



LA OTRA CUESTION DE LA AGENDA DEMOCRATICA.

LOS INTERESES ORGANIZADOS Y SU REPRESENTACION

por Mariano Aguas

Aparentemente uno de los aspectos más interesantes de la condición humana está representado por la oscilación entre la necesidad de vivir junto con otros (lo que precisamente nos humaniza) y el problema del conflicto que de ello deriva. Algo así como “vivir contigo es difícil pero sin ti, imposible”.

Y esto que es materia cotidiana en la vida privada de las personas, adquiere una dimensión aún más significativa en el espacio de la vida pública cuando convivimos junto a otros en un espacio y un tiempo, en una doble condición de individuos/sujetos y, a la vez, como miembros de entidades colectivas que nos abarcan y trascienden. Podríamos decir, siguiendo esta línea argumentativa, que la cuestión de las formas mediante las cuales nos organizamos para poder convivir colectivamente es, por un lado, un tema tan viejo como la historia de la humanidad, y por el otro, un asunto que concita en forma ininterrumpida discusiones siempre *à la page*.

Sobre el conflicto se han escrito y se escribirán seguramente muchas cosas, algunas más sagaces que otras. El punto que vamos a tratar de enfocar en este trabajo será el de cómo los conflictos de intereses y el proble-

ma de su organización representan uno de los elementos esenciales de eso que Elster¹ llamó el “cemento de la sociedad”, y cómo su tratamiento nos lleva a redescubrir la política como actividad civilizatoria².

Dos conceptos fundamentales para comprender la política en la sociedad moderna: conflicto e interés

El conflicto como impulsor de la construcción institucional

Hay un hecho que llama poderosamente la atención a medida que uno se adentra en los aspectos del funcionamiento político de una sociedad: la convivencia de dos tendencias que podríamos identificar como contrapuestas.

Por un lado, existe esa especie de espíritu comunitario que nos lleva a hablar del “Bien Común” como fin de toda política en su carácter arquitectónico, la identidad común políticamente construida en torno de la nacionalidad, o de la idea de la identidad latinoamericana, de la europea, de la islámica, etc., etc. O sea, aquello que nos remite a la pertenencia a algo que nos trasciende,

que es mayor a nuestra acotada existencia, pero que, por otro lado, da sentido también a nuestro propio “estar” en este mundo aquí y ahora. Y ese estar en el mundo se expresa generalmente para el ciudadano común en la idea de unidad como bien máximo, alcanzada por no se sabe bien qué arcano designio. Esta idea de unidad, de totalidad, a mi modo de entender se le presenta a la mayoría de las personas como un hecho casi natural, y donde claramente se desconoce o directamente se niega por “pernicioso” y “viciado” el rol que el conflicto y su articulación política juegan paradójicamente en su construcción.

Siendo un poco temerarios, podríamos sostener que gran parte del actual discurso antipolítico de moda se sostiene, en parte, en esa idea: “Yo que no soy político (aunque lo sea), vengo a trabajar por el bien y la felicidad de la gente y no en defensa de intereses y grupos...”. Nótese aquí que el concepto **gente** estaría reemplazando al de sociedad, lo cual asigna un nivel de generalidad y de falta de precisión muy funcionales al tipo de discurso ligero impulsado por el *marketing* político de nuestros días, el cual esconde muchas veces una concepción autoritaria del orden, al negar, precisamente, el carácter



[...] aún cuando al hablar de los problemas de la democracia y de los vínculos de representación hacemos referencia principalmente al tema del voto, a los sistemas electorales y al funcionamiento del sistema de partidos, existe otra "dimensión" de lo político [...] representada por ese mundo que tiene que ver con la representación de intereses específicos de la sociedad y su relación con el gobierno, el estado y la cuestión de lo público.

conflictivo de la articulación política de la vida social.

Por otro lado, ese mismo ciudadano, sacado de ese espacio de *wishful thinking*, y devuelto a su condición más terrenal de productor/consumidor/contribuyente, es capaz, según nos enseñan las teorías utilitaristas, de cálculos de altísima racionalidad a la hora de evaluar sus acciones dentro de los escenarios/mercados en los que le toque actuar. Esto genera no pocos problemas a la concreción de esa idílica idea de "Bien Común"³, buscada a través del ejercicio de cierta "Voluntad General"⁴ expresada o travestida de opinión pública.

