

# **La Socialdemocracia Latinoamericana en los Años 90: el caso de F. H. Cardoso**

Ki-Hyun Kim\*

## **Resumen**

A pesar de que en los años 80 mostró tundamente su fracaso el modelo heterodoxo de la socialdemocracia latinoamericana, su búsqueda de alternativa contra el neoliberalismo ha seguido. En los años 90 el representante de esta tendencia ha sido Fernando Henrique Cardoso del Partido Socialdemócrata Brasileña(PSDB).

El punto diferente de su estrategia a la socialdemocracia de los años 80 es reconocer la indispensabilidad de las políticas principales de la economía del mercado como apertura, austeridad y privatización. Sin embargo, la socialdemocracia niega ser neoliberal. Así, los socialdemócratas toman la posición pragmática. Y, según este pragmatismo plantean las medidas selectivas respecto a la apertura y la privatización.

Junto con este pragmatismo, lo que la socialdemocracia da más énfasis es el procedimiento democrático en el proceso de implicar las políticas concretas. El énfasis en la necesidad de consenso social en el proceso de decisión de las políticas a veces tiene la mayor importancia que las políticas mismas para la socialdemocracia.

De todas maneras, lo más importante es saber como funcionan en la realidad su posición pragmática y su énfasis en el consenso social. Este trabajo intentó probar que esta estrategia de la socialdemocracia realmente no tiene ninguna diferencia al neoliberalismo. Este trabajo nos muestra que si nosotros aceptamos la globalización como una corriente inevitable, la tercera vía como la socialdemocracia latinoamericana ya no puede existir. El consenso social no es más que una condición indispensable para imponer el neoliberalismo en una sociedad como la brasileña en que los varios intereses locales y patronales obstaculizan la aplicación rápida de las políticas.

## Introducción

Hasta mediados de los años 70 en América Latina la socialdemocracia no había tenido ningún significado. Pero desde entonces la situación ha cambiado mucho. El cambio se derivó de la penetración de la socialdemocracia europea. Con este motivo, los partidos nacional-populares latinoamericanos que cumplieron la función relativamente semejante a la socialdemocracia europea, se acercaron a ésta.

Y desde mediados de los años 80, los partidos socialdemocratizados de Latinoamérica empezaron a triunfar en las elecciones de varios países, especialmente de los andinos como Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela. En el contexto de la democratización, la socialdemocracia incrementó su importancia como una alternativa reformista contra la estrategia ortodoxa del neoliberalismo.

Sin embargo, el fracaso rotundo de la heterodoxia que se reveló por las experiencias de Alan García y Carlos Andrés Pérez, entre otros, nos mostró claramente sus límites. En un mundo de globalización y bajo la situación agravada por la crisis de la deuda externa, el reformismo se veía como una ilusión.

A principios de los años 90 casi todos los gobiernos latinoamericanos

---

\* Dr. Kim, Ki-Hyun is teaching at Hankook University of Foreign Studies

adoptaron indispensablemente la estrategia ortodoxa del neoliberalismo. El neoliberalismo apareció como la única alternativa viable. En este contexto, la izquierda latinoamericana empezó a preocuparse seriamente de su nuevo camino. Esto fue la búsqueda de alternativas de izquierda que pudieran realizarse dentro del mecanismo del mercado globalizado. La socialdemocracia otra vez surgió como nueva alternativa viable de la izquierda. Pero ahora aparece con un proyecto totalmente diferente.

Entre varios proyectos similares, el de F. H. Cardoso, del Partido Socialdemócrata Brasileño(PSDB), es el más destacado. Y oportunamente hemos visto la experimentación de su proyecto en la medida en que Cardoso llegó a ser el presidente de Brasil en 1995.

Ahora bien, el objetivo de este trabajo será examinar la alteración del proyecto socialdemócrata en la política real. ¿Sería posible un mercado con equidad, que es el proyecto de la socialdemocracia, en los tiempos de globalización? La experiencia de Cardoso en Brasil nos ofrecerá una respuesta clara sobre esta pregunta.

Para verla, en el primer capítulo abordamos el tema de la socialdemocracia latinoamericana antes de los años 90. En éste, veremos los partidos nacional-populares como los antecedentes de la socialdemocracia latinoamericana y su socialdemocratización. Y, luego, analizaremos el proyecto y su límite de Alan García como una experimentación de la socialdemocracia en los años 80.

El siguiente capítulo analiza el significado de la socialdemocracia en los años 90 y el proyecto de Cardoso como un claro ejemplo de la socialdemocracia de esta década en que predomina el neoliberalismo.

En el último capítulo, vemos como aparece el proyecto socialdemócrata de Cardoso en la política real. En este caso, se examinarán las diferencias y semejanzas entre las políticas reales neoliberales y socialdemócratas en el plano político y económico.

La socialdemocracia latinoamericana : Antes de los años 90.\*\*

*Los partidos nacional-populares*

Los partidos políticos latinoamericanos que habían tenido relación con la Internacional Socialista(IS), que es el organismo internacional de la socialdemocracia, como miembros plenos antes de la década del 70, fueron el Partido Socialista Popular(PSP) de Argentina cuyo carácter fue muy similar a la forma típica de la socialdemocracia europea, y el Partido Nacional del Pueblo(PNP) de Jamaica, que fue una socialdemocracia del Caribe de habla inglesa, a semejanza del Partido Laboral de Inglaterra. Pero estos partidos no podían asumir la función principal de la expansión socialdemócrata en los años 70. Fueron los partidos nacional-populares quienes la llevaron a cabo.

Es cierto que en América Latina, específicamente en el Cono Sur, habían existido desde fines del Siglo XIX partidos políticos socialistas o socialdemócratas parecidos a sus homólogos europeos.

Sin embargo, estos partidos no se desarrollaron significativamente en toda la región, debido a que no se adaptaron eficazmente a la condición latinoamericana, caracterizada por el subdesarrollo.(Alexander, 1965: 58-59)

También es cierto que la ausencia del sentido nacional en los partidos socialistas de aquel tiempo fue otra de las causas principales de su fracaso. En cambio, los partidos nacional-populares surgieron con una reivindicación nacional en los movimientos populares.

