

Comisión: VIII. Estado, Derecho y políticas públicas.

Título de la ponencia:

**Conflictos corporativos no regulados en los procesos de privatización del espacio público**

Autor: Alejandro Soltonovich\*, PhD.

Palabras clave: Estado – relaciones corporativas – poder – regulación – Espacio público.

Resumen:

Aunque tradicionalmente la ciencia política ha distinguido los roles y relaciones del estado y de la sociedad civil, el estudio contemporáneo de las instituciones no debe omitir un problema importante que se presenta en el análisis socio-histórico de las relaciones corporativas. Se trata de la privatización implícita del espacio público, en la cual se produce una desviación interesada de los objetivos del estado por efecto de la presión corporativa, sea esta política, económica o social, respecto de los objetivos de las instituciones públicas. Aunque estas desviaciones son resultados de pujas normales en la vida social, interesa particularmente poseer instrumentos para analizar los casos en los que, atentando contra la distribución homogénea del poder político propio de una democracia, una corporación determinada consigue “privatizar” el espacio de las decisiones públicas en beneficio de sus intereses particulares. El objetivo de esta ponencia es introducir los elementos que habiliten la apreciación de este proceso. Dado que en toda democracia contemporánea se verifica este proceso, interesa constatar que con frecuencia es la ausencia de regulación adecuada, tanto en lo que hace a las relaciones entre corporaciones particulares como a sus relaciones conflictivas con el estado, la vía que facilita una resolución de los conflictos que derivan en esa privatización de las instituciones y espacios públicos. El trabajo pone especial atención a aquellos procesos en los que las marcadas diferencias de poder político y económico colisionan con los principios de las instituciones democráticas.

---

\* Alejandro Soltonovich, PhD. Sociólogo - Universidad de Buenos Aires, CBC, Aux. docente

## **Conflictos corporativos no regulados en los procesos de privatización del espacio público**

En términos formales, la democracia moderna asume una distribución homogénea del poder político. Esta presunción constituye también su principal fuente de legitimidad, y sobre esta legitimidad se sustentan las pretensiones de validez más importantes del discurso democrático<sup>1</sup>. La forma práctica en la que esta pretensión se manifiesta es en el ejercicio de los derechos políticos, a través de la asignación de un valor igual al voto de todo ciudadano, sin atender a otras categorías y diferencias.

Sin embargo, la diferenciación y la desigualdad en diversos aspectos de la vida social existen y de su existencia pueden suponerse consecuencias para el desenvolvimiento de la vida política<sup>2</sup>. El objetivo principal de esta presentación consiste en hacer visible, en primer lugar, la tensión entre los términos formales de la vida democrática y sus expresiones políticas reales<sup>3</sup>. En segundo lugar, es necesario indicar al menos los canales fácticos de distribución y aplicación del poder político distribuido de manera heterogénea entre la ciudadanía<sup>4</sup>.

No se trata de debilitar las bases del concepto de democracia como forma de gobierno, sino de cuestionar su dimensión como régimen de autogobierno. Siguiendo a Weber, consideramos al estado democrático como una forma particular de asociación para la dominación política<sup>5</sup>. A partir de este principio general debemos intentar determinar sí, y hasta que punto, la dominación política es ejercida por la ciudadanía en su conjunto o sí, y de qué manera, existen diferencias importantes en la distribución del poder que afectan no sólo al desarrollo de la vida social, sino también al concepto de democracia<sup>6</sup>. En términos institucionales, el análisis debe concentrarse en aquellos espacios en los que la autoridad toma la forma de principios efectivos de funcionamiento estipulados para el desarrollo de la vida social<sup>7</sup>. Porque es en estos espacios en donde la voluntad política toma la forma de decisiones prácticas y acciones concretas para la distribución de esfuerzos y recursos que alteran o mantienen los principales parámetros de la vida política. El estado en su conjunto y principalmente los mecanismos de producción y aplicación legislativa son entonces los sujetos del análisis. En ellos se reúnen, por una

---

<sup>1</sup> Vid. Habermas, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, 2000.

<sup>2</sup> Vid. Lifszyc, Estratificación y diferenciación social, en *Sociología*, Gran Aldea, Bs. As., 2001.

<sup>3</sup> Vid. Held, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991.

<sup>4</sup> Vid. Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, París, 1994.

<sup>5</sup> Vid. Weber, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1992.

<sup>6</sup> Vid. Bovero, *Una gramática para la democracia*, Trotta, Madrid, 2002.

<sup>7</sup> Vid. Moore, *Crítica de la democracia capitalista*, Siglo XXI, España, 1974.

parte, la voluntad formal de la ciudadanía y, por otra parte, el ejercicio concreto del poder político<sup>8</sup>.

