

DEMOCRACIA, PUBLICIDAD Y CONCERTACION SOCIAL

ALBERTO OLIET PALÁ (*)

Indudablemente la ausencia de publicidad en los procesos de decisión estatales, tan generalizada en la vida política actual, puede ser vista como una de las grandes perturbaciones del ideal democrático. La herencia de la teoría liberal de la representación política, que todavía muestra un extraordinario vigor en nuestros textos políticos, ha dejado como uno de los presupuestos inexcusables el de la publicidad política. En cuanto ámbito de gestión de la opinión pública, en el que se debe hacer factible el control de los representantes de los electores.

La base espiritual del parlamentarismo, como señalara KELSEN, era su procedimiento específicamente dialéctico, apoyado en la creencia de que la discusión racional puede allanar justamente todos los contrastes, de la misma forma que la armonía de los intereses económicos se logra lanzándolos a la concurrencia. Presuponía una confianza en la «unidad de la razón humana», que permitía hablar de un «sensus communis» del que todo hombre participaba. O si se quiere, en la capacidad de aprehender el deber ser, o, en términos de comunidad política, de hacer inteligible el interés general.

Para BENTHAM, la publicidad dentro y fuera del Parlamento garantiza la continuidad del raciocinio político. Si «el choque de las ideas en el Parlamento hace saltar chispas que engendran la evidencia», ello se debía al mandato de la publicidad. Frente al «arcanum absolutista», que sirvió para el mantenimiento de una denominación

(*) Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Universidad Autónoma de Madrid.

basada en la «voluntas», la publicidad iba a servir para la creación de una legislación basada en la «ratio». KANT concedía importancia extrema al «principio trascendental del derecho público o publicidad». Entendía, por un lado, que ya que la política constituía la máxima realización del hombre en cuanto ser moral en el exterior, era preciso garantizar un espacio público que respetara la supremacía de la razón sobre la autoridad y la voluntad (propios del poder discrecional-secreto del absolutismo). Por otro, que si el contrato que hacía posible la convivencia nacía del imperativo interno y deseo racional de cada uno de unirse a la comunidad, sería imprescindible el control de la representación política por la que una minoría venía a sustituir al pueblo y a encarnar su soberanía. La publicidad, el control continuo de los mecanismos de poder por parte de una opinión pública formada por individuos («doctos»), sería el principio mediador entre política y moral.

En el pensamiento liberal la opinión pública cultivaba la genuina participación política. En este sentido publicidad y representación no podían ser separadas. Aquella hacía posible el control necesario sobre la minoría que suplía la voluntad del cuerpo político. La arbitrariedad de los representantes podía así ser evitada y los electores proceder con conocimiento de causa. Así el principio de la publicidad fue un prerrequisito de la autodeterminación que quedó perfilado en el liberalismo. Cabe decir incluso que el nacimiento de la democracia liberal se vincula a la intención de expulsar para siempre de las sociedades humanas al poder invisible, para dar vida a un Gobierno cuyas acciones deben realizarse bajo ese principio de publicidad, «au grand jour».

Se comprende que cualquier análisis de la realidad política contemporánea que pretenda vincularse a la realización de ese principio es especialmente complejo. Los distintos aspectos a los que necesariamente nos remite, aunque concatenados, presentan otros tantos frentes de dificultad. Esencialmente a la idea de razón como punto de partida para la formación discursiva de la voluntad política, a la esfera o espacio público, en cuanto referido simultáneamente al público y a lo público (a las personas, a la naturaleza de los asuntos y a la actividad de difusión de los mismos), a la opinión pública, cuyo ámbito social de formación es esa esfera pública.

Aquí voy a intentar indagar un aspecto relativamente específico: el de las dificultades que encuentra la realización del principio de publi-

ciudad —es su concreción más inmediata la notoriedad, a la luz, en publicidad— en el ámbito especialmente opaco de la negociación y el intercambio corporativo, del que surgen normas y decisiones que pueden afectar a la generalidad de los ciudadanos. Aclaro que el concepto de neocorporatismo que se utiliza en las páginas que siguen responde más que al original de SCHMITTER, al de LEHMBRUCH, que orientó la teoría corporatista hacia una perspectiva más realista. Experto en democracia de consenso, había estudiado antes la resolución del conflicto en el capitalismo avanzado, basada en la cooperación interesada de las élites. El corporatismo, en su idea estrechamente vinculado a la política, emergería en ese tipo de democracias. La «democracia consociacional», más allá del consenso entre los partidos, se sustentaría en la interpenetración de las cúpulas de las instituciones estatales y de los grandes grupos de interés.

Su «moderación» teórica tiene dos vertientes. De un lado, el corporatismo no sería tanto una estructura definida de articulación de intereses como una forma en la que los grupos organizados participan en las decisiones en torno a las políticas públicas. En sus términos, «el corporatismo es más que un modelo peculiar de articulación de intereses, un modelo institucionalizado de formación de políticas en el cual grandes organizaciones de intereses cooperan entre sí y con las autoridades gubernamentales, no sólo en la articulación e intermediación de intereses, sino incluso en la asignación autoritaria de valores y en el desarrollo y ejecución de tales políticas» (1). De otro lado, revisa la idea de la necesaria expansión del modelo atribuyéndole una contingencia que deriva de ciclos socio-económicos y de las circunstancias de aparición y crisis de las que depende en general la democracia consociacional.

Esta crítica de LEHMBRUCH se dejó sentir en la evolución de SCHMITTER y en general en el desarrollo de la teoría neocorporativa. Aquel autor admitió una doble vertiente en la comprensión del fenómeno y el carácter cíclico del mismo (2). En relación con lo primero establece dos categorías: *corporatismo en sentido estricto*, que sería específicamente un tipo estructural de intermediación de intereses caracterizado por la centralización en la representación de

(1) LEHMBRUCH, G., «Liberal corporatism and party government», *Comparative Political Studies*, núm. 10, 1977.

(2) En su artículo titulado «Reflections on Where the theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going» (publicado precisamente en una obra editada conjuntamente por ambos autores: *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London-Beverly Hills, Sage, 1982) se explicitaba esa inflexión.

intereses, y en la existencia de pocas unidades asociativas monopolizadoras de esa representación, que son reconocidas especialmente por el Estado; y *concertación*, que sería la fórmula consensuada e institucional de hacer y aplicar las políticas públicas, ya sea en el campo de rentas u otro. No cabría hablar de paralelismo automático en la presencia fáctica de ambos aspectos, aunque sí de una relación de «afinidad efectiva» entre el corporatismo estricto y la concertación, en el sentido de que se potenciarían mutuamente. El éxito de la concertación social en los países del centro y norte de Europa, con un marco de intermediación de intereses muy corporativizado, muestra lo más obvio de esa interacción. Aunque también se han dado situaciones «anómalas», cuando en países con una consistente estructura corporativa fracasa largo tiempo la concertación social, o cuando ésta se da sin que se dé monopolio en la representación de intereses, etc.

También la posición de SCHMITER se adecuó finalmente a una concepción más cíclica que funcional en la intermediación de intereses y en la resolución de conflictos. El modo en que se produce esa intermediación depende de la herencia institucional del pasado y de las previsiones de poder del presente. Está sujeto a variaciones muy significativas e imprevisibles, en función, por ejemplo, de los cambios en las relativas capacidades de poder de sus asociaciones de clase, sectoriales o profesionales. En definitiva su desarrollo es interruptivo y cíclico y nunca lineal o evolutivo. No se corresponde con un requerimiento funcional e intocable de las sociedades contemporáneas, que da lugar a una forma evolutiva de institucionalización de la intermediación de intereses, y que crece establemente en una dirección o bajo unas parecidas pautas en todas partes (3).

(3) «Corporatism is dead! long live Corporatism!». Con este título escribió un artículo sobre su crisis, queriendo aludir a la continuidad dinástica del mismo, salpicada de periódicos desfallecimientos y posteriores resurrecciones incluso rebate el optimismo de Shonfield en torno a la progresión generalizada del fenómeno («Modern Capitalism: The changing Balance of Public and Private Power», Oxford, Oxford University Press, 1975), que este basaba en una lógica funcionalista según la siguiente argumentación: La planificación, y especialmente la política de rentas, dependen del consentimiento voluntario y activo de los grupos más directamente afectados; este consentimiento sólo puede obtenerse a través de un diálogo sistemático entre los intereses público y privados; tal diálogo es necesario para moderar y mediar los conflictos que nazcan entre necesidades y reivindicaciones diferentes para legitimar los compromisos siguientes. La mayoría de las economías se habrían adaptado en un alto grado al modelo corporativo, pero la competencia internacional forzaría a los más rezagados a afrontar

Pero volviendo a la cuestión inicial: la postergación del principio de publicidad. Este comenzó necesariamente con la puesta en marcha del parlamentarismo liberal al que impulsó. El punto de partida ideal, aún en el restringido ámbito censitario, necesariamente debía ser contradicho por una realidad política en la que el conflicto entre intereses estaba presente. Ya la fortaleza progresiva de las conferencias privadas de las fracciones parlamentarias o «caucus», previa a las deliberaciones públicas en el órgano legislativo, señalaba la decadencia de la publicidad institucionalizada (4). Por supuesto, la emergencia del partido, derivada del sufragio universal y de la masificación de la vida política, marcó un hito —en cierta manera paradójico— en la decadencia del espacio público-parlamentario. Sus burocracias han definido cada vez más la decisión estatal en las antecámaras de aquella publicidad. En conexión claro con el incremento del poder técnico-administrativo.

los ajustes institucionales necesarios. Schmitter entiende que no se trata sólo de que no todos los países convergen hacia un conjunto similar de prácticas, sino que el mismo país puede estar sujeto a variaciones considerables en el tiempo, con la posibilidad de que se dé un corporativismo blando y titubeante en función de los cambios en las relativas capacidades de poder de sus asociaciones de clase, sectoriales o profesionales, lo que parece anticipar un futuro más cíclico que lineal. Las condiciones variables y contingentes que impulsan a los actores a cambiar sus preferencias desde soluciones corporatistas/concertadas a soluciones determinadas por la competencia pluralista y las presiones políticas, tienen sobre todo que ver con el ciclo económico. Aunque el paralelismo queda distorsionado por la «viscosidad» en la respuesta institucional, pues las instituciones se toman su tiempo para aprender el nuevo contexto, para reflejar el nuevo balance de fuerzas y vencer las resistencias de sus intereses creados internos. (PHILIPPE C. SCHMITTER, «Corporatism is dead! long live corporatism!», *Government and Opposition*, 1989, v. 24, pág. 54 y sigs.)

(4) Aunque el término caucus procede de Norteamérica, el origen de la institución puede verse en una época tan remota como el reinado de Isabel I de Inglaterra, cuando los puritanos conferenciaban antes de las sesiones del Parlamento. En ese tipo de reuniones secretas se venían a debatir inicialmente sólo las cuestiones que no debían ser conocidas por los otros partidos, en general, disensiones sobre materias políticas relacionadas con la suerte de partido, o los conflictos derivados del nombramiento de los miembros de las comisiones y demás, aunque aumentaron progresivamente sus cometidos, especialmente en el mundo anglosajón. Significativamente la transformación del partido de notables en partido de masas en Estados Unidos fue vertebrada por la expansión del «caucus system» que propició el aparato de políticos profesionales centralmente dirigidos. De forma convergente esa tendencia a la actuación previa y secreta de los partidos se incrementó en todas partes como consecuencia directa del proceso de jerarquización interna presente en los partidos de masas. Ello provocó el traslado de las decisiones a sus máquinas burocráticas en detrimento de sus portavoces parlamentarios y los procesos democráticos internos. Como es sabido a esta supeditación del diputado a la cúpula dirigente coadyuva asimismo el sistema electoral por medio de listas cerradas que proporciona enorme poder a quienes las elaboran.

