

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PLURALISMO SOCIO-ECONÓMICO A NIVEL PARLAMENTARIO *

María Delfino de Palacios **

SUMARIO

I. Introducción. II. Pautas de referencia. III. Las fórmulas de inserción de los grupos. IV. La institucionalización para-parlamentaria. 1. El Lobby (Cabildeo). A. Los Estados Unidos B. Otros países. 2. Participación en proyectos de ley. 3. Representación a nivel de Consejos Consultivos. A. Su integración. B. Su peso o influencia. V. La institucionalización intraparlamentaria. 1. Los partidos de intereses económicos. 2. Los grupos extrapartido. VI. Las asambleas económicas. VII. La representación corporativa. 1. El corporativismo italiano. 2. El corporativismo portugués. 3. El corporativismo austríaco. VIII Consideraciones finales.

I

INTRODUCCIÓN

1. El fenómeno de la influencia, y más concretamente, de la participación directa de los grupos en los centros estatales de condensación del poder, no es nada nuevo; sin embargo, podríamos afirmar que su actual desarrollo se ha visto apuntalado por el advenimiento de la sociedad industrial y postindustrial y de su correspondiente forma estatal: el Estado social, de bienestar o de asociación. En efecto, se recordará que en la forma liberal, montada sobre la dicotomía Estado-sociedad —esferas a las que considera como sistemas con un alto grado de autonomía— lleva a aquél a inhibirse frente a los problemas de la sociedad, especialmente los económicos y sociales, limitándose, a lo sumo, a intervenir para asegurar las condiciones ambientales del orden “natural” de las cosas; y a aquélla a operar dentro del “mejor de los órdenes posibles”, espontánea-

* Comunicación presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional.

** Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

mente dotado de una racionalidad immanente y, por tanto, superior a cualquier orden artificialmente creado. Los resultados de este antagonismo fueron puestos en evidencia fundamentalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, de suerte que hoy, más que una dicotomía, constatamos una tendencia a la penetración mutua, a la implicación recíproca entre ambas esferas, ya que el Estado lleva a cabo, directa o indirectamente, una acción estructuradora de la sociedad, y la sociedad busca en él la acción reguladora que el “orden natural de las cosas” era incapaz de darle.

Es claro, entonces, que “si el Estado estructura y reestructura a la sociedad si su acción afecta a los intereses concretos de los grupos, estratos y en general de los actores, a su vez éstos han de estar interesados —no tanto por razones políticas cuando por sus intereses vitales, en influir la política del Estado y en interpenetrar sus centros de decisión y, de este modo, el Estado social está necesariamente vinculado con el influjo de los grandes grupos de intereses o de las grandes organizaciones destinadas a la defensa de intereses parciales o sectoriales en el sistema político”.¹

Esta tendencia a la estatización de la sociedad y a la socialización del Estado, ha traído como consecuencia que la estructura estatal deba adaptarse al rol histórico que le toca desempeñar, para lo cual ha de desarrollar los mecanismos institucionales adecuados. Constatamos así cambios, ajustes o complementaciones paulatinas, de los cuales son buena prueba la multiplicación de una serie de organismos (corporaciones de Derecho Público, institutos autónomos, comisiones permanentes) y de una proliferación de instrumentos jurídicos (habilitaciones legislativas, leyes cuadro, leyes programa), pero sobre todo, la puesta en práctica de la llamada democracia social o pluralista —entendida como la participación en el proceso de toma de decisiones de los “hombres situados”, esto es, aquellos que en virtud de su condición económico-social participan en las decisiones que más directamente les conciernen— a través de instituciones integradas por representantes del sector público y privado.

Las primeras iniciativas legales en este sentido fueron tomadas por algunos países ya a fines del siglo pasado, animados en cierta medida por la acción social-demócratas y grupos ideológicos católicos que respondían a las inquietudes de la iglesia expresadas en las primeras encíclicas sociales: la de León XIII en 1891 conocida como *Rerum Novarum*, y la de Pío XI, en 1931 denominada *Quadragesimo Anno*. El movimiento recibe un nuevo aliento en el periodo entre las dos guerras mundiales, para consolidarse definitivamente en los países industrializados a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Así, en Francia (1894), se establece un Consejo Superior del Trabajo, de composición mixta, que tenía por misión asesorar al ministro de Comercio. Italia (1902) cuenta con un Consejo Central del Trabajo y un

¹ Manuel García-Pelayo, *El Estado social*, UNAM, México, 1975.

Consejo Superior del Trabajo que actúa, al igual que el francés, de asesor a nivel gubernamental. Años más tarde la República de Weimar estatuye en el artículo 165 de su Constitución y mediante la Ley de los Consejos de Empresa en 1920, la participación de las organizaciones profesionales a través del Consejo Económico del Reich, así como regula la elección de los consejos de empresa a los que concede amplios derechos de cogestión en las cuestiones sociales y de personal, aunque en la práctica no llegaron a funcionar. Las experiencias corporativistas de la Italia de Mussolini; las creaciones de los diferentes Consejos Económicos y Sociales en Bélgica, Francia, Holanda, Italia; la consulta obligatoria a los grupos económicos interesados para la elaboración de leyes de ejecución, en Suiza; la regulación mediante ley de la actividad del “cabildeo” en los Estados Unidos, por no mencionar sino las experiencias llevadas a cabo en países no comunistas —cuyos *soviets* suponen el reconocimiento de unos valores socialistas compartidos y una base de representación clasista.

II

PAUTAS DE REFERENCIA

Nuestro estudio tratará sobre las fórmulas que el Estado ha puesto en práctica para insertar y hacer participar a los grupos socio-económicos en su estructura, y aunque los mecanismos ideados en lo que va del siglo han sido diversos, no sólo en cuanto a sus modalidades sino también a sus resultados, todos tienen en común el ser intentos para racionalizar y canalizar la presencia e influencia de los grupos y poner en práctica la democracia social.

Si bien las formas institucionalizadas para enclavar a los grupos dentro de la estructura ejecutiva-administrativa del Estado —a través de consejos, comisiones de consulta permanentes o *ad hoc* en organismos permanentes de decisión o en instituciones de consulta a nivel de las más altas jerarquías estatales; en comités de investigación, de negociación, de administración, de coordinación o de control— son de capital importancia por cuanto hoy día el *locus* de la decisión se encuentra precisamente en las instancias gubernamentales y administrativas, nuestra labor versará únicamente sobre la presencia de los grupos a nivel parlamentario, por considerar que en buena medida la *capitis diminutio* que ha sufrido este componente estatal se debe, en gran parte, a su incapacidad para adaptarse al papel que hoy se le exige, incapacidad que viene dada en alto grado por los medios de reclutamiento y selección de sus integrantes.

