

CONCERTACIÓN SOCIAL Y SISTEMA POLÍTICO EN ITALIA

Gino GIUGNI*

SUMARIO: I. *Neocorporativismo, cambio político, concertación social.* II. *La concertación social en el caso italiano. El gobierno "amigo".* III. *Los objetivos de la concertación social.* IV. *El gobierno de la sociedad compleja.* V. *Las etapas de la concertación social en Italia.* VI. *La crisis de San Valentín y la continuidad de la política de concertación.* VII. *Problemas institucionales de la concertación.*

I. NEOCORPORATIVISMO, CAMBIO POLÍTICO, CONCERTACIÓN SOCIAL

Con el término de neocorporativismo se ha venido designando, desde hace cerca de un decenio, un método político, por cierto muy lejos de ser uniforme y homogéneo, de decisiones conjuntas o de negociaciones tripartitas entre el Estado y las organizaciones de intereses, es decir: entre el Estado, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios.

El problema de las relaciones entre el Estado y los intereses organizados ciertamente no es nuevo;¹ en Italia, al contrario, la ciencia política les ha dedicado importantes capítulos desde principios de este siglo. La contemplación de la creciente fuerza de los intereses organizados fue, en su origen, un importante filón del pensamiento orientado en sentido antiparlamentario. Sea de izquierda, sea de derecha, la representación de los intereses se propone como alternativa a la democracia parlamentaria. El Estado corporativo fascista fue, a su vez, la tentativa más sistemática de refundamentar las bases del Estado mismo en la representación de los intereses organizados.²

* Profesor titular de derecho del trabajo de la Universidad "La Sapienza" de Roma.

¹ La obra más actualizada sobre el antiguo problema de los intereses organizados es *Política, economía y representación de los intereses*, de Bordogna, Provasi Bolonia, El Molino, 1984.

² La incompatibilidad teórica entre representación política y representación de intereses, rigurosamente demostrada por Kelsen (*Democracia y cultura*, Bolonia, El

Es, tal vez, por este no ilustre precedente, que el empleo del término "neocorporativismo" ha suscitado, especialmente en los países latinos, reacciones emotivas del todo desproporcionadas con la realidad que en él se expresa.

Porque, de hecho, el neocorporativismo no es sucesor del paleocorporativismo o del corporativismo propiamente dicho. Esto es por un complejo de razones, de las cuales la más importante es que este último era y sigue siendo para los pocos epígonos, un proyecto de reconstrucción del Estado y, si se quiere, una "tercera vía" con dirección ideológica hacia la derecha, mientras que el segundo no es un proyecto ni mucho menos una ideología: no es otra cosa que la representación, bajo la forma ratificada de un "modelo" politológico o de un tipo ideal, de una praxis política³ que ha sido propia, sobre todo, de la socialdemocracia nórdica y centroeuropea, y hoy presenta una difusión que está muy lejos de ser desdeñada en la socialdemocracia del sur de Europa.

Esta praxis política es tan natural a la democracia como la ideología corporativa era a la negociación de esta última.⁴ El empleo de la expresión "neocorporativismo" como juicio de valor, tan frecuente en nuestros ambientes liberales,⁵ es por tanto una expresión de provincialismo cultural. Es un fenómeno de interés europeo, relacionado con su unidad de medida que, además de ser impropia por una desventurada experiencia histórica nuestra, ha sido elevada a fundamento de un juicio de valor de alcance universal.

Si se dice concertación social, si se dice neocorporativismo, si se dice cambio político,⁶ la sustancia es la misma. El primer término, toda pro-

Molino, 1955, p. 56 ss.), y ahora no menos rigurosamente argumentada por Bobbio en *El futuro de la democracia*, Einaudi, Turin, 1984, pp. 29-54.

³ Così Matteucci, *Corporativismo*, El Molino, 1984, p. 309. El resumen del análisis del autor tiene el solo defecto de atribuir carácter teórico a un señor Manolescu, sobre el cual también opina Giugni, "La doctrina iuslaboral del 82", *DLRI*, 1983, p. 917. (Con referencia a Tarello, "Sindicalismo", en *Enc. 900*, VI, Treccani, Roma, pp. 665-668.) Sobre el carácter de resultados inesperados del modelo neocorporativo v. Schmitter, "Neo-corporativismo y el Estado", *EUI Working Paper*, n. 106 Instituto de la Universidad Europea, Florencia, 1984, p. 8.

