

# **DISTINTOS FORMATOS DE INTERMEDIACIÓN DE INTERESES SOCIOECONÓMICOS Y SU ADECUACIÓN CON DIVERSOS MODOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA**

*Por Mauro Casa González*

**Julio de 2009**

El **Pluralismo**, como versión del funcionamiento democrático, postula un sistema político poliárquico como el más adecuado a la dinámica de una sociedad de masas. Su funcionamiento se respalda en el consenso colectivo respecto a los procedimientos de la toma de decisiones. Es una propuesta universal, desde una visión sociocéntrica, en la es característica la presencia de una multiplicidad de grupos de intereses, con la posibilidad de manifestarse e incidir en la vida pública. No se cuestiona la capacidad de los sujetos para organizarse en grupos que fijan agenda política; la cual es un dato de la realidad. Esta proliferación de asociaciones de intereses es parte constitutiva del sistema, descartándose el riesgo de una conducción política en manos de un grupo tiránico o de una mayoría amorfa.

La diversidad de los grupos, su operativa y capacidad de influencia, los lleva a influir en el conjunto de las políticas públicas. Desde esta concepción, se limita la aptitud de los Partidos Políticos para intermediar los intereses de los actores colectivos y el Estado.

Los estudios de Robert Dahl hallan que las mayorías difícilmente se imponen en materia de políticas públicas específicas, dado que éstas son producto de la negociación y la presión de un conjunto de minorías. Disminuye el papel comúnmente atribuido a las Elecciones, como “maximizadoras” de la igualdad política; circunscribiendo su rol en las poliarquías, como mera técnica adecuada para garantizar el control ciudadano a los dirigentes gubernamentales.

Para que eso ocurra, el poder político debe estar disperso entre varios grupos que se muevan como agentes colectivos en las arenas de políticas públicas. En la selección de respuestas a temáticas puntuales, presionan y accionan las minorías esforzadas, demostrando que las decisiones en Democracia se hacen bajo circunstancias distintas en los períodos electorales e interelectorales. Al ser fases políticas diferenciadas, facilitan la operativa de los grupos en esta *doble escena*.

Las Elecciones constituyen entonces indicadores de las preferencias de las mayorías, pero no garantizan que las decisiones a tomarse estén de acuerdo con éstas.

Por lo tanto, la competencia política no contribuye significativamente al “gobierno de la mayoría”, sino que aumenta enormemente el tamaño y la variedad de las minorías.

Las políticas logradas descansan siempre dentro de los límites del consenso, respetado por los miembros políticamente más activos de la sociedad, quienes detentan el poder real en las poliarquías. Subyacen acuerdos sobre las reglas vigentes, para que el sistema democrático sobreviva las irritaciones que inevitablemente derivan de las competencias electorales. Es una pieza clave en el sistema, dado que otorga legitimidad y limita los potenciales conflictos. Como acuerdo esencial, no se agota en la esfera política, ya que cuenta con mecanismos sociales que lo reproducen (por ejemplo: la socialización).

Así, en las dinámicas políticas coexiste la diversidad de opciones, armonizándose los intereses agregados y asegurándose la estabilidad por mecanismos constitucionales y por una cultura de tolerancia.

Un problema potencial del sistema sería que varias minorías activas frustren las ambiciones de las mayorías pasivas de votantes; puesto que la Democracia opera cuando el conjunto amplio de grupos pactan, alcanzan o ceden posiciones en pos de sus objetivos. Esto no ocurre, dadas las protecciones vigentes para que los grupos no se priven mutuamente de sus libertades, a partir de sus intensidades disímiles, que pueden optar por alternativas sustancialmente contrarias a las sostenidas por mayorías apáticas. La protección se respeta porque el costo de la ruptura del juego político es muy alto.

Lo crucial del planteo es que todos los grupos legítimos de la población pueden hacerse oír en el proceso decisional, aunque en ninguna sociedad la ciudadanía entra en la contienda política en igualdad absoluta de condiciones.

Dahl parte de considerar una sociedad de individuos aptos para identificar sus preferencias y trasladarlas como intereses colectivos a diferentes esferas de inclusión del sistema político. Los clivajes sociales traducidos en intereses poseen peso político similar. El espacio de intervención pública más adecuado para definir políticas es el Parlamento, donde las fuerzas sociales se hacen presentes en el gobierno. En esta arena se plantean las posiciones y se negocian las líneas de conducción pública por las cuales, todo el repertorio de intereses puede ser satisfecho.

