



---

# DESAFIOS DE LA SOCIALDEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

*Fernando Henrique CARDOSO*

**A**lbert Hirschman dictó recientemente una conferencia sobre la retórica reaccionaria en la Universidad de Michigan, en el marco de *The Tanner Lectures on Human Values*. Con la perspicacia que le es característica sintetizó las profecías reaccionarias en lo que llamó *The Two Hundred Years of Reactionary Rhetoric: the Case of Perverse Effect*. Su núcleo central es el pesimismo sobre cualquier transformación que sea valorada positivamente: *plus ça change, plus c'est la même chose*.

Está claro que el pensamiento reaccionario no asume el simplismo de esta máxima. Es más sofisticado, pero casi siempre termina por «demostrar» que, por mejores que sean las intenciones de reformar, existen siempre consecuencias inesperadas de los actos reformadores que terminan por minar los buenos propósitos y reforzar una tendencia preexistente.

Hirschman deleita al lector mostrando que el pesimismo de la tesis de los efectos perversos encuentra su continuidad en lo que llama la «tesis de futilidad» (*futility thesis*), o sea, que los intentos de cambios siempre son abortados, son inútiles, ilusorios e incapaces de alterar las estructuras. Para este caso, la versión más popular es la del príncipe Lampedusa en *El Gatopardo*, cuando afirma que «todo debe cambiar para que nada cambie». Finalmente, Hirschman describe una tercera dimensión del pensamiento reaccionario que califica como *jeopardy thesis*, esto es, que cualquier nueva reforma implica un riesgo para las reformas anteriores.

¿Esto tiene algo que ver con la socialdemocracia en América Latina? Sí, y directamente, así como tiene que ver con cualquier propuesta reformadora. El mismo Hirschman discute las tesis reaccionarias en el contexto del posible daño que el *welfare state* conllevaría a las dimensiones de progreso, producto de avances anteriores. En otros términos, el «Estado de bienestar social», el énfasis en las políticas sociales, el papel regulador del poder público terminarían por deteriorar las grandes conquistas de la revolución liberal-burguesa.

No puedo seguir el hilo fascinante de la historia de las ideas desarrollado por Hirschman, el cual, si es que no sirve para otra cosa, sirve, como dice el mismo Hirschman, para «elevar el nivel de los argumentos». Quiero recordar solamente que la sociología funcionalista, con Robert Merton, había presentado una versión que, si no iba en la línea del «progreso» y del «Iluminismo», por lo menos evitaba el terror de la amenaza «romántica» del retroceso. En su conocido ensayo sobre el *serendipity effect*, Merton trata de lo inesperado, del efecto no previsto, menos como una fatalidad de algo disruptible que impide la consecución de los buenos propósitos que como algo que, aunque no hubiera sido imaginado de antemano, termina por permitir un *break through* en la comprensión de los fenómenos.

Forzando la interpretación, ya que Merton no se refiere a la evolución o al retroceso de los procesos sociales reales sino a descubrimientos científicos inesperados, yo diría que en el caso de América Latina, las oportunidades y la motivación para la socialdemocracia son más bien evaluadas a partir de «resultados no previstos» en la situación histórica anterior que en términos de una intención reformadora que, por la fuerza de las cosas, como dicen los reaccionarios, se acabará por perder.

Tengo por tanto la misma inspiración (confesada y además copiada) de Hirschman, en el sentido de rechazar el pesimismo metafísico —y oportunista— de los reaccionarios, pero utilizaré otros argumentos para validar la posibilidad de reforma.

Curiosamente el *élan* socialdemócrata en América Latina se da cuando en otros lados —y, hasta cierto punto, incluso en América Latina— asistimos al triunfo del mercado y del liberalismo.

La década de los 80, con Thatcher y Reagan, constituye el apogeo de la «desregulación», de la creencia inamovible en el «evangelio del mercado», en la supremacía del interés privado como motor del progreso. Es como si Adam Smith con la «mano invisible» —que secularizó la tesis de la Divina Providencia o, en la versión popular, que «Dios escribe derecho con líneas torcidas»— hubiera resucitado. Hoy el pensamiento económico está permeado por la idea de que «mientras menos Estado, mejor». Hasta cierto punto el individualismo posesivo ha vuelto a ocupar el centro de la escena.

Para desgracia de los socialdemócratas, la reconstrucción de la economía de mercado en el Este europeo (y, en particular, en la Unión Soviética) es vista como la «prueba de que la modernidad depende de la competitividad, del interés privado, de la libertad de iniciativa, etcétera. Es por lo tanto, en un horizonte que apunta hacia el triunfo del liberalismo, hacia la supremacía de mercado libre como regulador de la economía, donde despunta la socialdemocracia en América Latina.

Sin embargo, la socialdemocracia no debe enfrentar solamente las dificultades derivadas del prestigio del capitalismo liberal. Ella también necesita ajustar cuentas con efectos inesperados traídos por las transformaciones en el mundo soviético. Si la lectura de lo que está sucediendo en el Este se limitara a que la «planificación estatal fue quien sepultó al socialismo», y si se convirtiera en defensora del autoritarismo estatal, estaría hoy agonizante.

La socialdemocracia contemporánea sólo sobrevivirá si es capaz de rescatar el hilo de pensamiento y de acción de los socialdemócratas austriacos del pasado, entre otros, y de afirmarse como crítica, tanto del liberalismo que se restringe a deificar el mercado como del socialismo bolchevique. Este ha visto en el autoritarismo centralizador el *ersatz* de la «mano invisible», actuando por intermedio de un Dios pagano (el partido) capaz de prever y de proveer lo cotidiano de los pueblos, a través de la planificación estatal, quizás inspirado más en Augusto Comte que en la dialéctica.

Es en este contexto donde se presenta hoy el desafío socialdemócrata latinoamericano, asediado por el neoliberalismo aparentemente triunfante y corroído, por lo que queda sobre sus hombros de la crítica a las falacias del socialismo real.

