

El presente libro abarca temas usualmente incluidos en el concepto *régimen político*, que giran en torno a las instituciones estatales, pero también enfrenta otros temas que podrían incorporarse al concepto *interacción cotidiana*, donde asimismo, el poder desempeña el papel central, aunque no a través del ejercicio por las instituciones estatales.

En este sentido, la sociedad civil, a través sobre todo de las asociaciones de intereses y los grupos primarios, cobran un papel relevante en este libro.

Desde luego, la presente obra no pretende ofrecer un panorama completo de un objeto de estudio tan amplio y complejo como lo es el poder, concebido con un sentido tan abarcador como el indicado, en el actual Estado de México. Se conforma con presentar algunos fragmentos de una imagen que todavía no conocemos en su totalidad. Sin embargo, este libro se concibe como el inicio de una serie en la que poco a poco se irá perfilando, cada vez con mayor nitidez, dicha imagen.

Democracia en el Estado



9 786074 014587

DEMOCRACIA

Democracia en el Estado de México: fortalezas y debilidades

Democracia

en el Estado de México

fortalezas y debilidades

Francisco Lizcano Fernández
Coordinador



Miguel Ángel
Porrúa

ciencia
social

Miguel Ángel
Porrúa

ciencia
social



20 AÑOS
DE SERVICIO
1991 - 2011





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

Dr. en C. Eduardo Gasca Pliego
Rector

M. en A.S.S. Felipe González Solano
Srío. de Docencia

M. en A.E. Georgina María Arredondo Ayala
Sría. de Difusión Cultural

Dr. en F.L. Sergio Franco Maass
Srío. de Investigación y Estudios Avanzados

M. en A. Ed. Yolanda E. Ballesteros Senties
Sría. de Extensión y Vinculación

Dr. en C. P. Manuel Hernández Luna
Srío. de Rectoría

Dr. en C. Jaime Nicolás Jaramillo Paniagua
Srío. de Administración

Dr. en Ing. Roberto Franco Plata
Srío. de Planeación y Desarrollo Institucional

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libián
Abogado general

L. en C. Juan Portilla Estrada
Director general de Comunicación Universitaria

C.P. Alfonso Octavio Caicedo Díaz
Contralor Universitario

Proft. Inocente Peñalosa García
Cronista



LVII LEGISLATURA, ESTADO DE MÉXICO

Dip. Ernesto Javier Nemer Álvarez
Presidente de la Junta de Coordinación Política

Dip. Óscar Sánchez Juárez Dip. Arturo Piña García
Vicepresidentes

Dip. Lucila Garfías Gutiérrez
Secretaria

Dip. Carlos Sánchez Sánchez Dip. Miguel Sámano Peralta
Dip. Juan Ignacio Samperio Montaño
Vocales

Dip. Constanzo de la Vega Membrillo
Presidente del Comité Permanente de Vigilancia de la Contraloría

Dip. José Vicente Coss Tirado
Secretario

Dip. Crisóforo Hernández Mena Dip. Miguel Ángel Xolalpa Molina
Dip. Flora Martha Angón Paz Dip. Jacob Vázquez Castillo
Dip. Francisco Cándido Flores Morales Dip. Pablo Bedolla López
Miembros

Mtro. Victorino Barrios Dávalos
Contralor del Poder Legislativo

Democracia en el Estado de México fortalezas y debilidades

Francisco Lizcano Fernández
Coordinador



MÉXICO



Miguel Ángel
Porrúa

2011

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Coeditores de la presente edición
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, PODER LEGISLATIVO, LVII LEGISLATURA
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
CENTRALÍA DEL PODER LEGISLATIVO
MIGUEL ÁNGEL POBRUA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2014

© 2011
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2011
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL POBRUA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-458-7

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO  PRINTED IN MEXICO
www.mapobrua.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 04000 México, D.F.

