

**E**l artículo que presentamos a continuación sintetiza la conferencia dictada por el Dr.

Franz J. Hinkelammert en la sede de CODEHUCA. La actividad contó con la presencia de los miembros del Consenso Directivo, y del Secretariado Permanente de la institución. Se realizó como parte del proceso preparatorio del Foro Centroamericano de Derechos Humanos y la XIII Asamblea General de CODEHUCA, que se celebrarán a finales de mayo en El Salvador.

## El nuevo rol del estado en el desarrollo latinoamericano

**Franz J. Hinkelammert**

El desarrollismo latinoamericano de las décadas de los 50 y 60 percibe la función del Estado como una función necesaria. Considera, que el mercado a pesar de su capacidad autoreguladora no es capaz de asegurar el desarrollo y solucionar los graves problemas económico-sociales que ha 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 constante y 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 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. Ocurre una fijación negativa contra 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 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 negación maniquea del Estado revela un profundo estatismo al revés. Si se quiere definir el estatismo como una actitud, que cree encontrar en la acción del Estado la solución de todos los problemas, en este estatismo al revés lo vemos simplemente invertido y transformado en el culpable de todo. El Estado sigue siendo todo, y la negación maniquea no ha cambiado la actitud



*Larga espera de un futuro mejor.*

profundamente estatista en relación al Estado.

Así apareció el antiestatismo metafísico de las últimas décadas, que es la otra cara de una afirmación total del mercado. La 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. Este antiestatismo domina la discusión actual sobre el Estado y se ha transformado en un leitmotiv de la visión del mundo en el presente. Apareció desde las teorías neoliberales sobre la economía y la sociedad, para transformarse hoy en una especie de sentido común de la opinión pública del mundo entero. Aparece hasta en los países socialistas y domina la mayoría

de las instituciones internacionales, que toman decisiones políticas.

En ningún caso esta política antiestatista ha disminuido la actividad estatal. Pero ha reestructurado al Estado. Aumentaron las fuerzas represivas del Estado en 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 político 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!

### EL ESTADO EN AMÉRICA CENTRAL

En América Latina, la denuncia generalizada del Estado se realiza en un continente, que tiene Estados muy pocos 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 este. 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.

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 y la iglesia católica. 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

- PASA A LA PAGINA 14

VIENE DE LA PAGINA 13

iglesia católica. Aunque la posición de la iglesia católica se está debilitando rápidamente, ella sigue siendo la única representante nacional 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 arrollados por nuevas dictaduras militares, apoyadas por estas mismas oligarquías.

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

Esta falta del desarrollo estatal se nota muy sensiblemente en dos lugares importantes. Los ejércitos de América Central ni 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, excepto en Nicaragua, donde el gobierno sandinista terminó con este procedimiento. Se recluta por asalto en 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.

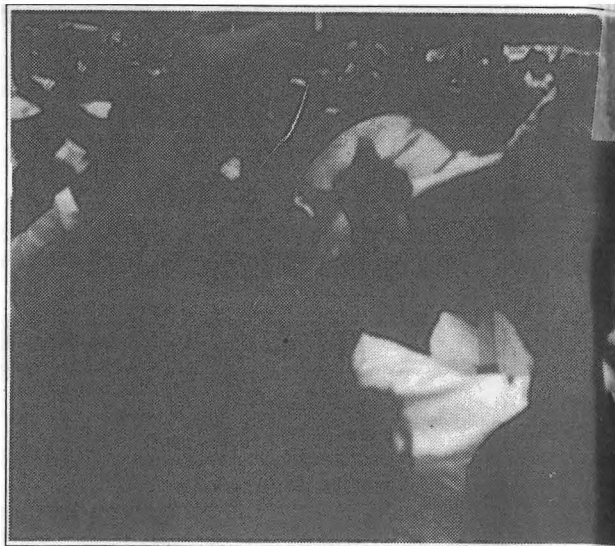
El cobro de impuestos es parecido. No se cobran donde hay ingresos, sino donde alguien por alguna razón tiene que sacar la bolsa o se le produce alguna situación de urgencia. Por eso la enorme importancia para los ingresos del Estado del impuesto de compra-venta, de las tasas de aduana, de la salida 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 de impuestos 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 les 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, y no de un Estado fuerte.