Si ésta fuera, sin embargo, la única dificultad para la socialdemocracia, las cosas serían relativamente sencillas. Pero ocurre que en la situación concreta de América Latina, además de los desafíos de esa batalla ideológica, la socialdemocracia necesita ajustar sus cuentas con una tradición política que le es desfavorable y también con la emergencia de una práctica democrática nueva que, frecuentemente, se confunde con el éxito del liberalismo. Todo ello en un contexto de estancamiento económico (la década de los 80 es considerada, desde este punto de vista, como una década perdida) y de desigualdad social creciente.

### **La tradición nacional-populista**

Antes de retomar los desafíos del futuro, quiero hacer un breve repaso de las características de la situación histórica que pesan sobre el desafío socialdemócrata.

La urbanización y la industrialización, con la emergencia de las clases medias y del empresariado moderno, han dado lugar en América Latina al fortalecimiento de la creencia que la cuestión central, desde la perspectiva del interés popular y del interés nacional, era sostener políticas de desarrollo económico que reemplazaran las prácticas anteriores, que buscaban el crecimiento de la economía en el llamado modelo agroexportador.

La crisis de este último modelo, tan bien caracterizada y descrita en algunos de los trabajos elaborados en los años 50 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y, en particular, por José Medina Echevarría, correspondió para la historia social del continente a la crisis del «Antiguo Régimen» europeo. La hacienda como unidad básica de producción y como núcleo de ordenamiento de las relaciones sociales y políticas entraba en crisis en la medida en que surgía la economía urbano-industrial. Del mismo modo, el Estado patrimonialista, para utilizar la tipología weberiana, con sus clientelas tradicionales y su control por parte de los partidos de «notables», se veía erosionado por la presión de la masas urbanas, de las clases medias y del empresariado industrial.

Tomando como base el país en el cual más ha avanzado la modernización de la sociedad, Argentina, Gino Germani fue quien mejor caracterizó el proceso de formación de una especie de ciudadanía perversa. Ella estaba formada por multitudes de descamisados, los *cabecitas negras*, antes que por individuos portadores de derechos y ávidos por verlos asegurados por la ley. Las turbas urbanas asediaban al «poder tradicional». La ciudadela del Estado, sin embargo, en lugar de desmoronarse al toque de trompeta de los «nuevos bárbaros» se resistió, se transformó y se volvió el baluarte de las esperanzas de «de-

sarrollo con distribución de ingreso». De este modo se dio el pasaje de la «economía de hacienda» hacia la economía urbano-industrial, sin que se hayan roto completamente las anteriores estructuras políticas de dominación.

Este nuevo arreglo fue distinto de un país a otro. Hace aproximadamente 20 años escribí que, en general, en aquellos países en los cuales predominaba una economía de enclave, el mencionado pasaje se llevó a cabo reforzando el carácter revolucionario de las demandas de las clases medias emergentes con un tono fuertemente antimperialista.

Como contrapartida, en los países donde hubo mayor desarrollo económico, el pasaje se dio a través de políticas nacional-populistas en lugar de hacerlo por medio de explosiones de protestas o del fortalecimiento de partidos representativos de los nuevos intereses, con autonomía relativa respecto de los representantes del antiguo régimen.

Si algo atravesó toda la historia latinoamericana después de los años 30 —después de la Gran Depresión— con marcada continuidad en los años posteriores a la segunda guerra mundial, fue el papel del Estado como agente central tanto del desarrollo económico como de una posible política de distribución y de mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo.

La agencia que racionalizó ese papel del Estado en América Latina fue la CEPAL. Ella fue quien puso en circulación los grandes temas del progresismo latinoamericano: la industrialización, el fin del deterioro de los términos de intercambio, las reformas estructurales (industriales o agrarias) y la distribución del ingreso fueron los pilares de la crítica social y de las expectativas de reorientación de las economías dependientes de América Latina. Como articulador de ese proceso, el Estado pasó a ser visto no como la expresión de una dominación de clase (*a la* Marx), sino más bien como el punto de encuentro entre los intereses nacionales y los intereses populares, sin contradicciones antagónicas con los intereses de los «nuevos productores». Si había contradicciones, era con el «imperialismo» y con «los latifundistas» y los demás «nefastos personajes» del antiguo orden.

Se dio así una especie de bendición teórica al nacionalpopulismo y al revolucionarismo de clase media, sin que se les hiciera la crítica tanto por el «distribucionismo sin producción» como, desde el ángulo político, por la «participación simbólica» sin representación democrática.

Ello no significa que los teóricos del desarrollo o del dependetismo hayan sido responsables por el populismo o hayan sido precursores ya sea de éste, ya sea del radicalismo pequeño burgués (que pos-

teriormente alimentó en gran medida el revolucionarismo «foquista»). Lo que sí es cierto es que, en la historia latinoamericana contemporánea, la idea de progreso no nació asociada a la lucha de las clases populares contra la «dominación burguesa», ni a la idea del perfeccionamiento de los mecanismos de representación política (de los partidos y de los sistemas electorales), ni siquiera surgió ligada a un acendrado amor por los derechos y por la ciudadanía. Estas preocupaciones empezaron a despuntar en el ideario progresista más recientemente y luego de una transformación política a la cual haré una referencia enseguida.

Así las cosas, si en Europa la crítica a las insuficiencias de la democracia formal ganó fuerza *después* de que ésta (con el sufragio universal y lo que siguió) estuviera ya enraizada en amplia medida en las prácticas políticas de los países más desarrollados, en América Latina la reivindicación social (vía populismo) y la búsqueda de mayores oportunidades de desarrollo económico (vía antimperialismo) surgen *antes* que la reivindicación propiamente democrática y, hasta cierto punto, con un menosprecio por ella.

