

LAS CONTRADICCIONES DEL NEOLIBERALISMO EN EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA CULTURA POLITICA: EL CASO BRASILEÑO*

*Marcello Baquero***

En los años ochenta y noventa la experiencia de los gobiernos orientados por el neoliberalismo en América Latina, ha producido evidencia acumulativa que posibilita hacer un balance sobre sus éxitos y fracasos. Desde luego, es importante destacar que no hay unanimidad sobre el modelo neoliberal y esto es natural, en la medida que han surgido varias contradicciones conceptuales. En este sentido de acuerdo con Paus (1994, p. 31), "*one of the issues in the debate about the efficacy of the neoliberal strategy is the nature of the empirical evidence. Critics of the strategy emphasize that there is no historical precedent for free-market-based development of a late industrializing country. Supporters, on the other hand, highlight short-term economic achievements of countries following the neoliberal strategy. So far, however, these successes are much too selective and recent to provide sufficient evidence for the ability of the neoliberal strategy to generate sustained growth and development*".

Al mismo tiempo, parece estar surgiendo un nuevo patrón de comportamiento político electoral. No es novedad, por ejemplo, que gobiernos que hicieron su campaña electoral con un discurso nacionalista, inclusive con una postura antagónica a las propuestas neoliberales, una vez en el poder hayan pautado sus acciones basados en el diagnóstico e implementación de políticas públicas en una dimensión neoliberal.

Ilustrativo de estos casos son: Fujimori en el Perú; Menem en Argentina; Collor y en menor escala Fernando H. Cardoso en Brasil, entre otros. Las experiencias de esos gobiernos crearon un vacío teórico en la bibliografía, puesto que los análisis tradicionales del voto económico (Jackman, 1995), perdieron su valor explicativo en esos países. Las tentativas alternativas de explicación teórica de esos casos se pueden encontrar en los estudios de Stokes (1996) sobre el voto antidoto en el Perú; de Pzworsky (1996) y el voto intertemporal en Polonia, análisis que puede ser aplicado a los otros países latinoamericanos. Básicamente, las propuestas de explicación alternativa postulan que, en la medida que los ciudadanos buscan un mejor futuro basado en la estabilidad económica, es posible que en determinadas circunstancias, aunque no apoyen las políticas públicas implementadas por el gobierno, apoyen al gobernante.

La idea subyacente de los argumentos de los autores antes mencionados es de que actualmente, en América Latina se comprueba un proceso de modificación substancial de las posturas políticas de los ciudadanos, los cuales para evitar el retorno del gran enemigo del pasado *la inflación* estarían comprendiendo que son necesarios sacrificios a corto plazo. Estaría, de esta forma, surgiendo un ciudadano más maduro y tal vez hasta sofisticado.

Una de las características básicas de este nuevo comportamiento político estaría materializado en el apoyo a la reelección de candidatos cuyas políticas económicas no gozan del apoyo consensual de los ciudadanos. O sea, la opción por la continuidad administrativa, vía reelección,

*Ponencia presentada al 49 Congreso Internacional de los Americanistas. 6 al 12 de julio de 1997. PUCE-Quito. E-Mail: BAQUERO@VORTEX.UFRGS.BR

**Investigador de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil.

sugeriría que los ciudadanos comprendan la naturaleza perversa de las medidas neoliberales, pero aceptan los sacrificios con la esperanza de que el futuro será mejor.

De acuerdo con una investigación llevada a cabo por el ODI (1994), los gobiernos neoliberales contaron con el apoyo de la población inicialmente por cuatro razones:

- (1) Los nuevos gobiernos transmitían una imagen de compromiso con la nueva agenda política, generando legitimidad y confianza en la población;
- (2) Esta legitimidad es el resultado de la situación económica caótica en el pasado y del legado de gobiernos autoritarios;
- (3) El surgimiento de nuevos grupos de presión y movimientos sociales que demandaban reformas en la economía; y
- (4) Un gobierno electo a través del voto popular tendría la legitimidad para llevar a cabo cambios institucionales y económicos por medio de la negociación y pactos políticos.

A pesar de estos factores, existe, actualmente, consenso en que la permanencia de graves problemas económicos y sociales ha llevado a una situación donde se pretende salvar el capitalismo sacrificando a la democracia.

El punto de partida de este trabajo es el de cuestionar, en primer lugar, la supuesta maduración política de los ciudadanos en sistemas políticos con gobiernos neoliberales. En segundo lugar, la relación que se establece entre apoyo a políticas públicas versus apoyo a gobernantes debe ser relativizada y contextualizada, teniendo en cuenta otros factores que entran en juego, particularmente en relación a la cuestión de la reelección.

De esta forma, el objetivo del presente trabajo es discutir, en el caso brasileño, las implicaciones derivadas del modelo neoliberal en el campo de la construcción de la ciudadanía. Específicamente, se busca caracterizar el tipo de ciudadano que está surgiendo como resultado de una nueva modalidad de gobernar, donde el **mercado** es el centro de las relaciones sociales.

