

Las contradicciones del neoliberalismo en el proceso de construcción de la cultura política: el caso brasileño*

Marcello Baquero

Resumen

La última década en América Latina se ha caracterizado por la democratización y la implementación de gobiernos neoliberales. La expectativa de estas sociedades fue que las mejorías en el campo social y económico serían significativas. Sin embargo, lo que se comprueba es un aumento considerable de la pobreza y un descenso en la calidad de vida de las mayorías populares. El presente artículo analiza la influencia de las reformas neoliberales en la formación de actitudes, en relación a la democratización en América Latina. Su objetivo es discutir, en el caso brasileño, las implicaciones derivadas del modelo neoliberal en el campo de la construcción de la ciudadanía.

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. At the present, 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, and in the particularly brasilean case, the implications of the neoliberal model in the citizenship construction.

Es importante resaltar que cuando nos referimos al caso brasileño, estamos refiriéndonos a Rio Grande del Sur, cuarto estado en términos de tamaño, con una población de 8 millones de habitantes y considerado el estado más politizado de Brasil. Los datos se basan en encuestas pre-electtorales realizadas desde 1989, por un muestreo probabilístico domiciliar.

En los años ochenta y noventa la experiencia de gobiernos orientados por el neoliberalismo en América Latina ha producido una evidencia acumulativa que hace posible la realización de un balance sobre sus éxitos y fracasos. Desde luego, es importante enfatizar que no hay unanimidad sobre el modelo neoliberal, en la medida que han surgido varias contradicciones conceptuales. En este sentido de acuerdo con Paus (1994:31),

* Ponencia presentada al 49 Congreso Internacional de Americanistas, Quito, Ecuador, julio de 1997.

(...) 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 se eligieron con un discurso nacionalista, inclusive con una postura antagónica a 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 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 puesto que los análisis tradicionales del "voto económico" (Jackman, 1995) perdieron su valor explicativo en esos países. Alternativas de explicación teórica de esos casos pueden ser encontradas en los estudios de Stokes (1996) sobre el voto antidoto en el Perú; Pzeworsky (1996) y el voto intertemporal en Polonia, pero que puede ser aplicado a algunos 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 mencionados es que actualmente en América Latina se constata un proceso de modificación sustancial 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, sugeriría que los ciudadanos comprenden la naturaleza perversa de las medidas neoliberales, pero aceptan los sacrificios en 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 el 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, actualmente existe 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 *vis-a-vis* apoyo a gobernantes debe ser relativizada y contextualizada tomando 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, que son seguidas por los países menos desarrollados. Esto alude respecto y específicamente a la noción de Estado mínimo y la necesidad de reformular los gastos gubernamentales en áreas consideradas prioritarias. Según imagen que fue construida, el Estado es visto como un problema y no como una solución en la economía de mercado por lo que debe 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 países que son tomados como modelos dignos de emular son algunos países europeos y, principalmente, 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 Estados Unidos y Francia, contrariamente a lo que viene siendo difundido por la retórica antigobierno en los países en desarrollo, se continúa interfiriendo de manera significativa en la economía 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 con 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, se muestra que en los países más desarrollados los gastos sociales son superiores a los gastos destinados a funciones consideradas mínimas. De esta forma, el nivel de involucramiento del gobierno en funciones económicas no ha declinado significativamente, como la retórica neoliberal quiere hacer creer.

Los datos conocidos sobre esta temática muestran que los países que están convergiendo más fuertemente hacia 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.

Lo que debe ser enfatizado a partir de esta afirmación es que el argumento de Estado mínimo, utilizado para justificar reformas estructurales en los países en desarrollo, puede estar encaminando el proceso de reformas de manera totalmente equivocada lo cual ha dado como consecuencia el incremento de las desigualdades sociales.

