

# **Evolución del modelo democrático hacia la poliarquía**

**Autor:** *Luis Méndez López*

Profesor colaborador asociado

Área de Ciencia Política y de la Administración

Universidad Pontificia Comillas

## **Resumen**

En estas páginas se examina la evolución de los modelos de influencia en el poder ejecutivo, desde el parlamentarismo liberal hasta la actualidad, donde el sistema democrático tiene varios centros de poder. Son numerosos los actores que sugieren qué políticas públicas debería abordar el gobernante, destacando los partidos políticos. No obstante, se realiza un resumen también de los principales acuerdos de concertación social en España, lo que refleja un estilo de gobernar que cuenta con la sociedad civil a la hora de abordar políticas económicas y sociales.

*Palabras clave:* Poliarquía, gobierno, agentes sociales.

## I. El parlamentarismo liberal

En el presente artículo se abordan las principales transformaciones que ha experimentado el gobierno representativo desde su creación hasta la actualidad.

En primer lugar, la ampliación de sufragio y el surgimiento de los partidos políticos ha mermado la inicial independencia de nuestros representantes, ya que la disciplina esencial en cualquier agrupación, ineludiblemente homogeniza comportamientos y posturas políticas.

Por otro lado, ha resurgido el corporativismo y analizaremos su relación con las instituciones políticas representativas, ya que en ocasiones se producen conflictos entre la representación neocorporativa y la democrática<sup>1</sup>.

Lo cierto es que el paso de una democracia asamblearia a una representativa supuso un enorme paso en el Derecho, concretamente en cuanto a la profesionalización del ámbito político.

Por muchas razones, entre las que destacó la idea de que seleccionar al gobernante es inherente a la soberanía popular, los sistemas constitucionales norteamericano y francés adoptaron el parlamentarismo como el método mejor de gobierno.

Esta cesión del poder popular en una o varias cámaras representativas implica, para el mejor desempeño de su función, la prohibición del mandato imperativo, de forma que el representante sea libre para velar por el interés general, más allá de los intereses particulares de quienes le votaron.

De hecho, los primeros constitucionalistas, ajenos al fenómeno del partidismo político, surgido a finales del siglo XIX, consideraban la división de partidos o facciones como una amenaza contra el sistema que estaban fundando.

La libertad del representante fortalece al propio Parlamento como foro libre de debate, discusión, persuasión y adopción de decisiones por mayoría<sup>2</sup>.

Por otro lado, las revoluciones liberales terminan con la representación corporativa para implantar una nacional, basada en circunscripciones territoriales. Como señala J. MARTÍNEZ ALIER, “la teoría política liberal denomina ‘grupos de presión’ a los intereses organizados y lamenta el *lobbying* que hacen cuando quieren influir en los parlamentarios”<sup>3</sup>.

Las Constituciones, impulsadas y elaboradas por el movimiento burgués liberal, blindan el acceso al Parlamento a través del sufragio censitario, creando una nueva élite política, que ya no está reservada a los nobles, sino a los más poderosos económicamente.

---

<sup>1</sup> Una visión completa de la discusión entre diferentes marcos teóricos en relación con el corporativismo se contiene en SOLÉ, C.: “El debate corporativismo- neocorporativismo”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 26, 1984, páginas 9 a 27.

<sup>2</sup> Como señaló E. BURKE en 1774, el representante decide su voto por convicciones privadas y no por compromisos realizados fuera del Parlamento. *Discurso a los electores de Bristol*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1984.

<sup>3</sup> “Viejas ideologías y nuevas realidades corporativistas”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 31, 1985, página 129.

Obviamente, estas personas de alta cualificación intelectual, que contrastan con el elevadísimo grado de analfabetismo de las sociedades de finales del siglo XVIII, cuentan con una confianza basada en el éxito económico, su red de conexiones locales o, en general, su importancia social.

La presión del proletariado y el asentamiento de ideas difundidas por el cristianismo, como la igualdad de todos los seres humanos, implica que a mitad del siglo XIX vayan suprimiéndose los requisitos dinerarios para ejercer el voto.

El incremento de revueltas sociales y, sobre todo, el ejemplo ruso de 1917, fomentan que se reflexione sobre la posibilidad de que el sistema constitucional sea superado por la violencia. Si las masas se enfrentan al Parlamento y en éste no hay personas sensibles a los ciudadanos, aumenta claramente el riesgo de desorden público.

Llegan al Parlamento ciudadanos más corrientes, que han alcanzado la cúpula de una nueva forma de organización social, denominada partido político. Éste se funda en la disciplina de los militantes y en la devoción a un conjunto de ideas que derivan de conceptos axiológicos profundos.

Se pasa de la estructura de intereses individuales de la sociedad liberal a otra de intereses organizados<sup>4</sup>.

## II. Nuevos centros de poder: Los partidos políticos

La protección de los derechos fundamentales es crucial para el constitucionalismo, pero la democracia no sólo implica esta característica, sino que también exige una efectiva participación, individual o colectiva, en las decisiones relativas a la vida común<sup>5</sup>.