No hay duda de que se ha instalado un distanciamiento entre las recetas dadas por los países llamados más desarrollados o del primer mundo y sus acciones concretas y que son seguidas por los países menos desarrollados,

respecto y específicamente, a la noción de Estado mínimo y a la necesidad de reformular los gastos gubernamentales en áreas consideradas prioritarias. La concepción establecida es de que, en la medida en que el Estado es considerado un problema y no una solución en la economía de mercado debe, por tanto, restringir sus actividades a aquellas esferas consideradas esenciales. Este tipo de Estado, de acuerdo con los neoliberales, sería ideal para impulsar el crecimiento económico y, en última instancia la igualdad social. Los modelos que se han tomado como dignos de emular son algunos países europeos y, principalmente los Estados Unidos. Sin embargo, la realidad, muestra un hiato abismal entre lo que se dice y lo que se hace. Por ejemplo, datos del *Anuario Estadístico Financiero de los Gobiernos*, publicado por el Fondo Monetario Internacional muestran claramente que en países como los Estados Unidos y Francia, contrariamente a lo que difunde la retórica antigobierno en los países en desarrollo, el Estado continúa interfiriendo de manera significativa en sus economías y produciendo políticas de bienestar, contrariando la idea de un Estado minimalista. Son tres las condiciones que deben ocurrir simultáneamente para que un Estado sea considerado minimalista:

- (1) ampliación de los gastos en funciones mínimas (defensa y seguridad nacional),
- (2) reducción de los gastos en las funciones económicas (habitación, minería, industria, construcción, agricultura y transporte), y
- (3) disminución de los gastos sociales (salud, educación, seguro social y asistencia social).

En una investigación realizada en 1995 (Rezende, 1996), desde una perspectiva comparativa, muestra que en los países más desarrollados los gastos en funciones consideradas sociales son superiores a los gastos destinados a funciones consideradas mínimas. De esta forma, el nivel de compromiso del gobierno en funciones económicas no ha disminuido significativamente, como la retórica neoliberal quiere hacer creer.

Los datos conocidos sobre esta temática muestran que los países que están realizando más fuertemente un proceso de minimalización son: Brasil, México e Inglaterra. En el caso brasileño, la disminución de gastos en el área social ha

conducido a un aumento de las desigualdades sociales, principalmente en épocas de explosión de demanda.

Es de destacar a partir de esa afirmación, que el argumento de Estado mínimo, utilizado para justificar reformas estructurales en los países en desarrollo, puede estar encaminando las reformas de manera totalmente equivocada, y hacia un proceso que tiene como consecuencias el incremento de las desigualdades sociales.

Por otro lado, en los últimos años, durante la vigencia de gobiernos neoliberales, se ha verificado el aumento de la pobreza en América Latina. De acuerdo con datos de la CEPAL en 1995, el 35% de la población de esta región estaba por debajo de la línea de pobreza y el 19% por debajo de la línea de miseria. De tal forma que existen actualmente 165,6 millones de latinoamericanos pobres o miserables con una renta diaria de aproximadamente 1 dólar per capita. De esta forma, al contrario de lo divulgado por el credo neoliberal, los niveles de crecimiento económico (cuando existen) no están incidiendo en la reducción de la pobreza o de la miseria. En el caso brasileño, el índice de crecimiento económico de 2,6 en 1996, para dar un ejemplo, es muy reducido para resolver el déficit social del país. Aunque se prevé un crecimiento de 6.0% para 1998, difícilmente será suficiente para superar los problemas ya crónicos. En verdad se comprueba lo que Eduardo Conesa (1992), ha denominado la Teoría de la Convergencia, de acuerdo con la cual un segmento de la población en cualquier lugar del mundo puede tener los mismos patrones de consumo y, en algunos casos, inclusive superiores al de los países más desarrollados. Esta situación sin embargo no puede ser el criterio para evaluar la realidad social de un país. Los indicios de concentración de la renta en América Latina son simplemente impresionantes. Por ejemplo de acuerdo con la revista FORBES, en 1985 existían 5 personas poseedoras de mil millones de dólares en América Latina, mientras que en 1995 ese número subió a 45, mostrando la fase perversa de la concentración de renta. En el Brasil 1.0% de las familias más ricas disponen de 17.0% de la renta, lo que equivale a cerca de 68 mil millones de dólares. A su vez, el 50.0% de los más pobres, lo que equivale a 75 millones de personas, sobreviven con el 12.0% (Dowbor, 1994, pp. 102-103).