El **Neocorporativismo** es una perspectiva que pretende explicar las prácticas observables de los grupos específicos de representación de intereses en la dinámica política moderna, como contexto que favorece su emergencia. Es una visión sociocéntrica que se asocia a la fase monopólica del desarrollo capitalista, donde es superlativa la intervención del Estado, con funciones redistributivas. Este corporativismo societal no presenta una asociación demasiado estrecha con un régimen político específico, puesto que es compatible con diferentes tipos de sistemas, registrándose prácticas corporativas en marcos ideológico-culturales diversos.

Esta visión supone un sistema de representación de intereses institucionalmente enmarcados, para vincular en una modalidad permanente a los grupos corporativos y el Estado, como estructura natural de decisiones públicas. Las unidades constitutivas del modelo han de ser limitadas. No compiten entre sí, encontrándose ordenadas y diferenciadas en sus funciones, y necesitando del reconocimiento estatal para adquirir el monopolio representativo dentro de ciertas arenas, a cambio de incorporar controles en la selección de sus dirigencias y la articulación de sus demandas.

Dichas organizaciones deben de alcanzar un status legal para convertirse en interlocutores de un sector de referencia, en nombre de determinados segmentos de la población. Alcanzadas estas condiciones, están aptas para influir directamente sobre los gobiernos, como actores colectivos poderosos, representantes de importantes categorías socioeconómicas. De esta manera, se establecen ámbitos de negociación, para que los asuntos que conciernen a los grupos se resuelvan en espacios diseñados particularmente para ello.

Se logra entonces, que las negociaciones entre el Estado y las corporaciones lleguen a resultados previsibles y estables, a partir de compartimentaciones verticales o sectoriales, reglamentación permanente, legalización del conflicto social, planificación clara para la asignación de los recursos públicos, y desarrollo de dependencias estatales con funciones especiales.

Las decisiones se toman bajo la égida de un poder central concentrado, y rigen para la totalidad del territorio. Como formato de negociación permanente, permite alcanzar altos grados de Gobernabilidad, y condiciones óptimas para la generación de riqueza y desarrollo económico de la Nación.

El Neocorporativismo muestra divergencias notorias con el Corporativismo clásico o estatal, que se asocia a fenómenos políticos no democráticos; sistemas donde las unidades

territoriales se subordinan a un rígido poder burocrático central. En esa modalidad clásica, las autoridades son reclutadas de círculos estrechos, y se asocian a un Estado autoritario y antiliberal, en un contexto de capitalismo atrasado y tardío.

Los **Nuevos Movimientos Sociales** suponen, según Claus Offe, una forma de participación y de representación de los intereses socioeconómicos alternativa al sistema de partidos políticos, que parecía entrar en un período de crisis de sus posibilidades respecto a la conducción de las masas.

Es notorio que, a pesar de las críticas de liberales y marxistas, durante el siglo XX, Capitalismo y Democracia han sido compatibles, a partir de la aparición de ciertos mecanismos institucionales, en una suerte de “mercantilización de la política y politización de la economía”. Los fenómenos a los que nos referimos son: la pugna entre partidos políticos de masas y el surgimiento del Estado de Bienestar Keynesiano. Se posibilitó una mezcla de las lógicas de funcionamiento de estas esferas; a partir de la introducción de múltiples elementos.

Por un lado, se implementó la competencia política para acceder al gobierno, con masas irracionales encauzadas y sometidas a las organizaciones partidarias, y la asignación autoritaria de valores en el mercado, mediante regulaciones estatales. Esto fue posible por la pérdida de radicalismo en las ideologías, la necesidad de negociación, la creciente heterogeneidad cultural y la conformación de estructuras burocráticas (que restan atribuciones a las bases), entabladas por los partidos, con el fin de alcanzar las mayores porciones del electorado. Con estos factores se garantiza que la contienda por el poder político no se desviará de las convenciones del poder socio-económico.

Desde el espacio institucional, la intervención del Estado en la economía ha otorgado niveles mínimos de bienestar para los trabajadores, mediante un pacto social que garantiza la viabilidad del modelo, moderando virtuosamente los conflictos de clase con sus políticas sociales. La crisis del Estado benefactor, impidió que éste continuara encauzando las principales demandas sociales y económicas. Aparecieron en un primer plano los planteos neoliberales exigiendo que se permita el despliegue de las funciones positivas de las crisis en el sistema capitalista, por los incentivos que las mismas brindan a los diferentes actores.

Los mecanismos de equilibrio entre Capitalismo y Democracia padecieron las tensiones y dificultades antedichas, estimulando a que, durante la década de los 70<sup>os</sup>, surgieran nuevos grupos sociales de ordenaciones más flexibles.