Todos somos conocedores de la importancia del partido político para conseguir que se produzca participación ciudadana en los asuntos públicos. Nuestra Constitución, en claro contraste con la Dictadura del General Franco, señala que el pluralismo político es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE)<sup>6</sup>.

Recordemos, con I. FERNÁNDEZ SARASOLA, que el franquismo aparcó la representación política de los individuos para primar su integración en grupos, que eran la familia, el municipio y el sindicato, “lo que conducía a un Estado tradicional (eliminación del pactismo a partir de la familia como elemento sustantivo), centrali-

<sup>4</sup> Así, PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S.: “Corporatismo. El estado de la cuestión”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 1985, nº 31, página 10.

<sup>5</sup> En este sentido, véase MOUFFE, C., “El ‘fin de la política’ y el populismo de derecha”, *Claves de razón práctica*, nº 199, página 40.

<sup>6</sup> Nuestro texto fundamental, además, es uno de los pocos que contienen referencia expresa a los partidos políticos, cuando en su artículo 6 se refiere a ellos en los siguientes términos: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

zado (el municipio como ente territorial básico) y corporativo (reconocimiento del sindicato vertical)”<sup>7</sup>.

Una de las características esenciales del partido, requisito fáctico de éxito electoral, es el mantenimiento de una coherencia interna y, por tanto, de un sistema disciplinario exhaustivo que sancione a los infractores. Sanciones hay muchas, pero la más importante es la que no está escrita: Quedar fuera de la próxima lista para la convocatoria electoral.

La nueva élite política viene constituida por activistas con dotes organizadoras del partido.

Continuar o sobrevivir políticamente en un partido implica, por tanto, identificación elevadísima con la línea oficial del mismo, lo que por definición merma las posibilidades de libertad individual del parlamentario en el ejercicio de sus funciones.

El Parlamento viene así a ocupar un curioso segundo plano, frente al Ejecutivo y su partido político, cuando las funciones constitucionales de la Asamblea siguen siendo muy relevantes, destacando sobremanera la facultad de nombrar y cesar al Primer Ministro.

De hecho, los acuerdos parlamentarios se limitan (y eso es mucho) a compromisos fundamentales para el Estado, produciéndose en los demás casos una dificultad enorme para el consenso, estando las posiciones muchas veces fijadas de antemano, previamente al debate parlamentario.

El debate se traslada al seno de cada partido y, tras él, la opinión es frecuentemente unánime e inamovible<sup>8</sup>.

De hecho, los grandes consensos se fraguan fuera del Parlamento, entre los líderes de los partidos políticos.

Por ello, cuando la toma de decisiones se externaliza (fuera del Parlamento) podemos afirmar que existe ya más de un centro de poder político, al margen de los institucionalizados en la norma constitucional: Las élites de los partidos políticos.

Además, cuando los políticos no son capaces de llegar al entendimiento en las grandes cuestiones de Estado y el adversario electoral se convierte en enemigo, la vida política se radicaliza y también la sociedad civil<sup>9</sup>. Las asociaciones se convierten en aliados de uno u otro partido (conmigo o contra mí), lo que convierte la participación ciudadana en un trámite, a veces absurdo, de consultas.

La pérdida de relevancia del Parlamento, por tanto, no se debería tanto a la importancia de grupos de interés (corporativismo), que analizaremos seguidamente, como a la homogenización de posturas políticas individuales en los centros partidistas de poder.

<sup>7</sup> *Los partidos políticos en el pensamiento español*, Marcial Pons, Madrid, 2009, página 302.

<sup>8</sup> Como señala R. VARGAS MACHUCA, “una militancia profesionalizada ha ido paulatinamente supliendo a la voluntaria; y en el interior de los partidos resurge el clientelismo y escasean los criterios de mérito. En consecuencia, en su seno la competición interna ha perdido sustancia y decae la calidad de la vida asociativa”, “En defensa de la democracia representativa”, *Claves de razón práctica*, 2008, nº 179, 2008, página 20.

<sup>9</sup> En este sentido, véase FÁBREGAS, D., “Por un nuevo bloque social y político de democracia y progreso”, en *Reflexiones por un nuevo pacto social y político*, Centre d'estudis Jordi Pujol, Barcelona, página 39.

### III. Actores al margen de los partidos

Numerosas asociaciones civiles participan en foros, comisiones, grupos, etc., junto con los representantes políticos, en forma de procesos de información y consulta. Así se favorece la participación de los ciudadanos en la vida económica social y política.

Como señala E. PASTOR SELLER, es evidente la necesidad de compatibilizar la democracia participativa con “otras alternativas que den ‘voz con rostros’ a la ciudadanía y ‘salida’ real a sus propuestas”<sup>10</sup>.

Neocorporativismo es una expresión surgida en los años 70 para eludir utilizar corporativismo o corporativismo, término utilizado por las dictaduras italiana, alemana, portuguesa y española del siglo XX.

El régimen franquista fue el paradigma del corporativismo, ya que las Cortes eran una Cámara corporativa y no de representación territorial, no había libertad de asociación ni de creación o afiliación a partidos políticos y, lo más importante, era obligado encuadrarse en un sindicato vertical, tanto para los trabajadores como para los empresarios de cada sector<sup>11</sup>.

