en marcha los motores de su éxito económico, los que siguen funcionando hasta la actualidad.

La evidencia cuantitativa reunida sugiere que el cruce de las dos hojas de la "tijera" estadística formada por el declive de las economías al sur del Río Bravo y la expansión de las del Norte, se produjo en torno al año 1800. En ese momento crucial, el producto *per cápita* de importantes zonas de América Latina era muy parecido al que se podía encontrar en Estados Unidos.

América Latina, por lo tanto, habría perdido el ritmo del progreso económico en el contexto histórico del marco colonial, y no lo habría recuperado hasta que a finales del siglo XIX consigue articular su economía a los pujantes mercados internacionales promovidos por la "segunda revolución industrial". Llegados a este punto, recurriendo de nuevo al aparato analítico estadístico, se observa que a pesar de que las tasas de crecimiento económico latinoamericano son como mínimo tan buenas como las de los Estados Unidos, señal de un desempeño discretamente bueno de la economía, no es suficiente como para provocar la convergencia. Con tasas de crecimiento incluso algo mejores en América Latina que en Estados Unidos, el producto interior bruto por habitante (a Paridad de Poder Adquisitivo) había pasado de 185 a 938 dólares en Latinoamérica entre 1900 y 1990; periodo en que el Estados Unidos había pasado de 1.478 a 7.379 dólares (R. Thorp). La brecha del atraso latinoamericano generado en el pasado, a pesar del esfuerzo, no se ha podido cerrar.



La consecuencia de identificar el origen del retraso relativo de Latinoamérica respecto a Estados Unidos en el siglo XVIII, ha sido orientar la pesquisa de las causas del rezago hacia la comparación de los sistemas coloniales implantados por los colonos ingleses en Norteamérica y por la conquista española en el Sur del Nuevo Mundo. Adelantando las conclusiones de la hipótesis que voy a sostener en este trabajo, es posible identificar dos variables de largo plazo que han actuado como obstáculos al desarrollo en América Latina, ambos con ondas raíces en el sistema colonial: se trata, por una parte, de la trama institucional de raigambre española que se adaptó peor que la de matriz inglesa a los requerimientos del crecimiento económico basado en mercados competitivos; y, por otra, a la instalación de una sociedad intensamente fragmentada, generadora de desigualdad y exclusión social. Las falencias institucionales, que miran hacia un Estado mal equipado para dar vigor al funcionamiento de mecanismos de mercado como sostén del crecimiento económico, combinadas con una sociedad fracturada por factores étnicos, culturales y de niveles extremos de riqueza y de pobreza, dieron lugar a unas tradiciones que no desaparecieron al romperse los lazos coloniales, dando lugar a la generación de una *path dependence* que liga en términos de continuidad histórica el pasado colonial y la época actual (North, 1981 y 1990).

Naturalmente que las tramas institucionales y las sociedades latinoamericanas de hoy no son como las del remoto pasado colonial, han evolucionado y han mejorado sus capacidades para enfrentar los desafíos de cada momento histórico; pero también es cierto que la comparación con el Norte sigue siendo desfavorable en términos de logros del desarrollo, tanto económico como "humano" (Yáñez, 1999).

La matriz histórica de origen ibérica ha dejado en América Latina unos Estados que, tanto en términos políticos como económicos, han sustituido a la sociedad civil, asumiendo funciones que en el Norte eran cumplidas por las empresas y los partidos políticos. Y no se trata aquí de decir que los Estados fueran demasiado grandes o que inhibieran a los actores sociales, la cuestión es mucho más compleja, ya que en muchas ocasiones los estados asumieron responsabilidades ante la ausencia de los actores sociales pertinentes. En esos casos, el Estado fue más la solución que el problema. De allí la importancia que le asigno a la fractura social como pieza clave de los déficits en materia de desarrollo en América Latina, puesto que la institucionalización de la desigualdad, en la forma de sociedad de castas primero y de clases después, adornada con un sinnúmero de prejuicios sociales que van desde el color de la piel al origen étnico y que hoy se materializan en la profunda distancia entre ricos y pobres (América Latina es la región más desigual del planeta en la segunda mitad del siglo XX, y por eso también la más injusta), ha provocado que las empresas y los partidos llamados a asumir el liderazgo en el desarrollo económico,

social e institucional, han preferido mirar al Estado antes que a la sociedad a la hora de cubrir sus expectativas de riqueza o de poder, o de ambas a la vez.

En los largos siglos de declive latinoamericano, la debilidad del mercado sólo ha sido comparable con la debilidad del sistema político democrático. Las empresas como los partidos, dicho en términos modernos pero con validez retrospectiva, no han estado a la altura de las exigencias, permitiendo primero que se generara la brecha del desarrollo e impidiendo que la brecha se cerrara posteriormente. Entre ambos han tenido capturado al Estado, y han hecho de él un instrumento de reproducción del *status quo*, y a pesar de la sucesión de planes de reformas que se han llevado a cabo desde el siglo XVIII, la arbitrariedad no ha sido reemplazada por el mérito y la ley, el monopolio por la competencia y el autoritarismo por la democracia; al menos en la medida que reclama la urgencia del desarrollo humano sostenible.

## 1.2.- Las instituciones y el Estado colonial en América

España y Portugal trasladaron a sus colonias americanas su acervo cultural, su idioma, su religión y sus creencias, e instauraron un sistema colonial que reproducía el sello de fábrica de sus instituciones. En los términos que Landes plantea ese trasvase institucional, en el simulacro de sociedad ibérica implantada en América faltaban las habilidades, la curiosidad, las iniciativas y los intereses cívicos que los colonos ingleses habían llevado a América del Norte:

"La propia España se había quedado rezagada a este respecto, debido a su homogeneidad cultural y a su docilidad, a su prosperidad y a su interés por las futilidades, defectos que exportó a ultramar. No podía ser de otro modo -escribe Landes-. Los españoles que llegaron al Nuevo Mundo no estaban allí para romper los moldes. Querían enriquecerse, sobornando a los encargados para obtener encomiendas y trabajo: unos pocos años en las colonias serían suficientes. El camino a la riqueza no pasaba por el trabajo, sino por la prevaricación y el (des) gobierno." (Landes, 1999: 290)

El régimen colonial español y portugués es el resultado de esas ambiciones personales desmedidas, dispuestas a conseguir en unos pocos años los que en sus pueblos de origen no se conseguía sino al cabo de muchas generaciones. América era el botín, en forma de metales preciosos, tierras y trabajo indígena servil, donde no había objetivos de mediano y largo plazo, y donde las consecuencias de lo obrado -si estaba premiado con riqueza-, jamás pasaría cuentas. El marco institucional importado por América en el siglo XVI, llevado allí por un puñado de soldados licenciados de las campañas contra los moros, dio lugar a un sistema de gobierno y a una manera de hacer riqueza en la que estuvo ausente casi del todo el imperio de ley. El adelantado y su hueste, en nombre del Rey actuaban en provecho propio y reunían en la misma persona la autoridad y el interés.

El "pecado original" del régimen colonial ibérico consistió en su incapacidad para hacer la distinción entre las reglas del juego y los jugadores, constituyéndose desde entonces un sistema institucional con fuertes constricciones para el funcionamiento de los mercados, la aceptación de la democracia y la aplicación de la ley por encima de los intereses particulares.

El problema del Estado, en estos términos, no es que si era demasiado grande o pequeño, demasiado poderosos o débil, sino que no se distinguió desde un buen comienzo el área propia de lo público respecto de lo privado. De allí nacen las constricciones institucionales que mermaron el potencial de crecimiento de la América hispana y portuguesa, y que ha sido bien sintetizadas por Coatsworth en un artículo reciente:

- el riesgo político asociado a lo impredecible de las políticas y de los formuladores de políticas;
- los elevados costos derivados de la ineficiente definición de los derechos de propiedad, de los exageradamente altos impuestos y sistemas regulatorios;
- y las oportunidades perdidas por la carencia de bienes públicos, especialmente inversiones en recursos humanos e infraestructuras físicas. (Coatsworth, 1998: 34)

La arbitrariedad con que ejercieron su autoridad los responsables del sistema colonial generó inseguridad y desconfianza en las empresas y los inversores, a la vez que elevó los costos de transacción debidos a la obtención de estos bienes públicos intangibles. La autoridad actuaba sin un efectivo control de parte de la sociedad colonial, la que no tenía acceso a mecanismos de corrección de las políticas llevadas a efecto, ya que aunque podía recurrir al Rey, éste estaba demasiado lejos y demasiado ocupado con los problemas internos y sus conflictos con las potencias europeas competidoras. El Virrey respondía ante el sistema colonial metropolitano, y aunque existían obstáculos en la ley para su enriquecimiento ilícito, la sociedad civil estaba tan limitada en su influencia sobre la autoridad, que siempre era más eficiente actuar en connivencia con ella que enfrentarla. Además, siempre se estaba a tiempo para poner en práctica la tan recurrida máxima: "la ley se acata pero no se cumple".

Desde los inicios de la colonización española, los derechos de propiedad sobre los factores productivos estuvieron definidos *ex - ante* en favor de la persona del Rey. La tierra y el trabajo eran prerrogativas de la suprema autoridad real. La riqueza más importante de las colonias, representada por los yacimientos de metales preciosos, estaba sometida a un régimen de derechos de propiedad tal que los retraía sistemáticamente del mercado: todas las riquezas del subsuelo eran de propiedad Real, y su explotación requería de una concesión pública que implicaba a su vez la transferencia de una quinta parte -el "quinto real"- a las arcas del estado.

La connivencia entre la autoridad y los particulares para acelerar los procesos de acumulación a favor de cada uno de ellos, hizo que las inversiones públicas obedecieran más a la obtención de rentas de los sectores de la elite colonial formada por funcionarios y grandes propietarios, que al interés general; al mismo tiempo que los esfuerzos de los particulares se orientaran a la obtención de prebendas públicas que a mejorar la calidad de sus explotaciones, premiándose el crecimiento extensivo antes que el intensivo.

Asimismo, el papel recaudador que el sistema colonial asignó a la burocracia colonial, junto con las altas tasas impositivas que gravaban la actividad -motivadas por la crónica crisis financiera de la Corona (Fontana)-, hicieron que el mayor de todos los acumuladores del sistema colonial fuera el Estado. Esto por una parte retrajo recursos financieros del mercado y los dirigió al gasto corriente de la Corona, pero también incentivó a que los particulares vieran en el Estado un objeto a capturar en provecho de sus propias rentas. Nada más significativo que la costumbre de sacar a la venta los cargos públicos, que inducía de manera inevitable a la confusión de lo público y lo privado.

La paradoja implícita en el análisis de los obstáculos institucionales al desarrollo está en que, mientras las colonias españolas fueron las que disfrutaron de una más generosa dotación de factores para la producción: tierras aptas para el cultivo y ricos yacimientos de minerales preciosos, abundancia de mano de obra organizada y disciplinada para el trabajo por los imperios prehispánicos, y un clima especialmente benigno, el orden institucional desvirtuó sus bondades potenciales (Engerman y Sokoloff).

