Notas sobre la organización y representación de intereses sociales y su relación con los regímenes políticos en la historia (y actualidad) de la Argentina

Carlos H. Acuña
EPyG-UNSAM/IIEP-UBA CONICET; Diciembre 2016

La comprensión de largos períodos históricos demanda, como primer paso, la identificación de grandes líneas de ruptura y continuidad. Estas brindan pistas sobre los determinantes que mueven los procesos sociales. El objetivo de estas páginas es reflexionar sobre estas rupturas y continuidades en la política Argentina de los últimos cien años, haciéndolo con un foco en el papel de la organización y representación de intereses laborales y su relación con el tipo de régimen político. Para ello vale recordar los "tipos ideales" elaborados por Philippe Schmitter,[1] centrándonos en el eje relacionado con los trabajadores. Redefiniendo parcialmente los regímenes planteados por Schimitter (esto es, dejando de lado los que califica "monismo" -como el soviético- y "sindicalismo" -que proyectó a un futuro que no fue-), podemos destacar cuatro tipos en base a la organización y representación de intereses socioeconómicos: dos son tipos de democracia y los otros dos se refieren a la organización y representación de intereses en regímenes autoritarios. En este sentido, los tipos de organización y representación de intereses socioeconómicos, al remitirnos a distintos tipos de democracia y de autoritarismo, ineludiblemente también remiten a distintas concepciones de ciudadanía, o sobre quiénes son los legítimos actores en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en regímenes democráticos más liberales se observan concepciones de ciudadanía con una lógica de representación de intereses y preferencias basada en individuos que se organizan a través de maquinarias electorales –los partidos políticos. Por otra parte, cuando se habla de democracias neocorporativas la noción de ciudadanía individual se articula con una de ciudadanía social. Este tipo de democracia incorpora la participación de ciudadanos colectivos, esto es, actores sociales con derechos propios de organización, representación y defensa de intereses como colectividades definidas por su posición en la estructura socio-económica.

[1] Cf. Schmitter, P. (1974), "Still the century of corporatism?," *Review of Politics*, vol. 36, 1; y (1985) "Neocorporativismo y Estado," en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 31. También Schmitter, P. y G. Lemhbrugh (1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres, Sage.

Con respecto a la línea argumental de estas páginas, adelanto que si bien reitera la idea que la cuestión del tipo de régimen político ha estado en el centro de la historia política argentina y sus luchas de los últimos cien años, lo hace apuntando a distanciarse del consabido péndulo entre autoritarismo/democracia para colocar el acento en las tensiones entre tipos de autoritarismo y, fundamentalmente, entre tipos de democracia. De esta manera, el supuesto que anima el razonamiento es que el corte autoritarismo/democracia resulta un nivel de agregación analítica que oculta aspectos centrales de la historia y presente de la política argentina. Desagregar el análisis no en dos sino en cuatro tipos de regímenes políticos en juego, implica no sólo distanciarse de reduccionismos institucionalistas en los que se pierde la estructura social al momento de entender la política. Articular la noción de régimen político con diversas formas de organización y representación de intereses sociales, permite reconocer que cada uno de estos distintos tipos de régimen implica una distribución diferencial de poder político y social, así como formas alternativas de mecanismos decisorios y –à la Weber- de legitimación de la dominación política y su reproducción. Aquí tampoco estamos en un mundo binario sino en uno de múltiples dimensiones.[2]

Recordemos el significado de estos tipos de regímenes. El primer tipo de democracia se caracteriza por una organización y representación de intereses a la que generalmente se la denomina "pluralismo fragmentario" o "**pluralismo liberal**". Sus dos características centrales son: la presencia de organizaciones sindicales que muestran alta autonomía con respecto al Estado −condición *sine qua non* para considerarlo un régimen democrático− y en segundo lugar, baja agregación en la representación de intereses socioeconómicos. En definitiva, lo que encontramos en este tipo de regímenes −que pueden observarse en Estados Unidos, Canadá o en países vecinos como Chile− son sindicatos que tienen relativo poco peso político a nivel nacional, mayor presencia de sindicatos de empresa y/o de relaciones laborales individualizadas.[3] Esto conlleva un mayor peso del mercado como mecanismo

[2] Sólo articulando la noción de régimen político con diversas formas de organización y representación de intereses sociales se explica la correlación entre tipo de régimen y características de la estructura social: las democracias "neocorporativas" tienden a mostrar sociedades con altos grados de igualdad y las "pluralistas liberales" mayor desigualdad.