Así, suponiendo la idea de la integración regional como valor positivo, imaginemos a modo de ejemplo una persona dueña de una pequeña empresa que fabrica calzado en la Argentina. Dicha persona puede ideológicamente estar a favor de la integración de su país al MERCOSUR y hasta compartir discursos que alaben la "unidad trascendental de los pueblos latinoamericanos en pos de un futuro venturoso", pero llegada la hora de compartir porciones de mercado con la industria brasileña, pondrá el grito en el cielo y acusará a los industriales de San Pablo de *dumping* y subvenciones encubiertas debido a los bajos precios de sus artículos con los cuales aquellos "inundan" el mercado argentino. Es muy probable, entonces, que esa persona, primero, trate de lograr el apoyo,

y luego, de accionar a través de algún tipo de organización para influenciar a alguna autoridad pública que ponga coto a dicha situación. Ejemplos similares podríamos encontrar a nivel nacional tomando diferencias de intereses de cualquier tipo.

Happy together...

Dichas estas cosas, estaríamos inclinados a pensar que para poder construir algo que históricamente podamos entender como un conjunto humano que perdure en el tiempo, ya sea una sociedad nacional o una asociación entre países a nivel regional ¿deben los miembros de una sociedad moderna o las elites gobernantes compartir elementos en común, como una misma cultura política, una misma *Weltanschauung* y una identidad de intereses? Sí, lógicamente en cierta medida eso es necesario y también deseable, aunque no excluyente. Pero entonces, ¿qué lugar le damos al conflicto, sobre todo al que nace en el seno de una sociedad nacional, o al que existe en el seno de una asociación supranacional? Sin duda, uno central. Y precisamente el concepto de sociedad nos remite a la dilucidación del problema.

Una sociedad no es algo homogéneo, está signada por una cantidad importante de diferencias de todo tipo entre sus miembros, que viven juntos a pesar de las mismas, y no porque todos estén en la misma situación estructural, ni porque piensen igual respecto

de una infinidad de temas, ni porque practiquen el mismo culto a una misma deidad.

En definitiva una sociedad existe en tanto conjunto porque ejercita la política⁵, precisamente para poder procesar los incesantes conflictos que el convivir implica, no porque se haya puesto de acuerdo primero en un consenso básico para luego constituir un sistema de instituciones, que servirán como medios de resolución de problemas futuros⁶. Dicho en otros términos, tenemos instituciones porque tenemos necesidades y negociación políticas y no por un accionar normativo que las piense en abstracto y en forma óptima⁷, ni porque todos los actores involucrados piensen de la misma forma ni porque compartan los mismos valores... ¿un argumento banal? Tal vez, pero asombra la cantidad de "especialistas" y de ingenieros constitucionales que olvidan la complejidad política del proceso de construcción institucional.

Es cierto, por otro lado, que no todos los conflictos son de igual naturaleza, ni tienen los mismos efectos sobre la vida en común, y que el formar parte de un conjunto humano significa compartir algún tipo de normatividad y de intersubjetividad con otros. Pero también es cierto que los conflictos han sido vistos generalmente en modo negativo, como elementos capaces de erosionar y hasta destruir el orden social, cuando muchas veces han sido precisamente los productores de delicados nexos de cohesión social y política que

ayudan a mantener a las sociedades democráticas modernas. Pensemos, por ejemplo, en lo que representaron y representan los conflictos de clase en sociedades democráticas con economía de mercado. Para algunas ramas del pensamiento con tradición clasista eran la manifestación empírica de la contradicción fundamental del capitalismo, lo cual llevaría en forma inexorable a su crisis y derrumbe. A cierta distancia, vemos que en determinados contextos han servido para la construcción de estados más democráticos y para la extensión del concepto de ciudadanía⁸.

Pensando en los problemas que hacen a una agenda de investigación como la que nos convoca, resultaría útil partir de teorías que tengan en cuenta al conflicto desde una lógica bidimensional. Por un lado, atendiendo a una dimensión cualitativa (la naturaleza y el tipo de conflicto), y por el otro a una cuantitativa (la intensidad del mismo). La primera nos ayuda a comprender la naturaleza del **tipo** de arreglo político institucional que pueda emerger para su tratamiento, mientras que la segunda nos da pistas sobre la capacidad de los liderazgos sociopolíticos y del sistema institucional para identificar los **niveles** y la **escala** de recursos comprometidos.