La política económica hizo el resto. La distribución de la tierra en forma de grandes latifundios, ecuación fácil de resolver desde el momento que las huestes de conquista eran estructuras militares pequeñas y muy jerarquizadas, significó que unos pocos españoles obtuvieran del Rey inmensas extensiones de tierra que contrastan con las dimensiones pequeñas y medianas que recibieron los colonos ingleses que llegaron a las colonias del norte de Estados Unidos y del Canadá. La tierra, más aún, no tenía únicamente un valor económico, ya que entre los españoles era un factor indispensablemente unido al prestigio y al poder. La inequidad en la distribución de la tierra

está asociada a los bajos niveles de productividad, pero también a la desigualdad que caracterizó el espacio social español y portugués en América.

La política económica de la monarquía española concebía sus posesiones de ultramar como una fuente indispensable para hacer cuadrar las cuentas fiscales. El "tesoro americano" que cada año llegaba a Sevilla con la flota de ultramar, era indispensable para equilibrar las cuentas públicas crónicamente deficitarias por el costo de sus aventuras militares en Europa y el desequilibrio comercial, también crónico. La política económica del sistema colonial español no estaba diseñada para promover el crecimiento económico de los territorios ultramarinos -y probablemente tampoco la política económica que se aplicaba en la península-, sino para facilitar que las exacciones feudales pasaran con la mayor fluidez y en mayor cantidad a las arcas del Estado. Para ello, era importante disponer de una estructura estatal centralizada y grandes poderes económicos subalternos y leales a la corona, y ningún provecho darían poderes descentralizadas y estructuras productivas pequeñas.

El latifundio inhibió la formación de una sociedad civil constituida por una amplia red de productores medianos y pequeños capaces de generar consensos y acuerdos con la autoridad, y potenció el comportamiento clientelar y la connivencia entre productores y gobernantes. Inhibiendo, de pasada, la posibilidad de que surgiera en el marco colonial una clase media interesada en que el sistema político evolucionara hacia los consensos y los acuerdos, proyectándose hacia el futuro en la forma de caudillismo, militarismo y sistemas democráticos populistas.

### 1.3.- La desigualdad y el Estado colonial excluyente

Hace décadas que los expertos en desarrollo latinoamericano identificaron la matriz colonial ibérica como un elemento fundador de la sociedad de la desigualdad latinoamericana (Pinto y Di Filippo). Ellos, a diferencia de los institucionalistas de hoy, identificaron que el germen de la desigualdad y la pobreza de este siglo se encontraba en el tipo de arreglos a través de los cuales los terratenientes coloniales tuvieron acceso a la mano de obra: trabajo servil y esclavo. Más que en la ausencia de medianos productores.

En realidad, en el simulacro de sociedad ibérica que intentaron implantar los conquistadores en América no sólo faltaban "faltaban las habilidades, la curiosidad, las iniciativas y los intereses cívicos" a los que aludía Landes. Faltaba también otro elemento central, faltaban los campesinos españoles.

La colonización española promovió un poblamiento con cuentagotas, imponiendo fuertes regulaciones a la inmigración: la que favoreció en exclusiva a los súbditos de la Corona de Castilla, impidiendo el paso a ultramar a los herejes y conversos, y limitando los oficios de los inmigrantes en favor de los soldados y religiosos. Pocas familias de labradores, pocas mujeres formaron el contingente de emigrantes españoles a las Indias (Morner). La consecuencia de este tipo de política migratoria fue la constitución de una elite blanca de origen ibérica muy unida por intereses al sistema colonial, la que se erigió en clase dominante con derecho a usurpar las tierras a las comunidades indígenas locales, con acceso a los cargos públicos, y con derecho a establecer arreglos laborales tremendamente desfavorables para el sector laboral con indios y esclavos negros llevados desde África.

La coerción fue la pauta de conducta habitual en la solución de la escasez de mano de obra. En las Antillas que fueron ocupadas primero, la esclavitud indígena alcanzó proporciones gigantescas, con regímenes de trabajo que desembocaron en un verdadero genocidio. El exterminio de los indios Taínos obligó a la importación de mano esclava de origen africana, comercio negrero que perduró hasta 1860, bien entrado el ciclo republicano posterior a la Independencia de América. Allí donde existieron grandes cantidades de población indígena, como ocurría en la meseta mexicana y en los Andes Centrales (hoy Ecuador, Perú y Bolivia), cuna de grandes civilizaciones prehispánicas, la "encomienda" y la "mita" constituyeron arreglos institucionales que, con la excusa de cristianizar y proteger las almas de los habitantes originales de la región, se les obligó a realizar trabajo servil.

El salario como contraprestación del trabajo llegó tardíamente a América. El trabajo era la forma de prestar "tributo" al Rey de España, y los "encomenderos" los responsables de canalizar ese tributo hacia el sistema colonial. En América no se organizó un mercado de trabajo para regular el acceso a la fuerza laboral, simplemente se entregaron amplias prerrogativas a los conquistadores para servirse de la mano de obra indígena, y cuando se advirtieron los abusos a que daba lugar, la connivencia con las autoridades coloniales permitió soslayar las correcciones que desde la metrópoli se inquirían a favor de la súbditos indígenas del Rey.

Así como ocurría en la Europa Oriental en el siglo XVII, la América hispana sufría las consecuencias de una nueva oleada feudal que establecía las modalidades más arcaicas de relaciones laborales con el fin de que los excedentes comercializables quedaran en manos de los grandes propietarios, los que los exportaban hacia Europa Occidental después de despojar a los campesinos de su trabajo. No parecen casuales los elementos históricos que unen actualmente el atraso económico de los territorios al este de río Rhin y al sur del río Bravo, como si provinieran una *path dependence* común.

La sociedad de castas, organizada de acuerdo a criterios estamentales, venía entonces a consagrar en el terreno de los derechos civiles el trato desigual que se llevaba a la práctica en el terreno de las relaciones laborales. Coatsworth ha conseguido actualizar los criterios del neo-institucionalismo al respecto:

"La mayor parte de los individuos de origen indígena o africano fueron legalmente definidos como inferiores a los europeos y a la gente con descendencia mixta. En Mesoamérica y en Los Andes sólo los indígenas pagaron el odiado tributo. Ellos fueron excluidos por ley de ocupaciones de alto estatus, así como de ostentar puestos importantes en el gobierno o en la Iglesia. También se les prohibió portar armas y montar a caballo, necesitaban del permiso de la autoridades política y eclesiásticas para trasladarse a otra ciudad, tenían que observar un código previamente legislado en cuanto a su vestuario, y sufrieron muchas otras diversas restricciones y reglas. Sin embargo, al mismo tiempo, reglas coloniales españolas sirvieron para la elección de los dirigentes políticos indígenas en asambleas de pueblos, dejando en la mayor parte de estos pueblos de indios una amplia libertad para gestionar sus propios asuntos. Magistrados españoles supervisaban y a veces interferían, así como lo hacían los curas locales, pero en el complejo juego de reglas políticas locales del sistema colonial, los líderes indígenas, los impuestos, y los recursos fueron a menudo decisivos."

En el entramado social colonial se aceptaba la desigualdad de derechos como un dato de la realidad impuesta por la conquista. Pero el régimen tuvo la capacidad para integrar a los grandes sectores originales en un juego de reglas y normas: los blancos europeos por encima de todos, los indios con sus obligaciones "tributarias" y sus derechos respecto a cierto grado de autogobierno y tolerancia respecto a sus costumbres ancestrales, los esclavos africanos alienados de su libertad personal y de sus derechos civiles y culturales ocupaban los lugares más bajos. Al fin de cuentas cada uno ocupaba su sitio en una sociedad estratificada y exenta de movilidad.

En América, desde este punto de vista, no se instauró un sistema institucional único. Las reglas no eran iguales y las mismas para todos. Las normas que regían lo permitido y lo no aceptado diferían dependiendo al grupo de pertenencia según el origen de las personas, dando lugar a varios marcos institucionales con muy escasa interacción mutua, salvo casos de conflicto que eran resueltos por los representantes de la autoridad del Rey, que estaba por encima de todos ellos, al menos en lo formal ya que en los aspectos reales estaba mucho más cerca de los blancos españoles.

El modelo estamental estaba ideado para que no hubiera excepciones. Se formaba parte de él mientras los signos externos de la etnia de pertenencia fueran suficientemente evidentes como para no dejar dudas; pero que ocurría con los individuos que, por efecto del mestizaje no cumplían con los requisitos previamente fijados o que no eran

aceptados por uno de los grupos concebidos originalmente. Mestizos, zambos, mulatos en toda la combinación de colores y resultado de todas las combinaciones de ancestros, fueron minoritarios inicialmente y no representaban un problema para el arreglo estamental. Pero en la medida que su número creció y comenzaron a reclamar un espacio en el sistema, la entrada al juego se les negó y comenzaron a formar las múltiples formas de sociedad marginal excluidas de los mecanismos de protección que ofrecía el marco de obligaciones y derechos de la sociedad colonial.

Los estrictos marcos que delimitaban la pertenencia a cada uno de los estamentos originales, que en sus inicios fueron la base de sustentación para que cada individuo conociera sus derechos y obligaciones, comenzó a ser también un mecanismo de exclusión, cuando el mestizaje multirracial generó tipos étnicos diferentes que no estaban concebidos en el juego de reglas originales. Las sociedades cimarronas formadas por esclavos huidos de sus amos, las comunidades de llaneros de Venezuela y de gauchos en las pampas rioplatenses, condenados a la precariedad material y de derechos, se vieron forzados a levantar marcos institucionales autónomos que, en el siglo XIX disputaron por largo tiempo el territorio a los nuevos estados en formación, aunque al final cayeron derrotados.

América Latina desde los comienzos mismos del régimen colonial dio la espalda a la igualdad social, internalizando y dando forma institucional a la desigualdad. Los altos índices de pobreza actuales, las profundas diferencias de ingresos que recogen los cómputos internacionales y las inequidad en el trato a los colectivos discriminados (mujeres, indios, gente de color, ancianos) son el reflejo del fracaso histórico de la región por superar los obstáculos históricos al progreso. La exclusión social a la que está llevando la pobreza, en todo caso, no es un tema nuevo, tiene hondas raíces históricas y está dando lugar a una nueva sociedad fragmentada, en la que los pobres, marginados y excluidos, recurren a la construcción de marcos institucionales propios, diferentes a la institucionalidad formal, desde donde resisten el castigo de la precariedad material y la indefensión legal.

## **2.- La reforma del Estado en América Latina: una deuda histórica pendiente**

### **2.1.- La lenta evolución de las instituciones y la adquisición de capacidades para el desarrollo**

Las instituciones cambian lentamente y lo hacen en forma incremental. Así describe D.C. North el proceso que lleva a la sustitución de un conjunto de normas formales e informales que han quedado obsoletas por otras que responden mejor a las necesidades de una sociedad en un momento dado. Las instituciones, entendidas como marcos normativos, están hospedadas en el "disco duro" de las sociedades y su transformación no es sencilla. Se han generado a través de procesos históricos de largo plazo y requieren de tiempo y condiciones especiales para su reformulación. Continuando con la analogía informática, para "reformatear el disco duro" institucional de una sociedad, se requiere algo más que la voluntad política y el consenso de los actores, es indispensable que la *praxis* histórica consagre la eficacia de las nuevas instituciones para consolidar un nuevo orden.