[3] Por ejemplo en Chile las Convenciones Colectivas de Trabajo acordadas por sindicatos cubre aprox. al 3% de los trabajadores –porcentaje que varía a aprox. el 7% si se toman en cuenta convenios colectivos no firmados por sindicatos- mientras que en la Argentina, a pesar del tercio de la fuerza laboral informal, los CCT cubren más del 40% de la masa de asalariados.

asignador de recursos y políticas públicas casi excluyentemente decididas por la lucha inter-partidaria. En estos regímenes, los sindicatos fuertes son sospechados como amenaza al orden público y –centralmente- a la lógica de representación democrática (como se dijo, entendida de manera predominante como una representación de ciudadanos individuales a través de partidos políticos y, más recientemente, con algo de espacio para el accionar de organizaciones de la sociedad civil). En contraposición, encontramos a regímenes democráticos **neocorporativos**, también denominados "corporativismos societales" por Schmitter. Estos regímenes, dada su condición democrática, también muestran alta autonomía de las organizaciones sociales con respecto al Estado, pero al mismo tiempo alta agregación de intereses en su constitución, por lo que las organizaciones sindicales representan de manera amplia los intereses de los trabajadores. Son consecuencia de capitalismos que, para resolver problemas de acumulación (como el enfrentado en la pos-guerra por una Europa destruida frente al desafío del capitalismo norteamericano), aseguran la paz social que demanda la inversión a cambio de poder político para los trabajadores. Como consecuencia, en este tipo de democracia se observan sindicatos con significativa presencia a nivel nacional, constituidos como actores colectivos de peso no solamente social sino político. En estos regímenes la asignación de recursos muestra un papel importante del Estado así como del mercado (no dejan de ser "democracias capitalistas") y las políticas públicas resultan de una interacción o lucha que incorpora tanto a partidos políticos en la arena electoral, parlamentaria y ejecutiva, así como a las fuerzas sindicales –usualmente con identidades partidarias− y a las empresarias, apuntando a acuerdos tripartitos de políticas con el Estado. Suecia, Noruega o Alemania ejemplifican este tipo de democracia y algunos de los rasgos de la misma también están presentes en países latinoamericanos, como Argentina.

Con respecto a la organización y representación de intereses en los autoritarismos podemos identificar dos grandes familias. Primero, el **autoritarismo liberal** que, como todo autoritarismo, muestra baja autonomía de los trabajadores con respecto al Estado, pero también una baja agregación en la organización/representación de los intereses laborales. Este tipo de regímenes autoritarios apunta a la atomización de la organización de los trabajadores y a un predominio del mercado sobre el Estado impuesto dictatorialmente, como principal mecanismo asignador de recursos. La última dictadura militar en Argentina (1976-1983) resulta un claro ejemplo de estos regímenes. En segundo lugar,

dentro de los autoritarismos se encuentra el **corporativismo estatal**. Por su condición autoritaria se caracteriza por una baja autonomía con respecto al Estado, de la sociedad en general y particularmente de los trabajadores. Sin embargo, y a diferencia del autoritarismo liberal, este régimen exhibe una lógica de control social basada en una alta agregación en la organización de intereses de los trabajadores, agregación u organización absorbida por el Estado. Entre los ejemplos históricos de este tipo de régimen autoritario se cuentan la Italia fascista, el Portugal de Salazar y el Estado Novo de Vargas. En definitiva, el corporativismo estatal opera en base a Estados que disciplinan a la clase trabajadora organizándola e incorporando autoritariamente a estas organizaciones dentro de su ámbito de control.

