

LA CONCERTACIÓN SOCIAL; UNA PERSPECTIVA SOBRE INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN ECONÓMICO-SOCIAL EN PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN

Por **María Grossi** y **Mario R. Dos Santos**

I.

El problema de la relación entre el Estado y la sociedad civil ha sido y sigue siendo uno de los problemas claves de la teoría política moderna. Pero ello por supuesto no es sólo un problema teórico. La manera cómo se ecuaciona este problema define los regímenes políticos, delimita los espacios entre lo público y lo privado, define lo que es legal e ilegal, quién es ciudadano y quién no lo es, qué derechos y qué obligaciones le son atribuidas.

En las sociedades capitalistas en las cuales por definición el Estado y la sociedad (lo público y lo privado) están claramente diferenciados y al menos en teoría todos los individuos son ciudadanos, el problema de esta relación se plantea desde un comienzo como un problema de mediaciones y de representación.¹ Empero, esto es muy general, porque evidentemente ni la sociedad es homogénea —sino que está dividida— ni el Estado está por encima de sus divisiones. La heterogeneidad de la sociedad no es sólo política, sino que también se da a nivel de los intereses sociales y económicos, sin que exista una superposición exacta entre la heterogeneidad política y la social. Inclusive, aunque tal superposición exista, no resulta necesario resignar la promoción de intereses sociales y económicos mediante canales más directos que los de la representación política. El problema es entonces el de la mediación entre los grupos sociales, por un lado, y el sistema institucional o de toma de decisiones, por el otro, sistema que no es asimilable estrictamente al Estado.² Además, la división social del trabajo vuelve conflictiva la relación de estos grupos entre sí y con el Estado. Este conflicto en última instancia remite al tipo de dominación y a las relaciones de clase, pero en el nivel específico en el cual nos estamos moviendo (el del sistema de toma de decisiones) remite a intereses sociales y económicos conflictivos, a demandas distintas y a determinado tipo de arreglo institucional que permite o no que esos intereses y demandas puedan, en primer término, expresarse, y luego, traducirse en decisiones políticas que los contemplen. Un sistema político será tanto más democrático cuanto mejor logre resolver los problemas de la representación y de la mediación. Plantearse los problemas de la representación y de la mediación significa por un lado aceptar que las relaciones entre la sociedad y el Estado no son directas (mediación) y por otro que el liberalismo en estado puro, privilegiando el individuo como actor político y económico, ha dejado de tener vigencia histórica. Esta pérdida de vigencia histórica del liberalismo es cierta tanto en la esfera de la política, en la cual la tendencia es cada vez más hacia la acción colectiva en función de intereses organizados, como en la esfera económica, en donde la acción del Estado y de grupos privados ha dejado —a pesar del intento neo-conservador de hacer revivir al liberalismo— desacreditada la vieja formulación en términos de *laissez faire, laissez passer*. Está probado que el mundo —e incluso el mundo capitalista— *"ne va pas de lui meme"*. Pizzorno llama la atención sobre el hecho de que las transformaciones del sistema político de los países capitalistas, con su tendencia creciente a la organización de la representación, encuentran su origen justamente en principios liberales: "todos los miembros de la comunidad política tienen el derecho de ser completamente representados y cualquier grupo de personas que compartan intereses específicos tiene el derecho de formar una organización estable para promover estos intereses".³

Los canales más corrientes de mediación han sido y siguen siendo el sistema partidario, los lobbies y grupos de presión, los grupos de interés organizados, las distintas corporaciones. Según la importancia relativa de cada uno de ellos, la forma de organización que tengan, las relaciones que se establezcan entre estos distintos canales y los mecanismos institucionalizados de actuación de los mismos, tendremos distintas modalidades de mediación y en consecuencia distintas modalidades en el proceso de toma de decisiones (formulación de políticas, etc.). La concertación social puede ser vista como una de esas modalidades de mediación entre sociedad y sistema político. En principio se puede decir que no hay una definición única aceptada de qué es la concertación social. En el límite no se trata de un concepto, sino más bien de una práctica política, lo que no le quita en absoluto interés desde el punto de vista del análisis, al contrario. El objeto de las ciencias sociales lo constituyen en definitiva las prácticas sociales y políticas y las relaciones entre actores colectivos de estas prácticas.

Si, como lo señalamos anteriormente, la concertación es uno de los diversos mecanismos disponibles de mediación y representación, la pregunta que sigue casi naturalmente es la de por qué darle una importancia particular en cuanto objeto de estudio y en cuanto práctica política. Sobre todo cuando se sabe que la concertación no es una panacea y no garantiza *per se* ni la democracia, ni la participación, ni la justicia social. Por otro lado también es claro que no hay una única forma posible de concertación y las experiencias históricas

más conocidas nos muestran que se puede ir desde acciones muy limitadas a nivel de precios y salarios hasta intervenciones que inciden en decisiones de inversión y acumulación, con consecuencias palpables sobre la distribución de los ingresos, sobre el modelo mismo de desarrollo y por ende sobre la calidad de vida de sectores amplios de la población de un país. Es desde esta perspectiva más ambiciosa de las posibilidades de la concertación que nos parece tiene sentido darle un lugar destacado entre los mecanismos de mediación y representación. Y ello en la medida en que favorece modalidades más eficaces de regulación económica y social, permitiendo también aumentar el grado de compatibilidad entre la democracia liberal y el sistema capitalista".

La preocupación por el grado de compatibilidad entre la democracia liberal y el capitalismo entendido como modo de organización de la producción, y por cuáles son los límites de esta compatibilidad, ha vuelto a ocupar la atención de los estudiosos de la política. Las dos preguntas que con variaciones en la forma resultan comunes a los autores que han tratado el tema recientemente son, por un lado, qué mecanismos hicieron posibles la coexistencia de democracia y capitalismo y, por otro, qué transformaciones pueden estar ocurriendo como consecuencia de la evolución del capitalismo contemporáneo y de las formas de hacer política y de participación que puedan llegar a amenazar esta coexistencia.

Veamos en rasgos generales y sin entrar en las diferencias de énfasis, la respuesta que se encuentra a la primera pregunta: dos fueron básicamente los mecanismos responsables de la permanencia de ese matrimonio que según los pronósticos tanto de los liberales clásicos como de los marxistas clásicos estaba destinado a tener vida corta: la política del *welfare state* y el desarrollo de los partidos políticos de masa y de la competencia partidaria.⁵ Esto es particularmente claro en el análisis que hace Offe, para quien el desarrollo de las modernas sociedades capitalistas ha llevado a la vez a una mercantilización de la política y a una politización del mercado. Para él la lógica de la democracia capitalista puede ser descripta como una lógica de contaminación recíproca, con lo cual una vez más queda claro que el supuesto liberal no tiene más vigencia ni en la política ni en la economía. La coexistencia por lo tanto de democracia y capitalismo implica alguna forma de compromiso. Hablar de compromiso significa introducir a los actores. La mayoría de las veces este compromiso es definido como un compromiso entre la clase obrera y los capitalistas, la burguesía. "La combinación de democracia y capitalismo constituye un compromiso: aquellos que no poseen los medios de producción consienten la existencia de la institución de la propiedad privada del stock de capital, en tanto que quienes poseen los instrumentos de producción consienten la existencia de instituciones políticas que permiten a otros grupos ejercer efectivamente sus demandas respecto a la asignación de recursos y a la distribución del producto".⁶ Estos autores sostienen además que fue el keynesianismo el que volvió posible este compromiso proporcionando los fundamentos ideológicos y políticos para que el Estado pudiera conciliar los intereses enfrentados de los dos actores en oposición.