Evidentemente la elusión de la publicidad no está sólo vinculada a lo que podríamos ver como un traslado *físico* de los centros de decisión —en este caso de los Parlamentos a los partidos— sino a otro desplazamiento más significativo aún: el antagonismo social ínsito a la democracia de masas propició el procedimiento privado-concertatorio de resolución de conflictos, que aligerara el lastre de precariedad que acompaña naturalmente a aquélla. Desde este punto de vista la decisión estatal basada en las negociaciones —más o menos formalizadas— y el acuerdo entre corporaciones sociales y el Gobierno, tan común hoy, puede ser visto, como el eslabón ulterior de una vía que ya habían abierto los partidos, a partir de los cuales el entendimiento privado nutría sustancialmente también la decisión estatal. Se puede decir que el perfeccionamiento en la articulación de intereses y su representación ante el Estado ha culminado un proceso progresivo de «privatización» de aquélla. En su expresión más extrema y avanzada, la autorregulación corporativa, por medio de la negociación entre agrupaciones autónomas, ha conducido a una pérdida general de información y comunicación, al incremento de la degradación de la esfera pública.

El caso español nos sirve suficientemente para observar cómo la concertación no siempre transita por el ámbito de la publicidad. Incluso se diría que lo que resulta peculiar en la comunicación vinculada a la concertación y al conflicto social en España es la enorme distancia entre la comunicación para las masas, teatralizada de forma extrema, y la de las minorías dirigentes, entre las que se produce el intercambio real, no transparente para el gran público. El lugar común de los pactos sociales en España en el período socialista ha sido una artificiosa combinación. De acuerdos explícitos, de un lado, en los que resonaban los tópicos propios de toda concertación sociolaboral —con las correspondientes cesiones mutuas—. Con contraprestaciones no confesadas, ofertadas por la Administración, de otro, generalmente orientadas a la satisfacción del interés propio de determinadas organizaciones: los sindicatos *más representativos*, especialmente. La falta de transparencia ha afectado sustantivamente al *nexo entre negociación social perfeccionada y la retribución en forma de bien organizativo*.

Hay muchos ejemplos fácilmente reconocibles. En un primer período, hasta el año 86 en el que dejó de estar en vigor el AES, el mecanismo de intercambio corporativo funcionó con relativa fluidez. Gracias a la aceptación por la UGT del mantenimiento de la contratación temporal, a la contención salarial asumida en pactos de índole

diversa y a la renuncia al conflicto ante la ley de pensiones. Que fue compensada con gratificaciones organizacionales. *Transacción estructuradora del compromiso global que no fue nunca reconocida públicamente*. Obviamente fueron objeto de intercambio la normativa de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que incrementaba el campo de acción privilegiado de los sindicatos y significativamente de los *más representativos* (5). También el reconocimiento del *rol* institucional de aquéllos como representantes exclusivos de los asalariados ante las Administraciones públicas (6). Indudablemente ocurrió lo mismo con la inclusión en los Presupuestos de cantidades asignadas a los mismos en función de su score electoral y otras financiaciones por vía

(5) Mediante la consolidación y radicalización también de la *sindicalización* de la representación de los trabajadores. En la Ley de Libertad Sindical se crearon las figuras de la sección sindical y el delegado sindical en la empresa, con amplias competencias –la negociación colectiva en el interior de la misma, por ejemplo– y superiores garantías. El resultado fue la desvalorización de la representación unitaria y autónoma del Comité de Empresa de los trabajadores, meros mediadores desde entonces de la representatividad sindical. Pero algo aún importante se dio en relación con la gratificación de determinados sindicatos, los mayoritarios y a los que ya se había conferido el estatus legal de *sindicato más representativo*: UGT, CCOO y ELA-STV en su Comunidad Autónoma. la Ley Orgánica de Libertad Sindical y otros acuerdos y normas «consensuadas» del momento radicalizan la figura e incrementan su ventaja de origen con respecto a otras organizaciones dejando cristalizado un duopolio definitivamente. En primer lugar, dificultando la accesibilidad a la figura y estableciendo lo que la Ley llamó eufemísticamente *irradiación* de la mayor representatividad, es decir, la capacidad de una organización así considerada de transmitir a todos los sectores y ámbitos territoriales esa cualidad, con independencia de la implantación en los mismos. En segundo lugar, por la concesión en exclusiva de una serie de derechos y competencias en el marco de la acción sindical estricta, que dejaría esta prácticamente en sus manos. El de contar con local propio en empresas medias y grandes, por ejemplo: el de la negociación colectiva con eficacia *erga omnes* en todo el territorio nacional; el de la negociación colectiva de los funcionarios, derecho que quedó establecido por aquella ley y fue desarrollado inmediatamente vinculando a *la mayor representatividad*. Y el derecho a participar en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos colectivos.

(6) Esta prescripción –incluida también en la LOLS tenía también especial interés, pues consagraba la institucionalización sindical, pero conferida en exclusiva a los *más representativos*. Suponía el derecho a ser consultado en materias sociolaborales por los poderes públicos, a participar en acuerdos marco bilaterales, o en pactos tripartitos a los que se incorpora el Gobierno. También se veía cumplida por el derecho de las más representativas, ya instaurado pero sobre el que profundizó el AES, a tener asiento prácticamente en todos los órganos colegiados de los entes públicos, así como en determinadas organizaciones internacionales y de la Unión Europea. En este acuerdo se negoció además la participación de los *más representativos* en los Consejos de Administración de las Empresas Públicas, compensación significativa en momentos de reconversión industrial.

indirecta como la derivada de la formación profesional (7). Pero con mucho la contraprestación económica que propicia el pacto, es la resolución de lo que ya se había convertido en un contencioso recurrente, el del Patrimonio Sindical. Una ley de enero del 86 trató la doble cuestión del patrimonio *acumulado* –el que procedía del sindicato vertical franquista– y del *histórico* –incautado después de la guerra civil–. Con respecto al primero, aunque la titularidad dominial del mismo quedaba en manos del Estado, se dio una cesión de uso de los inmuebles a favor de los sindicatos *más representativos*, que se beneficiaban además de su mantenimiento a cargo del Estado (8). El trato diferencial dado al Patrimonio Acumulado y al Histórico resultó ser un apoyo inestimable para la UGT en la dura competencia que mantenía con CCOO por el espacio electoral. Hay que pensar que del Patrimonio acumulado sólo se distribuyó el derecho de uso de locales, pero en el histórico, al que no tenía derecho CCOO, el Estado se obligaba a su devolución íntegra, mediante la entrega de la propiedad completa de los bienes incautados y *a compensar pecuniariamente la propiedad de los que estuviesen en manos de terceros*. Aquí nos topamos con la famosa liquidez que todo lo decide. En este sentido el primer acto importante de ejecución y aplicación de la ley consistió en la entrega a la UGT de la cuantiosa cifra de 4.144 millones de pesetas

(7) En esto, como en tantos otros temas, la política socialista continuó la desarrollada por los Gobiernos de la UCD que inauguraron la inclusión en los Presupuestos del Estado de cantidades asignadas a los sindicatos en función de su score electoral. Fue también un alivio para las precarias finanzas sindicales la admisión legal del canon de negociación de los convenios colectivos, con el cual todos los trabajadores afectados por un Convenio retribuían a las centrales presentes en la mesa de negociación y del descuento en nómina de la cuota sindical, muy importante dada la morosidad generalizada. La promesa de exenciones y bonificaciones fiscales de la Ley Orgánica de Libertad Sindical completaba esta retribución. Pero tampoco era fuente despreciable de financiación indirecta el derecho –establecido por la LOLS– de los cargos electivos sindicales a permisos retribuidos –por el empresario– para el desarrollo de sus funciones. O al uso temporal de inmuebles patrimoniales públicos. O a las indemnizaciones por asistencia a los Consejos de Administración de las Empresas Públicas o a los órganos de otros entes estatales. Ello con independencia de los créditos de la Banca Oficial. En términos generales hay que decir que los fondos recibidos en España por los sindicatos más representativos fueron desde entonces opacos, se articularon a través de subvenciones cruzadas y sin ningún control final del destino que se daba a los fondos.

(8) Hay que pensar en la importancia del asunto, pues se trataba de 1.200 locales valorados en unos 44.000 millones de pesetas. Con respecto al segundo se preveía la devolución o una indemnización por rescaramiento para los sindicatos que en 1939 fueron declarados fuera de la ley, la UGT, la CNT y ELA-STV.

en concepto de compensación por bienes que no podían restituir. La importancia de este saneamiento económico, que también imponía una sanción negativa a CCOO que sufría una parecida crisis financiera, se comprende si tenemos en cuenta que se estaba en la antesala de un proceso electoral-sindical en el que se debatía la hegemonía sindical.

Este conjunto de privilegios pusieron un techo prácticamente imposible de superar para cualquier fuerza sindical que no fuera una de las dos grandes centrales. No hay duda de que fueron el elemento «discreto», pero *de cierre*, de un proceso de negociación difícil, complejo y, finalmente, muy rentable para los *más representativos* y especialmente para la UGT. Este intercambio con satisfacción de intereses organizativos fue protagonizado casi exclusivamente por esta central, ya que CCOO sólo estuvo presente en algunas de las negociaciones, siendo excluido —o autoexcluyéndose— de grandes decisiones consensuadas. Cuando se perfeccionó el Acuerdo de moderación salarial de 1983 ya se contó con una normativa que ampliara la capacidad de acción sindical. La gran negociación en torno a la contratación temporal y el empleo pudo convertirse en acuerdo gracias a un «aparte» negociado, informal y casi secreto entre el Gobierno y la UGT en el que se pactó el contenido de la futura Ley Orgánica en el sentido de refuerzo de la figura del *más representativo* y de la reforma de la normativa electoral del Estatuto que conducía a lo mismo. Aunque la negociación paralela en torno a la reconversión no acabó en acuerdo firme, no es desdeñable el factor de contención del conflicto —favorecido por la UGT— que incorporó aquella retribución organizativa. Pero el Patrimonio sindical fue una contrapartida esencial que apareció a lo largo de todo el proceso negociador —prácticamente dual— en la primera legislatura socialista. Desde el 83 por lo menos se negociaba —con intervención de CCOO— aquel «reparto». El AES, todavía con el conflicto de la reconversión industrial detrás, tuvo que referirse al Parlamento Sindical, anunciando un desarrollo legislativo al respecto, consensuado y en plazo determinado. Pero, sobre todo, la formulación que se dio finalmente al tema en el correspondiente proyecto legislativo, permitió suavizar las enormes tensiones entre la UGT y el Gobierno, que había suscitado el tema de la reforma de las pensiones en la segunda mitad del año 85.

Pero aún decaída la que podríamos denominar fase «corporativa» de la gobernación socialista, tras el cenit conflictivo que representó el

14 de diciembre de 1988, se siguieron desarrollando negociaciones en las que ciertas transacciones no se hicieron públicas. Desde una posición «avisada» y con la perspectiva que nos da el tiempo, hoy se infieren fácilmente del curso de los acontecimientos. Pero en su momento se trató de excluir la notoriedad mediática y el acceso del gran público a las mismas.

