

Intereses, pluralismo y corporativismo

Estudio sobre su representación

FERNANDO URICOECHEA

I. INTRODUCCIÓN

FERNANDO
URICOECHEA
Sociólogo,
profesor de la
Universidad
Nacional de
Colombia

Desde hace un par de décadas la Ciencia Política ha analizado con mayor énfasis la problemática asociada con la representación *funcional* -por oposición a la meramente *política*- de intereses en los regímenes democráticos contemporáneos en sus dos grandes alternativas: el modelo pluralista y el modelo corporativista. Estos dos modelos pretenden recoger sintéticamente los rasgos esenciales de las formas básicas de negociación que se dan en los regímenes políticos de las democracias avanzadas del Occidente capitalista. En tal sentido, su aplicación en los contextos de democracias nuevas y en proceso de constitución, como las latinoamericanas, es en cierta forma prematura. En efecto, ambos modelos presuponen el desarrollo de sociedades abiertas, de un capitalismo de organizaciones y de un sistema de estratificación social con una honda institucionalización del capital, del trabajo y de las asociaciones de intereses en el seno de una sociedad civil fuertemente constituida.

Esos cuatro presupuestos estructurales no existen con toda la nitidez que requieren esos dos modelos en sistemas políticos como los latinoamericanos. La historia del capital, del trabajo y de las asociaciones voluntarias en las sociedades capitalistas avanzadas revela que

esas estructuras se han esforzado por adquirir políticamente un grado significativo de "autonomía" que las independice de la tutela paternalista y autoritaria del Estado, permitiéndose así una auténtica representación pública de sus intereses. Nuestro panorama, en cambio, es diferente. En el caso específicamente colombiano, los *intereses gremiales* representativos del gran capital están hasta ahora haciendo sus primeros pinitos para adquirir voz en la arena de las decisiones de políticas públicas, mucho después de que se iniciara tal tendencia en sistemas como el mexicano y el brasileiro. Paradójicamente, pero también típicamente, este primer conato ha sido en buena medida inducido "desde arriba", i.e.: desde el Estado. La historia de los sindicatos y de las asociaciones obreras en nuestro país es aún más débil y su búsqueda de voz y autonomía en la arena política no sólo es precaria sino que ha estado signada por el interés paternalista del Estado por dirigirlas mediante su organización controlada. Lo que, por lo demás, no es de sorprender dado el bajísimo nivel de sindicalización de la clase trabajadora y de su igualmente bajo volumen. El desarrollo de asociaciones voluntarias, a su turno, es prácticamente un capítulo inexistente en nuestra sociedad. La formación de asociaciones de esa naturaleza presupone, en primer lugar, como señaló Alexis de Tocqueville hace siglo y medio cuando analizó la democracia norteamericana, el desarrollo

previo de formas locales de organización democrática que sólo comienzan a perfilarse como posibilidad en nuestro escenario desde la nueva Constitución de 1991; y, en segundo lugar, como señaló Durkheim hace casi un siglo cuando analizó el desarrollo de la división del trabajo en sociedades complejas, la creación de una cultura fundada en el individualismo, que aquí no le ha roto aún el pesquezo a las orientaciones adscriptivas de nuestra cultura. Finalmente, el presupuesto de una *sociedad civil* constituida, "ideológicamente" ya establecida entre nosotros como "concepto", en los últimos años, se resiste histórica y teóricamente a constituirse como una realidad acabada en nuestro medio. El concepto de sociedad civil, fruto de la filosofía natural europea, está íntimamente ligado al desarrollo de una sociedad burguesa. Concebida como la totalidad social que se enfrenta al Estado, como el espacio ético-político *burgués*, como el dominio de la sociabilidad burguesa, su desarrollo ha estado ligado a la civilización en los siglos xvii y xviii, a la economía en el xix y a la cultura en el xx¹. Y ese contexto "organizacional" del mundo burgués apenas ha tenido un desarrollo larvario en nuestra formación institucional como resultado de la precaria constitución de un orden genuinamente burgués en nuestra sociedad.

El desarrollo parcial e incompleto de esos cuatro presupuestos de los modelos liberales de representación de intereses en nuestra sociedad indica que esos dos modelos pueden únicamente tomarse como referencias "a futuro" de las opciones probables de nuestras formas de negociación política. Se sugiere con ello, asimismo, que las formas corporativistas que ocasionalmente entre nosotros ha asumido la organización política, con Vargas en Brasil, con Perón en Argentina y con Cárdenas en México, no corresponden a las formas democráticas que analizaré más adelante. Nuestras formas criollas, por el hecho de darse en medio de condiciones estructurales diferentes a las existentes en las democracias liberales, corresponden a las versiones tradicionales que nada tienen que ver, excepto el

nombre, con las formas democráticas contemporáneas.

Dadas las circunstancias anteriores, concluimos, en primer lugar, que las formas de representación pública de intereses privados en nuestro medio seguirán por el momento básicamente circunscritas al modelo clásico de representación *política*, fundado en la organización partidista y parlamentaria y, en segundo lugar, que la representación *funcional* de los intereses privados exigirá transformaciones importantes en la organización del capital y del trabajo y el desarrollo, hasta ahora larvario, de variadas asociaciones de intereses que permitan trascender el estrecho marco del modelo liberal clásico.

II. EL SISTEMA POLÍTICO Y LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES

La noción de *interés*, como categoría *política*, es una idea que sólo aparece con el mundo moderno. De hecho, solamente desde el final de las monarquías absolutas y a partir del surgimiento del Estado moderno, o sea, desde el momento mismo en que las formas particularistas, eminentemente religiosas, de legitimación de la dominación política fueron eliminadas como opciones prácticas para darle constitución al mundo político, fue cuando el concepto de interés se introdujo por primera vez en la escena política. Entonces, el principio *dinástico* de dominación fue substituído por el principio político, i.e. por la voluntad soberana de los asociados, como criterio de organización de la vida política.