⁴ Bellardi se apoya en "Del Estado corporativo a la libertad sindical", F. Angeli, Milán. 1985 y Durán López, "Concertación social y crisis económica: el modelo neocorporativo", en Universidad de Córdoba, *Apertura del Curso Académico 1984-85*, pp. 33-51, aquí p. 46.

⁵ Una expresión muy elocuente y divulgadora de tal postura puede leerse en Riva, *El hijo del error*, La República, 22.2. 1985.

⁶ Expresión usada casi solamente en Italia, elaborada por Pizzorno, "Cambio político e identidad colectiva del conflicto de clase", en Crouch y Pizzorno, *Conflicto en Europa*, Etas Libri, Milán, 1977, pp. 407-433. Y ahora usada por varios autores, entre los cuales, en particular está Tarantelli, *El registro económico del sindicato*, Laterza Bari, 1978 y Rusconi, *Cambio, amenaza, decisión*, Bolonia, El Molino, 1984.

porción guardada, es más expresivo que la realidad señalada, mientras que el segundo presenta, tal vez, una sobrecarga de significados, y el tercero aparece con un ámbito muy limitado porque es inherente al contenido, pero no precisa los elementos del hecho. Concertación social es una praxis que puede desarrollarse o no, tener comportamiento lineal o irregular, puede alternarse con periodos de conflicto. El neocorporativismo parece aludir al estado de quietud de un sistema estructurado de relaciones políticas.⁷ Por cierto es mejor el empleo del término "concertación social", por su evidente capacidad de elasticidad y neutralidad ideológica.

II. LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN EL CASO ITALIANO. EL GOBIERNO "AMIGO"

El objeto de este ensayo es analizar la consistencia y las perspectivas de una política de concertación en el caso italiano. Con este propósito es de utilidad un punto de referencia en el complejo marco que, como se ha dicho, tiene dimensiones europeas y tal vez no sólo como tales, si se considera el enorme interés que esta experiencia está ejerciendo sobre los países de nueva vida democrática de América Latina.

El marco europeo presenta, cuando menos, dos aspectos de vivo interés para nosotros. El primero es la evidente coexistencia de métodos de concertación de naturaleza formal junto a otros de naturaleza evidentemente informal. Tal vez, pero no viene al caso, el máximo de formalización puede ser encontrado en la experiencia más reciente, como aquella de España con sus grandes ajustes a ritmo anual, o en las más antiguas, como la de los países bajos, con la red institucional así pre-dispuesta. No obstante una opinión corriente, el país neocorporativo por excelencia, o sea Austria, presenta por el contrario un grado limitado de formalización.⁸

Un segundo aspecto es aquel que concierne a las relaciones entre concertación y dirección política del gobierno; aunque aquí estamos frente a datos contradictorios que confirman cómo es difícil constituir un cuadro teórico del fenómeno en estudio. Porque de hecho, de un lado la política de concertación resulta como una constante en la acción de los gobiernos socialdemócratas, por otro, gobiernos del mismo color, como el francés o griego, parecen del todo indiferentes hacia tal

⁷ Matteucci, *Corporativismo...*, p. 309.

⁸ Lehmbruch, "La condición lógica y estructural del neo-corporativismo", Q cost., 1983, pp. 475-504, aquí p. 482.

praxis política.⁹ Un gobierno de tendencia laboralista no es por lo tanto una condición suficiente, y tampoco necesaria,¹⁰ no obstante que esta sea una opinión frecuente; lo que no excluye, naturalmente, que la "asimetría de la representación" constituya una condición desfavorable.¹¹ Ha habido casos de continuidad en la concertación en situaciones de alternación de la mayoría del gobierno; en España la política de concertación ha nacido bajo el gobierno centrista de Suárez,¹² en Austria ha regido bajo varios gobiernos. Se puede decir, más bien, que una condición necesaria es un gobierno no antilaboralista, no simétrico, por ejemplo como el gobierno inglés de hoy. Se puede del mismo modo observar que el gobierno débil, especialmente si es de coalición, puede tener interés en la concertación con los partidos sociales a fin de reforzar su propia legitimación política; mientras, en cambio, el gobierno estable es aquel respecto al cual a los otros partidos les conviene pactar porque eso puede proporcionar el máximo de ventajas, especialmente bajo el aspecto de la confianza.