Ejemplo claro fue la negociación «pacificadora» posterior a aquella huelga general, que se desarrolló finalmente en el último trimestre del 89 y los primeros meses del 90 (9). El Gobierno se enfrentaba a unos sindicatos muy «crecidos» por el éxito de aquella movilización y cuyas exigencias parecían poco compatibles con la política gubernamental orientada a evitar un «recalentamiento» de la economía que permitiera el mantenimiento del ciclo expansivo (10). Sólo el control salarial —al que se negaban en rotundo los sindicatos— y desde luego la restricción y el equilibrio presupuestario que contuvieran el déficit, podían atenuar esa tendencia a la perspectiva gubernamental. Finalmente se llegó a un «tratado de paz» —que tenía mucho de capitulación— que se hizo efectivo a través de una serie de acuerdos de importancia en relación con la recuperación del poder adquisitivo de los funcionarios, mediante la entrega de una misma cantidad a todos ellos, y de los pensionistas a los que, al margen de un incremento

(9) Hubo un primer intento, en los comienzos de este año, en el que las posiciones llegaron a aproximarse notablemente sin que llegara, sin embargo, a fructificar el pacto. En aspectos con incidencia presupuestaria —pensiones, desempleo, por ejemplo— las propuestas del Gobierno fueron relativamente generosas. Según lo hecho público, lo que separó a la demanda sindical de la oferta del Gobierno se cuantificaba en un cuarto de la exigencia final de los sindicatos. En muy pocas ocasiones una negociación sociolaboral llega a esa aproximación para romperse sin más inmediatamente. Su voluntad pacifista —del Gobierno— quedó clara cuando, a falta de acuerdo, por Decreto amplió la cobertura del desempleo, aproximó las pensiones mínimas al salario mínimo interprofesional, y las revalorizó todas dando prioridad a las más bajas e incluso hizo previsiones presupuestarias para compensar a los funcionarios por la pérdida de poder adquisitivo. Es cierto que el excedente de recaudación fiscal y de Seguridad Social en el ejercicio anterior, no presupuestado, se presumía cuantioso, creando expectativas en los sindicatos demandantes. Pero también que los sindicatos habían obtenido otras cesiones por parte del Gobierno. Por ejemplo, el Plan de Empleo Juvenil no se había puesto en marcha, a pesar de la previsión presupuestaria efectuada.

(10) Los fenómenos sucesivos y concomitantes de un nivel excesivo de consumo privado interno, de una inflación que se iba incrementando sin control y de un desequilibrio de la balanza de pagos, eran culpables. Muy preocupante en la tensión inflacionaria era un ingrediente que la venía agravando ya hacía tiempo de forma extrema: la persistencia de un déficit público que además no podía enjugarse con una restricción de las inversiones en infraestructuras necesarias para vertebrar el crecimiento.

porcentual, se reconocía hacia el futuro una cláusula de revisión automática que las ajustaría a la inflación real. Se mejoró el proyecto de ley de pensiones no contributivas incrementándose en un 12 por 100 la prestación personal. Aunque no se llegó a responsabilizar al Estado en el tema del salario social –impuesto ya en muchas Comunidades Autónomas– el pacto mejoró sustancialmente el subsidio agrario por desempleo, aceptándose el indefinido para los mayores de cincuenta y dos años en Andalucía y Extremadura.

Pero junto a los acuerdos y cesiones explicitados, se evitó el traslado a la publicidad de algo crucial: la estrecha vinculación de aquel trato con una serie de compensaciones que contribuyeron a «abaratarse» el acuerdo desde la perspectiva presupuestaria. Consistentes, fundamentalmente, en concesiones legales que incrementaban el poder y la capacidad de acción institucional de los sindicatos *más representativos*. Obviamente ésta era la solución más buscada por los dirigentes de éstos, que en aquellas fechas llegaron a hacer propuestas tan disparatadas como la afiliación obligatoria. Lo cierto es que el perfeccionamiento del acuerdo social tuvo como elemento clave una Ley de Control Sindical de los Contratos, que ahora el Gobierno admitía y en la que los sindicatos *más representativos* apreciaban, no sólo el incremento de su poder institucional, sino también el aumento de afiliación que les podía reportar (11). Pero se aceptó también la

(11) Hay que tener en cuenta que el acuerdo implicaba poner al alcance del control sindical cinco millones de contratos de trabajo. Se explica por ello la reacción de las organizaciones empresariales, que fue contundente. En su interpretación, los pactos otorgaban a los sindicatos algo próximo a la facultad de autorización de los contratos; imponían la temida *visa* sindical. Evidentemente su propia posición ante el tema les llevaba a exagerar, máxime en un momento en que estaban siendo marginados de importantes negociaciones. Pero lo cierto es que el asunto era formalmente muy importante y lo podía ser también materialmente. La nueva legislación confería a los sindicatos –a través de los órganos de representación unitaria ya muy controlados por los *más representativos* –atribuciones de carácter público como son las de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad vigente en la celebración de negocios y en el establecimiento y desarrollo de relaciones jurídico-privadas. De un lado, por la puesta a su disposición obligatoria de todos los contratos y especialmente por la necesidad de que toda contratación para su validez requiriera la firma del representante sindical, aunque se hablara en el texto legislativo de que esa firma se obligaba «a efectos de acreditar la entrega». De otro, por la entrada, que quedaba autorizada, de los sindicatos en las labores público-administrativas de inspección. Hay que pensar que unas comisiones tripartitas de seguimiento creadas tenían como competencias, entre otras, el establecimiento de criterios para la elaboración de programas y planes de control del fraude, y la toma de iniciativas en aras de la mejora de las normas y de la acción inspectora llevada a cabo.

negociación colectiva de funcionarios y empleados de empresas públicas, que ampliaba el *poder de irradiación de aquéllos* en un ámbito, además integrado en los Presupuestos. Por último, por citar sólo lo más relevante, una reforma legal promocionada entonces sirvió para otorgar un papel privilegiado a los sindicatos *más representativos* en el procedimiento laboral.

Aun con la escasez de éxitos que caracterizó a la concertación social hasta el final de la cuarta legislatura socialista, ese mecanismo opaco de intercambio corporativo subsistió. Incluso en el último tramo marcado por el nuevo ciclo económico recesivo, que se hizo patente en el 92 y motivó cambios muy difíciles de asimilar, como la retracción de la prestación de desempleo en el 92 y al reforma laboral del 94. Determinadas transacciones, que no llegaron a formalizarse en ningún pacto explícito, sí sirvieron para moderar o minimizar en grado no despreciable los efectos del conflicto social que subyacía a esa situación. Sin ánimo exhaustivo podemos citar algunas. Así la reforma de la normativa de elecciones sindicales que los sindicatos *más representativos* exigían desde el 92, a partir de un texto consensuado por las dos grandes centrales (12). Una norma legal inmediatamente posterior a la reforma laboral la asumió, incluyendo una serie de mecanismos que tendían a reforzar y garantizar el *duopolio sindical* de hecho existente. Entre otras cosas a través de la supresión del control de las comisiones de elecciones sindicales, en las que estaban representadas todos los sindicatos gracias al Tribunal Constitucional, o del reforzamiento del poder exclusivo de convocatoria atribuido a los sindicatos *más representativos*, a los que ahora se privilegia con un acceso restringido a los registros públicos a esos efectos.

Se pueden citar al respecto otras cuestiones como el acuerdo sobre formación profesional continua, suscrito por las centrales y las organizaciones empresariales *más representativas* y aceptado por el ejecutivo, que contenía importantes elementos de reforzamiento institucional de los sindicatos *más representativos* —que venían a participar en su desarrollo y gestión— e incluso financiero. También, por citar

(12) Los sindicatos se tomaron esa iniciativa también por el deterioro que su imagen pública había sufrido en las convocatorias electorales de 1986 y 1990. Aceptada la esterilidad de la lucha por la hegemonía, trataban de minimizar los efectos deslegitimadores para las centrales mayoritarias de una lucha electoral que había resultado ser feroz y fraudulenta.

sólo lo más significativo, satisfacía especialmente a CCOO y UGT una normativa, puesta en vigor en el 94, dirigida a prohibir los fondos de pensiones internos de las empresas, lo que favorecía a los externos en los que el control sindical era mucho más fuerte.

Por último, la cuestión financiera jugó, como siempre, un papel esencial en estos pactos de trastienda: la búsqueda de un apoyo estatal imprescindible, no ya sólo por el asunto PSV, sino por lo que en realidad era una quiebra generalizada de las finanzas ugetistas, obtuvo finalmente un resultado positivo. Pero ese tipo de transacción no fue una exclusiva del amilanado sindicato socialista. CCOO también obtuvo compensaciones financieras en ese período (13), pues se benefició también del incremento establecido en 1994 –para el año siguiente– de un 20 por 100 en las subvenciones presupuestarias a los sindicatos, que habían estado congeladas ocho años.

Volvamos al hilo de nuestra argumentación. Aunque la exclusión de la deliberación pública de un ámbito extenso de decisiones estatales tiene una fácil crítica, los requerimientos funcionales a los que responde la hacen mucho más compleja. Lo que se destaca en la justificación del valor político de la intermediación de intereses en sus distintas fórmulas, más o menos corporativizadas, es su eficacia en el marco de nuestro Estado del bienestar, que tiene dificultades casi insuperables para convivir con la lógica del mercado. Los resultados de un sistema de representación pueden ser valorados, bien en términos de eficacia en la satisfacción de las demandas, bien en términos de legitimación. Las estructuras corporativas de una macrorregulación descentralizada han aparecido como una solución idónea en el primero de los aspectos en muchos momentos, ante el fracaso tanto del Estado como del mercado en la racionalización de los problemas de distribución de los bienes colectivos. El argumento habitual para rechazar las objeciones normativas, se refiere a la extraordinaria eficacia de las formas de regulación corporatistas, es decir, su rendimiento, su capacidad de adaptación, su rapidez comparativa, su relación directa con los datos objetivos y la conflictividad baja de sus regulaciones. En muchos problemas de dirección y de

(13) A ello no era ajeno el problema que compartían con UGT: el mantenimiento de estructuras mastodónticas creadas en el vacío, esto es no apoyadas en una afiliación suficiente, que permitiera la autofinanciación. El gigantismo organizativo exigía ciertas consideraciones con los administradores de los fondos públicos.

planificación políticas las técnicas de decisión de la democracia liberal han mostrado muchas deficiencias. Problemas con la inflación, la productividad, la tecnología, el empleo, la estructura regional, etc..., entre otros que no pueden ser ni asumidos ni reprimidos por que aquella vía y necesitan la negociación en la que están representados los intereses sociales, las corporaciones regionales, y la burocracia técnico-administrativa.

Los acuerdos corporativos no sólo se justifican desde el prisma de la mera eficacia. No cabe excluirlos desde una perspectiva fundamentadora normativa. La solución de los conflictos políticos mediante el recurso a la concertación que sólo muestra las posibilidades de coacción y minoriza las consecuencias del ejercicio efectivo de aquélla, representa una propuesta muy efectiva de legitimidad que no es desdeñable en el mundo democrático contemporáneo. Por supuesto, en relación con las bases ideales sobre las que se asienta nuestra democracia, no cabe poner en el mismo plano, de un lado, el acuerdo contingente acerca de los intereses particulares, la aceptación mutua del ámbito de expansión del interés del otro e incluso la autolimitación del propio interés, y de otro, el consenso racional relativo a intereses «generalizables». Este último es su genuino principio de legitimidad, que se informa de una pretensión de racionalidad objetiva y comunicación dialógica: en el marco parlamentario la discusión racional permitía vislumbrar el interés general: «veritas non auctoritas facen legem».

