

LOS MODELOS DE INTEGRACIÓN POLÍTICA EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA

Pluralismo y neocorporativismo como modelos teóricos y la experiencia argentina

Dr. Juan Fernando Segovia

En Noviembre del año 1995 se llevó a cabo el **Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política** organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, convocado bajo el tema general de la **“Globalización, entre el Conflicto y la Integración”**. En tal ocasión se me encargó la Coordinación de la Comisión N° 1, que tuvo a su cargo analizar la cuestión de los **“Grupos Económicos Sociales y la Transformación Política”**, perteneciente al Área general denominada **Instituciones y Transformaciones Políticas** que estuvo bajo la dirección del Dr. Dardo Pérez Guilhou.

Como coordinador se me encomendó la elaboración de un relato general del tema de la comisión que, a la manera de un Informe, sintetizara los aspectos más importantes que sirvieran de base para la discusión posterior.

Dicho informe se reproduce ahora en este trabajo que se publica. Por sus características, es necesariamente sintético y genérico, pues sólo pretende sentar las bases de un debate más pormenorizado. En lo substancial, el informe no ha sido modificado porque no he creído necesario el hacerlo ya que mi pensamiento no ha variado sobre el fondo del asunto, como tampoco ha habido una evolución sensible en la discusión teórica. Solamente he realizado algunos retoques de estilo para *mejorar* la redacción y adecuarla a su publicación.

I- PREMISAS CONCEPTUALES

“Un problema fundamental, que ha de ser resuelto en la actualidad, es crear instituciones tales que por un lado sean suficientemente fuertes para imponer los intereses de la comunidad frente a las poderosas asociaciones sociales, por ejemplo, las empresas multinacionales y los sindicatos, y no afecten, por el otro, las instituciones constitucionales que garantizan la libertad y la democracia”. Martín Kriele, 1975, 6.

Me parece conveniente iniciar este trabajo aclarando los

conceptos esenciales que se vinculan a la delimitación temática de la materia que abarca este ensayo.

A mí, la propuesta inicial consistente en analizar los modelos de integración de los grupos económicos y sociales en el plano institucional, a la luz del proceso contemporáneo de transformación política, requiere, por lo menos, de tres tareas previas: una definición de lo que entiendo por “transformación política”; una noción de lo que se debe entender bajo la denominación de “grupos económicos-sociales”; y la vinculación de los grupos económicos y sociales con el proceso de transformación política y su plasmación en el plano “institucional”.

Por *transformación política* quiero significar un proceso de cambios que se opera o produce en el ámbito político, estatal, es decir, en aquella esfera de la vida social que tiene como característica específica el contar con la capacidad de adoptar decisiones que afectan a toda la sociedad, pues persigue -cuando menos teóricamente un fin general beneficioso para ella.¹

Hay aquí dos elementos en juego: por un lado, el concepto de *transformación*, que es entendido como sinónimo de cambio y, más ampliamente, como un proceso de cambio; y, por otro lado, el concepto de *política*, definida restrictamente como un ámbito o terreno específico de la vida social que se caracteriza por el poder de adoptar decisiones vinculantes de carácter colectivo según un fin general, ámbito que en la situación actual se identifica con el Estado, o con lo que de él va quedando a consecuencia de la mentada transformación.

Por *grupos económicos sociales* entiendo aquellos actores y sectores de una sociedad cuya finalidad propia no es la política, sino otra cualquiera, que no consista precisamente en la búsqueda y posesión de esa capacidad de decisión colectiva que caracteriza a lo político. Los grupos económicos sociales serían una categoría amplia, genérica, conceptualizable negativamente, y que abarcaría a todos los

¹ Cfr.: Segovia, 1988 para una conceptualización de la política. Aunque se hable de integración política, en realidad se está sugiriendo una integración estatal, correspondiente por lo tanto a “lo político” como “unidad política” que organiza el espacio público. La distinción, aunque parezca sutil, tiene importancia, pues no debe confundirse la política como actividad humana permanente, y lo político como organización de los modos de convivencia humana.

actores sociales que no buscan el poder político, aunque puedan presionarlo e influenciarlo, como de hecho sucede.

La utilización de este concepto presupone el reconocimiento del hecho de que la sociedad está conformada por una pluralidad de grupos y/o asociaciones de interés que no son siempre de naturaleza política; pero que, sin embargo porque actúan al amparo de lo político estatal, las decisiones de esta índole influyen o repercuten sobre el comportamiento de esos grupos; y éstos, a su vez, buscan respuestas políticas favorables a sus intereses, a través de variados medios de influencia y precisión sobre la organización estatal.²

Por último, con el término *instituciones* me refiero especialmente a las instituciones políticas, a los órganos del poder y de la administración estatal, que se hallan definidos de un modo singular por la constitución política de cada país. La existencia de las instituciones en general es de vital importancia, porque forma parte de la naturaleza de la política el convertir en regulares y habituales determinados procesos o comportamientos que se consideran fundamentales en la sociedad. Las instituciones políticas constituyen el primer elemento que nos permite determinar el tiempo y el espacio de la política. De ahí que el proceso de institucionalización³ sea una exigencia para el mantenimiento de la estabilidad y la legitimidad de lo político, porque constituye el mecanismo normal de encauzar los conflictos por la conciliación o regulación de los diversos intereses.

Lo normal, por consiguiente, es que desde lo político (es decir, desde el Estado, si se usa la expresión política en sentido restringido, como lo estoy haciendo) se recojan las pretensiones de los grupos y asociaciones no políticos, estableciendo los cauces y mecanismos institucionales que permitirán a los grupos expresarse dentro del ámbito político estatal, al mismo tiempo que las instituciones políticas estatales podrán controlar y regular la actividad y los intereses de tales grupos.

En consecuencia, la transformación de las instituciones

2. Es la vieja teoría de los grupos de presión, tan difundida en la década de los sesenta. Cfr.: para un análisis actual von Beyme, 1980, especialmente caps. 1, 2 y 5.

3. Cfr. Wolin, 1960, 15/17; y Crick, 1962, 172/180.

políticas ocurre tanto por la influencia y la presión de los grupos económicos sociales por obtener satisfacciones a sus demandas e intereses, como por propia decisión de la autoridad política estatal de operar cambios institucionales que abrirán (o cerrarán) el paso a esas demandas e intereses sectoriales. En ambas modalidades del proceso de transformación política hay la necesidad de disponer de algunos mecanismos integrados, es decir, de establecer una manera de encarar la "integración" de los grupos económicos y sociales.

II- MARCO TEÓRICO

Una vez determinados los conceptos básicos quisiera detenerme en el análisis de las principales características de la sociedad contemporánea que se relacionan con el tema propuesto, aunque no sea más que de una forma, esquemática. Al respecto, dada la existencia de diversas categorías analíticas (sociedad capitalista, Estado de Bienestar, sociedad postmoderna, capitalismo tardío, etcétera), creo pertinente emplazar el problema mediante una observación metodológica y una decisión teórica.

La *observación metodológica* es la siguiente: toda la teoría de los grupos económicos sociales y del proceso de su institucionalización se formula en la actualidad dentro del concepto de democracia. Existe, por tal motivo, una delimitación casi natural del tema, porque se encuentra circunscrito al "Estado democrático" y a la sociedad que le corresponde.⁴

La *decisión teórica* que propongo consiste en adoptar un marco conceptual y analítico que pueda servir de guía al momento de apresar y sintetizar los rasgos de la sociedad democrática contemporánea, y que facilite la comprensión de las pautas de comportamiento de los grupos económicos sociales y de los prototipos de "integración" política de tales grupos.

4 Me parece importante señalar que no juega aquí ningún juicio de valor o definición ideológica, pues acepto la indicación de Braud, 1991, 14, en el sentido de que la "superioridad" de los sistemas democráticos se debe a su "aptitud" para guiar los dinamisismos emocionales que recorren la sociedad, sin ahogarlos".

En cuanto a esto último, optamos por el concepto de “**sociedad post-industrial**”, como ha sido expuesto por Daniel Bell en obras ya ampliamente conocidas.⁵ A pesar de haber sido censurado por los críticos de izquierda como un sociólogo neoconservador, el estudio realizado por Bell de los rasgos centrales de la sociedad contemporánea (en los planos social, político y cultural) es de gran valor y de una inmensa utilidad para ensayos de la más variada gama; en especial, creo que proporciona elementos insustituibles para comprender cómo está trabada en el presente la relación Estado/Sociedad o aparato estatal de gobierno/grupos económicos y sociales.