El caso de Costa Rica es la 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 no 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 de-



*El derecho al desarrollo: lucha irrenunciable de los pueblos*

sarrollo 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 más moderada que en el resto de la región.

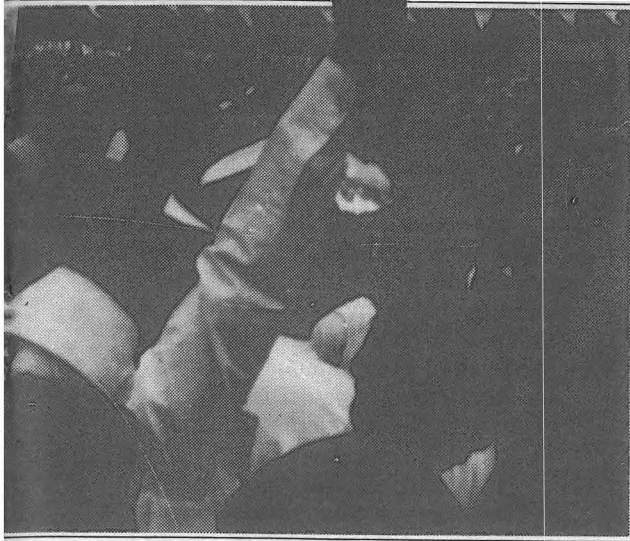
En América Central, —como en general en América Latina— visiblemente los ejércitos devoran a sus países. Consumen destructivamente el excedente económico, paralizando el desarrollo. El orden existente, que ellos estabilizan, es un orden sin posibilidad de futuro, en el cual oligarquías junto con los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

**EL ANTIESTATISMO METAFÍSICO FRENTE AL DESARROLLO DEL ESTADO: SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO**

El antiestatismo metafísico es la respuesta surgida en las décadas de los 70 y 80 al desarrollo



os de Nuestra América. (Foto CDHES—No Gubernamental).

de la sociedad civil y del Estado en las décadas de los 50 y 60.

Las décadas de los 50 y 60 son décadas de desarrollo en América Latina. Se trata de un desarrollo económico, social y político con miras a establecer un consenso, que apoye la estabilidad del sistema social existente. Para lograr este consenso, se fomenta la industrialización por un marco de planificación estatal global, desarrollando a la vez el Estado en términos de un Estado social (leyes laborales, sistema de educación y salud, reforma agraria, etc.). Este desarrollo estatal empuja un desarrollo de la sociedad civil a nivel de organizaciones sindicales en la industria y el campo, vecindades, cooperativas, organizaciones juveniles. Aparece una sociedad civil amplia, con sus exigencias frente al mundo empresarial y frente al Estado.

La política de industrialización se basa en la sustitución de importaciones, y logra un rápido desarrollo industrial en muchas partes. Sin embargo, cuando esta política hace crisis y se estanca, aparecen conflictos a nivel de la sociedad civil, que rápidamente se extienden al campo político. El aumento tendencial del desempleo y la concentración del ingreso a fines de la década de los sesenta subvierte el consenso sobre el sistema social, y la democracia de voto universal produce mayorías, que tienden a la ruptura. Esta crisis aparece en toda América Latina, pero también en los países del centro, donde la rebelión estudiantil del año 1968 hace visible una crisis de legitimidad, que es crisis del consenso. En los países del centro se logra superar esta crisis, pero en los países de América Latina la respuesta es extrema y lleva a la ruptura con todo el sistema democrático existente. Se abandona la política del consenso y se pasa a la imposición violenta el capitalismo amenazado.

Aparecen las dictaduras de Seguridad Nacional, que ya no son del tipo de las dictaduras militares tradicionales de América Latina. Estad dic-

taduras ahora son altamente ideológicas y hasta metafísicas, frente a dictaduras tradicionales simplemente continuistas. Las dictaduras de Seguridad Nacional definen una relación nueva con la sociedad civil y con el Estado a partir del poder militar, que se apoya en el terrorismo del Estado sistemático.

Estas dictaduras se transforman en el portador del antiestatismo metafísico en América Latina y aparecen en los años ochenta también en América Central (Honduras, Guatemala y San Salvador). Aunque operen muchas veces con una pantalla democrática, actúan como lo han hecho las dictaduras de Seguridad Nacional de los 70 en los países de América del Sur. Apoyados en el terrorismo del Estado, imponen por la fuerza un sistema económico, que prescinde de un consenso de la población.