Pero también cabe considerar que, hubo en la teoría y prácticas liberales un énfasis constitutivo, vinculado, por un lado, a la idea de soberanía estatal entendida como tal, en su sentido radical, esto es, liberada de la presión efectiva de los grupos sociales, y por otro, a la idea de emancipación de la personalidad individual. Ahora bien, en la medida en que el carácter monístico de la sociedad (sólo a partir del cual aquel énfasis constitutivo podía tener vigencia) se fue revelando como irrealizable, también hubo en la teoría y en la práctica liberal una reorientación tendente a asumir la pugna política entre los grupos. Hay que hablar de la emergencia de un segundo liberalismo, que se considere a sí mismo como una forma de acomodación a la rivalidad entre grupos. El propio marco político parlamentario, ya en los albores de la democracia, dio acogida al criterio de que la conciliación, mediante cesiones mutuas de las diferentes fuerzas políticas, era un propósito de tanto o mayor peso democrático que la mera imposición de mayorías procedentes del acto electoral. La representación

política sería un instrumento para articular una democracia de consenso, en el sentido de democracia de concesiones y compensaciones, haciendo factibles resultados de suma positiva.

Así que el modelo original de racionalidad actuante se solapó con el acuerdo, no vinculado a criterios racionales universalmente aceptados, sino a la fuerza política, e incluso meramente social (esto es desposeída de legitimidad electoral), de los intereses en pugna. En una buena parte todo Estado democrático de masas, con fuertes oposiciones regionales, sociales y confesionales, descansa de hecho, en el compromiso sobre el que se orienta inevitablemente cualquier disposición estatal. El fundamento normativo de la democracia ha ido desdoblándose, incorporando un elemento distinto a aquella original búsqueda de la emancipación de la personalidad individual, cuyo referente estaría vinculado a la búsqueda de la estabilidad, de la paz entre los grupos.

Conviene resaltar el poder y la fuerza expansiva de un criterio de legitimación que ha tenido una natural y especial acogida en el ámbito extraparlamentario de representación de intereses. En la compleja red de vinculaciones interactivas entre Estado y sociedad contemporánea, y especialmente, en la semi-institucionalizada «socialización corporativa» de la decisión política, la lógica dominante es la del intercambio y la propuesta de legitimidad por excelencia aquélla.

Si nos remitimos a los dos paradigmas de política democrática, que hoy se contraponen en las concepciones republicana y la liberal, tendremos que aquel principio de legitimidad se ubicaría en ésta. La política tiene en esta última concepción la función de preservar los intereses privados del aparato estatal. En la misma se hace derivar los fines colectivos de un *deal* entre intereses privados contrapuestos. El proceso de formación democrática de la opinión y la voluntad común tiene lugar en forma de compromisos entre intereses particulares. Se asienta sobre una interacción estratégica que tiene por fin la coordinación más que la cooperación. Frente a las débiles connotaciones normativas que comporta la idea de un equilibrio entre intereses, para la concepción comunitaria, la política no se agota en aquella función de mediación, sino que se considera elemento constitutivo del proceso social en conjunto. Es entendida como forma de reflexión de un plexo de vida ético que aprecia el carácter prioritario de la *solidaridad* como fuente de integración social. La formación de la opinión y de la voluntad tiene la estructura de una comunicación orien-

tada al entendimiento y hacia un consenso alcanzado argumentativamente. A partir de ella la sociedad se constituye en un todo estructurado políticamente, capaz de operar sobre sí mismo.

El modelo republicano representa la excelencia normativa por cuanto se atiene a ese sentido demócrata radical de una auto-organización de la sociedad mediante ciudadanos unidos comunicativamente. Por su insistencia primordial en las posibilidades de comunicación argumentativa y la participación ciudadana en la esfera pública. Pero contiene un error sustancial: el *estrechamiento ético de los discursos políticos*. HABERMAS, que lo enuncia, lo cifra en un exceso de idealismo que hace depender el proceso democrático de las virtudes de los ciudadanos orientados al bien común (14).

Una cierta integración y hasta compenetración entre el autoentendimiento ético y la política instrumental se da en la concepción habermasiana de política *deliberativa*, que pretende huir de aquella debilidad republicana admitiendo que la política no se compone sólo, y ni siquiera prioritariamente, de cuestiones relativas a la comprensión ética de los grupos sociales. Aunque los discursos de autoentendimiento forman necesariamente parte de la política, en situaciones de pluralismo social y cultural hay intereses que no pueden considerarse constitutivos de una forma de vida intersubjetivamente compartida. Hay intereses que no son generalizables sino particulares, pero legítimos en un marco social en el que la heterogeneidad de intereses es natural. El problema es cómo conjugar un modelo de formación de la voluntad discursiva que favorece el consenso en torno a aquellos intereses generalizables y unas demandas contrapuestas de intereses no generalizables, pero válidos. El modelo de intereses generalizables reprimidos habermasiano es una propuesta crítica de unos intereses que se hacen pasar injustamente por generales, pero no en la totalidad de las decisiones políticas está en juego un interés general. Muchos asuntos de los que son regulados por intervención del Estado sólo afectan a grupos de intereses particulares. En estos casos el discurso moral sólo podría tener como objetivo privar de legitimación al hecho de privilegiar a una de las partes que pretende falsamente representar un interés general.

(14) «Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa». *Debats*, núm. 39, marzo 1992, pág. 18 y sigs.

Los conflictos no pueden en este caso ser resueltos por la argumentación. Si no hay perspectivas de alcanzar un consenso se precisan equilibrios y compromisos. Que se realizan por los partidos o corporaciones u otras instancias sociales, con actitud cooperante, pero apoyados en potenciales de poder. La legitimidad normativa residiría en la resolución pacífica del conflicto, aunque no fuera alcanzado, a través de la argumentación dialéctica, sino a partir de explicitaciones de poder político o socioeconómico.

«El concepto de política deliberativa sólo cobra una referencia empírica cuando tenemos en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que puede formarse una voluntad común, no sólo por vía de un autoentendimiento ético, sino también mediante ponderación y equilibrio de interés y mediante compromisos, mediante elección racional de los medios con vistas a un fin, justificaciones morales y comprobación de que es jurídicamente coherente...» (15).

El procedimiento democrático debe incluir necesariamente el compromiso como fórmula legítima y alternativa al discurso racional que neutraliza el poder y excluye la acción estratégica. Pero el asunto—sólo estudiado en el aspecto que en este trabajo nos está interesando, el intercambio corporativo—nos coloca ante múltiples problemas. Nos encontraríamos con distintas posiciones de poder social propiciadas por un mayor o menor potencial organizativo. Incluso con independencia de éste, con una asimetría estructural entre los grupos de interés, derivada de su posición concreta en nuestra vulnerable estructura productiva. Habría otros problemas que añadir: ¿Quiénes tienen derecho a estar en el círculo de los participantes en los sistemas de negociación basados en una representación funcional, qué peso proporcional y qué derechos de procedimiento ha de dotarse a esta representación y sobre qué deben versar las deliberaciones y decisiones? Por último, el componente elitista y de satisfacción de intereses burocráticos del intercambio corporativo debe ser considerado (16).

(15) HABERMAS, *op. cit.*, pág. 20.

(16) Ello con independencia de que el propio intercambio y la compensación entre intereses como fórmula de decisión política crea problemas a nuestro modelo democrático. Pues se da así entrada a dos modelos institucionalizados la decisión política. El acogido como tal en los textos constitucionales, es decir, el basado en la representación política parlamentaria, de un lado, y del otro, el constituido por la cooperación y el intercambio entre los grandes intereses organizados entre sí y con la autoridad pública. En esa situación el Estado como tal dejaría de ser «soberano» en el sentido que implantó la modernidad, resistiéndose la fórmula de plasmación de la voluntad política a tra-

Esta multidireccional problemática nos muestra un ineludible y al tiempo difícil requerimiento: los *procedimientos* para llegar al compromiso deben ser juzgados desde un punto de vista normativo. Y especialmente las condiciones de comunicación a partir de las que obtener un resultado racional global:

«La política dialógica y la política instrumental pueden entrelazarse en el medio que representan las deliberaciones, si están suficientemente institucionalizadas las correspondientes formas de comunicación. Todo viene a girar en torno a las condiciones de comunicación y a los procedimientos que otorgan a la formación de opinión y voluntad su fuerza legitimatoria» (17).

Si se quiere persistir en la pretensión republicana de autodeterminación, pero eludiendo al tiempo aquel *estrechamiento ético*, se debe insistir en la notoriedad de los procesos de intercambio que nutren las decisiones estatales. Sólo aquélla alimenta la autonomía de la opinión y es esencial para calibrar la virtualidad participativa de un determinado sistema. Un *derecho a conocer* que reconstituya la fuerza de lo participativo es muy amplio. Se debe referir, por supuesto, a cualquier información que condicione la reflexión política, sea cual sea su fuente. Pero a la luz de la idea de participación en una democracia representativa el ajuste terapéutico que se formula con ese derecho debe tener especial incidencia sobre *los procesos a través de los que se toman las decisiones estatales*. En este sentido la luz debe hacerse también en esos comités estables o circunstanciales en donde se formulan mediante pactos o intercambios. El objetivo sería reestructurar el mecanismo de la publicidad incorporándolo al «locus» real de la decisión estatal. Si en la realidad la decisión política se adopta por el mecanismo heterodoxo del intercambio entre determinadas organizaciones representativas de grandes sectores sociales y la burocracia gubernamental; o en concertaciones entre agentes sociales, en las que sólo se hace transparente la decisión final y no el regateo entre intereses, en puridad allí debe ser extendido el mandato de la publicidad.

Pero, ¿se puede rescatar al acuerdo corporativo del ámbito de escasa notoriedad en que se ha movido siempre? ¿Sería posible dar a

vés del voto individual, sustrato de la democracia liberal. Al respecto ver mi libro, *Liberalismo y democracia en crisis*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

(17) HABERMAS, *op. cit.*, pág. 20.

aquel tipo de negociación –del que se derivan decisiones de ámbito estatal y normas jurídicas que afectan a la generalidad de los ciudadanos– un marco procedimental más acorde con nuestro modelo democrático, mediante un incremento sustantivo de su notoriedad? Es decir, quebrando esa tendencia al secreto del intercambio y la compensación corporativa entre intereses. Haciendo así posible su inclusión en el debate público de una forma más fidedigna. En principio el escepticismo ante lo que parece una contradicción en sus propios términos parece imponerse. La ilustración realizada por KANT del principio de publicidad en su conocido opúsculo la «Paz perpetua» no deja mucho resquicio a la duda:

«son injustas todas las acciones relativas al derecho de otros hombres cuya máxima no es susceptible de publicidad. Una máxima que no pueda publicarse sin provocar el fracaso de sus propósitos, que deba mantenerse en secreto para conseguir sus objetivos, que no se pueda proclamar públicamente sin levantar el ánimo de todos contra el que la proclama se basa en una injusticia, con la cual se está amenazando a todos. Si la moral de la acción privada se enjuicia por la posibilidad de que se generalice, la de la acción pública por su posibilidad de publicidad.»

Por su lógica intrínseca la actividad compensatoria de intereses sociales o territoriales, ineludible en el contexto social fragmentado de cualquier democracia de masas, se realiza mejor bajo la fórmula de la negociación no pública. Expresamente la exclusión de la notoriedad se buscaría como mecanismo de aislamiento frente a presiones ajenas a las ya implicadas en el proceso concertatorio.