En Italia, donde no ha habido un gobierno antilaboralista,¹³ pero siempre un gobierno inestable, puede ofrecer el campo a las más disparatadas hipótesis experimentales.

III. LOS OBJETIVOS DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

Todo esto confirma que estamos frente a un fenómeno multiforme, tanto en la estructura como en las condiciones políticas. Donde esta multiforme estructura ofrece una referencia homogénea es ciertamente en los objetivos, que son de estabilización económica y social.

La concertación tiene, de hecho, como objetivo constante, la realización de fases de estabilidad económica, a través de una acción consen-

⁹ Como ha revelado Berger en "El conflicto social en la Francia socialista", *S.M.*, 1984, 12, pp. 363-384 y Koukiadis, "Relaciones industriales y cuestión social", en Treu, *Crisis económica y mutación política en el área mediterránea*, Roma, Lavoro, 1983, pp. 215-235.

¹⁰ Esta premisa es por el contrario afirmada por muchos autores. Entre otros, Regini sostenía la necesidad del gobierno "amigo" en "La condición del cambio político. Nacimiento y decadencia de la concertación en Italia y Gran Bretaña", *S.M.*, 1983, pp. 353-384, posición que ha sido radicalmente revisada en "Acuerdo político y concertación sindical en la crisis de los años ochenta", *D.D.*, 1984, 3, pp. 87-100, aquí, p. 90.

¹¹ En este sentido Rusconi, "Cambio...", p. 57 ss.

¹² Durán López, "El sistema de concertación en España en los años de la recesión", *D.D.*, 1984, 6, pp. 135-158.

¹³ Justa observación de Regini, "La tentativa italiana de pacto social al cabo de los años '80". *El Molino*, 1984, pp. 291-304, aquí, p. 298.

sual directa hacia la remoción de fenómenos negativos tales como la inflación, la recesión, el desempleo. Los instrumentos utilizados son, a su vez, reconducibles a cualquier forma de política de rendimientos. Y los éxitos a la vista de quien no ha intentado un balance,¹⁴ no han sido negativos, si es verdad que los países "neocorporativos" han logrado, mejor que los otros, tener bajo control estos fenómenos de patología económica y es pues evidente que la definición de tales objetivos, como motivo de una acción concertada, lleva también una cascada de conflictos sociales. Todo puede significar a su vez el incremento de duración de los gobiernos que son partícipes de tal operación. Si los sindicatos pueden ser convencidos e inducidos acerca de acciones o promesas de ventajas salariales y ocupacionales, las empresas tendrían ventajas de estabilización social y de incremento en la productividad; para los gobiernos la concertación social es el medio para la consolidación del consenso, y por este motivo, también para conseguir una mayor estabilidad.¹⁵

Un gran relieve, como se verá mejor más adelante, puede asumir, en la individualización de las partes de cambio, la distinción entre aquellas de inmediata disponibilidad de las partes y aquella consistente en promesas para el futuro que postulan evidentemente una fuerte confianza en el respeto de los compromisos. Y esto, a su vez, depende del grado de representatividad de las partes sociales, en el sentido de que cada una de ellas debe presentarse en grado tal de honrar los compromisos de parte de sus propios adherentes o referentes sociales; por lo que compete al gobierno en sí, especialmente cuando no es "simétrico" hacia una de las partes, debe dar garantía de credibilidad bajo el aspecto no sólo de su propia estabilidad, cuando por la promesa que implica al Parlamento, de la capacidad de influenciar, sobre el plano de la confianza política, las decisiones de este último.

El objetivo de la estabilidad política y económica puede finalmente ser conjugado o instrumental o dependiente de un impulso más o menos marcadamente reformador. La incidencia de una variable reformista es, quizás, aquella que ha sido menos profundizada, además, porque en la visión de algunos de los estudiosos, especialmente aquellos de la pri-

¹⁴ Schmitter, "Neo-corporativismo...", p. 276.