Señalaré algunos rasgos de la concepción de la sociedad postindustrial tal como la entiende Bell.

- Las bondades del análisis de Bell me parecen evidentes, como cuando señala que la característica central de la sociedad post-industrial está dada por *la primacía del conocimiento científico y de la innovación tecnológica*.⁶ La observación no es irrelevante desde que este factor, el cambio tecnológico, ha sido y es el de principal injerencia en el proceso de globalización.⁷
- Otra nota de la sociedad post-industrial, *el paso de una economía productora de bienes a una economía de servicios*, es también un índice a considerar en el proceso de globalización y universalización de las relaciones y funciones. Esta transformación económica viene impulsada principalmente, como es obvio, por el cambio tecnológico.⁸
- Además, en la sociedad post-industrial se da *una creciente politización, incluso en sectores aparentemente hostiles o indiferentes, como la economía*. En este ámbito, cree Bell

5 Cfr.: Bell, 1973 y 1976.

6 Bell, 1973, 28/53, 64/65, 138/146, 249/254, etc.

7 Bell, 1973, 220/222. Cfr. también la sugestiva obra de Guéhenno, 1993.

8 Bell, 1973, 222/230.

que mientras el mercado dispersa las responsabilidades, el centro político es, en cambio visible; en él se deposita la determinación, en última instancia, de quién gana y quién pierde, y como el resultado es claro, “el gobierno se convierte en un refidero de gallos”.⁹ Esta sugerencia del Bell me parece ajustada a la realidad, siempre que por politización se entienda estatización, es decir: profundización del dominio estatal, aunque éste sea hoy discutido y se halle en crisis.

- La mayor visibilidad adquirida por el poder estatal y su creciente capacidad para aumentar la extensión de su radio de acción obedecen, en buena medida, a las transformaciones que vienen operándose en la esfera social y en la acción de los actores sociales, que cada vez esperan y reclaman más de los gobiernos. Es lo que Bell denomina «*la revolución de los títulos en ascenso*»: las demandas sociales se definen, no ya en términos individuales, sino por la pertenencia a grupos o sectores. Una pretensión no es efectiva y, por lo tanto, carecerá de capacidad de acceder a la dimensión estatal, si no viene sustentada en grupos sociales más o menos organizados; el Individuo aislado, el «ciudadano» ha dejado de ser sujeto del proceso político social y estatal.
- De manera correlativa a estos reclamos colectivos, es un hecho innegable el aumento de los problemas que escapan a la revolución individual o grupal, es decir, que no tienen satisfacción en términos de «mercado» y que *reclaman de la intervención del gobierno y el Estado*. La decisión de las autoridades públicas estatales reemplaza al mercado en la asignación de bienes y en la distribución de recompensas y castigos.¹⁰

Bell deriva de este análisis una primera conclusión que afecta directamente al tema que nos ocupa: ya no es sostenible, ni teórica ni prácticamente, la separación más o menos clara de Estado/Sociedad,

9. Bell, 1973, 344. Cfr. Bell, 1976, 188.

10. Bell, 1973, 190; y 1976, 187/189.

que había sido, en sus comienzos, un presupuesto de la teoría de los grupos de interés y de presión, teoría que es el antecedente próximo de los problemas contemporáneos de los grupos económicos sociales.¹¹ Por el contrario, si algo debe sostenerse es la confusión de los límites entre lo político (estatal) y lo social en la sociedad contemporánea, pues el lindero que los apartaba, distribuyendo ámbitos peculiares de acción, se ha vuelto difuso e impreciso.

No se trata de que no pueda distinguirse entre el Estado y la sociedad. Tal distinción tiene un efectivo componente real que no es posible desconocer. Lo que pretendo significar, en cambio, es que en las sociedades contemporáneas la distinción no conlleva la separación, pues hay una mutua interdependencia entre Estado y sociedad. La interdependencia se manifiesta, según palabras de García Pelayo

“con una tendencia a la estatización de la sociedad, pero también con una tendencia a la socialización del Estado, y por lo tanto, a la difuminación de los límites entre ambos términos”.¹²

De esto resulta el mayor grado de conflictividad de la sociedad contemporánea: hay un reclamo permanente de satisfacción de intereses sectoriales que se trasladan de lo social a lo político; al mismo tiempo, la intervención decisoria de la autoridad estatal en múltiples campos que antes le eran ajenos genera nuevos reclamos y renacientes demandas de los grupos. Es un círculo que podría calificarse de vicioso, que se retroalimenta a sí mismo permanentemente. La planificación política estatal tiende a (o, más bien, pretende) ordenar y coordinar las demandas y los intereses a largo plazo, pero la armonía futura parece que sólo es posible a costa del sacrificio de concretos intereses inmediatos que no pueden satisfacerse.

El problema de la representación y la participación política, entendido como parte del proceso de integración de los grupos,

11 Para este presupuesto, ver Hirsch-Weber, 1972; y Nichols, 1974, especialmente, 18/37.

12 García Pelayo, 1977, 25. Como marco general de análisis, cfr.: Tenzer, 1990, cap. 2.

sectores y asociaciones económicas y sociales mediante recursos y mecanismos que la institucionalizan, es uno de los más agudos en las sociedades democráticas contemporáneas. El proceso de integración de tales agentes colectivos tiende a establecer un acuerdo o consenso que haga posible la vida en común, pero ese consenso ya no se limita a los principales valores o principios políticos del sistema. Debido a la complejidad de la vida estatal, social y económica moderna, el consenso fundamental es también un reclamo de coincidencias en la generación y asignación de bienes y recursos económicos, culturales, sociales en general; en el establecimiento de las metas, de los objetivos y de los medios para conseguirlos, etcétera.

No se trata sólo del inconveniente observado por Offe de que en las sociedades democráticas contemporáneas existen conflictos políticos institucionalizados y *manifiestos*, junto a otros conflictos políticos entre factores manifiestos y factores *latentes*;¹³ el problema parece más grave aún por la incompatibilidad de ciertas demandas y los criterios de decisión política. En otros términos: *la exigencia misma de consenso se ha vuelto conflictiva*, circunstancia que Offe no desconoce, porque el aumento de la participación trae consigo una paradoja, que Bell formula en los siguientes términos

“cuanto mayor es el número de grupos, de los que cada uno intenta conseguir fines distintos o en competencia, hay más probabilidades de que esos grupos veten los intereses de los otros, con el sentimiento consecuente de frustración e impotencia que producen tales paralizaciones”.¹⁴

En suma: el papel del Estado parecería consistir en hallar formas de consenso político social que compatibilicen las diversas

13 Offe, 1988a. A pesar de que la distinción es útil, no acepto la concisión de Offe de que los conflictos institucionalizados y manifiestos son los que “se resuelven en el marco de la competencia entre partidos”, pues como intentaré demostrar en este trabajo, las sociedades democráticas contemporáneas han desarrollado instancias de resolución de los conflictos que no son exclusivamente partidistas o partidarias.

14 Bell, 1973,191.

demandas y exigencias sectoriales, a través de mecanismos de integración, asumiendo las dificultades que esta tarea implica.

III- LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE PARTIDOS.

En el apartado anterior he querido establecer las dificultades que encierra cualquier intento de formalizar instrumentos de institucionalización, integración y participación políticas de la diversidad de grupos, sectores y asociaciones económico sociales. Trataré ahora más específicamente de los modelos de integración de esos grupos en las sociedades democráticas, pero comenzaré precisando, rápidamente, ciertos aspectos teóricos e históricos sobre la evolución de los mecanismos de institucionalización o integración.

Con el establecimiento de las primeras instituciones republicano democráticas, a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, es decir, durante el tiempo de la democracia liberal, se creyó que la resolución de los conflictos sociales se obtendría por la *capacidad autorreguladora de la sociedad* y de las fuerzas políticas que de ella emanaban.

Se trataba de un «ingenuo naturalismo», una suerte de teoría naturalista trasladada a lo político y lo social, que, según las variantes, confiaba ora en la bondad de la naturaleza humana (Locke), ora en la virtud de las instituciones representativas (Madison), ora en la evolución y adaptación de la sociedad a los cambios (Spencer), ora en la ley el proceso social (Condorcet), ora en la armonía espontánea generada por cierto demiurgo o mano invisible que gobierna los actos humanos (A. Smith). Cualquiera de estas explicaciones permitía augurar una solución permanente y pacífica de los conflictos sociales, sin que llegaran a convertirse en críticos y afectaran la estabilidad y la legitimidad del sistema político estatal.