Específicamente el modelo de intercambio corporativo salvaría con la exclusión de la notoriedad dos frentes desde la que se le restaría de lo contrario fuerza legitimatoria. El *externo*, referido al sistema político y a diferentes conexiones de legitimidad global que se dan en el mismo. El *interno*, referido a las determinaciones de legitimidad propias del subsistema corporativo, desde las que es operativo o no el mismo. En lo que sigue vamos a citar algunas vertientes significativas de ambos.

En relación con el ámbito externo se destaca en primera instancia la pura actualización de los intereses sectoriales, su lógica egoísta que excluye cesiones de solidaridad, no puede ser bien vistas. Se tiende a no hacer patente la posible contradicción que plantea una negocia-

ción corporativa del tipo de acuerdo en la cumbre, que busca el compromiso y la retribución particular, pero que por su entidad, magnitud y el volumen de población afectada no puede menos que referirse a intereses generalizables. Además si se hacen visibles las fórmulas para «sopesar» las influencias, los cálculos para establecer la proporción en que deben ser compensados los intereses representados basados en la correspondiente capacidad de presión, se exponen a fuertes ataques normativos surgidos de un público en el que siguen pesando los criterios de equidad.

Por otro lado hay que pensar que la propia lógica concertatoria, como fuente de normación estatal, restringe el tipo de decisión que atiende a cuestiones de interés común, lo que la deslegitima. La cesión de actividades de regulación a agentes sociales, puede conducir hipotéticamente a una buena autorregulación, que sea incluso técnicamente mucho más idónea que la que hubiera desarrollado un Estado con insuficiencias burocráticas. Pero se reducirá el ámbito de lo regulable, pues es imposible que prosperen iniciativas orientadas a reformas que vayan más allá de los intereses inmediatos de distribución, que negocian los distintos grupos cuyas organizaciones sólo disponen de un mandato para la representación de tales intereses. Ni que decir tiene que quedarán fuera de su óptica aspectos esenciales a la racionalidad global del sistema, pero que no afectan a la inmediatez del interés propio.

El sistema de regulación corporatista es especialmente opaco. Se llega a la situación de que no sean visibles ni los agentes sectoriales que pactan y deciden, los que se han llamado gobiernos de interés privado. ¿Cuántos consumidores de leche o cuántos clientes de abogados son conscientes de cómo se determinan los precios/minutas que están pagando?, por citar espacios de decisión muy particularizados. Y es que el propio entramado organizacional del que surgen los acuerdos es poco presentable. Hay que pensar que la red de defensa de intereses en el subsistema corporativo —que con mayor o menor presencia convive con fórmulas más pluralistas— no es concurrencial y abierta sino más bien oligopolista y cerrada. Las organizaciones operan en condiciones de cuasi-monopolio en relación con cada categoría de intereses, en general con la complicidad activa del Estado, que lo potencia legalmente. Esta situación no parece muy proclive a la transparencia. Pero además hay un efecto derivado: la corporativización se incrementa a medida que los recursos de las organizaciones de intereses son proporcionados en mayor grado por el Estado. Eso

se puede poner en práctica a través de fórmulas explícitas como subsidios o exenciones fiscales, afiliación forzosa, pero también a través de financiaciones no reconocidas o del acceso privilegiado a los medios de comunicación controlados por el Estado, etc...

De otro lado, es evidente que la jerarquía propia del sistema corporativo que se sustenta en el potencial organizativo de los grupos conduce a hiperrepresentaciones y hiporrepresentaciones. Lo que parece priorizar la opacidad, sobre todo cuando conduce a la «marginación» de grupos sociales que hubieran debido ser parte. Pero especialmente la invisibilidad se desea por los que participan en los pactos por una cuestión esencial: los costes de cualquier acuerdo se hacen recaer en los ausentes, es decir, en aquellos grupos que no han tenido acceso a la mesa de negociación. En el núcleo del pacto neocorporativo esto ha sido determinante. Los actores del subsistema neocorporativo, predominante vinculados a la división del trabajo social, mucho mejor organizados han trasladado los costes de los acuerdos que mutuamente les benefician a los que están menos organizados, no están organizados, o incluso no son organizables. Las externalidades negativas que puedan generar los acuerdos han sido sufridas por colectivos débiles y demandas poco organizadas, en general ajenas al proceso productivo como los que sufren contaminación, los pacientes de los hospitales, los beneficiarios de prestaciones de subsistencia, los estudiantes, los consumidores de servicios, sujetos pasivos del intercambio político.

En realidad las deficiencias en la representación de los sectores afectados han permitido una fluidez negociadora imposible en el caso de una representación completa. Los no representados por determinadas circunstancias, o no representables, se han visto perjudicados, pero con ello han facilitado acuerdos a nivel estatal que se han convertido en decisiones generales o en normas legales. ¿En los pactos sobre el empleo, quién ha representado a los que no han accedido todavía a un puesto de trabajo? ¿Están bien defendidos los consumidores de servicios en las negociaciones en torno a la legislación sobre la huelga? Su presencia en la sala de reuniones en todo caso hubiera hecho mucho más difícil el proceso negociador. Por tanto, la opacidad del mismo, la difuminación de las deficiencias en la representación de los afectados es una garantía para la eficacia de los acuerdos «asociativos-corporativos».

En lo que se refiere a lo que arriba hemos denominado ámbito *interno*, la elusión de la transparencia es un elemento decisivo para los grupos que interactúan en el marco de la macrorregulación descentralizada corporativa *cuya fortaleza sea dependiente de una buena estructura organizativa*. Para aquellos cuyos procedimientos de actuación se basan en la organización de un procedimiento solidario para la defensa del interés y en el ejercicio organizado de presiones. Lo que es aplicable mucho a sindicatos y poco a las organizaciones patronales, por ejemplo.

El modelo corporativo se sustenta en la capacidad de las organizaciones en disciplinar a sus bases: afiliados, adheridos informalmente y substrato representado. Una contrapartida siempre determinante –y requerida por la Administración que busca gobernabilidad– en el pacto social será la aquiescencia de aquéllas a las políticas pactadas. La misma dependerá de la eficacia *disciplinaria* de las organizaciones. Pero además hay que considerar que las asociaciones no se limitan a la mera «representación» de los intereses de sus miembros, sino que son organizaciones muy centralizadas y que tienen una enorme autonomía para definir los mismos y aleccionar a sus bases con respecto a ellos. No sólo «expresan» intereses, en la ortodoxia pluralista, sino que incluso los generan y los inculcan a sus miembros (18). Para ello es imprescindible preservar la «autoridad», el carisma de sus dirigentes y sobre todo la credibilidad de la propia organización.

Todo proceso negociador implica intercambio y por supuesto cesiones del interés representado. Pero como a su vez la solidez de los procesos concertatorios depende del prestigio de las élites y burocracia de las organizaciones de interés ante sus miembros, sobre el que apoyar la respuesta disciplinada de los mismos a los pactos, el encubrimiento, por lo menos parcial, de determinadas cesiones parece algo necesario que se realiza sin demasiados miramientos. Si profundizamos más en el problema nos encontraremos con que la ocultación tiene todavía razones más inmediatas y poderosas. Muchas de las cesiones de los intereses representados se compensan con privile-

(18) Por ello Schmitter desechó el término «representación de intereses», y utiliza en su lugar el de «mediación de intereses», que incluye no sólo el proceso en virtud del cual los intereses son transmitidos desde la base al proceso político, sino también aquel por el cual las propias asociaciones adoctrinan a los miembros sobre sus intereses, se los transmiten e imponen.

gios gubernamentales concedidos a las burocracias de la organización y a sus dirigentes. En el modelo neocorporativo hay, evidentemente, intermediación real entre demandas e intereses, pero al mismo tiempo un papel muy significativo en el mismo lo tiene esa gratificación que recibe la organización por sí misma. Evidentemente se puede dar por sentado que sus dirigentes sólo se plantean aumentar su cuota de poder en la política estatal, o el reforzamiento de la asociación frente a las demás u otras ventajas espúreas. Al final siempre tendrán como sustrato a una demanda social crónicamente insatisfecha, a la que atender. Pero hay intereses específicos de las burocracias que juegan muchas veces al margen, e incluso en contra de los intereses representados. Esto no quiere decir que desdeñen gratuitamente los intereses de sus representados, sino más bien que los podrían marginar cuando el hacerlo suponga beneficio para ellos.

Lo cierto es que el pacto corporativo ha sido posible en gran parte por este interés propio de las organizaciones y sus burocracias, que en muchas ocasiones han sido bien retribuidas por los gobiernos para hacer factibles compromisos duros de moderación salarial u otros. Como hemos visto en el caso español. Este es un aspecto indisolublemente unido a la lógica corporativa y que ha resultado resaltado cuando hablábamos del mismo. Cualquier proyecto de remodelación democrática de la misma deberá tener en cuenta las consecuencias para la racionalidad ínsita al modelo, y hasta que punto se quiebra su eficacia. La representación de intereses como gestora de la acción estatal, en un marco en el que el excedente económico se distribuye desigualmente, implica casi necesariamente el juego del intercambio autónomo entre élites y la retracción de la participación de los afiliados y las bases. La decisión política no sería nunca el resultado puro de la concertación entre demandas sociales enfrentadas, sino que habría que añadir el intercambio entre élites, que pueden ceder en la defensa de los intereses de su grupo para reforzamiento propio.

Esta interacción es la que posibilita la moderación del conflicto. Se dé con ella una medicación que impide las consecuencias desestabilizadoras del enfrentamiento entre demandas difícilmente compatibles, pero que frena la participación real de los interesados. Resulta así obvio que es absolutamente contraproducente la evidencia generalizada de esas transacciones, pues socavarían definitivamente la autoridad de los dirigentes y la capacidad de comprometer a los sectores sociales que representan en las concertaciones de alto nivel. De

alguna forma la eficacia funcional de los acuerdos neocorporativos como terapia contra la ingobernabilidad depende de la ausencia de notoriedad, que los aísla de las posibles disensiones en el seno de las organizaciones de intereses y les permite «disciplinar» los sectores representados.

Sólo el secreto mejor o peor mantenido evita la disidencia y permite la función de mediación de las élites organizacionales, que moderan el conflicto social mediante pactos en los que su poder queda reforzado o satisfechos algunos de sus intereses particulares. La publicitación de los regateos entre las burocracias de las organizaciones entre sí y con la administración tendría como consecuencia necesaria la pérdida de funcionalidad que tiene hoy la intermediación corporativa, tan eficaz en la moderación de las demandas sociales y del conflicto. Especialmente la cesión en el interés representado realizada a cambio de privilegios para las burocracias, tan funcional para la estabilización, no puede mostrarse ante la opinión de las bases, sin que las organizaciones pierdan su credibilidad.

En los sindicatos la rebelión del sustrato representado es el primer temor de los líderes. En una economía de mercado, en la que los intereses de los inversores y empresarios, de un lado, y de trabajadores, de otro, se encuentran en permanente enfrentamiento, el riesgo para los dirigentes que negocian en nombre de las partes es permanente. Evidentemente no todo está siempre en el aire. Sucede que hay períodos en los que el mantenimiento de la situación establecida resulta tolerable, pero en un mundo sometido a tantos cambios, de la noche a la mañana pueden surgir eventualmente revueltas. Las protestas de las bases, las huelgas salvajes, los movimientos espontáneos de las masas, coordinadas por organizadores esporádicos suelen ser una respuesta a lo que se considera líderes acomodaticios en las negociaciones. El proceso político interno de las asociaciones representativas de intereses sería el talón de Aquiles: La burocratización y centralización de las organizaciones, el intercambio con las autoridades públicas, las hace especialmente vulnerables a la insatisfacción de sus miembros.