Presentación

Francisco Lizcano Fernández

En toda interacción humana puede estar presente el poder. Por tanto, todas las formas de interacción humana son susceptibles de catalogarse como democráticas o como autoritarias (e incluso híbridas, cuando conjugan elementos democráticos y autoritarios). En la interacción democrática o bien está ausente el poder o bien éste es ejercido con tolerancia y con apego a normas preestablecidas. En la interacción autoritaria prevalece la intolerancia, la arbitrariedad y la violencia.

Se parte de que el Estado de México (como la República Mexicana) es un sistema político complejo, cuyos principales componentes pueden ser conceptualizados tanto como organizaciones, como grupos primarios o elementales, como la familia y el grupo de amigos. En el concepto *organización* se engloban instituciones estatales (que, en el caso de la República Mexicana, se distribuyen en tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal), partidos políticos y grupos de intereses. La oposición democracia-autoritarismo, así como el concepto *democraticidad* (que alude al grado de democracia alcanzado por una determinada colectividad que practica la democracia), constituyen el marco conceptual mínimo para analizar, en relación con el poder, tanto las organizaciones como los grupos elementales, así como el sistema político que integra ambos tipos de grupo social.⁴

De acuerdo con este planteamiento, el presente libro abarca temas usualmente incluidos en el concepto *régimen político*, que giran en torno a las instituciones estatales (cómo son y qué relaciones mantienen entre sí y con otras orga-

⁴Un enfoque tan abarcador como el señalado, como se verá enseguida, incluye dos parejas de conceptos (*Estado-sociedad civil* y *régimen político-interacción cotidiana*) y es claramente interdisciplinario, pues la Sociología, la Antropología, el Derecho y la Historia, cuanto menos, comparten con la Ciencia Política el interés por el poder presente en la interacción humana.

nizaciones e individuos que forman parte de la sociedad civil), pero también enfrenta otros que podrían incorporarse al concepto *interacción cotidiana*, donde asimismo el poder desempeña el papel central, aunque no a través del ejercido por las instituciones estatales. En este sentido, la sociedad civil, a través sobre todo de las asociaciones de intereses y los grupos primarios, cobra un papel relevante en este libro.

Desde luego, la presente obra no pretende ofrecer un panorama completo de un objeto de estudio tan amplio y complejo como sería el del poder, concebido con un sentido tan abarcador como el indicado, en el Estado de México. Se conforma con presentar algunos fragmentos de una imagen que todavía no conocemos en su totalidad. Sin embargo, este libro se concibe como el inicio de una serie en la que poco a poco se irá perfilando, cada vez con mayor nitidez, dicha imagen.

El presente trabajo colectivo reúne 12 textos, elaborados por 22 investigadores, la mayoría de los cuales labora en tres espacios académicos de la Universidad Autónoma del Estado de México: el Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la Facultad de Ciencias de la Conducta. Los cuatro autores restantes, quienes elaboraron en conjunto uno de los capítulos del libro, trabajan en el Centro de Estudios de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

El primer trabajo es de carácter exclusivamente teórico (si bien las reflexiones teóricas contenidas en este libro no se circunscriben a las contenidas en su primer capítulo, pues es frecuente que los otros otorguen espacio, en ocasiones amplio, a aspectos teóricos relacionados con sus respectivos objetos de estudios). En él se distinguen dos tipos de grupo social ya mencionados –los grupos elementales y las organizaciones–, como preámbulo para la caracterización y la clasificación del segundo de ellos. Además, en este primer texto se hace una propuesta en cuanto a cómo evaluar el carácter democrático o autoritario de las organizaciones a partir de tres enfoques: el que se basa en su funcionamiento interno, el relativo a las relaciones entre las organizaciones y el que alude a la relación de las organizaciones con las instituciones y procesos del régimen político democrático en el que se encuentran inmersas.