¹⁵ Hay una reflexión sobre este aspecto desarrollada en el ámbito de un análisis crítico en el acuerdo del 22 de enero de 1983 en Donolo, "Maxi-acuerdo y sistema político: demasiadas variables para escasos resultados", en A.A.VV., "La controversia sobre el costo del trabajo y las relaciones industriales", F. Angeli/Ires Cgil, Milán, 1984, pp. 128-136. Con respecto, particularmente, a la técnica jurídica usada por el gobierno para la adquisición y la administración del consenso V. Veneziani, "Ley y contrato en el escenario europeo", *D.D.* 1984, 4, pp. 65-85.

mera generación,¹⁶ la concertación neocorporativa ha sido definida a priori como orientada a la consolidación del sistema capitalista, no atribuyéndose por ello algún relieve a la idoneidad de ella al introducir factores correctivos orientados hacia criterios de equidad y de justicia social.

IV. EL GOBIERNO DE LA SOCIEDAD COMPLEJA

La concertación, en su perfil de factor de estabilidad política, es algo más que una mera técnica de mediación en el área de las relaciones industriales. En caso de que el cambio se vuelva múltiple, y no sea más bilateral, como es en general en los regímenes de pluralismo conflictual o de *laissez faire* colectivo;¹⁷ en caso de que el gobierno no sea neutral o esté interesado en la mera conservación de la paz social, pero propenga la propia elección como materia de cambio, esto ocurre porque en la praxis política en examen, el gobierno es portador del interés de adquirir un consenso social integrador de lo político. Esto es un signo evidente, si no de la superación de la legitimación electoral, como opina erróneamente la doctrina y la práctica corporativa, sí de la percepción que la guía de la sociedad compleja requiere una canalización del consenso y de la colaboración que contemplen objetivos específicos y que trasciendan en el sentido de integrar la relación normal de legitimación electoral.¹⁸ No se trata, tal vez, ni siquiera de un cambio cualitativo sino sólo cuantitativo, porque desde siempre la democracia parlamentaria ha regido en relación a un cambio de intereses de una clase, originalmente, y de muchas clases, en una segunda fase.¹⁹ Pero es sabido que de otros umbrales, cantidad deviene calidad, y donde ha

¹⁶ Entre muchos, recuerdo a Hyman, "Pluralismo. Consenso de procedimientos y contratación colectiva", *B.J.I.R.*, 1978, 1, pp. 16-40 y Panitch, "El desarrollo del corporativismo en economías liberales", "Estudios políticos comparativos", 1977, 1, pp. 61-90 (tr.it. "El desarrollo del corporativismo en las economías liberales", a cargo de Maraffi, "La sociedad neocorporativa", Bolonia, El Molino, 1981, pp. 133-162). Encontramos un ahondamiento del sentido del texto en "Neo-corporativismo...", p. 6 ss. de Schmitter.

¹⁷ Conforme a la nota terminológica de Kahn-Freund, "Derecho laboral", en Ginsberg (ed.), "Derecho y criterio en Inglaterra en el siglo XX", Stevens, Londres, 1959, pp. 216-264, en *Escritos selectos*, Stevens, Londres, 1978, pp. 1-40; sobre la noción de pluralismo conflictual habla también Lewis, "Kahn-Freund y el derecho del trabajo: un perfil crítico", *DLRI*, 1980, pp. 75-102.

¹⁸ Schmitter, "Teoría de la democracia y práctica neocorporativista", *S.M.*, 1983, pp. 384-423, aquí, p. 412.

¹⁹ Conforme al notable modelo de M. S. Giannini, "Derecho administrativo", I. Milán, Giuffrè, 1970, pp. 45, ss.

sido traspasado el límite de la "sociedad compleja", aun el método de gobierno se debe articular a manera de ofrecer nuevas alternativas para la canalización del consenso.