Para tratar de remediar esta situación, el neoliberalismo propone el proceso de privatizaciones como una de las principales soluciones. Este proceso es justificado en nombre de la supuesta insatisfacción amplia de la población con el desempeño de las empresas gubernamentales y consecuentemente por la necesidad de reducir gastos y eliminar la corrupción. Existen varios estudios que han analizado los pros y contras de la privatización y es importante destacar es que se ha verificado una gran distancia entre la teoría y la práctica de las privatizaciones. Es el caso de ENTEL en Argentina y de AEROLÍNEAS ARGENTINAS, donde las privatizaciones no han resultado en servicios más baratos o mejores. En el caso brasileño el proceso de privatizaciones está avanzando, así pues en abril de 1997 fue privatizada la mayor productora minera del país, por un poco más de 3 mil millones de dólares. Parte de las empresas telefónicas en los diferentes estados han pasado a la iniciativa privada, al igual que el mantenimiento de carreteras. Desde ya, es posible detectar el aumento de los precios, sin garantizar mejores servicios y dejando fuera de esos servicios a una parte significativa de la población.

Por otro lado, es importante destacar que solamente para socorrer a los bancos endeudados, a través de un Programa de Estímulo a la Reestructuración de los Bancos (PROER), se destinaron más de 20 mil millones de dólares, cantidad muy superior a los recursos recaudados con las privatizaciones.

El argumento utilizado es de que esto era necesario para evitar un *efecto tequila* como ocurrió en México. Por lo tanto, es muy remota la posibilidad de que el déficit social sea atenuado con los recursos financieros obtenidos con las privatizaciones. Por otro lado, se observa que los monopolios estatales son substituidos por monopolios privados.

La cuestión que naturalmente se plantea en este escenario es: ¿qué papel han tenido estos procesos encontrados, en las últimas dos o tres décadas, en términos de la construcción de una ciudadanía plena y una cultura política democrática? La tendencia general es clara: en virtud de las consecuencias del modelo neoliberal, está en proceso una modificación de las relaciones sociales que inciden directamente en el comportamiento político de los ciudadanos. En el caso

brasileño, desde la elección de Collor de Mello se verifica la institucionalización de una relación directa entre el Estado y el ciudadano. Para comprender este proceso es importante destacar que Brasil nunca tuvo partidos políticos fuertes, porque tiene una tradición política autoritaria y porque los varios golpes de estado a lo largo de su historia no permitieron el fortalecimiento de los partidos, y, finalmente, porque tiene una cultura política claramente antipartidaria.

Del punto de vista de la teoría de la modernización, las relaciones sociales que se observan en un estado incipiente de modernización, tienen como punto de referencia la familia. Sobre el núcleo familiar se construían las identidades sociales. La dimensión política para los ciudadanos se materializaba en la figura del coronel (caudillo) en un sentido clientelístico y personalista. En esta primera fase de modernización, las relaciones sociales son denominadas primarias porque la familia es el eje sobre la cual se constituyen las identidades colectivas.

En la segunda fase evolutiva de las relaciones sociales, con el advenimiento de la urbanización y el desplazamiento rural urbano que se procesa, surgen en escena las llamadas relaciones secundarias. En esta fase la familia es substituida, como punto de referencia para las identidades colectivas, por organizaciones más complejas. Específicamente, en esta fase son los partidos políticos los que asumen una centralidad en la catalización de identidades colectivas. Es la fase de consolidación de la democracia representativa donde los partidos son los mediadores de las demandas de la sociedad civil. Se supone que la solidificación de las relaciones secundarias fortalecerá el sistema democrático. Este supuesto, sin embargo no se ha dado como estaba previsto. Al igual que otros países de América Latina, en Brasil han surgido y se han fortalecido las llamadas relaciones terciarias. En este tipo de relaciones se establece una relación directa entre el Estado y el individuo en detrimento de los partidos políticos. He ahí la razón de la elección de Collor de Mello, respaldado por un partido político insignificante, y de la gran penetración que consiguió en el electorado más pobre, a través de un discurso contra la clase política al estilo *Indiana Jones*. Su discurso se centraba en los esfuerzos que él

haría para acabar con los "marajas", categoría abstracta que significaba para los electores todo lo que era negativo en política.

Este tipo de relaciones sociales se enraiza todavía más con el gobierno de Fernando H. Cardoso, quien sigue el credo neoliberal y cuya estrategia en el campo político se orienta en el sentido de debilitar el sistema de representación política, principalmente de los sindicatos y de los partidos políticos. La consecuencia de su política en Brasil está generando efectos perversos en los sectores tradicionalmente frágiles y desamparados. De acuerdo con Mendonca (1994), los problemas asociados a las políticas neoliberales comienzan a partir del momento en que el "neoliberalismo", contrariamente a su propia idea de "imperio de la ley", adopta una política activa de reducción de la "sociedad civil" a un agregado de individuos atomizados, cuyo poder de negociación quedaría reducido al límite estricto de sus posesiones individuales. En este sentido, para el éxito de las reformas económicas, es estratégicamente esencial el debilitamiento de las entidades de representación de los ciudadanos, particularmente sindicatos y grupos de oposición a las políticas neoliberales. El caso más notable es el que se refiere a la huelga de los petroleros en mayo de 1995, cuando se cristalizó la estrategia del gobierno de F.H. Cardoso de no negociar y de quebrar el movimiento al mejor estilo de Thatcher, inclusive a través de la utilización de las Fuerzas Armadas. La intransigencia del gobierno brasileño sigue la línea de debilitar las organizaciones políticas para promover las privatizaciones (Bianqui, 1997).