La realidad latinoamericana nos muestra que nuestros Parlamentos carecen, en mayor o menor grado, de un calificado equipo humano que procede adecuadamente las nuevas y cada vez más tecnificadas exigencias

que plantean las instancias políticas, sociales y económicas, que se adecúan a las nuevas atribuciones que se exigen al Estado como consecuencia de las mutaciones y creciente complejidad del ambiente, que respondan en tiempo oportuno con las medidas apropiadas. Y mientras los ejecutivos se han reestructurado, con mayor o menor éxito, incorporando en su seno, bien con competencia decisoria o meramente consultiva, a un personal técnico, nuestras asambleas han permanecido prácticamente inalterables en su composición adoptando sólo a título de curiosidad, pero sin que ello signifique asimilación o cambio en la práctica y en los resultados, alguna que otra innovación. La necesidad de readaptar nuestros Parlamentos a las nuevas realidades podría añadirle a la legitimidad formal que ya poseen, una legitimidad real medida en términos de eficacia, sin que ello signifique en modo alguno el descartar a los ciudadanos, a través del proceso electoral, de la participación en la formación de la voluntad del Estado; por el contrario, creemos que pueden conjugarse esa correlación entre el sujeto de la participación y su expresión, el ciudadano, con la incorporación de una participación sectorial, según el *status* específico de los participantes, de manera que no solo estemos frente a la cualidad abstracta del *ciudadano*, sino también frente a la participación de “hombres situados”, bien por su capacidad técnica, bien por su experiencia derivada de su condición socio-económica, en los Parlamentos o en organismos asesores del mismo.

Sirvan entonces estas notas para refrescar las experiencias y dar cuenta de las nuevas vías desarrolladas por países fuera del contexto latinoamericano, que pueden orientarnos hacia la búsqueda de soluciones para nuestra realidad, sin que esto signifique que aquéllas sean necesariamente las más adecuadas ni las que debemos imitar por el solo deseo de “estar al día”; creemos que no deja de tener utilidad una descripción de los intentos, fórmulas y mecanismos que hasta ahora han sido emprendidos por el Estado para canalizar la presencia de los grupos dentro de una de las ramas del aparato estatal que, investida por los clásicos de la mayor jerarquía por llevar implícita el principio representativo, hoy es objeto de fuertes críticas.

III

LAS FÓRMULAS DE INSERCIÓN DE LOS GRUPOS

Han sido numerosos los intentos para dar lugar a los grupos organizados dentro del Parlamento. A nuestro juicio, es menester destacar y diferenciar dos grandes categorías: a) la presencia institucionalizada de los grupos, no en la propia estructura parlamentaria, sino como instituciones para-parlamentarias, que influyen directamente sobre él, bien por su carácter técnico asesor —como los consejos económico-sociales— bien porque

su actividad e influencia va dirigida específicamente a sus miembros (el *lobby* o a la actividad legislativa propiamente dicha (participación formal en proyectos de ley), y b) la institucionalización intraparlamentaria, esto es, la integración de intereses sectoriales en el ámbito interno de las asambleas. Dentro de esta segunda categoría encontramos a los llamados partidos indirectos o partidos de interés económico, así como las fracciones constituidas por personeros de grupos o asociaciones que, si bien entran al Parlamento por haber utilizado a los partidos políticos como plataforma, una vez dentro se desentienden de la línea o disciplina partidista y actúan como una fracción política con cierta autonomía de acción y decisión. Igualmente encontramos las llamadas asambleas o cámaras económicas, en las que se distribuye la función parlamentaria entre una rama política y una económica y, finalmente, el corporativismo integral.

El esquema propuesto deja fuera a los llamados partidos de masa, organizaciones que constituyen una de las expresiones más patentes del pluralismo socio-político de nuestra época. Sin embargo, la incursión en este tema no sólo agota las posibilidades de tiempo y espacio, sino que escapa a los límites de nuestro propósito por cuanto concebimos a esos partidos como las organizaciones que representan al "pueblo", mientras que los grupos representan a la sociedad en sus intereses diferenciados. Por esa misma razón sí hemos incluido a los partidos indirectos y a las fracciones de grupos sectoriales dentro de un partido, que si bien no constituyen propiamente hablando institucionalizaciones legal-formales de los grupos societales, creemos útil su descripción y análisis por cuanto conforman un claro ejemplo de cómo, un poco al margen del esfuerzo canalizador del Estado, los grupos han logrado penetrar la estructura parlamentaria.

IV

LA INSTITUCIONALIZACIÓN PARA-PARLAMENTARIA

1. EL LOBBY (CABILDEO)

En cualquier tipo de gobierno, en cualquier cultura política, existirá alguna forma de *lobbying*. El término, originado en los Estados Unidos hacia 1830, significa la actividad desplegada por representantes de ciertos grupos de intereses para influir en las decisiones que tomarán los miembros de la Asamblea. Sin embargo, su uso se ha generalizado para expresar los esfuerzos que despliegan los representantes de los intereses organizados con vista a influir sobre cualquiera de los diversos órganos del aparato estatal (gobierno, administración, etcétera. Vamos a limitarnos al análisis del *lobbying* parlamentario.

Estrictamente, el término *lobbying* implica un proceso de comunica-

ción: una persona, actuando en calidad de comisionado de otro, se dirige a los miembros del Congreso con la esperanza de influir en su decisión. Por tanto, toda actividad que no vaya dirigida a los centros de toma de decisiones, que no esté motivada por el ánimo de influir, que no implique la presencia de un intermediario o representante como forma de enlace entre el ciudadano y los decisores, no es *lobbying*. En definitiva, el “cabildeo” es un proceso de comunicación y una forma de representación que individuos o grupos pueden utilizar para intentar convencer a los agentes decisores de los deseos de sus clientes. El trabajo del *lobbyista* estará entonces centrado en encontrar las formas que aseguren la recepción del mensaje que intenta transmitir.

A. Los Estados Unidos

En el sistema político norteamericano el *lobby* está considerado como un componente del proceso legislativo, como una tercera Cámara:

En América, por un sistema ingenioso de contrapesos y equilibrios, el poder se divide en cuatro ramas: la ejecutiva, la legislativa, la judicial y el *lobby*. Lo último citado no es reconocido por la Constitución, es despreciada por todos aquellos cuyos intereses representa y ha continuado floreciente desde el alborar de la República.²

Sólo en este país existen actores políticos especializados para desempeñar el papel de *lobbyista* de tiempo completo, bajo una forma profesional. A medida que como consecuencia del cambio de relaciones ocurrido entre el Estado y la sociedad, la actividad del ente estatal se ha hecho más intensa, el *lobby* de Washington se transforma en un punto estratégico donde se concentran las oficinas de los *lobbyistas*, integradas por agentes adiestrados y expertos, bajo una dirección ejecutiva y con un moderno equipo de investigación y oficinas de propaganda, para llevar a cabo “encargos” especiales frente al Congreso.