El corporativismo implicaba la defensa de determinado sector o territorio frente a los competidores.

La diferencia con los grandes acuerdos nacionales con grupos de interés es que ahora todos coadyuvan a mejorar la productividad del país.

En la actualidad, las vías de institucionalización y control del conflicto, a través de grupos sociales relevantes, buscan integrar intereses muy dispares en la marcha del Estado<sup>12</sup>.

Por esta razón, se prefiere utilizar el término “neocorporativismo”, que es una adaptación del corporativismo orgánico al modelo representativo.

Conceptualmente, puede definirse como la influencia de grupos de interés no coordinados e independientes del Gobierno en la elaboración de políticas públicas. Se trata de grupos que no son considerados nocivos para el sistema democrático liberal y, por tanto, adquieren el rango institucional de interlocutores sociales<sup>13</sup>.

Naturalmente, las diferencias entre un Estado pluralista y otro monopolístico del poder se trasladan también a la actitud ante los grupos de interés. Así, en la España actual no existen restricciones a la entrada de grupos de interés en el sistema<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> “La gestión de la política social en la administración local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, septiembre-diciembre de 2009, nº 85, página 195.

<sup>11</sup> MARTÍNEZ ALIER, J.: “Viejas ideologías y nuevas realidades corporativistas”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 31, 1985, página 119.

<sup>12</sup> Véase G. MAESTRO, “Acerca del neo-corporativismo”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 48, 1985, página 154.

<sup>13</sup> MARTÍNEZ ALIER, J.: “Viejas ideologías y nuevas realidades corporativistas”, citado, página 130.

<sup>14</sup> Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 16 de junio abrió a los sindicatos minoritarios su acceso al Consejo Estatal de Responsabilidad Social, al anular el inciso organizaciones “más representativas” del texto legal que establece los requisitos de participación en este organismo, creado por el Gobierno en febrero de 2008.

El Tribunal Supremo considera que en el fomento de las buenas prácticas empresariales se pueden encontrar como “agentes favorecedores del empleo de calidad, otros sindicatos que gocen de otra representatividad” que no sea la de “notoria implantación nacional” por lo que, concluye, la limitación “no es proporcionada con la pluralidad de voces”.

El neocorporativismo, a diferencia del corporativismo anterior, no obedece a un patrón diseñado por el Estado, ni suprime los conflictos, simplemente los integra. Los grupos se organizan libremente, no se les atribuye estatus público, compiten entre ellos para obtener más influencia y tienen más o menos independencia frente al poder público.

En palabras de A. RUBIO CASTRO, “el neocorporativismo se presenta a sí mismo como la síntesis entre la representación ideológica (partidos políticos) del liberalismo pluralista y la representación orgánica o funcional (estamentos profesionales o clases)<sup>15</sup>.”

Entre las diversas fases de las políticas públicas, estos grupos de interés intervienen informando al gobernante de la necesidad, a su juicio, de incluir un problema en la agenda de “cosas a resolver”.

Pero su influencia no se limita a esto, sino que plantean sugerencias a la hipótesis de intervención, cuando se determina el grupo objetivo y a la hora de definir la hipótesis causal, donde se explican los resultados con base en la intervención del gobernante.

En países como el nuestro y en momentos económicos como los actuales, la unidad entre entidades representativas relevantes, que superen sus intereses particulares, es esencial para lograr consenso y difuminar los intereses parciales, en aras a que el Estado siga garantizando la capacidad de crear riqueza y la cohesión social<sup>16</sup>.

Los actores que intervienen en las políticas públicas pueden ser grupos-objetivo (causa de la política pública), beneficiarios finales y grupos terceros (beneficiarios o afectados)<sup>17</sup>.

Entre todos los grupos que pueden crear en conjunto un sistema neocorporativista, es preciso subrayar la importancia de los grandes grupos de interés, pero con pocos afiliados, coordinados en organizaciones nacionales destacadas, que realizan consultas frecuentes con otros grupos y el Gobierno y que alcanzan acuerdos vinculantes tras un proceso de negociación.

Obviamente, nos estamos refiriendo en nuestro país a las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas, objeto de reconocimiento constitucional (artículo 7)<sup>18</sup>, sobre las que versará el siguiente apartado.

De hecho, su intervención no se limita al ámbito laboral, ni mucho menos, sino que la sociedad postindustrial ha introducido cuestiones en la agenda de los grupos de interés que van mucho más allá de su finalidad originaria: Educación, salud, asistencia social, medioambiente, etc. Se trata de cuestiones sobre las que intermitente-

---

<sup>15</sup> “El Neocorporativismo español: El Acuerdo Económico y Social (1985-86)”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 50, marzo-abril, 1986, página 222.

<sup>16</sup> SCHMITTER, P. C. “Neocorporativismo y Estado”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 31, 1985, página 49.

<sup>17</sup> Así, SUBIRATS y otros, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008, página 57.

<sup>18</sup> El precepto señala: “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

mente los gobiernos solicitan consultas con los agentes sociales, constituyendo una denominada “agenda social reforzada”.

