

QUÉ ES AMÉRICA LATINA

Franz J. Hinkelammert

El desarrollismo latinoamericano de las décadas de los 50 y 60 sigue a un esquema de desarrollo basado a la vez en un desarrollo económico impulsado por actividades estatales, un desarrollo social que tiende a extenderse hacia el desarrollo del sistema escolar, del Seguro Social y de la Salud Pública, y un desarrollo político orientado hacia una democracia, que se concibe hasta cierto grado como una democracia participativa, para la cual el desarrollo social de movimientos populares es un pilar importante. Por tanto, en este desarrollismo el Estado juega un papel importante y conductor. Se considera que el mercado, a pesar de su capacidad autorreguladora, no es capaz de asegurar el desarrollo y solucionar los graves problemas económico-sociales que han aparecido en el continente. Se percibe que el mercado distorsiona las relaciones sociales y que tiende, en las circunstancias de América Latina, al estancamiento del crecimiento económico.

A partir de los años 70 y con fuerza especial durante los años 80, aparece una siempre más agresiva denuncia del Estado y de su papel regulador en la sociedad moderna. Si en las décadas de los 50 y 60 al Estado se le asigna una función clave en el desarrollo económico y social de la sociedad, en las décadas de los 70 y 80 el Estado es designado como el gran culpable de los mayores problemas que aparecen. Siempre más ocurre una fijación negativa en el Estado. El Estado aparece como el gran culpable de todo. Si no hay desarrollo, la culpa la tiene el Estado. Si hay desempleo, también el Estado tiene la culpa. Si hay destrucción de la naturaleza, los errores del Estado parecen ser el origen de ella. Ronald Reagan, en su campaña electoral del año 1980, resume esta actitud con la frase: "No tenemos problemas con el Estado, el Estado es el problema".

Esta fijación en el Estado como culpable de todos los males, no es sino la otra cara de una fijación contraria, en la cual el mercado soluciona todos los

problemas. Podríamos variar la expresión citada, para mostrar el significado de eso: No tenemos que solucionar problemas, el mercado es la solución de todos los problemas. Frente al Estado como el Mal, aparece el mercado como el Bien: el mercado es ahora considerado como institución perfecta, cuya afirmación es suficiente para no tener problemas. ⁽¹⁾

En ningún caso esta política antiestatista ha disminuído la actividad estatal. Pero ha reestructurado al Estado. Sin embargo, el Estado abandonó sus tareas de desarrollo económico y social. Aumentaron las fuerzas represivas del Estado hasta el grado en el cual el Estado dejó de cumplir con sus funciones sociales y económicas. En nombre de la ideología del antiestatismo el Estado policíaco sustituyó al Estado social. La ideología antiestatista sirvió como pantalla que esconde un aprovechamiento sin límites del Estado de parte de los poderes económicos internacionales y nacionales. Se trata de una tendencia, que comenzó con la ola de dictaduras de Seguridad Nacional de los años 70 en América Latina y que sigue vigente hoy a pesar de todas las democratizaciones. A las dictaduras de Seguridad Nacional siguieron democracias de Seguridad Nacional. ⁽²⁾

La Denuncia del Estado

En América Latina, la denuncia generalizada del Estado se realiza en un continente que tiene Estados muy poco desarrollados y de una institucionalización sumamente precaria. Hay pocos Estados con la capacidad de una acción racional en todo su territorio o en partes de éste. Quizás Chile y Uruguay tienen Estados más desarrollados, pero en el resto del continente el Estado es poco eficaz y su presencia nacional es por un lado simbólica, por otro lado descansa en la presencia de sus fuerzas armadas y represivas, mientras la vigencia de las leyes del Estado es en muchas partes completamente efímera.

⁽¹⁾ Ver Hinkelammert, Franz: *Del mercado total al imperio totalitario*. En: *Democracia y Totalitarismo*. DEI, San José, 1987. (también: *Pasos*, San José, Nº 6, junio 1986)

⁽²⁾ Ver Hinkelammert, Franz: *El Estado de Seguridad Nacional, su democratización y la democracia liberal en América Latina*. En: *Democracia y Totalitarismo*. DEI, San José, 1987

Si eso vale para América Latina en general, más vale para América Central, posiblemente con la excepción de Costa Rica. En Nicaragua ha habido por primera vez un cierto desarrollo estatal durante el gobierno sandinista, mientras en los otros países el Estado es una imposición desde arriba, efectuada por las fuerzas armadas y simbolizada por la bandera y el himno nacional. La situación, en general, corresponde a lo que ya en el siglo XIX se describe como Estados, en los cuales hay solamente dos instituciones de vigencia nacional: el ejército y la iglesia católica.

Aunque la posición de la iglesia católica se está debilitando rápidamente, ella sigue siendo la única representante en el plano simbólico, al lado del ejército en el plano del ejercicio de la fuerza. A pesar de las grandes diferencias entre algunos países, sobre todo con Costa Rica, eso sigue siendo la tendencia general.