La *Federal Regulation of Lobbying Act*, sancionada en 1946, es el instrumento que legaliza la actuación de los *lobbyistas* e institucionaliza la influencia que puedan ejercer. En su sección 307 define la actividad en estos términos:

Cualquier persona, individuo, sociedad, comité, asociación, corporación y cualquier otra organización o grupos de personas que por sí mismo o por medio de algún agente o empleado u otras personas que de una forma directa o indirecta recojan o reciban dinero, o cualquiera otra cosa, de valor, para emplearlo especialmente para ayudar en el cumplimiento de los siguientes fines: a) aprobar o denegar cualquier ley en el Congreso de los EE. UU., b) influir

² Citado en V. O. Key, *Política, partidos y grupos de presión*, IEP. Madrid, 1962.

directa o indirectamente para que se apruebe o deniegue cualquier legislación por el Congreso de los EE. UU.

La ley exige a los *lobbyistas* registrar y declarar informes trimestrales, informes que incluyen una indicación específica de los proyectos de ley en que están interesados, recibos (incluyendo los nombres de los que contribuyen con \$ 500 o más, durante el trimestre) y los gastos (incluyendo los nombres de quienes lo reciben, desde \$ 10 en adelante). Los informes, registrados por funcionarios del Congreso, son reunidos y editados a intervalos trimestrales en el *Congressional Record*.

Algunas universidades norteamericanas otorgan el *master* en la especialidad y junto a estos especialistas integran las oficinas, publicistas, periodistas, excongresistas, militares retirados, exfuncionarios, etcétera. Se les exige registrarse ante una oficina del Congreso, así como pertenecer a la Asociación Nacional de *lobbyistas*.

La persuasión personal del *lobbyista* al miembro del Congreso es la primera fase de la actividad; la segunda, en el propio ámbito del Congreso, se realiza a través de las audiencias de los *Comité Hearing*: el *cabildero* informa ante el comité respectivo, por escrito, sus argumentos, acompañándolos de testimonios y pruebas que sirvan de apoyo al caso. Desde el momento en que los comités, quienes en definitiva son los que toman las decisiones respecto a los proyectos de ley, no se componen sino de 21 miembros; influir sobre ellos no es una tarea difícil.

Se especula sobre el vigor y popularidad de esta institución en los Estados Unidos. Suele argumentarse que ello se debe a que los grupos de interés europeos, por ejemplo, encuentran otras fórmulas para insertarse en la estructura estatal, bien en comisiones de consulta, bien porque obtienen éxito frecuente en elegir uno o más de sus hombres en el cuerpo legislativo. Y aunque esto ocurre también en los Estados Unidos, la diferencia cuantitativa es esencial. Por otra parte se señala que los grupos norteamericanos creen que ellos deben tomar la iniciativa y no esperar a que se les llame. Otra posible razón estriba en las peculiaridades del sistema de partidos norteamericanos, de suerte que los grupos han substituido el trabajo por medio de ellos utilizando *lobbyistas* para asegurar su representación política.

El peso efectivo del *lobby* es difícil de precisar. Existen algunos trabajos que tienen esta finalidad.³ Sin embargo otros autores expresan que es difícil demostrar hasta qué punto obtienen éxito los “cabilderos”, puesto que resulta imposible averiguar cómo habría actuado el Congreso si ellos no hubieran tratado de ejercer influencia sobre él, y además, porque los propios grupos de interés parecen propensos a fomentar la creencia de

³ Wahlke, Eulau, Buchanan y Ferguson, *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior*, Wiley, New York-London, 1962.

que sus opiniones o actividades ejercieron efectivamente algún efecto político importante.

B. Otros países

El *lobby* fuera de contexto norteamericano presenta sólo alguna de sus características, entre otras, que los “cabilderos” no realizan esta actividad exclusivamente sino que suelen compartir su papel de *lobbyista* con el funcionario de un grupo de interés, de un sindicato, abogado o ejecutivo de una corporación. Además, los grupos no se encuentran muy convencidos de la utilidad de reclutar a gentes, montar oficinas, puesto que la estructuración del sistema de partidos, que cumplen un papel dentro de las asambleas y en el gobierno, les permite una relación más estrecha y constituye una vía utilizable para su representación. Veamos, sin embargo, algunos casos: Inglaterra, aunque no cuenta con una regulación y reconocimiento legal del *lobby*, presenta un número de grupos de interés que tienen oficinas cerca del Parlamento para influir sobre él: se aproximan a los miembros de las Cámaras, envían diputaciones a los Ministros, pero no pueden aparecer, como en Norteamérica, ante los comités del Congreso. Se diferencian también de sus colegas estadounidenses en que como los partidos ingleses poseen una disciplina rígida los grupos apenas encuentran un agujero por donde penetrar. Por ello su actuación principal es influir sobre el electorado por la propaganda, en periódicos y otros medios disponibles, o situarse en las filas de un partido y operar como un miembro del Parlamento, pero en este caso tendrán que obedecer las limitaciones que les imponga el partido. Por tal razón la presencia de los *lobby* en Inglaterra es más frecuente a nivel gubernamental que al parlamentario, lo que se evidencia en múltiples oportunidades como, por ejemplo, cuando el gobierno laborista subió al poder recientemente y tuvo que enfrentarse con la presión de los sindicatos, que naturalmente constituyen uno de los *lobbies* más importantes de este país.

Francia y Alemania Federal están en posición más o menos similar a la de Inglaterra. En Italia, donde existen unos comités a nivel parlamentario abiertos al público, los grupos los aprovechan para intervenir: “Asumir que la *sede deliberante* no ofrece extraordinarias oportunidades a aquellos grupos que están interesados en tecnicismos, es ignorar un aspecto vital del proceso legislativo.”⁴

2. PARTICIPACIÓN EN PROYECTOS DE LEY

Otros países europeos que carecen formalmente de un consejo económico-social, pero que poseen ciertas organizaciones económicas y profe-

⁴ J. La Palombara, *Interest groups in Italian Politics*, Princeton, 1964.

sionales que juegan un papel tan importante y tienen una capacidad de conflicto alta, las integra el proceso legislativo llamándolas a participar en la elaboración de proyectos de ley.

Así, el artículo 32, párrafo 3º de la Constitución suiza, establece que los grupos económicos serán consultados para la elaboración de las leyes de ejecución y podrán ser llamados a cooperar en la aplicación del mismo tipo de preceptos.

Austria, por su parte, sin elevar a rango constitucional dicha práctica, posee ciertas organizaciones ‘techos’ —las Cámaras— que son reconocidas como corporaciones de Derecho Público y que se encuentran regidas por ley especial que define su esfera de acción. Gozan de cierta autonomía, en cuanto que no se encuentran sometidas directamente a los órganos estatales, aunque sí a una fiscalización general. Pueden presentar a la Asamblea proposiciones legislativas que suelen ser acogidas por dicho cuerpo. También la Federación Austriaca de Sindicatos participa en el proceso de elaboración legislativa. Por su parte la Comisión Paritaria para Precios y Salarios, compuesta por dos representantes de cada una de las grandes Cámaras (las más importantes son la Cámara de Economía Industrial que agrupa a los empresarios industriales y comerciales; la Cámara para Obreros y Empleados, y la Cámara Agrícola), auxiliados por un personal técnico, pueden recomendar la adopción de alguna medida dentro del ámbito de su competencia, en cuyo caso su opinión suele ser transformada en proyectos de ley por parte del gobierno.⁵

En Suecia, cuando el gobierno va a preparar algún proyecto de ley de trascendencia económica o social, se integran las llamadas Comisiones Reales, y una vez producidos sus estudios, publican el resultado. Inmediatamente los grupos, como contrapartida, responden a las conclusiones y no es extraño que propongan soluciones alternativas o sustantivas. Ambas cosas, conclusiones y respuestas, se publican en una colección oficial.