Del análisis de las instituciones públicas del Estado de México y de la legislación relacionada con ellas se ocupan, en su totalidad, tres textos (los

de Óscar Diego, Hilda Naessens y Nelson Arteaga), mientras que otros dos (los dedicados a los derechos humanos y a la violencia machista) lo hacen de manera parcial, pues también se refieren a temas relativos a la sociedad civil. En el ámbito de lo legal y de la institucionalidad estatal se observan avances notables. En ocasiones, estos avances se afianzan de manera progresiva, pero en otras no sucede lo propio. De cualquier forma, también es notorio el camino que aún queda por recorrer para consolidar un régimen político plenamente democrático en la entidad (sin duda, algo semejante puede afirmarse del país en su conjunto).

El trabajo de Óscar Diego constata una amplia presencia de los valores de servicio público, típicamente democráticos, en la legislación mexiquense. Sin embargo, echa en falta un código específico de ética para nuestra entidad, similar al que ya se ha aprobado en el ámbito federal. Asimismo, nos recuerda que ninguno de los dos niveles de gobierno ha generado normatividad específica sobre ética pública con rango de ley y que en ninguno de ellos existe una oficina de ética de gobierno, como las que hay en otros países, dedicada al fortalecimiento de los valores entre los servidores públicos. En el texto dedicado al análisis de los derechos humanos en el Estado de México, se reseñan algunos problemas institucionales, incluso en el ámbito nacional, en particular respecto al *ombudsman*.

De acuerdo con el texto de Hilda Naessens, uno de los avances notorios y progresivos en el Estado de México se refiere a la rendición de cuentas. En 2004 se creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, que cinco años más tarde se volvió plenamente autónomo. Además, en este tránsito, el organismo estatal mejoró su servicio y obtuvo más demanda de la ciudadanía, aunque aún falta mucho por hacer.

También es reciente la perspectiva de género como preocupación transversal en el conjunto de la administración pública. Según Norma Baca y Graciela Vélez, lo avanzado, no obstante, es incipiente –incluso si se compara con otras entidades federativas– y no exento de ciertos retrocesos, como lo indica el hecho de que el Instituto Mexiquense de la Mujer (creado en 2000) haya perdido autonomía y jerarquía al integrarse, en 2006, en el Consejo Estatal de la Mujer y el Bienestar, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.

El texto de Nelson Arteaga sostiene que al inicio de la década de los noventa el tema de la inseguridad comenzó a considerarse como uno de los principales temas de la agenda política del Estado de México. En un inicio, las autoridades estatales enfatizaron sus causas socioeconómicas, pero desde mediados del primer decenio del siglo XXI se le concibe como el resultado de actos criminales que ponen en riesgo la economía y la estabilidad política. Uno de los inconvenientes de esta nueva perspectiva, catalogada como gerencial, es que no siempre establece con la debida nitidez la distinción entre control social y protección de la población.

Con base en la información presentada por *El Sol de Toluca* (quizá el diario más importante del Estado de México) en torno a las elecciones de 2005 para elegir al nuevo gobernador de la entidad (en las que resultó triunfador el actual gobernador, Enrique Peña Nieto), el texto de Natalia Vázquez y Guillermina Díaz defiende dos aseveraciones relacionadas con el trabajo de Arteaga. Por un lado, constata que la inseguridad era el tema principal en dicha contienda electoral, así como de la agenda pública mexiquense en general. Por otro, ofrece argumentos que permitirían afirmar que la nueva percepción sobre este tema, que Arteaga denomina *gerencial* y analiza en el ámbito de las instituciones estatales, también se manifestaba en la prensa escrita, al enfatizar el componente de violencia física de la inseguridad y minusvalorar sus causas socioeconómicas, como la injusticia, la desigualdad y la pobreza. En el lenguaje de las autoras de esta parte del libro, esto se traduce en que la violencia física se hace más visible que la violencia estructural.