Aun cuando los partidos nacional-populares se hubieran desarrollado por separado, tenían similitudes ideológicas entre ellos y trataban frecuentemente de formar una organización continental de solidaridad. Pese a algunas diferencias sus similitudes ideológicas pueden resumirse en tres puntos como: reforma agraria, nacionalismo y amplio programa democrático.

---

\*\* Este capítulo está basado en la tesis de maestría del autor.(1991)

Ahora bien, lo que no podemos olvidar en el análisis de estos partidos es su tendencia a la derechización. Las posiciones pragmáticas de los partidos nacional-populares han variado flexiblemente sus políticas conforme a las circunstancias. Por ejemplo, las políticas norteamericanas del "Buen Vecino" o la Alianza para el Progreso pudieron eliminar los sentimientos antinorteamericanos, posibilitando un mayor acercamiento suyo a los Estados Unidos.

Por otro lado, la esperanza de conseguir el gobierno a través de su legalización en la década del 40, sumió a sus grupos dirigentes en una alianza con las clases dominantes. Sobre todo, la escisión de los grupos jóvenes y radicales en varios de ellos después de la Revolución Cubana, demostró los verdaderos límites de los partidos nacional-populares.

Los partidos políticos de esta categoría, que son actualmente los partidos miembros y consultivos -en término nuevo de observadores- de la IS, son los siguientes: Alianza Popular Revolucionaria Americana(APRA) de Perú, Acción Democrática(AD) de Venezuela, Movimiento Nacional Revolucionario(MNR) de Bolivia, el Partido Revolucionario Febrerista(PRF) de Paraguay, el Partido de Liberación Nacional(PLN) de Costa Rica y el Partido Revolucionario Dominicano(PRD).

### *Hacia la socialdemocracia*

Las razones del acercamiento de los partidos latinoamericanos a la IS fueron tan variadas como la heterogeneidad de los partidos que se relacionaron con ella. Por ejemplo, si los partidos nacional-populares buscaron su internacionalización y modernización a través de su relación con la IS, por su parte los frentes populares que respaldaron las luchas guerrilleras, sólo habían tratado de conseguir el reconocimiento internacional de su lucha conservando la mayor autonomía ideológica. En este apartado, sin embargo, nos limitaremos a analizar los casos de los partidos nacional-populares que forman actualmente la corriente socialdemócrata.

Desde mediados de los 70, después de estrechar su relación con la IS los partidos nacional-populares empezaron activamente a buscar una salida posible de su crisis. Aun cuando algunos de ellos -específicamente APRA, AD y PLN- habían enfatizado su cercanía ideológica con la socialdemocracia europea y trataron de ser los pilares de la IS en América Latina, esto no fue tan significativo.

La crisis que enfrentaron los nacional-populares en los años 70, causada por problemas como su sobrevivencia bajo el militarismo y la inviabilidad de su antiguo proyecto, les obligó a buscar una nueva manera de hacer política. Es decir, cuando el modelo desarrollista fracasó y el militarismo llegó a su apogeo, ellos empezaron a buscar una manera de sobrevivir y sostener su eficacia política.

Para los nacional-populares, el militarismo fue una amenaza grave a su principio democrático y, al mismo tiempo, un obstáculo importante en su recuperación del poder político. Más aun, bajo el régimen autoritario "la amenaza populista, enemiga tradicional de los militares por su asociación con supuestos 'excesos demagógicos' y la apelación a la movilización de masas, fue prácticamente erradicada como tal."(Borón, s.f.: 7)

Así que es natural que en la reunión de Caracas de 1976 todos los líderes políticos latinoamericanos participaron sólo para desaprobando las dictaduras militares en la región. La censura al militarismo se asoció a su rechazo a la estrategia norteamericana que apoyaba los mismos regímenes militares y se sumó a la búsqueda de una nueva relación internacional. Además, la IS garantizó un alto nivel de autonomía y tenía una posición progresista, que permitió a los partidos latinoamericanos colaborar con el capital multinacional sin descartar sus retóricas antimperialistas.(Petras, 1986: 164)

Sin embargo, entender la socialdemocratización de los partidos nacional-populares sólo en el contexto diplomático no es suficiente. Estos partidos, por esta relación, también trataron de lograr una modernización que respondiese a una estructura social más complicada tras una rápida industrialización.

El modelo de industrialización por la sustitución de importaciones, basado en la mejoría de los términos de intercambio internacional, se agotó por el deterioro de esos mismos términos desde la segunda mitad de la década del 70. Pero, la formación avanzada de las clases sociales durante este periodo animó la aceptación de la socialdemocracia. Sobre todo, la ampliación y desarrollo de la clase trabajadora abrió un espacio vasto. (Kovel y Simeónov, 1981: 7)

De esa manera se inició una creciente conflictividad social. La situación se caracterizó por el aumento relativo de la movilidad social debido a la existencia de masas populares robustecidas y aumentadas bajo el régimen populista y, luego, pauperizados absolutamente por el nuevo modelo de desarrollo basado en una nueva ventaja comparativa. Urgía la necesidad de un nuevo mecanismo de mediación de los conflictos de las clases tras los fracasos de los regímenes populistas y democrata-cristianos de la opción reformista.

Los partidos nacional-populares, debilitados por la represión militar y temerosos ante la posibilidad de intensificar la actividad de las masas populares hasta una situación que pudiera tornarse incontrolable, buscaron una manera eficaz de llenar este vacío ideológico y político. Los restos del populismo buscan afanosamente su recomposición modernizada, con un lenguaje, organización y bases sociales distintos.

### *El desafío y el fracaso del modelo heterodoxo del APRA*

La crisis económica que enfrenta América Latina en la década de los 80 es el resultado de la crisis del patrón de industrialización sustitutiva, que comenzó a mediados de los 70, e incluso para algunos autores aún antes. El agotamiento del desarrollismo como modelo de industrialización, junto con el freno de los flujos de capital internacional y la contracción del comercio exterior latinoamericano a principios de los 80, revelaron la crisis más grave y prologada de las últimas décadas.