A este menosprecio contribuyeron varios factores. Me limito a señalar dos de ellos, resaltando que la crítica al orden existente, desde la perspectiva de la izquierda, se hizo desde dos vertientes que minimizaban, ambas, los «aspectos formales» de la democracia frente a las agudas necesidades de combate de las causas «sustanciales» de la desigualdad: la pobreza y la explotación colonialista o imperialista. Desde esta óptica coincidían la crítica del progresismo desarrollista con la crítica de la izquierda, incluso, si no principalmente, de la izquierda comunista, que veía en el imperialismo y en la lucha contra sus aliados internos (el latifundio y más tarde la «burguesía») el «enemigo principal».

Por otro lado, desde la perspectiva de los desarrollistas que no se consideraban necesariamente de izquierda, la defensa del Estado de derecho aparecía como algo superfluo frente al desafío de la industrialización y del desarrollo económico. La llamada burguesía progresista fue mucho más nacionalista que liberal democrática. Por lo tanto, las fuerzas que podían hacer la crítica del clientelismo y del patrimonialismo en nombre de la democracia y de la extensión de los derechos humanos y políticos le dieron, hasta mediados de los 70, mayor preeminencia a la «eficacia del Estado».

Así, la idea del bienestar social y del desarrollo estaba ligada umbilicalmente a la defensa del Estado. Este, si no era un *welfare state*, era visto como demiurgo, como el «Estado desarrollista» que, por esa razón, se ubicaba en el *bon côté* del progresismo latinoamericano.

En Europa la socialdemocracia, a partir de cierto momento, aceptó el desafío del sufragio universal como un instrumento para acceder al poder. Creyó que reorientando el Estado y el gasto público podría administrar una economía de mercado sin reemplazarla por otra basada en la apropiación colectiva de los medios de producción. Los «proto» socialdemócratas latinoamericanos siguieron otro camino: desdeñaron las oportunidades (quizás porque eran muy remotas) de tomar el poder del Estado por la vía de los partidos «de los trabajadores» y se acomodaron en los frentes progresistas. Estos frentes, propuestos en general por los comunistas, estaban mucho más interesados en el crecimiento del PNB y en la formación de una base productiva autónoma —nacional—, que en políticas redistributivas y en el control democrático del Estado, o incluso, de la producción. Este pecado original del progresismo latinoamericano hizo de él mucho más un pensamiento estatalizante que democratizante, mucho más corporativista que distribucionista (mayor apoyo a las demandas de los segmentos organizados de la sociedad que al pueblo en general).

Por eso, curiosamente, el pensamiento progresista asumió como bandera tesis que, en principio, eran de la burguesía y se enroló en la defensa del Estado como instancia capaz de preservar el bien común despreocupándose, en buena medida, tanto del bienestar a largo plazo como del control democrático de las decisiones y de la gestión. No casualmente algunas dictaduras populistas latinoamericanas fueron admiradas por los progresistas, hasta el momento en que se excedían en la limitación de las libertades individuales (no tanto de las públicas).

Como contraparte, el pensamiento fluctuaba, a la derecha, entre una defensa candente de las virtudes del *laissez faire* y la crítica feroz del Estado, como el villano del pueblo y violador de las libertades. Libertades que para la masa de descamisados peronistas o para los *querevistas* de Vargas, eran tan abstractas que les parecía mejor una legislación que asegurara el sueldo mínimo y la existencia de sindicatos que, aunque atados al Estado, garantizaran alguna presencia obrera en la preocupación de los dirigentes del país, ya que la defensa del voto, como decía Vargas «no llena la panza».

### **Tiempos de autocracia y modernización**

A partir de mediados de los años 60, y sobre todo durante los años 70, varios países de América Latina se enfrentaron a la crisis del modelo populista de desarrollo económico y se enfrentaron también a los desafíos planteados por la internacionalización de la economía.

No cabe discutir aquí la emergencia del nuevo autoritarismo que reforzó el Estado, lo militarizó y creó los regímenes llamados por Gui-

lermo O'Donnell «burocrático-autoritarios», que se desvincularon del ideario desarrollista anterior. No es que estos regímenes hubiesen dejado de desear el «desarrollo». Sí lo querían, y en algunos casos, como en Brasil, lo lograron. Pero en el período autoritario-militar el desarrollo se transformó en una política de acumulación sin compromiso con la retórica y con los resultados sociales que el nacionalismo pregona.

Acumulación y desarrollo pasaron a ser prioridades absolutas, en detrimento de la distribución del ingreso y también en menor medida de la preservación de los intereses autarquizantes nacional-estatales. La internacionalización del sistema productivo alcanzó en grados variables los países más desarrollados de la región a través de fórmulas que variaron desde el trípode del desarrollo dependiente-asociado de Peter Evans, que incluía Estado, multinacionales y empresariado nacional —como en Brasil—, hasta la más pura «integración en la nueva división internacional del trabajo», con menor preocupación por el desarrollo industrial relativamente autónomo, como en Chile.

Los resultados de la militarización del Estado en algunos países y de la fascinación de los gobiernos en casi todos lados por la nueva *manía* liberal (de la «reaganomics» y del «thatcherismo») llevó, en algunos casos, a las exitosas *performances* desarrollistas y a la expansión de las exportaciones. En un primer impulso, después de la crisis petrolera y del reciclaje de los excedentes financieros de ese comercio a través de los eurodólares, hubo tanto la atracción —pequeña, es verdad— de capitales externos para las economías locales como la financiación de esas economías (y de los gobiernos) por el sistema financiero internacional, que en ese entonces tenía abundancia de dólares. De allí en más, en los años 70, y sobre todo en la década de los 80, el precio que pagó ese primer intento de ajuste de las economías latinoamericanas a la internacionalización de la producción fue el crecimiento de la deuda externa.

Cualesquiera que hayan sido los éxitos relativos de la industrialización y(o) de la integración al mercado mundial, lo que privó fue el peso de la deuda externa sobre las espaldas de las economías, que necesitaban acumular para expandirse y que se volvían exportadoras de capital en lugar de recibir recursos externos para las inversiones y para la financiación de su expansión. La contraparte fue el agravamiento de las condiciones sociales y económicas internas; inflación y bajos salarios agravaron aún más la pésima distribución de ingresos vigente en América Latina.