Acerca de la violencia que impera en la interacción cotidiana de la sociedad mexiquense, hablan los trabajos que versan sobre la violencia machista, el filicidio y los derechos humanos. El primero sostiene dos aseveraciones en cuanto a la posición del Estado de México en relación con el contexto nacional: respecto a la desigualdad de género en los ámbitos socioeconómicos y político, apenas está por debajo del promedio, pero en lo que toca a la violencia contra las mujeres es peor. El texto sobre el filicidio, escrito por las psicólogas Delgadillo, Herman y Mercado, evidencia que algunas de las manifestaciones más dramáticas de violencia suceden en el seno de la familia, el ámbito que durante mucho tiempo se supuso que era el paradigma de la convivencia fraternal, el apoyo mutuo, la solidaridad. Sin embargo, ese espacio previsto para proteger, procurar y abastecer las

necesidades físicas, psicológicas y sociales de todos sus miembros, en ocasiones se convierte en escenario de violencia extrema. “Derechos humanos y democracia en el Estado de México”, entre otras cuestiones, ofrece información sobre interacciones autoritarias en organizaciones mexiquenses dedicadas a la salud y la educación.

El texto de Javier Arzuaga versa acerca de las relaciones de poder en el interior del Partido Revolucionario Institucional (en concreto, en torno a la elección de dirigentes y selección de candidatos) y sostiene que las posibilidades de que la voluntad de los dirigentes se imponga sobre la de las bases no sólo se debe, como suele pensarse, a prácticas más o menos arraigadas, sino que en la propia normatividad de esta organización política (de manera similar, por otra parte, a lo que sucede en los otros partidos más importantes del país) existen elementos que lo propician.

A la democracia en las organizaciones económicas (un tipo de organización de interés, según la nomenclatura mencionada) están dedicados íntegramente los tres últimos textos del libro. El elaborado por Fernando Díaz y Rogerio Ramírez trata acerca de las organizaciones empresariales y da cuenta tanto de su normatividad democrática (es interesante constatar que las organizaciones que reúnen a los empresarios deseen tener talante democrático, cuando en el interior de las empresas tradicionalmente han prevalecido las relaciones autoritarias) como de su práctica no siempre tan democrática como lo pretende la norma. Al privilegiar el análisis de la legislación, que en este sentido es común a todas las entidades federativas de la República Mexicana, buena parte de lo dicho en este texto es aplicable al ámbito nacional.

Algo similar ocurre con el texto de Aldo Armenta, dedicado al análisis de las condiciones para el desarrollo y funcionamiento de la democracia al interior de los sindicatos en el Estado de México. Según el autor, el autoritarismo sindical afecta a todo el ámbito nacional, porque la ley laboral, que es de carácter federal, genera, en lo relativo a la vida interna de los gremios, un margen significativo para que dirigentes sindicales “oficialistas”, gobierno y empleadores limiten u obstaculicen –en los sectores clave de la economía como la construcción, la industria y los servicios– procesos de competencia genuina por el liderazgo sindical, espacios de deliberación y reclamos de transparencia y rendición de cuentas.

“Participación laboral en la empresa mexiquense”, de tres autores de la UAEM, detecta grandes variaciones en la participación de los distintos niveles de trabajadores en la toma de decisiones de sus empresas. Sin embargo, los autores afirman que en ninguno de los casos estudiados dicha participación ha alcanzado niveles muy reseñables, lo que no debe sorprender si se considera que el interés de las empresas privadas y estatales por generar ambientes y culturas de participación es relativamente reciente. En esta investigación, basada en entrevistas y encuestas diseñadas *ex profeso*, la empresa transnacional estadounidense estudiada resultó tener el mayor nivel de participación. En un nivel intermedio se encuentra el grueso de las empresas medianas analizadas (todas ellas mexicanas). Por último, las grandes empresas nacionales tuvieron los niveles más bajos de participación, independientemente de su naturaleza privada o paraestatal, y de que, en este último caso, en la empresa estudiada los trabajadores estuvieran afiliados a un sindicato poderoso.