Es con estas categorías en mente que se puede sostener que históricamente la Argentina ha mostrado intentos −a veces particularmente sangrientos− de establecer cada uno de los cuatro tipos de regímenes en cuestión. En otras palabras, las luchas políticas que explican gran parte de la historia argentina de los últimos cien años, se inscriben en dos tensiones: por un lado, una lucha sobre el tipo de democracia −entre una liberal y otra de rasgos neocorporativos− y, por otro, las luchas ligadas a tipos de autoritarismo −uno liberal versus uno de carácter más corporativo.

Un vuelo de pájaro sobre la historia de la democracia en la Argentina presenta etapas de pluralismo liberal así como de gobiernos que, con variado éxito y resistencia, encaminaron sus estrategias hacia su instauración. Seguramente el tipo de democracia pluralista liberal se despliega, independientemente del mayor o menor apoyo popular de cada uno, durante los gobiernos anteriores a la década de 1930 de Hipólito Yrigoyen y de Marcelo T. de Alvear. Por supuesto, en la etapa posterior al golpe de estado de 1955, estas estrategias se ligaron a la lucha peronismo-antiperonismo. Ya en los años sesenta, el gobierno de Arturo Illia instaura derechos para la organización de sindicatos de empresa, apuntando a debilitar los sindicatos nacionales. Por otra parte, también se observan acciones tendientes a debilitar a los sindicatos en períodos presidenciales como el de Ricardo Alfonsín y se reiteran políticas de debilitamiento de la agregación de la organización sindical durante el gobierno menemista de 1989 a 1999. Finalmente, importantes leyes del gobierno de la Alianza (1999-2001) apuntaron a debilitar la capacidad de acción colectiva de los sindicatos −por ejemplo, anulando o

congelando la ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo. De esta manera, se constatan históricamente reiterados intentos de construcción de democracias pluralistas liberales. En contraposición, y siempre dentro de tipos de regímenes democráticos, ha habido claramente una tradición más peronista ligada a una lógica neocorporativa de organización y representación de los intereses laborales. Surge en la década de 1940 hasta el derrocamiento de Juan D. Perón en 1955; se vuelve a implementar en la década de 1970 y durante el proceso kirchnerista iniciado en 2003.[4] Aunque con logros redistributivos y de claro fortalecimiento sindical, en ninguna de estas etapas el neocorporativismo alcanzó sustentabilidad como régimen político, más allá de que algunos de sus rasgos referidos a las relaciones laborales han mantenido –con vaivenes y repetidos desafíos- una presencia hasta hoy recurrente del "modelo sindical" y la institucionalidad que rige las convenciones colectivas.

Los diversos intentos de disciplinar a la fuerza laboral a través de distintos tipos de autoritarismo no se quedan atrás en la historia argentina. En cuanto al autoritarismo liberal, surge con el golpe de 1955 y despliega su mayor potencial con el régimen militar instaurado en 1976. Este constituyó una dictadura cívico-militar que en relación a la cuestión de la organización/representación sindical, mostró grandes diferencias con el de la década anterior, ya que apuntó a la atomización sindical a través de una estrategia que persiguió cambiar tanto las bases materiales como las institucionales que habían sostenido el poder sindical en Argentina (lo que le dio sentido a la autodenominación de esta dictadura como "Proceso de Reorganización Nacional"). Sus medidas incluyeron remover el manejo de las obras sociales de los sindicatos, anular las convenciones colectivas de trabajo, la intervención de los sindicatos y la implementación de terrorismo de Estado mediante la represión y desaparición de líderes sindicales. En conjunción con el repliegue del Estado, políticas de fortalecimiento de los mercados y desindustrialización, persiguió la ilusión de construir una salida política cuyo punto de llegada fuese una democracia pluralista liberal, aunque incluyendo como uno de sus pilares de estabilidad la tutela militar. La Argentina también nos muestra experiencias de corporativismo estatal. Por supuesto, parte

[4] En esta etapa histórica, y aparte del avance de la intervención estatal en los mercados, se destacan los acuerdos con la cúpula sindical durante un extenso periodo, así como –centralmente para este análisis- el incremento de convenios y acuerdos colectivos homologados anualmente: de aprox. 200 en el periodo 1992-2002 a más de 1.600 en 2010; cf. Etchemendy, S., (2013) "La 'doble alianza' gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2011). Orígenes, evidencia y perspectivas" en Acuña, C. H. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.