Más tarde, esta visión simplista se tornó en una «variante técnica», centrada en la teoría de *los partidos políticos* y en su potencialidad para absorber la sabia representativa que corría por la sociedad. Se pensaba que los partidos políticos podían identificarse con la diversidad de intereses y, mediante el metabolismo que regía la simbiosis representativa, podían trasladarlos al escenario político estatal y reflejar una fórmula de conciliación en las decisiones del Congreso o Parlamento.

En otro lugar¹⁵ he sintetizado cómo se pensaba este proceso y creo útil repetir el esquema que lo resume:

CUADRO I				
<i>Esquema formal de resolución de los conflictos en la democracia liberal</i>				
pluralismo	▶	pluralismo	▶	elecciones ▶ representación = resolución
partidos		social	competitivas	política de conflictos

Esta interpretación también pecaba de bastante ingenuidad pues, aunque no partía de una visión homogénea de la sociedad ni implicaba una solución ajena a los agentes políticos, suponía que la concentración de la representación en los partidos permitiría sustituir el conflicto social por el acuerdo o consenso partidario. Las élites partidarias subsumirían en su seno todos los variados intereses de la sociedad, componiéndolos a nivel legislativo o parlamentario.

Aunque por algún tiempo el sistema funcionó aceptablemente en algunos países a lo largo del siglo XIX, sin embargo, este marco institucional partidista comenzó a ser desbordado y desde la segunda gran guerra se vive una crisis de representación que afecta la representatividad de los partidos políticos y limita el poder para resolver los conflictos sociales que se había depositado en las tradicionales instituciones representativas. No resulta extraño, entonces, que en la década del 70 de nuestro siglo se haya hecho famosa en la ciencia política la crítica a las democracias en razón de su ingobernabilidad y de la crisis de consenso.¹⁶

¹⁵ fuente: Segovia, 1993, 322.

¹⁶ Cfr.: entre otros, Bobbio, 1984, especialmente caps. 1 a 3; Braud, 1991, 211/269; y Crozier, Huntington y Watanuki, 1975, 157/171. Aunque no compartimos todas sus ideas, resulta esclarecedor el artículo de Offe sobre la crisis de las teorías de la crisis, en Offe, 1988b, 41/71.

Para completar la representación partidista y asegurar el logro del consenso social y político, la teoría política elaboró dos grandes modelos que tienen en la actualidad cierta vigencia, a través de los cuales se demostraba la utilización de mecanismos de integración que, de alguna manera, incorporaban e incluían a los grupos sociales mediante su participación en el proceso de decisión política. A estos modelos, el pluralista y el neocorporativista, voy a referirme en seguida.

IV- MODELOS DE INTEGRACIÓN

Las dos teorías de la integración de las que voy a tratar combinan elementos sociológicos, provenientes de la observación del comportamiento de los grupos sociales, con elaboraciones teóricas que pretenden explicar el modo de integración de dichos grupos en el proceso político estatal. Ambos modelos aspiraron en su momento y aspiran en la actualidad a poseer una validez empírico descriptiva, al tiempo que potencian su capacidad teórico explicativa.

Además, estos modelos no son compatibles sino que se presentan como contrapuestos: al modelo pluralista expuesto por Dahl a mediados de la década del '50 se le ha opuesto, en los años 70 y '80, la explicación neocorporativista de Schmitter y Lembruch, entre otros. Como sostienen unos estudiosos del fenómeno neocorporativista,

“ambos constituyen modelos macroscópicos de configuraciones político-institucionales y conductuales, enfocando el aspecto de la representación de intereses”.¹⁷

El punto de partida parece ser común y en ello hay una coincidencia entre pluralistas y neocorporativistas. Por lo pronto, en los dos casos se señala que la representación exclusivamente partidista es incompleta y que, en la realidad, de una manera o de otra, los grupos sociales se incorporan por propio derecho al proceso representativo, integrándose al sistema político estatal.¹⁸ Los dos

¹⁷ Nedelmann y Meier, “Teorías de corporativismo contemporáneo. ¿Estática o dinámica?”, en Schmitter y Lembruch (coords.), 1979, 116.

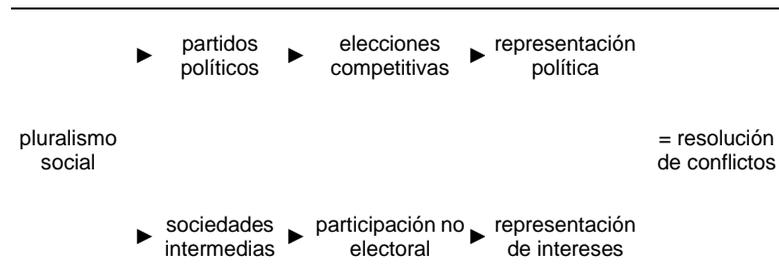
¹⁸ Una breve explicación de ambos modelos en Held, 1987, 225/266; y en Segovia, 1991.

relativizan el rol de los partidos políticos y centran su análisis en la relación directa entre los grupos y el aparato del gobierno estatal.

Un cuadro esquemático nos permitirá graficar esta doble vertiente que asumiría la representación en las sociedades democráticas contemporáneas: ¹⁹

CUADRO II

Rectificación del modelo democrático liberal de resolución de los conflictos sociales



Explicaré ahora cada uno de los modelos, para pasar luego a estudiar el caso argentino y ver, de esta manera, el potencial valor explicativo que ambos tienen en su aplicación a nuestra realidad histórico política.

A) El modelo pluralista

El modelo pluralista, de arraigo en la ciencia política norteamericana, está tradicionalmente ligado a una de las teorías democráticas del siglo XX. Concibe a la política como una actividad ubicua, dispersa socialmente; los límites entre el Estado y la sociedad no aparecen suficientemente trazados, son también difusos; y la

¹⁹ Fuente: Segovia, 1993, 324.

integración de los grupos se produce *espontáneamente* a través de mecanismos abiertos y competitivos. La preocupación principal de esta escuela en lo que toca al problema de la integración de los grupos económicos y sociales- es la de demostrar que no todo ocurre a nivel institucional o burocrático estatal, sino que, por el contrario, garantizando el sistema político la existencia de múltiples asociaciones, éstas se integran naturalmente al proceso político, sin ser forzadas a ello a través de resortes formales, institucionales o y estatales.

En principio, la explicación democrático pluralista implica un criterio normativo de resolución de los conflictos: debe hacerse pacíficamente; y un patrón normativo - procedimental para conseguir que así sea: los conflictos se resuelven por medio de la competencia entre los más variados grupos que componen la sociedad. Robert Dahl, quien popularizó esta teoría política, quiso acreditar desde un comienzo que en las democracias que merecían el nombre de *poliarquías*, la igualdad política no consistía en someterse a la voluntad omnímoda del pueblo (como en la versión democrático *populista*) ni en proteger constitucionalmente a las minorías frente a las mayorías (según la versión de la república *madisoniana*), sino en la existencia de una pluralidad de centros de poder dispersos socialmente con capacidad para intervenir o competir abiertamente en la toma de las decisiones gubernamentales con capacidad para intervenir o competir abiertamente en la toma de las decisiones gubernamentales.²⁰

Aunque las elecciones del personal del gobierno estatal siguen ocupando un lugar central en el proceso democrático del poder, Dahl insiste en que hay que ver más lejos y más profundo, entendiendo las democracias como *poliarquías*, en el sentido de *gobierno de muchas minorías*, variables en cantidad, tamaño y diversidad, “cuyas preferencias influenciarán el resultado de las decisiones gubernamentales”.²¹ En última instancia, se trata de señalar que las decisiones de los órganos del poder son en realidad la consecuencia o el resultado de múltiples presiones e influencias de una sociedad compleja constituida por una pluralidad de grupos que se encuentran

²⁰ Dahl, 1956, cap. III, 63/69.