No queda sino agradecer a las instituciones que han hecho posible la elaboración y edición de este libro. Ante todo, debe reconocerse a la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) el apoyo prestado al proyecto de investigación “Democracia en el Estado de México: fortalezas y debilidades” (clave 2710/2008), antecedente inmediato de esta obra. En torno a este proyecto, el trabajo conjunto de cinco grupos de investigación de la propia UAEM hizo posible el texto que ahora sale a la luz pública: “El poder en América Latina. Ayer y hoy” (del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, CICSyH) y “Comportamiento, sustentabilidad y ciudadanía” (de la Facultad de Ciencias de la Conducta), así como tres más de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (“Estudios interdisciplinarios sobre democracia, desarrollo, paz y mundos de vida”, “Estudios de paz y violencia” y “Género y desigualdades”). Por otro lado, en el proceso de edición fue invaluable la colaboración tanto de la mencionada UAEM como de la Contraloría de la LVII Legislatura del Estado de México, que de esta manera demuestran la importancia que conceden a la vinculación entre la academia y las instituciones públicas. No es la primera vez que ambas instituciones llevan a cabo tareas conjuntas, pues los investigadores del CICSyH y la mencionada Contraloría han colaborado en la presentación de conferencias, la organización de eventos, la presentación de libros y, sobre todo, en la edición y difusión de la serie “Cuadernos de ética para los servidores públicos”.

Autoritarismo y democracia en las organizaciones (instituciones estatales, partidos políticos y asociaciones de intereses)*

Francisco Lizcano Fernández**

INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS

Este texto se propone contribuir a la elaboración de las bases teóricas y metodológicas que permitan establecer en qué medida las organizaciones (que divido en instituciones estatales, asociaciones de intereses y partidos políticos) son más o menos democráticas (o autoritarias), bajo la convicción de que de la democraticidad de estos actores políticos depende en buena medida la democraticidad del sistema político que los engloba y que, por tanto, constituye un factor fundamental en los procesos de consolidación de la democracia en los que se encuentra inmersa la mayoría de los sistemas políticos de América Latina.¹ Es decir, sin organizaciones con niveles relativamente altos de democraticidad en algunas de las dimensiones indicadas más adelante (las referidas a la tolerancia, así como al respeto a las instituciones y procesos democráticos), no es posible alcanzar niveles satisfactorios de consolidación de las democracias nacionales. El problema consiste en que buena parte de las organizaciones más importantes de América Latina (lo mismo entre las instituciones estatales que entre los

*Este tema lo he planteado en dos trabajos anteriores (Lizcano, 2008; Lizcano, 2009a), pero en éste introduzco una dimensión que no está presente en aquéllos. Además, añado las reflexiones acerca del concepto *organización*.

**Coordinador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México.

¹Lógicamente, cuanto más importantes sean las organizaciones en un país determinado, tanta más trascendencia tendrá su comportamiento en la consolidación del mismo. Sin duda, la actuación democrática de las principales instituciones estatales y de los principales partidos políticos son decisivas al respecto, pero también lo son ciertas asociaciones de intereses que sobresalen por su capacidad de incidir sobre la toma de decisiones colectivas, como las más relevantes corporaciones económicas, Iglesias, medios de comunicación y sindicatos.

partidos políticos y las asociaciones de intereses) no tienen los niveles de democraticidad adecuados, por lo que, en aras de la mencionada consolidación democrática, deberían democratizarse. De esta manera, este trabajo conjuga el interés cognitivo con el ético, pues pretende aportar mecanismos de medición de la democraticidad de las organizaciones, al tiempo que establece caminos para valorarla y mejorarla bajo el supuesto de que ello es positivo tanto para las propias organizaciones como para el sistema político que las engloba.³

En el presente trabajo se sostiene que la democraticidad de las organizaciones puede ser analizada y evaluada a través de tres dimensiones, si bien las dos últimas son, en realidad, las que más influyen en el conjunto del sistema político en el que están inmersas. La primera se refiere al funcionamiento interno de tales organizaciones, permitiendo contraponer organizaciones internamente democráticas (OID) y organizaciones internamente autoritarias (OIA). La segunda alude a las percepciones y comportamientos de las organizaciones sobre otras organizaciones, y opone organizaciones tolerantes (OT) a organizaciones intolerantes o maniqueas (ONT, organizaciones no tolerantes). Por último, la tercera dimensión enfoca la relación de las organizaciones con las instituciones y procesos democráticos, lo que conduce a la dicotomía entre organizaciones comprometidas con el estado de derecho (OC, organizaciones comprometidas), y organizaciones no comprometidas con el estado de derecho (ONC, organizaciones no comprometidas). En buena medida, estas contraposiciones fueron pensadas para establecer no sólo el carácter democrático o autoritario de las organizaciones, sino también, en relación con las que son democráticas, su grado de democraticidad, pues cuanto más plenamente cumpla una organización los requisitos catalogados como democráticos mayor será, por lógica, su democraticidad.