Estos Estados precarios tienen una fuerte tendencia al autoritarismo, y tradicionalmente son dominados por dictaduras militares. Cuando aparecen periódicamente regímenes de democracia parlamentaria, se trata de democracias oligárquicas, que en cualquier momento pueden ser arrolladas por nuevas dictaduras militares, apoyadas por estas mismas oligarquías.

La fuerte presencia del ejército en la institucionalidad del Estado en América Latina no atestigua la existencia de Estados fuertes. Es más bien resultado de una situación, en la cual el Estado es débilmente desarrollado. No cumple con funciones básicas para la sociedad y suple su falta por la existencia de un aparato represivo exageradamente grande.

Esta es la razón de la fuerte tendencia en América Latina, de basar la legitimidad del orden existente en la presencia del ejército. La incapacidad de cumplir funciones del Estado, obliga al Estado a ser autoritario. Esta falta de desarrollo del Estado se nota en muchas partes, aunque con grandes diferencias entre cada uno de los países. Los Estados no pueden formular estrategias económicas o sociales a largo plazo. Donde aparecen intentos de formular tales planes de parte de ministerios de planificación, no llegan a definir políticas sino que se limitan a declaraciones de intenciones. Tampoco hay sistemas de educación que sean capaces de cubrir las necesidades de los países, ni capacidad para implementarlos. Tampoco hay sistemas de salud, que cubran a la población entera. La economía se desarrolla al azar, y a falta de una política económica

nacional, se siguen orientaciones dadas por los países del centro y las instituciones internacionales dominadas por ellos. Dada esta ausencia, no es posible tampoco tener una estrategia del desarrollo científico o técnico. De todo eso se habla constantemente, pero no hay capacidad política para implementarla.

Esta falta de desarrollo estatal se nota muy visiblemente en dos lugares importantes. Los ejércitos de América Latina en muchas naciones no son capaces de un reclutamiento militar regular, siendo ellos la institución nacional más presente en la sociedad entera. El reclutamiento todavía hoy se hace por secuestro. Se recluta por asalto a los lugares, donde los jóvenes se juntan (salones de baile, cines, carnavales, cursos de capacitación, etc.) y se los lleva por la fuerza a los cuarteles. Después de pasar varios días, las familias son informadas. Si tienen influencias pueden sacar a su hijo. Los otros vuelven después de haber realizado su servicio militar.

El cobro de impuestos es parecido. No se cobran donde hay ingresos, sino donde alguien, por alguna razón, tiene que sacar la bolsa o se le produce alguna situación de urgencia. Por eso la enorme importancia para los ingresos del Estado del impuesto de compra-venta, de las tasas de aduana, de la salida del país y todo tipo de diligencias estatales, que sirven para obligar al ciudadano a pagar. Sin embargo, los impuestos directos son muy pocos. Se cobra a los asalariados, pero son casi inexistentes para los ingresos altos.

Sin embargo, hasta en esta situación de cobro de impuestos la evasión es la regla, no la excepción. Como los reclutas corren para que el ejército no los encuentre, los ingresos corren para que el Estado no cobre.

El Estado no es capaz de obligar, y la evasión no es perseguida por castigos sensibles. Las leyes del Estado son para los que no tienen escape, pero de ninguna manera tienen vigencia universal.

Ciertamente, en una situación de este tipo, el Estado puede defender el orden existente solamente por la presencia del ejército, cuya alta importancia y cuya represión de nuevo atestiguan el hecho de un Estado débil y poco desarrollado.

El caso de Costa Rica es una excepción, que confirma precisamente esta regla. Costa Rica es el único país de América Central, donde la presencia de los aparatos represivos es poco notable y donde

hasta ahora ni existe un ejército. Sin embargo, Costa Rica es, a la vez, el país que tiene más desarrollo estatal en la región. Se nota eso en un sistema escolar, que cubre todo el país y que ya tiene cierta diversificación, y con un sistema de salud de carácter parecido. Con la banca nacionalizada existe un instrumento que permite efectuar una política económica orientada por una estrategia, cuyo resultado ha sido un desarrollo económico mucho más igual entre campo y ciudad que en el resto de la región. Logró por tanto un alto grado de legitimidad del orden existente, que descansa sobre el consenso. Por tanto, la nación puede existir sin algún ejército relevante que supla una falta de desarrollo del Estado por un régimen autoritario. Este hecho explica la larga tradición democrática del país, cuya base ha sido: un desarrollo equilibrado entre campo y ciudad, el cumplimiento de funciones básicas del Estado en la definición de una estrategia económica, de educación y de salud, y una distribución de ingresos mucho más moderada que en el resto de la región.

En América Latina, visiblemente los ejércitos devoran sus países. Consumen destructivamente el excedente económico, paralizando el desarrollo. El orden existente, que ellos estabilizan, es un orden sin posibilidad de futuro, en el cual las oligarquías junto con los ejércitos destruyen el futuro. Por eso, si Costa Rica ha logrado escapar hasta cierto grado de esta tendencia, es porque logró evitar el surgimiento de un ejército y canalizar el excedente económico mediante el desarrollo del Estado hacia las tareas del desarrollo.