Los gobiernos socialdemócratas que surgieron en el proceso de

transición a la democracia en los años 80, específicamente en América del Sur, debieron dar respuesta a esta crisis sin descuidar las esperanzas que tenían sus pueblos en el cambio político. En el Congreso del Lima de la IS en 1986, los socialdemócratas trataron este tema con la mayor preocupación. Y fue por ello que consideraron al modelo heterodoxo del APRA, aplicado tras la toma del gobierno de su líder, Alan García, representativo de la socialdemocracia. (Resolución del XVII Congreso de la IS, 1986: 68)

El partido APRA, que ganó la elección presidencial en el mes de abril de 1985, fue el primer gobierno socialdemócrata que respondió a esta necesidad imperiosa. Otro gobierno afin a la IS, la Unión Cívica Radical(UCR) había aplicado antes una política económica similar pero más limitada. La política económica heterodoxa del APRA pretendió una fórmula semejante a la populista, tratando de enfrentar a la dominante solución monetarista, cuyo núcleo había sido la austeridad. El programa del APRA contó con tres medidas principales: la informalización de la economía para el crecimiento, desinflación gradual y selectiva y la reactivación por la expansión del consumo interno.(Schuldt, 1987; Webb, 1987; Iguiñiz, 1987)

El modelo aprista tuvo éxito en controlar la inflación e iniciar un proceso de reactivación, al tiempo que aumentó el ingreso real y creó nuevos empleos en 1985, 1986 y, en cierta medida, hasta 1987. La reactivación exitosa, en realidad, fue posible por la existencia de capacidad instalada ociosa y por las reservas internacionales, que dejó anteriormente el gobierno de Belaúnde por su política de austeridad. Su agotamiento pronosticó el fracaso del modelo puesto que fue difícil incentivar una nueva inversión privada y esperar préstamos externos frescos y el aumento de las exportaciones.

Naturalmente el primer problema del modelo se presentó con la disminución de las reservas internacionales que habían sido el único legado positivo del gobierno anterior. Y la presión en la balanza de pagos provocó una devaluación de la moneda nacional. En una crisis estructural

como la que actualmente enfrenta América Latina por la disminución de los términos de intercambio internacional y la caída de sus precios y por la dificultad de obtener nuevos préstamos externos, si un gobierno trata de imponer una política económica de expansión, esto inevitablemente provocará el estrangulamiento del sector externo.

Ahora bien, por este fracaso no le quedó al APRA ninguna alternativa en su intento de conseguir un crecimiento por la expansión de la demanda. Inevitablemente, era necesario cambiar el camino. Dados los límites del APRA como un partido socialdemócrata, es decir, su incapacidad de adoptar medidas más progresistas y radicales, tuvo que acercarse al remedio que el FMI quería imponer en toda la región.

Sólo un año después de aplicar la política de la reactivación que significó el aumento de los salarios reales, le surgió al gobierno aprista un tema sobre el nuevo tipo de ajuste. La exitosa expansión inicial amenazaba con esfumarse si no se encontraba otra manera de resolver el problema de la balanza de pagos.

Bajo crecientes presiones económicas, fue inevitable un ajuste restrictivo. El déficit fiscal que se originó por la disminución del ingreso del propio gobierno trajo la disminución de los precios básicos. Ya no podía seguir compensándose esta disminución con el gasto de las reservas internacionales que se estaban agotando. Así pues en 1988 el APRA aplicó cuatro paquetes económicos llamados "shocks graduales" que significaron realmente un viraje hacia la austeridad.

Vale la pena destacar el "paquetazo" del 6 de septiembre. Cuando las reservas llegaron a 0 puntos en este mes, el gobierno de Alan García anunció un severo programa de austeridad: sobre todo, fueron suprimidos los subsidios y el Inti fue devaluado hasta 87%. Y, al fin, en octubre anunció que estaba preparado a negociar con el FMI.

En definitiva, el modelo de APRA fue una prueba de que en una economía dependiente que sufre una crisis, un modelo heterodoxo de la socialdemocracia que intente la recuperación a través de la expansión del mercado interno sin un cambio estructural de largo plazo necesariamente

caerá en el límite del sector externo y, así pues, dejará de funcionar.

El nuevo proyecto de la socialdemocracia latinoamericana en los años 90

*Del camino más deseable al camino más viable*

A medida que fracasó rotundamente el modelo heterodoxo de Alan García, que fue el experimento de la socialdemocracia en los años 80, la izquierda reformista latinoamericana llegó a pensar que en América Latina ya no era posible la política expansionista sólo enfocada al crecimiento. Debe estar de acuerdo de la idea de que no hay otro camino fuera de la reforma del mercado bajo la ola de globalización ya que permanece el sistema capitalista.

Por otra parte, el socialismo ya no es considerado como una alternativa ideal hasta para la mayoría de los izquierdistas. Desapareció la ilusión sobre el socialismo, especialmente viendo que Cuba que en otro tiempo mostraba un mejor nivel del bienestar social entre los países latinoamericanos empezó a sufrir después del derrumbe del socialismo real en Europa del Este y la ex Unión Soviética. El carácter totalitario del socialismo real también ha influido mucho en la forma de verlo.

Ahora el mercado es el único camino posible. Pero, para los reformistas latinoamericanos quienes no pueden desechar de una vez su título progresista y no pueden ignorar la realidad latinoamericana en la que todavía existe una gran masa de pobres y la desigualdad extrema, el mercado basado en la ideología neoliberal no es algo que puedan aceptar fácilmente sin condición alguna.

La búsqueda de una alternativa viable, que reconociendo la indispensabilidad de la economía del mercado, al mismo tiempo, refleja la necesidad de programas sociales, es la causa de existencia de la socialdemocracia latinoamericana en los años 90. Esta búsqueda de nuevas alternativas significó la transferencia del camino más deseable al

camino más viable. (Castañeda, 1993: 158)

En los años 90, la socialdemocracia latinoamericana de nuevo surgió con este objetivo. Se consideró como una alternativa idónea al brutal proceso de ajuste que ha sufrido América Latina desde principios de la misma década. La socialdemocracia representó un ajuste diferente bajo la hegemonía del neoliberalismo.