Si la norma que se ha pactado entre el gobernante y determinados grupos de interés tiene rango de ley, la situación es aún más comprometida: El gobierno aprueba formalmente como proyecto de ley un texto que ha acordado previamente y que defenderá en el parlamento, aduciendo la legitimidad de un acuerdo “social” frente a cualquier iniciativa (enmienda) que pudiese alterar el texto comprometido.

En numerosas ocasiones esta situación produce desazón en los parlamentarios de la oposición, ya que merma aún más sus oportunidades de contribuir a mejorar un proyecto de ley<sup>19</sup>.

El corporativismo tiene su fundamento en preservar los intereses institucionales del Estado, por lo que P. C. SCHIMITTER lo denomina “estructural”<sup>20</sup>.

El papel legitimador de decisiones políticas conflictivas es el principal activo del sistema corporativo y, evidentemente, al Estado incomoda la utilización de medidas represivas, por lo que los acuerdos con grupos sociales relevantes facilitan la implantación de políticas impopulares.

En determinadas ocasiones, es más cómodo para un gobierno llegar a acuerdos con interlocutores sociales que con partidos políticos de la oposición, particularmente cuanto no se goza de mayoría absoluta en el parlamento o bien la situación política está altamente polarizada.

Cuando los acuerdos con grupos de interés se trasladan a normas surge un conflicto de legitimidad: los grupos de interés a los que el poder público otorga representación institucional son sujetos privados y ha de justificarse adecuadamente por qué se produce una delegación de decisiones políticas en organizaciones privadas<sup>21</sup>.

Se trata, sin duda, de una cuestión central, ya que las organizaciones civiles no deberían imponer decisiones que afectasen a intereses colectivos<sup>22</sup>.

Como señala A. RUBIO CASTRO, “hasta cuándo la coexistencia corporativismo-parlamentarismo se podrá mantener sin graves fricciones, es algo que está por ver”<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Así, por ejemplo, en el debate celebrado el 6 de junio de 2006 en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados, sobre el texto que luego sería Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, el Diputado que defendió el texto presentado por el Gobierno señaló: “Esta directiva no ha salido unilateralmente, es fruto de la negociación con la Confederación Europea de Sindicatos, de la negociación con la patronal europea y posteriormente en cada uno de los países, de la negociación y la concertación en el ámbito correspondiente, porque se dan orientaciones pero no se establecen exigencias que perturben la normativa laboral en cada uno de los países que se acogen a la misma. Ese es un elemento fundamental porque, con todo el respeto que tenemos que tener al Legislativo, también debemos tenerlo a la autonomía de las partes a la hora de buscar acuerdos en las fórmulas de negociación”. De hecho, este origen consensuado con los grupos de interés se expresa en el último párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley mencionada.

<sup>20</sup> “Neocorporativismo y Estado”, citado, página 51.

<sup>21</sup> Véase MAESTRO, G., “Acerca del neocorporativismo”, citado, página 160.

<sup>22</sup> Véase PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S.: “Corporativismo. El estado de la cuestión”, citado, página 15.

<sup>23</sup> “El Neocorporativismo español: El Acuerdo Económico y Social (1985-86)”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 50, marzo-abril, 1986, página 239.

En otro orden de cosas, sobre todo en los grupos de interés más proclives a cambios en la estructura de poder o de distribución de recursos, entrar en el sistema institucional puede acarrear importantes tensiones internas, puesto que el acuerdo alcanzado compromete una lealtad institucional y exige, en más o menos medida, abandonar posiciones reivindicativas.

Las estructuras corporativas vienen a “complementar o superar tanto los cauces representativos de la política demoliberal, como las vías revolucionarias y antiparlamentarias del sindicalismo de clase”<sup>24</sup>.

#### **IV. Principales actores neocorporativos en España: Organizaciones Empresariales y Sindicatos.**

En una situación marcada por el neocorporativismo, no todos los grupos de interés son captados por el Ejecutivo para debatir las mejores medidas para el país, sino los grupos que representan a las dos grandes clases protagonistas del sistema productivo: Empresarios y trabajadores.

Aunque el neocorporativismo varía en función de cada Estado, en el nuestro debemos remontarnos específicamente a los Pactos de la Moncloa, de 1977, que suponen un importante resurgir del corporativismo. Obviamente, para representantes empresariales y sindicales implicó una importante posibilidad de influir en el sistema económico y determinar sus grandes líneas. No van a desaprovecharla.

El contexto en el que se realiza la opción por apostar por la concertación neocorporativista es evidentemente el de gravedad económica<sup>25</sup>.

Dichos Pactos suponen un importante paso para construir el Estado democrático que actualmente disfrutamos, rompiendo con estructuras políticas y socioeconómicas típicas de una dictadura. A ello se unía la quiebra del sistema keynesiano de protección social, por lo que pactar un control de los salarios era clave para detener una espiral inflacionista.

Lograr por fin un elemento de estabilidad social es fundamental para el Estado. Además, como hemos señalado, impulsa sus medidas económicas eludiendo en parte el control político del Parlamento, donde el Ejecutivo no goza de mayoría suficiente.