Hasta entonces, el único interés que era tenido en cuenta era el interés del príncipe que se confundía con la razón de estado. Las corporaciones, a su turno, no poseían *stricto sensu* intereses: poseían, en cambio, *privilegios*, es decir, intereses jurídicamente garantizados que no necesitaban ser planteados como aspiraciones o reivindicaciones.

Pero con el surgimiento del Estado moderno, el orden económico se divorcia del orden político y asume una autonomía hasta

1. J. Yvon Thériault, *La société civile ou la chimère insaisissable: Essai de sociologie politique*, Montréal: Québec/Amérique, 1985.

entonces inconcebible.² Esa separación de las dos esferas hasta entonces orgánicamente identificadas como una sola totalidad dio origen al nacimiento de intereses que ya no estaban más vinculados, como la razón de estado y los privilegios corporativos, a la esfera del poder. Surgieron así los intereses económicos que reflejaban el nuevo modo de organización de la actividad productiva generadora de una gran diversidad de intereses asociados a una compleja diferenciación estructural separada ya de criterios político-patrimoniales. Esta nueva división del trabajo, esta forma de organización de la vida económica, esta nueva organización privada de la producción es lo que encierra el concepto de sociedad civil.

La vida política moderna, por lo tanto, se analiza teóricamente desde la perspectiva de la interacción entre Estado y sociedad civil, los dos polos institucionales de la sociedad moderna. Y los términos de esa interacción están dictados, a su vez, por el *régimen político* establecido. Es éste último el que determina si los intereses económicos de naturaleza privada que tienen origen en la sociedad civil asumen una forma política y, si es ese el caso, cuáles de ellos deben estar subordinados a los intereses mismos del Estado.

En consecuencia, podríamos decir que uno de los criterios analíticos más importantes de clasificación de los regímenes políticos es la presencia o la ausencia de un sistema de *representación pública de intereses privados*. Así, se entiende por regímenes autoritarios aquellos en los cuales no existe virtualmente ninguna representación pública de intereses y por liberales aquellos regímenes en los cuales tal representación es ingrediente político esencial.

En principio, en los sistemas políticos con economías de mercado, las formas liberales y democráticas de organización han sido las formas históricamente típicas de regulación de las relaciones entre la estructura social y la

estructura política. Ahora bien, esas formas liberales de interacción entre el Estado y la sociedad civil no son accidentales ni aleatorias: de hecho responden a fuerzas y factores, de carácter institucional e histórico, que serán examinados más adelante y que dan ocasión al desarrollo de formas de representación ya sea de naturaleza *pluralista* o de naturaleza *corporativa* que son las formas que corresponden a la *política de intereses* propia de los sistemas políticos modernos.

Los modelos o sistemas de representación de intereses privados en la esfera pública sirven, así, como cadenas de transmisión de forma tal que los intereses privados que tienen asiento en la estructura social y que se organizan colectivamente puedan ser formulados ante los organismos del Estado de manera que sean tenidos en cuenta en los procesos decisivos de las políticas públicas.

De una forma muy esquemática, el sistema social estaría constituido por tres niveles estructurales:

1. *la estructura social*, cuna de los intereses privados diferenciados generados por el sistema de propiedad y la división social del trabajo;
2. *la estructura decisoria*, constituida por los aparatos del Estado y los organismos político-administrativos encargados de la conducción de los asuntos públicos; y
3. *la estructura organizativa* de las asociaciones de intereses que sirve como puente de comunicación para plantear las demandas provenientes de la esfera privada para ser posteriormente satisfechas mediante la formulación de políticas adecuadas.³

III. LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES: SU PROCESO DE CONSTITUCIÓN

El reconocimiento de los intereses privados como ingredientes de la dinámica política fue un proceso históricamente lento. El carác-

2. Para un examen detallado de ese proceso, cfr. Karl Polanyi, *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires: Editorial Claridad, 1947. Cfr. igualmente Louis Dumont, *Homo aequalis: Génesis y apogeo de la ideología económica*, Madrid: Taurus, 1982.

3. Cfr. Birgitta Nedelmann, Kurt G. Meier, "Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic?" in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, London: SAGE Publications, 1979, p. 97 y n. 1.

ter institucionalmente privilegiado de esos intereses durante el siglo xviii hizo innecesaria la necesidad de *organizarlos* mediante su articulación en el seno de asociaciones creadas para tal efecto; su existencia en el plano político fue más virtual que real. El orden político patrimonial reinante les confería, en su forma larvaria de privilegios, un status jurídico de naturaleza corporativa.

Con la disolución del orden patrimonial del antiguo régimen y la subsiguiente institucionalización progresiva del capitalismo liberal y competitivo del siglo xix, el privilegio corporativo fue substituído por la *opinión pública*, en su sentido clásico, como criterio de orientación normativa de la conducta política. La disolución de la estructura corporativa del Estado y de los privilegios asociados a ella implicó una atomización de los intereses privados que no encontraron, por fuera de la estructura del mercado, una expresión organizada durante buena parte del siglo xix. En su defecto, la opinión pública representada parlamentariamente asumió en los regímenes liberales la tarea de definir los asuntos nacionales.