La lucidez de North para definir las condiciones que favorecen el cambio institucional han sido bien resumidas por Joan Prats en las siguientes palabras:

"Las instituciones cambian e, históricamente analizadas, la fuente más importante del cambio institucional ha sido siempre el cambio en los precios relativos. La otra fuente del cambio institucional es el cambio en las preferencias. North advierte que para el no economista (y para algunos economistas) puede resultar difícil de entender el peso de los precios relativos en el cambio institucional. La advertencia hace temblar. Pero no es tan complicado intuir que los incentivos de la interacción humana han de cambiar necesariamente con los cambios en los precios relativos.

Si cada individuo o cada organización busca maximizar su utilidad en los intercambios, es evidente que el cambio en los precios relativos puede inducir a una o ambas partes a renegociar los términos del intercambio. Todos las fuentes de cambio institucional que se indican a continuación constituyen, según North, cambios en los precios relativos: cambios en la relación existente entre los precios de los factores de producción (por ejemplo, cambios en la relación entre la tierra y el trabajo, el trabajo y el capital, o el capital y la tierra), cambios en el coste de la información, y cambios en la tecnología. Algunos de estos cambios en los precios relativos serán exógenos al proceso entre los actores del juego social; pero muchos otros serán endógenos, es decir, procederán del esfuerzo desplegado por algunos de los actores sociales para maximizar su función de utilidad, esfuerzo que, al alterar los precios relativos, inducirá también el cambio institucional." (Prats)

Los incentivos para el cambio parecen bien definidos en North, pero que los cambios se realicen efectivamente y se consoliden en un nuevo complejo normativo todavía no está aclarado del todo. Si bien la función de utilidad cambia al transformarse los precios relativos; esto no quiere decir necesariamente que los actores del juego social, en los términos de Prats, escojan siempre las opciones que señalan la solución institucional más eficiente, maximizadora de la utilidad. Eso dependerá, en último término, de las capacidades de los actores en un contexto de constricciones institucionales y de carencias personales o sociales.

Es aquí donde debemos tener en cuenta el pensamiento de Amartya Sen, quien huye del utilitarismo economicista para indagar en las "capacidades de funcionamiento" como motor del desarrollo. No se trata, vale la pena advertirlo, de una contradicción insalvable entre el neo-institucionalismo de North y la formulación de la economía del bienestar de Sen. En realidad, ambas concepciones son compatibles en una apreciación del cambio institucional como proceso: primero, el incentivo para cambiar surge de la búsqueda de un nuevo logro que tiene que ver con un cambio de precios relativos que modifica la función de utilidad de los actores; pero, segundo, que el cambio efectivamente redunde en un nuevo óptimo maximizador, no depende del deseo puesto de manifiesto por los actores, por más intenso que sea ese deseo, sino de lo que Sen llama las oportunidades reales de alcanzar ese logro, lo que tiene que ver con el abanico de capacidades que tienen a su disposición los actores. (Sen, 1995)

Solamente con Sen podemos avanzar en la dirección de identificar el cambio institucional como desarrollo, ya que él sustituye la función de utilidad por una perspectiva ética del progreso. En su propuesta, Sen primero identifica la adquisición de las capacidades de funcionamiento con la ampliación de las oportunidades de los sujetos para elegir, lo que implica la ampliación de su marco de libertades; y en una segunda instancia establece la conexión entre la ampliación de la capacidad de elegir y el progreso. En sus propias palabras la sentencia suena así:

"En sí mismo, el hecho de poder elegir debería entenderse como un componente valioso de la existencia; y una vida de elecciones genuinas con opciones serias puede considerarse, por esta razón, más rica" (Sen, 1995)

El cambio institucional, entonces, solamente se debe considerar desarrollo institucional, cuando el conjunto de normas y valores formales e informales de una sociedad se transforma ampliando la capacidad de los miembros de esa sociedad para optar entre alternativas válidas para el ejercicio de su libertad, es decir enriqueciendo la vida de los sujetos y las entidades sociales con mayores oportunidades de elección reflexiva y meditada.

### **2.2.- La reforma del Estado en América Latina y el desarrollo institucional: su historia**

La historia del atraso económico y del subdesarrollo en América Latina ha corrido paralela a los esfuerzos por deshacer los nudos que impedían un progreso más acelerado. La percepción de que las políticas económicas aplicadas no orientaban en la dirección correcta los esfuerzos económicos se remonta a la misma época colonial, y desde entonces no han dejado de aplicarse reformas que, con el fin de modernizar la economía, han tenido la ambición de resolver el atraso económico y social de la región.

La demanda de reforma, de cambio, e incluso de progreso, ha sido una constante en el historia de América Latina. La evidencia de que la región iba quedando rezagada respecto a Europa y a América del Norte, ha sido percibida en cada momento por los agentes sociales y por los gobierno, de modo que podemos hacer un seguimiento de los principales momentos en los que se formularon políticas de reforma que modificaron la institucionalidad latinoamericana.

Los ciclos económicos internacionales influyeron en el cambio de las tendencias del crecimiento, esto alarmó a los gobiernos que sufrían las consecuencias fiscales de la menor actividad y el menor intercambios, y pusieron sobre a viso a los agentes sociales acerca de las dificultades para mantener los modelos de acumulación y distribución, lo que se puede interpretar como el cambio de precios relativos que incentiva la dinámica del cambio. La lucha política en contextos históricos diversos, desde los de la monarquía absoluta en la época colonial, hasta sistemas republicanos representativos con diferentes niveles de funcionamiento democrático, dio cuenta de las opciones que tenían enfrente los actores políticos y sociales. La solución adoptada no siempre fue la óptima para el logro del crecimiento y el desarrollo, las alianzas que sostuvieron los planes de reforma o su aplicación bajo fórmulas políticas autoritarias, fue definiendo el grado de virtuosidad de cada uno de estos proyectos. Vistas en el largo plazo y con la ventaja de mirar los acontecimientos *expost*, la continua sucesión de planes de reforma en América Latina ha sido un síntoma de la fragilidad de las alianzas sociales que los han sostenido y también de las capacidades institucionales que eran indispensables para llevarlos a buen término, según el diseño original.

No es suficiente con la formulación adecuada de las políticas de cambio, en términos de proyecto político y de reforma institucional; para el éxito de las reformas, es indispensable que vayan acompañadas de la adquisición de las capacidades pertinentes para la realización de los objetivos. Factores que en la reforma latinoamericana no siempre se han resuelto correctamente.

Los ciclos históricos que se describen a continuación, desde el siglo XVIII hasta la actualidad, corresponden a etapas relativamente extensas en las cuales se pusieron en marcha procesos de reforma de la institucionalidad estatal con el objeto de promover el crecimiento económico. La obsolescencia de determinados marcos institucionales y la formación de nuevas capacidades del Estado es el objeto central de nuestro estudio, sus objetivos estratégicos y el nivel de logro alcanzado intentaremos evaluarlo cuando estemos en condiciones de hacerlo, e intentaremos también ocuparnos de los actores que las promovieron y el juego de intereses que las motivó. Como advertencia, cabe señalar, que aunque en este texto las reformas son analizadas a nivel de toda la región latinoamericana, la forma específica como se aplicaron en cada país fue suficientemente específica como para motivar una monografía en cada caso, objetivo que escapa de nuestra intención y posibilidades. La generalización muchas veces empobrecen el rigor del análisis, pero asumiendo ese riesgo, se trata aquí de ofrecer una visión de conjunto que permita es estudio de América Latina como un todo.

### 2.2.1.- Las reformas borbónicas del siglo XVIII

En el siglo XVIII, una vez resueltas las luchas dinásticas por el control de la Corona española, España se vio enfrentada a fuertes tensiones políticas en su frente externo europeo. La competencia entre las potencias europeas adquirió entonces un fuerte carácter mercantilista, lo que en la práctica significó el acoso de las costas americanas que formaban parte del Imperio español por parte de los navíos de las potencias enemigas de España. Es momento culminante de esa guerra europea llevada a las colonias americanas corresponde al año 1762, cuando la flota británica ocupa La Habana poniendo el jaque al Rey de España en el frente atlántico.

La derrota española no era sólo un problema de estrategia militar, existía un trasfondo económico de primera magnitud: España estaba perdiendo la carrera por el predominio económico del Mundo y sus enemigos podían amagar su poder en zonas sensibles de su Imperio. Los problemas económicos de España tenían una manifestación clara en la reiterada carencia de ingresos fiscales de la Corona, acostumbrada durante largo tiempo a gastara cuenta de los recursos aportados por el "tesoro americano". Enquistada en un feudalismo arcaico, España no resistía la competencia de la pujanza económica de las nuevas potencias del norte de Europa que habían comenzado a transformar sus estructuras y sus instituciones.

La pérdida de las colonias americanas a manos de sus enemigas europeas, ponía en riesgo los equilibrios económicos construidos durante los dos últimos siglos, en los que América cubría las espaldas del sistema fiscal español haciendo inmensos aportes de oro y plata, con los cuales se cubrían los gastos excesivos de la Corte y las aventuras imperiales en Europa. La Corona, amenazada entonces en uno de sus puntos sensibles, se propuso reformar el sistema colonial en América con la finalidad de garantizar el flujo de recursos financieros hacia las arcas fiscales del Imperio. Para evitarse las tensiones interna que hubiera significado modificar radicalmente las estructuras feudales internas de España, Carlos III acometió la reforma de su sistema imperial como modo de asegurarse los recursos aportados por América al equilibrio financiero español, incrementarlos en todo lo posible y asegurarse la sujeción de los territorios americanos al sistema colonial reformado.

Los historiadores mexicanos han visto con claridad el sentido último de les reformadas borbónicas del siglo XVIII:

"El cambio de las leyes no es absoluto ni súbito, pero se advierte en las esferas del gobierno una mayor tendencia hacia la centralización y la uniformidad. A fin de aumentar las recaudaciones se introducen reformas en los sistemas fiscales. Las flotas, les fortificaciones y el ejército regular crecen para hacer frente a las amenazas internacionales, y esto trae consigo nuevos gastos y la imposición de gravámenes que causan disgusto a la población en América." (Silvio Zavala, María del Carmen Velázquez y Ernesto de la Torre, 1989: 419).

La Corona, apremiada desde el exterior, entregó a Gálvez, buen conocedor de Europa y de América por sus constantes viajes, la responsabilidad del diseño del paquete de reformas. Teniendo siempre presente la urgente necesidad de fortalecer los ingresos fiscales, Gálvez, inspirado por el pensamiento ilustrado del XVIII, creó un nuevo sistema de incentivos que permitió incrementar la presión sobre los recursos sin romper con el marco de antiguo régimen predominante. Las reformas borbónicas querían modernizar las estructuras sin cambiar les reglas esenciales del juego. Había que promover el crecimiento económico para aumentar la recaudación fiscal, pero se renunció a seguir un camino innovador, para llevar a su máximo potencial de eficacia lo ya conocido.