3. REPRESENTACIÓN A NIVEL DE CONSEJOS CONSULTIVOS

La creciente complejidad de los problemas económicos y las repercusiones sociales que provoca la adopción de determinadas soluciones, ha impuesto en ciertos países la necesidad de organizar formas permanentes de consulta con los principales grupos socio-económicos. Los llamados Consejos Consultivos, que tienen la facultad para conocer las grandes cuestiones de índole económico-social, reconocen las organizaciones sociales que los integran de una manera oficial, explícita, permanente e institucionalizada, el derecho a opinar en al política económica y social de sus respectivos países. Funcionalmente existen variantes: puede ser un organismo

⁵ Manuel García-Pelayo, “Breve introducción al tema del pluralismo” (comunicación al *Seminario sobre pluralismo* en el IEP), Caracas, 1975.

autónomo que presta asesoría al Parlamento; estar sólo a disposición del gobierno, o bien pueden ser consultados por ambos.

Entre las primeras experiencias de estos consejos se encuentra, como vimos, el Consejo Económico del Reich, establecido durante la República de Wiemar en su propia Constitución integrado aproximadamente por 260 miembros y constituido por delegados de las organizaciones profesionales, delegaciones de patronos y un grupo nombrado por el gobierno (llamado representantes de expertos y consumidores en número de 24) para que actuasen como elementos neutrales. Francia también estableció un organismo consultivo, el *Conseil Economique National* al igual que Checoslovaquia (1919), España y Japón (1924). En la actualidad, cinco de los siete países que integran el Mercado Común Europeo han incorporado esta institución a su estructura estatal; Francia (Consejo Económico y Social); Italia (Consejo Nacional de Economía y Trabajo); Holanda (Consejo Social y Económico) los establecen en su propia Constitución. Bélgica (Consejo Central de Economía y Consejo Nacional del Trabajo) y Luxemburgo (Consejo de Economía Nacional), los han creado por leyes especiales.

Entre las atribuciones de estos organismos es menester señalar que aun cuando se trata de instancias consultivas, el gobierno o el Parlamento no pueden tomar determinadas medidas de carácter económico o social sin su opinión previa. Así en Francia, todo plan, todo proyecto de ley de programa de carácter económico-social debe serle sometido para que dictamine al respecto. En Holanda, el gabinete debe inquirir al Consejo sobre toda medida social económica. Pero, además, todas las legislaciones les reconocen un poder de iniciativa para la realización de estudios socio-económicos y financieros, para realizar consultas a organismos públicos y privados, etcétera. En cuanto a iniciativa legislativa, si bien en Francia el Consejo no puede enviar directamente al Parlamento proyectos de leyes, en Italia puede actuar como colegislador o presentar directamente a las Cámaras proyectos de leyes en materia económica y social e intervenir, sin voto, en la discusión de los mismos. En Holanda, a más de tener iniciativa, el Consejo dispone de ciertas facultades de orden administrativo y reglamentario. En Bélgica tiene poderes para establecer por vía de convención colectiva, ciertas disposiciones de carácter obligatorio en el área social.

A. Su integración

La integración de los consejos presenta una serie de modalidades. En general se integran con representantes de los organismos más representativos de carácter nacional e interprofesional de trabajadores y empleadores. Así en Francia, el Consejo Económico y Social está integrado por 205 consejeros que se reparten en 4 grupos: trabajadores, patronos, intereses

diversos, técnicos y funcionarios; los dos primeros tienen el 52% de los asientos que se reparten al igual. En Bélgica, el Consejo Social y Económico está estructurado en forma tripartita (estado, sindicatos y patronos) así: 45 asientos de los cuales dos tercios son designados a propuesta de organizaciones sindicales y de patronos; el tercio restante es nombrado por el gobierno entre expertos independientes y funcionarios. El de Italia se compone de 80 miembros(25 de los cuales actúan por los trabajadores dependientes 22 por los patronos, 13 por trabajadores independientes y 20 por el sector público, designados a propuestas de organismos y empresas del Estado. En Holanda se compone de 45 miembros: 15 por los sindicatos, 15 por los patronos y 15 nombrados por el Gabinete (suelen ser expertos o técnicos, abogados, economistas, etcétera).

El problema radica en saber cuáles son los organismos más representativos de cada uno de los grupos sectoriales. Habitualmente, la representación de los trabajadores está concebida al nivel más amplio, esto es, por intermedio de la organización confederal de más alto nivel; pero como ello tampoco soluciona la cuestión debido a que en estos países, como por ejemplo Francia, Italia y Holanda, existen varias confederaciones sindicales de diferentes orientaciones políticas, se ha tratado de llegar a una solución equitativa. Así, en Francia, de los representantes que corresponden a los trabajadores, 13 van por la CTG Fuerza Obrera (socialista); 13 por la CGT (comunista) 13 por la Confederación Democrática de Trabajadores (cristiana) y 4 por los independientes (Confederación General de Cuadros); y en Holanda los representantes por los trabajadores se reparten entre los sindicatos socialista, católico y protestante, en proporción a sus afiliados (7, 5 y 3 respectivamente).

En cuanto a la representación patronal, una primera distinción se ha establecido referente a si pertenecen al sector privado o al sector público. La del sector privado se reparte, en líneas generales, en cuatro grandes grupos o categorías: la industria, el comercio, la agricultura y el artesanado. Así, por ejemplo, en el Consejo Económico y Social francés, de los 70 delegados del sector patronal privado, 16 son voceros del sector industrial; de éstos, 9 representan las empresas con más de 100 empleados y son designados a propuesta de la asamblea de presidentes de Cámaras de Comercio y del Consejo Nacional Francés de Patronos (CNPF); la Confederación General de empresas pequeñas y medianas propone 6 representantes; y el último es designado a propuesta del Centro de empleadores jóvenes (*Centre de Jeunes Patrons*). Se otorgan 9 representantes al sector comercial. El sector agrícola propone 40 consejeros (35 agricultores y 5 trabajadores) designados por la Federación Nacional de Sindicatos de Productores Agrícolas y por las Cámaras de Agricultura, El artesanado y trabajadores independientes disponen de 10 asientos, designados la mitad a propuesta de la asamblea de presidentes de las Cámaras de Oficios de Francia, y el resto por una serie de organizaciones. La del

sector público, en los países donde el Estado dispone de empresas estatales importantes, se les otorga una representación autónoma dentro del sector empleador. Así, en Francia las empresas nacionalizadas disponen de 6 asientos suministrados por el Gobierno a propuesta de una serie de empresas estatales como los bancos, empresas nacionalizadas de seguros, electricidad y gas, ferrocarriles y aviación.