Por otro lado, en los últimos años se ha verificado el aumento de la pobreza en América Latina durante la vigencia de gobiernos neoliberales. De acuerdo con datos de la CEPAL en 1995, el 35 por ciento de la población de esta región se encontraba bajo la línea de pobreza y el 19 por ciento bajo la línea de miseria. De tal forma que existen actualmente 165,6 millones de latinoamericanos pobres o miserables con una renta diaria de aproximadamente un dólar *per capita*. Así, al contrario de lo que divulga 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, de 2.6 en 1996, para dar un ejemplo, es muy reducido para resolver el déficit social del país. Aunque se está proyectando un crecimiento de 6.0 por ciento en 1998, difícilmente se superarán los problemas ya crónicos. Lo que en verdad se constata es 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, hasta superiores a 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*, existían 5 billonarios en América Latina en 1985, mientras que en 1995 ese número subió a 45, mostrando la fase perversa de la concentración de la renta. En Brasil el 1.0 por ciento de las familias más ricas dispone del 17 por ciento de la renta, lo que equivale a cerca de 68 billones de dólares. Al mismo tiempo, el 50 por ciento de los más pobres, lo que equivale a 75 millones de personas, sobrevive con 12 por ciento (Dowbor, 1994:102-103).

Para tratar de sanar esta situación, el neoliberalismo propone el proceso de privatización como una de las principales soluciones. Este proceso es justificado en nombre de la supuesta insatisfacción de la población en el desempeño de las empresas gubernamentales y consecuentemente la necesidad de reducir gastos y eliminar la corrupción. Ya existen varios estudios que han analizado los pros y contras de la privatización. Lo que es importante destacar es que se ha verificado una gran distancia entre la teoría y la práctica de las privatizaciones. Ese es el caso de ENTEL en Argentina y Aerolíneas Argentinas, donde la privatización no ha redundado en servicios más baratos o de mejor calidad. En el caso brasileño, el proceso de privatización está avanzando, siendo que en abril de 1997 fue privatizada la mayor productora minera del país por un poco más de 3 billones de dólares. Parte de las empresas telefónicas en los diferentes estados han pasado para la iniciativa privada, así como el mantenimiento de carreteras. Ahora, es posible detectar un aumento de precios, sin garantizar mejores servicios y dejando fuera de éstos 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), ya fueron destinados más de 20 billones de dólares, cantidad muy superior a los recursos recaudados con las privatizaciones. El argumento utilizado es que era necesario adoptar esta medida para evitar el *efecto tequila* que ocurrió en México. De esta manera, es muy remota la posibilidad de que el déficit social sea atenuado con los recursos financieros obtenidos por ese camino. Por otro lado, se observa que los monopolios estatales están siendo substituidos por monopolios privados.

La cuestión que naturalmente surge en este escenario es cuál es el papel que han tenido estos procesos, 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: está en camino una modificación de las relaciones sociales que incide directamente en el comportamiento político de los ciudadanos en virtud de las consecuencias del modelo neoliberal. 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, tiene una tradición política autoritaria y los varios golpes de Estado a lo largo de su historia no permitieron la consolidación de los partidos. Finalmente existe una cultura política claramente antipartidaria.

Desde el 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 el 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 sustituida, 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 de 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 consolidación de las relaciones secundarias fortalecerá el sistema democrático; este supuesto, sin embargo no se ha materializado como era 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. Esto explica la elección de Collor de Mello por un partido político insignificante y la gran penetración que consiguió junto al 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 todo lo que era negativo para los electores en la 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 está generando efectos perversos en los sectores tradicionalmente frágiles y desamparados. De acuerdo con Mendonça (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 intercambio 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 Cardoso de no negociar y de fracturar 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 han sido frágiles, se toman más deficientes como instituciones constitutivas de identidades colectivas en economías de mercado. El instrumento utilizado para debilitar a estas organizaciones, así como al Congreso, ha sido la negociación directa con los parlamentarios en detrimento de los partidos, bien como 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 levantamiento realizado en el Senado Federal, de 1988 a 1997, muestra claramente este aspecto.