No obstante, el estado no constituye el único espacio donde la vida pública se desarrolla. Para otras actividades vinculadas al mundo de la vida de los sujetos involucrados en la sociedad civil el estado constituye una referencia, incluso como ausencia de poder. La consideración de la omisión de tareas por parte del estado es desde la perspectiva de los actores sociales tan importante como la consideración sobre las prácticas efectivas. Por su parte, para las prácticas concretas y los reclamos jurídicos y políticos recurren inevitablemente al espacio público configurado por la gestión estatal, ya que formalmente continúa representando el espacio de la única fuente de coacción legítima<sup>9</sup>.

En este contexto, la cuestión que permite organizar el problema es si existen factores que intervienen en la producción y aplicación de las políticas públicas y de la legislación asociada a ellas que vulneren los principios de la organización política. Por supuesto, no se trata de hacer referencia al carácter conflictivo de la actividad política. La democracia como sistema se organiza en torno al conflicto, y sus instituciones están configuradas de tal forma que el procesamiento del conflicto es su tarea principal<sup>10</sup>. También cuando la relación de fuerzas convierte al debate en una ficción, la confrontación de opiniones y posiciones es un elemento fundamental de la vida legislativa y refuerza el resultado en lo que a sus pretensiones de legitimidad se refiere, pues permite la modificación razonada, e incluso consensuada, del contenido jurídico de las normas que establecen modificaciones en el funcionamiento de aspectos efectivos del espacio público y, en consecuencia, de la vida social<sup>11</sup>.

Si la acción de factores externos a los formalmente constituidos se verifica, queda todavía un largo camino por investigar. Porque estos factores pueden ser también parte integrante de la organización democrática y actores relevantes en la vida social. De modo que el problema no es la posible intervención de factores externos a las autoridades políticas constituidas. El problema real se presenta cuando estos factores son capaces de alterar los resultados del proceso político vulnerando al mismo tiempo la

---

<sup>8</sup> Vid. Hall & Ikenberry, *El estado*, Alianza, Madrid, 1993.

<sup>9</sup> Vid. Fariñas Dulce, *La sociología del derecho de Max Weber*, civitas, Madrid, 1991.

<sup>10</sup> Vid. Przeworski, La democracia como resultado contingente de conflictos, en *Constitucionalismo y democracia*, FCE, México, 1999.

<sup>11</sup> Vid. Habermas, Op. Cit.

homogeneidad de la distribución del poder político<sup>12</sup>. Porque si un sector o actor social es capaz, por medio de la fuerza, la coacción política o económica (e incluso por medio de la predominancia ideológica), de condicionar el resultado del proceso político y legislativo no se verificará la pretensión de validez del sistema en su conjunto.

Además, en el contexto de una evolución histórica efectiva, debe poder verificarse si esta característica obedece a momentos o cuestiones puntuales o si, por el contrario, se trata de una constante en la práctica política, cuyo origen se encuentra en la organización estructural de la vida social. El primer caso nos sitúa en el debate sobre la debilidad de la vida democrática, e incluso en la consideración de la independencia política. Pero el segundo caso nos obligaría a discutir las bases mismas del sistema político. La razón de esto es que sí la acción efectiva de un sector o actor social (o de una serie de ellos) es una condición de funcionamiento del sistema en su conjunto, para lo cual utiliza o interfiere de manera continua en la actividad del estado, lo que debe reconsiderarse es el modo en que se piensa al sistema político en su conjunto, y fundamentalmente su carácter de expresión del modo de distribución del poder político<sup>13</sup>.

No obstante, la imagen de un aparato jurídico-político al servicio de un sector social específico es todavía menos capaz de dar una vía de interpretación adecuada para el desarrollo de la vida política. Porque comprometer la idea de la democracia como expresión de la igualdad política no implica anular el carácter conflictivo de la vida política, incluso en condiciones de extrema polarización del poder<sup>14</sup>. La gestión del conflicto es quizá la tarea principal de la organización política. Porque de esta manera, incluso en condiciones autoritarias de extrema gravedad, la vida social puede adaptarse a nuevas condiciones de funcionamiento y, en este sentido, el sistema democrático ha sido un mecanismo eficiente para esta gestión<sup>15</sup>. Por su parte, la política es en sí el campo de la contraposición de intereses, de tal manera que cuanto más compleja sea la estructura de intereses en confrontación más necesaria será la existencia de un régimen flexible para su gestión<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Vid. Soltonovich, La democracia nominal, o como entender los límites fácticos del poder democrático, en rev. *Política*, N°2, 2007.

<sup>13</sup> Vid Touraine, Op. Cit.