Junto a la representación de intereses socio-económicos, en ciertos países se ha reservado un número limitado de asientos para representantes de otro origen; éstos pueden ser voceros de los llamados "intereses diversos" o consejeros designados a título personal en su calidad de técnicos especializados en determinadas materias. En Bélgica, por ejemplo, los 44 consejeros socio-económicos proponen a la Corona el nombramiento de seis personalidades conocidas por su capacidad científica o técnica.

De todo esto se desprende que los consejos económicos y sociales pretenden amalgamar las principales corrientes de opinión que corresponden a los grupos más ponderables de la sociedad. Constituyen una suerte de pequeños parlamentos y se organizan como tales: están dirigidos por una mesa directiva o *bureau* al que corresponde mantener las relaciones con el gobierno o Parlamento, conducir los debates, orientar y controlar los trabajos de las distintas comisiones y secciones, etcétera. Están dotados de comisiones de trabajo que tienen a su cargo la realización material de estudios y dictámenes. Así, por ejemplo, el Consejo francés tiene 11 secciones o comisiones permanentes; y el de Bélgica cinco: organización de la economía; de la industria; de finanzas, crédito y fiscalización; empleo y desocupación; y precios y salarios.

B. *Su peso o influencia*

Respecto al papel, peso o influencia de los consejos dentro del contexto general, ello depende de las posibilidades que ofrece la coyuntura política; así, por ejemplo, en Francia el gobierno y el Parlamento utilizaron al cuerpo asesor con bastante frecuencia entre 1946 y 1949; a partir de ese momento la influencia del consejo tiende a disminuir para fortalecerse nuevamente en 1959 aunque su intervención en proyectos legislativos pasó a ser facultativa. La situación en los otros países es similar, y en general puede observarse una mayor influencia cuando es el propio Parlamento o el gobierno los que envían asuntos para dictaminar, más que cuando el consejo actúa por propia iniciativa. Sin embargo, el análisis de la importancia de estos organismos debe complementarse añadiéndole otras variables que considerar tales como, por ejemplo, la representatividad de los actores, la formación técnica de los representantes o consejeros, el régimen jurídico-político que los enmarca, la actitud de los actores Gobierno-Parlamento y consejeros), tradición y prácticas, para poder tener un marco más preciso de la actuación de estos organismos.

En líneas generales se apunta que la experiencia de los Consejos Económico-Sociales no ha sido lo fructífera que se pensaba. Muchas son las causas que se señalan: estar ideados como organismos asesores y carecer de los medios adecuados para hacer efectivos sus dictámenes; fortalecer las oligarquías que dominan las asociaciones representadas; dejar en desventaja a los grupos no organizados pero igualmente importantes; tomar decisiones sólo a iniciativa del gobierno, constituyéndose así en una institución meramente decorativa.

Sin embargo el Consejo Social y Económico de Holanda, establecido en 1950, parece ser una excepción. Integrado por pocos miembros (45), es un órgano confederal permanente en el que los líderes de todos los grupos de interés organizados que son importantes económicamente y tienen significación política propia, contraen un compromiso que al pronunciarse en torno a una medida, tanto el Gabinete como el Parlamento se enfrentan a un *fait accompli* ya que ese acuerdo representa la opinión de las organizaciones. Como señala A. Lijphart,⁶ “uno puede decir sin exagerar que el Consejo se coloca en la misma categoría de poder político y significación a la del gabinete y Parlamento... representa el pináculo de la institucionalización del proceso de ‘accommodation’ en Holanda”.

v

LA INSTITUCIONALIZACIÓN INTRA PARLAMENTARIA

1. LOS PARTIDOS DE INTERESES ECONÓMICOS

De acuerdo con la terminología usada por M. Duverger, un partido indirecto es aquel que está constituido por sindicatos, cooperativas, sociedades mutualistas, grupos de intelectuales, etcétera, que se unen para establecer una organización electoral común, de suerte que no puede hablarse con propiedad de que existen miembros del partido sino miembros de los grupos de base (sindicatos, cooperativas, etcétera). Como ejemplo de estos partidos se cita al Partido Laborista Británico (para 1900), el Partido Obrero y el Bloque Católico Belga, el Partido Popular Austríaco, así como varios partidos agrarios.

Podríamos también incluir dentro de esta forma de partido los que K. Loewenstein denomina partidos de intereses económicos, cuya característica se encuentra en que los diputados elegidos (cuya campaña de promoción electoral ha sido financiada por los grupos que lo conforman) representan en el Parlamento al grupo de interés que le ha servido de base,

⁶ A. Lijphart, *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, Univ. of California Press, Berkeley, 1968.

y una vez en el mismo, están en situación de obtener beneficios para sus propios asuntos “en radical desproporción con su fuerza numérica”. La entrada al Parlamento de estos partidos se ha visto favorecida por el sistema proporcional, y “cuando son aceptados en una coalición gubernamental que tan sólo dispone de una mayoría justa, funcionan como grupos de presión sin disfraz, exigiendo su precio para seguir apoyando al gobierno”.⁷

Algunas medidas legales se han tomado para eliminar indirectamente este tipo de partidos, estableciéndose incompatibilidades entre la representación política y el ejercicio de ciertas actividades privadas. Así en Francia, por Ordenanza de 24 de octubre de 1958, reformada por ley de 24 de enero de 1974, se establece que son incompatibles con el mandato parlamentario las funciones de jefe de empresa, presidente de su consejo de administración, presidente y miembro del directorio, presidente del consejo de comisarios, director general o gerente, ejercidas en sociedades o empresas que gozan de subvenciones o ventajas aseguradas por el Estado, así como las que tienen exclusivamente como objeto el financiero o de ahorros. Igualmente aquellas cuya actividad consiste principalmente en la ejecución de trabajos o prestación de servicios por cuenta o bajo el control del Estado; las que tienen por objeto la compra-venta de terrenos destinados a construcciones o que ejerzan una actividad de promoción inmobiliaria; y por último, aquellas en las que más de la mitad del capital esté constituido por participación en sociedades, empresas o establecimientos de los tipos anteriormente señalados. En Italia (ley de 15 de febrero de 1953) se prohíbe que los miembros del Parlamento pueden ejercer funciones o asumir los cargos directivos en los establecimientos bancarios y en las sociedades por acciones que tienen por fin principal el ejercicio de actividades financieras. En la República Federal Alemana (*Ehrenordnung für Abgeordnete*) y en los Estados Unidos (*Code of ethics for government service*) si bien no cuentan con reglas jurídicas en este sentido, han instituido un régimen de declaración de actividades remuneradas con el fin de darles publicidad y evitar, de esa forma, la realización de actos privados contrarios y la ética parlamentaria.