En la minería, que seguiría siendo el sector estratégico que debía liderar la recuperación económica, se promovió el adelanto técnico para mejorar la productividad de las minas de plata. Se contrataron expertos alemanes para que difundieran en México y Perú los nuevos métodos de explotación y refinamiento de los metales preciosas; se crearon nuevos organismos como el Colegio Minero de México (1783) con la misión específica de promover la minería y mejorar las eficacia de las explotaciones en el futuro.

La prosperidad minera se contagió pronto a los sectores de la agricultura y las manufacturas americanas (obrajes). Los centros mineros se convirtieron en fuentes renovados de riqueza, aumentando la demanda de alimentos y de vestuario para los nuevos contingentes indígenas que laboraban los metales. Asimismo, las crecientes exportaciones de plata hacia la metrópoli generó las condiciones para que el comercio exterior alcanzara un dinamismo nunca conocido hasta ese momento.

La reforma del comercio colonial siguió un gradualismo dominado por los ensayo infructuosos, hasta que en 1778 no se modificara de manera sustantiva el sistema de flotas y galeones que había existido hasta entonces. La primera línea de reformas se orientó hacia la promoción de las llamadas "compañías de comercio" (1720-1730), grandes empresas mercantiles formadas por multitud de accionistas y dirigidas por grandes mercaderes marítimos, a las que se les concedió el monopolio para los tráficos con determinadas regiones del Imperio. En poco tiempo la Corona autorizó la constitución de empresas como la Real Compañía Guipuzcoana de Caracas y la Real Compañía de Comercio de Barcelona con derechos exclusivos sobre Puerto Rico, Santo Domingo, Margarita y Cumaná. En la mayoría de los casos el monopolio terminó con sonadas quiebras, la diminuta dimensión de los mercados americanos de principios del siglo XVIII no eran capaces de sostener empresas que habían arrancado con fuertes desembolsos de capital fijo. Ante el fracaso del sistema de compañías monopólicas, la Corona, a partir de 1740, decidió autorizar la expedición de "navíos sueltos", que representaban expediciones mercantiles individuales que una vez cumplidos los requisitos impuestos por la burocracia colonial podían zarpar hacia América al margen de la flota de comercio anual. La autoridad quería promover el comercio, pero en ningún caso abandonar la exclusividad y el control sobre los mercados americanos. Se trataba de aumentar los tráficos para aumentar a su vez la recaudación de la aduanas, para lo que había que asegurar antes que nada la exclusividad del monopolio español en América. Finalmente, en 1778, Carlos III autorizó que 24 puertos americanos comerciaran directamente con los puertos españoles peninsulares y entre sí, era la máxima apertura que el sistema colonial español podía tolerar.

La producción americana creció en todas las áreas de actividad y la sensación de prosperidad y auge se generalizó en la región. El comercio colonial ganó viveza con más y nuevas mercaderías (cacao, tabaco, índigo, algodón, añil, cochinilla, hierba mate, trigo, vino), y la recaudación de las minas y la aduanas mejoró por momentos la situación de las cuentas públicas de la Corona. La ilusión de que se estaba en la senda correcta y que el Imperio satisfacía los requerimientos de la modernidad, y por lo tanto que no había que seguir el camino de los Estados Unidos que había roto amarras con Inglaterra, era una idea con respaldo en Madrid y las capitales virreinales americanas.

En todo caso, recaudar más exigía un mayor gasto en la administración del Imperio. Un magno plan de obras públicas fortificó los puertos más expuestos al ataque de las potencias enemigas, se profesionalizó el servicio de las armas y se aumentaron los contingentes, se crearon nuevas entidades de gestión del gobierno colonial que hizo crecer los gastos corrientes de índole burocrático ("intendencias", "subdelegaciones", "consulados" fueron nuevos nombres que se agregaron a la complicada administración colonial), se elevaron las nuevas prósperas regiones la calidad de virreinos (Nueva Grana y Río de Plata) para tener una mejor gestión sobre sus fronteras abiertas al comercio colonial.

La reforma de la administración colonial no dejó de tener efectos sobre la sociedad americana. Se alejó a los criollos (españoles nacidos y con intereses en América) de los puestos públicos claves de la administración, y se pusieron cortapisas para su promoción al interior del poder eclesiástico. La Corona quería una administración más eficiente, centralizada según el criterio borbónico, pero también unas colonias más sometidas a su arbitrio, eliminando las fuentes de poder diferentes a la persona del Rey. La expulsión de los jesuitas es sólo un incidente en esa tendencia de los años finales del siglo XVIII.

A pesar de todos los esfuerzos encaminados a mejorar las finanzas públicas españolas, las guerras europeas siguieron siendo onerosas para la Corona, y la crisis hacendaria absorbe buena parte de los recursos llegados de América. El balance de la era reformista ha sido bien explicado por Skidmore y Smith, por sus efectos a largo plazo:

"La política borbónica parecía ser un éxito. La administración se hizo más eficiente, mejoraron las defensas, se intensificó el comercio y aumentaron los ingresos del gobierno. Pero había malestar entre los criollos por muchos de estos cambios, que amenazaban (y a menudo lo conseguían) con reducir su posición e influencia. Fue este reto a su posición, más que la influencia del pensamiento ilustrado o el ejemplo de las colonias inglesas de Norteamérica, lo que acabó impulsando a los dominios hispanoamericanos a optar por la independencia." (Skidmore y Smith, 1996: 38)

Los efectos no deseados de un arreglo institucional concebido para mejorar la recaudación colonial significó, a la postre, tensionar el sistema político imperante en las colonias españolas en América, haciendo que los actores sociales modificaran su posición de partida. Si la independencia estaba lejos de ser una opción real a finales del siglo XVIII, sólo comenzar el siglo XIX tronaron los tambores de guerra.

### 2.2.2.- La Independencia: logros y frustraciones

La crisis que condujo a la Independencia de América estuvo motivada tanto o más por las dificultades de la metrópoli por mantener la sujeción de sus colonias, como por las demandas políticas y económicas de los criollos (reducción cargas fiscales, libertad para comerciar con Europa y América del Norte, entre las más importantes). El ciclo de las guerras de Independencia es dilatado y gravoso, se inició en 1810 y no concluyó hasta 1824, tiempo suficiente como para que el pacto colonial que había ligado los intereses de la monarquía con los terratenientes y comerciantes de América se descompusiera y obligara a su redefinición. Aunque hay antecedentes de un sentimiento americanista contrario a España antes de 1810, estos eran minoritarios y tuvieron poco que ver con el desenlace posterior. Fue la guerra misma y la dilación en su solución, lo que terminó rompiendo definitivamente el marco de gobernabilidad colonial imperante.

La toma como prisionero del Rey Fernando VII por las tropas de Napoleón produjo un vacío de poder en el Imperio que, primero fue ocupado por Juntas de Gobierno que representaron la autoridad del Rey cautivo. Los Cabildos coloniales surgidos en el marco de las reformas del siglo XVIII, reclamaron para sí el derecho a ejercer el gobierno mientras el Rey permaneciera ausente, prisionero en Bayona. Las colonias no pertenecían a la nación española, los americanos eran súbditos del monarca, y hasta que no volviera a ejercer sus autoridades las Juntas de Gobierno americanas lo harían en su representación. Pero el ejercicio del poder político por los criollos, y la incapacidad de la monarquía para aceptar la acción de gobierno de los americanos, cambió las posiciones iniciales abriendo de par en par las puertas a un largo ciclo de guerras que radicalizó crecientemente las posiciones.

La Guerra, en sí misma, y por sus consecuencias posteriores, fue mucho más una guerra civil entre criollos realistas y patriotas (según la denominación de la época) que una guerra internacional entre estados, y mucho menos una guerra de liberación nacional (las nacionalidades americanas no estaban conformadas, ni los estados que hoy las representan). Más de una década de enfrentamiento en los campos de batalla vieron como las familias se fracturaron o, según las incidencias bélicas, cambiaban de bando incluso más de una vez. Al final, resuelta a favor de la separación de España, la guerra dejaría, junto con altos daños humanos y materiales, un grave problema de gobernabilidad que tardaría décadas en solucionarse, si es que se puede decir que se ha solucionado del todo.

La formación de nuevos estados, más allá de los mal resueltos temas limítrofes, requería de la constitución de un marco de gobernabilidad, entendido con un orden institucional, en el que integrar a ambos bandos en disputa, al margen de vencedores y vencidos. La solución necesariamente pasaba por el reconocimiento de del pasado institucional hispano, aunque fuera ahora bajo administración patriota. La Iglesia debía seguir jugando su papel de institución legitimadora, los derechos de propiedad de tipo colonial debían seguir en pie, se debía aceptar la continuidad del sistema legal colonial, así como el estatuto indígena no debía ser tocado por ahora. Incluso la sociedad de castas, imposible de sostener en un marco republicano, seguiría vigente en los criterios de discriminación efectivamente aplicados, aunque sin la fuerza legal anterior. Muchos elementos de la institucionalidad formal colonial debieron seguir funcionando en época republicana; y otros se alojaron en la profundidad irreductible de las instituciones informales, todavía más difíciles de disolver, en la medida que impregnan la cultura, los hábitos y los valores de la población.



Los grupos sociales dominantes de la última etapa colonial, los mismos que se habían enfrentado en "guerras a muerte", como había ocurrido en Nueva Granada, ahora tenían les riendas de los asuntos públicos, y no harían cambios drásticos en la institucionalidad hispana que recibían en herencia. La ausencia de un proyecto estratégico de cambio institucional es un signo de que la Independencia no fue preparada con antelación. Pero, además, ¿era posible sustituir las instituciones de raigambre colonial? En mi opinión era muy difícil que los mismos beneficiarios del orden heredado realizaran cambios que poco o nada les aportarían. No querían esos cambios, ni estaban en condiciones de liderarlos.

La tarea que tenían por delante los gobiernos republicanos de América, consistiría desde entonces en legitimar su separación de España creando las nacionalidades adquiridas en la lucha de intereses oligárquicos de las guerras de independencia, y construir los términos de referencia de la ciudadanía americana, teniendo como herramientas el único instrumentos de los ejércitos libertadores y la tradición hispana.

El mérito de Chile, paradigma de buen orden institucional en los convulsos años posteriores a la Independencia, habría que entenderlo como la capacidad para dar continuidad sin trauma a las instituciones coloniales dentro de un nuevo contexto republicano, en un marco de un nuevo consenso que sustituyó al pacto colonial mantenido con España por tres siglos. Sobre ese pacto el Estado oligárquico en formación dará vida a la nueva nación surgida de la guerra, llevando consigo una expansión económica de la que no disfrutó en el pasado colonial (Coatsworth, 1998, tabla 1.4: 33).