En este marco hubo un endurecimiento de las prácticas represivas del Estado, incluso por la emergencia de una nueva pesadilla en países como Bolivia, Perú y Colombia: el narcotráfico. A partir de ese cua-



dro se produjo la ruptura entre el Estado, que pasó a ser el *mauvais côté*, y la sociedad civil, que se transformó en el *bon côté* del maniqueísmo ideológico.

Así, en lugar del efecto perverso del *plus ça change, plus c'est la même chose*, lo que ocurrió en el plano ideológico fue más bien un «efecto inesperado». En lugar de lo inevitable, tuvimos lo inesperado en nuestra *serendipity* latinoamericana: el Estado, que al comienzo de la historia del desarrollo era el «bueno», se transformó en el «villano» como una consecuencia misma del desarrollo económico, mejor dicho, del estilo de desarrollo que prevaleció.

Es cierto que esta «satanización» del Estado ocurrió en forma más estridente en los países en los cuales hubo una militarización del gobierno, pero, de todos modos, aun en los países en los cuales el poder estatal se mantuvo bajo control civil, la ola antiestatista ha crecido. La avasalladora ola liberal en el plano mundial, ahora reforzada por los sucesos del Este, ayudó a transformar la oposición Estado-mercado en la dicotomía fundamental para evaluar lo que es bueno y lo que es malo.

De esta forma la crítica al estatalismo vino mezclada con la crítica al populismo. Parecía que las antiguas tesis del desarrollismo y del estructuralismo latinoamericano se habían vuelto obsoletas. La nueva ola pasó a valorar la iniciativa privada, el mercado y la «desregulación» como los pilares del desarrollo económico. El desarrollo social, como en las antiguas teorías que sostenían la linealidad de la historia, sería el «subproducto» del crecimiento económico. El viejo *trickle-down* (efecto cuentagotas) previsto por los teóricos liberales del desarrollo con sus fases sucesivas (como Rostow) hizo otra vez sonar la trompeta anunciando la muerte de los esfuerzos por las reformas estructurales como precondition, si no para el desarrollo, por lo menos para evitar un «mal-desarrollo» (como califica Ignacy Sachs).

### **Cómo queda la socialdemocracia**

Las referencias hechas en este trabajo al proceso político-económico latinoamericano son suficientes para mostrar que las críticas al estilo de desarrollo dominante en el continente, tanto desde lo económico (privatismo vs. estatalismo) como de lo político (derechos humanos vs. represión estatal) y social (distorsiones en la distribución de ingreso como consecuencia de una estructura de privilegios y prebendas asegurados por el Estado), son críticas hechas en condiciones muy distintas a las que existían en Europa respecto de la crítica socialista al capitalismo.

La opción por «reforma en lugar de revolución», o sea, la aceptación del juego electoral como instrumento para llegar al gobierno y a

partir de ahí (por intermedio de políticas fiscales y sociales) llegar a la distribución del ingreso, se dio en Europa precisamente con la valoración de la cuestión de la democracia. La elección de los socialdemócratas estuvo influida por la crítica hecha por sus teóricos al burocratismo de las economías, centralmente planificadas y al autoritarismo que implicaría el control del Estado por un partido único monoclasi-sista.

En relación con la valoración del pluralismo partidario, del juego electoral —y, en consecuencia, repitiendo el argumento de Adam Przeworski de transformación de los partidos socialdemócratas de «monoclasistas» en «policlasistas» para lograr mayorías electorales— hubo cierta coincidencia en la trayectoria de la socialdemocracia europea con la latinoamericana.

El camino de las armas fue también intentado por la izquierda comunista en América Latina, aunque sin el heroísmo del mito soviético y del romanticismo de la toma revolucionaria del poder, y sin el mismo debate sobre el «socialismo en un solo país». Sin embargo, con excepción de Cuba —cuya revolución desde el inicio fue más democrática que socialrevolucionaria—, la vía armada no demostró eficacia ni siquiera para derribar las dictaduras militares, y por cierto menos aún como para servir de modelo para una nueva sociedad.

Quizás terminen aquí las analogías. En lugar del patrón-capitalista, el blanco de la nueva ola libertaria en América Latina fue el Estado-represor y el mal patrón, mientras que el mercado y la libre iniciativa (el empresariado, la burguesía) como mínimo estuvieron al abrigo de la contundencia de los que luchan por más democracia e incluso por mejores condiciones sociales de existencia.

Más aún, la lucha por mejores salarios y por mayores garantías sociales vino, en el pasado, embebida por las prácticas populistas (de los partidos «trabalhistas», del peronismo, apristas e incluso del PRI), con el conocido efecto *trade-off* con más ventajas sociales para unos y más poder para otros (vinculados a las élites). En cambio, la idea actual de «progreso con racionalidad» no ahorra siquiera esa «dimensión social populista» y corporativa de la izquierda latinoamericana.

Ello no significa que la socialdemocracia emergente en América Latina debiera aceptar pasivamente este desacople de la historia: me estoy refiriendo a la ideología, no a los procesos reales. Cualquier propuesta efectiva de cambio debe comenzar por hacer la crítica a la ideología. Pero ésta, como se sabe, apunta hacia lo real, aunque deformándolo.

Las perspectivas de la socialdemocracia en América Latina sólo se volverán más claras si logramos ubicar bien el cuadro en el cual se da hoy la pugna político-doctrinaria. Es preciso reconocer que la tradición socialdemócrata de basar su fuerza en la crítica a las desigualdades provocadas por el mercado, que deben ser corregidas por las políticas sociales y fiscales, se topa con la ola del neoliberalismo triunfante.