<sup>14</sup> Vid. Dahl, *La poliarquía, participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.

<sup>15</sup> Vid. Mouffe, *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona, 1999.

<sup>16</sup> Vid. Dahl, Op. Cit.

En términos de la filosofía política, el problema pareciera ser la distancia existente entre la sociedad política y la sociedad civil<sup>17</sup>. Sin embargo, por dos razones generales el concepto de sociedad civil es insuficiente para identificar el funcionamiento de la estructura social en su relación con el espacio público subsumido en las instituciones estatales. En primer lugar, porque mantiene la cobertura de la homogeneización, cuando el campo social está conformado por una pluralidad de actores. En segundo lugar, porque debe seguirse otro criterio para identificar aquellas acciones de agentes singulares o colectivos que pudieran afectar la actividad política, legislativa o jurídica del estado<sup>18</sup>.

En la sociedad considerada como campo plural y complejo la ciencia política encuentra sus límites, y por esta razón puede sostenerse la importancia de la sociología como espacio de análisis preferente para la interpretación de estos fenómenos<sup>19</sup>. En este sentido, el criterio apto para comprender la interacción de los agentes sociales con el espacio público debe atender al carácter social de estos mismos agentes, pero, fundamentalmente, debe atender a los intereses que defienden frente a la acción estatal.

La acción estatal comprendida en el contexto de cualquier política pública puede entenderse como una intervención en las relaciones sociales existentes para lo cual utiliza dos privilegios, dos formas sociales de concentración del poder. En primer lugar, su legitimidad institucional para orientar la distribución de recursos, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. En segundo lugar, el monopolio de la fuerza pública<sup>20</sup>. Pero frente a los cambios introducidos o pretendidos en las relaciones sociales afectadas por cada nueva práctica legislativa y judicial, los actores sociales no son indiferentes, de modo que se suceden estrategias de acción variables para la defensa de los respectivos intereses.

Por esta razón, los intereses existentes frente al estado con respecto a las políticas públicas son siempre intereses en conflicto, que puján en una relación de fuerzas por obtener una configuración de las relaciones sociales que consideren satisfactorias para sus objetivos<sup>21</sup>. Incluso el consenso no es más que la coincidencia en una solución de intereses enfrentados. Cuanto más amplia e importante sea una modificación en las políticas públicas, más importante tenderá a ser el conflicto implicado y por

---

<sup>17</sup> Vid. Fioravanti, *Los Derechos Fundamentales* Trotta, Madrid, 1996.

<sup>18</sup> Vid. Arblaster, *Democracia*, Alianza, Madrid, 1992.

<sup>19</sup> Vid. Fariñas Dulce (Ed.), *Fragmentos de sociología del derecho*, Dykinson, Madrid, 2006.

<sup>20</sup> Vid. Weber, Op. Cit.

<sup>21</sup> Vid. Monnier, *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, IEF, Madrid, 1995.

consiguiente mayor será la resistencia a la aplicación efectiva de dicha política. En el contexto de este trabajo veremos que esta resistencia no se produce sólo al momento de la aplicación de las normas que orientan las modificaciones pretendidas, sino durante todo el proceso político.

La estructura social y la experiencia histórica configuran campos en la sociedad en los cuales determinados intereses toman la forma de asociaciones civiles de carácter más o menos permanente. Estas asociaciones sostienen discursos sobre diferentes aspectos de la vida social que ostentan un carácter ético que tiende a ser trascendente y necesario, razón por la cual intentan a su vez orientar moralmente las acciones de todas las partes sociales. Este contexto institucionalizado de defensa de intereses y orientaciones éticas y morales es lo que reconocemos como una corporación.

Dependiendo del área de lo social a la cual se dirija el discurso corporativo podremos categorizar las corporaciones según su origen social, cultural, político o económico, pero el objetivo último de toda corporación es la de actuar como agente político, incluso cuando lo hace por fines y medios económicos. La razón es que la corporación se vincula por un interés frente a las políticas públicas, mientras que las prácticas de sus integrantes en el resto de la vida social pueden ser de abierta competencia o de completa indiferencia. Al orientarse según la acción estatal, la corporación tiene, en este sentido, un carácter fundamentalmente político, pues la lógica misma de su conformación es la defensa de un interés, alterando la lógica de la auto-determinación del espacio público.

En otros contextos se identifica la corporación con organizaciones complejas del campo económico, pero esta es una limitación innecesaria en el contexto que desarrollamos aquí. En cualquier caso, incluso si una gran empresa o un conglomerado se dirige al estado en función de las políticas públicas establecidas o pretendidas, su comportamiento corporativo tendrá un carácter fundamentalmente político, porque se orientará a la actividad legislativa o judicial y afectará necesariamente los intereses de otros actores sociales.