Una observación que se podría hacer es de que, puesta la cuestión en esos términos, si bien parece indiscutible, es demasiado general. Los autores se mueven en el nivel más abstracto del sistema de dominación y dada la diversidad que adoptan los regímenes políticos en los países capitalistas, incluso en las sociedades centrales, el problema parece ser justamente analizar estas variaciones. Y a ese nivel ya no basta hablar de clases sociales, menos aún si nos limitamos a hablar de propietarios y no propietarios de los medios de producción. Teniendo como supuesto este compromiso general, que define en grandes rasgos al capitalismo, habría que pasar a analizar "los compromisos", los que se establecen entre distintos grupos en el interior de un régimen político dado. De hecho las formas y regímenes políticos son mucho más cambiantes e inestables en el interior de un mismo sistema de dominación.

En realidad cuando se habla de partido y de sistema partidario, como lo hace Offe, ya no tiene mucho sentido seguir manejándose exclusivamente con el concepto de clase y de compromiso de clase. En ese sentido cobra interés analizar las formas concretas que adquiere la representación del "interés" y la concertación como una de esas formas. Con esta última afirmación nos acercamos a la temática que nos interesa aquí, a saber, la concertación social entendida como un mecanismo de regulación de las relaciones económicos-sociales de sectores o grupos organizados avalada por el Estado. Si bien los principales actores de la concertación social son grupos organizados, también es cierto que sólo determinado arreglo institucional ofrece el marco en el cual la concertación se vuelve posible. Y si hablamos de mecanismos de mediación, resulta obvio que en ese escenario el Estado estará presente (o más concretamente los organismos que lo representen en el sistema político).

Por menos que sea el grado de intervención estatal en una concertación, ésta es legitimada en última instancia por el Estado. Pensamos en el ejemplo más común de concertación —el de precios y salarios— donde el Estado puede no intervenir en las negociaciones colectivas, pero es el reaseguro legal último de que lo negociado se cumpla, en función de las regulaciones legales (incluidas sanciones) a que se someten los grupos en cuestión. Esto nos lleva a una primera precisión en cuanto a los actores y en cuanto al escenario de la concertación. Los actores privilegiados de la concertación son grupos sociales organizados, vale decir asociaciones de varios tipos, sindicatos patronales, de obreros y de empleados, corporaciones. Todos estos actores tienen en común el hecho de que representan intereses organizados. Si éstos son los actores privilegiados de la concertación el escenario

por excelencia en el cual ésta se desarrolla en un primer momento es la sociedad civil. Pero como dijimos antes, incluso en aquellos casos en que no participen directamente representantes de agencias estatales el Estado está presente en última instancia. En otros casos, que habría que analizar más detalladamente, la presencia del Estado es activa desde el primer momento de las negociaciones. Tomando la experiencia europea, se han distinguido dos formas básicas de intervención del Estado en procesos de concertación social: una primera en la cual los grupos organizados (cámaras de empresarios, sindicatos, otras asociaciones civiles) negocian entre sí y sobre la base del acuerdo logrado comienza luego la negociación con el Estado. Esta modalidad es denominada bilateral, en tanto la multilateral o segunda forma, incluye desde un comienzo la participación del Estado, con lo cual la intervención y la capacidad de iniciativa del mismo, transformado en un agente más de la concertación, son mucho mayores.⁷

En América Latina la preponderancia del papel del Estado, contraparte de una débil estructura social, constituye casi un dato permanente. No obstante ello, se pueden ejemplificar casos en los que los sectores organizados entablan negociaciones independientemente del Estado.⁸

Ahora bien, cualquiera sea el tipo de intervención estatal en los mecanismos de concertación el problema que se plantea en América Latina es el de la inexistencia de una institucionalidad democrática estable así como de una cultura política en la cual estas prácticas tengan un grado mínimo de legitimidad por parte de los diversos actores implicados. En ese sentido la concertación no puede ser entendida *per se* como un instrumento de democratización, puesto que depende de ella. Sí podría contribuir a la institucionalidad democrática. Ello es así en la medida en que el acuerdo se hace entre actores sociales que asumen por lo tanto un compromiso directo y recíproco respecto de las decisiones y el Estado (a través de sus representantes autorizados) pasa a ser un actor más y deja de ser el único "responsable" y blanco de los reclamos e insatisfacciones de los distintos sectores. Por supuesto ello será tanto más cierto cuanto mayor sea la participación de distintos sectores sociales y cuanto mayor sea la representatividad de los agentes directos de la concertación. Evidentemente el contenido de qué es lo que se concerta tiene también una incidencia en cuanto al *surplus* de estabilidad ganado por el sistema político como un todo. Una concertación de precios y salarios es más fácil de ser puesta en práctica que otra de alcance más vasto (por ejemplo relativa a las decisiones de inversión), pero también su aporte a la estabilidad del sistema político será menor, aunque el grado de compromiso de los actores sociales intervinientes sea intenso. Hay que cuidarse de una visión algo ingenua y simplificada que nos llevaría a ver la concertación como un mecanismo de reducción de tensiones y conflictos. Entre los extremos de una idea utópica de integración consensual (que en intentos de realización sólo puede llevar a formas totalitarias) y la visión opuesta de una sociedad regida por el puro conflicto y la dominación, queda abierta la perspectiva de una sociedad capaz de canalizar institucionalmente demandas antagónicas, aceptar el disenso, procesar propuestas diferentes de ordenamiento social y reconocer la legitimidad y la acción de los movimientos sociales.

Los mecanismos de concertación social son justamente recursos para regular los conflictos en el área económico-social. En este sentido, podemos hablar de ella como de un conjunto de técnicas de compromiso para el desarrollo, técnicas a su vez asimilables a los comienzos de una planificación concertada.

Otra aclaración necesaria es que cuando se habla de descargar al Estado de la responsabilidad exclusiva de decisiones económicas-sociales, no se quiere decir en absoluto que tales decisiones deban trasladarse al ámbito privado y atomizado del mercado. La perspectiva neoliberal según la cual se gana en estabilidad y en "democracia" a través de la abdicación de atribuciones del Estado en favor de los mecanismos de mercado y de la mercantilización de la política (reducida a un cálculo de intereses individuales), está en las antípodas de lo expresado.⁹ En rigor no se trata de privatizar decisiones que afectan fuertemente al conjunto de la sociedad, sino de que actores sociales organizados adquieran posiciones institucionalizadas en el sistema de toma de decisiones. Tal carácter institucionalizado amplía la responsabilidad de los mismos, al volver públicas sus posiciones relativas. La negociación así no puede remitirse sólo a los intereses específicos de las partes, como si actuaran en un vacío social. Se supone que en un contexto democrático, la acción de los representantes sectoriales atenderá obligatoriamente tanto a los intereses específicos de los representados como a consideraciones más generales, relativas al ordenamiento y a los objetivos societales.¹⁰ Entre los partidos políticos, cuyo principal rol prescrito es el de promover opciones societales, y el de los grupos organizados, que sirven más directamente a intereses específicos, habría pues una complementareidad. Históricamente surgen en forma simultánea los partidos de masa y los grupos organizados de intereses. Los primeros tendrían principalmente una identificación ideológica rígida, no negociable, que requiere abrir inmediatamente otros canales de mayor flexibilidad y atentos a urgencias de menor plazo, a los intereses sectoriales.