La representación de los intereses como problema político

Cuando hablamos de intereses y su representación, caemos de lleno en un problema de larga discusión en el debate de las ciencias sociales en general, y de la ciencia política en particular.

El problema que debemos abordar es el poder explicar esa otra área de la representación de problemas políticos (o mejor dicho politizados), no resueltos por el sistema de representación individual vinculado al tema del voto ciudadano y al del sistema de partidos que surgen en sociedades complejas que deben combinar intereses privados y decisiones públicas⁹.

En efecto, aún cuando al hablar de los problemas de la democracia y de los vínculos de representación hacemos referencia principalmente al tema del voto, a los sistemas electorales y al funcionamiento del sistema de partidos, existe otra “dimensión” de lo político, y, abusando del concepto, de la ciudadanía. Dicha dimensión está representada por ese mundo que tiene que ver con la representación de intereses específicos de la sociedad y su relación con el gobierno, el estado y la cuestión de lo público. Y cuando hago referencia a lo público, creo que a esta altura del desarrollo de la construcción de entidades supranacionales, como es el caso europeo, dicho concepto comienza a abarcar otras esferas distintas del estado nacional, o del sistema político de un país.

Los debates en torno a estos temas han generado muchas páginas de interesantes discusiones durante los últimos cuarenta años, por eso creo prudente llamar la atención sobre su potencial aporte a los temas que OBREAL/EULARO se ha fijado como agenda. En especial, al tema de la calidad democrática y al rol de la sociedad civil en la construcción y mejoramiento institucional, no sólo como agenda política para Europa y América Latina, sino como instrumento analítico útil al refinamiento teórico para la comprensión de nuestras realidades.

Algunos aspectos del debate y sus consecuencias analíticas¹⁰

La cuestión del pluralismo y de su uso como método y como cultura académica.

El suceso y auge que han tenido, en el clima intelectual de los Estados Unidos y otros centros del mundo académico las interpretaciones económicas del proceso democrático ligadas a la visión pluralista del orden político, donde se presupone un actor individual y racional en términos de la teoría económica clásica que es conciente de sus intereses y que conoce sus preferencias, nos pone frente a un actor que es un verdadero *homo oeconomicus*.

Según estas teorías, dicho proceso está representado por la existencia de un mercado político paralelo al mercado económico, que se caracteriza por un incesante intercambio de bienes entre ciudadanos/electores y representantes/elegidos, a través del cual los electores aportan votos y los elegidos beneficios de orden patrimonial y/o de status. Fiel a su origen en el pensamiento liberal, a las influencias benthamianas y a las de la sociología parsoniana, el pluralismo concibe a la sociedad como un conjunto de individuos que comparten ciertos valores básicos y que se van asociando según lo dicte la defensa de sus intereses frente a otros individuos y frente al accionar del gobierno. Paralelamente, dicha concepción subraya el hecho de que el poder, en una sociedad de ese tipo, tiende a estar atomizado y no concentrado, ya que los intereses y las coaliciones que los sostienen pueden ir cambiando en forma más o menos continua.

Esta visión optimista, liberal y plural de la sociedad democrática, se transfirió al análisis moderno de la política (fundamentalmente a partir de la segunda posguerra). La teoría de los grupos, formulada en un principio por Bentley (1908) y difundida luego por Truman (1951) y Latham (1952), pasó a formar parte del centro analítico y normativo del pluralismo. Truman señala, frente al riesgo de exceso de influencia de algunos grupos, la existencia de dos salvaguardas:

- a) los individuos miembros de los grupos pertenecen a diversos grupos simultáneamente (*overlapping membership*);
- b) la existencia de grupos de interés potenciales, donde la amenaza de transformar esos grupos potenciales en organizados era suficiente garantía para que los mismos se tuvieran en cuenta.

Para ese autor, la toma de decisiones públicas se caracteriza por un proceso en el que se alcanza un equilibrio entre los grupos competidores, lo que no significa que el sistema de grupos produzca siempre un equilibrio estable. La política es compromiso entre grupos, donde el equilibrio depende de la estabilidad del compromiso.