de la lucha política a partir de los años cincuenta, se centra en el debate sobre la condición democrática o autoritaria de la institucionalidad corporativa forjada por el peronismo (¿neocorporativismo o corporativismo estatal?; ¿un interrogante con respuestas cambiantes por período histórico?). Más allá de ello, existen experiencias más claras en este sentido: la primera etapa de la "Revolución Argentina" −iniciada con el golpe de Estado de 1966 y presidida por el General Juan Carlos Onganía− muestra acuerdos políticos con sindicatos importantes a nivel nacional y un proceso de integración estatal-sindical con estos sectores. En este caso, la lógica autoritaria de disciplinamiento laboral no persigue la atomización sindical sino que se expresa en una estrategia bifronte: el control estatal de importantes sindicatos por medio de la transferencia de recursos a los mismos (las obras sociales) y, por otra parte, la represión de aquellos sindicatos no dispuestos a ceder autonomía frente al Estado. Otra experiencia histórica con bemoles de corporativismo estatal está en algunas de las medidas −aunque no otras que, paradójicamente, se ajustaban a un tipo de accionar más parecido al del autoritarismo liberal− que se tomaron durante el breve período del gobierno filo-fascista del General José Félix Uriburu en 1930.

La organización y representación de los trabajadores y el régimen político en Argentina: dónde estamos

Etchemendy (op cit) califica a los rasgos neocorporativos de la Argentina como un "neocorporativismo segmentado". Por mi parte prefiero colocar el acento en el impacto que los vaivenes de la política argentina han tenido sobre el tipo de régimen político y caracterizarlo como propio de una "democracia dual":[5] un régimen que aunque presenta sindicatos y organizaciones sociales con alta autonomía, agregación de intereses y peso político nacional, en nuestra clasificación "schmitteriana" resulta un híbrido. La razón para ello es doble. Primero, las políticas públicas en la Argentina, raramente se basan en acuerdos tripartitos entre trabajadores, empresarios y Estado, mostrando una dinámica más "pluralista" al respecto. Segundo, la estructura de organización y representación de intereses laborales en este tipo de régimen genera dos tipos de ciudadanía: una inclusiva que abarca derechos sindicales,

[5] Acuña, C. H. y W. Smith (194), "Latin American Future Politico-Economic Scenarios", en W. Smith, Acuña, C. H., y E.Gamarra (comps.), *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, New Brunswick, Transaction; y Acuña, C.. H. (1995), "Política y Economía en la Argentina de los 90 (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)" en Acuña, C. H. (comp.), *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión.

laborales y el conjunto de beneficios que esto acarrea –jubilación, servicios de salud, relativa estabilidad laboral, etcétera– y, paralelamente, una ciudadanía devaluada para aquellos que se encuentran en el mercado laboral informal o, sencillamente, se ven excluidos en condiciones de desempleo y/o pobreza.[6] Este segundo grupo de trabajadores no solamente no cuenta con derechos sindicales; tampoco lo hace con las coberturas sociales y servicios en los que se sustenta el ejercicio de una ciudadanía plena. Es sabido que en Argentina algo más de un tercio de la fuerza laboral se encuentra en esta situación, tercio que intersecta con el 32,6% de pobres.[7] Este problema no es meramente uno de "gobernabilidad"[8]sino, fundamentalmente, uno de inclusión social y de derechos laborales y ciudadanos de gran complejidad porque resulta de una multicausalidad que articula profundas variables político-institucionales, ideológicas y ligadas a la estructura socio-productiva. Si bien a partir de 2003 se observaron avances en la disminución de este grupo social excluido –del 50% al 34%– y medidas para paliar sus necesidades –AUH, moratorias jubilatorias, regularización del empleo doméstico, etc.–, la Argentina post-kirchnerista no muestra cambios fundamentales en su estructura productiva[9] ni estatal para enfrentar exitosamente la multicausalidad del problema.