Donde el Estado ha desarrollado sus funciones ampliamente, los aparatos represivos tienen un papel más bien subsidiario y no dominante, mientras en los casos de un desarrollo insuficiente del Estado estos aparatos se transformaron en el poder dominante del Estado. De eso resulta la tendencia al Estado autoritario.

A falta de desarrollo del Estado en América Latina, la prevalencia de las dictaduras militares asegura tradicionalmente la continuidad del orden existente. Sin embargo, en alto grado son los mismos ejércitos, que estabilizan el orden, que hacen imposible el desarrollo de los países. Al destruir el excedente económico improductivamente, desvirtúan la posibilidad de un desarrollo futuro.

Esta tendencia al orden autoritario no se ha dado solamente en América Latina. Una tendencia

parecida se nota en la historia de Europa Occidental y en EE.UU. También en estos países en los siglos XVIII y XIX el débil desarrollo del Estado lleva a Estados autoritarios, aunque en este caso en forma democrática. Estas democracias son autoritarias hasta por lo menos la Primera Guerra Mundial. Tampoco estabilizan el orden existente por el consenso, sino por la simple imposición de los grupos que sustentan este orden. Lo hacen por medio del voto calificado, en el cual los votantes, según sus ingresos, tienen diferente número de votos. Al no existir el voto universal, los grupos dominantes tienen automáticamente la mayoría y disputan el gobierno entre ellos. La esclavitud en EE.UU. y la posterior separación de las razas han tenido el mismo efecto. Sin embargo, en este caso no son los ejércitos los que estabilizan el orden sino fuerzas represivas policiales, lo que hace más fácil el tránsito a la democracia de voto universal después de la Primera Guerra Mundial y es más compatible con el uso del excedente económico para tareas del desarrollo.

No obstante, también en estos países la transición a la democracia del voto universal impone la necesidad de establecer un consenso para poder estabilizar el orden existente. Eso solamente se ha podido lograr por el desarrollo del Estado, que ocurre paralelamente a esta transición. Por eso, EE.UU., que menos ha logrado desarrollar el Estado, más lentamente ha progresado al voto universal (de hecho, existe recién desde los años cincuenta de este siglo, como resultado del Civil Rights Movement) y todavía hoy mantiene mecanismos que aseguran una muy baja participación en las elecciones (que normalmente no alcanza más que al 50% de las personas con derecho a voto). Allí aparecieron, por tanto, las teorías actuales de la democracia gobernable, dirigida o controlada, que atestiguan el hecho de que en Estados Unidos el precario desarrollo del Estado no logró establecer un consenso que permita que el voto universal dirija la determinación del gobierno. Un consenso eficaz no es simplemente psicológico, sino que consiste en el desarrollo de una sociedad civil amplia, que sin mediación positiva de un Estado desarrollado no puede surgir.

El Estado neoliberal resultante

Los períodos del desarrollo vigoroso de América Latina son períodos de alta actividad estatal, con un importante intervencionismo estatal, y de un importante desarrollo de los movimientos populares. Con el comienzo del desmantelamiento del Estado,

en cambio; empieza el estancamiento de la economía latinoamericana y su fracaso en desarrollar el continente. Han subido enormemente las ganancias, pero ha resultado altamente ineficaz la tal llamada iniciativa privada para desarrollar estos países. Eso lleva a la coincidencia de un rápido desmantelamiento del Estado económico y social en los años ochenta con un estancamiento siempre más notable del desarrollo y de la dinámica de las empresas capitalistas. Eso, sin embargo, va paralelo a un aumento siempre mayor de las ganancias de estas mismas empresas. La incapacidad de la empresa privada para desarrollar los países de América Latina no baja sus ganancias, sino más bien las incrementa.

Cuanto más se nota este estancamiento, más se habla de la necesidad de privatizar aún más las funciones económicas y sociales del Estado. No puede haber ninguna duda que de este desmantelamiento del Estado resultarán ganancias todavía mayores de las que se hacían antes. Actividades como la salud, la educación, pero también la privatización de las empresas públicas, permiten hacer ganancias privadas en actividades hasta ahora mantenidas en manos del Estado.

Esta privatización de las actividades del Estado lleva por un lado a su concentración en las actividades represivas, que absorben del presupuesto público cantidades mayores que antes. Sin embargo, la privatización no lleva tampoco a una reducción de las actividades del Estado a lo que la represión exige.

De hecho, el Estado se transforma siempre más en un instrumento de aprovechamiento económico de parte de las clases dirigentes. Ya no cumple con sus funciones, pero sigue siendo aprovechado. Se pagan ahora subvenciones inauditas, pero no a los sectores postergados, sino a los más poderosos. Estas subvenciones se clasifican como incentivos. El cambio de palabra esconde el hecho de la reorientación del Estado hacia el Estado del aprovechamiento. Se trata de montos, que superan lejos las subvenciones anteriores, que se han suprimido con tanto ruido. Al estallar la crisis de la

deuda externa de América Latina en 1982, todos los gobiernos del continente transformaron la deuda externa privada de las empresas con la banca privada internacional en deuda pública garantizada por el Estado. Una gran parte de esta deuda tendría que haber terminado por simple bancarrota. Sin embargo, bajo la presión del gobierno de EE.UU. y del FMI los Estados latinoamericanos se sintieron obligados a asumirla. Más de la mitad de la deuda externa actual de América Latina es resultado de esta intervención estatal, que constituye una gigantesca subvención a la banca privada internacional. En los años ochenta se añadieron otras subvenciones que se refirieron a los programas de fomento de las exportaciones. En nombre del pago de incentivos aparecen pagos que en muchos países de América Latina alcanzan el 5% del producto interno. Una gran parte de estos pagos llega a las empresas multinacionales que actúan en América Latina.