Cuadro 1
Evolución del uso de Medidas Provisionales en Brasil
1988-1997

<i>Año</i>	<i>Ediciones</i>	<i>Ediciones más reediciones</i>	<i>Reediciones alteradas</i>	<i>Se convirtieron en leyes</i>	<i>Plazo vencido</i>
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 2 mil 398 MPs (entre ediciones e reediciones, para ser evaluadas por el Congreso). Es evidente que con este instrumento el presidente de la República prácticamente sustituye a los representantes elegidos, teniendo como consecuencia el adelgazamiento 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 por éste 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 lo que realmente ocurrió durante las negociaciones. En primer lugar, hubo una clara violación a la Constitución que históricamente no ha permitido 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 fueron diputados o senadores, votaron contra el dispositivo constitucional que permitiría la reelección.

La idea de continuidad vía reelección en Brasil, semejante a otras experiencias en América Latina, ha sido construida sobre la base de la dicotomía estabilidad económica *vis-à-vis* caos. Ya existen varios estudios que han tratado sobre la cuestión de cómo la estrategia para mantener el poder ha sido materializada (Echegaray, 1989; Stokes, 1995).

Es importante resaltar en este trabajo que la estabilidad económica, la estabilidad social y la democrática no están causalmente relacionadas. 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 de 1997) son unánimes en mostrar que existe un descenso significativo de la confianza de los ciudadanos en el actual sistema político. Las protestas contra el desempleo, a favor de la educación, la estabilidad en el empleo, la salud, se han tornado rutinarias en esta región.

Una de las consecuencias más marcadas del neoliberalismo ha sido el surgimiento de lo que llamamos los *Estados paralelos*. Esta categoría es conceptualizada en relación a organizaciones que funcionan al margen de la ley y que cuentan con el apoyo significativo de la población más necesitada. Estas organizaciones pueden estar relacionadas específicamente con el narcotráfico y están propiciando el aumento de la criminalidad y la marginalidad llevando grupos que eran tradicionalmente marginalizados de los beneficios sociales a

legitimar acciones deletéreas en nombre de una nueva ciudadanía. Investigaciones realizadas en Río de Janeiro muestran que los adolescentes involucrados en delitos, resultado del robo de un par de tenis, respondieron que éste era un derecho que ellos tenían como ciudadanos. Los datos sobre la injusticia social son simplemente impresionantes. De acuerdo con Dowbor (1995:103),

no Rio são diariamente assassinadas 21 pessoas, 15 em São Paulo (...) 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 declaración de un presidente latinoamericano según la cual, "solamente 30 por ciento de la población podía contar con la protección del Estado, el otro 70 por ciento debía contar con la protección de Dios".

Las implicaciones de esta situación de deterioro económico y social conllevan a un estado de ingobernabilidad. Las personas no creen en la autoridad constituida. Con relación a Brasil, el sociólogo Cristovão Buarque (1992) observa que cuando las personas se sienten amenazadas "dejan de salir de sus casas", en vez de presionar al Estado por mejores condiciones de seguridad pública. En el área de la educación pública, cuando personas con recursos materiales están insatisfechas con la cualidad de la enseñanza no luchan por mejores escuelas, sino que cambian a sus hijos a escuelas particulares.

Todos estos elementos sugieren que lejos de estar construyéndose una cultura política participativa y democrática en Brasil, se está reafirmando 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 mostró que el 70 por ciento de los entrevistados (N=30 en 1996 y N=70 en 1997) no confían en nadie, ni siquiera en los miembros de su propia familia (Baquero, 1997).

Por causa de ese tipo de cultura política, se constata el surgimiento de un ciudadano altamente individualista y pragmático cuyo comportamiento político se guía por principios de inmediatez y canibalismo político.