Más adelante, Gabriel Almond y Bingham Powell (1966), muy influenciados por la sociología estructural-funcionalista, encargarían el análisis de los grupos de interés como un tipo especial de estructura que desempeña funciones esenciales del sistema político. De esta forma, los grupos eran vistos como entes homogéneos, sin conflictos internos, que cumplían la función de “articular” demandas frente a los partidos políticos que las “agregaban”. El énfasis funcionalista hizo que gran parte del pensamiento pluralista desatendiera un problema anterior: ¿cómo se conforma un grupo de interés?, problema que intentaría resolver Mancur Olson en su trabajo sobre la acción colectiva¹¹. Con un razonamiento construido en base a dos conceptos primordiales -bienes públicos e incentivos selectivos- Olson contribuyó a poner en tela de juicio la espontaneidad de las acciones de los individuos para asociarse a los grupos, aunque partiendo siempre de la acción racional individual del actor¹².

El uso normativo del concepto de grupo (denominando bajo este concepto nuevos entes que comparten algunas funciones, pero no su estructura), y el énfasis en profundizar el costado de la influencia más que el de la membresía, ha producido un cuerpo teórico y analítico que, por un lado, no logra suficiente claridad para entender la lógica de conformación de diversos tipos de organizaciones y su permanencia, y, por otro lado, confunde conceptualmente al análisis de la calidad democrática al preocuparse sólo del proceso de la influencia en el *policy making* de las políticas públicas, desatendiendo cuestiones centrales como la cultura política interna de dichas asociaciones o actores¹³.

Las discusiones en torno a la teoría del intercambio político entre actores que representan clases.

La influencia y el estímulo que representó el enfoque pluralista produjeron réplicas y discusiones, fundamentalmente en la Europa de los años ‘70 y ‘80. En este caso me per-



En definitiva una sociedad existe en tanto conjunto porque ejercita la política, precisamente para poder procesar los incesantes conflictos que el convivir implica [...]

mito traer a colación las teorías sugeridas por Alessandro Pizzorno y Colin Crouch¹⁴ en torno a los componentes políticos de la acción colectiva en la representación de intereses y en lo que los especialistas llaman la lógica de la influencia.

Dicha teoría sostiene que en una sociedad industrial avanzada, muchos de los conflictos que surgen en su seno no se resuelven a través de los mecanismos previstos por el sistema de representación política tradicional, sino a través de negociaciones directas entre grandes organizaciones, sobre todo en lo que respecta al mercado de trabajo. En este aspecto, como sostiene Bobbio, resulta evidente que el intercambio es político, no por los actores involucrados, sino por el objeto de dicho proceso, que no es un bien económico sino el poder (entendido como la capacidad de determinar el comportamiento ajeno), que en un régimen democrático debe sustentarse en una relación donde la legitimidad de ejercicio entendida como consenso sea clara¹⁵.

Diversos criterios de organización de los intereses y el rol del Estado. Las teorías neo-corporativistas.

Dichas teorías surgen a principios de los años setenta por varias razones. Intelectualmente hablando, la disconformidad con relación al alcance explicativo de las teorías pluralistas clásicas respecto a casos en los

cuales la organización de los intereses y su relación con las agencias estatales no se correspondían con el manual propuesto por la teoría de grupos formulada por el pluralismo, jugó un rol esencial. Algunos de estos casos eran países (fundamentalmente europeos, y algunos latinoamericanos) cuyos sistemas políticos estaban fuertemente influidos por partidos defensores de un modelo muy fuerte de estado de bienestar, y que ante la crisis de los primeros años '70 diseñaron y profundizaron un complejo sistema de acuerdos que garantizaron la estabilidad política y la gobernabilidad de la economía.

Tanto en este enfoque como en el del intercambio, lo que observamos es un cambio en la relación estado/gobierno y asociaciones de intereses, las cuales se van a ir desplazando desde una lógica vertical hacia un más horizontal, y a la exploración de estrategias de corresponsabilidad en el manejo de situaciones conflictivas. De esa forma las asociaciones no sólo ejercen influencia en el gobierno, sino que a su vez sirven como instituciones garantes de los acuerdos a través de su capacidad para "ordenar" a sus representados. Desde esta óptica, el problema de la acción colectiva y el mantenimiento de la organización (lógica de la membresía) devienen un problema central, teóricamente tan importante como el de la influencia.