Cuba, por su parte, que permaneció bajo dominio español hasta 1898, también gozó durante el siglo XIX de condiciones económicas bastante favorables (sus exportaciones per cápita eran las más importantes de América Latina hasta 1913, incluso superiores a las argentinas). Cuba supo sacar partido de la continuidad institucional española, redefiniendo los términos del pacto colonial a favor de los intereses azucareros locales, la poderosa "sacarocracia", en los términos inventados por Moreno Fraginals. Cuba seguiría en el régimen colonial mientras España le garantizara las condiciones para seguir recibiendo esclavos africanos a pesar de la prohibición internacional al respecto, mediante la trata clandestina de negros tolerada por las autoridades coloniales y promovida por los comerciantes peninsulares. La esclavitud, como institución matriz del modelo de crecimiento azucarero cubano del siglo XIX, solamente se mantendría si España le daba continuidad con sus leyes y con su fuerzas armadas, siempre dispuestas a repeler un alzamiento de la gente de color. El ciclo de guerras hispano - cubanas iniciado en 1868 y prolongado hasta 1898, fue el reflejo de la doble crisis que imponía la superación de la esclavitud como institución económica y la obsolescencia del régimen colonial como institución política.

La mayor parte de las nuevas repúblicas no estarían en condiciones de rehacer pactos estables para el régimen de gobierno de los primeros años posteriores a la Independencia. La "anarquía" y las guerras civiles, declaradas o larvadas, continuaron durante décadas. Las luchas entre intereses locales, entre familias poderosas que competían por el poder, dificultó el proceso de ocupación del poder que España había dejado vacante. Cuanto más larga sea la resolución de ese conflicto básico, más tardía será la recuperación del orden institucional que reclaman los negocios.

### 2.2.3.- Las reformas del siglo XIX consolidan los estados oligárquicos

Hasta mediados del siglo XIX, la inseguridad institucional fue un factor determinante en la marcha de los negocios americanos. La rearticulación de la producción exportadora no encontró los capitales que requería para crecer con vigor, y las deudas adquiridas por los Estados latinoamericanos en Londres provocaron grandes dudas sobre la viabilidad económica de la región. La articulación política de los nuevos gobiernos no habían dado lugar a formaciones estatales sólidas y estables, dejando el ejercicio del poder en manos de "caudillos" locales de naturaleza aristocrática que se sustituían unos a otros mediante el recurso a la violencia.

Para Marcelo Carmagnani, quién mejor a estudiado la relación entre el Estado y la sociedad latinoamericana en el siglo XIX,

"El origen de estos conflictos radica en las desigualdades económicas regionales que, provenientes de la época colonial, no habían hecho sino acentuarse tras la independencia, a causa de la casi absoluta inexistencia de una estructura estatal digna de este nombre." (Carmagnani,1984:71)

Las décadas de anarquía se resolvieron muy poco a poco, fue necesario que la oligarquía de origen colonial ganara seguridad en sí misma para que tomara en sus manos el destino de los países latinoamericanos. A media que se avanza en el siglo XIX y nos aproximamos a la década de 1850, este grupo comienza tomar conciencia de sí mismo y de la posibilidad de dar un orden a la vida institucional que se traduzca en mayor provecho para sus intereses. Era el momento en que solamente esta oligarquía de propietarios pusiera en marcha un proyecto de Estado.

En un acto extraordinario de metamorfosis ideológica, la aristocracia comienza a adoptar el liberalismo, entrando en unidad simbiótica con el conservadurismo de origen católico anterior que le había caracterizado hasta entonces. La influencia inglesa de los negocios de exportación, las tendencias políticas dominantes a nivel internacional y la caducidad de los planteamientos autárquicos en economía, colaboraron en la mutación ideológica que abrió las puertas al ciclo de reformas liberales que en la mayoría de los países se llevó a cabo entre 1860 y 1870.

Para dotar de un grado suficiente de autonomía a la acción del gobierno era indispensable consagrar la separación de la Iglesia del Estado, lo que significaba promulgar los primeros Códigos Civiles de América Latina, permitiendo el matrimonio civil y los cementerios laicos. Se daban los primeros pasos para que la población adquiriera la calidad de ciudadanos, antes y con independencia que de feligreses de la iglesia católica. Simultáneamente, el Estado moviliza sus recursos para fijar sus fronteras, entrando en colisión con los Estados colindantes surgidos de las luchas del periodo de la independencia, y somete a las poblaciones indígenas que no habían terminado de digerir las consecuencias de la emancipación. Ocupar el territorio y unificarlo tras los símbolos nacionales surgidos de la guerra, era una tarea previa indispensable.

Definir los derechos de propiedad a favor de los grandes propietarios latifundista, era otro paso ineludible de las reformas que conducirían a la consolidación de los estados oligárquicos. La desamortización de las tierras en "manos muertas", significaba atacar los intereses de las órdenes religiosas, pero también de las comunidades indígenas que habían logrado un cierto nivel de respeto de sus propios derechos dentro del marco colonial español. Finalmente, la consagración de los derechos de propiedad individual significó la ampliación del latifundio, y con él la consolidación de los propietarios como clase social dominante. Se daban las condiciones para aprovechar las oportunidades que ofrecía el mercado internacional para ampliar en gran escala las exportaciones. En las décadas siguientes, Argentina ocupará esos nichos del mercado mundial con su maíz y su trigo, y colocará la carne frigorizada en las bodegas de Londres, de la misma forma con Brasil conseguirá que el café esté en todas las mesas y "cafés" de Europa.

Las reformas liberales de mediados del siglo pasado también incidieron sobre el mercado de mano de obra. En las zonas donde se habían importado importantes cantidades de esclavos se siguieron diferentes caminos. Con excepción de Cuba y Brasil, la manumisión de esclavos ya fue una política que favoreció a los africanos que se adhirieran a los ejércitos libertadores; con posterioridad se decretó la libertad de vientre que hacía nacer libre a todos los hijos de esclavos, y a mediados del siglo XIX, en cascada, fue abolida la institución esclavista en casi todo el continente. Cuba y Brasil se salieron de esa regla, allí la aportación de la mano de obra esclava era más importante para la economía del azúcar, el algodón y el café. La abolición no llegó hasta la década de 1880 en los casos cubano y brasileño, una vez que las condiciones técnicas de las explotaciones tropicales desaconsejaban la

utilización de mano de obra sometida a coerción.

Sin embargo, el tránsito a la mano de obra libre y asalariada no fue inmediato, una vez suprimida la esclavitud. En numerosas explotaciones de América Latina se utilizó el recurso de la inmigración de trabajadores "contratado", una manera de disponer de trabajadores en condiciones semi-serviles, pero mediatizados por contratos asumidos libre y voluntariamente. Los "coolies" chinos que fueron importados en Perú para el trabajo en la extracción del guano, o en Cuba para el trabajo en las plantaciones, fueron el eslabón intermedio entre la importación de esclavos africanos y la llegada masiva de inmigrantes europeos a Argentina, Brasil o Cuba.

Por último, leyes contra la "vagancia" fueron promulgadas en la segunda mitad del siglo XIX en casi todos los países de América Latina. Los estados, en protección de los intereses de los propietarios latifundistas, impidieron que "hombres libres" sin residencia fija siguieran ocupando el territorio y sobreviviendo de los recursos naturales de libre disposición. Los "llaneros" venezolanos y los "gauchos" de la pampa, acostumbrados al aprovechamiento extensivo de los recursos del campo, fueron obligados a adquirir residencia conocida, a reconocer las estancias donde prestaban sus servicios y a renunciar a su modo de vida. Esta gente, para los liberales de mediados del siglo XIX, representaban la "barbarie" frente a la "civilización".

Las reformas fueron importantes y eficaces para dar lugar a la formación de un primer mercado de factores productivos en América Latina. Se eliminaron muchas de las trabas que impedían el crecimiento económico, y por primera vez se implantaban estados nacionales "en forma", capaces de articular, a su vez, de articular mercados nacionales, por más frágiles (en profundidad y extensión) que estos fueran. Pero, como herederos del pasado colonial, no rompieron con el pasado de arbitrariedad y desigualdad que caracterizaban a la política y a la economía de la época colonial.

El político y el latifundista eran la misma persona, de modo que cuando se trató de dar forma a un mercado de tierras, ellos fueron los primeros beneficiados con el reparto y subasta de las tierras de la iglesia y las comunidades, y para que decir de las tierras públicas que se incorporaban al control del estado allí donde la frontera se ampliaban hacia zonas despobladas, en el "Mato Grosso", en la Patagonia o en California. El caudillismo y caciquismo propio del juego de la política dio lugar a relaciones clientelares, en donde el poder era un mecanismo repartidor de prebendas a los seguidores incondicionales, y en muy pocos casos una cuestión de servicio público. El derecho de sufragio censitario implantado en esta época dejaba fuera a tantas personas (las mujeres, los analfabetos, los indios, los esclavos), que el control del voto por parte de los caciques locales facilitaba la implementación de relaciones clientelares entre el electoral y el candidato.

El ideal liberal de "un ciudadano un voto", estaba lejos todavía en el futuro de la historia. No todas las personas eran iguales ante la ley, y allí donde la ley no llegaba seguía mandando la voluntad del terrateniente sin contrapeso. A eso se agregaban las condiciones de trabajo, donde todavía eran mayoritarios del trabajadores rurales sometidos a la voluntad del propietario, relaciones en las que no intermediaba el salario. Pero incluso allí donde había comenzado a aparecer el salario, sea en el campo o en las minas en manos de empresas extranjeras, se pagaba con fichas que no tenían circulación más allá de las tiendas instaladas en la misma explotación (tiendas de raya o pulperías) de propiedad de los mismos terratenientes o empresas mineras, donde incluso el castigo físico estaba autorizado.

#### 2.2.4.- El siglo XX: de la democratización del Estado a la crisis populista

La expansión económica de finales del siglo XIX y comienzos del XX generó las condiciones para la aparición de nuevos grupos sociales (sectores medios y proletariado industrial), las ciudades crecieron y surgieron zonas metropolitanas de gran tamaño y complejidad en las que junto con la residencia de la oligarquía aparecían barros marginales formados por emigrantes extranjeros y gente desplazada de las zonas rurales. También en esta época llegan a América las nuevas ideologías, anarquismo y socialismo, que movilizaban a los obreros europeos y norteamericanos. En pocas palabras, el crecimiento había dado lugar a un cambio estructural que iba de la economía a la sociedad, y que con el pasar del tiempo impondría también cambios en el entramado institucional.

Bastaron unas pocas décadas de crisis económica para que el tejido formado por el Estado oligárquico fuera puesto en duda. Desde la Primera Guerra Mundial hasta la depresión de los años treinta, son años malos para la economía mundial. Y América Latina, que tenía tantos lazos de unión con los ciclos económicos internacionales sufrió los impactos negativos de la desorganización económica internacional. En esos años, al mismo tiempo, los nuevos sectores populares, encabezados por la clase media de profesionales, empleados públicos y trabajadores manuales de elite, maduraban sus propuestas políticas, daban forma a nuevas organizaciones de tipo sindical moderna y de predisponían a promover el cambio de las instituciones.