Pero es el mismo consenso, a su vez, el que debe presentar un aspecto polivalente. Consenso, de hecho, no sólo quiere decir aceptación de objetivos comunes; implica además una colaboración en la realización de ellos.²⁰ En gran parte del área de intervención en el sector económico social, consenso en la medida y colaboración en la ejecución de ellos, devienen instrumentos necesarios de gobernabilidad.²¹ Esto, por una parte, es uno de los aspectos de la crisis de la ley como instrumento de autoridad *self-implementing*. Y es también una de las justificaciones del retraso del estatismo, así como una de las modalidades para hacer posible tal resultado, sin desquiciar el estado social. La misma lógica de la *deregulation* si no es entendida como una simplista y tosca propuesta de volver a formas de autorregulación del mercado, reenvía a la búsqueda de tales instrumentos.²² No requiere demostración, de hecho, porque retrocede al siglo XIX; el hecho es que la autorregulación del mercado, en ciertos sectores, especialmente en el mercado de trabajo, es todo lo contrario que productiva y de mejor colocación de los recursos.

V. LAS ETAPAS DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ITALIA

La concertación social, en su aspecto de búsqueda del consenso político y de la maniobrabilidad de situaciones complejas, ciertamente no es una experiencia nueva para nuestro país, y sí es, al contrario, un tema de actualidad inmediata. Son más bien de común importancia aquellas dos fases de tal experiencia que ya habíamos visto.²³ Una, el periodo de solidaridad nacional, en el cual, sin embargo, el fundamento de la concertación estaba constituido por un pacto político anterior.

²⁰ Streeck, Schmitter, "¿Comunidad, mercado, Estado y asociación? La posible contribución de los gobiernos privados al orden social", *S.M.*, 1985, pp. 47-86, aquí p. 74; Lehbruch, "Corporativismo liberal y partido gubernamental", *Estudios políticos comparativos*, 1977, 10, pp. 91-126 (tr.it. "Corporativismo liberal y gobierno del partido, a cargo de Maraffi", *La Sociedad...*, pp. 163-198, aquí, p. 169 y ss.).

²¹ Sobre el significado de la noción de "gobernabilidad" opina Schmitter, en "Intermediación de los intereses y gobernabilidad en los regímenes contemporáneos de Europa Occidental y de América del Norte", a cargo de Berger, *La organización de los intereses en Europa Occidental*, Bolonia, El Molino, 1983, pp. 415-476.

²² Giugni, "Legislación: relaciones laborales en Italia", *EUI*, Revista de coloquios, Instituto de la Universidad Europea, Florencia, 1985.

²³ Regini, "La tentativa italiana...", p. 291; Carrieri, Donolo, "Sindacato y sistema político (Italia, 1975-1983)", *DLRI*, 1984, p. 393 ss.

Fue una experiencia que pudo ser juzgada de varias maneras: desde el punto de vista de la capacidad reformadora, el juicio es controvertido. Algunos lamentan resultados mediocres en el plano de la acción legislativa y gubernativa en general. Para otros, tal periodo ofrece un cuadro de estabilidad que haría posible cuando menos una sustancial reducción de la tasa de inflación.²⁴

La fase siguiente se abre con el llamado de las partes sociales para colaborar con el gobierno en la política antiinflacionaria y la consagración formal del pacto de enero de 1983.²⁵ La crisis del consenso, emergida un año después, demuestra que el *war game*, consistente en la tentativa de realizar un pacto social sin el soporte de un acuerdo político, era una jugada de alto riesgo,²⁶ lo que no significaba, sin embargo, que estuviera dirigida premeditadamente al fracaso.

El juego es de hecho más complejo; las afirmaciones que aplazan el éxito del consenso o al menos la posibilidad de éxito o del veto de la oposición, o sea, el PCI (Partido Comunista Italiano), son demasiado simples. No tienen en cuenta la exigencia específica y vital para la organización sindical, no así para su contraparte, de optimizar los beneficios para su base o para sus sustentos sociales. En 1983, sobre la estrategia de la oposición del PCI, que estaba ya en acción, podía prevalecer una evaluación de conveniencia, que terminó por arrastrar también a la componente comunista de CGIL; y tal elección, extraordinariamente sufrida, no fue debida a la aceptación de principios del método de la negociación tripartita (se verá al año siguiente cómo esto no había sido del todo interiorizado), antes bien, a la contemplación de las ventajas fiscales y parafiscales que el acuerdo concedía y, sobre todo, del hecho que ello abría el camino a las renovaciones contractuales de categoría.²⁷ Todo esto no viene asentado en el acuerdo de un

²⁴ Hay un breve análisis crítico de la legislación en el periodo de la solidaridad nacional en "La condición. . .", de Regini, pp. 377-381 y en "La malla liberal del convenio" de Treu, *PD*, 1983, pp. 199-207, aquí, pp. 200-202. Encontramos un juicio complejamente positivo en Golden, "Neocorporativismo y exclusión de la fuerza laboral de la representación política", en Pasquino, *Sistema político italiano*, Laterza, Bari, 1985, pp. 208-231.