En nombre del antiestatismo estas dictaduras de Seguridad Nacional actúan en un doble sentido. Por un lado destruyen la sociedad civil, como ha surgido en las décadas anteriores. Por eso, destruyen los movimientos populares en todos sus ámbitos, sindical, cooperativa, vecinal. Destruyen también la organización social derivada de las reformas agrarias en el campo. Destruyen igualmente las organizaciones políticas generadas en vinculación con esta sociedad civil. Por el otro lado, destruyen las actividades del Estado, que han acompañado y mediatizado esta sociedad civil, o sea la capacidad del Estado de trazar una estrategia económica y los sistemas de salud y educación.

Toda esta destrucción se realiza en nombre del desmantelamiento del Estado y de la privatización de sus funciones, una línea de acción fundamentada por una verdadera metafísica antiestata de los aparatos de represión.

#### LA DETERMINACIÓN FUTURA DE LA SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA

Sin embargo, el problema no es el mercado de por sí, sino la pretensión de su transformación en sociedad perfecta, en única institución legítima, en nombre de la cual se destruye a los movimientos populares y el Estado, en institución totalizadora de la sociedad. El problema es el antiestatismo, no el mercado como tal. Al considerar el mercado como institución perfecta, el mercado devora todo y se transforma en un sujeto totalitario. Destruye, con

el Estado a la sociedad civil, y no se puede mantener sino por la transformación del Estado en Estado terrorista.

Algo parecido ha pasado a las sociedades del socialismo histórico. Transformaron la planificación en su sociedad perfecta respectiva. En nombre de la planificación apareció el antiestatismo y este se transformó en terrorismo del Estado. El problema tampoco es la planificación de por sí, sino la pretensión de su transformación en sociedad perfecta, en única institución legítima con el destino de devorar todas las otras instituciones. El Estado se hizo inoperante y destruyó igualmente la sociedad civil.

Frente a estos problemas, no hace falta buscar de nuevo otra sociedad perfecta, en nombre de la cual se totalice la sociedad. Lo de que se trata, es, renunciar a la imposición de sociedades perfectas. Dejar de pretender abolir el Estado o el mercado y reconocer, de que la concepción de las sociedades perfectas como principio de la política destruye a la sociedad misma. No hay ni puede haber sociedad perfecta. No hay ni puede haber una sola institución, que totalice a la sociedad. Decir eso hoy sobre el Estado o sobre la planificación, ni hace falta. Todo el mundo está convencido, que no pueden ser sociedad perfecta. Hoy hace falta, decir eso sobre el mercado. El mercado aparece hoy de nuevo como el totalizador, única legitimidad en la sociedad, institución que tiene el derecho de barrer con todas las otras instituciones y hasta con la vida en la tierra.

Lo que hace falta, es un pensamiento de síntesis, capaz de interpretar una política, que sepa dar a las instituciones diversas 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 autoregulatorias, destruyen las fuentes de la riqueza, que están produciendo. 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 tiene una función de racionalización del mercado, al protegerlo mediante su resistencia frente a las fuerzas destructoras, que produce. No "distorsionan" al mercado, sino actúan frente a distorsiones, que el propio mercado produce.

Pero esta su función no pueden cumplir las organizaciones populares, si no pueden recurrir al Estado. El Estado en sus funciones positivas en la instancia de poder, que puede universalizar la actuación de las organizaciones populares. Si esta universalización no ocurre, la resistencia resulta tan fragmentaria como es la actuación humana dentro de 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 de la sociedad civil 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. Pero aparecen también funciones, que solamente el Estado puede cumplir, en cuanto determinadas actividades necesitan ser universalizadas y la actividad privada resulta incapaz para 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 autoregulatoras del mercado solamente en casos muy excepcionales puede asegurar algún desarrollo económico y que es menos capaz todavía de integrar la población entera en la división social del trabajo. Pero siempre más visible se hace 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 económico a sus países. Igualmente, solamente 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 es 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 interpretan 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 del desarrollo pendientes. Se trata de problemas, que hoy ya ni pueden ser solucionados por cada uno de los Estados

dentro de su marco de dominación política, sino que ya implica la necesidad de la creación de nuevos ordenes mundiales —nuevo orden mundial económico, financiero, de mercados, ecológico— sin los cuales una política de desarrollo racional ya no es posible.

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