En última instancia, lo que definirá a la corporación como actor social no sólo es la persecución de un interés frente al estado, sino principalmente la posición que intente obtener para el estado frente a la acción de otros agentes sociales que actúan o no corporativamente<sup>22</sup>. Por esta misma razón es insuficiente atender a las relaciones establecidas entre las corporaciones y los agentes sociales frente a la acción judicial,

---

<sup>22</sup> Vid. Pozzi, La acción social según Max Weber, en *Sociología*, Gran Aldea, Bs. As., 2001.

porque la acción corporativa no sólo atiende al momento de la aplicación de la norma, sino también al momento de su producción.

Es posible identificar el comportamiento corporativo en cualquier sociedad compleja, pero aquí lo limitamos al modo específico de comportamiento en el contexto de una organización democrática. Si una corporación tiene el poder suficiente y el interés necesario para quebrar los límites institucionales la dinámica será necesariamente diferente, y escapa de los límites teóricos impuestos para este trabajo. No obstante, la ruptura de los límites institucionales es una posibilidad fáctica que no es necesario omitir, especialmente en contextos históricos en donde exista una tendencia previa de ciertas corporaciones a perseguir sus intereses vulnerando incluso esos límites políticos<sup>23</sup>.

Aunque hemos dicho que en sus relaciones con el espacio público toda corporación actúa políticamente, es posible categorizar de manera empírica a las corporaciones existentes. Esta categorización puede ser útil para prever el tipo de acción o conflicto en que cada corporación participe pero, fundamentalmente, para identificar las relaciones internas en cada corporación, que de ningún modo puede considerarse *a priori* como homogénea o estable. Nada en lo dicho hasta aquí permite hablar de la corporación como un espacio social librado del conflicto interno. Sin embargo, es siempre el interés particular el que define en primer lugar al tipo de corporación, aunque un análisis empírico más detallado podría dar lugar a categorías diferentes, por ejemplo, identificando tipos internos de relaciones de autoridad, dando lugar a tipologías integradas según el modo de funcionamiento interno.

De manera provisoria, entonces, podemos categorizar a las corporaciones según sus fines económicos, sociales o culturales. Pero inmediatamente debe advertirse que los tipos de corporaciones no definen la acción ni el carácter de los conflictos. En el contexto de la lucha por una política pública dos corporaciones de diferente tipo pueden y suelen enfrentarse.

Por ejemplo, una corporación económica puede manifestar interés en cambiar determinadas políticas de protección ambiental o cultural que permitan la explotación de determinados recursos. Como contraparte, grupos étnicos o ambientalistas, por razones diferentes ligadas al interés de preservación cultural o ecológica, pueden

---

<sup>23</sup> Vid. Soltonovich, Op. Cit.

oponerse a dicha modificación o, por el contrario, según el caso, manifestar interés por la protección de determinados recursos.

En estas condiciones el estado debe responder, en principio, de acuerdo a derecho. Pero es precisamente en estos casos en los que una dimensión concreta de los derechos tiende a colisionar con dimensiones diferentes de sí mismo o de otro derecho de la misma categoría. En este caso, lógicamente, la solución sólo puede ser política y generalmente tenderá a seguir el estado de las relaciones de fuerza, en dónde no sólo importan los recursos económicos de cada parte para la defensa de sus intereses sino también la disponibilidad política de cada interés para ganar espacios de poder simbólicos además de materiales<sup>24</sup>. Los espacios de poder ganados son fundamentales también cuando no se trata de obtener un fallo judicial favorable, sino de establecer principios normativos favorables al desarrollo de un interés particular.

Por otra parte, la categorización de las corporaciones puede ser engañosa también cuando la acción desarrollada para la defensa del interés parece instalarse en un campo social pero se orienta a la modificación de otro campo<sup>25</sup>. Este es frecuentemente el caso de la lucha sindical, que no necesariamente se desarrolla para sostener la defensa de los intereses objetivos de los trabajadores, es decir, en este caso, aquellos para las cuales se organiza formalmente la vida sindical, sino que puede orientarse según intereses de otra índole, según las alianzas con partidos políticos o según las condiciones de las relaciones con el estado e incluso según el estado de los conflictos internos de la organización sindical. Por ejemplo, la lucha sindical puede estar orientada por intereses partidarios, antes que por criterios económicos ligados a la vida laboral o económica.