Especialmente, la necesidad de este ajuste diferente se planteó más fuertemente en Brasil por tres razones. Primero, Brasil ha desarrollado una industrialización relativamente más fuerte en comparación con otros países latinoamericanos. Por lo tanto, una apertura rápida de su mercado interno puede derribar de una vez todas estas industrias. Segundo, Brasil todavía conserva el nivel más alto de desigualdad y pobreza y consideramos que no se puede resolver sin la intervención del Estado. Tercero, en Brasil existe una clase de burguesía nacional muy sólida que naturalmente se enfrenta con la política neoliberal.

En este contexto, Fernando Enrique Cardoso del PSDB aparece como un ejemplo representativo del proyecto socialdemócrata latinoamericano de los años 90 como Alan García de APRA en Perú en los años 80.

### *PSDB & PDT & PT*

En Brasil, la definición amplia de la socialdemocracia está dividida en tres: el Partido Socialdemócrata Brasileño(PSDB) de Cardoso, el Partido Democrático de los Trabajadores(PDT) de Leonel Brizola y el Partido de los Trabajadores(PT) de Luis Ignacio "Lula" da Silva, los cuales formaron un frente en la segunda vuelta que apoyó a Lula en las elecciones presidenciales de 1989. Este fue una coalición amplia del reformismo aun cuando en principio estaba mucho de estar unida.

El PT, de hecho, rechaza la etiqueta socialdemócrata formando propiamente un grupo más radical de la izquierda con el Partido de la Revolución Democrática(PRD) de México y el Frente Sandinista de Liberación Nacional(FSLN) de Nicaragua, etc., lo que se llama "Grupo

São? Paulo". Así, el PT tiene una tendencia más radical de la izquierda entre los socialdemócratas brasileños.

Mientras que el PSDB y el PDT no tienen una organización obrera, que es una verdadera base social de la socialdemocracia, el PT goza de un fuerte apoyo de ella. El PT nació del nuevo movimiento obrero brasileño en la región de São? Paulo a fines de los años 70 y principios de los 80, en comparación con que el PTB tiene como su base los pobres urbanos de Río de Janeiro y el PSDB se formó por los intelectuales de la izquierda. A pesar de que las bases empujan al PT a la radicalización, éste no deja de aceptar la cultura política del consenso y la reforma gradual, es decir, el viraje hacia el centro.

El PDT de Brizola es el único grupo afiliado a la IS en lugar del PSDB. Mientras que el PSDB representa la socialdemocracia moderna que reconoce la indispensabilidad del mercado y la austeridad, el PDT todavía insiste en el populismo más dinámico con la retórica del nacionalismo radical y con el lenguaje vulgar de la calle. El PDT, que tiene su apoyo en la clase baja de Río de Janeiro, estado de su baluarte y en Río Grande do Sul, su estado natal, carece de base obrera y rural. Como una socialdemocracia al estilo brasileño, el PDT considera la resolución de la pobreza como su principal tarea y para realizarla todavía enfatiza la importancia del papel del Estado.

El PSDB que crearon los intelectuales de la izquierda moderada como el proipo Cardoso, Hélio Jaguaribe, José Serra, entre otros, da un programa socialdemócrata más moderno, que vamos a analizar en este trabajo. El proyecto del PSDB se puede definir como una versión amortiguada del neoliberalismo, pero "menos neoliberal con varios frenos" como la oposición a la privatización de las empresas estatales productivas, apertura selectiva, el mínimo programa social. En seguida veremos detenidamente el proyecto del PSDB, especialmente de Cardoso.

## *El proyecto socialdemócrata de F. H. Cardoso*

El proyecto socialdemócrata de Cardoso se divide, a grandes rasgos, en tres temas: el Estado, la apertura y la democracia.<sup>1</sup>

Primero, en cuanto al Estado, Cardoso "desplaza el eje de la opción entre el Estado y el mercado del plano ideológico (mercado sería siempre lo bueno, estado siempre lo malo en la economía) hacia un plano objetivo: lo importante son las condiciones necesarias para crear el crecimiento de la economía."(Cardoso, 1993: 405) Así, Cardoso toma la posición pragmática sobre el Estado considerando la eficiencia como el único valor. En este contexto, lo más importante no es la selección entre el Estado y mercado sino la transparencia del proceso de tomar la decisión a través del consenso.

Por lo tanto, naturalmente la posición sobre privatización también se basa en este pragmatismo y el principio del consenso. Pero, a diferencia del neoliberalismo ideológico, Cardoso persiste en que el Estado debe seguir su función en los sectores como la industria estratégica y del bienestar social sin considerar el principio de eficiencia.

En la cuestión de apertura, Cardoso también rechaza la opción uniforme entre la apertura y la protección, y toma la posición de que los grados y los modos de la apertura deben decidirse caso por caso. Así, plantea una apertura gradual y selectiva en lugar de la drástica y entera que propone el neoliberalismo. Asume que, mientras ésta tiene sus ventajas al reforzar la credibilidad política, su costo es muy alto por la destrucción industrial y el aumento del desempleo. Por ello, prefiere el gradualismo. Y propone que la apertura sea selectiva para proteger efectivamente las actividades exportadoras.

A pesar de todo, la particularidad más destacada del proyecto

---

<sup>1</sup> Mientras que el proyecto de Tony Blair del Partido Laboral de Inglaterra tiene como su base teórica "la tercera vía" de Anthony Giddens, el proyecto de Cardoso en general se basa en la estrategia de "desarrollo con equidad" de la CEPAL(1990).

socialdemócrata de Cardoso no aparece en la política económica y social sino en el aspecto político. En realidad, la diferencia entre el proyecto socialdemócrata y el neoliberalismo no es tan grande por el acercamiento indispensable de aquéllo a éste a pesar de su método pragmático y gradual. Pero, Cardoso como "el hombre de consenso"(Hoge, 1995: 69) trata de buscar su particularidad sobre todo en su énfasis en la importancia del consenso social para imponer el programa de reforma.

A diferencia de algunos otros gobiernos latinoamericanos que aplican el neoliberalismo arbitrariamente por el decreto, amenazando, hasta cierto punto, la democracia naciente, Cardoso da más énfasis en el proceso de decidir la política, basado en el parlamentarismo y la participación democrática. Y dice que para él la socialdemocracia no es lo bueno absoluto sino algo para los cambios progresivos capaces de provocar transformaciones favorables a las masas.