²¹ Dahl, 1956, 133.

en relaciones múltiples. En este sentido,

“no podemos describir correctamente las operaciones reales de los sistemas democráticos -escribió Dahl- en términos de los contrastes entre mayorías y minorías. Sólo podemos distinguir grupos de variados tipos y dimensiones, que buscan de variadas formas avanzar en sus fines, usualmente a expensas, al menos en parte, de los otros”.²²

El modelo pluralista de decisiones políticas que, a juicio de Dahl, apunta a la descentralización de las decisiones en base a la diversidad de grupos sociales, fue primero una explicación del funcionamiento del «híbrido» sistema político norteamericano²³, para luego generalizarse a otros países bajo el rótulo de las «poliarquías». En el libro que dedicó a este tema, el propio Dahl se percató de la importancia de los factores económicos, de las condiciones sociales de igualdad, de los valores culturales y de las creencias de los activistas políticos en la constitución de sistemas poliárquicos; y cuando encontró que la mayoría de esos elementos se encontraban en otros países allende los Estados Unidos, en modelo pluralista pretendió validez casi universal.²⁴

En los últimos años el modelo cayó -hasta cierto punto- en desgracia pues, si bien no perdió importancia teórica (y Dahl, a pesar de su avanzada edad, sigue escribiendo e insistiendo en sus afirmaciones), la ciencia política comenzó a advertir nuevas modalidades más concretas de resolución de los conflictos sociales, a las que se caracterizó como neocorporativistas.

²² Dahl, 1956, 131.

²³ Cfr.: Dahl, 1956, cap. V, titulado “American hybrid”.

²⁴ Cfr.: Dahl, 1971. El concepto de poliarquía, pese a los intentos de Dahl por precisarlo, sigue siendo oscuro. En esta obra caracteriza a las poliarquías como regímenes “sustancialmente popularizados y liberalizados, esto es, altamente inclusivos y extensamente abiertos a la disputa pública” (Dahl, 1971,8). Tampoco me resultan satisfactorias explicaciones posteriores del propio Dahl, como las que da en su libro «**Dilemmas**», 1982,4-30.

B) El modelo neocorporativista.

El modelo neocorporativista, que puede calificarse como el “hallazgo” sociológico de fines de la década del 70, ha querido develar una faz desconocida de las democracias contemporáneas. Si bien carece de un concepto preciso de política, parece revalorizar la esfera gubernamental, el Estado, como poder de decisión en última instancia o como interlocutor válido de los intereses de grupo. Concede, entonces, la existencia de una separación algo más nítida o perceptible entre Estado y sociedad, como condición previa a la integración política; y estudia de qué manera la institucionalización o integración se opera especialmente a nivel político por medios no competitivos, una vez demostrada la crisis o el fracaso de los mecanismos clásicos de la democracia liberal representativa para sintetizar decisiones políticas válidas y legítimas.²⁵

En realidad, la preocupación por el neocorporativismo nació del estudio de las maneras reales de integración de los grupos en los procesos de decisión, lo que llevó al desnudamiento de las falencias de la explicación pluralista: los grupos sociales no compiten abiertamente, antes bien tienden a monopolizar la representación de determinados intereses y a ponerse de acuerdo entre ellos; el Estado o el gobierno no funciona como un grupo más, pues tiene una relativa autonomía (poder de decisión propio) en virtud de la cual aparece por sobre las contiendas de grupos, reteniendo la capacidad de establecer mecanismos forzados de integración de intereses para evitar o paliar las crisis del sistema. No se trataría del viejo corporativismo estatal (de tipo fascista) sino de un *corporativismo social* compatible con los sistemas democráticos.

De acuerdo a Schmitter, las diferencias entre el pluralismo y el neocorporativismo son marcadas y aparecen en diversos niveles de análisis. Sintetizando estas diferencias, podemos elaborar un nuevo cuadro.²⁶

²⁵ De la literatura sobre el neocorporativismo, en español se dispone de la más importante: Schmitter y Lembruch (coords.), 1979; y Schmitter, Streeck y Lembruch (coords.), 1982. Además, hay numerosos artículos de divulgación, que indicamos al final, en la bibliografía, entre los cuales destaca el de Maestro, 1985.

²⁶ Fuente: Segovia, 1993,325, sobre la base de Schmitter “¿Continúa el siglo del corporativismo? y “Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental”, en Schmitter y Lembruch (coords.), 1979, 24/30 y 79/90.

CUADRO III

Diferencias entre Pluralismo y Neocorporativismo

PLURALISMO	NEOCORPORATIVISMO
A) Número de grupos que lo constituyen	A) Cantidad limitada o especificada de grupos
B) Los grupos se forman voluntariamente	B) Los grupos son categorizados compulsivamente
C) Es competitivo, no jerárquico y autodeterminado	C) Es no competitivo, jerárquico y diferenciado funcionalmente
D) Los grupos no tienen reconocimiento ni control por el Estado	D) Se necesita licencia o reconocimiento (no creación) por el Estado
E) Los grupos no ejercen ningún monopolio en la representación de sus categorías	E) Se observa cierto control en en la selección de los líderes y en la articulación de demandas

Observando las prácticas de negociación especialmente económica en diversas naciones europeas (Suecia, Austria, Alemania, Holanda, Gran Bretaña, Italia) y de diversas regulaciones de la economía (lo que ocurre en casi todos los países), se ha podido establecer una especie de «ranking» de las prácticas neocorporativas, que distingue varios subtipos:²⁷ los fuertes, los medios y los débiles. El concepto de neocorporativismo, como lo admiten sus teóricos, aparece rodeado de

²⁷ Lembruch, "Introducción: el neocorporativismo en perspectiva comparada", en Schmitter, Streeck y Lembruch (coords.), 1982, 15/45.

cierta vaguedad, debido a las variadas formas de asociación y cooperación de los grupos con el Estado -que llegan a confundirse también con las reconocidas regulaciones del mercado a través de las políticas públicas-, lo que es justificado debido a su «isomorfismo estructural» de las prácticas neocorporativistas, en palabras de Lembruch.²⁸

Da la impresión de que con esta explicación se quiere flexibilizar al extremo el concepto y el modelo neocorporativo, abarcando una multiplicidad de prácticas estatales que difícilmente puedan abarcarse dentro del corporativismo social como modelo rival del pluralismo. De todas maneras, la diferencia fundamental entre ambos prototipos radicaría en que el pluralismo aparece como una práctica permanentemente en equilibrio, un equilibrio natural, que garantiza la estabilidad del sistema, mientras que el neocorporativismo señalaría la inevitable presencia de crisis que no se resuelven espontáneamente sino por acuerdos con alto grado de compulsividad estatal.

En todos los casos, la tendencia hacia las instituciones y las prácticas neocorporativas constituye un proceso histórico social que incrementa el marco inclusivo y regulatorio de la integración de los grupos en niveles de decisión política estatal. La consagración última del corporativismo social es la realización de un pacto paritario entre los diversos grupos admitidos al cenáculo del diálogo oficial con la intervención del Estado que busca con ella la finalidad ulterior de planificar las conductas futuras de las tres partes. Shonfield lo ha caracterizado de la manera que sigue:

“Se juntan los principales grupos de interés y se les sugiere efectuar una serie de arreglos sobre su comportamiento futuro, que llevará los acontecimientos económicos por el camino deseado. El plan indica la dirección general que los grupos de interés, incluido el Estado en sus varios lineamientos económicos, han acordado seguir”.²⁹

²⁸ Lembruch, “Democracia consociacional, conflicto de clases y neocorporativismo”, en Schmitter y Lembruch (coords.), 1979, 80.

²⁹ Cit. en Schmitter, “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Schmitter y Lembruch (coords.), 1979, 44/45.

En síntesis, la justificación teórica del corporativismo puede encontrarse sólo cuando ese proceso de integración culmina en el pacto social, disciplinando el comportamiento de los grupos y el Estado, de modo de hacer posible la aplicación continuada de un plan económico y social a largo plazo. Si ocurre de otro modo, es decir, si se trata de regulaciones y controles sobre las demandas socioeconómicas que no alcanzan al pacto corporativo, me parece que habría que hablar de un fallido intento corporativista o de un pluralismo rectificado por la injerencia estatal en la libre competencia de los grupos.

V- LA EXPERIENCIA ARGENTINA: DE LOS CONSEJOS ECONÓMICO SOCIALES AL CORPORATIVISMO INNATO.

Para concluir, quiero presentar algunas hipótesis generales de cómo se opera en la Argentina el proceso de integración/representación/participación de intereses económicos y sociales, de acuerdo a los modelos arriba estudiados, al mismo tiempo que intentaré algunas reflexiones sobre nuestra experiencia más popular a la vez que frustrante, la de los Consejos Económicos y Sociales, el método de integración más intentado en Argentina.

A) La experiencia consejalista

Aunque nuestro país nunca ha vivido plenamente ni en el modelo pluralista ni en el sistema del corporativismo social o neo-corporativismo, sí ha intentado la aplicación de un mecanismo singular de agregación e integración de intereses sectoriales. Me refiero a los Consejos Económicos y Sociales (CES).