En cualquier caso, la actitud del estado es fundamental para comprender el progreso del conflicto de intereses. En primer lugar, porque la posición del estado supone la posición relativa de los demás actores y agentes, ya que es el espacio decisivo (aunque no necesariamente el espacio determinante) de desarrollo del conflicto. Es decir, la posición y la praxis de cada corporación en conflicto dependerán del grado de apoyo o rechazo que encuentre de partida en las instituciones públicas, pues inmediatamente la acción política posicionara a estas instituciones en el bando propio o contrario. En segundo lugar, porque el estado en sí mismo está compuesto por corporaciones de interés, y no sólo por instituciones. Particularmente, el estado democrático expresa esta pluralidad interna en la disposición del poder legislativo, lo cual frecuentemente implica

---

<sup>24</sup> Vid. VVAA, *Espacios de Poder*, La piqueta, Madrid, 1991.

<sup>25</sup> Vid. Bourdieu, *Poder, derecho y clases sociales*, Descleé de Brouwer, Bilbao, 2000.



conflictos corporativos entre este poder público y, por ejemplo, el poder ejecutivo. En estos conflictos, a su vez, pueden reflejarse los intereses de otras corporaciones.

Además, al ser el estado el centro de resolución de conflictos generales, en las sociedades capitalistas avanzadas, en las cuales predomina la democracia formal como medio de gobierno, nunca se trata de resolver un único conflicto de intereses enfrentados, sino toda una serie de ellos, que involucran necesariamente a sectores diferenciados dentro del propio aparato estatal, y que con frecuencia implica conflictos internos dentro del estado<sup>26</sup>. El ejemplo más directo de esta situación es la lucha por el presupuesto relativo, en donde cada área plantea su interés en forma corporativa pero compitiendo con otras áreas del sector público que reclaman mayor participación en la distribución de los recursos públicos, limitados a su vez por la puja corporativa, una de cuyas mayores expresiones es la contribución relativa al mantenimiento de la acción pública.

Esta situación destaca el hecho de que el estado actúa sólo cuando es capaz de mantener su funcionamiento mediante la percepción de tributos generales e impuestos particulares (y eventualmente mediante las ganancias obtenidas por la actividad de empresas públicas), lo cual lo posiciona conflictivamente en relación con los sectores y agentes encargados de suministrar los recursos públicos por esta vía o con los sectores que actúan como competencia del estado en la producción de bienes y servicios<sup>27</sup>.

Por otra parte, los operadores políticos de las corporaciones poseen conocimientos y expectativas respecto de la acción posible del estado y de las corporaciones o agentes con los cuales deberán competir. Sin embargo, en la configuración de las expectativas actúa una doble lógica. En primer lugar, la lógica jurídica, pues frente a los reclamos de agentes y corporaciones el estado debe actuar generalmente siguiendo el estado de la normativa vigente. En segundo lugar, la lógica política, cuyo circuito se activa cuando la primera lógica es insuficiente para enfrentar la manifestación de conflictos o cuando la suma de intereses dominantes contradice los resultados de la aplicación de una normativa vigente. Lógicamente, es el estado de las relaciones de fuerza de las corporaciones lo que permite un eventual cambio de orientación, de la misma manera que otra relación de fuerzas puede forzar a desarrollar otras políticas públicas<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Vid. Giddens, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, Madrid, 1989.

<sup>27</sup> Vid. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 2000.

<sup>28</sup> Vid. Soltonovich, Op. Cit.

En la lógica de las relaciones de fuerza intervienen factores que no sólo incorporan las acciones y expectativas de los actores formalmente subsumidos al estado nacional. En una estructura económica dependiente, por ejemplo, de las exportaciones o importaciones, el estado de las relaciones internacionales suele intervenir como un elemento que altera las relaciones internas de poder, al mismo tiempo que puede permitir la intervención de actores que actúan bajo otra lógica jurídica<sup>29</sup>.

La lógica jurídica y la política que caracterizan la acción corporativa en las relaciones con las instituciones públicas se presentan entonces como espacios diferenciados y esta distinción permite apreciar la distancia existente entre la organización formal de la estructura jurídico-política y su manifestación práctica.

En términos formales, la soberanía se traslada del soberano formal, esa masa de votantes homogénea en cuanto a la distribución del poder a los poderes públicos legitimados por el mismo voto directo o indirecto, al cuerpo mandatario real, es decir, el conjunto de operadores ejecutivos y legisladores que forman la parte variable del estado, pues el cuerpo principal de los miembros de las instituciones estatales permanece estable en sus funciones. Formalmente, entonces, la sociedad civil cede el poder fáctico y los canales que tiene para la acción legislativa y ejecutiva son mínimos. Por otra parte, la libertad de litigar y reclamar judicialmente sólo alcanza en lo formal el terreno de la aplicación normativa, y no el de momento de la producción legal. Sin embargo, la práctica es completamente diferente.