De todas maneras, una evaluación realista sobre el proyecto socialdemócrata debe hacerse por la política concreta que aplica cuando tiene el poder.

## El caso de F. H. Cardoso: neoliberalismo gradual

### *Política económica neoliberal*

Brasil es el país más retrasado en implantar la reforma de mercado entre los países latinoamericanos. Chile la empezó en los años 70 y en los 90 ya estaba recogiendo su fruto; Argentina, Perú y México comenzaron a realizarla desde fines de la década 80. Pero, en Brazil, la reforma del mercado no se había realizado hasta mediados de la década de los 90.

Los gobiernos militares brasileños habían seguido la estrategia estatista que trataba de industrializar el país a través del pesado subsidio y gasto del Estado hasta principios de los años 80 cuando la crisis de la deuda externa últimamente la hizo imposible. En este contexto, los militares cambiaron su estrategia en la estabilización ortodoxa. Hasta 1985, los militares había

ganado algunos éxitos en reducir el gasto del Estado y en mejorar la balanza de pagos, pero sin avance en controlar la inflación.

El gobierno de José Sarney que sucedió a los militares por la democratización aplicó la estrategia heterodoxa reflejando las demandas redistributivas surgidas a través de la democratización. Y su resultado apareció como la hiperinflación a finales de su gobierno. Sin embargo, el fracaso de la estrategia heterodoxa planteó positivamente a los brasileños la necesidad de la reforma del Estado.

La elección presidencial de 1989 dió el triunfo a Fernando Collor de Mello, quien se comprometió con el neoliberalismo, contra Luís Inácio "Lula" da Silva, quien ofreció la solución estatista. Pero la reforma neoliberal del Collor no pudo conseguir el éxito por la falta de coherencia interna de su coalición política.

Collor se retiró bajo la acusación de corrupción sin cumplir dos años. El siguiente gobierno de Itamar Franco tomó la posición muy ambigua sobre la reforma del Estado. Él abandonó la ortodoxia y reimpuso la estrategia del crecimiento con inflación. Pero, en la medida en que la inflación sube a un nivel incontrolable, Franco asignó a Fernando Henrique Cardoso como ministro de finanzas para salir de la crisis.

Cardoso sobre todo asumió el papel de controlar la inflación. Por lo tanto, a pesar de su proyecto socialdemócrata, Cardoso debió aplicar una política ortodoxa de estabilización: el Plano Real. Las medidas de estabilización del Plano Real como la estricta política monetaria, la alta tasa del interés real y la fijación de la tasa de cambio extranjero fueron indudablemente neoliberales.

El éxito del Plano Real neoliberal se debió a los siguientes factores. Primero, los brasileños ya empezó a pensar que el costo de la hiperinflación es más grande que el costo de la estabilización. Para Cardoso, ésto fue "una oportunidad creada por la hiperinflación".(Faucher, 1999: 118) Segundo, se había reducido el poder de las fuerzas opositoras a la reforma por su implicación en el escándalo de corrupción. Y, tercero, el éxito del programa argentino de estabilización dió un impacto favorable.

Ahora bien, el éxito continuo del Plano Real dependía de la posibilidad de realizar la reforma que reduciría el déficit fiscal y la deuda pública. La elección de Cardoso como presidente fue para continuar la estabilización a través de la reforma. Lo que los partidarios que votaron por Cardoso deseaban no fue su proyecto socialdemócrata sino la conversión de la economía brasileña en la economía del mercado estabilizado. Cardoso fue la única alternativa para realizar más armónicamente la reforma contra la ofensiva estatista de "Lula" da Silva.

Cardoso, quien ofreció el proyecto reformador de la izquierda para poder enfrentar el neoliberalismo paulatinamente, estaba acercándose a la derecha para formar una coalición centro-derechista. Él Consideró que sólo habría ganancia limitada en la izquierda. Como el candidato presidencial del Partido Socialdemócrata Brasileña(PSDB), por lo tanto, Cardoso ya empezó a alinearse con los partidos conservadores como el Partido de Frente Liberal(PFL) y el Partido Laboral Brasileño(PTB).

El nuevo presidente se movió rápidamente a implementar la amplia política económica neoliberal. La prioridad fue continuar el Plano Real. Y a esto se agregó otra medida neoliberal: privatización. La privatización se comenzó bajo el gobierno de Collor, pero se interrumpió por Franco. Ahora, Cardoso aceleró ese proceso incluyendo las industrias estratégicas como petróleo, telecomunicación, energía eléctrica, gas natural y la minería. Además, Cardoso no vaciló en depender de la inversión extranjera para el desarrollo económico como cualquier gobierno neoliberal de América Latina.

A pesar de que Cardoso aplicó algunas medidas protectoras, especialmente para la industria automotriz, conservando un papel constructivo del Estado(Kingstone, 2000: 197-198), no hay ninguna duda en que la política económica de Cardoso sea neoliberal. Como en la economía moderna no puede existir un mercado puro, consideramos que por ese hecho no debemos cambiar nuestra definición sobre el carácter sustancialmente neoliberal del gobierno de Cardoso.

### *Contradicción interna de la política social*

Como ya sabemos, Brasil tiene una población muy heterogénea. Es uno de los países más desiguales del mundo. Tiene una capa muy gruesa de pobreza que llegaba a 37% en 1993. El 22.3% de la población adulta son analfabetas, 63 de 1000 niños vivos mueren en su infancia. Estos indicadores son muy altos aún al nivel de los países latinoamericanos. Así, ningún gobierno brasileño, aún los militares, han podido ignorar estos problemas. El gobierno de Cardoso que ya había adoptado la política económica neoliberal quería diferenciar su proyecto socialdemócrata del neoliberalismo dando énfasis a los problemas sociales.