A su vez, los partidos políticos que históricamente son frágiles se tornan más deficientes como instituciones constitutivas de identidades colectivas en economías de mercado. Los instrumentos utilizados para fragilizar a éstas organizaciones al igual que al Congreso, ha sido la negociación directa con los parlamentarios en detrimento de los partidos, y también el uso excesivo de medidas provisionales (MPs), que proporcionan un control casi total del ejecutivo sobre el legislativo originando una especie de presidencialismo monárquico que amenaza el Estado de Derecho. Un relevamiento realizado en el Senado Federal, en el período 1988 a 1997, muestra claramente este aspecto.

CUADRO I
EVOLUCIÓN DEL USO DE MEDIDAS PROVISORIAS EN BRASIL 1988-1997

AÑO	EDICIONES	EDICIONES MÁS REEDICIONES	REEDICIONES ALTERADAS	SE CONVIRTIERON EN LEYES	PLAZO VENCIDO
1988	15	15	0	11	4
1989	93	103	2	80	13
1990	89	163	20	74	15
1991	8	11	2	7	3
1992	7	10	1	7	0
1993	47	96	1	28	6
1994	91	405	37	40	6
1995	30	437	86	44	13
1996	39	648	69	15	42
1997	10	247	8	13	49
Total	429	2172	226	319	151

Fuente: Senado Federal, 1997.

Es importante destacar que desde la fecha de la promulgación de la Constitución (5 de octubre de 1988), hasta el final del mes de mayo de 1997, el gobierno brasileño envió 2398 MPs (entre ediciones y reediciones para ser evaluadas por el Congreso). Está claro que con este instrumento el Presidente de la República prácticamente substituye a los representantes elegidos, teniendo como consecuencia el debilitamiento del Congreso ante la opinión pública.

En estas circunstancias, no es sorprendente comprender la dinámica utilizada para dar continuidad al gobierno neoliberal, a pesar de que las políticas implementadas no gocen de apoyo popular. Por ejemplo, decir que la aprobación de la enmienda de la reelección en el Brasil sea el resultado de la voluntad popular es distorsionar el proceso de la negociación. En primer lugar, hubo una clara violación a la Constitución que históricamente no permitía un segundo mandato consecutivo. En segundo lugar, la legitimidad de esa aprobación quedó manchada cuando se divulgó que algunos diputados habían vendido su voto a favor de la reelección (FOLHA DE SÃO PAULO, mayo y junio de 1996) y, finalmente, es importante destacar que los actuales gobernantes

en Brasil, cuando eran diputados o senadores votaron contra el dispositivo constitucional que permitiría la reelección.

En Brasil la idea de lograr la continuidad vía reelección, semejante a otras experiencias en América Latina, ha sido construida en base de la dicotomía estabilidad económica versus caos. Existen varios estudios que han tratado el tema de cómo se ha materializado la estrategia para mantener el poder (Echegaray, 1989; Stoke, 1995).

Es importante resaltar en este trabajo que las relaciones entre estabilidad económica, estabilidad social y estabilidad democrática no están causalmente relacionadas. En la mayor parte de los países donde se alcanzó la estabilidad económica, están lejos de ostentar una estabilidad político-social, esta última entendida como la creencia de los ciudadanos en la democracia y sus instituciones.

Las encuestas de opinión pública, realizadas en varios países de América Latina (FOLHA DE SÃO PAULO, abril, 1997), son unánimes en mostrar que existe una declinación significativa de la confianza de los ciudadanos en el actual sistema político. Las protestas contra el

desempleo y los reclamos a favor de la educación y de la seguridad del trabajo así como de la salud se han vuelto habituales en esta región.

Una de las consecuencias más marcadas del neoliberalismo ha sido el surgimiento de lo que llamamos los *estados paralelos*. Esta categoría se conceptualiza en relación a organizaciones que funcionan al margen de la ley y que cuentan con el apoyo significativo de las poblaciones más necesitadas. Estas organizaciones pueden estar relacionadas específicamente al narcotráfico y están propiciando el aumento de la criminalidad y la marginalidad, llevando a grupos que eran tradicionalmente marginalizados de los beneficios sociales a legitimar acciones nefastas en nombre de una nueva ciudadanía. Investigaciones realizadas en Río de Janeiro muestran que los adolescentes envueltos en crímenes, resultado del robo de un par de tenis, respondieron que este era un derecho que ellos tenían como ciudadanos. Los datos sobre la injusticia social son simplemente impresionantes. de acuerdo con Dowbor (1995, pp. 103) "*no Rio são diariamente assassinadas 21 pessoas, 15 em São Paulo*" e complementa "*em 1993 os vigilantes, guardas e policiais militares ultrapassam 160 mil só no Estado de São Paulo, custando-nos, para atividades improdutivas, mais de um bilhão de dólares, parar não falar de outras implicações*".