Aunque el poder individual es muy limitado en la enorme mayoría de los casos, el poder corporativo no deja de operar en la esfera jurídica ni en la esfera política, y son precisamente las diferentes capacidades de acción en ambas esferas lo que determinará la distribución real del poder. Una gran corporación no sólo encontrará los medios de utilizar de la mejor manera posible, de acuerdo con sus intereses, el aparato jurídico y legal, sino que tenderá a ser capaz de intervenir en la esfera de la generación y aplicación de la normativa y lo hará, además, en todos los niveles: del menor desacuerdo con la aplicación de una resolución en un ámbito jurisdiccional más pequeño a la intención de modificar artículos constitucionales no hay, en este sentido, más que diferencias de grado, aunque las consecuencias de una u otra acción sean enormes. Desde el momento en que, formalmente, esta actividad se realiza por fuera de los canales establecidos formalmente, el tratamiento corporativo de los conflictos se

---

<sup>29</sup> Vid. Santos, *La globalización del derecho*, ILSA, Colombia, 1998.

basa en la operación de conflictos que no han sido previamente regulados, o a los cuales la legislación precedente ha dejado de responder con eficacia (siempre desde la perspectiva del actor corporativo).

La acción política de las corporaciones no espera (ni puede hacerlo en realidad, porque obedece a imperativos fácticos e ideológicos de otra índole) a que la distribución del poder político formal se encuentre a favor de sus intereses. Por el contrario, tiende a operar en cualquier circunstancia política sobre los operadores jurídicos y políticos de turno, utilizando para ello dispositivos de poder ajenos a la organización formal, sin excluir en principio ninguna vía de acción, lícita o ilícita. Su acción sobre las instituciones que conforman el espacio público no sigue la jerarquía institucional (en la que los poderes públicos dominan a la actividad privada) y entabla la lucha con otras corporaciones a través de estas mismas instituciones. Es por esta razón que denominamos a la acción corporativa como una acción de tipo *transversal* respecto de la distribución formal no sólo del poder, sino de la práctica institucional.

Como concepto, pero también como práctica, la acción transversal tiene la ventaja de ser mucho más versátil que la actividad que sigue los procedimientos institucionalizados. Es versátil en relación con la instancia en la que se ejerce y también en el grado en que lo hace. Corporaciones de diferente poder e índole se posicionan estratégicamente en función de las acciones transversales que pueden desarrollar y se vinculan con el espacio público de numerosas formas, aunque todas ellas están signadas por su naturaleza conflictiva y reivindicativa. Cualquier disposición oficial o pública, sin importar su posición o jerarquía jurídica, puede ser el objetivo de la acción transversal, incluso cuando su metodología y expresión se encuentre contemplada en la propia legislación. El carácter de la acción transversal, como el toda acción social, puede ser tácito o explícito y puede actuar por acción u omisión<sup>30</sup>. Más importante todavía, puede orientarse hacia cualquier espacio público, aunque la dimensión y el alcance de los intereses involucrados, así como el poder relativo de las corporaciones participantes suele determinar el ámbito real de acción.

En tanto mecanismo de presión política, la acción transversal no se encuentra vinculada por las condiciones formales ni por los procedimientos establecidos. En este sentido, la caracterización principal que pueda hacerse de una corporación no necesariamente indica la dirección que tomará la acción transversal, aunque existe un vínculo entre el

---

<sup>30</sup> Vid. Weber, Op. Cit.

tipo de intereses que se defiendan y la forma en que el reclamo puede realmente hacerse efectivo.

Lógicamente, las diferencias de poder se vinculan con las diferencias en los recursos disponibles, de tal forma que las corporaciones más poderosas suelen tener una mayor capacidad de acción o, en su defecto, una mayor variedad de procedimientos a su disposición. El contexto histórico y la tradición histórica, materializada en la experiencia social de los actores corporativos, suponen a su vez una cierta institucionalización de los movimientos corporativos, razón por la cual el tipo de interés, excepto en momento de crisis pronunciada, suele vincularse con ciertos tipos de acción transversal y, al mismo tiempo, suele aparecer como una institucionalización frente al estado y el espacio público e incluso frente a corporaciones que compiten contra ese interés (aunque los objetivos puedan, en este caso, ser similares).