No todos los países evolucionaron en forma semejante, unos lo hicieron tempranamente y otros más tarde, en un proceso que va a durar todo el siglo XX. Pero tampoco los contenidos fueron iguales, la *path dependence* del siglo XIX, en particular el grado de crecimiento y cambio económico estructural tanto como la forma que adquirió el régimen político del estado oligárquico en cada país, influyó sobremanera sobre los acontecimientos del siglo XX. Argentina, Chile y Uruguay que habían sabido sacarle partido al crecimiento exportador, estaban muy cerca de las tradiciones políticas europeas y de sus formas institucionales. México, que había concluido la expansión de la época del "porfiriato" con el magno acontecimiento de la Revolución Mexicana, la primera revolución social campesina del siglo XX (incluso anterior que la Revolución Rusa), nunca podrá dejar de lado la herencia de una revolución victoriosa. Brasil, que tenía como antecedente el régimen imperial, con una monarquía institucional hasta la década de 1880, estrenaba recién las formas republicanas, con los recursos de la expansión cafetalera como soporte. Cuba, no sólo estrenaba la República con la llegada del siglo XX, ya que recién se sacaba de encima el régimen colonial español, sino que también estrenaba la nueva cara de la política de "patio trasero" que aplicaba Estados Unidos en América Latina.

La estabilidad del régimen político oligárquico desapareció, así como la hegemonía oligárquica sobre el proceso político. Frente a la emergencia de los nuevos grupos y clases, el siglo XX respondió con una enorme inestabilidad política: las dictaduras militares se estrenaron ya en los años treinta, con casos significativos en Venezuela, Perú y Chile, y alternativamente se ejerció el poder a través de gobiernos elegidos en forma más o menos democrática o por dictaduras militares. Solamente ahora, en la última década del siglo hay gobiernos civiles elegidos en toda la región, hecho inédito en la historia latinoamericana.

Los actores políticos se renovaron, apareciendo partidos organizados según tendencia ideológicas y con proyectos políticos alternativos, así como partidos que aspiraban a conseguir la representación de determinadas clases sociales que estaban ascenso, como ocurría con los partidos socialista y comunistas. En todo caso, en ningún país los militares dejaron de intervenir en la política, ya sea dentro de los partidos convencionales o a través de presiones corporativas. La lucha política fue adquiriendo un marcado tomo electoralista, y los partidos se organizaron para competir el favor de los votantes. En un principio el cuerpo electoral era más bien reducido, tenían derecho al voto los varones alfabetizados y muy poco más. Gradualmente se fue universalizando el derecho al voto, y pasada la mitad del siglo la mujer entro en el cuerpo electoral, más por la presión de los partidos que querían ganar clientela entre ellas, que por un verdadera aceptación de la igualdad de la mujer en la sociedad. Pero, a pesar de que el derecho al voto tendió a ser universal, todavía en la década de los años sesenta la participación electoral era muy baja, alzándose escasamente sobre el 50% del universo electoral.

La cultura política estaba cambiando, pero no se puede hablar de que la democracia estaba asentada en forma sólida. Basta para ello tener en cuenta las dictaduras militares de Chile, Argentina, Uruguay y Brasil en los años setenta y ochenta, para desmentir el grado de convicción democrática imperante en la región. La consolidación de la democracia en América Latina es un desafío del tiempo presente.



Los proyectos políticos imperantes cada vez más adquirieron los signos del populismo: atención a las demandas populares de mejores servicios estatales en forma de salud pública, educación pública y un marco de seguridad para la vida ciudadana, estaban presentes en los programas de muchos de los partidos que se presentaban a las elecciones. Pero también la política proveía de oportunidades de empleos públicos, de tráfico de influencia para adquirir información privilegiada o la utilización de la influencia de los políticos para torcer procedimientos administrativos y judiciales a favor de las clientelas políticas. En consecuencia, la burocracia creció mucho más de lo que técnicamente era necesario y conveniente, y a los partidos llegaron muchas personas atraídas por la oportunidad de obtener ventajas en la proximidad del poder.

En términos económicos, esta etapa se identifica por la creciente intervención del Estado en la dirección de los negocios, desde políticas de incentivo a la actividad industrial, nueva panacea del crecimiento económico endógeno, hasta la intervención cada vez más acentuada del Estado en el control y gestión de las actividades productivas. El modelo industrialista sustitutivo de importaciones, basado en el crecimiento "hacia adentro", que en las décadas de 1940 y 1950 mostró lo mejor que llevaba dentro, permitiendo tasas de crecimiento únicas en la historia de la región, incluso más altas que el crecimiento promedio de los países industriales de la época, dio a lugar a gobiernos con sensibilidad social que sembraron la semilla del Estado del Bienestar, con lo que amplió y mejoró los servicios públicos -educativos y de salud, especialmente-, y se realizaron importantes obras de infraestructura productiva e inversiones públicas en industrias básicas, especialmente en el área de la energía y el acero.

El Estado productor, fuertemente involucrado en la tensión de los problemas sociales, pronto fue presa de los defectos del populismo. Las corporaciones empresariales y los sindicatos, clientelizados por el sistema político reclamaron cada vez mayores niveles de protección para sus sectores o incrementos salariales, según fuera el caso. De modo que las políticas económicas quedaron capturadas por los clientes del sistema político. Tan importante era renovar en los cargos públicos electos, que los gobiernos, como los parlamentarios y alcaldes y regidores, no tuvieron miramientos para usar el aparato del Estado en beneficio de su reelección, dando satisfacción a las demandas de sus electores sin medir las consecuencias futuras de sus decisiones de corto plazo.

En ese esfuerzo del Estado por sumar sectores a los servicios sociales y a los privilegios de la protección social estatal, una aporte quedó excluida por sistema. El campesinado, que en su mayoría dependía de la gran explotación latifundista, no participó de los beneficios del progreso de esos años. El pacto de Estado que había reducido la beligerancia de la oligarquía respecto a la reformas del siglo XX, impedía cambiar de manera drástica los términos del arreglo instituido entre campesino y patronos rurales. Lo que significaba que el voto campesino seguía siendo controlado y manipulado por el dueño de la tierra, que se limitaba el derecho a la sindicalización campesina, y que llegado el caso la represión caía en forma más severa sobre los trabajadores del campo. Las reformas agrarias exitosas, en México y en Bolivia, fueron el resultado de revoluciones sociales con alto costo en vidas humanas.

El gasto público se disparó muy por encima de la capacidad financiera de los gobiernos, la inflación que por causas estructurales había sido crónica durante la época de la industrialización adquirió al final de la etapa dimensiones monstruosas (varios miles de porcentos anuales, en los casos donde hubo inflación galopante), la actividad económica comenzó a resentirse, sumándose al agotamiento propio del modelo industrializador que ya había mostrado sus debilidades en la década de los sesenta.

En los ochenta, la crisis de la deuda externa ponía de manifiesto el colapso del modelo, aquejado de la epidemia del populismo político y económico. La experiencia posterior, dominada por las políticas de ajuste y estabilización, dictadura militares y recuperación de la democracia, ha hecho girar la veleta de las reformas desde el radicalismo del Estado mínimo, propio de la época Reagan, Thatcher y Pinochet, hasta las posiciones más moderadas del Estado regulador. Pero falta "tiempo histórico" y acumulación de evidencia para poder enfrentar esa etapa reciente de las reformas del estado latinoamericano con los métodos propio del historiador.

### 3.- Balance del desarrollo humano en América Latina

#### 3.1.- Logros relativos en el Índice de Desarrollo Humano y la brecha del desarrollo

Si nos interesan las instituciones, es por que pensamos que un buen marco institucional, capaz de promover el crecimiento económico sobre bases sólidas y de largo plazo, es un aporte sustantivo para avanzar en el logro del desarrollo humano, entendido como un desarrollo centrado en la capacidades de las personas. La pregunta ¿desarrollo para qué?, tiene una respuesta en este marco: para que las personas puedan adquirir las capacidades que les permitan tener realizaciones que hagan la vida digna de ser vivida.

Por ese motivo, el PNUD desde hace diez años que mide el desarrollo de acuerdo a parámetros no exclusivamente económicos, incluyendo variables sociales que tienen que ver con la salud y la formación de las personas, factores considerados estratégicos para que las personas abran su abanico de capacidades, opciones y oportunidades. A continuación se muestra una medición sintética de los avances realizados en materia de desarrollo humano en los países latinoamericanos, y su comparación con Estados Unidos.

Cuadro 1

IDH de América Latina desde 1900 a 1995

Países	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	0,41	0,48	0,53	0,58	0,62	0,68	0,72	0,76	0,79	0,79	0,81
Brasil	0,18	0,21	0,22	0,26	0,31	0,38	0,5	0,56	0,65	0,68	0,70
Chile	0,31	0,35	0,39	0,48	0,48	0,57	0,64	0,7	0,75	0,79	0,82
Colombia		0,26	0,29	0,35	0,4	0,48	0,56	0,63	0,69	0,73	0,75
Costa Rica			0,39	0,45	0,52	0,58	0,64	0,7	0,76	0,78	0,80
Cuba	0,33	0,41	0,45	0,48	0,51	0,58	0,62	0,68	0,76	0,77	0,76
Ecuador						0,43	0,5	0,56	0,65	0,69	0,71
El Salvador				0,22	0,29	0,38	0,44	0,52	0,54	0,61	0,65
Guatemala			0,18	0,19	0,26	0,31	0,38	0,45	0,53	0,57	0,60
Honduras				0,29	0,29	0,33	0,38	0,46	0,53	0,58	0,60
Mexico	0,22	0,26	0,32	0,31	0,38	0,49	0,57	0,65	0,72	0,76	0,77
Nicaragua			0,23	0,26	0,29	0,32	0,41	0,5	0,53	0,55	0,58
Perú					0,35	0,41	0,49	0,57	0,65	0,67	0,70

Venezuela			0,23	0,32	0,38	0,52	0,62	0,7	0,75	0,77	0,79
América Latina (6 países) *	0,24	0,28	0,32	0,36	0,4	0,48	0,57	0,63	0,7	0,72	0,74
Estados Unidos	0,66	0,7	0,74	0,76	0,8	0,85	0,87	0,9	0,93	0,94	0,95
Brecha entre Am.Latina y EEUU	42	42	42	40	40	37	30	27	23	22	20

Fuente: El cálculo del IDH se hizo con la información disponible en R. Thorp, Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX (BID, Washinton, 1998), aplicándola la fórmula de Anand y Sen.

\* Incluye, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

## Cuadro 2

Brecha IDH de América Latina desde 1900 a 1995, con respecto a Estados Unidos

Países	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Argentina	62,1	68,7	71,4	75,5	78,0	80,6	83,1	84,6	85,0	84,1	85,0
Brasil	27,9	29,2	30,0	34,6	38,7	44,7	58,0	63,1	70,1	72,4	73,4
Chile	46,1	50,5	52,5	62,5	60,4	67,7	73,7	77,9	80,7	84,2	86,2
Colombia		36,7	39,0	45,1	49,6	57,3	64,7	69,9	74,5	77,4	78,8
Costa Rica			52,9	58,7	64,3	68,7	73,6	78,2	81,9	83,2	84,0
Cuba	49,3	58,4	60,5	62,9	64,2	68,3	72,0	75,7	81,5	82	79,9
Ecuador						50,8	57,8	63,0	70,0	73,8	74,8
El Salvador				29,0	35,7	44,5	50,6	57,5	58,5	64,4	68,2
Guatemala			23,8	25,5	32,5	36,6	43,4	50,0	57,1	60,3	63,0
Honduras				38,3	35,8	38,9	44,2	51,3	56,9	61,3	62,9
México	32,6	37,2	42,7	41,0	47,4	58,0	65,9	72,1	78,2	80,4	81,0
Nicaragua			31,2	34,1	35,7	38,1	47,3	56,2	56,8	58,1	60,2
Perú					43,4	47,9	56,9	64,0	70,0	71,5	73,3
Venezuela			31,3	41,7	47,9	61,9	71,1	77,8	81	82,1	82,4
América Latina ( 6 países)	36,2	40,2	43,1	46,7	50	57	65,5	70,3	75	76,9	78,6
Estados Unidos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: las mismas del cuadro 1.