Sin embargo, en su política social no podemos buscar mucha diferencia con el neoliberalismo. En cuanto a la pobreza, Cardoso adopta la misma idea neoliberal de que bajar la inflación es el mejor paso para reducir la pobreza. "La estabilización económica se ha relevado como una nueva visión para compensar la deuda social, en la que la tradicional manera populista("handout") de la política social está cediendo a la sugestión para el cambio fundamental de liberar a las personas de la pobreza y de equilibrar la desigualdad."(De Souza, 1997: 74)

A pesar del énfasis en la equidad, la pezonera de la política social de Cardoso no es más que la estabilización. Bajo este principio de que "no hay política social progresista sin resolver la crisis fiscal del Estado", Cardoso se opuso al proyecto de ley patrocinado por el Partido de los Trabajadores(PT) que intentaba aumentar el salario mínimo de 70 reales a 100 reales por mes, mientras aprueba la legislación que aumenta el salario de los legisladores y los ejecutivos a 100%. Esta decisión fue el factor más significativo de la baja de su popularidad al 36% en las opiniones públicas en marzo de 1995, inmediatamente después del inicio de su presidencia.

Además, Cardoso congeló el empleo federal y cortó 7 mil millones dólares del presupuesto federal. Como resultado una inspección de la opinión pública reveló que 54% de los brasileños creen que Cardoso no cumple su compromiso de campaña electoral sobre la agenda social.

(Brasmarket Poll, citado en Kingstone, 1999: 202)

La nueva dirección de la política social de Cardoso está enfocada en la inversión masiva al capital humano con el propósito de equilibrar la oportunidad y de ayudar a los pobres a salir de la pobreza. En este contexto, Cardoso consideró el mejoramiento de la educación como el objetivo principal de la política social de su presidencia.

Bajo este objetivo, Cardoso hizo aprobar una enmienda constitucional que permite dedicar la mayor parte de los fondos públicos a la escuela primaria. Según esta legislación, los estados y los municipios deben gastar por lo menos 25% de su ingreso total en educación. Además, Cardoso intentó destinar a la educación primaria los gastos federales de la educación universitaria que abarcan 80% del total del gasto federal en educación.

Sin embargo, todo esto nos recuerda el mero emblema de la política neoliberal en que la justicia social no es el subsidio estatal para los pobres sino el equilibrio de oportunidad para todos a través de la educación.

A pesar de este principio de la eficiencia de largo plazo para superar la pobreza y mejorar la desigualdad, en el corto término Cardoso también necesitaba un programa para proteger a las personas que viven en extrema pobreza. Pero en ésto también, aplicó el principio neoliberal. Su programa social llamado "Comunidade Solidária" es muy parecido a la idea de Pronasol del presidente Salinas de México, en el punto de quitar la inercia burocrática en el ofrecimiento del subsidio público aunque en otro aspecto hay una diferencia muy clara entre ellos<sup>2</sup>.

La política social de Cardoso como cualquiera política neoliberal ya estaba enfatizando en el designio de un programa más pequeño, más descentralizado que responde más al mecanismo del mercado y a la influencia social. Enfocado más en el método que en su volumen por un recurso limitado, el gobierno de Cardoso desea transformar su política

---

<sup>2</sup> Mientras el Pronasol se usaba como un instrumento para la concentración del poder de Salinas, "Cominidade Solidária" se realizó de forma descentralizada.

social más innovadora y más efectiva en el costo. (De Souza, 1997: 75)

En 1995, el gobierno de Cardoso reveló un plan para reformar el sistema de seguridad social brasileño que está en crisis. Esta reforma que Cardoso intentó como una medida indispensable para resolver el déficit fiscal del gobierno federal sería un ejemplo más claro que muestra su acercamiento a la política neoliberal en el aspecto social. La propuesta que requiere la enmienda constitucional, busca a reducir el costo, a promover equidad en el derecho, y a incrementar la eficiencia del sistema de seguridad social como un mecanismo de transferencia del ingreso.

Todo esto nos indica que el proyecto socialdemócrata: desarrollo con equidad es ilusorio ya que no puede existir una verdadera política social beneficiaria bajo la estabilidad macroeconómica y el mecanismo del mercado. La relación entre la equidad y el mercado no es armónica sino conflictiva. Perseguir la equidad con el mercado, en la práctica, es imposible. Esto sólo existe en la retórica.

### *El gradualismo*

La única diferencia entre la política de Cardoso y la neoliberal se puede buscar en su manera de aplicarla. En la opción del método de realizar la reforma, Cardoso prefirió el estilo democrático que persigue el consenso a pesar de su proceso lento e inseguro al estilo autoritario de Fujimori que disolvió el obstáculo legislativo para la rápida implementación de la reforma.

Al inicio del gobierno de Cardoso, él pudo realizar algunas reformas por las situaciones favorables. Entre ellas, Cardoso sobre todo tenía una hegemonía establecida por la coalición centro-derechista formada por el PFL, PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), el PPB (Partido progresista Brasileño), el PSDB y el PTB. Su coalición puede contar con 73% de votos representativos. En el senador, también su coalición ocupa 83% de los escaños. Además, la coalición tiene en su mano 21 de los 27 gobernadores. Esta hegemonía se combinó con el

dramático triunfo de Cardoso en la primera ronda de elección presidencial con 54.3% de los votos.

La coalición de Cardoso se veía relativamente más sólida que la de Collor por la razón de que la mayoría de los partidos de la coalición de Cardoso en esta vez no pusieron su propio candidato presidencial. Así, se formó una coalición muy extensa y relativamente sólida contra la inflación y a favor de la reforma.

Además de la fuerte coalición, Cardoso gozaba de una coyuntura favorable a la reforma. El miedo a Lula y a la izquierda significó que su coalición se consolidara con Cardoso. El efecto de la crisis mexicana reforzó la necesidad de la reforma. Había un fuerte ingreso del capital extranjero por la estabilización económica debida al Plano Real. Y, en 1995 fue un año que no tiene elección en cualquier nivel de gobierno. (Weyland, 2000: 49-51; Kingstone, 1999: 200)

Aprovechando todas las condiciones favorables, Cardoso pudo ganar exitosamente en algunas partes de la reforma desde mayo de 1995 hasta enero de 1996. Durante este período, se aprobó la enmienda constitucional para permitir la privatización de las industrias de telecomunicación, minería, energía y puerto, se terminó la diferenciación entre el capital extranjero y doméstico y se abrió el camino para la inversión extranjera a participar en Petrobrás.