Éstos llevarían adelante reivindicaciones medioambientales, de juventud, género, diversidad sexual, pacifismo y otras, cuyas pretensiones no eran absorbidas dentro de la práctica referida de competencia partidaria. Se caracterizarían por su sentido de identidad colectiva y de seguimiento de una causa, que implicaban valores e ideales no negociables. No exigirían representación parlamentaria, ni mayor intervencionismo, sino que generalmente apuntaban a que el Estado se abstuviera de inmiscuirse en determinados asuntos. Al tomar relevancia, debilitaron las capacidades del sistema tradicional de representación de intereses, mediante los partidos, y las corporaciones sindicales y empresariales.

Realizaron su actividad por fuera de dichos ámbitos clásicos -de legitimidad cuestionada- fraccionalizando los intereses políticos y económicos de la sociedad, y alejándose también de las históricas luchas de clase.

Sydney Tarrow revisaría estos postulados, centrándose en los problemas sociopolíticos de la **acción colectiva** de estos movimientos capaces de tramitar sus demandas con flexibilidad organizativa, y coordinando a poblaciones dispersas y autónomas, para recrear y democratizar la agenda pública. Sus planteos trascienden lo económico, al constituirse como espacios de identidad cultural y preservación de libertades, que pretenden permanecer, modificando las correlaciones de fuerzas dadas.

Tarrow explicará el pasaje de la acción individual a la lucha política a partir de las redes sociales y los supuestos ideológicos compartidos, que llevan al compromiso, la solidaridad y el escape de la atomización de la sociedad. La pertenencia común de los sujetos a ciertos grupos, con una compleja pluralidad de motivos, plantea novedosos escenarios políticos, en una dinámica que depende de la coordinación de los interesados por un tema, la manutención de su accionar y la dotación de significado que refuerce el ángulo más social de la conducta movimentista.

En la ecuación moderna de los movimientos sociales (nutrida de los componentes de la acción colectiva y la naturaleza social del ser humano, propuesta por los clásicos Marx, Lenin y Gramsci), se plantea que la capacidad de organización y de movilización consensuada funda una estructura de oportunidades políticas en relación al Estado, como agente estratégico, con el cual mantener lazos e intercambio constante desde estos grupos.

Así, los movimientos quedarían caracterizados con importantes diferencias respecto a los formatos pluralistas o corporativos; careciendo de tamaño definido, estructuras formales,

relaciones típicas entre líderes y seguidores, y apareciendo en la escena pública en plena fase de formación, explotando al máximo recursos externos (pactos, redes, medios) como conglomerado de pequeñas partes.

Los movimientos sociales adquieren fuerza cuando los ciudadanos son animados a responder a los cambios de oportunidades que reducen los costos de actuar colectivamente, por hallar aliados o vislumbrar vulnerabilidad de las autoridades políticas ante sus reclamos. Entonces aplican repertorios históricos de protesta, manteniendo contacto directo entre sí mediante las redes y el consenso, que aportan significados compartidos a la acción, profundizada cuando se abren posibilidades políticas de imponer cambios en las dinámicas sociales y culturales dominantes.

El llamado **Tercer Sector** plantea una dinámica de nuevos grupos de la sociedad civil, dotados con la capacidad de expresar a aquellos individuos o estratos impedidos de organizarse, históricamente desplazados de los grupos pluralistas, las corporaciones y los Movimientos Sociales. Se caracteriza por sus novedosas estructuras de acción, por las cuales exigen incorporarse en los procesos de elaboración, decisión e implementación de las políticas públicas, teniendo injerencia como representantes de los más pobres y excluidos de la población, que sólo se manifiestan a través de las Elecciones.

Es la mediación de estos grupos (diversos en su origen y composición) la que permite que puedan hacerse oír ante el Estado, tomándose en cuenta sus visiones, valores y reales necesidades, e incorporándolas a la agenda política.

Son estas Organizaciones No Gubernamentales y Asociaciones Civiles quienes promueven una democratización en el diseño y ejecución de las políticas. Conforman un Tercer Sector, dado que proveen de bienes públicos, estando por fuera del Estado, pero encargándose de responsabilidades que le corresponden, y recibiendo recursos del mismo para desempeñar sus tareas. A su vez, son ajenos al sector privado, por no tener fines lucrativos.

Muchas funciones de protección social, esencialmente públicas, se “tercerizan”, como salida efectiva para que los Estados se mantengan limitados en un rol regulador y financiador, típica pretensión neoliberal del período reformista. De este modo, se amplía la esfera de acción económica pública, atendiendo a los sectores sociales vulnerables, sin aumentar el peso de las instituciones estatales.

Generalmente, el Tercer Sector opera directamente en contacto con el Poder Ejecutivo, en un proceso que deslegitima indirectamente a los Partidos Políticos y las Burocracias, con mecanismos propios de Control Social de la política en los períodos intraelectorales. Inauguran la dimensión societal de la „accountability“, a través de organismos que hacen el seguimiento de la actividad estatal en múltiples áreas.