Una situación parecida se repite en el caso de la deuda externa y su conversión (swaps). La conversión de la deuda se ha transformado en uno de los grandes negocios especulativos del continente subvencionados por los Estados. Se ha transformado en una fuente de subvenciones estatales para actividades privadas, que se escapa completamente de los mecanismos de decisión nacionales y parlamentarios y que abre grandes espacios para decisiones arbitrarias y discrecionales de parte de los presidentes de los bancos centrales y de los ministros de hacienda.

En una reciente publicación, la CEPAL da cifras que permiten ver el mecanismo que siguen estas conversiones o canjes de la deuda. Instituciones u organismos extranjeros compran títulos de la deuda externa a los bancos acreedores. Se trata de títulos de un determinado valor nominal, que los bancos venden por precios reales en los mercados secundarios de la deuda, que suelen ser por debajo del valor nominal. La CEPAL analiza 9 casos de canje por naturaleza, que se han dado en América Latina. ⁽³⁾ En este caso las instituciones extranjeras compraron un total nominal de \$ 90 millones en el mercado paralelo por la suma de \$ 14 millones.

⁽³⁾ CEPAL: El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile, 1991. Cuadro VIII-2, p. 116.

Gert Rosenthal, secretario general de la CEPAL, dice sobre esta "conversión de deuda por naturaleza": "Creemos que puede ser interesante, pero hay que evaluarlo cuidadosamente y caso por caso, y tenemos dos preocupaciones. La primera es que normalmente entraña un subsidio fiscal considerable de parte del gobierno endeudado frente a la otra parte que adquiere deuda en el mercado secundario. La segunda preocupación es que normalmente la mayoría de las conversiones de deuda por naturaleza que se han hecho hasta ahora responden a la agenda prioritaria de la entidad donante..." Rosenthal, Gert. Entrevista. El Día Latinoamericano. 18.3.91.

Estos títulos son presentados al banco central del país deudor, el cual los compra por una contrapartida determinada de moneda nacional. Según el caso, el banco central puede reconocer estos títulos hasta el límite del valor nominal. La decisión es completamente arbitraria. En el caso analizado por la CEPAL estos títulos fueron comprados por una suma en moneda nacional equivalente a \$ 53 millones, es decir casi 4 veces el valor real en los mercados secundarios. Por tanto, la institución extranjera ha recibido un tipo de cambio casi 4 veces mayor del tipo de cambio del mercado. La diferencia la financia el Estado, lo que en el caso del ejemplo analizado por la CEPAL significa una subvención de casi \$ 40 millones. En la balanza del banco central, que financia este canje, no aparece ninguna subvención de nadie. Al contrario en la balanza los títulos de la deuda figuran con su valor nominal. Eso tiene como resultado que la subvención se transforma en la balanza del banco central en una ganancia. Para quedarnos en el ejemplo: según esta balanza, el banco central hizo ganancias al comprar títulos de la deuda de un valor de \$ 90 millones por el pago de solamente \$ 53 millones, es decir una ganancia de \$ 37 millones.

La CEPAL da solamente informaciones sobre estos canjes de deuda por naturaleza. Eso tiene también razones psicológicas, porque hay una tendencia de la opinión pública de ver positivamente subvenciones públicas en favor de la naturaleza. Sin embargo, hasta este caso es problemático, porque ahora son entidades extranjeras las que determinan dónde el Estado será activo y dónde no.

Sin embargo, el problema es obviamente mucho más complicado cuando se trata no de canjes por naturaleza sino de conversiones de la deuda para fines diferentes. Tenemos hoy este tipo de conversión en favor de muy diferentes actividades. En varios países los financiamientos externos de iglesias y hasta organizaciones políticas son transferidos por este medio. De hecho, reciben apoyos grandes, que les aseguran un tipo de cambio para sus fondos en divisas, que supera varias veces el tipo de cambio existente en los mercados. Sin embargo, la decisión sobre la recepción es de grupos muy pequeños, muchas veces solamente del presidente del banco central, que no tiene ninguna legitimidad para eso.

El caso más llamativo de estas subvenciones por conversión de la deuda, sin embargo, es la conversión por industrias nacionales, que son compradas por sumas muy inferiores a su precio de mercado. Se trata sobre todo de industrias estatales,

que se privatizan. Al aceptar el pago por conversión de la deuda, el Estado subvenciona con sumas extraordinarias a los compradores, sean ellos nacionales o extranjeros.