²⁵ Sobre el cual se basa Bellardi, en "El proceso de formación del contrato colectivo: acuerdo del 22 de enero de 1983", *DLRI*, 1984, pp. 749-796. Evaluación negativa de los acuerdos tripartitos de urbani: "Política de los réditos, sí o no", *Correo de la tarde*, 18.3.85; Monti "A cada quien lo suyo" *ivi*, 12.6.83.

²⁶ Para un análisis de estos aspectos, ver a Bolaffi, De Giovanni, Giugni, Rusconi, Mesa redonda sobre "Condiciones y límites del cambio político en Italia", *PE*, 1985, 2, pp. 25-32.

²⁷ Regini, "Las tentativas italianas. . .", pp. 298-299. Para el autor es a este precio que pueden darse pactos sociales con gobiernos no pro-laboristas.

año después, que solicitaba principalmente a las partes una acción conjunta de confianza hacia la maniobra económica, cuyo resultado prometido, aún sustancialmente mantenido en la parte concerniente a la inflación, no permitía, por otra parte, superar la resistencia del modelo de la mayor excelencia política.

La lección de esta vicisitud está evidentemente en el sentido de que la concertación no pone la condición necesaria del consenso de la oposición, y por esta razón de una fórmula asociativa; para vencer la eventual hostilidad de ésta, es necesario reforzar la conveniencia directa y específica del movimiento sindical (o, en una hipotética, y por ahora solamente teórica situación transformada de la organización empresarial), para poder explicarles una lección fundada en un juicio autónomo de relación costo-beneficio. Esto es, elevar el valor de cambio del acuerdo, especialmente con la atribución de ventajas lo más inmediatas posibles; esto que aparece como de más difícil realización es, por el contrario, fundar los hechos sobre compromisos fiduciarios, como proponía en medida más importante el acuerdo de 1984; tal vez porque el año anterior prácticamente había agotado la disponibilidad de orden inmediato.

VI. LA CRISIS DE SAN VALENTÍN Y LA CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA DE CONCERTACIÓN

Esto es el más grave condicionamiento debido a la especificidad del caso italiano, pero bien visto, esto ejerce el máximo de presión negativa sólo a la política del gran cambio, o del gran acuerdo, o de la concertación con un alto grado de formalización. La experiencia del periodo siguiente a San Valentín es elocuente en propósito: la concertación con todos los sindicatos en realidad jamás es venida a menos. El escenario italiano, durante y después del gran conflicto parlamentario, no ha sido jamás comparable, ni al caso inglés, ni siquiera al francés. Y esto significa que el gobierno no pudo hacer menos que acumular consenso social y que los sindicatos no pudieron hacer menos de un cierto grado de negociación política con el gobierno.²⁸

A pesar de todo, comprobada la continuidad, aunque sea en forma inestable y precaria, de la concertación social surge la interrogante legítima a propósito de la capacidad representativa de los interlocutores del gobierno. Se trata, como ya ha sido mencionado, de una condición

²⁸ Hay una admisión significativa en "La verdadera lucha y el desafío contra la desocupación" de Trentin *Avante!*, 9.5, 1985.

esencial, porque no tendría validez una concertación con organismos que por la carencia de representatividad no estuvieran en posibilidad de motivar el canal del consenso. La pregunta, naturalmente, se puede referir a mediano o largo plazo, e invertir el examen de la congruencia conexas a la transformación apropiada de la estructura productiva y de la misma sociedad posindustrial.²⁹ Pero, en una perspectiva a corto plazo, se puede imaginar que todavía las tres confederaciones de los trabajadores pudieran expresar un nivel apreciable de capacidad representativa y de respuesta de consenso; esto en caso de que sea creciente una tendencia más que a la rebelión a la salida silenciosa,³⁰ por la carencia de democracia interna y por consiguiente de la capacidad de dar voz a todos los intereses representados.