Desde el punto de vista exclusivamente jurídico no es fácil apreciar el comportamiento corporativo a través de las acciones transversales, porque en principio toda acción en la vida política pública con pretensiones de legitimidad debería pasar por los procedimientos establecidos y las competencias habilitadas en cada caso. Sin embargo, desde la perspectiva sociológica incluso el sistema jurídico es incomprensible sin estos comportamientos, porque es la actividad corporativa interna y externa la que da forma a esos procedimientos y competencias y, por supuesto, a una parte importante de los contenidos normativos<sup>31</sup>. Para las corporaciones, la acción transversal no es tampoco una “elección” un aprovechamiento de los recursos materiales o simbólicos, sino una compulsión estimulada por la necesidad (basada en principios reales o imaginarios) de defender determinados intereses que se desenvuelven en espacios diferentes a los de la actividad política, y cuyos tiempos son también particulares.

Comprender que estos tiempos y espacios particulares son diferentes a la lógica jurídica y política contribuye a explicar las razones de la continua experiencia real de ejercicio de acciones transversales por corporaciones de lo más diversas, ejerciendo presión en formas de reclamos en toda la cadena de instituciones que forman el estado, ya sean estas de carácter político, técnico o burocrático y sin que importe en principio su posición en la jerarquía institucional.

---

<sup>31</sup> Vid. Fariñas Dulce (ed.), Op. Cit.

En principio, y así se ha sostenido frecuentemente, la acción corporativa no es contradictoria con los principios democráticos formales, sino que puede ser considerada como una expresión de la libertad de asociación y, por supuesto, como un mecanismo de transmisión hacia las instituciones públicas de los problemas y contenidos de la vida social que merecen ser tratados por esas instituciones para su control o regulación. Pero respecto de esta cuestión deben distinguirse dos aspectos.

En primer lugar, es completamente necesaria la existencia de mecanismos diacrónicos de transmisión de la información de la sociedad al estado. Pero es completamente necesario también que esta información llegue en series contradictorias entre sí, porque se trata precisamente de información acerca de tensiones y conflictos que deben ser regulados (o que deben desarrollarse sin regulación, en la forma de luchas sociales manifiestas).

Pero, en segundo lugar, esta necesidad no implica condiciones de igualdad de ninguna índole, y las corporaciones se posicionan y actúan no como partes integrantes de la sociedad civil, ni mucho menos como súbditos de la soberanía popular, sino como fuerzas integradas en lucha por intereses particulares. Incluso cuando la corporación se presenta como la defensora de un interés general, lo hace desde una posición ideológica y política que tiene al menos un rival, pues de otra manera no sería necesario “defender” el interés frente a nadie.

La lógica de las instituciones democráticas presupone el primer hecho, e incluso asumen para su propia organización la necesidad del desacuerdo político, a través de la sanción del régimen de partidos (que deben presentarse como agentes enfrentados recíprocamente en casi cualquier circunstancia, pues esa es la lógica general de sus propios intereses como corporaciones). Sin embargo, esta lógica desatiende la configuración fáctica de la “sociedad civil”, omitiendo las diferencias de poder, recursos y medios de las diferentes corporaciones en conflicto, de tal manera que no se observa que las relaciones corporativas son, además de expresiones de comunicación, expresiones de fuerza. En este contexto, minorías económicas, políticas, culturales o étnicas pueden forzar las acciones de las instituciones públicas utilizando su capacidad de presión sobre esas mismas instituciones, polarizando la distribución del poder político real, lo cual impacta en la conformación de los canales legislativos y jurídicos. Esta situación es incompatible con el principio de distribución homogénea del poder político, porque si los resultados no obedecen a esa homogeneidad, de poco importa que los canales formales de elección de cargos públicos sí lo hagan.

Históricamente, esta situación se ha reflejado en el debate sobre la libertad de la sociedad civil frente al estado, en una tensión que no es completamente real, dado que la existencia de corporaciones y acciones transversales precede largamente a la existencia de instituciones formalmente democráticas (en un sentido moderno), y la propia existencia de sistemas representativos supone la presencia de cuerpos legislativos y judiciales cuya fracción de poder es importante<sup>32</sup>. En algún sentido, es posible decir que la existencia de la actividad corporativa es inherente no sólo a la vida democrática, sino a la conformación de cualquier estado complejo.

No obstante, el conflicto entre las pretensiones de validez del sistema político y su práctica efectiva sigue presente. Porque no son los principios formales los que deben informarnos acerca de la acción del espacio público sobre la vida privada de individuos y colectivos, sino también a la inversa. Cuando una corporación o conjunto de corporaciones son capaces, como minorías, de imponer toda clase de intereses, el proceso no puede ser descrito de otra forma que como una privatización del espacio público. Aunque es preciso que en toda oposición de intereses se tome alguna resolución, sí en la práctica histórica y social una serie de intereses se imponen sobre otros no por su mayor capacidad de operación política sino por su capacidad de acción corporativa es imposible sostener que el estado sirve al interés general (aun cuando fuera posible determinar objetivamente tal interés).