En este contexto está claro que la premisa del neoliberalismo es el principio de la exclusión. Los defensores de esta doctrina consideran inevitable la desigualdad social. Ilustrativo de esta situación es la afirmación de un presidente latinoamericano de que "*solamente 30% de la población podía contar con la protección del Estado los otros 70% debían contar con la protección de Dios*".

Las implicaciones de esta situación de deterioro económico y social conlleva a una situación de ingobernabilidad. Las personas no creen en la autoridad constituida. En relación a Brasil, el sociólogo Cristovao Buarque (1992) observa que, cuando las personas se sienten amenazadas, aumentan la altura de sus bardas, en vez de presionar al Estado para lograr mejores condiciones de seguridad pública. En el área de educación pública, cuando la gente con recursos materiales están insatisfechas con la calidad de la enseñanza, no luchan por mejores escuelas, sino que transfieren a sus hijos a escuelas particulares.

Todos estos elementos sugieren que lejos de estar construida una cultura política participativa y democrática en Brasil, se está solidificando una cultura política fragmentada e individualista con reducido capital social. Capital social es aquí definido como el desarrollo de redes de solidaridad y de identidades colectivas. Lo que se observa es el aumento de la desconfianza entre las personas y las instituciones políticas. Una investigación llevada a cabo con grupos de referencia en Río Grande del Sur mostraron que 70.0% de los entrevistados (N=30 en 1996 y N=70 en 1997), no confía en nadie, ni siquiera en los miembros de la propia familia. (Baquero, 1997).

En razón de ese tipo de cultura política, se comprueba el surgimiento de un ciudadano altamente individualista y pragmático, cuyo comportamiento político se guía por principios de inmediatismo y canibalismo político.

Por lo tanto, es indudable que el crecimiento económico experimentado por Brasil en los últimos años no se ha revertido inmediatamente en beneficio de la población. Por el contrario, se observa un creciente proceso de empobrecimiento y de expansión de la miseria, a pesar de los avances tecnológicos. Esto no es novedad, inclusive en el caso chileno, los índices elevados del desempleo claramente muestran quién paga los costos de los reajustes de la restructuración neoliberal (Paus, 1994, p. 40). Los sectores más afectados han sido la agricultura, las pequeñas y medianas empresas y, en general, la clase media asalariada.

Las estadísticas oficiales muestran solamente parte de la realidad de los países de esta región, escamoteando la dura realidad de la mayoría de la población, que continúa siendo excluida y marginalizada de los avances tecnológicos y del crecimiento económico. Situación que se agrava por el bajísimo nivel de escolaridad de la población en los países menos desarrollados, lo que les impide participar en el proceso de convergencia. Al contrario del discurso de los neoliberales, la prioridad, en Brasil, por lo menos a corto plazo, no parece ser la de invertir en la educación. Los niveles de alfabetismo no han evolucionado de acuerdo con los índices de crecimiento económico. Por lo tanto, uno de los factores clave para entrar en el grupo de los más ricos está ausente: la inversión en salud y en

educación que permita calificar a la población para la producción y la competitividad. Los datos para el año 1988, publicados por la UNESCO (1992), muestran que de un total de 1.024 mil millones de dólares, los países desarrollados gastaron 898 mil millones, mientras que los países en desarrollo se limitaron a 126 mil millones. Brasil es parte de esta situación puesto que los recursos destinados a educación son cada vez menores

Por otro lado, es importante destacar el surgimiento de un sector informal en la economía del país, resultado tanto de la apertura del mercado, cuanto del proceso de desocupación de la fuerza de trabajo del sector formal. Este sector de la economía, se ha constituido en una especie de estrategia de sobrevivencia de las personas despedidas o inducidas a pedir la exoneración de sus empleos por una indemnización y que posteriormente no encuentran espacio ocupacional en el mercado formal de trabajo. Mientras que en los países desarrollados el Estado creó un mecanismo de subsidios para atenuar el problema del desempleo, en Brasil no se identifican instituciones u organizaciones capaces de asumir esa responsabilidad. En lo que se refiere al desempleo, las exigencias burocráticas acaban desestimulando a las personas a ser inscritas en dichos programas, fuera del hecho de que la realidad brasileña no garantiza de manera efectiva programas sociales como el mencionado.

Esa población en el sector informal, de manera general, mal remunerada y con condiciones precarias de trabajo, es la manifestación más evidente de las deficiencias del modelo económico actualmente implementado en Brasil, en la medida en que no responde a la realidad y a las necesidades del país, y mucho menos a los recursos humanos y de capital disponibles. Si bien es verdad que la génesis de la economía informal es anterior al neoliberalismo, aquella se ha agravado peligrosamente durante la vigencia de éste. El modelo neoliberal, altamente concentrador de renta, ha mostrado su incapacidad en cuanto a la absorción de mano de obra disponible. Consecuentemente, deja al margen de los mercados capitalistas de trabajo a un contingente significativo de trabajadores, que tienen que recurrir a su creatividad para generar renta, a través de actividades en el comercio o de producción de servicios. Por consiguiente, se

puede decir que el modelo neoliberal institucionaliza perversamente el desempleo estructural.