De esta manera, queda claro que el crecimiento económico experimentado en Brasil en los últimos años no ha redundado en beneficio de la población. Por el contrario, se observa un creciente proceso de empobrecimiento y la expansión

de la miseria, a pesar de los avances tecnológicos. Esto no es novedad, inclusive en el caso chileno, los elevados índices de desempleo muestran claramente quién pagó los costos de los reajustes de la reestructuración neoliberal (Paus, 1994:40). Los sectores más afectados han sido la agricultura, las pequeñas y medianas empresas y la clase media asalariada, de manera general.

Las estadísticas oficiales en este sentido muestran solamente parte de la realidad de los países de la región, escondiendo la dura realidad de la mayoría de la población, que continúa siendo excluida y marginada de los avances tecnológicos y del crecimiento económico. Esa situación es agravada por el bajísimo nivel de escolaridad de la población en los países menos desarrollados, lo que le 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 educación. Los niveles de alfabetismo no han evolucionado de acuerdo con los índices de crecimiento económico. De esta forma, uno de los factores clave para entrar en el grupo de los más ricos está ausente: inversiones en salud y educación que permitan preparar a la población para la producción y la competitividad. Los datos para 1988 publicados por la UNESCO (1992), muestran que de un total de mil 24 billones de dólares, los países desarrollados gastaron 898 billones, mientras que los países en desarrollo se limitaron a 126 billones. Brasil no está fuera de esta situación, visto que los recursos destinados a la 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 como del proceso de desplazamiento de la fuerza de trabajo del sector formal. Este tipo de economía se ha constituido en una especie de estrategia de sobrevivencia de las personas despedidas o estimuladas a solicitar exoneración por una indemnización de sus empleos 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 desanimando a las personas a inscribirse en dichos programas, aparte 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 necesidades del país, y mucho menos a los recursos humanos y de capital disponibles. Si bien es verdad que el origen de la economía informal es anterior al neoliberalismo, el mismo se ha agravado peligrosamente a raíz de la aplicación del modelo neoliberal. Altamente concen-

trador de la renta, este modelo ha mostrado su incapacidad en relación a la absorción de mano de obra disponible. Consecuentemente, deja al margen de los mercados capitalistas de trabajo un contingente significativo de trabajadores, que tienen que recurrir a su creatividad para generar renta a través de actividades comerciales y la producción de servicios, entre otros. De esa forma, se puede decir que el modelo neoliberal institucionaliza perversamente el desempleo estructural.

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 (1987:475), datos de naturaleza económica son notablemente poco confiables para los países en desarrollo. Estos datos excluyen un sector significativo de la población en nivel de subsistencia, distorsionando las estimaciones de los indicadores de productividad.

Así, cuando los datos son presentados mostrando índices elevados de crecimiento económico, dando la idea de que esos países están en proceso de recuperación económica, en la medida que más recursos estarían disponibles para inversiones sociales, la realidad es paradójicamente diferente. La atención a la población en áreas prioritarias es cada vez más deficiente, particularmente en áreas de educación, salud y vivienda.

Cuando el modelo muestra su vulnerabilidad, el discurso oficial introduce temas con la intención de legitimar sus acciones en el área de políticas públicas. Uno de los términos más utilizados es el de *flexibilidad*, sinónimo de alteración de las estrategias económicas para evitar el fracaso total. Sólo que en este proceso las condiciones económicas y sociales de la mayoría de la población se deterioran 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 el lado que evidencia la falta de profesores y la falta de recursos para invertir en seguridad y salud. El "equilibrio de los presupuestos" es alcanzado a costa del deterioro en el nivel de vida de la mayoría de la población.

En ese escenario, ¿cuáles son las actitudes y comportamientos de los ciudadanos frente al modelo vigente?, ¿es de apoyo total a los sacrificios que ese modelo económico impone?