En realidad, el triunfo de la visión de la política como representación de intereses organizados se fue imponiendo en medio de muchas resistencias iniciales. Una de ellas fue la identidad que se quiso establecer, en el pensamiento prerrevolucionario, entre intereses y corrupción, junto con el deterioro de la moral política que acarreaba la substitución de la virtud política por el interés privado como principio aglutinador de las asociaciones ciudadanas. Y otra fue la que identificaba a los partidos políticos, vehículos de los intereses privados organizados, con el surgimiento del faccionalismo y, por consiguiente, como fuente permanente de perturbación y de división. Sólo la institucionalización progresiva de la política de partidos parlamentariamente representados fue paulatinamente disipando los temores con respecto a los efectos corruptores y conspiratorios de la representación pri-

vada de intereses⁴.

Ahora bien, la aceptación generalizada de los intereses privados como ingrediente de la identidad política estuvo determinada por una nueva comprensión de la naturaleza social de los intereses privados. Y esta comprensión estaba, a su turno, basada en una nueva visión de la sociedad, que comenzó a ser percibida como una estructura altamente diferenciada con base en tecnologías, en formas de propiedad y en mercados económicos que inevitablemente daban origen al desarrollo de intereses diferenciados que justificaban su articulación agregada en términos sectoriales a fin de ser promovidos eficazmente⁵.

Con la abolición definitiva del sistema de representación corporativo-patrimonial y con el surgimiento de los primeros partidos políticos en el primer cuarto del siglo xix, se inicia la vigencia del modelo político liberal clásico que se extendió desde las primeras décadas de ese siglo hasta los inicios de la década de los años 70 que inauguran la primera gran depresión capitalista (1873-1896).

Los intereses pasaron entonces a ser identificados con "necesidades" y con "demandas" provenientes de la sociedad civil que reclamaban una respuesta por parte del Estado mediante sus organismos e instituciones⁶. Desde otra perspectiva, los intereses y los partidos reemplazaron a los privilegios y a las corporaciones. El orden estamental fue substituído por el orden liberal: libertad de contrato, libertad de asociación, mercado, ciudadanía, partidos políticos y representación parlamentaria desplazaron de la escena a los privilegios, a los monopolios y a la representación corporativa.

Los marcos institucionales de ese modelo clásico de representación son sumamente estrechos desde la perspectiva de hoy. Aún no existe sufragio universal sino voto censitario; los partidos de cuadros todavía no han aparecido y sólo existen partidos de notables; y aún no se han organizado las asociaciones de intereses para la promoción de los mismos en

4. Cfr. Charles S. Maier, "Fictitious bonds...of wealth and law": on the theory and practice of interest representation" in Suzanne Berger, ed., *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp.27-39, *passim*.

5. Cfr. Suzanne Berger, "Introduction", in Berger, ed., *op.cit.*, p.12.

6. Cfr. Alessandro Pizzorno, "Interests and parties in pluralism" in Berger, ed., *op.cit.*, pp.249-250.

la arena política aunque ya existen los primeros ensayos en la organización de intereses: las asociaciones voluntarias con objetivos bastante específicos y cobertura más local que nacional.

Ese cuadro general sufriría grandes alteraciones al comenzar el último cuarto del siglo xix. Para entonces, la representación exclusivamente burguesa y parlamentaria de los intereses de la sociedad civil, defendida por la teoría liberal clásica, se mostró insuficiente para articular los intereses de nuevos grupos que habían ido progresivamente adquiriendo, literal y figurativamente, carta de ciudadanía. Y esa insuficiencia condujo a la creación de una nueva modalidad de organización de intereses: las asociaciones de intereses establecidas para ejercer presión política de modo permanente. Y al lado de los partidos liberales de notables surgieron, junto con la institucionalización del sufragio universal, los partidos obreros, los partidos de masas con su organización en cuadros⁷.

IV. LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES: SU PROCESO DE DESARROLLO

Hasta ahora hemos examinado dos estadios de evolución de la representación de intereses privados en la vida pública: 1) la "representación" corporativa de los privilegios estamentales en los estados burocrático-patrimoniales y 2) la representación parlamentaria de los intereses burgueses en los estados capitalistas liberales.

El tercer estadio de evolución de la representación de los intereses privados comienza históricamente en las últimas décadas del siglo xix y llega a su desarrollo en las primeras del siglo xx. Corresponde al período durante el cual a) los intereses privados abandonan su representación "espontánea" y exclusiva mediante la estructura de partidos y b) la representación trasciende los límites meramente burgueses del modelo clásico para abarcar simultáneamente los intereses de otros grupos y clases sociales.

A partir de este estadio, los intereses asu-

men un papel políticamente más significativo gracias al carácter organizado que por primera vez adoptan mediante su articulación en asociaciones con estructura burocrática y liderazgo profesional. En su nuevo ropaje de asociaciones, los intereses comienzan desde entonces a compartir con los partidos políticos la dinámica encargada de la articulación y de la agregación de los intereses. Se llegó, de esta forma, a un nuevo estadio en el proceso de diferenciación de la estructura política.

Naturalmente, la proliferación de nuevos grupos de intereses y la ampliación del espectro de representación de los mismos provocó inevitablemente cambios con respecto a la concepción de la política. Desde entonces, se afirma cada vez más la noción según la cual las bases de la vida pública no residen ya, como en el modelo clásico, en la participación ciudadana individual sino en la articulación de los intereses en organizaciones formales.

Pero con la aparición de los grupos organizados de intereses en la escena política y con el vuelco del centro de gravedad de la representación de los intereses del individuo a la representación de los intereses de la asociación se operan simultáneamente dos nuevos fenómenos:

1. el desplazamiento o la reorientación de la competencia y de los conflictos entre intereses de la esfera del mercado a la esfera propiamente política con la consiguiente tendencia a la regulación del mercado mediante instancias administrativas; y
2. la posibilidad de cooptación y de manipulación por parte del Estado de las asociaciones de intereses invitadas a participar en los procesos decisivos de políticas públicas.