El Tercer Sector es una alternativa a la privatización de los servicios públicos, evitando el déficit estatal, principal pretensión del desmonte del Estado benefactor. Los bienes que provee no son mercantilizables; se producen desde lo privado, implicando el compromiso y apoyo estatal. El surgimiento de dichas asociaciones ocurre en el contexto de Reforma del Estado, aportando la chance de que se ejerza con eficiencia la autoridad pública para el control y regulación de las funciones delegadas. Propicia la cercanía del Estado y la población beneficiaria de servicios; categorías a las que representan, incorporando a la representatividad elementos de democracia participativa, conocidos como “tercer oleada democrática”.

Las ventajas de estos grupos de la sociedad civil radican en su eficiencia, vocación y experiencia en la provisión de servicios sociales. Su agilidad y supuesta impermeabilidad de intereses políticos le otorgan una gran legitimidad ante ciertos temas, territorios y poblaciones, con respecto al propio Estado.

El análisis previo de los formatos de intermediación de intereses socioeconómicos dominantes en el mundo occidental durante la mayor parte del siglo XX, evidencia sus similitudes y divergencias. Parece evidente que todos comparten una mirada sociocéntrica de la política, en la cual pierden protagonismo relativo los cuerpos burocráticos, las élites gubernamentales propiamente dichas, y los cuadros partidarios en las tareas directrices.

Neocorporativismo y Pluralismo presentan múltiples semejanzas. Comparten la importancia de las asociaciones formales que emergen de la sociedad civil, para canalizar y armonizar los intereses diferenciados o a priori contrapuestos de los sectores sociales. Suponen la interpenetración de las arenas decisionales públicas y privadas, producto de una negociación permanente, en la cual el Estado parece no tener intereses propios; siendo su principal función la intermediación y la disposición de los aparatos que efectivicen lo laudado en dichos procesos.

A su vez, son formatos con diferencias importantes, dado que en el Pluralismo las unidades grupales aparecen en un número no especificado, de categorías múltiples, voluntarias, en condiciones de horizontalidad, y sin encontrarse especialmente autorizadas o controladas por

el Estado. Es fundamental el hecho de que no ejercen el monopolio de la demanda en su sector de referencia.

El Pluralismo propone formaciones espontáneas, en proliferación constante e interacción competitiva, que conforma un equilibrio fluctuante de fuerzas; mientras que el Neocorporativismo apunta a un surgimiento de asociaciones limitado, estratificado, para un ajuste orgánico e interdependiente del conflicto y las demandas, fuertemente sujetas a la regulación estatal y a su centralidad en la toma de decisiones.

Los Nuevos Movimientos Sociales y el Tercer Sector plantean una clara distinción con los tradicionales mecanismos pluralistas y neocorporativos, puesto que negocian con el Estado a niveles meso y micro sociales, de las agencias y órganos públicos menores, y no sólo con las cúpulas del Gobierno. Sus reivindicaciones parecen no circunscribirse tan explícitamente a la redistribución de la riqueza, como en los viejos formatos.

Existen correlaciones lógicas de estos formatos intermediarios de intereses con algunos modelos de intervención pública. Podría sostenerse que el Pluralismo es asociable a los Estados Liberal-Democráticos, y ya en la etapa de postguerra, a los Estados benefactores residuales, de inspiración liberal. El Neocorporativismo, por su parte, es plausible de identificarse con los sistemas de intervencionismo keynesiano más intensamente implementados, en sus modalidades socialdemócrata y corporativa, según los parámetros de Esping-Andersen.

Y se evidencia que, la preponderancia alcanzada por el movimentismo, y posteriormente, por el Tercer Sector, responde a la crisis del modelo intervencionista estatal. De allí, la búsqueda de alternativas en clave de redes sociales y de Gobernanza, que supongan una alternativa al raudo avance del reformismo neoliberal que se manifestó en esos años.

## **Bibliografía Consultada**

**BRESSER y CUNILL GRAU.** “Lo público no estatal en la reforma del Estado”. Revista del CLAD, 1998.

**DAHL, R.** “Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control”. Cap. 3. Ed. Alianza. Méjico, 1991.

**OFFE, C.** “Partidos políticos y Movimientos Sociales” Cap. 3. Ed. Sistema. Madrid, 1998

**SCHMITTER, P.** “¡El corporativismo ha muerto! ¡Larga vida al corporativismo!”. Revista Zona Abierta, 1994.

**TARROW, S.** “Poder en movimiento”. Cap. 1. Ed. Alianza. Madrid, 1997.