Cuando una de las dos formas de representación se suprime, las consecuencias son, en un caso, la promoción informal de intereses sectoriales (que da lugar a la actuación de grupos de presión, a prácticas clientelistas, a la cooptación en lugar de la representación, etc.), y en el otro, al desnudo corporativismo. Seguramente, de las dos desviaciones posibles, la experiencia latinoamericana tiene más que ver con la última. Varios han sido los intentos en la historia de este siglo por articular regímenes con facetas corporativas, entendiéndose por ello el

instaurar canales de representación únicos —excluyentes de cualesquiera otros—, de carácter cerradamente sectorial.¹¹

Quizás la preocupación por exorcisar el peligro corporativista es lo que determinó la sistemática negativa a incorporar en la teoría liberal clásica la representación de intereses organizados. El diseño institucional no se simplificó por ello, pues como lo demuestran los distintos ejemplos de países europeos, tuvo que dar cabida al poder de aquéllos, aunque no tuviesen una legitimidad fundada teóricamente. Anderson plantea bien la cuestión cuando señala que el problema de la representación de intereses en el proceso de toma de decisiones no es solamente un tema para la investigación empírica sino también un problema para la teoría política aplicada. En definitiva está en juego la relación de esos grupos con el Estado. "Que estos cuerpos privados sean parte del orden político está fuera de dudas. Sin embargo, su posición en este orden es poco clara y ambigua. La legitimidad de su papel político es tenue, en el mejor de los casos. Se habla del poder de los grupos organizados. No se habla de su autoridad".¹²

¿Pero cuál ha sido la resolución práctica —ya que teórica no existe— del problema? Una somera revisión de las experiencias en los países centrales contribuirá a visualizarla, para luego sí explorar las posibilidades y límites de estos mecanismos de mediación y representación en América Latina.

II.

El primer rasgo de los países europeos donde, después de la segunda guerra mundial, se van gestando distintos mecanismos de intermediación entre grupos de intereses organizados, sea a partir de la sociedad civil o del Estado, es la estabilidad de sus sistemas políticos, sobre la base de la alternancia en el gobierno de distintos partidos determinada democráticamente. Por supuesto no hay que dejar de tener presente los casos de España y de Portugal, que al apartarse de esa regla están indicando en principio y por ausencia, cierta vinculación entre la existencia de instancias de concertación social y de un pacto político democrático.

La génesis de un marco institucional tal está relacionada con el pasaje de un capitalismo liberal a un capitalismo avanzado o de organización, donde el manejo de la crisis económica pasa por la intervención del Estado, el cual aparece como artífice de la atenuación de los antagonismos de clase. El manejo de la crisis supuso la instauración de mecanismos de mediación y representación más complejos, actuando junto a los partidos de masa organizaciones de intereses sectoriales, reconocidas institucionalmente. Aunque los regímenes más claramente corporativos desaparecieron después de la segunda guerra, lo que ya no desaparecería en las sociedades avanzadas es la intervención en el dictado de las políticas económicas por parte de las grandes organizaciones de intereses sectoriales. Esto implica mucho más que la mera consulta gubernamental a los representantes de grupos de intereses, lo cual puede considerarse un hecho habitual en las democracias constitucionales.¹³ Este mecanismo de colaboración entre los distintos grupos de intereses y el Estado en la formulación de políticas es lo que se ha dado en llamar neocorporativismo o corporativismo liberal en la bibliografía contemporánea. El prefijo neo o el adjetivo liberal sirven para distinguir estas formas políticas de aquellas del corporativismo a secas, propias de los regímenes autoritarios sin otra forma de representación de la sociedad que la proporcionada por los canales corporativos. En cambio, como dice Lehmbbruch, "el sistema neocorporativo de Europa occidental y del norte de Europa permanece embebido de democracia constitucional".¹⁴

La funcionalidad del neocorporativismo respecto de la democracia constitucional tiene que ver con la contribución de los mecanismos del mismo a la reproducción del consenso y por ende a la legitimidad del Estado. En la medida en que la regulación a través del mercado "libre" perdió aceptación, el diseño de la política económica comienza a ser cuestión de debate público y con ello el Estado juega su legitimidad en el control del mercado. Ese control es en esencia político y el Estado tiende a compartir la responsabilidad de llevarlo a cabo con los representantes de sectores sociales organizados. Esto ha hecho que se señalara que en este estadio de evolución del capitalismo se politizan las relaciones de clase.¹⁵ Las deficiencias en el funcionamiento regular del mercado tienen pues como precio para el Estado una pérdida de legitimidad, entendiéndose entonces la proliferación de formas de "construcción de consenso" a través de mecanismos neocorporativos. Ello explica también que la participación predominante en tales mecanismos sea la de los representantes del capital y del trabajo, antagonismo principal que debe neutralizarse en función de la estabilidad del sistema.

O sea que, como afirmáramos en el apartado anterior, habría una complementación entre la construcción del consenso por vía neocorporativa (limitada a la formulación de políticas económico-sociales) y la construcción de consenso a través de la vigencia del sistema de partidos y del parlamento, consenso propiamente político en tanto alcanza a referirse también al procesamiento de decisiones más globales, incluyendo aquellas que marcan opciones de ordenamiento societal. Posiblemente el sistema de partidos sea imprescindible en la construcción del consenso, pues resulta difícil pensar a éste solamente como consecuencia de la compatibilización de intereses entre grupos organizados específicos y el Estado. Este sería el límite de la amenaza de que estas formas

neocorporativas de intermediación lleguen a suplantar otros mecanismos de intermediación propios de las sociedades organizadas según las pautas del constitucionalismo democrático.^{15 bis}

Por otra parte, las interrelaciones entre las organizaciones de representación de intereses sectoriales y los partidos políticos no admiten ser descritas mediante una tipología simple, pero las variaciones apoyan la hipótesis de que más bien se trata de una diferenciación estructural y una especialización funcional del sistema político.¹⁶ Muy posiblemente, la gran variedad en el peso específico que tienen los distintos grupos de intereses en la formulación de políticas, derive de que cada sociedad fue resolviendo de manera pragmática los problemas tanto políticos como económicos surgidos de la imposibilidad creciente de mantener formas liberales puras. Para expresarlo paradójicamente, podríamos decir que los resultados históricos de los principios liberales de la libre asociación de intereses y del derecho a la representación no resultan fácilmente absorbibles por el cuerpo teórico del liberalismo, como filosofía social o modelo acabado de organización de la sociedad.¹⁷ Tampoco las propuestas neoliberales dan una solución teórica a esta realidad de las sociedades capitalistas avanzadas; limitándose a abogar por su supresión.

Así como variaron las formas históricas de intermediación que hasta aquí denominamos (siguiendo a los autores citados) genérica y quizás algo imprecisamente como neocorporativas o del corporativismo liberal, variaron también las denominaciones con las cuales en distintos países se han institucionalizado aquellas. Se habla entonces, por ejemplo, de *Sozialpartnerschaft* en Austria, de *Konzertierte Aktion*, en Alemania, de *Harpseud democracy* en Suecia, o más ampliamente, de economía concertada, pacto social, concertación social, democracia social, etc.¹⁸

Una breve revisión de las características más señaladas que ha ido adquiriendo la concertación social en el ámbito europeo nos permitirá luego introducirnos en el análisis de la problemática en América Latina.

Un rasgo común es que los mecanismos de concertación social tienen como modelo la política de precios y salarios, actuando en ellos fundamentalmente representantes del empresariado y de los asalariados. En muchos casos son instrumentos claros de contención de procesos inflacionarios y fueron instaurados con ese objetivo. Los ejemplos exitosos en los cuales el contenido de la concertación se amplía a otras dimensiones del proceso económico (v.g. la inversión) son escasos, si bien ha habido y hay intentos de extender el alcance.¹⁹

Aparentemente hasta ahora los límites de los mecanismos de concertación social coincidirían con los límites señalados al Estado de bienestar, cuyo accionar no alcanzaría para modificar esencialmente el sistema de asignación de recursos ni para controlar el proceso de acumulación. Al menos es evidente que en la crisis reconocida del Estado de bienestar está comprometido el sistema de gobernabilidad institucional del mismo, sistema al cual pertenecen los mecanismos de concertación en su forma actual. De ahí la insistencia señalada de ampliar su alcance en la búsqueda de una mejor gobernabilidad institucional.