Todos esos nuevos procesos contribuyeron a reducir la distinción funcional entre asociaciones de intereses y partidos políticos haciendo que la distancia entre unas y otros se hiciese cada vez menor⁸. Y de otra parte, el peso cada vez mayor de las asociaciones de intereses ha hecho que las bases territoriales con las que estaba asociado la representación parlamentaria hayan cedido espacio frente a las bases *funcionales* de los nuevos patrones de representación con base en los grupos de

7. Cfr. Pizzorno, op.cit., pp.247-249 y 256-257 y Maier, op.cit., pp.34-37

8. Cfr. Maier, op.cit.

interés.

V. MODELOS DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES: EL PLURALISMO

Con la institucionalización de formas funcionales y "cuasi-políticas" de representación de intereses (i.e. mediante organizaciones formales que no responden a una representación de tipo territorial ni a fuerzas partidistas ni parlamentarias) se ha acentuado la "politización" de las fuerzas del mercado y se han multiplicado los nexos entre Estado y sociedad civil.

La teoría social contemporánea analiza ese nuevo estado de cosas recurriendo a dos modelos alternativos que pretenden dar cuenta de esa nueva fenomenología política: el modelo *pluralista* y el modelo *corporativo* de representación de intereses.

Schmitter define el primero de esos dos modelos de la siguiente manera:

El pluralismo puede ser definido como un sistema de intermediación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número indeterminado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no ordenadas jerárquicamente y autodeterminadas, que no están específicamente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o controladas de alguna otra forma para la elección de sus líderes o la articulación de sus intereses por parte del Estado y que no ejercen un monopolio en la función representativa dentro de sus respectivas categorías.⁹

El desarrollo de patrones pluralistas de representación está orgánicamente asociado a las formas de participación y de libre asociación típicas de las democracias de corte liberal en las cuales un porcentaje considerablemente alto de la ciudadanía pertenece a algún tipo de organización promotora de intereses. Ese conjunto de asociaciones, que cubren un número bastante variado de intereses, se forman típicamente de modo espontáneo, compiten entre ellas por el reclutamiento de miembros,

y se encuentran dispersas en todo el espacio de la sociedad civil con el inevitable entrecruzamiento de sus respectivas áreas y jurisdicciones de intereses.

La teoría en cuestión asocia la estabilidad de los regímenes pluralistas con las peculiaridades democráticas de la forma de asociación que ellos promueven: organizaciones de intereses autónomas, competitivas, de orígenes múltiples, de fácil acceso, con igualdad de recursos y que dan origen a lealtades entrecruzadas y heterogéneas entre sus miembros¹⁰.

Schmitter ha expuesto con claridad la posición de la teoría pluralista con relación a las consecuencias democráticas que ese modelo acarrea, una vez que se pone en funcionamiento:

Intereses adicionales estaban siendo constantemente creados (o, mejor, diferenciados); las barreras para encontrar una expresión organizativa formal y para obtener acceso a la arena política eran consideradas pocas, si no nulas; las nuevas asociaciones serían confiadamente socializadas en las reglas apropiadas de juego y no plantearían demandas de tal magnitud o de tal intensidad que no pudieran ser materialmente satisfechas o simbólicamente manipuladas de alguna manera; los beneficios del desarrollo adicional continuo asegurarían recursos suficientes para satisfacer demandas y una amplia lista de satisfacción económica privada y de apatía política colectiva; el proceso de negociación en su totalidad no estaría, de hecho no podría, estar dominado por algún actor o conjunto de actores hegemónicos y aún si tal peligro apareciese, "grupos potenciales" de conformistas antes tranquilos se movilizarían para hacerle frente a la amenaza.¹¹

En buena forma, el paradigma pluralista reproduce los supuestos de la concepción competitiva de mercado del modelo liberal: el equilibrio y la estabilidad del sistema, concebido como un mercado político, están basados en la igualdad formal de oportunidades de participación y en el carácter no acumulativo de las desigualdades de poder entre los

9. . Philippe C. Schmitter, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe" in Schmitter and Lehmbruch, eds., op.cit., p.65.

10. Cfr. Schmitter, op.cit, pp.72-74.

11. Op.cit., pp.78-79.

grupos. El pluralismo estaría en capacidad de ofrecer a cada uno de los actores colectivos espacio para la expresión de sus intereses. Todo ello garantiza la igualdad de oportunidades en el ejercicio del poder e, idealmente, la igualdad en los resultados¹². Contrariamente al modelo corporativo, el Estado es visto de forma pasiva y esencialmente "tópica", como un espacio en el cual operan los intereses en competencia por la definición de las políticas. Pero en un punto coinciden los dos modelos de representación: en ambos casos, la conducta del Estado es explicada con referencia a la presión proveniente de los grupos de interés¹³.

Naturalmente, el modelo pluralista ha sido sometido a críticas con respecto a la validez de sus supuestos y la bondad de sus resultados. Si bien es cierto, por ejemplo, que el número de intereses potenciales susceptibles de organización es indeterminado, existen intereses que no están afectados por esta debilidad. No es cierto, por ejemplo, que las organizaciones que representan los intereses del capital y del trabajo sean iguales a las otras en cuanto a poder y capacidad de organización constante. De hecho sus intereses son menos variables y más permanentes que los de otras asociaciones. En las sociedades capitalistas contemporáneas hay dos recursos tan importantes que la desigualdad en su distribución crea desigualdades de poder que inciden, a su vez, en la capacidad de organización de grupos para el control de esos mismos recursos, a saber: *recursos económicos* (control del capital y del trabajo) y *ciudadanía* (control de la legitimidad y del número de participantes). El control de esos recursos concede a quienes los detentan una importancia estratégica desmedida que desvirtúa la concepción de un mercado político con grupos de intereses en igualdad de competencia¹⁴.