Sin embargo, estos éxitos incipientes no duraron mucho tiempo. La reforma por consenso o por negociación que es la estrategia de Cardoso inmediatamente se enfrentó con los obstáculos. En la reforma fiscal sólo se han aprobado unos expedientes temporarios. Los gobernadores han bloqueado cualquiera transferencia del ingreso del gobierno estatal o municipal al central. Y los políticos clientelistas también han obstruido una solución durable para la crisis fiscal de Brasil. En la reforma administrativa no se hizo nada del tamaño significativo por la oposición de los empleados públicos y de muchos políticos relacionados. La revisión del sistema de seguridad social se convirtió en "la reforma de nada" después de la fuerte revisión de los propuestos originales. (Faucher, 1999:

122-123)

En general, la reforma de Cardoso ha sido gradual y limitada. Pero el gradualismo de Cardoso debe entenderse como una alternativa indispensable por las condiciones muy complejas de la política brasileña más que el acceso natural del proyecto socialdemócrata. El gradualismo refleja la realidad política brasileña. Cardoso ha aprendido mucho desde la experiencia de Collor quien intentó realizar la reforma neoliberal por la imposición. Viendo su retiro infortunado, Cardoso ha tratado de poner la reforma no por la imposición sino por la negociación. Mientras que Collor se enfrentó con los políticos clientelistas, los grupos de interés, y los poderosos gobernadores, Cardoso ha querido negociar con ellos.

Aunque Cardoso gozaba de una coalición muy extensa, esto no significó la unificación de las posiciones de todos los partidos. Dentro de la coalición, las posiciones referentes a la reforma son variadas. Mientras que el conservador PFL mantiene su apoyo a la reforma, el propio partido de Cardoso, PSDB, tuvo una posición muy tibia sobre la reforma neoliberal conservando su proyecto socialdemócrata y los restos como PMDB, PPB, PTB tuvieron varias posiciones debidas a sus propios intereses individuales y locales. Estos partidos han calculado su apoyo a la reforma en términos del patronaje desde el gobierno central.(Roett, 1997: 28)

Además, los miembros individuales de cada partido no dependen mucho de su partido. Los miembros del Congreso tienden a enfocar su particular interés clientelista sobre la ideología no identificada de su partido. Los poderes locales son también un obstáculo muy fuerte para la reforma. En Brasil, donde el presidente no es más que un gobernador más influyente, Cardoso no ha podido avanzar su reforma sin consultar a los poderes locales.

Bajo estas condiciones, la tarea principal de la reforma de Cardoso está en cómo persuadir a los congresistas para apoyar la reforma. Sin una alternativa al modelo de desarrollo basado en el mercado, Cardoso inevitablemente debe asumir la reforma, pero la necesidad de conservar el

mínimo consenso político para asegurar la implementación efectiva dentro del sistema democrático sugiere que el paso de la reforma va a ser lento.

La Constitución de 1988 también ha sido uno de los factores más importantes para el lento proceso de la reforma. Bajo esta constitución, la enmienda debe cursar una larga y embarazosa vía. Para que se apruebe una enmienda, necesita dos votos en la Cámara Legislativa y dos votos en el Senado y cada vez debe conseguir más de 60% de los votos. A pesar de la hegemonía que tiene la coalición de Cardoso en el Congreso, este proceso ha sido muy duro para la realización de la reforma.

Las condiciones económicas particulares de Brasil han influido también en este lento proceso. Primero, Brasil es el país relativamente más exitoso en industrialización entre los países latinoamericanos. Así, Brasil ha sido siempre cuidadoso con el neoliberalismo, que puede destruir todas hazañas suyas de una vez. Segundo, en Brasil se han desarrollado efectivamente el mecanismo de indización, lo que protege a los varios grupos sociales desde la inflación. Y, tercero, los capitales extranjeros y las organizaciones internacionales financieras siempre han guardado una posición relativamente más generosa en Brasil por la razón de que este país es muy atractivo e importante para los capitales internacionales.

Ahora bien, todo esto nos indica que el gradualismo de Cardoso no se debe a su posición particular de la socialdemocracia sino a las condiciones económicas y políticas particulares de Brasil. Aquí, cualquier gobierno que quiere poner sinceramente la reforma, debe asumir el gradualismo. Por lo tanto, creemos que no hay duda de que el proyecto socialdemócrata de Cardoso, sin particularidad, se convirtió en un salinismo pintado y en un menemismo al ritmo de Bossa Nova.

## Conclusión

El fracaso del proyecto socialdemócrata de Alan García en los años 80 no significó la muerte de la socialdemocracia en América Latina. En los años 90 la socialdemocracia nuevamente surgió como un "ajuste diferente" que

ahora admite la indispensabilidad del mercado pero plantea un proyecto diferente del neoliberalismo. Por más que haya cambiado la izquierda latinoamericana, no fue fácil que ésta adoptara el neoliberalismo tal como era. Esta región que tiene todavía una masa muy grande de los pobres y un alto nivel de desigualdad, necesitaba una alternativa más progresiva.

F. H. Cardoso respondió a esta necesidad otra vez con el título de socialdemocracia. Presentando la posición pragmática contra el neoliberalismo ideológico, la cual plantea la apertura gradual y selectiva y la privatización debida a la eficiencia, Cardoso trató de diferenciarse del neoliberalismo. Especialmente, su énfasis en el problema de pobreza se consideró como una clara divergencia de la socialdemocracia contra el neoliberalismo.

Sin embargo, se diluyó esta divergencia cuando Cardoso empezó a aplicar realmente su política después de conseguir la presidencia. Primero, en el aspecto de la política económica Cardoso impuso una política muy semejante al neoliberalismo que han adoptado otros gobiernos latinoamericanos llamados neoliberales. La política de estabilización a través del Plano Real, la privatización de las industrias estratégicas y la dependencia ilimitada en el capital extranjero muestran definitivamente el carácter neoliberal de la política económica de Cardoso.