Hoy, en América Latina, ya un 30 a 40% de los ingresos estatales son destinados a atender el servicio de la deuda, inclusive los pagos necesarios para la conversión de la deuda, con una tendencia al aumento.

Evidentemente, estos pagos sustituyen a aquellos que anteriormente se efectuaban para el cumplimiento de las funciones del Estado. Junto con los costos de los aparatos represivos, los costos del servicio de la deuda son considerados prioritarios. El aparato burocrático del Estado gasta una gran parte del resto y muy poco queda para el cumplimiento de sus funciones, sea educación, salud, seguro social o programas de inversión pública.

Con eso cambia el carácter del Estado. El Estado intervencionista de las décadas de los 50 y 60 efectuaba una redistribución de ingresos en favor de los grupos con ingresos más bajos. El Estado neoliberal, que surge ahora, funciona exactamente al revés. Hace una redistribución de ingresos en favor de los grupos de ingresos más altos, a costa de los de ingresos más bajos.

Eso es precisamente el efecto de los pagos de la deuda, sea esta interna o externa. Estos pagos ocurren porque en períodos anteriores no se han cobrado y pagado los impuestos necesarios para cubrir los gastos del Estado. El resultado ha sido los altos déficits del Estado. Estos déficits se cubrieron con préstamos. Sobre todo en el caso de la deuda interna, son los grupos de altos ingresos que, en vez de pagar sus impuestos, financiaron sus déficits con préstamos. Una vez surgida una deuda suficientemente alta, el pago de los servicios de los préstamos transforma automáticamente al Estado en una instancia del pago de la deuda, sofocando sus posibilidades de cumplir con sus funciones públicas. Los servicios de la deuda transforman al Estado en un pagador de transferencias de los grupos de ingresos bajos hacia los grupos de ingresos altos. Cuanto menos impuestos han pagado los grupos de ingresos altos, más son capaces de transformar el Estado en una fuente de redistribución de ingresos en su favor.

Eso no solamente ocurrió en los países de América Latina. Tenemos el mismo fenómeno en los países del centro, en especial en EE.UU. El

endeudamiento del Estado que llevó a cabo la administración Reagan ha paralizado el Estado de EE.UU, de una manera tal que ni por décadas será posible volver a una actuación racional del Estado. El aparato militar junto con el servicio de la deuda aseguran que, efectivamente, haya posibilidad financiera únicamente para un Estado mínimo. Una burguesía que rechazaba el pago de sus impuestos llevó al Estado a una situación de bancarota, que lo transforma en un simple recaudador de pagos de parte de ingresos bajos en favor de ingresos altos y de los países pobres en favor de los países ricos.

Consecuentemente, con este estrangulamiento del Estado, los países mismos son estrangulados. Las mayores ganancias no llevan a mayor desarrollo. Más bien lo estancan más. La empresa privada, sin un Estado vigoroso que le abra caminos y que sustente actividades estatales de apoyo para fomentar su actividad productiva, resulta ser ineficiente para conducir ella misma el proceso de desarrollo. Cuanto más penetra la sociedad entera, menos desarrollo provoca. Desempleo, pauperización y destrucción galopante de la naturaleza son el resultado. El crecimiento económico, que tanto se promete, disminuye en vez de aumentar.

Pero no solamente destruye el desarrollo. Destruye hasta la capacidad de acción racional del Estado y lo corrompe. Lo corrompe por sacar siempre más provechos de la actividad estatal restante, y produce tales problemas sociales que el propio aparato estatal tiene que actuar sin tener los medios adecuados para hacerlo. Por tanto, la ineficacia de la empresa privada para desarrollar separadamente del Estado a estos países, lleva a la aparente inflación del Estado. Al no poder efectuar una política económica del empleo y una política social de la distribución de los ingresos, el Estado se transforma en única fuente de ingresos para aquellas personas que no son empleadas por las empresas privadas. Como no saben dónde ir, presionan sobre el Estado para conseguir algún empleo. Se trata de una presión que resulta precisamente de la ineficacia de la empresa privada para dar empleo a la población.

Pero el Estado ya no tiene funciones por cumplir. Sin

embargo, con sus funciones restringidas, está obligado a sostener más personal que el que efectivamente hace falta para el cumplimiento de las funciones que le quedan. Por tanto, el Estado se corrompe desde ambos lados: para la burguesía como fuente de ingresos, muchas veces ilícitos, y para el pueblo como paliativo para el desempleo y la pauperización. Empieza a sostener personal, al cual no corresponden funciones en cuyo cumplimiento podrían trabajar.

Esta corrupción, desmoralización e ineficiencia del Estado se transforma posteriormente en argumento en favor de un desmantelamiento todavía mayor del Estado y de la privatización de sus funciones. Sin embargo, la privatización empeora la situación, precisamente por el hecho de que el origen del estancamiento es la propia empresa privada, con su incapacidad para originar por su cuenta y sin recurrir al Estado una política de desarrollo adecuada, pero que se opone a una acción racional del Estado para aprovechar su ineficacia. Eso desemboca en un círculo sin fin, del cual aparentemente no hay salida.