Los CES se originaron en la Europa de fines del siglo pasado (el *Consejo Superior del Trabajo* francés de 1894) y tuvo su hito en el *Consejo Provisional y Económico del Reich* de 1920 bajo la república de Weimar, manteniendo vigencia en la actualidad en algunos países europeos, como España y Francia, entre otros, donde han adquirido reconocimiento a nivel constitucional.³⁰ Tradicionalmente han cumplido con una doble función, pues al integrar los sectores y grupos económicos y sociales en un órgano con rango o jerarquía de poder

³⁰ Para los antecedentes históricos cfr.: Herrera, 1972, 15/27, y para el marco normativo cfr.: Vanclocha Bellver, 1980, 35/98.

estatal se ha buscado tanto canalizar las presiones sectoriales como convertir a esos grupos en auxiliares de la tarea de planificación estatal.³¹

Los CES cuadran bien con la pretensión de crear nuevos canales institucionales de resolución de los conflictos sociales, por lo que ya no se discute sobre su compatibilidad con los sistemas democráticos. Pero lo que resulta difícil es señalar a los CES como modalidad pluralista o neocorporativa, en la medida en que la participación de los grupos sociales y económicos a través de los Consejos tiene semejanzas y diferencias con aquellos modelos. Con el pluralismo comparte, en principio, el número abierto de participantes, aunque hay que reconocer que, en la práctica, se han establecido métodos y reglamentos para garantizar la intervención de las “organizaciones más representativas” (con lo que jurídicamente se produce una reducción de actores próxima al neocorporativismo).³² Al igual que en el pluralismo la categorización de los grupos no es compulsiva: estos son voluntariamente conformados, pero, sin embargo, el gobierno suele reservarse en diversos casos el poder de designación o de selección de los integrantes de las asociaciones representativas que integrarán los Consejos. Si a esta intervención gubernamental se le agrega el hecho de que el modelo de los CES no es competitivo como el pluralismo, se encontrarán ciertas similitudes con el neocorporativismo. Y las semejanzas entre estos dos se acentúan más aún en los casos de los Consejos con poder de decisión a nivel de planificación (el caso francés) o de manejo de la organización económica jurídica pública (como el caso del Sozialoekonomischer Rat holandés).

En nuestro país, la moda de los CES se introdujo a mediados de la década del 40 con el Consejo Nacional de Postguerra (de 1944) y parece haber concluido, a nivel nacional, con el CONES, Consejo Nacional Económico y Social (1972). Sin embargo, en la última década, han reaparecido en el ámbito Institucional de las provincias como producto del ciclo de reforma constitucional abierto en 1986.³³ Inclusive habría que recordar que en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 uno de los temas habilitados a la Convención Constituyente fue la introducción de un artículo que contemplara un CES, pero que a pesar de los numerosos

³¹ Cfr.: Segovia, 1993, 318/321, donde se indica la principal bibliografía.

³² Cfr.: Herrera, 1972, 82/83

³³ No podemos ocuparnos de los consejos provinciales, que hemos estudiado en otro lugar; cfr.: Segovia, 1993, 331/338.

proyectos presentados en ese sentido y de la existencia de dictámenes favorables, el plenario de la Convención no consideró los despachos.

La experiencia nacional es bastante compleja: en treinta años se intentaron ocho modalidades distintas de instrumentación de los CES, que se diferencian por los diversos criterios adoptados para decidir sobre su integración, sus funciones, la manera de la designación de los sus miembros y el órgano del cual dependerían. En base a las normas que los introdujeron en la práctica, podemos compararlos, como surge del siguiente cuadro ejemplificativo.³⁴

³⁴ Fuente: Segovia, 1993, 329, en base a los datos de Herrera, 1972, 29/62.

CUADRO 4

Análisis comparativo de los distintos Consejos argentinos

	Integración	Funciones	Designación	Dependencia
C.N.P. 1944 Dec. 23847	tripartita	asesorar al Gobierno	P.E.	P.E.
C.E.S. 1946 Dec. 2098	tripartita +bancos oficiales	consulta en planificación	P.E.	P.E. (Secretaría de Estado)
C.N.C.E. 1949 Dec. 18814	Gremios y consumidores	asesorar al Gobierno	P.E.	P.E.
C.N.P.S. 1952 Dec. 4592	Gremios y consumidores	ejecutivas (a)	cada sector	P.E.
C.E.C. 1953 Dec. 1516	tripartita	asesorar al P.E.	cada sector	P.E.
CAHEF.1956 Dec. 1956	mixta (b)	asesorar al Gobierno (c)	P.E.	P.E.
C.N.P.A. 1957 Dec. 12032	mixta (d)	asesorar al PE.	P.E.	P.E.
CONES 1972 Ley 19569	gremios (e)	asesorar al P.E. y consultas PE.y PL.	cada sector (f)	P.E.

Referencias: C.N.P.= Consejo Nacional de Postguerra; C.E.S.= Consejo Económico y Social; C.N.C.E.= Consejo Nacional de Cooperación Económica; C.N.P.S.= Consejo Nacional de Precios y Salarios; C.E.C.= Comisión Económica Consultiva; C.A.H.E.F.= Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas; C.N.P.A.- Consejo Nacional de Precios y Abastecimiento; CONES.= Consejo Nacional Económico y Social; (a) tenía a su cargo el control y la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre precios y salarios; (b) el sector empresario tenía 8 representantes, la industria tenía 4, el comercio tenía 4, las cooperativas 3, el sector laboral 6, los periodistas 2 y se agregaban 4 profesionales expertos en economía; (c) tenía derecho a iniciativa en el marco de sus atribuciones; (d) se componía de dos representantes de los productos agropecuarios, industriales, comerciantes, obreros y empleados, cooperativas y proveedurías no oficiales, amas de casa, asociaciones de padres de familia y técnicos del gobierno; (e) no estaba representado el sector público, pero el P.E. se reservaba la designación de su presidente, el vicepresidente y el secretario general; (f) los representantes de los trabajadores y de los empresarios eran propuestos por sus organizaciones y el P.E. los designaba.

Independientemente de que estos consejos fueron creados, por partes iguales, en regímenes *de tacto y de jure*, puede advertirse algunos datos significativos: que en 7 de los 8 casos la fuente normativa de creación fue el decreto y no la ley³⁵; que en todos los casos las diversas modalidades del CES dependían del PE; que el propio PE intervenía directa o indirectamente (salvo en el C.N.P.S. Y en el C.E.S.) en la designación o nombramiento de sus miembros; y que, sin excepción alguna, las funciones han sido las de asesoramiento y consulta en materias económico-sociales.

Pero en lo que queremos detenernos es la integración o composición de los CES, porque es en este aspecto donde se revela el criterio de institucionalización de los grupos de interés económico. En este aspecto, se observa lo siguiente:

1° el *Consejo Nacional de Postguerra* concedía igual representación a empleadores y trabajadores, 4 miembros por cada sector, e incorporaba a representantes de los ministerios;

2° el *Consejo Económico y Social* amplía la participación del sector público (representantes de las secretarías del Estado y de los bancos oficiales) y pormenoriza y amplía la igualitaria representación de los sectores productivos, trabajadores y empleadores (se dividen en los siguientes sectores: agricultura; ganadería, minería, manufacturas, construcción, comercio y transportes);

3° la *Comisión Nacional de Cooperación Económica* estaba compuesta por dos representantes del Estado³⁶ y varios de los diversos sectores productivos designados según el criterio del decreto de creación,³⁷ introduciendo la novedad de admitir en su seno dos representantes de los consumidores;

³⁵ La excepción es el CONES, que sin embargo lo instituyó el gobierno de Onganía. En los dos primeros gobiernos de Perón se crearon 4 consejos y todos por decreto; los gobiernos revolucionarios de 1944 y de 1955 crearon un consejo cada uno también por decreto; el gobierno de Frondizi creó uno por decreto.

³⁶ Eran el Presidente del Consejo Económico Nacional y el Ministerio de Industria y Comercio de la Nación.

³⁷ Habían dos representantes por la agricultura, la ganadería, el comercio, los obreros rurales, los obreros industriales, por los empleados de comercio y por la CGT; tres por la industria y uno por el comercio de importación.