Estas tres dimensiones tienen semejanzas y diferencias. La primera percibe las organizaciones de forma aislada, como microsistemas políticos (Alcántara y Freidenberg, 2003: 15). Las otras dos dimensiones están pensadas para analizar y evaluar una organización a partir de su interacción con otros componentes del sistema político donde está inmersa: la segun-

³La propuesta que se hace en este texto para evaluar el talante democrático o autoritario de las organizaciones está pensada para aplicarse únicamente en los regímenes democráticos. Si se pretendiera hacer un ejercicio similar respecto a las dictaduras, se tendrían que introducir cambios importantes a lo dicho aquí.

da se refiere a sus relaciones con otras organizaciones y la tercera se interesa por sus relaciones con los procesos democráticos y las instituciones que los llevan a cabo. La primera dimensión cobra su relevancia más significativa si se la relaciona con la *ampliación* de la democracia, que en realidad implica el tránsito a un régimen político lo suficientemente diferenciado de la democracia representativa como para merecer otra denominación, que con frecuencia ha sido la de *democracia participativa* (Arblaster, 1994: 147; Bobbio, 1986: 42-45; Macpherson, 2003: 126-127, 145).

Por el contrario, las dos últimas dimensiones son importantes para la consolidación, el afianzamiento de los regímenes políticos democráticos tal y como los conocemos en la actualidad, lo que implica no sólo la conservación de lo obtenido en este terreno, sino también su defensa frente a las tentaciones y embates autoritarios. No obstante, es cierto de igual modo que, si se avanzara notablemente en los ámbitos involucrados en estas dos dimensiones, se podría asimismo hablar de una mutación profunda de las democracias representativas que prevalecen en la actualidad, no sólo en las naciones iberoamericanas donde todavía no se ha consolidado este sistema político, sino incluso en los países occidentales donde ya se considera plenamente afianzada. Al respecto, Pasquino afirma:

La estrategia democrática podría no ser aquella de la democratización sustancial e indiferenciada de todas las instituciones, todas las estructuras, todas las organizaciones y todas las asociaciones de un régimen democrático. Podría consistir más bien en la multiplicación y la potenciación de los instrumentos de control sobre las instituciones, los frenos a los comportamientos desviados, los contrapesos disponibles para los ciudadanos democráticos, las sanciones aplicables a comportamientos antidemocráticos (Pasquino, 1999: 27-28).

Las tres dimensiones a través de las cuales en este texto se propone el estudio de la democraticidad de las organizaciones, pese a que aluden a aspectos dispares de la realidad, encuentran en el concepto *tolerancia* su vinculación más nítida. Obviamente, la tolerancia permite diferenciar OT de ONT, pero, además, las variables que permiten establecer las dicotomías OID-OIA y OC-ONC giran en torno a la tolerancia. Esto no resulta extraño si se considera que la tolerancia constituye, asimismo, un criterio fundamental tanto para diferenciar regímenes políticos democráticos y dictatoriales (así lo ponen de

relieve, entre muchos otros, dos autores clásicos, que también evidencian la relevancia de la unidad en la comunidad política: Dahl, 1992, y Sartori, 1997 y 2003) como para evaluar la convivencia internacional del pasado y del presente, según lo demuestra Todorov en un libro reciente (2008).³

El presente texto se divide en cuatro apartados centrales: el primero distingue la *organización* –el actor político al que está dedicado este trabajo– de otros grupos sociales y los tres siguientes se dedican a establecer las mencionadas contraposiciones: OID-OIA, OT-ONT Y OC-ONG.