Comentarios de cierre

A partir de fin del siglo pasado se observan **importantes rupturas** con la historia del SXX: claramente la inédita estabilidad que alcanzó a partir de 1983 la democracia como régimen político y el quiebre, primero a manos de Raúl Alfonsín y después de Mauricio Macri, de las dos "leyes de hierro" que cruzaron la política argentina durante gran parte de ese siglo: "en elecciones libres gana el Peronismo" y "está fuera de lo posible que fuerzas conservadoras accedan al gobierno con legitimidad democrática

[6] Mientras que O'Donnell (1993) nos hablaba de democracias con ciudadanías de "baja intensidad" (en "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales", *Desarrollo Económico*, 130), aquí se destaca un tipo de democracia que muestra, de manera simultánea y articulada, un corte entre ciudadanías de alta y baja intensidad dentro de los propios trabajadores.

[7] Esta diferencia implica no solamente un impacto sobre derechos ciudadanos, sino también sobre condiciones laborales y niveles salariales puntuales: mientras que a partir de 2003 (y hasta 2011) el aumento de los salarios reales de los trabajadores registrados fue en promedio un 50%, el salario real de los no registrados (dado que experimentaron aumentos nominales por debajo o que "empataron" la inflación) cayó o se mantuvo estable, profundizando en este periodo de relativa bonanza, la brecha entre trabajadores formales e informales.

[8] Referido al desafío que una democracia enfrenta sobre cómo reproducir la paz social cuando un tercio de su fuerza laboral sufre una ciudadanía devaluada y, al contar con derechos políticos que le aseguran el derecho a la protesta, termina constituyendo un grupo social conflictivo que amenaza el orden público.

[9] Cf. Porta, F. (2016) "La estructura productiva argentina: Problemas vigentes y desafíos pendientes", *Voces en el Fénix*, 53, abril; y (2014), "Una visión de largo plazo", en *Situación de la industria: desafíos en un mundo en crisis*, Documento de Debate, Beunos Aires, FeTIA/CEFS, febrero.

propia". Por otra parte, también se observan **importantes continuidades**: la organización/representación de intereses de los trabajadores sigue estando en el centro de la lucha política. Las causas de esta continuidad sin duda remiten a la potente tozudez y capacidad de trabajadores y grupos socialmente excluidos, de resistir su desplazamiento como actor político.

Este "empate" político históricamente recurrente, hoy se presenta con buenas y malas noticias con respecto al pasado argentino. En relación a las buenas, ya no arrastra al régimen político hacia brutales autoritarismos (en cualquiera de sus versiones), lo que implica la pérdida de legitimidad del uso de la violencia en la lucha política y un valioso avance en el respeto de derechos humanos, por lo que abre posibilidades de intercambios y acuerdos impensados hasta fines del último siglo. Conocemos las malas: 1) si bien el "empate" ya no arrastra a los regímenes democráticos, sí ha mantenido la capacidad de derrumbar gobiernos; y 2) este "empate" político, que como en el pasado se retroalimenta con ciclos económicos de *stop and go*,[10] ya no es un empate en lo social, algo evidente al comparar los datos de mediados de los años setenta con los actuales (o inclusive con los de la última década) sobre distribución de la riqueza, niveles salariales, pobreza e indigencia, como al constatar la ocurrencia hasta hace poco (2001) de profundas crisis.

Pensar el presente y algo del futuro de este largo proceso, demanda acentuar la relevancia de sus rupturas[11]: que estén obturadas las salidas autoritarias al "empate" y deslegitimado el uso de la