Pero la teoría pluralista no solo peca por su concepción liberal con respecto al mercado político competitivo; peca asimismo por los supuestos individualistas de su concepción de los intereses (estos estarían determinados meramente por el cálculo utilitarista de las preferencias individuales y no por condiciones estructurales como la división social del trabajo o ciertas características comunes como la identidad étnica o religiosa) y del papel del Estado como una asociación neutral que no toma partido frente a los conflictos de intereses. Tampoco es correcto el supuesto relativo a la libertad de asociación: ésta asume con frecuencia en algunas clases de organizaciones un carácter obligatorio y erige trabas que hacen difícil suspender la afiliación. Y este control social sobre los miembros le concede a esas organizaciones ventajas comparativas para su organización corporativa violando así el supuesto pluralismo¹⁵.

Por otra parte, no son del todo evidentes las bondades del principio de negociación por oposición al enfrentamiento como principio de solución de conflictos que plantea el pluralismo. En efecto, la negociación contribuye más a redefinir las expectativas que a satisfacerlas y en la medida en que las satisface amplía la brecha entre los que participan y los que no participan, aumentando así la frustración de estos últimos. De manera, pues, que la negociación puede traer consecuencias moderadoras o alienantes según la perspectiva que se la mire. Se le reprocha igualmente a la teoría pluralista los altos costos que implica la organización del vasto aparato profesional de mediación indispensable para la satisfacción de los intereses al igual que su expansión "artificial" provocada por la clase política profesional que surge con el mismo pluralismo¹⁶.

12. Cfr. Alan Cawson, "Introduction: Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation" in Alan Cawson, ed., *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, London, Beverly Hills, New Delhi: SAGE Publications, 1985, pp.3-5 y Pizzomo, *op.cit.*, p.279.

13. Cfr. Nedelmann and Meier, *op.cit.*, pp.96-97.

14. Cfr. Berger, *op.cit.*, p.13.

15. Cfr. Cawson, *op.cit.*, pp.2-4.

16. Cfr. Pizzomo, *op.cit.*, pp.259-263. Otras críticas pertinentes que excluimos por razones de espacio se encuentran en pp.281-282.

VI. MODELOS DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES: EL CORPORATIVISMO

El corporativismo constituye el segundo modelo liberal de representación de intereses y comparte con el pluralismo el énfasis en la solución negociada de los intereses como alternativa eficaz y superior a la contienda política. Pero se distingue del anterior en que a) pone su acento analítico no en el individuo con sus preferencias sino en las asociaciones de intereses, i.e. en el nivel organizativo y b) imputa al Estado un papel activo en el proceso de intermediación de intereses.

Es nuevamente Schmitter, uno de los analistas contemporáneos del fenómeno, quien suministra la definición más precisa:

El corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no-competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas, cuando no creadas, por el Estado y con un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio de la observancia de ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de demandas y apoyos.¹⁷

Desde una perspectiva funcional puede también definirse como un proceso de *intercambio político* por medio del cual organizaciones de intereses con monopolio políticamente reconocido de la representación obtienen la facultad de negociar el proceso de definición y ejecución de políticas públicas en asociación con las organizaciones del Estado a cambio del control político de sus cuadros y miembros¹⁸.

También hay quienes han visto en el corporativismo una variante "cerrada" del pluralismo en la cual a) los grupos de intereses

funcionalmente más poderosos, capital y trabajo, monopolizan las funciones de *intermediación* de intereses, no existiendo como reflejo de la competencia pluralista, el cambio y la variación constantes en importancia y representación de los distintos grupos de intereses, y b) el proceso de *ejecución* de políticas está parcialmente confiado a las estructuras corporativas mediante el control de las organizaciones de intereses sobre sus miembros¹⁹.

Otra precisión analíticamente importante para distinguir el concepto de su empleo vulgar es su identificación como estructura política típica de las economías capitalistas avanzadas. El corporativismo, *stricto sensu*, no es pues la interacción de cualquier clase de asociaciones de intereses con las agencias del Estado, sino la representación funcional de los intereses de los grandes grupos socioeconómicos en el proceso de definición y ejecución de las políticas públicas²⁰.

Por último, hay quienes conciben el corporativismo no como una estructura fija o como un proceso político global sino como una "constelación de interacción" variable (Nedelman y Meier) o como un "eje" de desarrollo (Offe).

Las constelaciones corporativas no son características de las sociedades totales sino de sectores de la sociedad y aún de procesos dentro de la política. Tendríamos, pues, procesos de corporativización de mayor o menor intensidad según el grado de movilización de los mecanismos de influencia de las asociaciones y según el grado de activación de los medios de control por parte de las agencias del Estado sobre el proceso de articulación de intereses. Y esos procesos simultáneamente varían según las "áreas de acción" sobre las cuales quieren tener control los grupos de interés o las agencias del Estado: a) el área de *iniciación* de ciertas cuestiones asociada al control de las iniciativas para el reconocimien-

17. Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" in Fredrick B. Pike and Thomas Stritch, eds., *The New Corporatism: Socio-Political Structures in the Iberian World*, Notre Dame, London: U. of Notre Dame Press, 1974, pp.93-94.