Los dirigentes de los grupos corporativos necesitan ampliar su poder para estar disponibles para la colaboración con los demás grupos en el mantenimiento de las normas del juego negociador. Por el contrario, el perfeccionamiento de la notoriedad de los procesos de decisión internos y el conocimiento de las auténticas contraprestacio-

nes que se realizan en cualquier proceso negociador tendería a incrementar el debate político en las asociaciones, en detrimento de esa disciplina, que ha dado la fluidez al modelo corporativo, su eficacia en la gobernabilidad. Quizá el tema es aún más delicado de lo que parece a primera vista puesto que todas las organizaciones corporativas, pero especialmente los sindicatos necesitan, por un lado, de una doctrina «ideológica» de antagonismo con los grupos contrarios para movilizar. Pero al tiempo deben eludir la disputa ideológica en el seno de la organización para tener más libertad con respecto a sus seguidores en la negociación con los competidores (19). Es una situación de extrema precariedad. Cualquier aumento de la capacidad de acción de los miembros individuales de las asociaciones, multiplicará en progresión geométrica la incapacidad de los dirigentes para comprometerse autónomamente con los otros líderes corporativos.

En este aspecto hay que considerar el encuentro entre dos modelos de sindicalismo que resulta una dificultad añadida. Por un lado, el ideológico residual próximo a los afanes «redentoristas» de cierta izquierda radical. Por otro, el corporativizado y atento a la inmediatez del interés representado. Los líderes en su búsqueda de una identidad que afiance el comportamiento combativo de sus bases y su propia capacidad de coacción como grupo recurren a los viejos planteamientos ideológicos, lo que se traduce en una exigencia reivindicativa radical. Pero al mismo tiempo precisan de una enorme capacidad de influencia a la hora de hacer cumplir los pactos asumidos en la mesa de negociaciones, una vez abandonada la amenaza coactiva de la que se hizo gala en la misma. La exigencia ideológica, vinculada a la ética de la convicción, se dejaría así sentir en los lugares en lo que todavía tiene un cierto vigor —aunque sea como instrumento en manos de los líderes— dificultando al cabo y paradójicamente la autonomía negociadora de la burocracia. La evolución del sindicalismo, en relación con el contemporáneo proceso de corporativización, plan-

(19) Uno de los dilemas centrales de los poderes corporativos existentes es que necesitan una doctrina del antagonismo entre los grupos, pero que al mismo tiempo se ven amenazados por ella. Si eliminan en su organización la noción ideológica del antagonismo entre los grupos, caen víctimas de sus enemigos declarados; si la reintroducen, pueden entrar en conflictos con sus mismos amigos. En su alternancia entre la repolitización y la despolitización de la organización, los poderes corporativos se ven obligados constantemente a deshacer con una mano lo que han hecho con la otra». CHARLES, F. SABEL, «The internal politics of trade unions», en Berger ed., *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge University Press, pág. 228.

tea un círculo vicioso del que es muy difícil salir (20). Ni que decir tiene que en estas circunstancias *el circuito de comunicación entre las burocracias dirigentes y las bases —siempre vulnerable— tiende necesariamente a interrumpirse*. Con el poder del silencio se intentará al menos disolver la exigencia ideológica en una estrategia como la neocorporativa cuyo núcleo es economicista. En otro plano, pero en una lógica parecida hay que pensar en las negociaciones para la pacificación de conflictos bélicos internacionales y civiles, adopten o no la forma de guerra abierta. Toda la fuerza ideológico-emotiva que en la guerra impulsa la combatividad debe ser contenida cuando se está negociando la paz. Lo que suele resultar extraordinariamente difícil. Una vía —y lo hemos visto en el proceso de negociación de la OLP-Estado de Israel— es la de ocultar absolutamente las negociaciones para evitar que se aproveche el poso de ardor radical presente en ambos bandos para boicotear el buen fin del pacto.

Desde otro punto de vista hay toda una serie de requerimientos *técnicos* que hacen de la notoriedad del proceso negociador un elemento negativo para el buen fin del mismo. Son conocidos por todos los especialistas en técnicas de negociación y mediación. Especialmente vienen al caso las que se refieren a demandas conflictivas en lo sociolaboral puesto que en un cierto sentido el pacto corpora-

(20) Pizzorno dio en su momento una interpretación de las transformaciones del sindicalismo que al tiempo es tangencial y contradice la tesis expuesta. La historia del mismo tendría dos fases. Una primera que denomina «formación de una nueva forma de identidad colectiva» («Le due logiche dell'azione di classe». En PIZZORNO, REYNERI, REGINI, REGALIA, *Lotte operaie el sindiato: il ciclo*, 1978, pág. 7 y sigs.), en un primer período del capitalismo (XIX y mediados del XX) en el que la división del trabajo generaba una forma comunitaria entre los obreros o la que era implícita la solidaridad: su cara institucional era el sindicato. La pertenencia al mismo era más un signo de identidad social que el resultado de un cálculo racional coste-beneficio. En un segundo período se habría pasado a una fase de «conducta organizativa basada en el interés propio» como resultado del progreso económico y los cambios en la división del trabajo. La «comunidad proletaria» va desapareciendo y la relación del trabajador con el sindicato se hace meramente instrumental. El problema surge porque la falta de afiliación acelerada que provoca esta situación (ni ella ni el pago de la cuota es una obligación moral), obliga a los líderes y cuadros a pedir ayuda al Estado para subsistir por medio de subvenciones, la imposición de afiliación obligatoria u otros beneficios. A cambio debe moderar las reivindicaciones salariales, etc..., esto es infrarrepresentar a sus bases. Ello plantea una contradicción irresoluble, pues en cuanto el trabajador, no unido por identificación ni por ningún flujo moral y cada vez más exigente en el cálculo de los beneficios materiales de la representación, perciba la desatención de sus demandas inmediatas, actuará sin dilación y sin reservas contra la burocracia a la que sólo percibe en términos de gestión.

tivo es una «macrorregulación» de ese ámbito. Los especialistas en la materia excluyen la publicidad como un aspecto de la estrategia negociadora. En principio sencillamente porque las partes procuran darse mutuamente la menor información posible. El mantenimiento de la confidencialidad en la información puede permitir a las partes actuar estratégicamente exagerando o ocultando el verdadero valor que tienen para ellas los diferentes atributos del contrato. Especialmente no debe divulgarse, para que no sea conocido por la otra parte, el llamado *precio de reserva*. Este estaría configurado en nuestra mejor alternativa en caso de que no se pudiera alcanzar un acuerdo. Indica el límite a partir del cual compensa el abandono de la negociación. La posición de cada parte se verá reforzada si conoce cuáles son las alternativas de la otra parte negociadora y, alternativamente, debilitada si son por la otra parte conocidas las propias. Dado que el elemento central de cualquier negociador radica en reducir las expectativas y el nivel de aspiraciones de la otra parte negociadora, el desconocimiento por la misma de nuestro *precio de reserva* beneficiará la satisfacción de los intereses propios. Esto también contribuye a una discreción de las partes que se reflejan en todo el proceso incluida la comunicación de los negociadores con sus propios mandantes (21).

Hay una táctica usual, que tiene que ver además con algunas cuestiones ya vistas, que consiste en realizar una especie de compromiso formal con los representados, en el sentido de decisión irrevocable de no aceptar ningún acuerdo inferior a aquel que constituye su objeto. Es una táctica empleada para obtener una mayor ventaja y tratar de explotar al máximo toda la zona de posible acuerdo. El elemento esencial en este tipo de tácticas es la restricción voluntaria e irreversible de la voluntad de elegir. El poder de persuasión sobre la otra parte negociadora reside en nuestra capacidad de limitarnos a nosotros mismos. El compromiso debe comunicarse expresamente a la otra parte para que produzca efectos. Debe ser creíble y aparecer como irreversible aún para el sustrato representado, ajeno así a las determinaciones auténticas de la negociación, e intencionalmente engañado por mor de un mejor compromiso (22).

(21) En este sentido LAX, D. y SEBENIUS J., *The manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and competitive Gain*, The Free Press, Nueva York, 1986, pág. 23 y sigs.

(22) Se puede ver desarrollada esta cuestión en SUSSKIND, L. y CRUIKSHANDK, J., *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, Nueva York, 1987.

En realidad, aunque la mayor parte de las situaciones de conflictos que admiten una solución negociada, dejan lugar para que ambas partes puedan generar y obtener ganancias conjuntas, la táctica de los negociadores es comportarse como si se tratara de negociaciones estrictamente competitivas. Los negociadores tienden a considerarse mutuamente como sujetos estrictamente opuestos en lugar de como sujetos cooperantes. Esto nos remite al problema anterior relativo a las dificultades para contener la presión ideológica, propia del conflicto cuando se llegan a adoptar compromisos reales. Hay siempre dos planos que persisten en el propio proceso de negociación. El del conflicto agudo, que se simula en cierta forma por los dirigentes-negociadores con la vista puesta en la otra parte, a la que se está amenazando, y con el objetivo de que en la propia base persista una cierta identidad agresiva y coactiva, por lo menos hasta que se llegue a un acuerdo firme. El de la *cooperación* en la que están involucrados los dirigentes desde el principio, aunque simulen su nivel de adhesión a la misma y *que sólo se hace explícito conforme se va produciendo aquél*.

Por último un elemento que también influye en la escasa notoriedad con que se perfeccionan los pactos corporativos tiene que ver con la propia interacción de los mismos y sus agentes con los medios de comunicación. La información a la prensa o a otros medios de lo que la otra parte diga es un elemento que puede jugar en el propio proceso de negociación como sanción o como premio. La «luz y taquígrafos» que se requiere tantas veces es más que nada un arma arrojada contra la parte más vulnerable a la crítica de la opinión pública. En general ambas partes siempre tendrán miedo de que la otra se decida a informar a los medios y traslade los verdaderos avatares de la intermediación. Una amenaza en ese sentido puede ser crucial para ultimar un proceso de negociación. Como es lógico eso propicia, entre otras muchas cosas, el consenso previo de secreto.

La cuestión se puede ver desde muchos otros puntos de vista y tiene probablemente otras muchas vertientes de análisis. Hay problemas de fondo, yo diría que ineludibles, que impiden el progreso de la puesta en publicidad de la actuación de las asociaciones y sus conexiones con otras y con el Gobierno y la Administración en el entramado corporativo que nutre la decisión estatal. Razones muy precisas de estrategia negociadora, de eficacia en la puesta en práctica de los pactos y de legitimidad en un contexto que se supone que guiado por la idea de participación y democracia. La flexibilidad y

autonomía relativa de los mediadores, tan precisa para la fluidez negociadora es en buena parte incompatible con la visibilidad de su actuación como se pone de manifiesto en la política internacional. Las negociaciones en contextos bélicos dan la razón a quienes reivindican lo que se ha llamado «diplomacia secreta». Baste recordar el éxito obtenido por la ya citada mediación secreta —realizada por expertos en conciliación de conflictos laborales— que finalizó en un acuerdo histórico entre la OLP y el gobierno israelita en septiembre de 1993 sólo la falta de publicidad impidió la acción intransigente de boicot del extremismo palestino y judío.