Frente a este cuadro no basta reafirmar valores sin criticar lo que fue el «progresismo» latinoamericano del pasado. Para que se pueda recuperar el papel del Estado y reemplazar la tesis liberal del «Estado mínimo» por la del «Estado socialmente necesario», es preciso criticar al «Estado como realmente es» y desde esta perspectiva aceptar algunas críticas del liberalismo y mostrar, al mismo tiempo, sus limitaciones y distorsiones.

Del mismo modo, para defender el punto de vista de los trabajadores y de los asalariados son necesarias inicialmente dos precauciones: restringir el corporativismo y no descuidar la producción (la eficiencia, la productividad, la necesaria relación entre distribución y producción).

Esta preocupación diferencia a la socialdemocracia en las condiciones latinoamericanas tanto de la europea como del populismo preexistente. En efecto, en el caso de América Latina la distribución del ingreso por la vía de la presión corporativa tiene efectos mucho más negativos que lo ocurrido en Europa. La crítica thatcheriana al *welfare state* y a la crisis de algunos gobiernos socialdemócratas en Europa guarda relación con el peso de las garantías sociales y de los fondos de bienestar social sobre el conjunto de la sociedad y de la economía. El corporativismo, e incluso el *tradeunionismo*, pueden haber llevado a algunas economías europeas a dificultades en la competencia económica mundial y a la pérdida en la carrera por mayores niveles de productividad. Sin embargo, difícilmente las ventajas relativas de algún grupo social de asalariados habrán significado pérdidas para otros grupos de asalariados.

En cambio, en América Latina, dadas las enormes desigualdades no solamente entre ricos y pobres, entre capitalistas y asalariados, sino también entre los sectores sociales organizados y sectores no organizados, las presiones corporativas constituyen obstáculos para la universalización de las conquistas sociales.

Sobre las espaldas de la socialdemocracia latinoamericana recae por lo tanto la difícil tarea de distinguirse del populismo-corporativista, en nombre de la universalización de las ventajas sociales, sin transformarse en obstáculo para los logros efectivos que algunos sectores pueden y deben obtener. La derecha liberal critica cualquier reivindicación

ción por «ser parcial y beneficiar» solamente a algunos sectores sociales. Por ello prefiere la lucha en «el mercado» que, sin las distorsiones de la política y del Estado, aseguraría igualdad a largo plazo. Los populistas aceptan como válida cualquier demanda de los de abajo sin preguntarse sobre sus efectos a mediano plazo sobre la sociedad. La socialdemocracia deberá oponerse a la derecha liberal y a los populistas con argumentos diferentes pero con igual firmeza.

Hice anteriormente una referencia a la cuestión de la producción. Es difícil que esta cuestión haya permeado los debates sobre la socialdemocracia europea con el énfasis que está presente en las discusiones latinoamericanas. Herederos de la filosofía del progreso y de la razón, los izquierdistas latinoamericanos tuvieron y tendrán que confrontarse con la cuestión del desarrollo y por lo tanto de la producción, como requisito para el bienestar social. Ello fue así durante el auge del pensamiento «estructural-funcionalista», desde la segunda guerra mundial hasta la crisis del autoritarismo contemporáneo.

Sin embargo, esa idea-fuerza está siendo atacada. Por un lado, porque el nuevo liberalismo busca retirar de la escena la preocupación por el desarrollo en tanto proceso social global: la multiplicidad de las acciones «libres» crearía, de por sí, la prosperidad. Por otro lado, y nuevamente tenemos el efecto de lo inesperado y no de lo perverso, junto a la valoración de la «sociedad civil» —y de los derechos del hombre— emergió en la escena latinoamericana un nuevo ingrediente: el nuevo pensamiento social católico. Este nuevo pensamiento cristiano, si bien ha sido extremadamente valioso para diseminar la conciencia de los derechos y el ánimo de la reivindicación autónoma, también ha minimizado la producción en favor de la distribución. No se puede negar el efecto positivo, e incluso liberador como su nombre indica, de la Teología de la Liberación sobre las masas oprimidas de América Latina. Así también la recuperación de la *dimensión ética* en la vida y en la política constituye una contribución fundamental para el pensamiento y para la práctica política de la izquierda latinoamericana.

Pero junto con estos aspectos positivos, existen elementos en la crítica del socialismo católico a la idea de riqueza que contiene semillas de represión. Esta dificultad de la utopía igualitaria de base cristiana (precapitalista) frecuentemente minimiza los aspectos racionalizadores de la acumulación, de la productividad, de la inversión planeada, en beneficio de la distribución pura y simple. Es como si imperase la creencia ingenua de que la riqueza existente alcanza para todos y que basta, por tanto, aplicar principios de justicia social para que se logre la felicidad del pueblo.

No es sin embargo en forma directa como este aspecto del distribucionismo cristiano constituye un desafío al que la socialdemocracia

debe enfrentarse. Viene mezclado con dos fuerzas contrarias, pero complementarias: el populismo y el patrimonialismo estatal. Está claro que el socialismo cristiano en principio se opone al populismo en tanto éste es, en general, alienante y no valora la reivindicación autónoma y organizada de las clases populares. Lo mismo puede ser dicho respecto de las políticas de favores, del clientelismo y del corporativismo vigente en las estructuras estatales. Pero en un punto convergen: en la tendencia a decir *sí* a todas las demandas populares, por lo demás, en general, justas en sociedades tan carentes y desiguales como las latinoamericanas.

La socialdemocracia vuelve a enfrentarse aquí al tema mencionado anteriormente. Necesita oponerse, en nombre del crecimiento económico y de la racionalidad a mediano plazo, a las demandas que, por más justas que sean, crean situaciones que impidan en el futuro la continuidad de los beneficios que se desean. Esta es otra dimensión de la contradicción ya considerada entre las ventajas para un grupo específico y la universalización de los beneficios. Pero en este caso se trata solamente de una ventaja corporativa. Medidas generales que en sí mismas son justas (por ejemplo, aumentos salariales) pueden no ser sostenibles en el tiempo y(o) pueden quitar más en el futuro que lo que conceden, como beneficio, en el presente.