El debate de las teorías neo-corporativas ha sido amplio y fecundo durante más de una

década y media, y a pesar de su actual eclipse debemos reconocerle el mérito de haber estimulado una discusión que proveyó a la teoría política de mejores herramientas para comprender diversas formas de gobierno democrático en diversos tipos de capitalismo. Académicos de la talla de Philippe Schmitter, Gerhard Lehmbruch, Claus Offe, Alan Cawson, Andrew Cox, Peter Williamson y otros, sin duda representan muy bien -aun a pesar de sus diferencias- los matices y riquezas de este enfoque.

A modo de glosa, podríamos decir que, en términos generales, la cuestión corporativa se refería a tres cuestiones relacionadas pero diferentes entre sí:

- a) formas no competitivas ni voluntarias de representación de intereses, a través de asociaciones, con reprocesado y disciplinamiento;
- b) formas de participación en la política pública por las asociaciones;
- c) formas tripartitas de concertación o un sistema de "relaciones industriales" *sui generis*.

Conceptos centrales de la discusión entre las tradiciones teóricas

Intereses

Sin duda uno de los puntos de mayor diferencia entre pluralistas y marxistas alude a la

atribución de un interés a un actor, y si una persona puede no tener conciencia de cuáles son sus intereses.

La teoría pluralista nos sugiere que los intereses son las preferencias expresadas por las personas, y que la única forma que tenemos de saber sobre el interés de alguien es preguntándole y observando su conducta. La ventaja de esta concepción es que simplifica la investigación empírica a través de cuestionarios y entrevistas.

La tradición marxista sostiene dos puntos esenciales en su cosmovisión que contrastan profundamente con la tradición pluralista.

El primero es que los intereses de los actores se forman en el seno de una sociedad dividida o estratificada por un sistema de clases, y que las relaciones de producción que están en la base de la formación de las clases juegan un rol central en cómo los intereses se estructuran y perciben. Desde este punto de vista, los intereses se forman a través de relaciones sociales, y no son preexistentes a las mismas, por lo tanto, el juego político es casi una variable dependiente de dicha matriz estructural, la cual sólo se puede cambiar a través de la lucha de clases.

El segundo punto se deduce de esto último: el mantenimiento del sistema capitalista de explotación de clase no representa un interés objetivo de la clase trabajadora.

Sobre este aspecto deberíamos señalar que el comportamiento de dicha clase en sistemas capitalistas avanzados (y aún en menos avanzados como el caso argentino) no ha demostrado querer cambiar el sistema en forma radical, lo cual se explica desde la teoría en términos de falsa conciencia, debido a los efectos del manejo ideológico a los cuales las clases subalternas son sometidas.

Para la teoría corporativista el foco analítico está puesto en el estudio de la organización de los intereses, en cómo se conciben los intereses organizacionales y de qué forma estos pueden diferir de los intereses individuales. El punto central para esta teoría es que el proceso de organización puede estructurar los intereses de las personas. Al igual que la escuela marxista, este enfoque enfatiza las relaciones sociales como formadoras de los intereses, pero el lugar central donde estos se estructuran está en las organizaciones y en sus interacciones.

Grupos

Como dijéramos, para el pluralismo los grupos son un concepto clave que explica el proceso político, sobre todo en una democracia. Para resumir, podríamos sostener que más allá de sus diversos tipos, el enfoque

pluralista en sentido amplio entiende que los grupos son inherentes a la vida en sociedad y que algunos se transforman en grupos de interés cuyo fin es representar los intereses de sus miembros a través del logro de políticas públicas favorables, y que los más poderosos son aquellos cuyas preferencias suelen prevalecer.

En líneas generales, para el enfoque marxista, los grupos y su organización no son temas de primer orden en la agenda. Normalmente, dichos problemas son explicados en referencia a cuestiones que remiten, en última instancia, a problemas de conciencia de clase y al conflicto central determinado por la estructura productiva.

La distinción más clara para el enfoque corporativista respecto de los grupos de interés radica en la visión de que la organización está, por un lado, acotada por la estructura de la naturaleza de los intereses comprendidos, y por el otro, los reestructura precisamente en el proceso de organización¹⁶.

Dicho proceso se nota con mayor claridad en lo que podríamos llamar intereses de base funcional, como los representados por el trabajo y el capital, los cuales tienden, según este enfoque, a corporativizarse debido a su especial origen y a la relación que suelen entablar con el estado. De hecho, a través de los estudios corporativistas se pudo observar y explicar la colaboración de organizaciones de trabajadores (y no sólo de empresarios) en el proceso de gobierno.