4° la *Comisión Nacional de Precios y Salarios* tuvo una composición prácticamente gremial pues, a no ser por los 3 representantes de los consumidores, había 3 delegados del sector empresario propuestos por la C.G.E. y 3 agentes de los trabajadores a propuesta de la C.G.T.;

5° la *Comisión Económica Consultiva* volvió a adoptar un criterio menos selectivo por sectores y por lo tanto más restrictivo, aunque ahora los representantes ostentaban más claramente su procedencia gremial: junto a los 4 funcionarios técnicos que ponía el Estado, actuaban 4 representantes de la C.G.T. y 4 de la C.G.E.;

6° la *Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas* dio menor relevancia al sector laboral (que llevaba 6 representantes) y aumentaba la del sector empresario y comercial (que llegaba a 19 miembros),³⁸ añadiendo la presencia de dos periodistas y cuatro expertos en economía;

7° el *Consejo Nacional de Precios y Abastecimientos* siguió con la modalidad de composición mixta y plural que inició su inmediato predecesor, integrándose por delegados propuestos por las «organizaciones representativas» de productores agropecuarios, industriales, comerciantes, obreros y empleados, cooperativas y proveedurías no oficiales, amas de casa, asociaciones de padres de familia, y técnicos del gobierno;

8° por último, el *Consejo Nacional Económico y Social*, introdujo varias novedades en su composición: quedó excluido el sector público -salvo por los tres funcionarios que ejercerían las funciones de presidente, vicepresidente y secretario general del CONES- y se amplió considerablemente la representación sectorial en condiciones igualitarias, pues los 40 consejeros provendrían: 20, por los trabajadores organizados y los otros 20, por las organizaciones de los empresarios industriales, comerciales y agropecuarios.

A mi entender, es de remarcar algunas tendencias

³⁸ Estos 19 miembros se distribuían de la siguiente manera: 4 por la agricultura y ganadería, 4 por las bolsas, mercados y bancos, 4 por la Industria, 4 por el comercio y 3 por las cooperativas.

predominantes en estos casos:

a) **el sector público**, importante en la economía Argentina de postguerra, ha tenido casi siempre representación, pero a través de funcionarios políticos o técnicos y no gremiales; en consecuencia, esa raíz ha desnaturalizado el sentido de su integración en los CES, pues se introducían agentes del Estado en un organismo estatal;

b) **Los sectores obreros** han estado siempre presente, igual que **los empresarios**; pero, en todos estos casos, los problemas se originan en la determinación de dos aspectos esenciales: quién designa y nombra a los representantes y qué sectores serán integrados. En cuanto a lo último, hay que remarcar que en la medida que se empiezan a distinguir los distintos sectores productivos, se tiende necesariamente a ensanchar la representación, haciendo de los consejos organismos muy numerosos y, con ello, aumentando las dificultades para llegar a un dictamen o consejo unánime o mayoritario. En cuanto a lo primero, es reprochable que en la mayoría de los casos el gobierno retenga el poder final de nombrar, independientemente de que la designación sea hecha o no por los grupos intervinientes. Si el problema de la representación por sectores ofrece inconvenientes organizativos y resolutivos, el segundo cuestiona decididamente la representatividad de los miembros;

c) finalmente, ha sido insignificante la intervención de **técnicos de origen privado**, como así también la de **sectores económicos informales** como los consumidores, las amas de casa, los padres de familia, a los que se podrían agregar las asociaciones de jubilados, los usuarios de servicios públicos, los desocupados y otros sectores también interesados en el progreso económico.

En consecuencia, más allá del fracaso de la mayoría de estas experiencias, cuya vida ha sido generalmente efímera, desde el punto de vista de la integración de los grupos económicos y sociales son muchas las observaciones que se le han hecho.

La clave parece estar en la discutida representatividad de los consejeros. Los consejos, según las modalidades seguidas en nuestro país, dejan muchas dudas sobre su capacidad para institucionalizar los grupos de interés en forma genuina, Como ha observado Herrera

“en las experiencias realizadas se observa una ausencia casi total de preocupación por garantizar la calidad representativa de los miembros del cuerpo, para asegurar por

esta vía la autenticidad de sus opiniones. Este hecho, señalado con reiteración por algunas organizaciones gremiales, contribuyó a que se cuestionase el valor de sus dictámenes, elaborados como estaban por hombres designados por el Poder Ejecutivo con el carácter de voceros oficiosos'.³⁹

Esta ha sido la causa principal -si no se entra a cuestionar la funcionalidad de estos organismos- de su escaso o nulo éxito, pues si no se garantiza la identidad de intereses entre representante y representado, malamente podrá cualquier consejo funcionar como un medio idóneo de institucionalización de los intereses sectoriales, pareciéndose más a un somnífero aplicado para adormecer las presiones sobre el poder político.

B) ¿Corporativismo innato?

La fallida propensión a establecer consejos económicos y sociales⁴⁰ parece haber despertado una forma inorgánica de representación de intereses, que en algunos casos llega a ser institucionalizada. En otra ocasión he señalado⁴¹ cierta tendencia innata, o mejor dicho adquirida luego de los primeros gobiernos peronistas, a la aplicación informal de mecanismos neocorporativistas (los pactos o acuerdos económicos y/o sociales), que casi siempre han fracasado. Sin embargo, no creo que pueda ser calificada de corporativa cualquier medida gubernamental que obstaculice la denominada libertad de mercado o que proteja, directa o indirectamente, a un determinado sector.⁴² A lo que me refiero concretamente es a un perdurable intento, en las últimas décadas, por

³⁹ Herrera, 1972, 37.

⁴⁰ La última frustración ha sido la reciente reforma constitucional, como ya dije. La ley de convocatoria había incorporado al Consejo Económico y Social dentro del temario habilitado; la Constituyente dispuso que la «Comisión de Participación Democrática» se hiciera cargo de los diversos proyectos; estos fueron numerosos y la Comisión produjo un dictamen en mayoría y varios en minoría. Sin embargo, el plenario de la Convención nunca los trató.

⁴¹ Cfr.: Segovia, 1991.

⁴² Este es el error conceptual más evidente de la interesante obra de Bustamante, 1988.

ordenar los procesos económicos y laborales a través de pactos trilaterales, al estilo neocorporativo.

En primer lugar, debo decir que en Argentina nunca ha habido esa especie de pluralismo propio de las poliarquías descritas por Dahl. Intuyo que la falta de experiencia pluralista se ha debido a varias causas, pero hay una principal: en nuestro país siempre se ha reconocido un papel fundamental al gobierno, al Estado, que viene ya constitucionalmente dotado de magníficos poderes para intervenir en la esfera económica y social. Este poder gubernamental ha convertido al Estado en algo más que un grupo de interés, siendo imposible reducir su status al de cualquier otro grupo.

Entonces, este «supergrupo» que es el Estado ha funcionado como regulador y controlador de los grupos no políticos,⁴³ al mismo tiempo que como generoso dispensador de favores y ventajas a determina dos grupos, asociaciones y sectores económico sociales. Inclusive, ese poder estatal se ha manifestado en forma directa mediante variados resortes que van desde la regulación de las actividades económicas privadas hasta la estatización de la economía, pasando por experiencias que pueden calificarse de mixtas.

Por otra parte, Argentina ha tenido casi siempre estructuras partidarias firmes y dominantes (de 1880 a 1912 el PAN, de 1912 a 1930 el Radicalismo, de 1945 a 1997 el Peronismo) con fuerte representatividad económico social de los intereses y sectores de mayor gravitación según las épocas.

Las razones esgrimidas, que sirven para desalentar cualquier explicación pluralista, son también la base de los intentos corporativistas o neocorporativistas. El mencionado poder de control y de regulación estatal es una de las causas más importantes al momento de explicar la tendencia a los acuerdos globales político sectoriales. Estas prácticas han permanecido hasta nuestros días,⁴⁴ no

⁴³ Se ha hablado de un "pluralismo organizado", para hacer referencia a la aproximación del pluralismo a lo que hemos conceptualizado como neocorporativismo; cf.: Alberti, Golbert y Acuña, 1984.