[10] Un reciente trabajo de Gerchunoff y Rapetti (2016) explica la persistencia de la relación estructural entre conflicto distributivo y la dinámica económica en la Argentina ("La economía argentina y su conflicto distributivo estructural -1930-2015-)", *El Trimestre Económico*, 330, abril-junio). Tanto los ciclos de *stop and go* como el "empate" de la lucha política han sido objeto de un largo debate que, considero, es necesario retomar desde la ciencia política: clásicos sobre los ciclos de *stop and go* son Díaz Alejandro (1966) "Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado. La experiencia argentina, 1955-1961", Buenos Aires, Editorial del Instituto y (1975) *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu; Diamand, M. (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Economía para las estructuras productivas desequilibradas: el caso argentino*, Buenos Aires, Paidós; y Mallon, R. y J. V. Sourrouille (1973), *La política económica en una sociedad conflictiva: El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu;. Sobre el "empate" de la lucha política asociada a estos ciclos (determinante de los movimientos pendulares entre democracia/autoritarismo en la historia argentina pasada), Portantiero (1973) "Clases dominantes y crisis política en la Argentina" en Oscar Braun (comp.) *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, SXXI; y centralmente, O'Donnell, (1977) "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, vol 16, 64, Enero-Marzo.

[11] Estas rupturas, obviamente, incluyen muchas otras con respecto a las condiciones del "viejo" empate. Vale destacar algunas de comercio internacional (como la emergencia de China e India como grandes demandantes de exportables argentinos) y otras productivas (como la incorporación de tecnología en la producción agroexportadora, lo que resultó en un reemplazo de los terratenientes como actores centrales de la burguesía agro-exportadora por *holdings* de productores con un fuerte *mix* de pequeño-mediano-gran capital, con lógicas de inversión regionalmente transnacionalizadas), que redundaron en saltos reiterados de la producción exportable (los que facilitaron tornar la distribución del ingreso nacional de un "juego" de suma cero a uno de suma variable); al respecto cf. Bisang, R., Anlló, G. y M. Campi (2008) "Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina", *Desarrollo Económico*, 48, 190-191, julio-diciembre; y Bisang, R. y Campi, M. (2013); *Claves para Entender el Agro Argentino*, Buenos Aires, EUDEBA.

violencia para resolver la lucha política, coloca a los actores en un mundo de opciones nuevas, que cuesta comprender en toda su magnitud e implicancias. La reiteración de "empate" político y de alta incertidumbre que para los intereses de todos los actores enfrentados implica el conflicto distributivo, con el tiempo –y aprendizaje de por medio- puede (como en otras sociedades) actuar como incentivo suficiente para realizar acuerdos sociales propios de un tipo de democracia con más consenso e integración social. Es más, si es verdad que "*Only Nixon goes to China"*, la presencia de un gobierno de centro-derecha con legitimidad electoral propia, no necesariamente mina la factibilidad de concretar y sostener intertemporalmente este tipo de acuerdos y construcciones institucionales. Sin embargo, al tomar en cuenta el mapa conceptual y normativo de los actuales gobernantes, sus compromisos de intereses y capacidades de gestión, así como un contexto internacional complejo para la Argentina, no parecen estar dadas las condiciones para que esto ocurra en un futuro previsible. En este sentido una "democracia dual" surge como una importante línea de continuidad esperable del proceso político argentino. Por supuesto, que este tipo de régimen haya alcanzado equilibrio no implica una disminución en los niveles de insatisfacción social y conflicto.

Así, de manera más o menos explícita, se ha mantenido el debate sobre la factibilidad y conveniencia de basar el accionar público en acuerdos sociales que reduzcan riesgos para los grandes actores en pugna y permitan extender la ciudadanía social a los excluidos; o, en su defecto, si la democracia en Argentina sólo podrá alcanzar condiciones de legitimidad, crecimiento y gobernabilidad si los trabajadores se ven debilitados como actores con capacidad de poner límites a las políticas que afectan sus intereses.[12] Un debate que, en definitiva, es sobre el tipo de democracia que debe y puede regir la coordinación y administración de conflictos de intereses en nuestra sociedad. Por ello es que la discusión sobre la organización y papel político de los trabajadores (formales, informales o en condición de pobreza) se da, histórica e ineludiblemente, como parte de una lucha política más amplia relacionada al tipo de régimen político y –centralmente- sobre tipos de democracia. En el proceso histórico argentino la distribución de poder social en democracia, ha constituido y sigue constituyendo el punto de conflicto nodal de su lógica política.

[12] Procesos en los que, dadas ciertas condiciones, ciudadanías de baja intensidad se pueden mantener o inclusive extender, conviviendo con una paz social más resultado de la impotencia que del consenso.