La situación no es sostenible sino por medio de una orientación siempre más represiva de los Estados de América Latina. Un Estado, que ciertamente requiere muchas reformas, no es racionalizado sino es puesto al servicio siempre más exclusivo de los poderes económicos nacionales e internacionales. El antiestatismo metafísico es la ideología, que esconde esta situación y le da su justificación aparente. En todas partes donde este antiestatismo en nombre del mercado total se instituyó, ha desatado crisis económicas y del desarrollo. En nombre del mito de la capacidad del mercado de solucionar todos los problemas, ha extremado los problemas existentes. Ha llevado el desempleo a niveles nunca sospechados, ha creado distribuciones de ingresos que condenan a la miseria a partes siempre mayores de la población, y ha originado la destrucción de la naturaleza a niveles que superan todo lo anterior. Haciendo eso, no ha cumplido tampoco con su promesa de crecimiento económico sostenido. Bajo la égida del antiestatismo, la misma dinámica económica se ha perdido. La empresa privada, orientada exclusivamente por los mecanismos del mercado, pierde su eficiencia, a pesar de que realiza ganancias siempre mayores.⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ Eso designa el fin de la política del desarrollo y de la solidaridad internacional. Eso lo constata Gert Rosenthal, secretario general de la CEPAL:

"...yo creo que en toda relación entre débiles y fuertes, los fuertes tienen activos a su haber; eso ocurre tanto a nivel nacional en materia distributiva y ocurre en las relaciones entre países económicamente fuertes y económicamente débiles, y también ocurre en el ordenamiento mundial".

"...América Latina y el Caribe tienen que tomar su destino en sus propias manos y resignarse a que vivimos en un mundo inequitativo y que tenemos que funcionar en ese mundo".

"...éste es un mundo cruel y tenemos que funcionar en él, nos guste o no nos guste; vamos a tratar de actuar colectivamente". Rosenthal, Gert. Entrevista. El Día Latinoamericano. 18.3.91.

Eso ha ocurrido hasta en el centro del capitalismo mundial, durante los años 80 en EE.UU. La política antiestatista destruyó la eficacia de la economía también allí, mientras los capitalismos con Estados desarrollados, como Europa Occidental y Japón, tomaron la delantera. Es la tragedia de América Latina, haber caído en el mito del antiestatismo solamente para confirmar su propio declive.

La determinación futura de la sociedad en América Latina

Lo que hace falta es un pensamiento de síntesis, capaz de interpretar una política que sepa dar a las diversas instituciones su lugar y su función para cumplir con las exigencias de la vida humana en esta tierra, en la cual todos tienen que poder vivir hoy y mañana.

La base hoy sería el reconocimiento de que los hombres que trabajan con exclusiva orientación por el mercado, abandonados a sus fuerzas autorreguladoras, destruyen las fuentes de la riqueza que están produciendo. Abandonados a estas fuerzas, la vida del planeta está en peligro. Frente a estos efectos destructores del mercado, que acompañan, eso sí, automáticamente, sus fuerzas creadoras, aparece y tiene que aparecer la resistencia de la propia sociedad civil, que toma la forma de organizaciones populares de la más diversa índole, tanto de la protección de los hombres como de la naturaleza. Estas organizaciones populares tienen una función de racionalización del mercado al protegerlo mediante su resistencia frente a las fuerzas destructoras que produce. No "distorsionan" al mercado, sino que actúan frente a distorsiones que el propio mercado produce.

Pero ésta, su función, no podrán cumplirla las organizaciones populares si no pueden recurrir al Estado. El Estado en sus funciones positivas es la instancia de poder que puede universalizar la actuación de las organizaciones populares. Si esta universalización no ocurre, la resistencia resulta tan fragmentaria como lo es la actuación humana dentro de los mercados. Reproduce, por tanto, los efectos destructores del mercado sin poder corregirlos.

El Estado es la instancia de universalización de la resistencia frente a las distorsiones que el mercado produce en las relaciones humanas y en la naturaleza. No tiene porqué intervenir en los mercados cuando no producen estas distorsiones. Por tanto, la teoría de las funciones del Estado tiene

que partir del conocimiento de las distorsiones que el mercado produce.

Aparecen las funciones del Estado en dos líneas, es decir, como función de promoción de la sociedad civil y como función de planificación de la economía.

En su función de promoción el Estado tiene que hacer posible el desarrollo de la sociedad civil y abrirle las posibilidades. Aquí se trata de asegurar primero legalmente la existencia de las organizaciones populares y el ejercicio de su resistencia. Pero igualmente se trata de asegurar su capacidad económica de existencia. Aparecen también funciones que solamente el Estado puede cumplir, en cuanto determinadas actividades necesitan ser universalizadas y la actividad privada resulta incapaz de lograrlo. Eso ocurre especialmente en el campo de la educación y de la salud. Una atención universal de estas necesidades parece imposible sin el surgimiento de sistemas de salud y de educación públicas de alto nivel.