En el aspecto social, a pesar de su atención Cardoso no ha podido mostrar algo muy particular. El énfasis en la necesidad de la estabilización para resolver el problema de pobreza y en la necesidad de la inversión en el capital humano para ofrecer la igualdad de oportunidad no es tan diferente en comparación con la idea del neoliberalismo, y el programa social de corto plazo: "Comunidade Solidária" también no es más que el programa social de otros gobiernos neoliberales latinoamericanos.

De todas maneras, la diferencia más clara de la política de Cardoso con el neoliberalismo se puede buscar en el ritmo de aplicar la reforma. Mientras que la reforma neoliberal de otros países se realizó muy rápidamente de la manera, hasta cierto punto, arbitraria a través del decreto, la reforma de Cardoso por el consenso se aplicó relativamente

más lentamente. Pero este hecho no es muy raro si consideramos la situación política brasileña que se caracteriza por el regionalismo y el clientelismo muy fuertes. El gradualismo de Cardoso es el producto de la realidad política brasileña.

En consecuencia, pensamos que no hay otra alternativa diferente del neoliberalismo para cualquier de los gobiernos latinoamericanos ya que ellos quieren conservar el sistema capitalista bajo el mundo globalizado. A pesar de ser teóricamente razonable el proyecto de la socialdemocracia de Cardoso, en realidad se convirtió sólo en otro neoliberalismo.

## Bibliografía

- Alexander, R. J. (1965) *Latin-American politics and government*, Harper ú Row.
- Boron, Atilio A., *La socialdemocracia europea y la transición democrática de América Latina*, Eural, s. f.
- Cardoso, Fernando Henrique (1993) "Desafíos de la socialdemocracia en América Latina", Menno Vellinga(coord.), *Democracia y política en América Latina*, Siglo XXI, pp. 383-414.
- Castañeda, Jorge G.(1993) *La Utopía Desarmada*, Joaquín Mortiz/Planeta.
- CEPAL(1999) *Preliminary Overview of the economies of Latin America and Caribbean*, United Nations.
- De Souza, Amaury (1997) "Redressing Inequalities: Brazil's Social Agenda at century's end", Susan Kaufman Purcell ú Riordan Roett, *Brazil under Cardoso*, Lynne Rienner Pub., pp. 63-88.
- Dornbusch, Rudiger (1997) "Brazil's Incomplete Stabilization and reform", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: pp. 367-404.
- Dos Santos, Theotonio (1998) "The theoretical foundations of the Cardoso Government", *Latin American Perspectives*, Issue 98, Vol. 25, No. 1, January, pp. 53-70.
- Duquette, Michel (1999) *Building New Democracies: Economic and social Reform in Brazil, Chile, and Mexico*, University of Toronto

Press.

- Faucher, Philippe (1999) "Restoring Governance: Has Brazil got it right (at last)?", Philip Oxhorn ú Pamela K. Starr, *Markets ú Democracy in Latin America. Conflict or convergence?*, Lynne Rienner Pub., pp. 103-130.
- Fishlow, Albert (1997) "Is the Real Plan for real?", Susan Kaufman Purcell ú Riordan Roett, *Brazil under Cardoso*, Lynne Rienner Pub., pp. 43-61.
- Gordon, Lincoln (1998) "Assessing Brazil's Political Modernization", *Current History*, February, pp. 76-81.
- Hall, Stuart (1998) "¿Qué ha cambiado?", *Marxism Today*, special issue of oct.-dic.
- Hoge Jr., James F. (1995) "Fulfilling Brazil's Promise. A conversation with Presidente Cardoso", *Foreign Affairs*, July/August, pp. 62-75.
- Iguñiz, J. (1987) *Política económica 1985-1986. Deslindes mirando al futuro*, Lima: Desco.
- Jaguaribe, Helio (1992a) "Experiencias y perspectivas del desarrollo", Coloquio de Invierno, *II.Las Américas en el horizonte del cambio*, UNAM/Conaculta/ F.C.E., pp. 39-65.
- \_\_\_\_\_ (Comp.) (1992b) *La Sociedad, el Estado y los Partidos en la actualidad brasileña I, II*, F.C.E..
- Kingstone, Peter R. (1999a) *Crafting Coalitions for Reform. Business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil*, The Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999b) "Constitutional reform and macroeconomic stability: Implications for democratic consolidation in Brazil", Philip Oxhorn ú Pamela K. Starr, *Markets ú Democracy in Latin America. Conflict or convergence?*, Lynne Rienner Pub., pp. 133-159.
- Kim, Ki-Hyun (1991) *La derechización de la socialdemocracia latinoamericana frente a la crisis*, Tesis de maestría, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (1996) *Pensamiento renovador de la izquierda latinoamericana en el contexto neoliberal*, Tesis de doctorado, UNAM.

- Kovel, B. I. y S. I. Simeónov, et al.(1981) *La socialdemocracia en América Latina: lecturas No. 7*, La Habana: Centro de Estudios sobre América.
- Maxwell, Kenneth (1999) "Brazil in Meltdown", *World Policy Journal*, spring, pp. 25-33.
- Montero, Alfred P.(1999) "A delicate Game: The Politics of reform in Brazil", *Current History*, March, pp. 111-115.
- Petras, J. F.(1986) *Clase, Estado y poder en el Tercer Mundo: casos de conflictos de clases en América Latina*, F. C. E..
- Roett, Riordan (1997) "Brazilian Politics at Century's End", Susan Kaufman Purcell ú Riordan Roett, *Brazil under Cardoso*, Lynne Rienner Pub., pp. 19-41.
- Schuldt, J.(1987) "Desinflación selectiva y reactivación Generalizada en el Perú: 1985-1986", *El Trimestre Económico. LIV*, núm. especial, sep., pp. 313-350.
- Skidmore, Thomas E.(2000) "A new test for Brazilian Democracy", Peter R. Kingstone and Timothy J. Power(editor), *Democratic Brazil*, University of Pittsburgh Press, pp. xi-xvii.
- Webb, R.(1987) "La gestación del Plan antinflacionario del Perú", *El Trimestre Económico.LIV*, núm. especial, sep., pp. 295-311.
- Weyland, Kurt (2000) "The Brazilian State in the New Democracy", Peter R. Kingstone and Timothy J. Power(editor), *Democratic Brazil*, University of Pittsburgh Press, pp. 36-57.