Siguiendo la evolución de la brecha del IDH latinoamericano con respecto a Estados Unidos -la última fila del cuadro 1-, lo que encontramos es que las primeras décadas del siglo XX fueron de un rotundo estancamiento, los avances comenzaron en la década de 1930 y se aceleraron hasta la década de 1970 -coincidiendo las mejoras de longevidad, alfabetización y crecimiento del PIB-, y se cierra el ciclo secular con tres décadas de relativo estancamiento a finales del siglo XX. Por el lento progreso de las variables sociales, el IDH de América Latina del siglo XX ha estado dominado en sus progresos por el ritmo de crecimiento del PIB. Incluso la única razón que explica los pocos cambios bruscos en el IDH de algunos países es la variable estrictamente económica, como ocurrió en Venezuela a partir de 1930, cuando la explotación de las riquezas petroleras permitió la multiplicación del PIB, y con ellos la multiplicación del IDH; algo similar ocurre con Brasil, que expande su IDH en forma explosiva coincidiendo con los inicios exitosos de su proceso de industrialización, entre 1950 y 1960.

Es notable como desde comienzos del siglo XX se han generado al menos tres grupos de países, en los hace referencia al IDH de América Latina, y estos se mantienen por todo el siglo, con excepción del caso venezolano que hemos explicado antes. En cabeza, Argentina, Chile, Costa Rica (y Uruguay, que no hemos podido calcular para los Cuadros 1 y 2); en la mitad de la tabla, Colombia, Cuba, México, Ecuador, Perú, Brasil; y atrás, El Salvador, Honduras, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Todo señala que, en teoría, siguiendo los argumentos del PNUD, una política adecuada permitiría a los países mejorar sus posiciones relativas en el IDH; lo que según las evidencia no se ha producido en América Latina durante el siglo XX.

Por último, el seguimiento a través del siglo XX de la evolución del IDH latinoamericano con relación al IDH de Estados Unidos -Cuadro 2-, permite reconocer con facilidad la tendencia espontáneamente convergente del Índice de Desarrollo Humano: todos los países aproximan sus índices entre sí, aproximándose al valor 100. Además, queda patente que a valores menores el índice incrementa más rápidamente, y llegando a cierto umbral, próximo al 80% del IDH de Estados Unidos -al menos es así en el caso de los países de América Latina-, la aceleración tiene a relentizarse; y al final del siglo XX, los países más avanzados de América Latina en materia de desarrollo humano -Chile, Argentina, Costa Rica-, tienen una brecha con respecto a Estados Unidos -es decir lo que les falta para llegar a 100-, que corresponde al diferencial de PIB con respecto a Estados Unidos.

### 3.2.- La rémora del analfabetismo

Aquí nos proponemos mirar con detalle la evolución de uno de los indicadores que forman el Índice de Desarrollo Humano. Para ello escogimos de los indicadores de analfabetismo, siguiendo su evolución a lo largo del siglo XX y remontándonos al siglo XIX. El interés de trabajar el analfabetismo surge de la relevancia que este indicador tiene para dos corrientes teóricas de amplia aceptación en la actualidad; por un lado, como uno de los elementos constitutivos del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (IDH); y por otro, por su importancia en la formación de Capital Humano (Becker, 1983; T.W. Schultz, 1960). En ambos casos se plantea que el progreso de las personas en su capacidad para desarrollar procesos intelectuales más o menos complejos, en última instancia dependen de la adquisición y utilización de la destreza de leer y escribir. De allí la importancia de mirar con más detenimiento las regularidades históricas del proceso de reducción del analfabetismo en América Latina y su incidencia sobre el desarrollo humano.

Nuestra opción por el estudio de la tasa de analfabetismo se justifica, en que el problema central para las sociedades que sufren el atraso económico y social es la persistencia en el tiempo de situaciones contrarias a progreso. En ese sentido, la existencia de una proporción más o menos elevada de analfabetos en una sociedad es a la vez un síntoma de baja capitalización humana y un factor que retroalimenta la ausencia de la capacidad de desarrollo en las personas. De hecho, las transformaciones producidas en las dos últimas décadas han obligado a los países desarrollados a caracterizar de modo más exigente las capacidades y habilidades básicas de comprensión de textos y expresión escrita -alfabetización de prosa, alfabetización de documentos y alfabetización cuantitativa, o los también llamados "códigos de la Modernidad"- que en la actualidad se están considerando para un nuevo concepto de alfabetismo. De ahí se deduce la gravedad que tiene para los países en desarrollo su actual atraso en el concepto tradicional de alfabetismo.

El elemento de progreso, entonces, es medido mejor por el esfuerzo en reducir la proporción de personas analfabetas, más que por la rapidez del proceso de alfabetización. Lo importante para nosotros es que las sociedades reduzcan a su menor expresión la tasa de analfabetismo, y por lo tanto, que la inmensa mayoría de la población adquiera la capacidad de aprender y comunicar su aprendizaje a las demás personas, y no tanto *lo rápido* en que se incrementa la tasa de alfabetización, ya que se dan casos como el de Mali, en el que el incremento es de 340 por 100 en veinticinco años, pero eso sólo les permite empujarse al 31 por 100 de los mayores de 14 años que saben leer y escribir, o el de Burkina Faso, con un incremento del 146 por 100, y que no logra llegar al 20 por 100 de los adultos alfabetizados.

Cuadro 3

Tasas de analfabetismo de América Latina y EE.UU. (%) y las brechas del desarrollo

Años	América Latina (1)	Estados Unidos (2)	Brecha "relativa" (4)
1900	70,9	11,2	6,3
1910	67,6	8,2	8,2
1920	63,0	6,5	9,7
1930	61,0	4,8	12,7
1940	55,0	4,2	13,1
1950	46,5	2,6	17,9
1960	35,0	2,1	16,6
1970	26,9	1,0	26,9
1980	17,8	0,5	35,6
1990	12,1	0,5	24,2

Fuente: (1): Thorp, Rosemary; "Progreso, pobreza y exclusión", cuadro IX.2, p. 174.

Para 1900-10, se consideraron todos los países, excepto Nicaragua y Rep. Dominicana

(2): Thorp, op.cit. Para 1990, no existía la información y se repitió la de 1980.

(3): 1/2 ]

En el Cuadro 3 se muestra cuántas veces está contenida la tasa norteamericana en la de latinoamérica, y tenemos ante nosotros un incremento de la brecha del desarrollo respecto a los logros estadounidenses en materia de analfabetismo a lo largo del siglo XX, noticia suficientemente mala como para preocuparnos del problema.

Los resultados están a la vista y son más verosímiles, teniendo en cuenta la pauta de desarrollo de cada una de las regiones. Estados Unidos, además de partir desde un mejor punto de inicio, ha reducido más rápidamente el analfabetismo que América Latina. Esa es la razón central de los problemas del desarrollo. En términos "relativos" la brecha ha aumentado, multiplicándose por cuatro. Sólo se nota una tendencia inversa en la década de 1980 a 1990, una vez que Estados Unidos dejó de avanzar.

Podemos ir un poco más allá, de los datos queda la impresión que detrás de algunos casos en que se ha reducido la tasa de analfabetismo se esconde otra realidad, tanto o más peligrosa para alcanzar los objetivos del desarrollo humano. Se trata del número absoluto de analfabetos en América Latina. Basta mirar los datos de los últimos veinte años para sorprendernos con la evidencia (véase cuadro 4): en 1990 América Latina tiene los mismos 40 millones de analfabetos de 1970; con países como Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, e incluso en Costa Rica, que para el índice de desarrollo humano es un país de alto nivel, donde el analfabetismo en cifras brutas ha aumentado; y países como Colombia y México, Perú y Venezuela, en los que los analfabetos se cuentan por millones de personas, aunque las cifras han disminuido.

¿Qué significa esto? Primero, que hay un bloque de países latinoamericanos que en vez de progresar retrocede. Segundo, que este retroceso no es solamente relativo, con respecto a Estados Unidos o los países con más desarrollo, sino que se ha profundizado el subdesarrollo dentro del subdesarrollo. Tercero, son pocos los casos en que hay avances significativos y en la mayoría de éstos la situación ya era favorable a comienzos del siglo XX. Cuarto, que la formación de capacidades para superar el atraso está detenida en muchos países y en casos importante está en proceso de reversión.

Cuadro 4

Analfabetismo en América Latina, siglo XX (en cifras absolutas)

Países	1970	1990	%
Argentina	1.246.952	982.530	- 21,2
Bolivia	1.005.473	809.144	- 19,5
Brasil	17.516.397	18.514.064	+ 5,6
Chile	706.157	546.289	- 22,6
Colombia	2.218.290	2.164.414	- 2,4



Nicaragua		61.4	53.0	30.2			12.8	25.2	34.4
A. Latina	70.9	54.3	34.6	16.1		6.3	12.7	16.6	24.2
EE.UU.	11.2	4.8	2.1	0.7*					

Fuente: R. Thorp y elaboración propia.

\* La tasa de analfabetismo de Estados Unidos para el año 1990 ha sido estimada en la media entre 1980 y 1995, ya que no disponemos de la información de ese año en particular.

En el cuadro 5, los países de América Latina aparecen agrupados según las tasas de analfabetismo conseguidas al final del periodo estudiado, en el año 1990. Este criterio nos permite ver tanto los resultados finales en la adquisición de capacidades para el desarrollo humano, como las trayectorias seguidas, su evolución histórica. Los grupos de países que nos resultan son altamente homogéneos en cuanto a la trayectoria de su tasa de analfabetismo (parte izquierda del cuadro), como del indicador de la brecha "relativa" respecto a Estados Unidos (parte derecha del cuadro).

El primer grupo, compuesto por Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay, es el de "mejor" desempeño, en 1990 tienen una tasa de analfabetismo por debajo del 10 por 100 (y tres de ellos bajan del 5 por 100) y su brecha respecto de Estados Unidos nunca superó 10:1 respecto a la tasa norteamericana. En su evolución histórica, la mayoría de ellos parten en 1900 con bajas tasa de analfabetismo (excepto Costa Rica) que ronda el 50 por 100 de analfabetos y una brecha de 5:1 veces la tasa norteamericana. Como regla general, a lo largo del siglo XX, sus resultados son mejores que la media de la región latinoamericana.