Pero dejemos por un momento las consideraciones teóricas para referirnos someramente a los mecanismos de concertación social en varios países europeos. En el caso de Austria los grupos de intereses se hallan organizados en cámaras que poseen el status de corporaciones públicas, siendo obligatoria la pertenencia a las mismas. El sistema comenzó a funcionar formalmente en 1957, año en que se instituyó una comisión conjunta de precios y salarios, si bien sindicatos y organizaciones empresarias colaboraron intermitentemente para regular precios y salarios desde 1948. En la comisión mencionada hay representación igualitaria de empresarios y trabajadores (la Federación Austríaca de Trabajadores y las Cámaras de Trabajo, por un lado, y la Cámara Federal de Empresas y el Consejo de Presidentes de las Cámaras de Agricultura, por otro).

Es interesante señalar que la intervención del Estado ocurre sólo en la etapa final de la negociación, cuando ya se ha arribado a un acuerdo entre las partes o cuando éstas no logran una propuesta unificada. Se trataría pues de un caso de negociación bilateral en donde la iniciativa no la tiene el Estado, sino los grupos organizados, y en donde la intervención estatal es igualmente limitada. Esta modalidad se modificó en favor de un procedimiento multilateral a partir del gobierno socialista que asume en 1970. El sistema funciona sobre la base de la cooperación voluntaria, existiendo sí una fuerte sanción social de aquellas corporaciones que denuncian los acuerdos. Todo indica que el sistema goza de amplio apoyo en la opinión pública a pesar de ser frecuentemente criticado por académicos e incluso por empleados públicos como estatista.

Vale la pena mencionar el alto grado de participación de los sindicatos obreros en las negociaciones colectivas a pesar de que, en definitiva, éstas se hayan restringido a la política de ingresos sin extenderse a otras áreas tales como control de ganancias e inversiones, lo que desde luego implica modificaciones mucho más profundas en las relaciones de poder. Ello puede ser a largo plazo una causa de frustraciones de las bases sociales, cuyas expectativas redistributivas no se realizan, comprometiendo así el éxito de las negociaciones. La estabilidad del sistema de concertaciones siempre guarda una estrecha relación con el grado de centralización y concentración de las organizaciones obreras, y con el grado de control que tienen de sus bases. Trátase de un delicado equilibrio en cuya consecución seguramente se dejan de lado expectativas sociales de modificaciones más profundas. La fuerte concentración y el alto grado de centralización del sindicalismo austríaco facilitan los

mecanismos concertados de formulación de políticas de ingresos.

El grado de institucionalización de la concertación social también es muy alto en Noruega, donde en palabras de Stein Rokkan "las decisiones económicas cruciales son tomadas en rondas anuales de negociaciones entre todos los grupos interesados: las autoridades gubernamentales se reúnen directamente con los dirigentes sindicales, los representantes de los agricultores, los pequeños propietarios, los pescadores y los delegados de la Asociación de Empleadores alrededor de la mesa de negociaciones".

En Alemania la institucionalización de los mecanismos de concertación social comienza a ser efectiva en 1967. Gobernaba en ese momento una coalición social-demócrata y la ley respectiva establecía que si se viesen amenazadas metas macro-económicas tales como la estabilidad de precios, el pleno empleo, el balance de comercio exterior, un ritmo de crecimiento adecuado, el gobierno federal dispondría de un mecanismo para actuar en pro de una conducta coordinada de las autoridades territoriales, los sindicatos y las asociaciones empresariales. No obstante, luego se creó un Consejo de autoridades públicas sobre políticas relativas a los ciclos económicos —para coordinar las acciones del gobierno federal y de gobiernos provinciales— y un Consejo de planificación presupuestaria para las autoridades locales. La función más específicamente de concertación social es llevada a cabo por la *Konzertierte Aktion*, lugar de encuentro regular de las asociaciones representativas de intereses económicos convocado por el Ministerio de Economía varias veces al año. Ahí concurren una diversidad de organizaciones que representan intereses considerablemente dispersos (asociaciones federales de empleadores, de la industria del comercio, de las finanzas, de los campesinos, de los funcionarios públicos, sindicatos obreros, etc., en número que supera el medio centenar de organizaciones). La dispersión de organizaciones tiene como contraparte un rol más activo y rector por parte del Estado, habiéndose llegado a decir que las funciones de la *Konzertierte Aktion* permitió comprobar que su aceptación por parte de la base sindical es mayor en momentos de crisis que en momentos de expansión económica, cuando está menos presente la amenaza del desempleo. De hecho las orientaciones de las instituciones tienen más que ver con el manejo de la crisis que con los temas de la distribución del ingreso. La mayor inestabilidad del caso alemán ha sido atribuida a la menor concentración de sus organizaciones sindicales, si bien éstas están fuertemente centralizadas.

En el caso francés quizás más que de concertación social habría que hablar de negociaciones puntuales entre sindicatos y empresarios, las cuales la mayoría de las veces son mediatizadas por el Estado (el cual reglamenta estrechamente o interviene en forma directa). Las fuerzas sociales organizadas por consiguiente actúan más como grupo de presión y su influencia se hace sentir en los organismos estatales donde tienen representación institucional. En ese sentido Francia aparece como un caso significativo, pues allí la gran autonomía del movimiento obrero (junto a una orientación fuertemente clasista), parece impedir el eficaz funcionamiento de la concertación. El hecho de que el sindicalismo francés esté fuertemente traspasado por el sistema partidario dificulta también la centralización y la concentración de poder. Sin duda, la fragmentación político-ideológica, derivada de filiaciones partidarias claramente distintas de las principales centrales obreras (la C.G.T., comunista y la CFDT, socialista) conspira contra la unificación necesaria en la mesa de acuerdos.

Respecto de Italia tampoco sería correcto hablar de concertación en el sentido de una institución permanente para la elaboración de acuerdos globales entre distintos actores sociales representantes de grupos de interés organizados. Se trata más bien, como en Francia, de negociaciones y convenios puntuales entre las partes directamente involucradas: relaciones "*face to face*" según la expresión de Georges Couffignal.

Por otra parte, los contratos de nivel nacional no logran disminuir el estado permanente de tensiones sociales, constantemente renovadas durante los lapsos trienales de vigencia de los mismos. El creciente poder que han venido adquiriendo los sindicatos italianos parece explicar, por un lado, su rechazo a cualquier forma de mediación estatal, y por otro, a fijar legislativamente las conquistas. El poder que reclaman y que ejercen se resume contractualmente. Incluso los convenios nacionales son revisados y eventualmente modificados a nivel de las empresas. Otros elementos que contribuirían a explicar por qué en Italia los sindicatos no se han inclinado últimamente al establecimiento de pactos sociales globales es que el gobierno no aparece como capaz de asegurar a los sindicatos resultados favorables en el largo plazo. Además la crisis económica impulsa las demandas más allá del plano de los ingresos y los precios, orientándolas hacia el Estado, al cual se le exige control sobre las decisiones de inversión empresariales y en general sobre la política económica. Esto es lo que ha permitido pensar que en Italia los sindicatos están sustituyendo a los partidos en ciertas funciones.