Venezuela tiene hoy día un ejemplo de partido de intereses económicos: el llamado Movimiento Desarrollista, que tuvo su origen en el Comité Nacional de la Clase Media fundado en 1966 para protestar por la reforma tributaria que el poder Ejecutivo propuso ese año al Congreso.⁸ En 1967 el Comité devino el Movimiento Nacional de Independientes y en 1968 se convirtió en el Movimiento desarrollista que no constituyó listas propias para integrar los cuerpos representativos. En las elecciones de 1973 lanza

⁷ K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1965.

⁸ Esta afirmación la realizamos en virtud de las actividades vitales que desempeñan los fundadores del partido: bancos, industria tabacalera, inversiones de capitales, seguros.

un candidato a la presidencia, el doctor Pedro Tinoco, así como planchas para integrar el Congreso Nacional y algunos cuerpos deliberantes. Obtiene 27,528 tarjetas pequeñas y, por tanto, sólo un diputado adicional, el doctor Pedro Tinoco, quien en la actualidad desempeña la presidencia de la Comisión de Legislación en la Comisión Permanente de Finanzas de la Cámara de Diputados.⁹

2. LOS GRUPOS EXTRAPARTIDOS

La importancia política de las grandes organizaciones se acrece en cuanto que existe una especie de interpretación entre ellas y los partidos. De ello resulta que sus dirigentes pertenecen en buena parte a las grandes organizaciones y se sienten representantes de ellas en el seno de los partidos. Esto hace posible que por la vía de los partidos esto es a través de la inclusión en sus listas electorales de los dirigentes de las grandes organizaciones, éstas logren tener sus representantes efectivos en las Cámaras parlamentarias, aunque tal representatividad carezca de carácter formal.

Pero también ocurre que los grupos penetran la estructura parlamentaria utilizando a los partidos como canal de acceso sin necesidad de esa simbiosis o engranaje. Ello ocurre cuando por compromisos preelectorales de los partidos con los grupos, aquéllos cancelan sus "deudas" incluyendo en sus listas a hombres extrapartido, pero que son representantes de dichas asociaciones. Puede suceder en este supuesto que, una vez electos, se hagan de voz propia y defiendan su autonomía de acción respecto al partido "plataforma". Los ejemplos abundan en casi todos los países.¹⁰ Permítasenos utilizar el caso de Venezuela en esta oportunidad.

⁹ Con motivo del debate parlamentario sobre la gestión del primer año de gobierno se puede leer: "¿Qué de malo tiene que el Dr. Tinoco sea presidente de un banco y al mismo tiempo sea diputado presidente de la comisión de finanzas de la Cámara de Diputados y presidente de la comisión de reforma integral de la administración pública? De acuerdo con el informe de la Superintendencia de Bancos de enero de 1975 el Banco Latino del cual es presidente nuestro compañero de cámara el Dr. Tinoco, ha recibido autorización para instalar cinco agencias y sucursales de ese banco en Caracas y en el interior del país. Uds. quizás no saben o quizás muchos saben, lo difícil que es conseguir un permiso para instalar una agencia o una sucursal de un banco... En menos de un año el Dr. Tinoco ha logrado estas cinco sucursales o agencias y ya tienen en tramitación otras más. Pero además de eso el Banco Latino que no es uno de los bancos más importantes del país, tiene doscientos millones de bolívares de depósitos oficiales cifra que destaca si se hace la siguiente comparación: el volumen de depósitos del Banco Latino equivale al 6% de los depósitos oficiales. El Banco Industrial, que es un banco del Estado con participación privada muy importante, apenas tiene el 3% de depósitos oficiales." (J. V. Rangel. Publicado en *Resumen*, 11 de mayo de 1975, pp. 10 y 11.)

¹⁰ Vid. La Palombara, *Interest Groups in Italian Politics*, pp. 223 y siguientes. Igualmente, S. Ehrlich, *Le Pouvoir et les groupes de Pression*, pp. 161 y ss. para la RFA. Francia, Italia.

A raíz de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 1968, el Congreso Nacional presenta una peculiaridad cual es que, junto a la presencia de los partidos políticos tradicionales, conviven representantes de algunos grupos económicos, personalidades que llegan al Congreso en las planchas de los partidos y que constituyen una fracción parlamentaria que no obedece líneas de partido. Nos referimos concretamente a los que denominaron "grupos capriles" y "grupos desarrollista"; los primeros, con 6 diputados y un senador; los segundos con 5 diputados y dos senadores.

Pero a pesar de su escaso número, si se le compara con la totalidad de los miembros del Congreso, tuvieron, utilizando la terminología de G. Sartori para medir el peso de los partidos políticos, un criterio de relevancia, por cuanto para ese entonces, el partido de Gobierno era minoritario en las Cámaras y debía recurrir a constantes alianzas para imponer sus puntos de vista en el debate.

El "grupo capriles", que según datos de la época controlaba el 60% de la circulación de diarios y revistas, y cuya actividad económica se extendía a la industria textilera, inversiones de capitales, etcétera, entró al Congreso y a los Consejos Municipales del área metropolitana en las planchas de COPEI; y una vez instalado en ambos órganos, se constituyó en fracción política independiente adoptando precisamente ese nombre: Fracción Independiente Parlamentaria (FIP).

El "grupo desarrollista", que además de lograr representación parlamentaria ocupó un puesto a nivel ministerial, se introduce en el Congreso en las planchas del COPEI. Pero a diferencia del "grupo capriles", no se constituye en fracción parlamentaria independiente sino que actúa dentro de la del partido socialcristiano, aunque mantiene, a nivel más que todo individual, una relativa autonomía de acción con respecto al COPEI y entre ellos mismos, de suerte que hubo ocasiones en que votaron contradictoriamente sobre una misma cuestión. La escasa homogeneidad del grupo quizá se debió a que sólo se constituyeron como "grupo" a raíz del proceso electoral, a diferencia del "grupo capriles" que era un bloque establecido con independencia y anterioridad a las elecciones.

VI

LAS ASAMBLEAS ECONÓMICAS

Este modelo se considera como una de las fórmulas más completas de la representación de intereses puesto que, al lado de la representación de la sociedad política genérica que siempre se conserva, el Parlamento cuenta con una Cámara que posee una representación sectorial o particular de intereses, reconociéndose así a los estratos de la sociedad una personalidad jurídico-pública digna de ser representada, y por tanto,

de participar en el proceso de formación de la voluntad nacional. En otras palabras, la asamblea política es elegida según los criterios político-territoriales tradicionales, y la no política, es designada directamente por los grupos —Yugoeslavia, Baviera— o por el jefe de Estado o del gobierno de entre los organismos representativos de intereses profesionales, socio-económicos y culturales —Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados— o se integra con personas, por derecho propio, a quienes se cree portadoras de determinadas cualidades dignas de representación —Inglaterra, Cámara de los Lores.