Otro tanto puede decirse para la confindustria, ciertamente representativa, pero con carácter neoliberal difuso de la clase empresarial que tiende a quitar legitimidad a la misma política de concertación.³¹ Y además, todavía con respeto a los empresarios, aparece siempre menos sostenible la ficción del "segundo cuadro", con la degradación aparecida de fuertes organizaciones aptas para influir sobre la aceptación social en medida importante en la política de los beneficios; la vicisitud de la revuelta de los comerciantes contra el decreto Visentini puede hacer reflexionar. Mientras por otra parte, el empleo desciende en la industria y aumenta en el sector terciario, no se podrá persistir mucho en considerar a la industria como el centro del equilibrio de las relaciones industriales.

VII. PROBLEMAS INSTITUCIONALES DE LA CONCERTACIÓN

En lo que concierne a la parte pública, la concertación social plantea, a su vez, problemas de equilibrio institucional. Que la representación de intereses sea de cualquier modo un contrapeso o una integración de aquella política fundada sobre el voto individual, ya ha sido comprobado antes. Pero el problema que fue propio del corporativismo y de su

²⁹ AA.VV. *El laboratorio post-industrial*, F. Angeli, Milán, 1985.

³⁰ Ver: "Política de créditos y democracia sindical en Europa Occidental" de Langle, *SM*, 1983, pp. 425-474, las condiciones de empleo de las categorías de voz y de éxito elaboradas por Hirschmann, en: "Éxito, voz y lealtad", Prensa de la Universidad de Harvard, Cambridge, 1970; no tan sólo los análisis clásicos de los procesos de formación de la identidad colectiva en: "Cambio político...", de Pizzorno, pp. 407 ss.

³¹ Esta es la doctrina que sustenta el documento de la Federación mecánica (1984), "Empresa y trabajo". Por una nueva política de las relaciones industriales del sector metalmeccánico.

doctrina, de sustituirla por la representación parlamentaria, es del todo extraño a la experiencia de la concertación social y a su perspectiva. Se puede advertir, como cualquier teórico de la materia,³² que se han postulado formas de institucionalización que no son ni siquiera nuevas, y que donde existen, como demuestra además la otra experiencia de nuestro CNEL, no han desarrollado aspectos de importancia en la política de concertación.³³ Lo que hace tener presente que la dirección propuesta en forma hipotética no está destinada a un floreciente porvenir.

Por el contrario, el punto crítico es distinto, respecto al cual se ha mostrado particularmente sensible el área liberal-democrática, junto con aquella que, en capítulo especial de la componente parlamentaria del PCI, aparece hoy más vigorosamente declarada en defensa de las prerrogativas propias de la asamblea. La crítica dirigida a la concertación social en nombre de las prerrogativas soberanas del Parlamento³⁴ despliega, de hecho, una influencia sensible y es particularmente importante que ella haga su aparición casi nada más en Italia;³⁵ de particular importancia, pero no inexplicable, es sabido que Italia está entre los países con más acentuadas características de régimen parlamentario.

Una crítica así no se sostiene en un análisis de las condiciones en las que operan las instituciones representativas. De hecho, es necesario demostrar que, en caso de que no fuese allí posible un acuerdo entre el gobierno y las fuerzas sociales, tales instituciones estarían en posición de controlar por sí mismas las intervenciones necesariamente contenidas, porque de otra manera se abrirían las posibilidades a una vorágine ingobernable.³⁶

Además, en caso de que una reforma institucional interviniese para sancionar una más nítida diferenciación funcional entre Parlamento y gobierno, quedando naturalmente la dependencia fiduciaria del segundo

³² Cawson, "¿Representación funcional y política democrática: hacia una democracia corporativista?", en Duncan (ed.), *Teoría y práctica democrática*, Prensa de la Universidad de Cambridge, 1983, pp. 173-184.

³³ Con la sola excepción de los Países Bajos, que, al menos en determinados hechos, han sido tal vez el único caso de concertación fuertemente institucionalizada.