El sistema constitucional español parte de una enorme inestabilidad anterior al Régimen del General Franco, por eso es acuciante la necesidad de alcanzar acuerdos y fuertes consensos, no sólo entre las fuerzas políticas, sino también entre empresarios y trabajadores, que encuentran acomodo institucional y, a cambio, adquieren corresponsabilidad en complejas decisiones políticas, económicas y sociales.

---

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ RIQUELME, S.: “La era del corporativismo. La representación jurídico-política del trabajo en la Europa del siglo XX”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, nº 31, 2009, página 400.

<sup>25</sup> En este sentido, RUBIO CASTRO, A.: “El Neocorporativismo español: El Acuerdo Económico y Social (1985-86)”, citado, página 218.

Los acuerdos nacionales para incrementar la competitividad implicaron un compromiso a medio plazo por parte de empresarios y representantes de los trabajadores para fortalecer las estructuras productivas nacionales en el contexto económico internacional. Ello exigió duros ajustes, sobre todo en términos de empleo, que habrían sido mucho más violentos sin un acuerdo previo<sup>26</sup>.

El Gobierno de Adolfo Suárez podría haber utilizado únicamente los mecanismos normativos para impulsar los cambios en la política económica. Sin embargo, como ya hemos visto, en momentos de alta conflictividad social el corporativismo se vislumbra como un importante camino para evitar crispación y, por tanto, facilitar la aceptación de medidas sociales y económicas de gran repercusión.

Así, en julio de 1979, la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) firman el Acuerdo Marco Interconfederal, al que se adhiere más adelante la Unión Sindical Obrera (USO). Tres años más tarde se firma el Acuerdo Nacional de Empleo, con la incorporación en esta ocasión de Comisiones Obreras (CC.OO).

Se trata tan sólo del comienzo de la ya treintañera tradición de negociación tripartita (Gobierno, Sindicatos, Organizaciones Empresariales) que ha traído a España una enorme prosperidad y paz social.

La presencia institucional de los grupos de interés es una condición necesaria para que subsistan, ya que lograr el monopolio representativo de un colectivo tan heterogéneo, como los empresarios o los trabajadores, sólo es posible con un alto nivel de reconocimiento oficial<sup>27</sup>.

Recordemos que incluso el artículo 131.2 de la Constitución señala: “El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas”.

El artículo 6.1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical prescribe: “La mayor representatividad sindical reconocida a determinados sindicatos les confiere una singular posición jurídica a efectos tanto de participación institucional como de acción sindical”.

Ahora bien, otorgar status especial a determinados grupos de interés tiene, como contrapartida, exigirles disciplina interna para hacer que sus miembros cumplan sus acuerdos de forma leal con el Estado.

Como vemos, no se trata de dar por superado el conflicto de clases, como sucedía en la dictadura, sino estructurar el conflicto para encauzarlo en el devenir ordinario del Estado<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Véase PÉREZ YRUELA, M y GINER, S.: “Corporativismo. El estado de la cuestión”, citado, página 17.

<sup>27</sup> Así, SCHMITTER, P. C., “Neocorporativismo y Estado”, citado, página 50.

<sup>28</sup> Así, ARMAS DUEÑAS, D., “El advenimiento del neocorporativismo: la realidad técnica de la política”, *La razón histórica*, nº 4, 2008, página 34.

El neocorporativismo implica la renuncia de los representantes de los trabajadores a redistribuir por completo la riqueza y de los empresarios a volver al liberalismo de finales del S. XVIII, pero aunque ninguno de esos proyectos se lleva a cabo por completo, los acuerdos incorporan elementos de los mismos para satisfacer a las bases<sup>29</sup>.

Las principales organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME-Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa-) y sindicales (CC.OO. y UGT) han conseguido un importante papel en determinadas instituciones y han contribuido decisivamente a formular y poner en práctica políticas sociales y económicas, colaborando entre sí y con la autoridad pública<sup>30</sup>.

Los grandes acuerdos socioeconómicos han permitido al Gobierno desarrollar normas con la tranquilidad de haberse asegurado previamente la aceptación de las organizaciones civiles más representativas, aunque el camino elegido (pactos) no es el establecido por las normas democráticas en primer lugar. Téngase en cuenta que apoyarse continuamente en pactos extraparlamentarios podría debilitar el sistema político<sup>31</sup>.

Los acuerdos más relevantes han sido los siguientes:

- Acuerdo Básico Interconfederal. Facilitó la aprobación del Estatuto de los Trabajadores. 1977.
- Acuerdo Marco Interconfederal. La conflictividad laboral disminuyó en un 60%, se fijaron criterios de productividad y se profesionalizaron las relaciones laborales. 1980.
- Acuerdo Nacional sobre el Empleo. 1981.
- Acuerdo Interconfederal. 1983.
- Acuerdo Económico y Social. 1984.
- Acuerdo sobre Formación Profesional Continua. 1992.
- Acuerdo Interconfederal en materia de Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo. 1994.
- Acuerdo para la Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales, con el que se persigue disminuir la conflictividad laboral, mediante el uso de mecanismos de mediación antes de llevar a cabo cualquier huelga. 1994.
- Acuerdo sobre la Estabilidad en el Empleo, Negociación Colectiva y Cobertura de Vacíos. 1997.
- Acuerdo de Formación Continua. Supone el final del FORCEM, que es sustituido por una Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. 2000.