Si una corporación minoritaria pero económicamente determinante es capaz de imponer de manera permanente sus intereses, debe entenderse que el estado no sólo pierde capacidad directa de configurar la vida pública en el espacio defendido por esa corporación particular. También pierde capacidad indirecta sobre la configuración de otros espacios, porque pierde capacidad de redistribuir recursos en la misma medida en que pierde el monopolio del uso de la fuerza real (aunque conserve intacto el control sobre el uso de cuerpos armados).

El problema es todavía más importante cuando se observa que determinadas fracciones de las instituciones públicas pueden actuar también corporativamente, de tal manera que no son sólo corporaciones “civiles” las que pueden orientar en su favor las políticas públicas, sino que la agenda política, diseñada desde dentro, puede responder, por ejemplo, a intereses partidarios antes que a la defensa de intereses sociales, donde los

---

<sup>32</sup> Vid. Fioravanti, Op. Cit.

partidos políticos (o sus facciones internas) que detentan el control de los organismos públicos actúan como agentes corporativos.

En conclusión, no se trata sino de habilitar una mirada sociológica sobre el funcionamiento de vida jurídica y política que supere los límites de la descripción formal de sus dispositivos y procedimientos, ya que esta descripción es insuficiente para comprender los factores que determinan la conformación y la acción de las instituciones públicas.

Se trata en cambio de establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas, y en general, de la gestión pública atendiendo a la posibilidad de una privatización fáctica de estas esferas, en oposición a los principios formales de organización democrática. Ningún dispositivo de evaluación de la calidad de la democracia en cualquier instancia debería omitir, por lo tanto, un análisis, siquiera genérico y provisional, del estado de las relaciones de fuerza entre aquellas corporaciones, agentes y sectores sociales capaces de alterar los resultados de la acción política y judicial al margen de los canales prescritos por los principios de organización formales.

## **Bibliografía**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 2000.

ARBLASTER, Anthony, *Democracia*, Alianza, Madrid, Tr. A. Sandoval, 1992.

BOURDIEU, Pierre, *Poder, derecho y clases sociales*, Descleé de Brouwer, Bilbao, 2000.

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática para la democracia*, Trotta, Madrid, Tr. L. Cordova Vianello, 2002.

DAHL, Robert, *La poliarquía, participación y oposición*, Tecnos, Madrid, Tr. J. Moreno San Martín, 1989.

FARIÑAS DULCE, María José, *La sociología del derecho de Max Weber*, Civitas, Madrid, 1991.

FARIÑAS DULCE, María José (Ed.), *Fragmentos de sociología del derecho*, Dykinson, Madrid, 2006.

FIORAVANTI, Mauricio, *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de la Historia de las Constituciones*, Ed. Trotta, Madrid, Tr. M. Martínez Neira, 1996.

GIDDENS, Anthony, *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Alianza, 2º ed., Madrid, Tr. J. Bollo Muro, 1989.

HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, Tr. M. Jiménez Redondo, 2000.

HALL & IKENBERRY, *El estado*, Alianza, Madrid, Tr. J. Alborés Rey, 1993.

HELD, David, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, Tr. T. Alberó, 1991.

LIFSZYC, Sara, *Estratificación y diferenciación social en Lifszyc, Sara (comp.), Sociología (Unidad 2: Los hechos sociales)*, CBC UBA, Gran Aldea, Bs. As., 2001.

MONNIER, Eric, *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, IEF, MEH, Madrid, Tr. Ma. V. López Paños, 1995.

MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona, tr. M. Galmarini, 1999.

POZZI, Graciela, *La acción social según Max Weber*, en Lifszyc, Sara (comp.), *Sociología (Unidad 2: Los hechos sociales)*, CBC UBA, Gran Aldea, Bs. As., 2001.

PRZEWORSKI, Adam, *La democracia como resultado contingente de conflictos*, en Elster y Slaagstad (Eds.), *Constitucionalismo y democracia*, FCE, México, Tr. M. Utrilla de Neira, 1999.



SANTOS, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho*, ILSA, Colombia, tr. C. Rodríguez, 1998.

SOLTONOVICH, Alejandro, La Democracia nominal, o cómo entender los límites fácticos del poder democrático, revista *política*, [www.política.org](http://www.política.org), N°2, 2007.

TOURAINÉ, Alain, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, París, 1994.

VVAA, *Espacios de Poder*, La piqueta, Madrid, Tr. J. Varela, 1991.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1992.

MOORE, Stanley, *Crítica de la democracia capitalista*, S.XXI, España, 4° ed. Tr. M. Norwiersztern, 1974.