³⁴ Para un tratamiento que trasciende la polémica contingente, ver la intervención de Ghezzi: "Dinámica sindical y perspectivas de reformas institucionales", *PD*, 1984, pp. 343-352, aquí, p. 352.

³⁵ El problema está, de cualquier modo, centrado, pero no con sobriedad casual, en "Comunidad, mercado...", p. 51 de Streeck, Schmitter.

³⁶ Es de Lehmbruch (*Corporativismo liberal...*, p. 195) el relieve que la práctica neocorporativa termina por dar poder a las instituciones representativas para efecto de la compenetración de las mismas con el subsistema de decisiones generado de la primera. Encontramos una referencia del problema como tema de investigación, en "Concertación social...", De Durán López, p. 50.

respecto del primero, no tan sólo para ampliarlo al área de la normatividad secundaria;³⁷ ante esta crítica se verían aminorados los argumentos principales, en tanto que la consistencia del problema podría ser reducida posteriormente, o anulada, a fin de hacer prevalecer la praxis de proponer al Parlamento la discusión preventiva de la dirección política en cuestión.³⁸ De hecho parece evidente que en cuanto más fuese delegada la razón de cambio, resultarían mayores las posibilidades del gobierno, y, por tanto, el cambio mismo perdería una parte considerable de sus características constantes de alternativa o de promesa de la acción de mediador, que corresponde al Parlamento.

Queda, en fin, observar cómo también, cuando la razón de cambio no descansa en el pleno dominio del gobierno, no resulta una desposesión del Parlamento, sino más bien una acentuación de los elementos de riesgo que asume el gobierno a su cargo. En fin de cuentas, hay que recordar que como objeto de negociación y de iniciativa, sin aprobación legislativa, en no pocos casos en este bienio, nuestro Parlamento ha modificado los términos del pacto social.

Más allá de estos precisos cotejos institucionales sería tal vez el caso de desdramatizar el problema. El gobierno de una sociedad compleja reside ciertamente en una red de estructura de decisión más articulada que aquella que rige en el estado de una sola clase. La concertación social no es la solución final del problema institucional: es un método que opera por aproximación. Por esto sería un error eliminarla del arsenal político sólo para rendir homenaje a una ortodoxia constitucional que, como habíamos visto, sostiene argumentos más bien de aspectos disfuncionales del sistema, que de una visión actualizada de las funciones constitucionales mismas.

Pero que la consolidación de la política de concertación implica problemas de reforma institucional, no obstante, aparece evidente. La definición de las condiciones claras e indiscutidas de representatividad por las partes sociales podrían ser un mejor hallazgo de la idoneidad de éstas, para producir el consenso requerido,³⁹ mientras todos los aspectos de reforma del Estado, que consintieran en reforzar la capacidad del interlocutor público al asumir el compromiso y a mantenerlo, constituirían un sostén indispensable para volver vitales los canales de cambio.

³⁷ Para Rusconi: "Quién tiene miedo del cambio político", *Rinascita*, 1984, 48, pp. 13-14, sería suficiente para superar el obstáculo o la objeción.

³⁸ Precedentes en este sentido son comentados en "Las condiciones lógicas...", de Lehbruch, p. 497.

³⁹ Sobre este aspecto ver a Baldassarre, Craveri, Mengoni, Treu: "Sindacato y reforma institucional", *Cuadernos de la Fundación G. Brodolini Marsilio*, Padua, 1984.

CONCERTACIÓN SOCIAL Y SISTEMA POLÍTICO EN ITALIA 565

Estas condiciones de contexto institucional mejorado son las que podrán permitir a la política de concertación asumir un desenvolvimiento más constante y volverse más autónoma en el curso de las vicisitudes político-parlamentarias. Si la política de concertación social tiene caracteres de variable independiente en un sistema político complejo, puede expresar utilidad, ya sea en el sentido de la gobernabilidad del sistema, ya sea en aquel de la más amplia participación de las fuerzas sociales. En otro caso distinto, donde se reduce a caja de resonancia de las mediaciones ya realizadas sobre el plano de las relaciones entre los partidos, la utilidad de ella puede aparecer fuertemente atenuada, si no del todo inexistente.