Los antecedentes doctrinales de este modelo podemos encontrarlos en el propio Saint-Simon, quien si bien en sus proyectos parlamentarios no se refiere en concreto a los grupos socio-económicos como tales, sino a los técnicos en sus respectivas especialidades (ingenieros, literatos, artistas, físicos, matemáticos e industriales), éstos están inmersos dentro de alguna categoría socio-económica, que para la época que escribe el autor es, en su gran mayoría, por no decir exclusividad, la burguesía dineraria.

El lugar más apropiado para la incorporación de los grupos o personas calificadas en el proceso legislativo parece ser la Cámara Alta, puesto que todas las experiencias habidas así lo han establecido: el Senado Rumano (1923); la Cámara de los Magnates en Hungría (1926); el Senado Irlandés (1937); las Cámaras Altas de los nuevos países de origen anglosajón (Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados), y el Senado de Baviera (1946).

En Irlanda, el Senado está compuesto con base en una representación económica, criterios técnicos y culturales: de sus 60 miembros, 43 son elegidos por los representantes de los diferentes estratos socioeconómicos: cultura, industria, proletariado, agricultura, administración pública; 11 son designados por el primer ministro y 6 elegidos por las Universidades.

El de Baviera, está igualmente integrado por 60 miembros: 11 representan la economía agrícola y forstal; 5 a la industria y el comercio; 5 a la artesanía; 11 a los sindicatos; 4 a las profesiones liberales, y el resto a corporaciones, comunidades religiosas y organismos de beneficencia, escuelas superiores e instituciones académicas y a los municipios y asociaciones de municipios.

Si bien el régimen de Portugal, de acuerdo con la Constitución de 1933, podría incluirse dentro de esta categoría por la presencia de una cámara económica junto a la Asamblea Nacional, así como también la Italia del periodo fascista que cuenta con dos Cámaras (el Senado y la Cámara de los Fascios y Corporaciones) preferimos excluirlas e insertarlos en el corporativismo integral puesto que en Portugal creemos más bien se trataba de un sistema unicameral sui generis con elementos bicamerales: e Italia, porque el Senado constituyó sólo una figura decorativa dentro del régimen fascista.

La inclusión de representantes sectoriales en la Cámara Alta en realidad

otorga poca influencia a los grupos o sus representantes en ella insertos, dada la importancia relativa de las segundas Cámaras. Quizá el único ejemplo que tengamos de una Cámara Baja integrada por grupos socio-económicos sea Yugoslavia. Su Parlamento se compone de cinco Cámaras, tres de las cuales —el consejo económico, el cultural y educacional y el de asuntos sociales y sanidad— están integradas por representantes de las organizaciones sindicales, cooperativas y demás organismos pertenecientes a cada una de las ramas. Así, el consejo económico es elegido por los trabajadores en la industria, transporte, agricultura, banca, comercio, etcétera, el educacional y cultural, por estudiantes, profesores y personas dedicadas a actividades académicas y artísticas; el de asuntos sociales y de sanidad, por los trabajadores en el campo de la medicina, seguros y servicios sociales.

VII

LA REPRESENTACIÓN CORPORATIVA

El corporativismo representa teóricamente la fórmula más acabada de integración de los grupos a nivel parlamentario, si bien las ocasiones en que se ha puesto en práctica han estado unidas a regímenes que desvalorizaron la experiencia por cuanto utilizaron este modelo como instrumento para ejercer un control totalitario.

El corporativismo substituye al Parlamento integrado “políticamente” elegido sobre una base territorial, por una Asamblea cuyo fundamento electoral está constituido por grupos. Como movimiento, constituyó en cierta forma una reacción contra el parlamentarismo tradicional y contra los partidos a quienes se acusaba de haber mecanizado el proceso político. Como doctrina tuvo sus antecedentes en el pensamiento católico social¹¹ que puso nuevamente sobre el tapete la concepción corporativista —que muchos pensadores vinculan con el corporativismo medieval desarrollado en las ciudades— a través de las encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII en 1891, en la cual se acepta la idea de asociaciones profesionales de patronos y obreros que unidas en corporaciones han de disfrutar de una amplia autonomía para ordenar por sí solas las condiciones de trabajo y la vida profesional, y *Quadragesimo Anno* de Pío XI en 1931, en la cual se confirman los principios de la encíclica anterior a los que suma, con mayor radicalidad, la exigencia de un principio directivo de la economía.

Mediante el corporativismo “se trata de cancelar la concepción marxista de la lucha de clases por la colaboración económicosocial... así

¹¹ Como muchos han señalado —Loewenstein, *op. cit.*— no es casual la coincidencia de que el corporativismo encontró el suelo más fértil para desarrollarse en los países de fuerte tradición católica: Italia, Portugal y Austria.

como la concepción individualista propia del liberalismo". En efecto, presupone el reconocimiento y fortalecimiento de los cuerpos intermedios de la sociedad (entre el individuo y el Estado), especialmente económico-profesionales, tendientes al desarrollo coordinado de sus actividades. Presupone también, en cierta medida, una concepción orgánica de la sociedad que diferencia y ordena los diversos elementos que la integran.

Las experiencias prácticas del corporativismo pertenecen a Italia, que en el año de 1927, al dictar el gobierno de Mussolini la Carta de Trabajo echó las raíces del corporativismo;¹² Portugal, que en 1933 promulga una Constitución calificada de corporativa; Austria, que en 1934 dicta la Constitución acogiendo la misma idea. Veámosla someramente.

1. EL CORPORATIVISMO ITALIANO

En su punto de arranque el sistema corporativista italiano, se estructuró en torno a la estructura sindical que estableció un sistema de relaciones entre patronos y trabajadores.¹³ Entre 1917, fecha en que se dicta la *Carta del Lavoro* reconstituyeron las corporaciones, 22 cuadros verticales con supuesta autonomía, que abarcaban las principales ramas de la economía nacional. Cada una de estas corporaciones u organismos "techos" constituyó una pirámide que abarcaba desde la producción hasta el consumo, pasando por la elaboración y la distribución y comprendía todas las fases de las relaciones entre la dirección de la empresa y los trabajadores. El organismo superior era el Consejo Nacional de las Corporaciones, un cuerpo integrado por unos 500 miembros aproximadamente, estrictamente supervisado por el Ministerio Nacional de las Corporaciones. Para 1939, fecha en que se substituye el Parlamento político por la Cámara de los Fascios y Corporaciones, se integraron al Estado las organizaciones sindicales y corporativas.

El núcleo fundamental del sistema corporativo fueron pues, las asociaciones profesionales o *sindicatos* que reunieron en su seno a obreros y patronos de una misma rama de producción. Funcionaron siguiendo las normas de las asociaciones comunes: una asamblea general, un presidente y un secretario cuya elección debía ser ratificada por el Ministerio de las Corporaciones, y un consejo; su régimen interno venía dado por un estatuto que cada sindicato tenía facultades para dictar. Se estructuraron con base en la división territorial estableciéndose así en sindicatos comunales, provinciales y regionales. Los de una misma rama de producción

¹² La constitución del Fiume de 1920, agrupaba bajo el título "De las Corporaciones" una serie de principios y declaraciones sobre los mismos.