El caso de España nos introduce en las dificultades sustanciales de los momentos de transición. Por una parte se afronta la necesidad de transformar el antiguo modelo de relaciones laborales articulado por el franquismo y por otra de gestar fórmulas de institucionalización democrática estables que acerquen el país a Europa. En ese contexto, en el cual la prolongada crisis económica es además una realidad ineludible, comparativamente más grave que en la mayoría de los países europeos,²⁰ la problemática del pacto político se enlaza más inmediatamente con la del pacto social. La experiencia de los pactos de la Moncloa, del Acuerdo Marco Interconfederal (ANI) y de los Acuerdos Nacionales de Empleo (ANE) así lo prueban. Efectivamente, el papel

protagónico de los partidos y de las fuerzas propiamente políticas revela que el logro del umbral de la institucionalidad es reconocido ampliamente como prerrequisito, si bien debe incluir propuestas socio-económicas de superación de la crisis. Resulta representativa la convicción expresada en un documento de la Unión Sindical Obrera (USO) en el sentido de que "es imprescindible el compromiso solidario de las fuerzas sociales, políticas y económicas que vertebran la sociedad española como agentes naturales de dicha alternativa negociada a la crisis económica y al paro".²¹

A nivel programático se respalda en general el funcionamiento del Consejo Económico y Social, órgano de concertación entre las fuerzas sociales y organizadas, y específicamente el PSOE —hoy en el gobierno— propuso un sistema de planificación concertada integrada por sindicatos, organizaciones profesionales, empresariales, la Universidad, el movimiento cooperativo y representantes de distintos intereses (por ejemplo jubilados), previendo sanciones si los acuerdos no son respetados.²²

El papel que se le asigna al Estado es decisivo, pues ya se sabe que para lograr una dinamización y reconversión de la economía no bastan la contención de los salarios y los acuerdos de precios, imponiéndose una efectiva intervención gubernamental en diversos campos, fundamentalmente regulación de las inversiones públicas y aún privadas para mantener el nivel de empleo. La voluntad inversora de los empresarios no resulta necesariamente asegurada por la austeridad salarial y la recuperación de los niveles de ganancia.

Tras esta revisión sucinta de casos europeos, parecen fundamentarse varios juicios sobre las condiciones que hacen posible la vigencia de pactos sociales, en particular cierto grado de concentración y de centralización en la representación de los intereses sectoriales. Quizás habría que relativizar en algo la fórmula de A. Przeworski en el sentido de que se requiere "un monopolio bilateral de la representación", pero es evidente que existen umbrales necesarios de concentración y centralización de la representación.

Respecto del Estado, se advierte que sólo con una organización específica del mismo resulta posible volver efectivos y controlables los acuerdos. Tal organización específica habla de un conocimiento preciso de las situaciones sectoriales y de organismos capaz de coordinación y efectividad en la aplicación de las políticas, así como de una difusión amplia de los fundamentos de las decisiones, en un marco de respecto del juego político. Es más, aparentemente para que sean implantados mecanismos de concertación social exitosos se requiere la presencia en el Estado de fuerzas políticas progresistas, siendo un factor explicativo importante de la implantación de tales mecanismos la filiación política del partido o de la coalición que se halle en el poder. Esto se verificó en Alemania, Suecia y Austria, y en el sentido negativo en Inglaterra, cuyo gobierno conservador intentó sin éxito promover una política de pacto social. Está abierto el interrogante sobre si los nuevos gobiernos socialistas francés y español impulsarán políticas de concertación social y si éstas obtendrán el respaldo de las organizaciones sectoriales. Hay empero indicadores de que ése será el camino escogido, sobre todo en España.

Por otra parte queda claro que la crisis de las políticas keynesianas afecta la forma institucional de la concertación social. No obstante, ello refuerza el consenso de los sectores obreros en torno de la idea de que la crisis económica sólo puede manejarse ampliando su participación en la toma de decisiones, que es uno de los significados del concepto preconizado de "democracia industrial". Los acuerdos se ven facilitados en períodos de crecimiento económico, cuando hay posibilidad de continuidad en la redistribución de ingresos, aunque en su génesis también aparecen como formas de enfrentarse a la crisis. Y en el momento de génesis efectivamente están cerca del pacto político. Así, los mecanismos de concertación pueden verse como articuladores de funciones políticas y por ende como aportes a la estabilidad del sistema democrático. Se supone que en un contexto de democracia constitucional la labor del representante político atiende tanto a los proyectos societales de sus representados como a los intereses de estos últimos, y similarmente puede suponerse que en la labor de representación de grupos sectoriales organizados no desaparezca la referencia a fines de los representados más societales que aquellos relacionados estrecha o mezquinamente con la defensa y promoción de intereses sectoriales. Se ha afirmado que cualquier estructura política, por más especializada que sea, es multifuncional; de ahí que puede pensarse congruentemente a las instancias de concertación social como instancias ampliadoras de la representación, sin que resulte justo atribuirles una función que se descalificaría *a priori* por su exclusiva referencia a intereses sectoriales. Por otra parte, la transformación del sistema político en el sentido de promover intereses cada vez más agregados, deja cada vez un margen mayor para organizaciones de representación sectorial de intereses específicos, y tal tendencia tiende a ser recogida en el diseño institucional del sistema de toma de decisiones.

En un plano más teórico podría expresarse que la universalidad de la representación política (que implica la "coextensividad" de la sociedad y el Estado), requiere tanto una referencia a proyectos societales como a intereses, y que el desdoblamiento en organizaciones que enfatizan uno u otro aspecto no hace más que poner de relieve su recíproco imbricamiento. Máxime cuando los acuerdos socio-económicos entre grupos organizados de intereses deben dirimirse en el ámbito público, haciendo visibles sus implicaciones y defendiéndolos argumentativamente en referencia a valores sociales aceptados en forma mayoritaria.

Si juzgamos los regímenes democráticos por su estabilidad y calidad, diríamos que respecto de la calidad las prácticas de concertación social también merecen una evaluación positiva, cuando se dan las condiciones para que el sector trabajador acepte tales mecanismos.

Es importante en este sentido recordar el carácter político de las luchas sindicales en el caso europeo, al hallarse enlazadas a luchas por la democracia. De ello posiblemente deriva que la tensión entre la concentración de la representación y la dispersión del poder no se haya inclinado definitivamente en favor del primero de los términos, segando la democracia interna en los grupos organizados de intereses. Pues es cierto que sólo un grado importante de democracia interna en los grupos de representación sectorial avala resultados socialmente exitosos de los mecanismos de concertación social.

III.

Atendiendo comparativamente a América Latina, las condiciones que acabamos de señalar como necesarias en los casos históricos europeos para la implantación de mecanismos institucionales de concertación social parecen hallarse ausentes. La viabilidad de la concertación social en nuestra región chocaría con una debilidad en la organización y la representación de intereses, derivada tanto de una estructura productiva menos desarrollada, integrada y diversificada, como de regímenes políticos adversos a la organización autónoma de sectores sociales.

El control de la representación por el Estado ha formado parte de la historia latinoamericana. De la ausencia prácticamente total de organización y participación política de los sectores populares durante el régimen oligárquico se pasa en la mayoría de los países a una representación tutelada y a una organización controlada, cuando no creada por el Estado. Esta pauta de relación entre el Estado y las organizaciones sectoriales justifica que los ejemplos históricos latinoamericanos sean usados para ilustrar la variante "estatal" de corporativismo, contrapuesta a la "societal", que coincide con la noción de neocorporativismo liberal a la cual nos hemos estado refiriendo.²³

Sin embargo, y aun teniendo perfectamente presente la incidencia negativa que ello puede tener en cuanto al funcionamiento de un régimen político democrático, conviene advertir que esa forma histórica significó en muchos casos el fortalecimiento de la representación y del poder de negociación de los trabajadores organizados, contribuyendo a nivelar el marcado desequilibrio que soportaban en el plano del poder. En otros casos —que tampoco cabe pasar por alto—, la introducción o consolidación de estructuras corporativas facilitó la promoción en la sociedad de pautas regresivas de distribución de recursos y del poder político. Por lo tanto, creemos que la labor de investigación sobre el corporativismo latinoamericano y la polémica sobre sus variedades son directamente relevantes para el tema que nos ocupa,²⁴ pues tales antecedentes necesariamente desempeñarán un papel en los esquemas de concertación social que el Estado, las fuerzas políticas o los sectores organizados, independiente o conjuntamente, busquen implantar.