En su función de planificación económica el Estado tiene que hacer posible y promover un desarrollo económico y social capaz de asegurar la integración económica y social de la población entera y su compatibilidad con la conservación de la naturaleza. La necesidad del cumplimiento de esta función quizás es más visible en las sociedades subdesarrolladas, donde es evidente que la empresa privada sola y abandonada a las fuerzas autorreguladoras del mercado, solamente en casos muy excepcionales puede asegurar algún desarrollo económico y que es menos capaz todavía de integrar a la población entera en la división social del trabajo. Pero aún se hace más visible esta necesidad de la actividad estatal en referencia a la conservación de la naturaleza. Solamente un Estado planificador es capaz de darle a la empresa privada la posibilidad y el espacio para cumplir con su tarea de desarrollar económicamente a sus países. Igualmente, sólo un Estado planificador puede asegurar que el desarrollo económico respete los límites de la integración humana en la economía y de la conservación de la naturaleza. También en este caso de la actividad planificadora del Estado, su primera función es la promoción y el apoyo a las empresas. Sin embargo, la necesidad de universalizar el desarrollo, el respeto a la naturaleza y la necesidad de asegurar eso para todos y de parte de todos, impone también en lo económico la actividad directa del Estado, sea a través de empresas públicas y de la imposición de líneas y límites de inversiones.

De esta manera, el problema del Estado resulta ser un problema de la sociedad entera, en la cual se interrelacionan e interpenetran la sociedad civil, el mercado y el Estado. Ninguno de estos polos puede existir sin el otro, y hasta la posibilidad de la vida humana y de la misma racionalidad económica es un producto de los tres y su interrelación, tal que haya una síntesis en vez de la negación de un polo en nombre del otro. Solamente en esta perspectiva será posible enfocar los problemas que hoy ya no pueden ser solucionados por cada uno de los Estados dentro de sus marcos de dominación política, sino que ya implica la necesidad de la creación de nuevos órdenes mundiales -nuevo orden mundial económico, financiero, de mercados, ecológico- sin los cuales una política de desarrollo nacional ya no es posible.

Este análisis que hemos hecho, ha insistido especialmente en el problema del mercado por la simple razón de que hoy el mercado es el lugar desde el cual son destruidos la sociedad civil y el Estado. Hoy el mercado pretende ser la institución perfecta, a partir de la cual se pretende totalizar a la sociedad. Las sociedades del socialismo histórico, en las cuales se realizaba esta totalización a partir de la planificación económica con la subsiguiente subversión y tendencial destrucción de la sociedad civil y del Estado, están desapareciendo.

Es cierto que no solamente el mercado distorsiona las relaciones humanas y la naturaleza. También desde la sociedad civil y desde el Estado aparecen distorsiones del mercado. Sin embargo, hoy hace falta hecer primariamente esta crítica al mercado, para mostrar que no hay y no puede haber ninguna sociedad perfecta y por lo tanto ninguna institución legitimada para totalizar la sociedad. Hace falta tomar conciencia de que el resultado no debe ser destruir en nombre de una institución a todas las otras, sino lograr una interrelación tal entre ellas que se complementen en vez de distorsionarse. Esa es la tarea de la política y ninguna técnica la puede hacer desaparecer.

⁽⁵⁾ La política de ajuste estructural, que hoy se lleva a cabo en el Tercer Mundo, no es ningún proyecto de desarrollo. Es el resultado de la renuncia a cualquier proyecto de desarrollo. En nuestro lenguaje orwelliano, se llama a tal política el resultado de la renuncia a hacer política, de nuevo política de desarrollo. Guerra es paz, mentira es verdad.

⁽⁶⁾ Los países capitalistas desarrollados responden a este mismo problema por la creación de un subsidio de desempleo, que forma una especie de colchón entre los desempleados y el Estado. Sin embargo, un subsidio de desempleo tiene que cubrir las necesidades básicas. En los países de América Latina los salarios cubren apenas las necesidades básicas. Un subsidio de desempleo tendría que ser igual a los salarios o muy poco inferior. En sociedades donde los salarios son sustancialmente mayores que este mínimo, tal subsidio es posible, porque no le quita al trabajador el incentivo económico de buscar trabajo. En cambio, un subsidio que sea igual al salario, quita al trabajador todo incentivo económico. Por tanto, no es posible. Esto explica porqué en América Latina casi no existe tal subsidio. Además, cuando el desempleo llega hasta el 40% o 50% de la fuerza de trabajo, no hay capacidad económica para pagarlo.

Eso transforma el capitalismo periférico necesariamente en capitalismo salvaje, en cuanto no logra establecer un modelo de desarrollo eficaz. O se tiene empleo o se cae en la miseria. El resultado es la formación del sector informal de la economía. Una política de desarrollo eficaz, aunque no pueda asegurar empleo formal a todos, tiene que fomentar entonces estas actividades del sector informal. Sin este fomento, el sector formal es un simple recipiente de la miseria producida por la tendencia al desempleo creada por el automatismo del mercado.