Poder

Para un pluralista clásico el poder puede ser definido como la capacidad de un actor de lograr sus fines aún contra la resistencia de los otros. No es en sí mismo una propiedad del actor, pero existe y puede ser observado en el contexto de relaciones entre actores, especialmente allí donde el conflicto sea “observable”¹⁷.

Para la visión marxista el poder político no es sino un reflejo del poder económico, y el punto clave para su comprensión radica en el patrón de relaciones de producción. Además, para estas teorías, aún cuando la lucha por el poder no pueda ser observable, ello no implica la ausencia de conflicto, sino en todo caso la capacidad de los sectores dominantes de la sociedad para manejar la agenda política y hacer “invisibles” dichos problemas.

Para la visión corporativista, a diferencia de las dos anteriores, el poder en una sociedad moderna es materia de negociación. Fundamentalmente, porque no ve las relaciones de poder como juegos de suma cero, sino como productos de capacidades políticas dependientes del liderazgo y la organiza-

ción, a pesar de que comparte con la visión marxista que la jerarquía y la inequidad en la distribución del poder son un factor distintivo de nuestras sociedades. Pero se aleja de dicha visión cuando no atribuye, en forma principal, dicha inequidad a la estructura de clases, sino a las diferentes capacidades políticas de los actores.

El estado

Respecto a este concepto debemos reconocer que el pluralismo ha sido exitoso en manejarse sin una teoría del estado, ya que ha podido explicar el orden político a través de una teoría del gobierno de partidos y de la presión de los grupos. En última instancia, el estado ha sido absorbido por el concepto de gobierno, y a veces explicado como una compleja red de agencias públicas.

Podemos decir que el enfoque pluralista fue muy hábil en licuar dos conceptos caros al enfoque marxista -estado y clase social- proponiendo en su lugar los conceptos de gobierno y de grupo.

En la visión marxista del orden político, el estado es un concepto central para explicar una sociedad clasista¹⁸. Para este enfoque, el estado no es neutral respecto del proceso de dominación de clase en el seno de una sociedad capitalista, por eso no se le reconoce como un poder independiente del conflicto de clases sino como instrumento de salvaguarda de los intereses y de dominación de los sectores dominantes.

Nótese la diferencia con el enfoque pluralista que al usar el concepto **gobierno**, defiende la existencia de un garante **neutral** del juego político. Dicho esto, el problema cognitivo que enfrenta la teoría clasista, es que al explicar al estado como un instrumento dependiente de la estructura o como arena de lucha en el conflicto de clases, resulta difícil comprender cómo es que esta institución pueda “actuar” *per se* fuera de un sentido teleológico que forzosamente lo remita a una cuestión económico-estructural. En otras palabras, desde este enfoque, resulta difícil poder explicar en términos estrictamente políticos las razones políticas del estado.

Precisamente, éste es uno de los puntos a favor de las teorías corporativistas, las cuales ponen en el centro de su foco explicativo el problema esencialmente político de la construcción de un orden. Dicho enfoque remite a una revalorización del rol del estado en tanto actor con un alto grado de independencia relativa respecto del juego que emana de la sociedad. Mediante esta capacidad el estado influye de manera directa en el acceso a instancias legitimadas de la acción colectiva, lo cual le garantiza la iniciativa en el juego de dividir y reinar.



Esto implica, como es obvio, que a diferencia de la teoría pluralista, estados y gobiernos pueden no ser neutrales respecto de los intereses organizados, más allá que las inclinaciones (*bias*) puedan obedecer o no a cuestiones sólo de clase.

A pesar de estas diferencias, la teoría corporativista comparte con el marxismo la idea del intervencionismo estatal que se expresa en la transformación de la economía capitalista competitiva hacia formas más cercanas a sistemas monopólicos que, de otra forma, no podrían sostener sus propias condiciones de existencia. Más aún, esta teoría subraya la creciente interconexión de las esferas pública y privada, a tal punto que a veces resulta difícil distinguir dónde operan ciertas instituciones. Esto se evidencia no sólo a través de la proliferación de organismos cuasi-gubernamentales (QUANGO's), sino de la dependencia de vastos sectores privados del apoyo estatal.