---

<sup>29</sup> Véase SCHMITTER, P. C., "Neocorporativismo y Estado", citado, página 51.

<sup>30</sup> Se cumplen así las características del corporativismo enunciadas por G. LEHMBRUCH en "Corporativismo Liberale e Governo dei Partiti", *La Società Neo-corporativa*, Il Mulino, Bolonia, 1981, páginas 163 a 198.

<sup>31</sup> Así, SCHMITTER, P. C. "Neocorporativismo y Estado", citado, página 72.

- II Acuerdo para la Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales. El fin fundamental es la agilidad de la mediación, al fijar en 10 días el plazo máximo en el que debe agotarse el trámite. 2001.
- Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva, cuyos objetivos fundamentales son la moderación salarial y fomentar la estabilidad en el empleo, para remontar el contexto de desaceleración económica. 2002. Un Acuerdo similar se ha producido desde 2003 hasta 2007.
- Declaración conjunta para el Diálogo Social, cuyos objetivos fueron obtener mayores niveles de desarrollo económico, calidad en el empleo, bienestar social, cohesión territorial y sostenibilidad ambiental. 2004.
- III Acuerdo de Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales firmado por empresarios, sindicatos y gobierno pretende la incorporación de nuevos sectores y empresas y una especial atención a los ya adheridos. 2005.

Sólo por citar las más recientes, algunas de las normas con origen en textos acordados entre el Gobierno y los interlocutores sociales son las siguientes:

- Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.
- Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social.

Desde 2008, los Acuerdos a nivel estatal son escasos, a pesar de que se inició un prolongado período de diálogo social encaminado a reformar el mercado de trabajo. Las presiones sindicales para que no se rebajase el coste del despido y la petición empresarial de una sensible rebaja del coste de Seguridad Social del empleo, han dado al traste con un acuerdo, quizá tan necesario como a comienzos de los años ochenta.

## V. Futuro del neorporativismo

La eficacia de la influencia corporativa va disminuyendo cuanto menores son las posibilidades de influir en el ámbito macroeconómico.

Qué duda cabe de que en momentos de aguda crisis y en circunstancias urgentes, los gobernantes prefieren solucionar los conflictos de forma autónoma, sin compromisos con otras organizaciones, por ejemplo planificando la economía, restringiendo la oferta monetaria o con ayudas selectivas a determinados sectores.

Además, siendo importantes los asuntos laborales, la agenda del gobernante se llena de asuntos “postindustriales” que preocupan a los ciudadanos: Medioambiente, asistencia social, integración de inmigrantes, salud, educación (en particular, abandono escolar temprano), vivienda, etc. No siempre el diálogo con variados grupos de interés es el mejor camino para agilizar soluciones en tan complejas y heterogéneas materias.

Corresponde al gobernante, estatal, autonómico e incluso local, determinar si estas cuestiones se abordan, y en qué medida, en estructura neocorporativa.

Aunque las grandes estructuras corporativas (sindicatos, organizaciones empresariales) han conseguido ser escuchadas en dichos ámbitos, en el marco de una denominada “agenda social reforzada”, lo cierto es que su fuerza representativa no es tan elevada como en los asuntos laborales y, por tanto, el gobierno se ve menos vinculado para iniciar consultas, mantener un diálogo y llegar a conclusiones vinculantes.

Como se ha visto claro en España, el riesgo de caer en suspensión de pagos que sufrimos los días 8 y 9 de mayo de 2010, requirió una urgente decisión por parte del Gobierno, concretándose en el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que disminuye el salario de los funcionarios y congela las pensiones, todo ello sin conversaciones previas con los interlocutores sociales más representativos.

De hecho, el Gobierno se ha visto en la curiosa tesitura de adoptar políticas claramente liberales, abandonando las keynesianas en tan sólo unos meses. Esto le ha costado, como sabemos, una huelga general el día 29 de septiembre de 2010, cuyos discretos resultados se deben, en parte, al convencimiento de la ciudadanía de que el giro en la política macroeconómica del Gobierno era necesario, impuesto por la Unión Europea.

Evidentemente, cualquier convocatoria de huelga general plasma el fracaso previo del diálogo social. Así en España, en el verano de 2010 se daba por rota la mesa de concertación<sup>32</sup>.

¿Está en declive el neocorporativismo? Parece que cuantas menos oportunidades reales de intervenir en la macroeconomía tengan las grandes asociaciones civiles, más desincentivo habrá para que se integren individuos en las mismas, lo que podría debilitar sus estructuras.

Piénsese que en 2011 se están abordando reformas de gran calado que, si finalmente se realizan sin acuerdo social, podrían dar un serio revés a la viabilidad del modelo de concertación que se inauguró en 1977 en nuestro país.

Nos estamos refiriendo a asuntos trascendentes como la reforma de la negociación colectiva, para evitar la ultraactividad de los convenios y la subida escalonada de salarios sin relación con la productividad; las pensiones, para adecuarlas a las expectativas más prolongadas de vida y al decremento de la natalidad; finalmente, la

---

<sup>32</sup> Véase JÁUREGUI, R., “Ocho precisiones a la huelga general”, *Expansión*, 7 de octubre de 2010, página 46.

articulación de los servicios públicos de empleo y de la formación subvencionada para incrementar su eficacia en el mercado de trabajo.