En América Latina hoy, y especialmente en América Central, donde hay una sociedad y por tanto un Estado muy poco desarrollados, hace falta constituir la sociedad misma, junto con el Estado. La tarea hoy es reconstituir la sociedad con una relación complementaria entre la parte no empresarial de la sociedad civil, el mercado y el Estado, en la cual recién es posible iniciar el camino del desarrollo de nuevo, pero esta vez dentro del marco de una integración de toda la población en la división social del trabajo y en la sociedad y dentro de los límites que exige la conservación de la naturaleza. Hace falta revertir el proceso que la política del desmantelamiento del Estado ha producido.

Eso implica la necesidad de vigorizar la sociedad civil precisamente en sus componentes no empresariales, reprimida sistemáticamente por el terrorismo del Estado de la Seguridad Nacional. Eso presupone un Estado, que no solamente tolere esta sociedad civil, sino que también la fomente.

Pero también implica, como condición de la necesaria racionalización del Estado, originar un nuevo proyecto de desarrollo, en el cual el mercado y la planificación económica estatal sean reconocidos en su complementariedad, siendo la planificación estatal parte necesaria, sin la cual el mercado no es capaz de originar un desarrollo económicamente racional. ⁽⁵⁾

Sin cumplir con esta tarea, el Estado tiene que basarse primordialmente en sus fuerzas represivas con la tendencia hacia el terrorismo del Estado. Sin esta concentración exclusiva en su fuerza represiva no podría contener los reclamos de los desposeídos y desplazados producidos por las fuerzas del mercado. Como éstos nos se pueden dirigir al mercado directamente, lo harán por vías del Estado. Teniendo el voto universal, el Estado les puede solamente contestar por la extensión cuantitativa e irracional del aparato estatal ⁽⁶⁾, cuando le está prohibido, en nombre del antiestatismo, buscar la solución en un modelo de

desarrollo que permita su integración en la división social del trabajo a través de los mercados. Esta inflación del Estado no es más que el reflejo de la incapacidad del automatismo del mercado para solucionar los problemas económicos de la población. La transformación del Estado en exclusivamente represivo, en nombre de su racionalización, es el resultado más probable.

Por eso el lema frente al Estado no puede ser el antiestatismo. No se trata de dismantlar el Estado, sino de dismantlar los ejércitos y las fuerzas de represión policial para tenerlos solamente en el grado mínimo necesarios. La necesaria reforma del Estado, por tanto, tiene que sustituir la función represiva del Estado por la constitución de una política de desarrollo que permita tener un Estado adecuado al cumplimiento de sus funciones, en cuanto la política de desarrollo sea capaz de responder a las necesidades de la población. Tenemos que escoger entre el dismantlamiento neoliberal del Estado o el dismantlamiento de los aparatos represivos. El dismantlamiento del Estado es la hipertrofia de los aparatos represivos; el dismantlamiento de estos aparatos presupone el cumplimiento de las funciones del Estado.

Eso es a la vez un planteo de la democracia posible en la actualidad. Es la condición para que la democracia sea viable. ⁽⁷⁾ El antiestatismo vinculado con la totalización del mercado exige un "vivir y dejar

morir". La democracia presupone vivir y dejar vivir. Lo que, en cambio, aparece hoy en América Latina, es una democracia agresiva, sin consenso, con un extremo control de los medios de comunicación por intereses económicos concentrados, en la cual la soberanía no está en los gobiernos civiles, sino en los ejércitos y, más allá de ellos, en los organismos financieros internacionales que representan a los gobiernos de los países del centro. Los gobiernos civiles tienden a formarse como gobiernos autónomos sometidos a la función soberana del ejercicio del poder de parte de los ejércitos y de la policía y, en nombre del cobro de la deuda externa, los dictámenes de los organismos internacionales. Se trata de democracias controladas, cuyos controladores no están sometidos a ningún mecanismo democrático de control.

Es en este contexto en el que la Asociación Cristiana de Jóvenes debe determinar los caminos a transitar hacia el cumplimiento de su Misión. Resulta imposible que un movimiento como la ACJ pueda, o tan sólo intente, desempeñar eficazmente su rol, para cumplir con la Misión que le da origen, sin un análisis cuidadoso de la realidad en que está inserto. Ninguna Misión, y mucho menos la de la ACJ, tiene lugar en lo abstracto. En la autodeterminación de las prioridades y las estrategias para desarrollar su Misión, la ACJ enfrentará inmensos desafíos. Preocupante sería que percibiera a su razón de existencia como una carga.

Franz J. Hinkelammert- alemán. Doctorado en Economía de la Universidad de Berlín en 1960. De 1973 a 1976 Profesor de Economía del Instituto Latinoamericano de la Universidad Libre de Berlín. De 1976 a 1982 Universidad Nacional de Honduras, en Tegucigalpa: Programa de Postgrado en Economía y Planificación del Desarrollo. Desde 1982 al presente es Investigador del Departamento Ecuménico de Investigaciones DEI, San José, Costa Rica.

⁽⁷⁾ El problema de la viabilidad de la democracia en América Central, está trabajado especialmente por Torres-Rivas, Edelberto: Centroamérica: la democracia posible. EDUCA. San José, 1987.