Otro elemento que subraya este enfoque es el poder burocrático expresado por la capacidad de diversas agencias estatales para sostener iniciativas propias y mantener cuotas de poder relativo y privilegios *vis-a-vis* otras agencias y agentes privados. De todas formas, como sostiene Alan Cawson (1986) la literatura especializada en el corporativismo moderno no nos permite ir más allá de una discusión tentativa sobre una teoría del estado.

Respecto del tema estatal no quisiera concluir esta sección sin subrayar las claras diferencias entre las tradiciones académicas de matriz europea y aquella estadounidense, lo cual ha tenido vastas implicaciones (no siempre explícitas) en la discusión sobre los estudios respecto de América Latina¹⁹.

Cuestiones finales...

A esta altura del artículo, el paciente lector se preguntará por qué esta especie de circunnavegación por discusiones teóricas de

otro momento, si los problemas a los cuales intentamos dar respuesta tienen que ver con un contexto que ha cambiado tanto en tantos aspectos.

Podría ensayar varias respuestas, y la primera que me viene a la mente es el límite impuesto por mi propia ignorancia...pero por una cuestión de autoestima me inclino a desecharla y prefiero pensar (invitando a los lectores a reflexionar juntos), que los problemas de legitimación en el funcionamiento de la arena política que atraviesan todas nuestras sociedades (aún en grados diferentes) nos urgen a tomar en forma ecléctica lo que décadas de fructífera discusión han aportado al bagaje teórico. "Es lo que tenemos" como nos gusta decir a los argentinos (especialistas en caos...), pero además lo que tenemos no es poco, sobre todo si pensamos cuán poco se han estudiado los recientes procesos de democratización bajo la óptica de las teorías propuestas, al menos en el campo de la ciencia política.

Por otro lado, la discusión entre diversos enfoques no ha quedado congelada a los años '70 y '80, sino que en cierta medida ha progresado sobre todo a través del refinamiento del análisis en la gran matriz del pluralismo²⁰.

Tanto la tan comentada crisis de representación como los problemas de integración regional que encaran muchos de nuestros países con variada fortuna, pueden ser analizados, desde mi punto de vista, por esa otra cuestión que es la representación de lo que los partidos no representan o lo que no logra la diplomacia presidencial²¹. Y siendo un tanto irónicos, podríamos decir entonces que prácticamente nos queda en las manos "el tema" de la representación dada la crisis de los partidos... Pensemos cómo desde los años '90 se han multiplicado el número y la influencia de actores *sui generis* como las ONG's y las agencias supranacionales. Resultará de gran ayuda para conocer las nuevas relaciones entre la sociedad civil y el

sistema político (o el estado según prefieran) conocer cuál es la lógica de la membresía en esas organizaciones, ya que la lógica de la influencia aparece un tanto más nítida. O dicho de otro modo ¿cuán democráticamente organizadas están muchas organizaciones que "velan" por la *accountability* y el control de nuestras estructuras políticas?, o ¿cómo impactó en el sistema de asociaciones de intereses la decisión de algunos países de construir bloques regionales?, ¿qué nuevo rol les depara estos nuevos escenarios? ¿Tendrán los conflictivos procesos de integración latinoamericanos parecidos con el proceso europeo? ¿Cómo clasificamos en términos de la influencia y la representación de intereses la acción que empresas transnacionales o grupos económicos locales tienen en la agenda pública?

A mi modesto entender creo que estas reflexiones pueden aportar algo para dilucidar un tema poco estudiado sobre todo en América Latina, y que está ligado a la crisis profunda de los años '80 y '90 y a sus actuales consecuencias respecto de qué tipo de democratización seremos capaces de consolidar con cuál forma de economía capitalista.

Esos son algunos temas de la otra cuestión de la agenda democrática.

Notas

¹ Jon Elster, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Barcelona, Gedisa, 1997 (ed. orig. 1989).

² A este respecto podemos tomar como referencia la obra de sociólogos como Lewis Coser, *The Functions of Social Conflicts*, New York, Free Press, 1956; y John Rex, *Key Problems of Sociological Theory*, London, Routledge, 1961.