No todo son malas noticias para el neocorporativismo. De hecho, ha de subrayarse que el concepto de democracia exige la participación de los actores privados cuyos intereses y objetivos se encuentren afectados de alguna forma por el problema colectivo que se intenta resolver<sup>33</sup>, por lo que siempre hemos de tener presente el reconocimiento constitucional y legal de la participación y consulta de las asociaciones civiles en las decisiones que les afecten.

Obviamente, no resultaría coherente con nuestro sistema democrático suprimir la diferencia o impedir la discrepancia<sup>34</sup>. Por eso, el artículo 9 de la Constitución se aleja del abstencionismo de lo público frente al asociacionismo civil. Muy al contrario, proporciona base jurídica para que los poderes públicos (estatal, autonómicos, locales) fomenten la participación ciudadana en espacios de deliberación y consulta.

Téngase presente, además, que las nuevas tecnologías facilitan estas tareas, si bien precisamente el fácil acceso a toda una serie de documentación, sencillamente trasladable a muchas asociaciones y personas, es susceptible de crear un aparente estado de consulta que finalmente acaba por ser un espacio de comunicación política fragmentada en el que casi aleatoriamente se suscitan cuestiones, de forma que se proporciona así al gobernante la capacidad real de decidir absolutamente<sup>35</sup>.

Además, los grupos de interés se están nutriendo de un cambio de escenario en relación con los partidos políticos. Éstos se están centrando tanto en el líder, que éste busca alianzas estratégicas con grupos afines, ya que estima con razón que el partido está férreamente controlado. Así los representantes se reúnen y consultan incluso su programa electoral, o proyectos tan relevantes como el Plan Nacional de Reformas del Reino de España, con grupos de interés y asociaciones ciudadanas.

Finalmente, recordemos que el corporativismo, sin duda, aporta una dosis de agilidad y sosiego para el Gobierno, sobre todo para el que está en minoría parlamentaria, que no aporta el Parlamento.

En definitiva, España está en una tesitura en la que prescindir de las estructuras neocorporativas no parece razonable. Es tarea de todos los actores políticos coadyuvar para que la enorme agenda política de 2011, caracterizada por importantes reformas en el Estado del Bienestar, se aborde de la manera más acordada posible y, por tanto, con el menor riesgo de confrontación y las mayores dosis de legitimidad y eficacia.

En este sentido, el frecuente uso del Decreto-Ley implica ausencia de consenso y, por tanto, de negociación con grupos de interés, aunque la utilización de dicha nor-

<sup>33</sup> En este sentido, SUBIRATS, J. y otros, *Análisis y gestión de políticas públicas*, citado, página 57.

<sup>34</sup> D. INNERARITY escribe: "Frente al prejuicio de considerar la diferencia de opiniones como algo negativo o sospechoso, la democracia surge como respuesta a la constatación de que en la sociedad existen diferencias legítimas que no son en última instancia resolubles", "La política en una sociedad postheroica", *Claves de razón práctica*, nº 180, 2008, página 9.

<sup>35</sup> Véase SUNSTEIN, C. R., *República.com. Internet, democracia y libertad*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003, página 61.

ma, en ocasiones dudosamente acorde con la Constitución, puede intentar justificarse en la necesidad de otorgar mayor poder de decisión al Ejecutivo, sobre todo en los tiempos donde las actuaciones del Estado son cada vez más complejas y urgentes.

Debe tenerse en cuenta que una situación en la que la participación de los grupos de interés resultase excluida, podría originar una anomia creciente de la sociedad y, por tanto, la posibilidad de cierta tiranía por el poder público.

Cuando el 29 de julio de 2008 se suscribió la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, con un conjunto muy impreciso de medidas, podía darse por latente el corporativismo.

Sin embargo, una importante resurrección del mismo se ha producido con la firma del Acuerdo Social y Económico, el día 2 de febrero de 2011, escenificada en el Palacio de la Moncloa, con el Presidente del Gobierno, el Ministro de Trabajo e Inmigración, los secretarios generales de UGT y CC.OO. y los nuevos presidentes de CEOE y CEPYME.

En los párrafos introductorios se señala que “nuestra historia en democracia nos ha hecho conscientes de la dificultad añadida que toda situación de crisis económica supone a la hora de alcanzar acuerdos en el marco del Diálogo Social, máxime si éste se desarrolla en un contexto muy delicado de la situación económica donde destaca como principal objetivo crear empleo”.

Los objetivos principales del Acuerdo son contar con más emprendedores, mejor educación, uso eficiente de las materias primas y establecer un marco de relaciones laborales que permita afrontar las necesidades en mejores condiciones, combinando la flexibilidad con la seguridad.

Ahora bien, lo más relevante del Acuerdo es sin duda la introducción de reformas que aseguran la sostenibilidad financiera y la viabilidad futura de nuestro sistema de Seguridad Social, al incorporar el concepto de carrera laboral completa para los trabajadores que hayan cotizado 38 años y seis meses.