Un primer hecho a ser notado en el campo político, en cuanto al modelo económico, es el que se refiere al concepto de democracia, el cual es reducido a sus aspectos puramente técnicos. En ese contexto, los procedimientos son considerados superiores a la esencia de la democracia. Las perspectivas weberiana (1993) y shumpeteriana (1984) en relación a las reglas de la democracia

prevalecen. La eficacia y transferencia del proceso de representación para el cuerpo de los electos se institucionaliza. El proceso electoral es visto como un mero método de escoger a los representantes que, posteriormente, pasan a practicar el mandato libre. Ese hecho es agravado por no existir instituciones políticas que efectivamente sean mediadoras de las demandas de los ciudadanos frente al Estado. El clientelismo, en ese contexto, surge con la misma intensidad que en épocas anteriores, siendo trabado el proceso de negociación política 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. Algunos estudios realizados en Belo Horizonte en 1965 y 1966 constataron 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 que se toman carismáticos, principalmente por la debilidad estructural de las instituciones que conforman la democracia contemporánea. Las instituciones políticas, particularmente los partidos políticos, son relegadas a un segundo plano, en lo que se refiere a sus actividades como representantes de intereses, instrumentos de 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, llevando a un proceso real de declive de los partidos como unidades de referencia para el comportamiento político o 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 una sociedad. Pese a la existencia de una amplia bibliografía sobre cómo los condicionantes económicos afectan las actitudes de las personas en el campo político, hay pocos estudios sobre la forma en que esa relación afecta las percepciones de los ciudadanos en cuanto a la propia noción de gobierno democrático.

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

Por otro lado se encuentran aquellos que defienden la perspectiva de la economía política, que proponen el argumento de que las actitudes frente al gobierno en el poder y a las instituciones políticas originan reacciones en el desempeño de ese 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 (1993:1000), estas dos perspectivas no son mutuamente excluyentes sino que se complementan en la formación de las actitudes en las democracias occidentales contemporáneas. Aunque los argumentos presentados se refieran a los países europeos, creemos que la convergencia de esos dos paradigmas es pertinente para evaluar el proceso de formación de las actitudes en el campo político en Brasil.

Actualmente, no se puede negar que tanto elementos políticos como valores que arraigan a lo largo de la vida de una persona afectan su percepción sobre el sistema político en el cual está inserto. La conjugación de esos dos conjuntos de valores puede ser determinante en la efectiva consolidación de una democracia. Esto implica que, en épocas de adversidades económicas y turbulencias sociales, la creencia de los ciudadanos de que el futuro será mejor garantiza la perdurabilidad de la democracia. Puede decirse que esas predisposiciones de actitudes fueron observadas claramente durante el proceso de transición a la democracia en América Latina a partir de las décadas de los setenta y los ochenta. No obstante, afirmar que el proceso de democratización es irreversible es temerario. Asistimos a una ola de protestas y marchas que están poniendo en juego 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 parece estar generando un campo propicio para una reversión *actitudinal* de los ciudadanos en relación a la propia forma de gobierno.

¿De qué manera el neoliberalismo está influyendo en esa reversión de actitudes? En primer lugar, en la medida en que, en el amago del neoliberalismo, está la idea de que solamente el crecimiento económico conducirá a gobiernos democráticos estables y duraderos, lo que reproduce una antigua idea que ha mostrado su fragilidad a lo largo de la historia de estos países.

Estudios realizados en las últimas dos décadas muestran claramente que incluso el crecimiento económico, en índices elevados (4 a 8 por ciento al año), no ha 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, solamente en la dimensión de vulnerar el poder de los sindicatos y la reducción significativa en los gastos sociales. Esos elementos, en realidad,

aumentan el desempleo y generan incertidumbre en la población, que a su vez materializa una inseguridad generalizada y la aceptación forzada de las medidas impuestas. La pérdida del poder de negociación de los sindicatos hace que las medidas neoliberales, aunque impopulares, se mantengan hegemónicas. De ese modo, las desigualdades sociales no son consideradas por los neoliberales como elemento desestabilizador, tomando en cuenta 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 la renta.