³ Un autor que explica con meridiana claridad desde ese enfoque que presupone al ciudadano común como un ser racional que conoce sus intereses y preferencias fue Mancur Olson. El mismo sostiene que

[...] los conflictos han sido vistos generalmente en modo negativo, como elementos capaces de erosionar y hasta destruir el orden social, cuando muchas veces han sido precisamente los productores de delicados nexos de cohesión social y política [...]

individuos de estas características no serán precisamente muy propensos a la colaboración y la acción colectiva a menos que se les incentive en forma selectiva con algún tipo de bien que precisamente no sea un bien público, y por lo tanto no divisible. Dicho de otro modo, a menos que los líderes no “paguen” por el apoyo al grupo, los potenciales miembros no estarán dispuestos a asumir el costo de la participación política. Ver Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theories of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, 2da. edición (ed. orig. 1965).

⁴ Anthony Downs, “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992. Nótese por otro lado la clara influencia schumpeteriana en este análisis. Joseph Schumpeter fue un serio crítico del concepto roussonianiano de voluntad general, sobre la cual sostenía que era una construcción social que tiene poco, o casi ningún fundamento independiente o racional. Para él la *volonté générale* de la democracia clásica es hoy en día de hecho, “el producto y no el poder motor del proceso político”, proceso dirigido por las elites con poder de dirección y manipulación sobre masas carentes de información compleja sobre los asuntos de la política. Véase, Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen & Unwin, 1976 (ed. orig. 1942).

⁵ Como sostiene Hannah Arendt en el Fragmento 1 de su *¿Qué es la política?*: “[...] La política trata del estar juntos y los unos con los otros de los **diversos**. Los hombres se organizan políticamente según determinadas comunidades esenciales en un caos absoluto, o a partir de un caos absoluto de las diferencias [...]. La política nace en el **entre-los-hombres**, por lo tanto completamente fuera del hombre. De ahí que no haya ninguna substancia propiamente política. La política surge en el **entre** y se establece como relación [...]”. (Las negritas corresponden al autor de este artículo).

Hannah Arendt, *¿Qué es la política?*, Barcelona, Paidós, 1997, pp. 45-46.

⁶ Bernard Crick, *En Defensa de la Política*, Barcelona, Tusquets editores, 2001.

⁷ Al respecto ver George Tsebelis, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990. Las instituciones desde un punto de vista político son siempre soluciones suboptimales, debido a que hay que conformar a un número generalmente considerable de actores con poder de veto.

⁸ Albert Hirschman, “I conflitti come pilastri della società democratica a economia di mercato”, en *Stato e Mercato*, n. 41, agosto 1994.

⁹ Este problema ya fue tempranamente observado por Madison en el ensayo número 10 de *The Federalist Papers*. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, New York, Buccaneer Books, 1992 (ed. orig. 1788).

¹⁰ Ver Norberto Bobbio, *Teoria generale della politica* (a cura di Michelangelo Bovero), Torino, Einaudi, 1999, p. 410.

¹¹ M. Olson, *op.cit.*

¹² Para una visión aún más profunda véase Terry Moe, *The Organizations of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, Chicago, The University of Chicago Press, 1980.

¹³ Ver Grant Jordan, Darren Halpin y William Maloney, “Defining Interests: Disambiguation and the Need for New Distinctions?”, en *The British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 6, n. 2, mayo 2004, pp. 195-212.

¹⁴ Colin Crouch y Alessandro Pizzorno (eds), *Conflitti in Europa*, Milano, Etas libri, 1979.

¹⁵ A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli, 1993.

¹⁶ Este enfoque muestra claras influencias weberianas las cuales remiten al problema de la burocratización como fenómeno insoslayable en una sociedad moderna.

¹⁷ Steven Lukes, *Power. A radical view*, London, MacMillan, 1974. En este trabajo el autor compara de una manera muy didáctica y aguda las diferentes formas de abordar el

problema del poder en una sociedad moderna, y sus consecuencias analíticas y teóricas.

¹⁸ Nótese que aquí expresamos un comentario muy generalizado sobre ese enfoque teórico, el cual no toma en consideración la riquísima discusión sobre el rol del estado que se ha dado en su seno.

¹⁹ Pensemos en las discusiones en torno al tema de la modernización y la dependencia, y a conceptos derivados como el Estado Burocrático Autoritario.

²⁰ Pienso en autores como Theda Skocpol o Peter Evans y su esfuerzo por “*bringing the state back in*”.

²¹ Sugiero leer al respecto el interesante trabajo de Andrés Malamud sobre el rol de la institución presidencial en la construcción del MERCOSUR. Andrés Malamud, “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR”, en *Latin America Research Review*, Vol. 40, n. 1, Febrero 2005.