La edad de jubilación de los trabajadores que acumulen la carrera laboral completa será a partir de los 65 años. Para el resto la edad de jubilación se fija en 67 años. El paso de 65 a 67 años se aplicará progresivamente en el período comprendido entre 2013 y 2027.

Además de esta profunda reforma, para favorecer el empleo juvenil, el Acuerdo elimina las restricciones a que el inicio en la cotización de Seguridad Social pueda producirse a través de programas formativos o de investigación.

En la misma línea, se aprueba un programa excepcional de empleo para la transición hacia la contratación estable, dirigido a jóvenes hasta 30 años y a personas en desempleo de larga duración, mediante una reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, durante el primer año de vigencia del contrato, para las empresas que creen nuevos puestos de trabajo a tiempo parcial.

Finalmente, los interlocutores sociales son conscientes de que la negociación colectiva tiene problemas de estructura y de vertebración; de legitimación; de flexi-

bilidad interna; de innovación y adaptación de contenidos; de gestión; de adecuación a las dificultades, entre otros.

Por ello, se comprometen a cumplir en un breve plazo el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC), suscrito el 9 de febrero de 2010, por las Confederación Empresariales (CEOE y CEPYME) y Sindicales (CCOO y UGT), donde se comprometieron a negociar bilateralmente una reforma del actual sistema de negociación colectiva.

Aunque a esta fecha se da por rota la negociación, nótese que cualquier acuerdo en esta materia necesitará ser aprobado mediante una Ley. El Parlamento, pues, vuelve a quedar “vinculado” por un acuerdo producido extra asamblea.

### Bibliografía

- ALEMANN, U. VON y HEINZE, R. G.: “¿Del Estado estamental al corporativismo liberal?”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 5, 1978, páginas 145 a 156.
- ARMAS DUEÑAS, D.: “El advenimiento del neocorporativismo: la realidad técnica de la política”, *La razón histórica*, nº 4, 2008, páginas 29 a 37.
- BURKE, E.: *Discurso a los electores de Bristol*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1984.
- FÁBREGAS, D.: “Por un nuevo bloque social y político de democracia y progreso”, en *Reflexiones por un nuevo pacto social y político*, Centre d'estudis Jordi Pujol, Barcelona, páginas 11 a 107.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, S.: “La era del corporativismo. La representación jurídico-política del trabajo en la Europa del siglo XX”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, nº 31, 2009, páginas 399 a 425.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *Los partidos políticos en el pensamiento español*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- INNERARITY, D.: “La política en una sociedad postheroica”, *Claves de razón práctica*, nº 180, marzo 2008, páginas 7 a 13.
- JAÚREGUI, R.: “Ocho precisiones a la huelga general”, *Expansión*, 7 de octubre de 2010, página 46.
- LEHMBRUCH, G.: “Corporativismo liberale e governo dei partiti”, *La società neo-corporativa*, director: M. Maraffi, Il mulino, Bolonia, 1981, páginas 163 a 198.
- MAESTRO, G.: “Acerca del neocorporativismo”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 48, 1985, páginas 153 a 175.
- MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- MARTÍNEZ ALIER, J.: “Viejas ideologías y nuevas realidades corporativistas”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 31, 1985, págs. 119 a 142.
- MOUFFE, C., “El ‘fin de la política’ y el populismo de derecha”, *Claves de razón práctica*, nº 199, enero-febrero 2010, pp. 40 a 44.

- ORELLA MARTÍNEZ, J.L.: “El corporativismo como posible vía de desarrollo en España”, *Cuadernos de pensamiento*, nº 22, 2009, páginas 193 a 250.
- PASTOR SELLER, E.: “La gestión de la política social en la administración local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, septiembre-diciembre 2009, nº 85, págs. 193 a 218.
- PÉREZ YRUELA, M. y GINER, S.: “Corporatismo. El estado de la cuestión”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 1985, nº 31, páginas 9 a 45.
- RODRÍGUEZ NÚÑEZ, Á.: “Crisis de la partitocracia y actualidad del corporativismo”, *Razón española: Revista bimestral de pensamiento*, nº 152, 2008, páginas 283 a 310.
- RUBIO CASTRO, A.: “El Neocorporativismo español: El Acuerdo Económico y Social (1985-86)”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 50, marzo-abril, 1986, páginas 213 a 239.
- SCHMITTER, P. C.: “Neocorporatismo y Estado”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 31, 1985, páginas 47 a 78.
- SOLÉ, C.: “El debate corporativismo- neocorporativismo”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 26, 1984, páginas 9 a 27.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONNE, F.: *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008.
- SUNSTEIN, C. R.: *República.com. Internet, democracia y libertad*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2003.
- TEZANOS TORTAJADA, J. F.: “Populismo, corporativismo, neo-bonapartismo”, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, nº 129, 1995, páginas 11 a 24.
- TOMLINSON, J.: “Corporatismo: Una sociologización adicional del marxismo”, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 31, 1985, páginas 105 a 117.
- VARGAS-MACHUCA, R.: “En defensa de la democracia representativa”, *Claves de razón práctica*, enero – febrero 2008, nº 179, págs. 12 a 21.