⁴⁴ El último acuerdo corporativo del que tengo noticia fue el firmado hacia fines de 1995 por el Gobernador de la Provincia de Mendoza con los sectores productivos locales más importantes para paliar la grave crisis económico financiera que vive todo el país.

obstante que nuestra cultura cívica demoliberal se manifiesta hostil y crítica para con la palabra «corporativismo» y se espanta ante su sola mención.⁴⁵

Las posibilidades de la experiencia neocorporativa -que parecen estar relacionados con el escaso éxito de las prácticas consejalistas también se han visto alentadas por la concentración de la representación sectorial, es decir, por el impulso endógeno o exógeno de los sectores y grupos económicos y laborales a refundirse en organizaciones representativas únicas o mayoristas. De esta manera quedan reducidas considerablemente las voces y las voluntades legitimadas para dialogar y pactar con el gobierno. El fuerte sindicalismo, especialmente el obrero, ha sido casi siempre un socio importante del Estado cuando vio o se le ofreció la ocasión de obtener ventajas para su sector. Al mismo tiempo, esa asociación al aparato estatal, le imponía a los sectores sindicales obreros la obligación de sentarse a negociar con el sector empresario cuando el gobierno le convocaba.

Sin embargo, como he participado, las experiencias han sido frustrantes. En la mayoría de los casos, estos pactos han sido fruto de épocas de crisis y no de bonanza y, por lo tanto, era poco lo que había para repartir y mucho para achicar o restringir. Esta es una de las razones, mas no la única, por la que los socios obreros fueron los primeros en manifestar sus dudas, recelos y críticas para con los acuerdos; y por eso fueron ellos los primeros también con incumplir con lo pactado (período 1973 a 1976).

El último gobierno radical, de 1983 a 1989, volvió a estas prácticas acuerdistas/corporativistas mediante la convocatoria a la firma de innumerables pactos, que -como los anteriores- se malograron por razones similares; razones reiteradas a las que habría que agregar otras dos: de una parte, la poca disciplina de los sectores y grupos sociales intervinientes en los acuerdos, que habían perdido el hábito de actuar corporativamente y respetar lo convenido, reforzando su autonomía luego de varias décadas de silencio y otracismo político; y también, justo es reconocerlo, la desorientación del Estado que durante ese período fue el primero en romper el acuerdo y en buscar nuevos rumbos y diferentes metas. El

⁴⁵ Cfr.: la siempre agudas observaciones de Strasser, 1990, 127/156.

ejemplo más claro de esta política de Estado, corporativa en lo sentimental y autónoma en lo específico, fue el plan Austral del año 1985, que no resultó de un acuerdo neocorporativo sino de una decisión independiente del gobierno, que luego, para obtener los resultados deseados, buscó el consenso con los sectores corporativos para dar estabilidad al nuevo plan. Otra vez en este caso, fue también el gobierno quien rompió con lo planificado,⁴⁶ al estancar los precios y los salarios y aumentar, contra lo convenido, los impuestos y las cargas fiscales.

También hay que recordar que en los meses que precedieron a la caída del gobierno radical, de diciembre de 1988 a julio de 1989, se tenía la impresión de vivir una etapa de anarquía más que de crisis. Desde el punto de vista de las teorías de la integración que estamos analizando, la situación se podría parangonar a la de un *pluralismo voraz*,⁴⁷ donde los grupos con mayor peso económico o influencia política dominaban al Estado, haciéndole perder su fortaleza y poder de conducción del proceso económico y político.

Por último, desde la asunción del nuevo gobierno peronista, ha habido un programa de rectificación de los viejos rumbos económicos, y luego de vaivenes iniciales (entre 1989 y 1991) parece acentuarse una tendencia similar a la del plan Austral, similitud que pasa principalmente por el mecanismo de las decisiones antes que por su contenido económico social. El Estado parece haber recuperado el rol conductor del proceso económico, pues ha reasumido la tarea política de fijar las metas públicas en el terreno económico social, para luego negociar su aplicación con los sectores y grupos más representativos. Pero ese poder estatal depende, paradójicamente, de voluntades y autoridades muy personales: la del Presidente de la Nación y la de quien fuera su Ministro de Economía. El poder del Estado se ha asentado en el ascendente de una conducción claramente personalista.

En este sentido, por las causas apuntadas, entre 1991 y 1996,

⁴⁶ En el caso del pacto social de 1995 en Mendoza, su frustración se debió también a los cambios anunciados en las políticas salariales y previsionales en el sector público: reducción de los sueldos y transferencia de la Caja de Jubilaciones provincial. Este provocó el rechazo del sindicalismo obrero estatal y el aborto de la política pactista.

⁴⁷ Segovia, 1991, 226

debería hablarse de un *neocorporativismo incompleto*, ya que han faltado los acuerdos o pactos institucionales que cerraran las negociaciones; o de un *pluralismo rectificado*, ya que la mayoría de los grupos dependían -para proyectar sus propias metas empresarias o laborales de las prioridades establecidas por la esfera gubernamental.

Esta situación se explica, entre otras causas, por algunos factores que han alterado la presentación social de los intereses sindicales: por un lado, los sectores empresarios han establecido resortes más flexibles en su organización y han superado la estructura formal y rígida del sindicalismo, constituyendo una cúpula de dirigentes poderosos (por ejemplo, el grupo de los ocho) que comparte las ideas del gobierno y recibe beneficios de diversa índole en retribución de su apoyo; mientras tanto, por el otro lado, se ha acrecentado una tendencia rupturista dentro de las filas sindicales obreras, que ha dividido a este movimiento, otro monolítico y hegemónico, en por lo menos dos grandes grupos según se esté a favor o en contra de las políticas oficiales.

Sin embargo, como en toda sociedad compleja, compuesta por variados y contrapuestos intereses, el gobierno peronista no ha podido desarrollar acabadamente su programa porque, en algunos aspectos específicos -como la anunciada reforma laboral que pretende flexibilizar las ventajas que existen para los trabajadores- se choca con alineamientos opositores donde se mezclan intereses económicos sectoriales, perspectivas partidistas de corto plazo y componentes ideológicos. Esto quiere decir que aunque el Estado se manifieste más coherente con sus planes y más firme en su intención de lograr las metas fijadas, los grupos opositores pueden conseguir alianzas espontáneas y temporales que consiguen trabar momentáneamente los programas gubernamentales.

Por otro lado, desde 1996, los proyectos estatales de reforma económica y social se han visto entorpecidos por una multiplicidad de causas que no podemos en este momento analizar. Baste con la mención de las dos principales: la ruptura de la yunta Menem/Cavallo y la acusación de corrupción, cada vez más nutrida, que se ha hecho al aparato gubernamental.

En la presentación de estas hipótesis, quiero llamar la atención sobre dos factores de análisis que parecen estar relegados

en los modelos pluralista y neocorporativista. El primero de ellos, son *las ideologías políticas* que favorables o no a la política de presiones o a los acuerdos sociales, ponen un límite «superior» (casi estoy tentado de calificarlo como valorativo o ético-político) que debe ser respetado por cualquier modalidad de integración de intereses. El segundo de ellos es *el sistema de partidos políticos*, que, al menos en la Argentina y desde 1991, se ha manifestado altamente inestable en cuanto a los grandes partidos. Estos ya no pueden entenderse estáticamente y con cliente las fijas, sino dinámicamente y con clientelas variables y cambiantes, Los disidentes peronistas y radicales, se han unido a viejos socialistas para alimentar las filas de variadas alianzas, centradas también en el prestigio y el ascendiente personal de sus dirigentes, mientras que los reformistas peronistas han conseguido inesperados socios en los partidos liberales nacionales y provinciales.

En este último caso, se volvería al viejo planteo de Duverger de los partidos de interés económico y afiliación indirecta no individual - representativos especialmente de un sector económico y social, como lo era el viejo peronismo-, pero dentro de un sistema de partidos de masas, en el sentido de partidos de y para todo el mundo.

V- CONCLUSIONES

Si tuviera que resumir mis impresiones finales sobre las experiencias y los modelos de integración que se disputan en la actualidad el terreno de la teoría, me parece que podríamos que coincidir en los siguientes puntos.

1º Todos los métodos de integración de los grupos económico sociales son imperfectos en un doble sentido:

a) porque las soluciones nacionales tienen siempre rasgos particulares y son difícilmente exportables sin caer en el defecto del etnocentrismo (como sucede con el pluralismo norteamericano) o en el inconveniente de elaborar un concepto muy dilatado que abarque experiencias diversas y contradictorias (tal como pasa con el neocorporativismo); y

b) porque ningún sistema de integración es lo suficientemente inclusivo como para institucionalizar la participación o la representación de todos los grupos, asociaciones y sectores económicos y sociales, pues o bien los grupos pequeños y los sectores no organizados sindicalmente se escapan del tejido institucional, o

bien los grandes grupos las multinacionales, encuentran canales irregulares para presionar al poder.