Voy incluso más lejos: en la situación de pobreza y desigualdad existente en América Latina, si la socialdemocracia no fuera capaz de juntar estos dos términos, el de la prosperidad necesaria con el de la distribución de los ingresos, habrá fracasado. Es esa postura de crítica al estilo actual de desarrollo, unida a la de responsabilidad frente a las necesidades de acumulación y de crecimiento económico y, sobre todo, la de ser una fuerza moral y coercitiva en favor de la redistribución de ingresos y de las políticas de bienestar social, la que distinguirá a la socialdemocracia latinoamericana tanto del populismo como del nacional-estatalismo y del liberalismo renovado.

### **Desafíos de la socialdemocracia**

Está de más decir lo que todos saben y que ya repetí en este trabajo más de una vez: la socialdemocracia, por más *aggiornata* que sea, no concuerda con la idea-fuerza del liberalismo de que el mercado, *per se*, es el instrumento por excelencia para producir mejores oportunidades de asignación de recursos y de que la política de ingresos es subproducto del *laissez faire*. Creo incluso que el dilema «estatal vs. privado» es una falacia. La cuestión no es tan sencilla.

La verdadera cuestión para la socialdemocracia contemporánea consiste en saber cómo aumentar la competitividad (que lleva al incremento de la productividad y a la racionalización de las actividades

económicas) y cómo volver cada vez más *públicas* las decisiones de inversión y las que afectan al consumo. Esto es, cómo tornarlas transparentes y controlables por la sociedad y no solamente por las burocracias (del Estado o de las empresas).

A pesar de ello, en las condiciones prevalecientes en América Latina, donde la deuda externa y la inflación han corroído la capacidad de acumulación de los Estados nacionales, la palabra de orden «modernizadora» ha venido siendo: «privaticemos el Estado». Especialmente, hay fuertes presiones para privatizar el sector productivo estatal.

Cualquier análisis objetivo, frente a esta situación, comienza por distinguir en el sector productivo estatal las empresas que, por el conocido mecanismo de «socialización de las pérdidas», fueron trasladadas a los gobiernos porque eran insolventes. En estos casos la opción no se verifica entre mantener tales empresas en manos del Estado o «privatizarlas». Es saber si tienen sentido económico o si deben ser cerradas. Si todavía fueran útiles y competitivas, ¿por qué no reprivatizarlas?

Esto no significa que el Estado deje de actuar en áreas de fomento, a través de bancos públicos, o en áreas estratégicas y de punta, incluso en las productivas y rentables. Sin embargo existen empresas que en el pasado se transformaron en estatales sencillamente porque no había escalas de acumulación de capitales en manos privadas para hacerse cargo de su financiación. Se trata, por lo general, de empresas que tienen un largo tiempo de maduración antes de rendir frutos. Muchas de ellas constituyeron hitos en la lucha por el desarrollo económico y poseen un gran valor simbólico. En estos casos la reacción de la socialdemocracia debe ser pragmática: ¿existen realmente capitales privados que deseen y puedan invertir en la compra de esas empresas? Si existen, la privatización deberá hacerse a la luz de los intereses públicos, no solamente con la utilización de los criterios del mercado para su venta, sino sobre todo asegurándose que van a funcionar en un régimen de competencia y no como monopolios privados. Más aún, en la política socialdemócrata los elementos simbólicos de la lucha por el desarrollo económico no pueden ser tratados como irrelevantes. En general, las empresas de petróleo, algunas siderúrgicas y otras poseen tal connotación simbólica que el costo/beneficio político-económico de su privatización es negativo.

Hice referencia de pasada a uno de los criterios esenciales de la discusión sobre la modernidad de la política social-demócrata: la defensa de la competitividad. La cuestión de la dicotomía estatal-privado planteada en términos realistas es otra: el interés público requiere que la economía se base en empresas competitivas, capaces de absorber la tecnología moderna, para que sus efectos sean positivos para la socie-

dad. La cuestión se vuelve clara cuando la competencia fuerza la absorción de los resultados del progreso técnico en la producción, aumentando la productividad. Sin ese incremento la pugna entre inversión y consumo, capital y trabajo, se vuelve inmanejable, como en un juego de suma cero, en el cual si uno gana el otro pierde.

La socialdemocracia desplaza, por lo tanto, el eje de la opción entre estatal o privado del plano ideológico hacia un plano objetivo: lo importante son las condiciones que deben ser creadas para el funcionamiento de la economía.

No es fácil sin embargo vencer, por un lado, al neoliberalismo, que condena cualquier gestión pública y, por otro, el nacional-estatalismo que confunde los intereses del país y del pueblo con mantener empresas en las manos del Estado, incluso cuando son ineficientes y están sostenidas por el tesoro nacional, o sea, por todos los que pagan impuestos.

Una última palabra sobre la cuestión del Estado desde la perspectiva de la socialdemocracia. Es cierto que en Europa hubo tantos gobiernos socialdemócratas que privatizaron (Felipe González en España) o que rara vez estatalizaron (como en Suecia), como los hubo que nacionalizaron empresas productivas e incluso intermediarios financieros —los bancos— como los laboristas ingleses y los socialistas franceses (estos últimos, en algunos casos, reprivatizaron). Todo ello viene a mostrar que esta cuestión no define la calidad socialdemócrata de la gestión pública.

Lo que sí es inaceptable es la «privatización» del Estado que está ocurriendo en gran medida en América Latina. A través de alianzas —que en otras circunstancias he denominado «anillos burocráticos»— sectores de la burocracia estatal, tanto del sector productivo como de la misma administración directa, son «feudalizadas» por intereses privados. Muchas de las empresas estatales son deficitarias porque obedecen a una política de precios (es el caso, por ejemplo, del acero) que beneficia al sector privado que consume sus productos. Las interrelaciones entre la burocracia estatal y el interés privado son enormes y frecuentemente se hacen en detrimento del interés público.