Los anodinos resultados obtenidos por los Consejos Económicos y Sociales reafirma lo dicho. En términos generales su aportación a la dinámica de resolución del conflicto y de la representación de las demandas sociales ha sido muy escasa. En general han carecido de repercusión en la vida política. Sus decisiones tomadas a veces con consensos obtenidos trabajosamente no han sido tenidos en cuenta en los espacios de decisión efectivos (Parlamento, Gobierno, negociación corporativa informal). Si la intención fue crear un foro distinto para los intereses pluralistas, este objetivo solamente ha sido alcanzado en grado muy limitado. Los Consejos no han canalizado hacia el proceso legislativo a los intereses que operan fuera del orden formal constitucional.

Una parte de este fracaso se puede atribuir, evidentemente, al freno institucional con el que han nacido. Pero sobre todo a otros problemas que derivan más bien de su poca funcionalidad para mediar y resolver los conflictos sociales (23). Pues la eficacia de los mecanismos de representación de intereses deriva del carácter informal y no público de los intercambios que de los mismos resultan. El corsé institucional, el procedimiento público, perjudican una concertación basada en estricta mediación, constantemente actualizada del poder económico-social. La estabilidad que los procedimientos neocorpora-

(23) En general sólo se les ha atribuido carácter consultivo y explícitamente subsidiario. Sólo en Italia cuentan con algo que puede dinamizar el proceso político, como es la iniciativa legislativa. Las dificultades para la resolución de los conflictos derivan de problemas tan primarios como la falta de adecuación a los heterogéneos intereses existentes. Tanto por la dificultad intrínseca a la representación completa de los mismos, en ningún caso intentada, como por la debida al carácter coyuntural de los mismos que, en sí misma, rechaza cualquier marco institucional, dotado de cierta continuidad.

tivos pueden proporcionar, se basa en la elusión de los cauces público-formales. Con una cuota de poder decisorio prefijada de antemano, con la necesaria referencia al interés general que impone la publicidad, es muy difícil la concertación. No digamos cuando entran en juego los intereses propios de las élites organizacionales.

A pesar de las dificultades ingentes que un primer análisis muestra inmediatamente cabe, *tentativamente*, no excluir la posibilidad de conciliar los requerimientos de eficacia, que derivan de los procesos de concertación, con la exigencia democrática de publicidad. Pensar en posibles terapias nos ayudará al menos a contrastar la fuerza de esa nociva incompatibilidad. Para abordar ese intento habría que tener en cuenta la siguiente idea: Que en todo caso se trata de encontrar un espacio de equilibrio en el que pudieran convivir sin destrucción mutua la intermediación de intereses y la publicidad. Que en el mejor de los casos nos vamos a encontrar con una zona gris de intersección entre lo sistémico y normativo, pues siempre vamos a tener que limitar en un determinado grado tanto las exigencias que se adecuan a la eficacia de la negociación entre intereses como las que se refieren a la notoriedad de los procesos. No es posible ninguna terapia sin cesiones reales en uno u otro sentido. Se trata nada menos que de atemperar el secreto sin llegar a destruir sus ventajas en el intercambio corporativo.

Parece que el primer elemento terapéutico, casi un presupuesto, sería conseguir una mayor transparencia del mundo asociativo-organizativo. Para ello la primera medida es el establecimiento de un sistema de registros públicos en los que se recojan informaciones tales como el número de afiliados, grado de implantación por sectores, y especialmente las fuentes de financiación, delimitadas exhaustivamente, si éstas son ajenas a las cuotas. SCHMITTER en su propuesta de neocorporativismo democrático se pronunciaba al respecto, indicando la necesidad de que se estableciera un procedimiento especial de Registro y título para todas las asociaciones y la obligatoria publicidad de todos sus ingresos y gastos (24).

Este problema tema se ha planteado en el mundo conexo de los «lobbies». Su regulación en la Comunidad Económica Europea y

(24) *Corporative democracy: Oxymoronic? Just Plain Moronic? or a Promising Way out of the Present Impasse?*, Stanford University, 1988, pág. 40 y sigs.

Estados Unidos se debatieron recientemente, bajo el criterio general de combatir los abusos de la presión corporativa mediante la posibilidad de que su actuación pueda ser sometida a discusión pública. Me refiero a los códigos éticos para los «lobbistas» que se comenzaron a plantear y a discutir en el Parlamento europeo y en la Comisión de la CE al final de 1992. El tema fue impulsado por la crisis monetaria europea, que puso de manifiesto la enorme capacidad de presión de los grandes «lobbies» ya absolutamente transnacionalizados. En USA existía una legislación la «Federal Regulation of Lobbying Act» de 1946, que «oficializaba» la actividad de «lobbying», exigiendo unas determinadas declaraciones de los «lobbies», así como la indicación del personal y de los medios financieros empleados en tal actividad. Pero debido a su insuficiencia en julio de 1993 emprendió su reforma Bill Clinton, bajo la idea de abrir más el espacio de la transparencia para combatir la corrupción y los abusos del tráfico de influencias secreto (25).

Pero también habría que avanzar en la dotación de transparencia de la estructura y de los procesos decisorios intraorganizativos por lo menos de las asociaciones que intervienen en la concertación con incidencias políticas. Claro que este tema conecta con el de la exigencia estatal de democratización de los espacios internos de las asociaciones, con las dificultades que el tema plantea inmediatamente. Especialmente hay un aspecto que problematiza el asunto desde una perspectiva pragmática y que es recurrente en el tema de la representación de intereses: si obligo a hacer notorias, a enseñar todas las cartas a las asociaciones que defienden los intereses de los grupos sociales que *necesitan organizarse* para hacerlos valer, generalmente

(25) A comienzos del año 1993 calculaban los propios funcionarios de la Comunidad Económica Europea la existencia en Bruselas de 3.000 «lobbies» de todo tipo, que agrupaban a una masa de 10.000 «lobbistas» dedicados a ejercer presión sobre las autoridades comunitarias. En el seno de esta administración proliferaron las propuestas de códigos éticos para encarrilar el comportamiento de los «lobbies». El Presidente Clinton en junio del mismo año inició una política de control sobre éstos, que, según estimaciones de su administración, se podían estimar en 80.000 (aunque registrados no hubiera más que 6.000), los que defendían intereses nacionales y extranjeros en el Capitolio. En relación con lo arriba expuesto, ver J. GREENWOOD, J. R. GROTE, K. RONIT, «Organized Interest and The European Community», Sage, 1992. De gran interés en el análisis de los grupos de interés transnacionalizados en el marco europeo es el artículo de W. STREECK, P. SCHMITTER, «From National corporatism to transnational pluralism-organized interests in the single European Market», *Politics and Society*, 1991, v. 19, núm. 2, págs. 133 a 164.

más débiles, privilegio a aquellos otros sectores que los imponen sin ni siquiera organizarse.

De un lado hay que pensar que la práctica totalidad de las organizaciones, en gran parte por la competencia que se genera para representar a determinadas demandas y también por la lucha que entre ellas entablan, agudizan los resortes típicos de la eficacia, entre los que se destaca el establecimiento de jerarquías y disciplinas. Desde este punto de vista un aumento del grado de democratización interna —que no otra cosa implica el incremento de la publicidad— iría contra la racionalidad burocrática y decisional, tan cara a estas organizaciones. Esto afectaría en mayor grado y más negativamente a los sindicatos, reduciendo su poder relativo en relación con sus competidores, los empresarios y las asociaciones de inversores. La propia magnitud agregativa de un sindicato, comparativamente muy superior a la de un grupo empresarial que abarque similar espectro económico-laboral, genera una mayor vulnerabilidad. Pues la notoriedad de los procesos de decisión internos favorecerá a las fuerzas centrífugas de la organización y debilitará el poder de los funcionarios sindicales. Cuanto menos masivas sean las organizaciones, menos importancia proporcional tendrán estos efectos democrático-disgregadores de la publicidad interna.

De otro se debe considerar que si obligamos a mecanismos de publicitación organizacional, estaremos incrementando la debilidad estructural del sindicato, pues su poder social radica precisamente en la organización. Para ejercer las medidas de presión propias, que siempre son colectivas (su retirada del proceso productivo a través de la huelga, por ejemplo) los trabajadores necesitan de organización, aunque ésta sea rudimentaria. El empresario puede dejar de invertir y reducir su plantilla como decisión individual, para actualizar su poder, sin necesidad de organización. El poder del capital estriba en el control de los medios de producción. Y este control no se transfiere, en realidad, a sus asociaciones. Estas juegan un papel menos crucial para el capital como agentes de lucha y representación, aún en las estructuras corporativas. La obligada publicitación de los mecanismos intraorganizativos de decisión tendría una incidencia asimétrica, haciendo más complicada cuando menos para los sindicatos, la movilización del poder por medio de la organización. La división, la fragmentación resultantes de un proceso democrático abierto, y sus secuelas disfuncionales tendrá un impacto muy selectivo sobre las organizaciones de los trabajadores.

Pero el acceso a los procesos decisionales basados en el intercambio corporativo requiere alguna fórmula de publicitación de la negociación en sí mismas. Cabe pensar en distintas fórmulas intermedias que permiten ampliar la transparencia de las mismas en un cierto grado. Por ejemplo, mediante la obligada publicidad de los elementos sustantivos de las negociaciones: participantes, temas debatidos, compromisos adquiridos. Quizá la «hard look doctrine» desarrollada en USA en la «Sunshine Act» avanzaba algo en eso. Aunque en ella se contenía una crítica centrada en las «negociaciones cerradas» en el seno de las instituciones estatales, quería hacer a estas fiscalizables por los ciudadanos sin producir sobrecarga administrativa. Buscaba un camino intermedio entre las llamadas reglas de evidencia sustancial, las cuales requieren que los que toman las decisiones expliquen y justifiquen cada movimiento, y reglas más moderadas en virtud de las cuales a aquellos sólo se les exigiera la explicación de la lógica que apuntala básicamente las decisiones tomadas. El punto de partida era que hay reuniones y pactos no susceptibles de ser revisados directa e inmeditamente por el público, pero que en todo caso deben hacer público ese sustrato lógico sobre el que se apoyan (26).

Otra propuesta, eventualmente vinculada a la anterior, podría ir dirigida al acceso retardado a los procesos de negociación. En el sentido de recoger el contenido de las discusiones y pactos en archivos especiales para informes y grabaciones de este tipo creados al efecto. A los que se pudiera acceder libremente transcurrido un determinado período para diferir la exposición a la publicidad. Se trataría de suspender por un período el principio general de la transparencia informativa. También, contando con que la norma debe estar del lado de la publicidad y del libre acceso a la información y la excepción del lado de la restricción del mismo en todo caso, se podrían articular mecanismos que limitaran la publicidad de esos procesos. Mediante la creación de órganos o comisiones parlamentarias con derecho a exigir el acceso reservado a los procesos de intercambio o a los que regladamente se remitan las actas o grabaciones de las negociaciones corporativas de nivel estatal. Vinculando así la publicidad institucionalizada y la representación político-parlamentaria a los procesos de negociación corporativa. Colocando frente a frente, mediante esta publicidad restringida, estos dos mecanismos de decisión política alternativos.

(26) J. KEANE, *The media and democracy*, Cambridge, Polity Press and Basil Blackwell, 1991, pág. 132 y nota 119.

La relativa presencia de la publicidad articulada a través de estos sistemas podría no destruir aspectos básicos de los que depende un buen despliegue negociador. La espontaneidad y la informalidad por ejemplo. Especialmente en lo que se refiere a la ausencia de pautas precisas y predeterminadas y al mantenimiento de un contacto inmediato «personal» y continuado entre los dirigentes corporativos y los altos funcionarios tan útil en la fluidez negociadora. Lo que se pierde en un grado mayor de institucionalización como el que se desarrolla en los Consejos Económicos y Sociales.