18. Cfr., por ejemplo, Cawson, op.cit., p.8.

19. Cawson, op.cit., p.17; Nedelmann and Meier, op.cit., p.97 y Maier, op.cit., p.49.

20. Cfr. Leo Panitch, "The Development of Corporatism in Liberal Democracies" in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation*, op.cit., p.123.

21. Nedelman and Meier, op.cit., 103-106 y p.115.

to de problemas y la definición de políticas; b) el área *consultiva* previa al proceso de toma de decisiones en la cual se invita a grupos interesados a dar sus conceptos y opiniones; y c) el área de *solución* o de toma de decisiones²¹. La utilidad de este esquema radica en poder analizar con más precisión cuáles actores tienen control de cuáles cuestiones y en cuáles áreas.

Offe ha propuesto concebir el corporativismo como un "eje" de desarrollo con respecto al cual se puede precisar el grado de corporativización de los sistemas políticos según el grado en que a los grupos formales de intereses se les reconozca un status público. Siendo así, la corporativización dependería del número de *grupos* y del número de *dimensiones* afectadas.

Los grupos afectados podrían ser:

1. *participantes de "mercado"*: aquí estarían incluidos todos los grupos organizados que representan los intereses de la oferta o de la demanda del mercado de trabajo y del mercado de bienes y servicios. Esta categoría incluye a las organizaciones de clase o de fracciones de clase.
2. *definidores de políticas*: incluye a los grupos directamente afectados por las políticas públicas al nivel central. Hacen parte de un "mercado" político en el cual los gravámenes, los subsidios y ciertos privilegios son trocados por apoyo u oposición políticos. Ejemplos típicos serían las asociaciones de consumidores y de beneficiarios de servicios públicos; o las coaliciones municipales y de gobiernos locales contra el Estado central. En esta categoría están representadas colectividades afectadas por las políticas públicas y no por su posición de clase (consumidores, amas de casa, estudiantes, profesionales, etc.).

La corporativización significaría para el Estado cosas muy distintas según que el grupo que se desea manipular o controlar sea una organización de clase (un sindicato, por ejemplo) o un grupo de interés "pluralista" (por ejemplo, los maestros). En el primer caso,

el Estado persigue control, disciplina y predictibilidad de conflictos. En el caso de los grupos pluralistas, el motivo dominante es la delegación y la transferencia de cuestiones y demandas políticas a una arena que no afecte la estabilidad del gobierno central. En el primer caso, la función de los arreglos corporativos es la de reducir el poder de las asociaciones de clase; en el segundo, la de conceder autonomía y acceso privilegiado a funciones de gobierno a cambio de una acomodación negociada²².

Las dimensiones del eje corporativista serían, a su turno:

1. El grado de suministro estatal de los recursos de la organización de intereses (afiliación obligatoria, exenciones impositivas, subsidios, legislación preferencial, etc.).
2. El grado de definición mediante decisión política del espectro de representación con que puede operar la organización.
3. El grado de regulación de las relaciones internas entre la cúpula directiva y las bases de la organización.
4. El grado en que las organizaciones de intereses asumen un papel en la legislación, el sistema judicial, las políticas de planeación y su ejecución o conquistan el derecho a la autoadministración²³.

Para cerrar este capítulo sobre el análisis del concepto de corporativismo, examinaremos la tipología de corporativismo más corriente en la literatura actual: la que distingue entre corporativismo *social* y corporativismo *de Estado*. Hay, desde luego, otras tipologías, pero de corte más histórico que estructural como la que diferencia entre corporativismo *tradicional*, característico de los sistemas políticos preindustriales, corporativismo *liberal*, correspondiente a los sistemas políticos de las democracias liberales, y corporativismo *autoritario* propio de los regímenes fascistas²⁴.

Tanto el corporativismo social como el corporativismo de Estado son formas contemporáneas del fenómeno corporativo. De forma sumaria, que a continuación desarrolla-

22. Claus Offe, "The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case" in Berger, ed., *Organizing interests in Western Europe*, op.cit., pp.136-141.

23. Offe, op.cit., ibidem.

24. Cfr. Lehmbruch in Panitch, op.cit., p.122. Para los tipos "social" y "de Estado", cfr. los dos trabajos ya citados de Schmitter y Nedelmann and Meier, op.cit., pp.104-105.

remos, sus diferencias residen en 1) las características de la estructura de clases sobre la cual reposan; 2) el grado de desarrollo de la economía capitalista cuyos intereses son representados; y 3) el proceso institucional de creación de los arreglos corporativos.

De modo muy general, podría afirmarse que el corporativismo social se encuentra típicamente vinculado con estructuras políticas sensiblemente desarrolladas: estructuras que han logrado trascender el patrón de representación oligárquica y limitada; que poseen sistemas abiertos de partidos; que han desarrollado una cultura política de naturaleza pluralista y en las cuales el poder económico y político de las organizaciones obreras reivindica oportunidades institucionales de expresión. De hecho, para algunos, el corporativismo social aparece como una estrategia de "contención" por parte de la clase dominante de las demandas de esas organizaciones mediante su cooptación burocrática. El corporativismo social, en pocas palabras, estaría relacionado con una estructura de clases moderna, pluralista, diferenciada en la cual los sectores funcionales políticamente subordinados han logrado organizar poderosamente sus intereses. A su turno, esa estructura de clases guarda afinidades estructurales significativas con las formas avanzadas del capitalismo, o sea, con el desarrollo del capitalismo de organizaciones, postliberal, conceptualizado también como un capitalismo de Estado por su intervención reguladora de los procesos económicos y la habitual sujeción de éstos últimos a un plan general de política económica. Ingrediente importante de esa forma capitalista es el llamado Estado benefactor, promotor de una política social. Finalmente, los arreglos corporativos en esas sociedades surgen "desde abajo" de acuerdo con la teoría liberal, como resultado de acuerdos voluntarios, sin intervención o imposición manifiestas por parte del Estado.