Del mismo modo, incluso servicios esencialmente públicos, de educación, salud, transporte, etcétera, terminan por tomar como base de sus decisiones de gastos ocultos intereses privados. En algunas áreas la complacencia o incluso el concubinato entre gestión estatal e interés privado es sencillamente escandalosa.

En este caso, ¿de qué sirve «privatizar»? Se trata más bien de aumentar el control democrático sobre la gestión estatal para hacerla sensible al interés público. Y es obvio que hay sectores en el Estado

—aquellos ligados al bienestar social— cuya función no es la *ganancia* sino el *servicio*. Y así deben ser entendidos y, por lo tanto, mantenidos en la órbita estatal.

Si la cuestión de la polémica entre estatalización *versus* privatización fuera el punto neurálgico de la pugna entre la socialdemocracia, por un lado, y el «neoliberalismo» y el nacional populismo por otro, ya habrá espacio suficiente para muchas diferencias y peleas políticas. Hay sin embargo otra cuestión más amplia y global que despierta fuertes reacciones valorativas: me refiero al nacionalismo.

También en este tema los caminos recorridos por la izquierda en Europa fueron muy distintos de aquellos que recorre en América Latina. En Europa el movimiento obrero nació bajo la bandera del «internacionalismo». En cambio, la burguesía sí era «nacionalista». Fue solamente después de la Tercera Internacional y de la existencia de intereses nacionales en la Unión Soviética (presentados como intereses del proletariado y de la revolución) que, en función de la cuestión del imperialismo, hubo una apertura en la izquierda hacia las banderas.

En América Latina la bandera nacionalista, si bien no fue exclusiva de la izquierda, la englobaba en su casi totalidad. La razón es comprensible: los movimientos populares y de trabajadores en América Latina nacieron en forma casi contemporánea a las luchas antimperialistas. Por otro lado, el «progresismo» latinoamericano fue casi siempre «desarrollista» y, por lo tanto, planteó la cuestión del interés nacional como aspecto clave para alcanzar la industrialización.

Sin embargo, una vez más las vueltas de la historia han dejado a los ideólogos en pañales. La internacionalización del proceso productivo, la nueva división internacional del trabajo en base a empresas multinacionales, en una palabra, la «globalización de la economía» —alcanzando ahora también a los países del Este— han vuelto obsoletas antiguas posiciones.

Las políticas proteccionistas fueron defendidas por la izquierda y por el progresismo contra el *laissez faire* desde el siglo XVIII, cuando Inglaterra aparecía como el resorte de la explotación internacional. El paraguas protector del Estado permitió, a través de las políticas aduaneras, que pudieran surgir industrias locales, las cuales eran acusadas por la derecha de ser «artificiales».

Fueron escasos los argumentos de la izquierda que se opusieron al proteccionismo. Quizás la excepción más notable haya sido la insistencia de los socialistas argentinos, al comienzo de siglo, que se opusieron en nombre de los consumidores: la prosperidad de la economía agroexportadora era tal que los socialistas locales se podían dar el lujo



de evitar los duros caminos de la industrialización y podían hablar de los trabajadores como consumidores.

*Fernando Henrique  
Cardoso*

Pero, al margen de situaciones extremas, América Latina tenía aún que crear «consumidores». El proteccionismo, así como los fondos de acumulación forzada, fueron aceptados por los progresistas como una contingencia histórica, la misma contingencia que llevó a los partidos comunistas a proponer la alianza entre la burguesía y las masas contra el imperialismo y el latifundio.

Han pasado varias décadas, varios países de América Latina se industrializaron, el empresariado local se transformó en una parte del estilo de desarrollo que hace 20 años llamé «dependiente-asociado», las masas urbanas se transformaron en consumidores y una buena parte del progresismo latinoamericano continúa siendo pura y simplemente proteccionista, defensor del mercado interno y adversario del mercado externo. También en este caso estamos frente a una falsa dicotomía. Uno siente la tentación de imitar el título del famoso ensayo de Rodolfo Stavenhagen sobre *Las siete tesis equivocadas del desarrollo* y titular esta sección.

Pero la «autarquización» de la economía y la búsqueda de autonomía completa (aunque sea tecnológica) es un valor que tiene más relación con la «política de gran potencia» —tan al gusto de los gobiernos militares— y con la idea de aislamiento, que se choca con la tendencia universalizadora de la ciencia y de la producción modernas, que con el interés popular. La cuestión es si ello significa que los socialdemócratas latinoamericanos deben apoyar pura y simplemente la liberalización o la apertura de las economías nacionales.

La socialdemocracia reconoce que el esfuerzo de crecimiento económico es la condición para el bienestar social; reconoce que ciertas prácticas proteccionistas pueden ser útiles para crear condiciones internas de competitividad; pero condena las prácticas monopolistas y oligopolistas cuando ya existen las condiciones internas de acumulación y de competitividad, aunque sostenidas en nombre de la defensa del mercado nacional. Existe, obviamente, un «interés nacional» para la socialdemocracia. Pero no es válido *per se*; necesita ser filtrado por el interés del pueblo, por los intereses públicos.

Es preciso que los socialdemócratas, sin adherirse al neoliberalismo, discutan caso por caso los grados y los modos por los cuales se debe dar la apertura de las economías latinoamericanas. Y su criterio básico será el de la igualdad en los salarios, en las tecnologías y en el consumo, entre el sector exportador de la producción y el mercado interno. En cualquiera de los dos mercados, la socialdemocracia no acepta que el precio del progreso sea el envilecimiento del valor de la mano de obra.

En Europa el acceso de partidos socialdemócratas al poder se produjo cuando la sociedad estaba ya, por así decirlo, democratizada. El rápido crecimiento del SPD, en Alemania, de los partidos socialdemócratas en los países nórdicos, en Bélgica, en Holanda, hasta la primera guerra mundial, se daba en la medida en que el sufragio universal iba siendo conquistado. En el período de entreguerras los socialdemócratas, si bien no habían «conquistado el poder», «lo ejercitaban», según la distinción de León Blum. Y en este ejercicio encontraron en las ideas de Keynes la clave para la cohabitación con la propiedad privada de los medios de producción. «Nacionalizan» el consumo, aumentan los salarios, utilizan el instrumental del Estado para la construcción de lo que, después de la segunda guerra mundial, fue la marca registrada de la socialdemocracia europea, el *welfare state*.