Los datos estadísticos oficiales no incluyen este indicador en los diagnósticos de Brasil, induciendo a imágenes distorsionadas y distantes de la realidad. De acuerdo con Goldsmith (1987, p.475), las cifras de naturaleza económica son notablemente poco confiables en los países en desarrollo. Estos datos excluyen a un sector significativo de la población, que está en nivel de subsistencia, distorsionando las estimaciones de los indicadores de productividad.

Así cuando se presentan los datos que muestran índices elevados de crecimiento económico, dando la idea de que esos países están en procesos de recuperación económica, en la medida que habría más recursos disponibles para inversiones sociales, la realidad es paradójicamente diferente. La atención a la población en áreas prioritarias cada vez está peor, particularmente en las áreas de educación, salud y vivienda.

Cuando el modelo muestra sus vulnerabilidades, el discurso oficial introduce temas que pretenden legitimar sus acciones en el área de las políticas públicas. Uno de los términos más utilizados es el de la *flexibilidad*, sinónimo de alteración de las estrategias económicas para evitar el fracaso total. Solo que en este proceso las condiciones económicas y sociales de la mayoría de la población se deteriora todavía más. La publicidad pasa a tener un papel fundamental en la institucionalización de ese discurso. Los medios de comunicación al defender ese modelo, presentan como victorias significativas el número de funcionarios públicos despedidos considerados una carga para el Estado, pero al mismo tiempo no muestran la carencia de profesores y la falta de recursos para invertir en seguridad y en salud. El «equilibrio de los presupuestos» se logra a costa del deterioro de la situación social de la mayoría.

En ese escenario ¿cuáles son las actitudes y comportamientos de los ciudadanos en relación al modelo vigente? ¿Es de apoyo total a los sacrificios que el modelo económico impone, una situación de incertidumbre en relación a la durabilidad de ese modelo político?

Un primer hecho a destacar en el campo político, es que en general el modelo económico se refiere al concepto de democracia reducido a sus aspectos puramente técnicos. En ese contexto,

los procedimientos son considerados superiores a la esencia de la democracia. Prevalcen las perspectivas weberiana (1993) y shumpeteriana (1984), en relación a las reglas de la democracia; se institucionaliza la eficacia y transferencia del proceso de representación para el cuerpo de los electos. El proceso electoral es considerado un mero método para escoger a los representantes, que, posteriormente, pasan a practicar el mandato libre. Ese hecho se agrava al no existir instituciones políticas que efectivamente medien las demandas de los ciudadanos frente al Estado.

El clientelismo, en ese contexto, surge con la misma intensidad de épocas anteriores, y el proceso de negociación política se realiza en gabinetes aislados de la realidad nacional. El neoliberalismo establece un paradigma que fortalece el individualismo, a través de una práctica política que se justifica en nombre de la mayoría de la población. Estudios realizados en Belo Horizonte en 1965 y 1966, comprobaron la existencia de un neocoronelismo de tipo urbano en Brasil (Castro, 1994).

La dinámica de esa forma de hacer política reproduce rasgos tradicionales de la política latinoamericana agravados por el modelo neoliberal. Surgen personalismos "*... en virtud entre otras razones de la debilidad estructural habitual de las instituciones que renacen y que conforman la democracia*" (Méndez, 1984, p. 17). Las instituciones políticas, particularmente los partidos políticos, son relegadas a un segundo plano, en lo que refiere a sus actividades como agregadores de intereses, instrumentos del gobierno y vehículos electorales. La estrategia neoliberal de dividir y debilitar a las fuerzas significativas de la sociedad civil tiene éxito inclusive por el hecho de que, en el caso de los partidos políticos, pasan a prevalecer los intereses de sectores partidarios en detrimento de los propios partidos, configurando un proceso real que agudiza la declinación de los partidos como unidades de referencia para el comportamiento político y para la construcción de identidades colectivas.

Los impactos en el campo de las instituciones también tienen un reflejo en el nivel micro-individual, o sea, las actitudes políticas se ven afectadas por la dinámica del modelo político implementado en la sociedad. Pese a la existencia de una amplia bibliografía sobre la influencia de

los condicionantes económicos en las actitudes de las personas en el campo político, pocos estudios han analizado cómo esa relación afecta las percepciones de los ciudadanos en relación a la propia noción de gobierno democrático.

Las investigaciones realizadas para evaluar las actitudes de las personas en relación al sistema político parten de dos perspectivas teórico-analíticas. En primer lugar, están aquellos que utilizan el enfoque de la cultura política, cuyos presupuestos sostienen que las actitudes de los ciudadanos son el resultado del proceso de compartir valores y significados en una sociedad democrática. Los modelos culturales de comportamiento están enraizados en el proceso de socialización política. (Easton, Dennis, 1969)

Por otro lado, están aquellos que defienden la perspectiva de la economía política, y afirman que las actitudes en relación al gobierno en el poder y a las instituciones políticas se originan en el desempeño del gobierno en el área económica. (Lipset, 1960) En tiempos de crisis, el apoyo puede declinar; en épocas de crecimiento económico, las actitudes son de apoyo generalizado.