El corporativismo de Estado representa el polo opuesto del tipo antes descrito en cuanto se refiere a las dimensiones analizadas. Para comenzar, es una forma de representación característica de sistemas políticos

"cerrados" como en el caso del corporativismo de Estado habitual en los países subdesarrollados o de sistemas políticos autoritarios como en el caso de economías capitalistas "retardadas", con baja o nula movilización política de los sectores obreros y sin cultura política pluralista. O sea, que el corporativismo de Estado tiende a surgir en condiciones de "modernización conservadora"²⁵ típicas de procesos de modernización económica capitalista pero sin revoluciones políticas burguesas. Tiende igualmente a florecer en el seno de regímenes de partido único, con una dominación burocrática altamente centralizada y un ejecutivo desproporcionadamente poderoso. Finalmente, los arreglos corporativos son impuestos "desde arriba" como resultado de una política deliberada de cooptación de las directivas obreras por parte del Estado.

En síntesis, mientras que el corporativismo social se presenta como una "evolución" de formas pluralistas de representación, el corporativismo de Estado es, por el contrario, el fruto de una inhibición autoritaria del desarrollo de esas mismas formas.

VII. EL PROCESO DE CORPORATIVIZACIÓN

El interés acumulado en las últimas décadas por el tema del corporativismo no es casual: obedece, de hecho, a la consolidación de las tendencias corporativistas dentro del Estado capitalista contemporáneo, a partir de la segunda postguerra. Esa consolidación está vinculada con profundos cambios en la estructura y la organización del capitalismo liberal y competitivo y su progresiva substitución por el llamado capitalismo de organizaciones.

Ahora bien, para hacer una evaluación crítica del modelo corporativo es conveniente proceder primero a identificar las fuerzas que llevaron al resurgimiento del corporativismo en la escena política contemporánea. Esas fuerzas son de dos clases: por un lado, están los argumentos que enfatizan la reactivación del corporativismo frente a las deficiencias del modelo pluralista; por el otro, los que la asocian con los imperativos funcionales de la

25. Para el desarrollo de esa idea, cfr. Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, London: Allen Lane The Penguin Press, 1967.

nueva organización del capitalismo avanzado para su reproducción eficaz. Ambas clases de fuerzas corresponden a una misma realidad y su distinción entre motivos "políticos" (ineficacia del modelo pluralista) y motivos "sistémicos" (nuevas necesidades de reproducción capitalista) es, por supuesto, meramente analítica.

Comoquiera que se mire, la tendencia fundamental hacia el corporativismo ha sido asociada con el decadencia de la competencia atomista e individual en la vida económica y con su inevitable reflejo en la vida política y su substitución por los grandes acuerdos colectivos. Todo ello ha resultado en la creciente injerencia del Estado en el manejo de la economía capitalista y, simultáneamente, en la integración de las grandes organizaciones representativas de los intereses del capital y del trabajo, del mercado en otras palabras, en las agencias estatales responsables de la definición de los planes de desarrollo de las políticas económicas. Y todo ello ha sido, a su turno, provocado por las exigencias planteadas por el proceso de concentración de la propiedad, la competencia creciente entre las economías nacionales, la expansión del papel de la política social y la racionalización inevitable de los procesos decisorios. El poder autónomo, "anárquico", de los grupos de intereses, típico del capitalismo competitivo, no se avenía con las exigencias recién mencionadas y aparte de eso, la solución de los conflictos entre los grupos de intereses más poderosos habitualmente se lograba a expensas de otras categorías sociales débilmente organizadas.

En este nuevo contexto organizativo de administración crecientemente centralizada, la conquista de la "paz social" y la estabilidad política del sistema no se consigue mediante la cooptación de múltiples grupos pluralistas de intereses sin ninguna coordinación entre sí, sino más bien mediante la exclusión de intereses autónomamente articulados por fuera del Estado. Era necesario, entonces, redefinir las relaciones entre los grupos de intereses y entre éstos y el Estado de forma que el proceso de intercambio político se hiciera más "cooperativo" y "confiable".

Alternativamente, el desarrollo del corporativismo vino a darse cuando las clases burguesas habían sido incapaces de generar aso-

ciaciones de intereses verdaderamente eficaces. También los regímenes con ejecutivo fuerte, como tiende a ser cada vez más la tendencia en los sistemas políticos actuales, propiciaron el desarrollo del corporativismo al buscar el diálogo político con fuerzas sociales por fuera de los conductos parlamentarios regulares. Finalmente, hay quienes ven en la alternativa corporativa una salida a la crisis de identidad de los partidos políticos y al *impasse* creado por su incapacidad y fracaso en convertirse en auténticos voceros de la opinión pública. En cualquiera de esos casos, pues, la opción pluralista acaba siendo reemplazada por la opción corporativa.

La estrategia básica, aunque no necesariamente confesa, en la selección de arreglos pluralistas por parte del Estado es, desde luego, la "despolitización" de la vida pública, con miras a contener y regular las demandas sobre el sistema mediante la cooptación de los intereses organizados. Y esa "despolitización" se consigue mediante la exclusión de la temática económica y social de la arena político-parlamentaria y su inclusión en la "arena burocrática". El típico establecimiento de comités tripartitas (trabajo, capital y burocracia del Estado) para la discusión de las políticas económicas, laborales, salariales, sociales, etc. es un mecanismo expedito para la reducción virtual de las probabilidades de conflicto. En efecto, la colaboración de grupos corporativos en la definición de políticas oficiales minimiza las probabilidades de que esos grupos procedan posteriormente a boicotearlas y contribuye, gracias a su control disciplinario sobre sus asociados, a otorgarle aceptación y reducir la oposición a dichas políticas.