En cierta forma, los socialdemócratas adoptaban las conquistas del liberalismo y de todos los demócratas en el plano político para, a través de la democracia parlamentaria, obtener mejoras concretas en la condición de vida de los trabajadores, de los asalariados y de los pequeños propietarios en general.

Dejando a un lado la discusión —que fue candente— sobre reforma o revolución, no quedan dudas de que el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las masas fue siendo alcanzado por los partidos socialdemócratas. Más aún, después de experiencias totalitarias como el nazismo, la recuperación de la democracia se hizo teniendo como sostén, en gran parte, la idea de que las libertades traen también pan.

Recientemente José María Maravall escribió un ensayo sobre *Valores democráticos y práctica política* (1), en el cual explica cómo fue posible crear las raíces de una «cultura democrática» en España. Los socialistas tuvieron éxito en esta hazaña y lograron mantenerse como un partido con apoyo mayoritario porque mejoraron la vida del pueblo. Por lo demás, esta amalgama entre democracia, desarrollo económico y fortalecimiento de los partidos políticos no se dio solamente en España. En los distintos países en los cuales la socialdemocracia tuvo peso (con sindicatos fuertes y acción estatal correctiva) y en donde, por lo tanto, fueron tomadas medidas redistributivas, fue mayor la masa de crecimiento económico comparada con lo que ocurrió en los países en los cuales no hubo fuerte presencia socialdemócrata.

Maravall muestra que no solamente a largo plazo esta tendencia es consistente. Incluso después de la crisis de los años 70, frecuentemente atribuida al *ultra welfarismo*, que habría disminuido la competitividad de las economías, los países con influencia socialdemócrata presentaron indicadores de desempeño económico más favorables.

Dejando a un lado las ventajas de la socialdemocracia europea, el drama de su congénere latinoamericano es que sus perspectivas rena-

cen con la redemocratización del continente, pero ésta se produce en el preciso momento en que, sobre todo en la década de los 80, el desempeño económico de los países alcanza sus peores índices.

Ello constituye una dificultad no sólo para la socialdemocracia sino también para las posibilidades mismas de que la cultura democrática eche raíces. La famosa frase citada anteriormente y atribuida a Vargas, «el voto no llena la panza», puede estar convirtiéndose en una dramática percepción para la masa latinoamericana. Cabe así a la socialdemocracia de este continente asumir la democracia como objetivo propio y, al mismo tiempo, dedicarse a la institucionalización de las prácticas de libertad, creando las arenas donde las reformas puedan ser decididas e implementadas.

En el plano de las formas de gobierno, la socialdemocracia latinoamericana, frente a la macrocefalía estatal y a la hipertrofia del Ejecutivo, tiene propensión al parlamentarismo. La tradición de un Ejecutivo fuerte, inspirado en la democracia americana, ha degenerado en América Latina. El clientelismo, la fragilidad de los partidos y del Legislativo y la inexistencia de un Poder Judicial independiente, minaron el presidencialismo. Este terminó tomando una forma bastarda en las varias experiencias autoritarias, de cuño militar o civil.

Sin embargo, la socialdemocracia no encontrará el compás de la modernidad solamente con la defensa del parlamentarismo. La dimensión de «participación» se suma a la democracia representativa de modo imprescindible. En este punto, el pensamiento socialcristiano y el esfuerzo de «concientización» y organización de las demandas populares llevadas a cabo por las «comunidades eclesiósticas de base» inspiradas en la Teología de la Liberación, desempeñan un papel importante y constructivo.

La valoración de la participación popular en el control de la gestión pública requiere, sin embargo, más que simples palabras de orden. Y es ahí donde la socialdemocracia puede y debe distinguirse de otras corrientes políticas, identificadas con ella en el objetivo de ampliar las formas de participación. Existen expresiones políticas de peso en la izquierda que reducen la participación popular al «movimientismo» y al «asambleísmo». La enorme fuerza de los llamados movimientos populares muchas veces no llegan a ver el valor del esfuerzo de construcción de mecanismos institucionales que permitan la presión regular de las demandas sociales. Y es en esa «ingeniería político-institucional» donde la socialdemocracia debe concentrarse, diferenciarse de la acción meramente «basista» que caracteriza buena parte del «progresismo popular» latinoamericano.

Quedaría por discutir en esta última sección el carácter que los partidos socialdemócratas asumen en América Latina, tanto en términos

de la base social de su apoyo como de su organización. Como este ensayo se ha hecho demasiado largo me limito a reiterar que, si incluso en el pasado y en Europa la aceptación de las reglas electorales y del sufragio universal, sumada a la reducción numérica relativa de la clase obrera en sentido estricto, cambiaron el carácter monoclásista y revolucionario de los partidos socialdemócratas, con más razón esto ocurre en América Latina.

Con la internacionalización del mercado y la nueva revolución industrial, provocada por lo que sintéticamente puede llamarse *hi-tech*, la estructura misma de las sociedades, incluso en América Latina, sufre súbitas transformaciones. La socialdemocracia sigue asumiendo el punto de vista de la mayoría, pero no pretende un movimiento monoclásista ni desea ser el instrumento privilegiado de la historia, único partido capaz de realizar cambios.

Todavía aquí, en lugar de creer en la eterna repetición de la historia (posición conservadora) o en la inevitabilidad de la Revolución Salvadora («utopía no siempre progresista»), la socialdemocracia prefiere, más modestamente, creer en cambios progresistas que puedan provocar transformaciones favorables a las masas.

---

(1) «Valores democráticos y práctica política», *Leviatán*, 37, Octubre de 1989.

---