Aquí no trataremos con la profundidad debida este punto, conformándonos con las consideraciones recién hechas, en la comprensión de que en el oportuno análisis de casos nacionales se cubrirá esa necesidad. Si nos interesa marcar la articulación de ambas temáticas.

Ahora bien, retomando las diferencias entre las sociedades europeas y latinoamericanas en cuanto al problema básico que enfrentan, esquemáticamente podríamos decir que las primeras buscan dilucidar distintas opciones distributivas (inclusive al precio del crecimiento cero), en tanto las segundas tienen ante sí la necesidad imperiosa del desarrollo. Lo que está en juego en la concertación social es en un caso la gestión de cierto equilibrio logrado (aun en coyunturas de crisis) y en otro es la gestión del proceso de desarrollo, con las inevitables tensiones que el mismo implica. Si bien es cierto que en todo el mundo están puestos en cuestión los estilos corrientes de desarrollo, ésto se agrava en América Latina, pues esa problemática se inserta en la de alcanzar un umbral de crecimiento económico, de incorporación política, de integración social, de estabilidad institucional.

El planteo de esta diferencia —la concertación del equilibrio o del presente, contrapuesta a la concertación del desarrollo o del futuro— muestra la dificultad de tratar la concertación social en América Latina como una mera transferencia factible de los mecanismos institucionales que la fueron consolidando en Europa. Más aun cuando ambas regiones comparten la existencia de fenómenos cuestionadores de la efectividad de esos mecanismos, en particular el surgimiento de movimientos sociales de naturaleza distinta de los clásicos y la conciencia relativamente generalizada de las restricciones en cuanto a las posibilidades de crecimiento económico. La discusión sobre la viabilidad o no de la concertación social en América Latina implica pues plantear Cuestiones que van más allá del diseño institucional, de las técnicas, organismos y mecanismos de concertación.

Quizás convenga comenzar el análisis sobre la concertación Social en América Latina, en el sentido progresivo que pueden tener tales mecanismos, señalando el contexto en el cual esta problemática adquiere repercusión entre distintas fuerzas sociales y sectores políticos. Nos referimos a los procesos de apertura política que por distintas causas, en distintas formas y en diferentes grados transitan países como Brasil, Argentina, Perú,

Uruguay y Ecuador. Ello permite la reaparición en la escena pública de grupos sociales organizados y en general el resurgimiento de la actividad política. Las profundas expectativas de cambios sociales y políticos testimonian aspectos de la historia reciente, plena de convulsiones y de intentos de transformación. Sin esa historia serían incomprensibles modificaciones en la cultura política advertibles tanto en los movimientos populares como en expresiones más circunscriptas de grupos sociales u organizaciones políticas. Distintas estrategias revolucionarias que tuvieron cierta vigencia en el debate y la acción durante las décadas pasadas han desaparecido como opciones de validez general. Las críticas generalizadas a soluciones autoritarias de cualquier signo constituyen un componente de esta modificada perspectiva, que comienza a incluir la preocupación por las potencialidades de la institucionalidad democrática, en sus diversas variantes. La discusión así abierta coincide con los procesos de apertura antedichos y en ella se vuelven manifiestas las dificultades de conciliar regímenes democráticos relativamente estables con las transformaciones profundas que estas sociedades requieren, así como los riesgos que se afrontan en la etapa de transición.

En este contexto se inserta la problemática de la concertación social. Se trata pues de un contexto más asimilable al que enmarcó la génesis de la instancia de concertación social en la Europa de posguerra, o sea, de crisis. En realidad, los objetivos de control de la inflación, de regulación del empleo, de redistribución de ingresos, perseguidos aplicando principios keynesianos, estuvieron presentes desde el origen. Hoy también predomina en el mundo desarrollado la faz económica de la crisis, pero hay conciencia de que sin una ampliación y/o modificación de los mecanismos propios del keynesianismo y del Estado de bienestar ya no será posible superarla como lo fue anteriormente, y ello coloca en primer lugar el problema de la innovación institucional, y de la política.

Sabemos que en el caso latinoamericano los mecanismos del Estado de bienestar no llegaron nunca a ser consolidados y que estamos sufriendo también los embates de la crisis económica internacional desde una posición particularmente desventajosa. Por otro lado, el dificultoso pasaje a un orden democrático capaz de canalizar las expectativas de las mayorías se visualiza como el camino por recorrer. Esto hace que cuando se piensa en mecanismos de concertación social en principio se los enlace muy estrechamente con la función de soportes para un período de transición, en la búsqueda simultánea de una forma progresiva de gestión de la crisis y de una estabilidad política democrática.

En el mismo contexto, resulta explicable la tendencia a emplear el concepto desplazándolo hacia un significado primordialmente político. Así, la instancia de concertación social no se llega a plantear para la formulación de políticas, en particular de políticas económicas. Más bien se trata de lograr con ella un consenso legitimador amplio (sin contenidos tan específicos), remitiéndose preferentemente a la dimensión ideológica o de la creación de valores y menos a prácticas sociales concretas y al funcionamiento del sistema de toma de decisiones. De todas maneras, conviene aclarar que ese desplazamiento hacia un significado casi exclusivamente político del término puede referir tanto a un acuerdo político en el seno de la sociedad civil y en especial entre los sectores populares, o a una propuesta lanzada por el Estado como elemento de legitimación y movilización. En el otro extremo, está la concertación propuesta por gobiernos militares *de facto* para asegurar, en el retorno a formas constitucionales, el mantenimiento de aspectos cruciales del régimen, predominando entonces la coerción, o formas espúreas de creación de consenso.²⁵ En la perspectiva de este trabajo esta última modalidad no es considerada, ya que lo central son las instancias de concertación social entendidas en su sentido estricto, como mecanismos de regulación económico-social, y también aquellas formas más políticas pero claramente orientadas a generar mecanismos de ese tipo.

Los órdenes más importantes de problemas que deberían ser tratados en nuestra región tanto desde el punto de vista teórico como de la práctica sociopolítica, en relación con las condiciones de ampliación e institucionalización de mecanismos de concertación social, son los siguientes. En primer lugar el hecho de que en general las organizaciones de la sociedad civil no tienen un poder similar capaz de manifestarse en la mesa de negociación, condición que aparecería como necesaria para la implantación de mecanismos progresivos de concertación. Más bien en nuestra región esos mismos mecanismos deberían propiciar y expresar una redistribución del poder, a través de traspasar la representatividad social en una fuerza efectiva capaz de contrabalancear el poder económico y político. Ello vuelve a colocar la responsabilidad mayor en el Estado, que a partir de un respeto de los movimientos sociales puede institucionalizar mecanismos de actuación de los mismos que contribuyan a su organización y a su incidencia en las políticas concretas que se adopten.