El segundo grupo, en el que están Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (casi todos de América del Sur más México), va por detrás del anterior en todos los indicadores y ronda la media de la región. Su tasa de analfabetismo en 1990 supera el 10 por 100 y la brecha se mueve en una relación superior a 10:1 con respecto a Estados Unidos. Su punto de partida es peor que el grupo de anterior y también más heterogéneo, pero con el transcurso del siglo tiende a conseguir resultados homogéneos en 1990: si en 1900 se ven variaciones al interior del grupo del orden del 66 por 100 de Colombia y el 82 por 100 de Panamá, al final del periodo, en 1990, las diferencias se reducen al 10 por 100 de Venezuela, Colombia y Paraguay y el 14 por 100 de Perú. Este grupo tiene en común haber mejorado bastante sus resultados entre 1960 y 1990, habiendo mejorado tanto su tasa de analfabetismo como reducido la brecha del analfabetismo con Estados Unidos.

Los países con desempeños más deficientes los hemos dividido en dos categorías. Por una parte Bolivia, Brasil y República Dominicana, que partiendo de situaciones bastante malas consiguen mejorar su tasa de analfabetismo en el periodo 1960-1990, colocándose en cifras poco superiores al 20 por 100, y brechas del orden de 22:1 y 23:1. Es propio de este tercer grupo, a diferencia del anterior, el hecho de que aunque al final reduce sus tasas de analfabetismo, amplía la brecha.

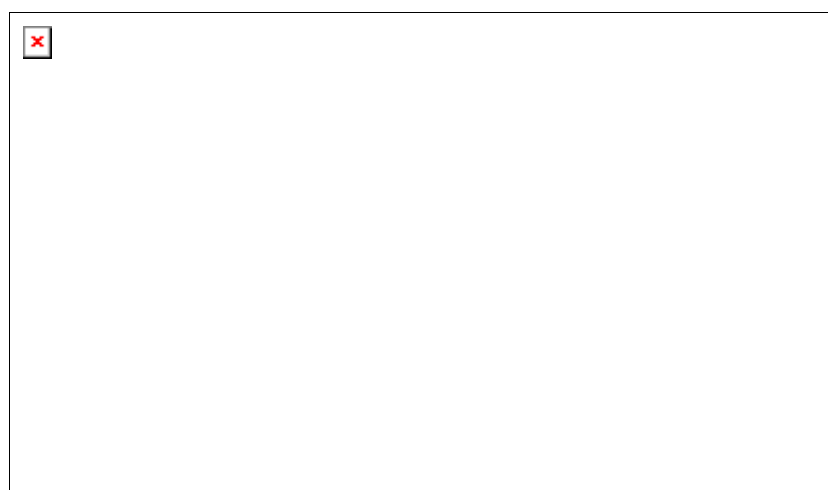
Por último, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, lo que podríamos llamar el polo de subdesarrollo centroamericano, dejando fuera a Costa Rica y Panamá, es el de peores resultados, con unas tasa de analfabetismo del 27 o el 39 por 100, y unas brechas de atraso que se representan con valores de 30:1 y 40:1 en relación a Estados Unidos.

En el balance de conjunto, poniendo el acento en los factores que hacen ver al subcontinente como un sólo espacio histórico, sacamos las siguientes conclusiones: primero, en el largo plazo todos los países reducen su tasa de analfabetismo de manera continuada y, al menos en los tramos de treinta en treinta años, sin retrocesos; segundo, la tendencia de la "brecha", por el contrario, es ascendente, comparando 1900 con 1990 (la cifra final es mayor que la inicial, con la excepción de Cuba y Uruguay que tienen mínimas mejoras); tercero, mirando con detalle la brecha por periodos históricos, vemos que entre 1900 y 1930 todos los países incrementan su distancia respecto al nivel de analfabetismo conseguido por Estados Unidos, señal de que América Latina toda está avanzando a pasos más lentos; en la etapa siguiente, coincidiendo con el cambio de políticas de los años treinta (proteccionismo, control de cambios, intervención del estado e industrialización) sigue creciendo la brecha de atraso latinoamericano, con las únicas excepciones de Argentina y Uruguay; sólo al final, entre 1960 y 1990, aparecen rasgos de un cambio de tendencia en un grupo importante de países, casi todos los ubicados entre los países de cabeza en la región (Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay), excepción hecha ahora en Argentina, y los que ocupan posiciones intermedias (Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela). En contraste, los países del grupo de cola siguieron perdiendo posiciones, excepción hecha de Bolivia.

### 3.3.- La pertinaz desigualdad y la exclusión

Desde los años de posguerra mundial, cuando los organismos internacionales comenzaron a medir los grados de desigualdad social, que América latina ostenta el ingrato liderazgo en materia de desigualdad social. Su historia, además, así lo explica y lo confirma.

Siguendo la evolución del Coeficiente de Gini en la segunda mitad del siglo XX, la evidencia demuestra que en término medio la desigualdad ha aumentado, y que a pesar de las diferentes políticas económicas aplicadas en la región, la distancia entre ricos y pobres se ha mantenido extraordinariamente alta, y en mucho casa ha seguido aumentando. La pobreza y la desigualdad se ha transformado en una epidemia pertinaz, a la que todavía no se ha encontrado remedio.



La pregunta siguiente es, por lo tanto ¿En qué se debe sostener una acertada política de lucha contra la pobreza? El primer problema a resolver, en este sentido, es nuestra concepción de la pobreza, superando las ideas que se remiten exclusivamente a la carencia de bienes y servicios para comprender el significado de la pobreza como un "estado social" que incluye la marginalidad y la informalidad como elemento característico.

La pobreza, en la forma como se presenta actualmente en América Latina es una situación estructural que impone a millones de personal la condición de excluidos del sistema social y económico formal. Esta exclusión no significa, en realidad, carecer de bienes y servicios, sino la existencia de redes y reglas informales que dan acceso a ellos. La pobreza más difícil de atacar por las políticas estatales, entonces, es aquella que por la fortaleza de su institucionalidad informal, se aleja del acceso a los bienes y servicios proveídos por el Estado o por el mercado (en su versión formal y legal) para instalarse en un espacio social propio, regido por normas diferentes, muchas veces ilegales o paralegales, pero que cumplen con la misma función de procurar la satisfacción de las carencias propias de la pobreza. En pocas palabras, después de que varias generaciones de latinoamericanos han nacido, vivido y fallecido en los espacios de la pobreza y la marginalidad, esta situación a dado lugar a una trama compleja y poco estudiada que podríamos definir como "institucionalidad informal".

Con fines operativos, hay que entender como institucionalidad informal un conjunto de reglas de comportamiento implícitas en el uso social, nunca escritas ni explicitadas, que son coherentes entre sí y compartidas por un grupo humano, y que existen paralelamente, en contraposición o conflicto con la institucionalidad formal, representada por la ley, el Estado y el mercado regido por esas leyes y protegido por ese Estado. La institucionalidad informal, así entendida, puede ser muy estable y duradera en el tiempo, incluso eficiente desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades de quienes se apoyan en ella, y dan lugar a una dualidad socio-económica del tipo inclusión-exclusión.

A los Estados latinoamericanos, a pesar de los renovados recursos para atacar la pobreza, les está costando sobremedida disolver las múltiples formas que adquiere la pobreza institucionalizada. En realidad no hay una única versión de la pobreza institucionalizada, se trata de múltiples expresiones que cada una de ellas no supera unos cuantos miles de personas o, a lo más, unas decenas de miles, que se dan sus propias reglas del juego basadas en criterios de solidaridad y ayuda, pero también en formas de violencia que castigan a los que se apartan de la pauta aceptada.

La eficacia de los gobiernos en la disolución de la pobreza, por lo tanto, incluye la eficacia de los gobiernos por terminar con la exclusión y la marginalidad. Para ello es perentorio iniciar el estudio específico de las características y magnitud de esta pobreza instalada ya históricamente en institucionalidad informal, mediante el estudio de casos específicos y la aplicación de políticas adecuadas a cada caso.

Si se quiere tener éxito, además, es indispensable contar con la participación de los protagonistas. Es muy difícil que un actor externo sea eficaz en detectar con toda claridad los centros neurálgicos de la pobreza llevada a la categoría de una institución informal, y todavía más difícil cambiarla. Es indispensable, en consecuencia, la participación social de los colectivos marginales para iniciar la operación de formalización e inclusión en los marcos institucionales formales.

La acción descentralizada, con unidades de análisis que se refieran a situaciones específicas de pobreza, con recursos políticos y sociales que permitan acentuar la participación, debería permitir al estado una mayor eficacia para atacar los núcleos duros de pobreza, creando los caminos para que estos pobres realicen el camino desde fuera hacia adentro aprovechando sus propias capacidades creativas, o flexibilizando las normas que sostienen el espacio social formal para dar cabida a las formas más virtuosas en que se expresa el mundo social de los pobres, respetando sus expresiones culturales, aprovechando sus mecanismos de solidaridad y ayuda; factores que están fuertemente internalizados como pautas de conducta en las que se ha apoyado su sobrevivencia.

Cada día que pasa, en América Latina surgen nuevos colectivos de pobres con capacidad para institucionalizar su pobreza, construyendo sus propios espacios sociales. No en vano desde 1990 a esta parte ha aumentado el número de pobres en la región, a pesar de la ilusión estadística de la reducción del porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza.

#### 4.- Referencias

Bethell, L. (1995-1998), *Historia de América Latina*, volúmenes 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13, Cambridge University Press y Crítica, Barcelona.

Bulmer-Thomas, V. (1998), *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Cardoso, E. y Helwege, A. (1992), *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, Fondo de Cultura Económica, México.

Carmagnani, M. (1984), *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*, Crítica, Barcelona.

Cepal (1998), *Panorama social de América Latina 1997*, Cepal, Santiago de Chile.

Cepal (1999), *Panorama social de América Latina 1998*, Cepal, Santiago de Chile.

Coatsworth, J.H. y Taylor, A.M. (1998), *Latin America and the World Economy Since 1800*, The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies y Harvard University.

Dornbush, R. y Edwards, S. (1992), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México D.F..

Haber, S. (1997), *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford University Press, Stanford.

Halperin Donghi, T. (1998, primera edición de 1969), *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza, Madrid.

Halperin Donghi, T. (1985), *Reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750-1850*, Alianza América, Madrid.

Landes D.S. (1999), *La riqueza y la pobreza de las naciones*, Crítica, Barcelona.

Lasagna, M y Cardenal, A.S. (1998), "Desarrollo y reforma política en América Latina: la agenda pendiente", en *Instituciones y Desarrollo* 1, pp.103-142.

Maddison, A. (1992), *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth. Brazil and Mexico*, World Bank y Oxford University Press, Washington y Nueva York.



North, D.C. (1981), *Structure and Change in Economy History*, Norton, Nueva York.

North, D.C. (1990), *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Prats i Català, J (1997), *La reforma de los legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*, Pnud-Esade-tirant lo blan, Valencia.

Sen A. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid.

Skidmore, Th. E. Y Smith, P.H. (1996), *Historia contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*, Crítica, Barcelona.

Thorp, R. (1998), *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, BID, Washington.

Yáñez, C., Abbott, F., y Matus, M (1999), "La paradoja de Aquiles y la tortuga: analfabetismo y desarrollo en América Latina durante el siglo XX", en *Instituciones y Desarrollo* 3, pp. 9-56

[Volver](#)

© Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción, total o parcial, de cualquier información contenida en estas páginas.

[Home](#) | [Cont@cta](#) | [Registro](#) | [Recomendar](#) | [Idioma](#)

---