2° Cualquiera que sea el sistema de integración que adopte el aparato estatal, no puede descartarse el importante papel que en toda sociedad juegan las creencias, las ideas y las ideologías vinculadas a la política. En muchos casos, ellas producen o generan una fuerza vinculante e integradora, tanto o más fuerte que las instituciones oficiales. Igualmente, en situaciones críticas, pueden representar un papel poco propicio a la integración. En todo caso, el factor cultural no es despreciable y juega un papel fundamental en el éxito o el fracaso de los diversos modelos de integración.

3° También creo que no puede desconocerse el papel que interpretan los partidos políticos como lazos de integración de los intereses y grupos económicos y sociales. El sistema de partidos políticos es el método clásico de las democracias liberales para la integración, y aunque no constituya el *desiderátum*, tampoco puede rechazarse de planos su función encuadradora al momento de repensar los canales de institucionalización. El dato es particularmente válido para la Argentina de este siglo, que ha sabido conciliar -afortunada o desafortunadamente, según como se lo vea- la rigidez de las estructuras partidistas con maleabilidad decisoria de los liderazgos personales; el peronismo ha sido y es, en este sentido, paradigmático en los últimos cincuenta años, como lo fuera el radicalismo en la década del '20.

4° Por último, estimo que debe meditarse seriamente sobre el fracaso local de los consejos económicos y sociales. En Argentina no han tenido nunca la importancia práctica que en teoría se les ha asignado. Ya expuse rápidamente las causas de su frustración; pero, si se quisiera aprovechar de la experiencia de más de medio siglo para tratar de instaurarlos, debería pensarse en organizados, si se insiste en su potencial eficacia, sobre las siguientes bases:

a) se debería institucionalizar los consejos como organismos no competitivos con los poderes legislativos a nivel nacional y provincial, es decir, en ningún caso deberían ellos mermar o cercenar las funciones legislativas o de control;

b) habría que reconocerles, en consecuencia, solamente funciones de asesoramiento y consulta, y no ejecutivas ni de planificación;

c) tendría que garantizárseles su independencia funcional,

particularmente de los PE, para lo cual puede ser útil vincularlos de alguna manera al Congreso Nacional o a las Legislaturas provinciales, lo que sería consecuente con su naturaleza consultiva; y

d) finalmente, creía que tendría que pensarse en constituirlos con una integración equitativa de los diversos sectores económicos, sociales y culturales, formales e informales, incluyéndose al sector público.

BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía que a continuación sugerimos ha sido consultada para la elaboración de este trabajo, aunque no siempre se la haya citado. He seleccionado los textos que considero más importantes y, en la mayoría de ellos, hay mayores referencias bibliográficas.

Giorgio Alberti, Laura Golbert y Carlos Acuña, 1984: "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", en **Boletín Informativo Techint**, Buenos Aires, 235, (oct.-dic.).

Ulrich von Aleman, 1985: "Partidos populares, corporativismo y movimientos sociales en la República Federal de Alemania", **Revista de Estudios Políticos**, nueva época, 48, ps. 135/145.

---y Rolf G. Heinze, 1978: "¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?", **Revista de Estudios Políticos**, nueva época, 5, ps. 145/156.

Autores Varios, 1984: **Democracia representativa y parlamentarismo**, CIEDLA, Buenos Aires, 1990.

Daniel Bell, 1973: **El advenimiento de la sociedad post-industrial**, tr. R. García y E. Gallego, Alianza, Madrid, 1986.

---, 1976: **Las contradicciones culturales del capitalismo**, tr. N. A. Míguez, Alianza, Madrid, 1987.

Klaus von Beyme, 1980: **Los grupos de presión en la democracia**, P.H. de Fontenla, Ed. de Belgrano, 1986.

Norberto Bobbio, 1984: **El futuro de la democracia**, tr. J. F.

Fernández Santillán, FCE, México, 1986.

Philippe Braud, 1991: **El jardín de las delicias democráticas**, tr. B. Cagnolati, FCE, Buenos Aires, 1993.

Jorge E. Bustamante, 1988: **La república corporativa**, Emecé, Buenos Aires.

Bernard Crick, 1962: **In defense of politics**, 2nd. ed., The University of Chicago Press, Chicago and London, 1972.

Robert A. Dahl, 1956: **A preface to democratic theory**, Chicago and London.

---, 1971: **Polyarchy**, Yale U.P., New Haven and London.

---, 1982: **Dilemmas of pluralist democracy**, Yale U.P., New Haven and London.

Thomas Ellwein, 1984: "Los grandes grupos de interés y su influencia", en Autores Varios, **Democracia representativa y parlamentarismo**, cit., ps. 54/66.

Gonzalo Fernández de la Mora, 1986: "Neocorporativismo y representación", **Política**, Santiago de Chile, 9, ps. 9/49.

Manuel García-Pelayo, 1977: **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Alianza, Madrid.

Ricard Goma y Joan Subirats, 1988: "Nuevos escenarios de integración de intereses: los consejos económicos y sociales locales", **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, 44, ps. 79/94.

Jean - Marie Guéhenno, 1993: **El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas de juego**, tr. A. López Ruiz, Paidós, Barcelona, 1995.

David Held, 1987: **Modelos de democracia**, tr. T. Alberó, Alianza, Madrid, 1992.

Wilhelm Hennis, 1984: "El papel del parlamento y la democracia partidaria", en Autores Varios, **Democracia representativa y parlamentarismo**, cit., ps. 39/53.

Enrique Herrera, 1972: **Los Consejos Económicos y Sociales**, Eudeba, Buenos Aires.

Wolfgang Hirsch-Weber, 1972: **La política como conflicto de intereses**, tr. A. López Pina, Tecnos, Madrid.

Martin Kriele, 1975: **Introducción a la teoría del Estado**, tr. E. Bulygin, Depalma, Buenos Aires, 1980.

Gonzalo Maestro, 1985: Acerca del neo-corporativismo”, **Revista de Estudios Políticos**, nueva época, 48, ps. 153/175.

Víctor V. Magagna, 1988: “Representing efficiency: corporatism and democratic theory”, **The Review of Politics**, vol 50, N° 3, ps. 420/444.

David Nichols, **1974: Three varieties of pluralism**, St. Martin's Press, New York.

Claus Offe, 1988a: **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**, tr. J. Gutiérrez, Sistema, Madrid.

—, 1988b **Contradicciones en el Estado de bienestar**, ed. J. Keane. tr. A. Escohotado, Patria/Alianza, México, 1991.

Miguel Sánchez Morón, 1991: “Participación, neocorporativismo y administración económica”, en Sebastián Martín-Retortillo (coord.), **Estudios sobre la constitución española**, Civitas. Madrid, tm. V, ps. 3943/3977

Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), 1979: **Neocorporativismo I. Más allá del Estado y del mercado**, tr. C. Cansino, Alianza, México, 1992.

Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck y Gerhard Lehbruch (coords.), 1982: **Neocorporativismo II. Más allá del Estado y del mercado**, tr. J. J. Utrilla, Alianza, México, 1992.

Juan Fernando Segovia, 1987: “Aspectos ideológicos del pluralismo social: el liberalismo y la separación de Estado y sociedad”, en Universidad de Morón, **Elecciones, electores y elegidos**, Universidad de Morón, Buenos Aires, ps. 73/89.

----, **1988: Aproximación al concepto de la política**”, **Idearium**, 14/17 (1988/1991), ps. 323/339.

----, 1991: “Conflicto social y democracia: pluralismo y neocorporativismo”, en Universidad Nacional de Cuyo, **Actas de las Jornadas de Pensamiento Latinoamericano**, Ediunc, Mendoza, ps. 222/ 227.

----, 1993: “Los consejos económico-sociales en el derecho público provincial”, en Dardo Pérez Guilhou y otros, **Derecho público provincial**, Depalma, Mendoza, tm. III, ps. 315/345.

Carlos Strasser, 1990: **Para una teoría de la democracia posible. Primera parte. Idealizaciones y teoría política**, GEL, Buenos Aires.

Nicolas Tenzer, 1990: **La sociedad despolitizada**, tr. I. Agoff,

Paidós, Buenos Aires, 1991.

Francisco José Vanaclocha Bellver, 1980: **Estudio sobre el desarrollo por ley ordinaria del artículo 131 del texto constitucional, Presidencia del Gobierno, Madrid.**

Sheldon Wolin, 1960: **Política y perspectiva**, tr. A. Bignami, Armorrortu, Buenos Aires, 1973.