Por otra parte, resulta obvio que esa vocación del Estado en el sentido de incrementar la participación en la resolución de políticas, implica —de existir— resolver simultáneamente aspectos que hacen a la posibilidad de esa participación, la cual tiene exigencias particulares. Nos referimos a exigencias de información y comunicación, las cuales son esenciales para un ordenamiento democrático y también para las prácticas de concertación social. Más importante aún es la existencia de una cultura política que presente cierta homogeneidad en cuanto a dar cabida a los mecanismos de concertación social, pero ya esto escapa al margen de acción del Estado, no pudiendo ser impuesta ni construida desde él. En ese sentido, cabría preguntarse acerca de

las distintas situaciones nacionales y sobre los alcances de la revaloración de la democracia por parte de las mayorías de la región, ya que el consenso sobre el mantenimiento de un sistema institucional es el umbral para insistir en su perfeccionamiento.

La existencia de grandes contingentes de población no organizada o inclusive excluida del mercado y del sistema político, genera por sí el riesgo de que los mecanismos de concertación resulten fuertemente elitistas, al comprender sólo a los sectores organizados, que pueden ser minoritarios. Evidentemente se plantea entonces aumentado el problema de legitimar un patrón específico de representación de intereses (quiénes están y quiénes no están), problema que en su resolución no debería amenazar el grado de autonomía necesario en las organizaciones sectoriales.

Teniendo en cuenta la relevancia que se le asigna a esa cualidad de las instituciones representativas de intereses colectivos (su autonomía), queda también claro la importancia de la democracia interna existente en ellas, la cual es una de las condiciones de la misma (políticamente, sino en el plano lógico). La representatividad de quienes concertan hace al cumplimiento de los pactos y hay muestras de la fragilidad de éstos cuando afectan sectores que no se consideran parte de las negociaciones.²⁶

En cuanto a la relación de los mecanismos de concertación social con otros canales de procesamiento de demandas socioeconómicas, por ejemplo partidarias, posiblemente sea adecuado pensar que, por una parte, aquellos satisfagan más las expectativas de autogobierno presentes en la sociedad civil y en sus cuerpos intermedios, y por otra, deban correlacionarse estrechamente con proyectos de sociedad globales (específicamente políticos). En realidad, aun logrado cierto equilibrio de poder entre las organizaciones sectoriales, la profundidad de la crisis y la precariedad del sistema institucional no debería permitir refugiarse en reivindicaciones cerradamente sectoriales de intereses socioeconómicos. Posiblemente pues se impongan relaciones estrechas con la dimensión específicamente política en los mecanismos de concertación y en los actores que intervengan, ante la necesidad de generar o de hacer factibles políticas de desarrollo nacional que no pueden darse por existentes. Antes bien, su inexistencia pasa a ser un dato de los eventuales pactos sociales que se gesten.

Con una perspectiva que atienda más a lo económico, surge inmediatamente que la capacidad potencial de los mecanismos de concertación social para introducir tendencias igualitarias (redistributivas del ingreso) en nuestras sociedades, deberá juzgarse no sólo en función del *quantum* de disminución de la desigualdad relativa que posibiliten, sino en función de que incidan positivamente para que los estratos más bajos de ingreso (organizados o no) logren satisfacer necesidades básicas. Ello modifica los parámetros de evaluación de estos mecanismos al ser aplicados en contextos sociales muy diferentes a los europeos. De no modificar esos parámetros, se los estaría considerando como artificios de legitimación y estabilización del sistema institucional, antes que como formas incipientes de una planificación concertada de desarrollo integral.

Esta última observación abre el interrogante sobre si ello excede completamente el marco de la concertación social, en la medida que las demandas referidas a necesidades básicas serían "no negociables" (asimilables por tanto a reivindicaciones de una identidad colectiva). ¿Las inmensas brechas sociales se pueden cubrir con pactos? Naturalmente no se puede responder en abstracto, pero resulta evidente que en nuestra región se imponen casi inmediatamente cuestiones sobre los alcances de la concertación social (el mencionado o el de la regulación de la inversión) que en otros contextos sólo aparecieron en la prolongada evolución de a institución de regulación económico-social. A partir de este punto los análisis y las respuestas no pueden dejar de lado el tratamiento específico de distintas formas institucionales (desde la plantación de consejos económico-sociales de representación sectorial en el seno del Estado hasta concertaciones directas entre expresiones organizadas del movimiento social y el Estado, etcétera) en diferentes marcos. O sea en presencia de diferentes regímenes políticos, distinto grado de evolución de las organizaciones de representación sectorial, fases del ciclo económico, situaciones de movilización social, modalidades de la intervención estatal y así sucesivamente.

No obstante, caben algunas últimas reflexiones. En nuestra región recurrentemente las sociedades nacionales han experimentado políticas no correlacionables siquiera con un balance de intereses de sus sectores organizados. Es decir, políticas económico-sociales que no derivan de un juego institucionalizado entre organismos representativos de intereses sectoriales de similar poder (aunque la fuente de ese poder sea distinta) y que responde a grupos informales absolutamente minoritarios que escapan a casi cualquier control social. Siendo así, y sin desdeñar lo antedicho en cuanto a los parámetros de evaluación de los mecanismos de concertación social y a la necesidad de cambios profundos, la reversión de las tendencias regresivas en la determinación de las políticas resulta tan importante como la modificación estructural. Se trata de una cruel paradoja, en el sentido de que se está frente a la necesidad de políticas de máxima (de transformación estructural) sin poder garantizar políticas de mínima (que satisfagan intereses mayoritarios, dentro de un funcionamiento de la institucionalidad democrática).

El distanciamiento entre las acciones de representación de las fuerzas sociales y aquellas de la gestión económica tiene efectos que deben ser contrarrestados, quizás precisamente impidiendo ese distanciamiento. En ese sentido,

la exploración cuidadosa de las potencialidades de los mecanismos de concertación social para hacerlo se vuelve imperiosa, aunque no exista una respuesta teórica concluyente sobre su aplicabilidad en América Latina para contribuir simultáneamente al afianzamiento del régimen institucional democrático y a una redistribución del poder en el tema de toma de decisiones en favor de sectores sociales poco o mal representados hasta el momento. En última instancia, sólo la acción de las organizaciones sectoriales, de los gobiernos y de los movimientos sociales determinarán si será un mero recurso más de legitimación de la dominación o, por el contrario, de transformación progresiva del ordenamiento social, pero el análisis puede llegar a determinar en qué condiciones se inclina a ser lo uno o lo otro.

¹ La génesis histórica de la escisión entre lo privado y lo público comienza cuando la sociedad es concebida como objeto de la intervención estatal. Cf. Pasquino, Pascuale, *"Theatrum politicum. The genealogy of capital, police and the state of prosperity"*, en *Ideology and consciousness*, otoño de 1978, núm. 4, Londres.

² Estamos adoptando aquí una comprensión amplia del sistema político, siguiendo a Alain Touraine. *"Le système politique produit les divisions et les règles qui commandent le fonctionnement de la société"*, Cf. Touraine, Alain, *Production de la société*, Ed. du Seuil, París, 1973, cap. W. *"Le système politique ou institutionnel"*, pág. 211.

³ Pizzorno, A., *"Interest and parties in pluralism"*, trabajo mecanografiado, Harvard University, 1980.

⁴ Cf. Przeworski, A., y Wallerstein, M., *"What is at stake in the current controversies on macroeconomics"*, Universidad de Chicago, trab. mimeografiado. Versión castellana en *Crítica & Utopía*, núm. 8, Buenos Aires, 1982, y Offe, C., *"Competitive Party Democracy and Keynesian Welfare State. Some Reflections upon this historical limits"*, ponencia presentada en el Congreso Mundial de Sociología, Río de Janeiro, 1982.