En estas condiciones, la posibilidad del surgimiento de sociedades con ciudadanos politizados es remota. La verdad es que en Brasil no existe una base material que atenué los efectos deletéreos de las medidas neoliberales, y los ciudadanos pueden ponerse en contra de ese modelo comprometiendo la consolidación democrática. Se verifica, por ejemplo, que 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 en Argentina (1994).

En el caso brasileño puede decirse que actualmente la clase trabajadora se encuentra en un estado de inmovilismo, estado que podrá ser revertido en proporción directa al deterioro de las condiciones económicas y sociales del país, lo que a su vez podrá revitalizar los partidos de izquierda, los movimientos sociales y los sindicatos.

En síntesis, no se puede afirmar que esté en marcha un proceso que valore la democracia como valor en sí. La rigidez y la falta de claridad, por parte de los gobernantes, de las condiciones sociales del país podrá, a largo plazo, catalizar el compromiso de los principios democráticos e inviabilizar el surgimiento de ciudadanos críticos y conscientes.

Bibliografía

- Baquero, Marcello, "A construção da cidadania num contexto neoliberal", ponencia presentada en el *III Seminário Nacional de Comportamento Político*, Florianópolis, mayo de 1997.
- Bianchi, Álvaro, "Neoliberalismo e resistência operária no governo FHC", en Bianchi et al., *A crise brasileira e o governo FHC*, São Paulo, Xama Editora, 1997.

- Buarque, Cristovão, *A crise do neoliberalismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.
- Castro, Mônica M. Machado de, "Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política", Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1994.
- Clarke, Harold D., Nitsh Dutt y Allan Kornberg, "The political economy of attitudes toward policy and society in western european democracies", in *The Journal of Politics*, vol. 55, núm. 4, 1993, pp. 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", en *Comparative Politics*, vol. 19, núm. 4, july 1987, pp. 471-480.
- Easton, David y Jack Dennis, *Children in the political system: origins of political legitimacy*, Nueva York, McGraw Hill, 1969.
- Echegaray, Fabián, "¿Voto económico o referendum político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994", en *Desarrollo Económico*, México, vol. 36, núm. 4, julio-septiembre de 1996.
- Jackman, S., "Perception and reality in American political economy", Tese de Doutorado, Rochester, Universidad de Rochester, 1995.
- Lipset, Seymour M., *Political man*, Nueva York, Vintage Books, 1960.
- Manzetti, Luigi, "The political economy of privatization through divestiture in lesser developed economies", en *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.
- Menéndez, Otero José, "¿Hacia dónde van las nuevas democracias de América Latina? El caso uruguayo", en J.L. Lanzaro (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", en *Comparative Politics*, july 1993.
- Overseas Development Institute, *Briefing Paper*, 1994.
- Paus, A. Eva, "Economic growth through neoliberal restructuring? Insights from the chilean experience", en *The Journal of Politics*, october 1994, núm. 28, pp. 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, núm. 5, octubre 1996.
- Rezende, Flávio Cunha de, "Os leviatãs estão fora de lugar", en *Dado*, Rio de Janeiro, vol. 39, núm. 2, 1996, pp. 195-211.
- Sauders, Peter, "Privatization, share ownership and voting", en *British Journal of Political Science*, num. 25, pp. 131-143.
- Serulnikov, Sergio, en "When looting becomes a right: urban poverty and food riots in Argentina", *Latin American Perspectives*, issue 82, vol. 23, núm. 3, summer 1994, pp. 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, núm. 5, octubre 1996.
- , "Economic reform, public opinion in Perú, 1990-1995", en *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 5, octubre 1996.
- UNESCO, *Informe mundial sobre la educación 1991*, París, 1992.
- Weber, Max, *Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada*, Petrópolis, Vozes, 1993.