VIII. EL MODELO CORPORATIVO: CRÍTICAS

Al igual que el pluralista, tampoco el modelo corporativo está exento de críticas. La pertinencia de esas críticas, no obstante, se hace manifiesta en función de las metas que persigue la implantación del modelo por parte del Estado. Esas metas son bastante claras y se podrían sintetizar en dos objetivos que tienen su correspondencia en los motivos expuestos en el capítulo anterior: 1) *políticos*: la regulación de conflictos ya sea entre el Estado

y los intereses económicos o de estos últimos entre sí (trabajo vs. capital, productores vs. consumidores, industriales vs. agricultores, etc.) y 2) *sistémicos*: la minimización de los riesgos en la ejecución de las políticas económicas y sociales del Estado.

La objeción de más bulto que se le puede hacer al paradigma corporativista es la que se refiere al papel del Estado: teóricamente, la conducta de este último está orientada a jugar un papel moderador y arbitral con respecto a los conflictos de intereses de los diversos grupos organizados que toman asiento en los comités burocráticos. Esta concepción, no obstante, es insatisfactoria por lo menos desde dos perspectivas. Desde una perspectiva estructural, se podría observar que el paradigma corporativo ignora o minimiza el papel de aparato de dominación de clase que juega el Estado en ese modelo de representación. Desde una perspectiva coyuntural, se podría reprochar al paradigma su concepción estática al no contemplar el papel que pueden eventualmente desempeñar las coaliciones de grupos de intereses en situaciones de coyuntura para orientar la balanza de poder en un sentido o en otro. Las formas de interacción entre los diversos actores, en resumen, no pueden ser exhaustivamente definidas con la simple ayuda de la teoría liberal. El modelo, pues, peca por defecto al ignorar la dimensión ideológica de los intereses de Estado que entran en juego en el proceso de representación de intereses y por exceso al desconocer la dimensión estratégica que brinda la política de coaliciones para redefinir puntualmente la balanza de poder.

Una variante del argumento anterior sería la de que el desarrollo del Estado benefactor y la planeación económica han traído consigo un grado de armonía social de forma tal que el interés público es automáticamente atendido por el modelo corporativo de representación de intereses. En esas circunstancias el Estado aparece nuevamente como un instrumento políticamente neutral con respecto a los conflictos de intereses.

Otra crítica importante es la que tiene que ver con la supuesta equivalencia de igualdad y de influencia de las asociaciones de clase - gremios y sindicatos- en el proceso de representación de intereses. Detrás de esa supuesta

equivalencia se ocultan, de hecho, disparidades notorias con respecto a las cuotas respectivas de poder e influencia de los diferentes grupos. Y lo que es más interesante aún: esas disparidades pueden mantenerse a pesar de las condiciones formalmente igualitarias, no discriminatorias, de regulación de la participación de las asociaciones de clase en los procesos de intermediación. Esas diferencias en las consecuencias diferenciales de la corporativización de las asociaciones de clase tienen que ver con las singularidades respectivas de las formas de organización del trabajo y del capital. Y esas singularidades, a su turno, descansan a) en los efectos diferenciales de la organización de los intereses individuales sobre el poder virtual y los objetivos de la asociación, y b) en las diferencias de criterios para la definición de la racionalidad de la acción en cada caso, o sea, de la elección "óptima" frente a opciones de acción alternativas. En el caso del capital, por ejemplo, la organización solidaria de los intereses no genera fines u objetivos distintos a los preexistentes antes de su organización ni diferentes a los de la firma capitalista individual. La agregación de los intereses, en otras palabras, no modifica ni los objetivos ni los intereses individuales iniciales de cada firma. Igual argumento es aplicable con respecto al poder: la organización sólo defiende políticamente los intereses *individuales* que son comunes a todas las firmas. El caso obrero es diferente: allí la agregación de los intereses individuales genera modificaciones tanto en los criterios de racionalidad y en la definición de los intereses colectivos como en el quantum de poder. No existe un único criterio de racionalidad para optimizar la elección individual entre objetivos alternativos (aumento salarial, estabilidad laboral, condiciones de trabajo, por ejemplo). Y la racionalidad de la organización se hará actuante justamente en la medida en que trascienda los criterios individuales. Proceso semejante al de la transformación que sufren los fines ocurre con el poder: el poder obrero emerge únicamente con la agregación colectiva de las decisiones individuales. De ahí que la movilización y la solidaridad jueguen un papel crucial en esas organizaciones de clase. Por consiguiente, cualquier regulación restrictiva de las formas de asociación tiene efectos políticos

mucho mayores para asociaciones obreras que para asociaciones gremiales²⁶.

Finalmente, los efectos de la práctica corporativa no necesariamente coinciden con los señalados por el paradigma en lo que se refiere a la estabilidad que debería resultar de los arreglos corporativos. Esos arreglos han sido de difícil institucionalización, por ejemplo, en el caso de las políticas de ingreso, tanto en su definición como en su ejecución, y algo semejante puede afirmarse con rela-

ción al área de planeación económica. Un reconocimiento mudo pero significativo de la inestabilidad inherente a esos arreglos corporativos lo constituye la represión de las expresiones de descontento de las masas de asociados con sus representantes formales y la típica tendencia a la insularidad y oligarquización que asumen los cuadros directivos de esos grupos de intereses con respecto a las masas de representados.

26. Cfr. Offe, *op.cit.*, pp.147-148.