De acuerdo con Clarke, Dutt y Kornberg (1993, p. 1000), estas dos perspectivas no son mutuamente excluyentes, sino que se complementan en la formación de las actitudes que prevalecen en las democracias occidentales contemporáneas. Aunque los argumentos presentados se refieren a los países europeos, creemos que la convergencia de esos dos paradigmas son pertinentes en Brasil, para evaluar el proceso de formación de las actitudes en el campo político.

Actualmente, no se puede negar que tanto los elementos políticos como los valores que se enraizan a lo largo de la vida de una persona afectan su percepción sobre el sistema político en el cual está inserta. La conjunción de esos dos conjuntos de valores puede ser determinante para la efectiva consolidación de una democracia. Esto implica que, en épocas de adversidades económicas y turbulencias sociales, la creencia de los ciudadanos de que en el futuro las cosas serán mejores garantiza la durabilidad de la democracia. Puede decirse que esas predisposiciones actitudinales fueron observadas claramente durante el proceso de transición política a la democracia en América Latina a partir de las décadas del 70 y 80. No obstante,

afirmar actualmente que el proceso de democratización es irreversible parece temerario. Asistimos a una ola de protestas y manifestaciones que están colocando en jaque a la legitimidad política de los gobiernos en América Latina. Obviamente, esos acontecimientos no son recientes ni fruto exclusivo del modelo neoliberal, pero este modelo económico aplicado parece generar un campo propicio para una reversión actitudinal de los ciudadanos en relación a la propia forma de gobierno.

¿De que manera el neoliberalismo provoca esa reversión de actitudes? En primer lugar, en el pensamiento neoliberalismo está la idea de que solamente el crecimiento económico llevará a gobiernos democráticos estables y duraderos; esto es la reproducción de una idea antigua que se ha mostrado frágil a lo largo de la historia de estos países.

Estudios realizados en las últimas dos décadas muestran claramente que índices elevados (4 a 8% al año), de crecimiento económico por sí mismos, no han conseguido atenuar, y mucho menos evitar, el agravamiento de las condiciones sociales (*Global Assessment*, 1994). El recetario neoliberal rechaza la idea del Estado de Bienestar, basado en el principio del mantenimiento de un Estado fuerte, y propugna el debilitamiento poder de los sindicatos y la reducción significativa de los gastos sociales. Esos elementos, de acuerdo con la teoría neoliberal, aumentan el desempleo y generan un ejército de reserva, factores fundamentales para institucionalizar una cultura de inseguridad en la población, la cual induce a una inseguridad generalizada y a la aceptación forzada de las medidas impuestas. La pérdida del poder de negociación de los sindicatos hace que las medidas neoliberales, a pesar de ser impopulares, sean hegemónicas en la sociedad. Por lo tanto, los neoliberales no consideran a las desigualdades sociales como elementos desestabilizadores, puesto que su existencia está prevista en ese modelo. Es esto lo que se observa actualmente en los países de América Latina, donde la tesis de la Sociedad de Mont Pelerin puede ser observada, inclusive mucho más allá de los parámetros determinados por esa asociación. La tasa de desempleo aumentó, los sindicatos perdieron su fuerza, se institucionalizó una economía informal, consecuentemente

aumentó la mano de obra disponible y la concentración de renta.

Si se dan las condiciones previstas por los neoliberales, no se puede afirmar que ellas conduzcan al surgimiento de sociedades con ciudadanos politizados. La verdad es que en Brasil, no existe una base material que atenúe los efectos nefastos de las medidas neoliberales, los ciudadanos pueden ponerse en contra de ese modelo, comprometiendo la consolidación democrática. Se verifica, por ejemplo, que los saqueos a los supermercados han aumentado en los últimos años y se han constituido en formas casi convencionales de afirmación de la ciudadanía, como muestra el estudio de Serulnikov (1994) en Argentina. Puede decirse que las clases trabajadoras en Brasil están temporalmente en un estado de inmovilismo, estado que podrá revertirse en proporción directa al deterioro de las condiciones económicas y sociales del país, lo que a su vez, podrá revitalizar a los partidos de izquierda, a los movimientos sociales y a los sindicatos.