⁵ Idem. A. Przeworski y M. Wallerstein ponen énfasis casi exclusivamente en el keynesianismo.

⁶ Przeworski, A., y Wallerstein, M., art. cit., pág. 4.

⁷ Schmitter, P. C., y Lehmbruch, G., compiladores, *Trends toward corporatist intermediation*, Sage Publications, Beverly Hills - Londres, 1979, págs. 150 y 151. La referencia corresponde al artículo de Lehmbruch, G., *"Liberal corporatism and party government"*.

⁸ Resulta interesante en ese sentido el caso de los convenios colectivos de trabajo en la Argentina.

⁹ Cf. Usher, Dan, *The economic prerequisite to democracy*, Basil Blackwell, Columbia University Press, Nueva York, 1982.

¹⁰ Hegel había visto en los grupos sectoriales organizados e institucionalizados (en las corporaciones) la segunda "raíz ética" del Estado —junto a la familia—, habida cuenta de que en ellas se ve limitada la prosecución de la ganancia en función del bien común, pues se superan las particularidades de la necesidad y del goce individuales (o al menos se socializa la vida privada). Esa resonancia no se ha perdido totalmente en las expectativas sobre el comportamiento de las asociaciones de intereses, expectativas que un diseño institucional adecuado y transformaciones en la cultura política volverían menos ilusorias. Cf. párrafos 254 y 255 de la *Filosofía del derecho*. Un tratamiento contemporáneo del tema puede hallarse en Katz, Wilber G., *"Responsability and the modern corporation"*, en *Journal of Law and Economics*, vol. 3, núm. 84, oct. de 1960.

¹¹ El corporativismo puede ser definido como un sistema de mediación de intereses en el cual las unidades constituyentes son organizadas en un número limitado de categorías particulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o permitidas —si no creadas— por el Estado. y a las que se le otorga deliberadamente una representación monopólica..." Cf. Schmitter, P. C., *"Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe"*, en Schmitter, P. C., y Lehmbruch, G., compiladores, ob. cit., pág. 65.

¹² Anderson, Charles W., *"Political design and the representation of interest"*, en Schmitter, P. C., y Lehmbruch, G., compiladores, ob. cit., pág. 276.

¹³ Nos referimos al hecho de que la intervención de los grupos organizados no se materializa solamente en la articulación de demandas, sino que puede rastrearse visiblemente en la formulación y ejecución de políticas, o sea en los resultados del sistema de toma de decisiones. Coincidimos así con los comentarios de Lehmbruch sobre la definición dada por Schmitter de corporativismo, en el sentido de que ésta solo cubriría las funciones de *input* (articulación o representación de intereses) y no las de *output* (contribución a la formulación de políticas). Cf. Lehmbruch, G., art. cit., págs. 149 y sigs.

¹⁴ Idem, pág. 148.

¹⁵ Cf. Habermas, J., *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975, págs. 53 y sigs.

^{15 bis} No obstante, hay autores como L. Lowi, que condenan el *interest-group liberalism* por dar como resultado

una situación oligopólica y conducir en última instancia, según su opinión, a una atrofia de las instituciones de control popular.

¹⁶ Lehbruch, G., art. cit., pág. 155.

¹⁷ Pizzorno, A., *Interest and Parties in Pluralism*, trabajo mecanografiado, Harvard University, 1980.

¹⁸ La información empleada en lo que resta de este apartado proviene básicamente de: Couffignal, Georges, *Les syndicats italien et la politique*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1978; Kassalow, Everett M., "Industrial democracy and collective bargaining: a comparative view", en *Labour and Society*, vol., 7, núm. 3, julio-sept. de 1982; Paramio, Ludolfo, "Política económica y transición al socialismo", en *En teoría*, abril-junio de 1982; Torrecilla, Eduardo Rojo, "El sindicalismo español y la crisis económica", en *Sociología del Trabajo*, núm. 6, 1981; Pérez Amorós, Francisco, "Presupuestos democráticos y solidarios para una estrategia sindical de gestión de la crisis económica", en *Sociología del Trabajo*, núm. citado; Espina, Alvaro, "Salarios, beneficio y empleo", en *Leviatán*, otoño de 1982, II época, núm. 9; Fernández Ordóñez, Miguel Angel, "La democracia necesita empresarios", en *Leviatán*, primavera de 1982, II época, núm. 7; Los pactos de la Moncloa, Colección Informe, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1978, varios vols.; PSOE, *Análisis de los acuerdos económicos y políticos*, Madrid, nov. de 1977; Schmitter, P. C., y Lehbruch, G., compiladores, obra citada.

¹⁹ La frase que se transcribe a continuación, representativa del grado de comprensión del problema desde el punto de vista sindical, apunta a la necesidad de contrarrestar los recursos del empresariado que —aun respetando convenios de precios y salarios— puede determinar la situación social de los trabajadores a través de la retracción de la inversión y la generación consiguiente de desempleo. "A fin de obtener un reparto más equitativo de los ingresos y de la riqueza y, al mismo tiempo, evitar la inflación y la desocupación, es necesario desvincular las decisiones de inversión de la lucha por la distribución de los ingresos, acordándoles a los trabajadores el derecho de participación y a la vez una responsabilidad respecto del ahorro y de las inversiones". Cf. Institut Syndical Européen, *Au-delà de Keynes. Une économie de participation*, Bruselas, 1979, pág. IX (traducción propia).

²⁰ La tasa media anual de crecimiento de la economía española durante estos últimos cuatro años fue de 1,5 %, prácticamente la mitad de la que registró el conjunto de los países industrializados durante el mismo lapso; del mismo modo, la relación entre ocupados y desocupados es considerablemente más desventajosa en España que en el resto de Europa.

²¹ Torrecilla, Eduardo Rojo, art. cit., en *Sociología del trabajo*, núm. 6, 1981, pág. 49. El autor toma el párrafo de una ponencia presentada en el XXXII Congreso ordinario de la Unión General de Trabajadores.

²² Cf. *Programa económico del PSOE*, Madrid, s.f., págs. 135 y 136.

²³ El corporativismo societal ha sido identificado principalmente con el Estado de bienestar postliberal, democrático, propio del capitalismo avanzado, Estado cuya legitimidad y funcionamiento dependen fuertemente de las organizaciones representativas de intereses sectoriales, con alto grado de autonomía. En cambio las asociaciones de intereses dependientes del Estado e infisionadas por él caracterizan al corporativismo "estatal", cuyas bases de legitimación y funcionamiento no corresponden a tales asociaciones.

²⁴ Por ejemplo, Collier, D., y Collier, R. B., "Who does what, to whom, and how: toward a comparative analysis of Latin American corporatism", en Malloy, James M., compilador, *Authoritarianism and Corporatism in Latin American*, University of Pittsburgh Press, Pittsburg, 1976; Stephan, A., *State and society, Peru in comparative perspective*, Princeton University Press, 1982, cap. II; Wiarda, Howard, J., "Corporatism and development in the Iberic-Latin World. Persistent strains and new variations", en *Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, enero de 1974; y Schmitter, P. C., "Still the century of corporatism?"; en *Review of Politics*, núm. cit., y Monti, Angel, *El acuerdo social*, Ed. de Política Económica, Buenos Aires, 1967.

²⁵ Piénsese en la convocatoria hecha por el gobierno militar argentino después de la derrota en la guerra de las Malvinas o en el Gran Acuerdo Nacional impulsado por el presidente Lanusse en 1972.

²⁶ Diversas interpretaciones sobre las causas de ruptura del "pacto social" instrumentado durante el último gobierno del general Perón en la Argentina incluyen ambos aspectos en lugar destacado, y en general se trata de una explicación recurrente en otros casos históricos.