¹³ En 1926 la "Ley Rocco" crea una jerarquía de sindicatos fascistas que cubre todos los sectores de la actividad nacional con facultades para discutir, para cada rama, contratos colectivos y fija con los patronos las normas de trabajo y de salarios.

se reunían en federaciones y las federaciones de ramas afines, en confederaciones. De acuerdo con este cuadro existían 9 confederaciones: 4 de trabajadores, 4 de patronos y 1 de profesionales y artistas.

Las corporaciones, reconocidas por ley como órganos del Estado, no se integraron exclusivamente con base en las confederaciones de patronos y obreros, pues junto a ellos estaban los miembros del partido fascista y técnicos que colaboraron en la regulación de las empresas. De esta suerte se constituyeron las 22 corporaciones al vértice de las cuales estaba colocado el Consejo Nacional de las Corporaciones, que dirigía la vida económica de la nación italiana.

La forma de insertarse las corporaciones en el organismo legislativo fue a nivel de la Cámara de Diputados, que transformada en 1928¹⁴ fue disuelta en 1939 para dar lugar a la Cámara de los Fascios y Corporaciones que se instituyó por ley en enero de ese año, y que estaba integrada por miembros del Consejo Nacional Fascista —compuesto por delegados de todos los fascios locales— y el Consejo Nacional de las Corporaciones. El número de sus miembros era variable y sus mandatos duraban tanto como las funciones de los órganos a que pertenecían.

2. EL CORPORATIVISMO PORTUGUÉS

Como ya se ha expresado, Portugal constituye otro ejemplo corporativo con base en la Constitución de 1933, bases que se desarrollan en el Estatuto de Trabajo Nacional.¹⁵

En la práctica, el reconocimiento de las agrupaciones de individuos, de acuerdo con la comunidad de intereses y a la identidad de funciones que desempeñan, se desenvolvía en dos planos: el sindical y demás organizaciones profesionales, y el corporativismo propiamente dicho. El nombre de sindicatos se reservaba en torno a los llamados “gremios”. A su vez, ambas entidades se reunían en federaciones (obrero) y en uniones (patronales).

Las corporaciones, al igual que en Italia, reunían al elemento patronal y al obrero: las uniones y las federaciones formarían la corporación que participaría en la elección de las cámaras municipales, consejos provinciales y en la constitución de la Cámara Corporativa. Esta última difiere

¹⁴ Integrada por 400 diputados elegidos por el Gran Consejo Fascista, órgano máximo del partido en 1928, de una lista de 800 miembros presentados por los sindicatos. Una vez confeccionada la lista se la presentaba al pueblo quien decidía su aceptación o rechazo.

¹⁵ El art. 5 define a Portugal como una república unitaria y corporativa basada en “... la intervención de todos los elementos estructurales de la Nación en la vida administrativa y en la elaboración de las leyes”; en este sentido reconoce a los grupos “naturales”, como la familia, como uno de los elementos básicos de su organización y que tiene derecho a elegir las “juntas de freguesía” que concurren a la elección de los consejos municipales, y éstos, a las Juntas de Provincia.

de la italiana en que constituye un cuerpo consultivo de la Asamblea Nacional que es propiamente el órgano legislador.

En 1938, la Cámara dividió su representación en tres grupos: 1) la representación de intereses económicos, culturales y morales; 2) la representación de las autarquías locales (municipios), y 3) la representación de la administración pública. Los primeros estaban integrados por las corporaciones y delegados del resto de las actividades (orden de los abogados, de los médicos, de los ingenieros y de los agrónomos y veterinarios); los culturales, por delegados de institutos de enseñanza privada y universitaria, academias y sindicatos de músicos, arquitectos y federaciones deportivas; los espirituales se referían principalmente a la Iglesia, que tenía representantes designados por el episcopado portugués y por las asociaciones piadosas de asistencia social.

3. EL CORPORATIVISMO AUSTRIACO

Los fundamentos de su organización están principalmente contenidos en ley de 2 de marzo de 1934 que creó la "Confederación Sindical Única de los Obreros y Empleados", y en la Constitución federal del mismo año, imperante bajo el régimen de Dollfuss.

VIII

CONSIDERACIONES FINALES

Muchos son los problemas que a la teoría constitucional le plantean las diversas formas de representación que hemos descrito. No es nuestra intención entrar en ellos, probablemente objeto de otra ponencia, sino constatar si los esfuerzos legislativos de canalizar y someter a control a los grupos de interés, han resultado eficaces; en otras palabras, si se ha logrado efectivamente disciplinar institucionalmente su conducta por medio de los mecanismos y modelos apuntados, o si por el contrario los resultados no han sido satisfactorios.

Algunos países, como Holanda por ejemplo, parecen haber obtenido resultados favorables. Suecia, a través de la constitución de sus Comisiones Reales, ha logrado canalizar la presión de las organizaciones pluralistas más importantes, a menos a nivel legislativo. Austria, designada por algunos tratadistas como un estado cameral, conforme también un caso satisfactorio.

Sin embargo, no podemos afirmar lo mismo de otros países. Las fórmulas parecen insuficientes porque, colateralmente a las mismas, los grupos de interés continúan actuando al margen de los modelos y mecanismos institucionalizados sin que el Estado pueda controlar el papel que juegan, cada vez con mayor frecuencia e intensidad, en el proceso político.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ANSELM, Anselmo, *Corso di legislazione sindacale e corporativa comparata*, Firenze, 1934.
- BIGGINI, Carlo Alberto, *La Camera dei fasci e delle corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, Padova, 1939.
- DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, FCE, México, 1957.
- EHRLICH, Stanislaw, *Le pouvoir et les groupes de pression*, Mouton, París, 1971.
- ESTEBAN, Jorge, "La representación de intereses y su institucionalización", en *Revista de Estudios Políticos*. Número 155, sep-oct. Madrid, 1967.
- FINER, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *El Estado social*, UNAM, México, 1975.
- KEY, V. O., *Política, partidos y grupos de presión*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- HERRERA, Enrique, *Los consejos económicos y sociales*, Edit. Universitaria, Buenos Aires, 1972.
- Instituto de Estudios Políticos, *Parlamentos bicamerales*, Ed. Congreso de la Rep. Caracas, 1971.
- LA PALOMBARA, Joseph, *Interest groups in Italian politics*, Princeton, 1964.
- LIJPHART Arend, *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, U. of California Press, Berkeley, 1968.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1965.
- MAGALLANES, Manuel Vicente, *Los partidos políticos en la evolución histórica venezolana*, Edit. Mediterráneo, Madrid, 1973.
- PERGOLESÍ, Ferruccio, *Intituzioni di diritto corporativo*, Bologna, 1940.
- ROSE, Arnold M., *La estructura del poder*, Paidós, Buenos Aires, 1970.
- SCHRIFTOIESSER, Karl, *The Lobbyists*, Little, Brown and Company, Boston, 1951.