En síntesis, no se puede afirmar que exista un proceso en marcha de apreciación de la democracia como valor en sí. Por lo tanto la rigidez de las condiciones sociales del país y la falta de claridad, por parte de los gobernantes podrá, a largo plazo catalizar el compromiso con los principios democráticos. ♦

Bibliografía

- BAQUERO, «Marcello. A construção da cidadania num contexto neoliberal». Ponencia presentada en el *III Seminário Nacional de Comportamiento político*. Florianópolis. Mayo de 1997.
- BIANCHI, Alvaro. «Neoliberalismo e resistência operária no governo FHC». In: BIANCHI et alii. *A crise brasileira e o governo FHC*. São Paulo. Xama Editora, 1997.
- BUARQUE, Cristovão. «A crisi do neoliberalismo». Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991
- CASTRO, Monica M. Machado de. «Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política». *Tese de Doutorado*. IUPERJ. Rio de Janeiro, 1994.
- CLARKE, Harold D., DUTT, Nitsh, KORNBERG, Allan, «The political economy of attitudes toward polity and society in western european

- democracies», *THE JOURNAL OF POLITICS*, Vol 55, No.4, 1993, 998-1021.
- CONESA, R. Eduardo, *Los secretos del desarrollo: claves para entender y superar el estancamiento de la Argentina de hoy*. Buenos Aires: Planeta, 1994.
- GOLDSMITH, Arthur A, «Does political stability hinder economic development? Mancur Olson's theory and the Third World». *COMPARATIVE POLITICS*. Vol.19, No.4, July 1987: 471-480.
- EASTON, David, DENNIS, Jack, *Children in the political system: origins of political legitimacy*. New York: McGraw Hill, 1969.
- ECHEGARAY, Fabián. «¿Voto económico o referéndum político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina», 1982-1994. *DESARROLLO ECONÓMICO*. vol 36, N.4, julio-setiembre 1996.
- JACKMAN, S. «Perception and reality in American political economy». *Tese de Doutorado*. Universidad de Rochester, 1995.
- LIPSET, Seymour M. *Political man*. New York: Vintage Books, 1960
- MANZETTI, Luigi. «The political economy of privatization through divestiture in lesser developed economies», *COMPARATIVE POLITICS*, July, 1993.
- MENDONÇA, Carlos Eduardo Rebello de. «O neoliberalismo no Brasil - reinauguração da sociedade civil ou «Vésperas do Leviatã?»» *Trabalho apresentado no II Seminário Nacional de Comportamento Político*, Florianópolis. SC, 1994.
- MENENDEZ, Otero José, «¿Hacia donde van las nuevas democracias de América Latina? El caso uruguayo». In LANZARO, J.L.(org.). *Los partidos de cara al 90*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria/FESUR, 1989.
- MUNCK, Gerardo L. Between. «Theory and history and beyond traditional area studies: A new comparative perspective on Latin America», *COMPARATIVE POLITICS*, July 1993.
- OVERSEAS Development Institute. *Briefing paper*. 1994.
- PAUS, A. Eva. «Economic growth through neoliberal restructuring? insights from the Chilean experience», *THE JOURNAL OF POLITICS*, 28 (October, 1994), 31-56.
- «Problems suddenly appear in the 'Tigers' of the western hemisphere. Latin America's troubled new outlook». *A Special Report. Global Assessment*, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. «Public support for economic reform in Poland». *COMPARATIVE POLITICS*. Vol. 29, number 5/ October, 1996.
- REZENDE, Flávio Cunha de: «Os leviatãs estão fora de lugar». *DADOS*. Rio de Janeiro. Vol.39, N.2, 1996, pp. 195-211.
- SAUDERS, Peter. «Privatization, share ownership and voting». *BRITISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE*, 25, 131-143.
- SERULNIKOV, Sergio, «When looting becomes a right: Urban poverty and food riots in Argentina». *LATIN AMERICAN PERSPECTIVES*, Issue 82, Vol.23 N0. 3, Summer 1994:69-89.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984
- STOKES, Susan, C. «Introduction: public opinion and market reforms: the limits of economic voting». *COMPARATIVE POLITICS* Vol.29, number 5/October 1996.
- «Economic reform, public opinion in Perú», 1990-1995. *COMPARATIVE POLITICS*. Vol.26, number 5/October 1996.
- UNESCO. *Informe mundial sobre la educación 1991* -Paris, 1992.
- WEBER, Max. *Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada*. Petrópolis: Vozes, 1993.

RESUMO

A última década, na América Latina, se caracterizou pela redemocratização e implementação de governos neoliberais. A expectativa dessas sociedades era que as melhorias no campo social e econômico seriam significativas. Entretanto, o que se comprova é um aumento significativo da pobreza e a queda generalizada da qualidade de vida para a maioria da população. Este artigo examina a influência das reformas neoliberais na formação de atitudes, em relação à democracia na América Latina.

RESUMEN

La última década en América Latina se caracterizó por la redemocratización y la implementación de gobiernos neoliberales. Esas sociedades esperaban que las mejoras en el campo social y económico serían significativas. En cambio, se ha comprobado un aumento importante de la pobreza y la caída generalizada de la calidad de vida para la mayoría de la población. Este artículo examina la influencia de las reformas neoliberales en la formación de actitudes respecto a la democracia en América Latina.

ABSTRACT

The last decade, in Latin America, has been characterized by the institutionalization of neoliberal governments. The expectations of the people were of significant improvements in the social and economic sphere. However, the results have been far from improving the quality of life. Presently, it is observed an expansion of poverty in these countries. This paper examines the influence of neoliberal reforms in the attitude formation process regarding democracy in Latin America. ♦