También podría ser salvada una cierta flexibilidad de los negociadores. En lo que se refiere al desarrollo sin impedimentos de las técnicas específicas necesarias para la actualización de los intereses respectivos. Pero, sobre todo, por la pervivencia de mandatos menos expresos que permitan a las organizaciones situarse ante el juego de la concertación con menos límites, de forma que la zona de acuerdo potencial sea amplia. La publicidad diferida en el tiempo, o la inmediata, pero limitada a determinados órganos parlamentarios de control, mantendrá a los negociadores en una situación de bastante independencia con respecto al sustrato representado. Permitirá que el peso de la exigencia radical e inconvencional, que queda en éste como derivado del adoctrinamiento de identidad y de la previa «escenificación» del conflicto, no afecte negativamente al proceso negociador. La agresividad que conlleva la amenaza potencial del grupo de interés, que se refuerza cuando los dirigentes avivan en el interior del mismo ciertos mecanismos de identidad y el radicalismo reivindicativo, puede así ser suavizada fácilmente en el proceso negociador.

Junto a ello los mecanismos de transparencia y control reseñados pueden servir para evitar los efectos más nocivos del intercambio corporativo. La publicación de la lógica de los acuerdos, la notoriedad limitada a un órgano de la publicidad institucionalizada con representación del juego de fuerzas político-parlamentarias, o la publicidad diferida dificultarán su tendencia a satisfacer sólo los intereses de los presentes en la mesa de negociación, o la cesión de los costos decisionales al no representado. El propio fenómeno de la burocratización de la interacción corporativa, en el sentido de su conversión en un intercambio entre los poderes gubernamentales y las élites organizacionales que satisfecería por esa vía sus específicas aspiraciones, podría ser limitado. Este es un efecto que juega en paralelo con el de la negociación «normal» en torno a las demandas representadas por las organizaciones. Pero que puede imponer su

lógica precisa a largo plazo si sucesivamente se saldan los pactos mediante la retribución directa a las burocracias organizacionales. El control parlamentario reservado, pero especialmente la transparencia retardada, evitarían el asentamiento definitivo de esas tendencias. El conocimiento exhaustivo de los medios de financiación, incluidos los estatales, podría contribuir a que el perfeccionamiento de los pactos a largo plazo no estuviera determinado por un tipo de contraprestación tan condicionante.

Este breve perfil terapéutico anticipa realmente la poca solidez de cualquier intento de colarse en el intersticio que nos dejan los requerimientos de la eficacia y los de control participativo que exige la transparencia. Este problema difícilmente soslayable a veces se resuelve por la teoría política «haciendo de la necesidad virtud». Sartori, por ejemplo, en su teoría decisional de la democracia en la que atribuye a determinados grupos decisorios, los «comités», un papel omnipresente y crucial en la democracia a pesar de la fragmentación y dispersión de los mismos en todo el sistema y su variabilidad. Son los pequeños grupos duraderos e institucionalizados que constituyen los contextos decisionales continuos y más efectivos de cualquier sistema democrático. Pues bien, observa que la visibilidad escasa es muy importante para el código operacional de los comités. El argumento es que si bien el factor visibilidad puede mejorar el comportamiento también lo puede deformar. La visibilidad, por ejemplo, lo distorsiona cuando crea conflictos, que siempre son menos intensos en la opacidad. Además, entiende, que la eficacia del proyector disminuye con su difusión: demasiada visibilidad sobre demasiadas cosas dificulta la visibilidad. Para este autor el elemento visibilidad no es una panacea y causa más daños que los que repara: «En la medida en que la visibilidad dificulta un comportamiento responsable, estimula la venta de imagen y la demagogia, intensifica el conflicto, conduce a una paralización de las decisiones o, en política internacional, a la derrota» (27).

SARTORI al desechar el elemento de la visibilidad *prima rotundamente el modelo de la democracia consociacional sobre el de participa-*

(27) *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, pág. 261 y sigs. El código operativo del comité no permite que sus decisiones se sometan a la regla de la mayoría, sino que se da una tendencia a la unanimidad resultado de la reciprocidad de concesiones, o si se quiere, de una compensación recíproca diferida». Para una definición y descripción exhaustiva de las mismas, (*op. cit.*, pág. 279).

ción y, al tiempo, se pronuncia por el realismo frente al idealismo en esa dicotomía presente en todo el debate sobre la democracia. Por supuesto, la transparencia conlleva costes decisionales muy altos, e incluso puede implicar distorsiones añadidas que vayan contra el principio que se quiere poner en práctica. Incluso, como se vio, puede suponer la renuncia a determinados mecanismos perfectamente funcionales para la estabilización, pero que basan su eficacia en la representación incompleta de intereses o en el beneficio de la oligarquía organizacional en detrimento del interés representado. Lo que supone hacer frente a los conflictos en su dimensión real, o en los términos de los partidarios de una democracia funcional, «maximizar» el conflicto. Pero, por contra, no cabe olvidar que la falta de visibilidad es el mejor de los apoyos que puede tener esa tendencia casi indefectible a la autonomía de las élites. Nadie puede indignarse de la corrupción de los partidos, de las asociaciones de interés y de la democracia en general sin poner el dedo en la llaga de una degradación inherente a la falta de transparencia. Al final siempre nos quedará el determinar si la esfera de la decisión de los objetivos sociales es la de la participación o la de la dominación encubierta: «La política ¿es el lugar de la reproducción sistémica y autorregulada de los poderes establecidos o es el lugar donde se limitan estos poderes en un debate explícito plural y abierto, a la búsqueda de un ideal normativo permanentemente renovable?» (28).

Además de esta perspectiva normativa hay que considerar una cuestión de entidad. No siempre del intercambio corporativo y opaco, con satisfacción organizacional, deriva eficacia estabilizadora. Creo que la experiencia en la España democrática es ilustrativa. Aquí, esa funcionalidad del secreto, de la opacidad de los procesos de negociación e intercambio en el caso que nos ocupa, se ha ahogado a sí misma en determinados momentos. Sólo en una primera fase, el intercambio corporativo –y, aún más específicamente, el silenciado uso de compensaciones del interés propio organizativo–, ha sido elemento de mediación eficaz a la hora de disolver conflictos. Pero esto no ha sido así en todo momento.

En esa fase que cabe circunscribir a los últimos Gobiernos de la UCD y al primero de los socialistas, se remontó el estancamiento

(28) HELD, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid 1991.

económico con la ayuda del abaratamiento de los costes sociales y la flexibilización de la relación laboral –contratación temporal– aceptados por la UGT. A cambio del desenvolvimiento legal de la preeminente figura del *sindicato más representativo* y otras concesiones que no eran explicitadas. En tanto el proceso de reforzamiento institucional de determinados sindicatos se iba completando, éstos contribuían a canalizar la demanda social. Aunque la instigaban tácticamente a la hora del conflicto, también la disciplinaban para el cumplimiento de los acuerdos sociales.

Pero en otros momentos esa mediación no transparente fue perjudicial, al crear conflictos añadidos. Porque la fórmula corporativa –como la que se puso en marcha en nuestro país– sustentada en retribuciones organizacionales, decayó en cuanto estos resultaban ya difíciles de otorgar. Es evidente que ese tipo de compensaciones tienen límites de hecho y estratégicos que la agotan. Los supuestos en que es posible favorecer a las organizaciones desde la legislación y la acción estatal no son infinitos. Incluso la propia ayuda financiera –sin límite inicialmente– debe enfrentarse con la escasez presupuestaria y la competencia con otras partidas. A medida en que se avanza en este modelo de intercambio la escasez de posibles retribuciones va entorpeciendo la progresiva corporativa. A un cierto nivel es preciso hacer un esfuerzo imaginativo para encontrar contraprestaciones de entidad que satisfagan a las organizaciones sindicales. En nuestro caso hasta la primera legislatura socialista fue posible una cierta estabilidad del pacto social sobre esas bases. Pero posteriormente la carencia de compensaciones evidentes truncó su continuidad. En este sentido, por ejemplo, la ley de control sindical de los contratos negociada en el 89, después de la huelga general, o la propuesta –realizada en el otoño del 92– de cesión de la gestión del INEM fueron, si se quiere, *inventadas* para prolongar la viabilidad del pacto social (29).

Pero la auténtica circunstancia limitativa proviene de un imponderable: la continuada atribución de competencias semipúblicas a determinados sindicatos, el reforzamiento desde la ley de su capacidad de

(29) Pero además hay que tener en cuenta que algunas exigencias sindicales al respecto entran en conflicto con la norma constitucional, o incluso antes con los más sencillos criterios de normalidad democrática. Es el caso, por ejemplo, de la afiliación obligatoria o forzada, que en diversas variantes llegaron a insinuar los sindicatos *más representativos*.

acción, la financiación pública de los mismos, etc..., contribuyen a la formación de un «contrapoder» que acaba amenazando seriamente a la propia soberanía estatal. En este aspecto hay que retener dos cuestiones fundamentales: De un lado, que en nuestro caso la fortaleza del sindicalismo deriva en buena parte de aquellos otorgamientos, esto es de la voluntad discrecional del Estado. Frente al corporativismo más estricto, el Estado no se limita a reconocer lo que ya es el resultado de un proceso social espontáneo, en el que se ha generado una fuerte implantación y un monopolio representativo, sino que la voluntad estatal interviene para reforzar a determinadas organizaciones. Por último, que de continuar siendo indefinidamente la retribución organizativa un aspecto básico del intercambio, llegará un momento en que la transacción ya no interese a un ejecutivo, que puede verse desbordado por el poder otorgado.

Lo inevitable en esta situación es que el Gobierno, que es uno de los agentes que entran en conflicto y negocian, corte con el flujo de determinadas concesiones que alimentan excesivamente el poder del otro —el sindicato privilegiado—. A la larga y estratégicamente es un disparate aumentar —con medios propios— el poder de un antagonista para obtener momentáneas compensaciones. Y esto es lo que fue haciendo nuestro ejecutivo en la fase corporativa: suplir con atribuciones legales y apoyo económico la falta de implantación de determinados sindicatos. En conjunto pareció conveniente ese tipo de trato. Pero más tarde, señaladamente cuando se negoció la ley de huelga en el 92, el Gobierno acabó entendiendo que podía no compensar aquella política, si contribuía a hipotecar hacia el futuro su propia posición ante el avance del poder sindical.

Al final lo que se está disputando es el espacio del poder político, del que los sindicatos, aupados al estatus de *más representativos*, pretenden una parcela consistente. En este sentido la retribución de poder organizacional tiene un límite en el incremento del poder corporativo que hace decaer el de orden político-electoral. El límite lo señala la propia preeminencia que desea para sí el Estado y a la que no le cabe renunciar por voluntad propia.

En definitiva, al flexibilidad que confiere la ausencia de notoriedad, *específicamente permitiendo el intercambio a partir de retribuciones a las burocracias mediadoras*, se torna rigidez cuando éstas siguen pidiendo más de lo mismo a un interlocutor gubernamental, que no puede desistir de su posición soberana. La transparencia, que remite

necesariamente a discurso del interés general, puede dificultar la resolución del conflicto entre intereses. Pero en el largo plazo puede evitar el enquistamiento de conflictos aún más difícilmente resolubles. Derivados precisamente de la posición de fuerza que a partir de intercambios no públicos han podido ir adquiriendo, determinados poderes sociales y burocracias.