ORGANIZACIONES

Dado que las organizaciones constituyen un tipo de agrupamiento humano, conviene ubicarlas en la clasificación que se haga de tal conjunto, con la finalidad de que quede más claro no sólo lo que son, sino también lo que no son. La delimitación precisa de cualquier parte de un todo –y nadie dudaría de que las organizaciones lo son– exige, además de ubicarla en el todo al que pertenece, distinguirla de los otras partes de dicho todo.

Según indicaba en otro texto (Lizcano, 2004: 10-11), Anthony Giddens distingue tres tipos básicos de *agrupamientos* humanos: *categoría social*, *grupo social* y *agregado*. La categoría social es un agrupamiento estadístico de individuos que comparten uno o varios rasgos a los que ellos mismos pueden no conceder una importancia especial, como los integrados por las personas que comparten ingresos o empleos similares, o el conformado, en el ámbito biológico, por el conjunto de los individuos blancos, así como el de los individuos negros en Gran Bretaña (los ejemplos son del propio Giddens). El grupo social, por su parte, es definido como el conjunto de individuos que, a diferencia de los integrantes de la categoría social, interactúan de manera sistemática, se reúnen en un lugar específico y, sobre todo, atribuyen una importancia particular a sus características comunes, lo que se expresa en la conciencia de una identidad común (que a su vez involucra el compartir otros aspectos, como normas de conducta). En las sociedades modernas la mayoría de la gente pertenece a numerosos y diferentes tipos de grupos, cuyos tamaños oscilan notablemente, desde las

³Por mi parte, he opuesto democracia y autoritarismo en un texto anterior, Lizcano, 2007a.

asociaciones íntimas, como la familia, pasando por un club deportivo, hasta las –en ocasiones– enormes sociedades nacionales. Por último, el agregado es concebido como una reunión de personas que comparten un mismo lugar y tiempo, pero interactuando de manera difusa y sin integrar un grupo solidario; como sucede con los pasajeros que esperan en un aeropuerto o con los espectadores de una película (Giddens, 1991, 305-306, 765, 769, 771). Una distinción semejante se encuentra en un clásico de los estudios sobre los grupos sociales (Gurvitch, 1953: 264-266). De estos tres tipos de agrupamientos humanos, el presente texto sólo se interesa por el grupo social, del que propongo, a partir de las características enunciadas antes, la siguiente definición: el conjunto de individuos con características comunes, que interactúan durante un tiempo relativamente largo y que tienen conciencia de pertenecer a él.

Según indico en otro trabajo (Lizcano, 2007b: 63, 66-68), englobo en el concepto *colectividad* a todos los grupos sociales, con excepción de los denominados grupos pequeños, primarios o elementales como la familia y los que giran en torno a la amistad. El sentido principal de esta distinción es separar los grupos sociales que potencialmente pueden contener una comunidad política (las colectividades) de los que no pueden contenerla (los grupos elementales). Desde la perspectiva política en la que este trabajo se inscribe, la importancia de la comunidad política radica en que constituye un factor fundamental para distinguir, en los grupos sociales que rebasan cierto tamaño (es decir, las colectividades), los sistemas políticos democráticos (que tienen comunidad política) de los autoritarios, que no tienen comunidad política tal y como aquí se define.⁴ Sin embargo, esto no quiere decir que no pueda distinguirse entre grupos elementales democráticos y

⁴Entiendo por *comunidad política* el conjunto de adultos con derechos políticos (con capacidad de tomar decisiones vinculantes, aunque sólo sea la de votar en elecciones libres y competidas) y, por tanto, civiles (las elecciones libres y competidas exigen la vigencia de los derechos civiles fundamentales: los relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación). A partir de esta definición, la presencia de la comunidad política se convierte en una característica exclusiva de las colectividades democráticas, pues en las autoritarias no hay ningún conjunto de adultos con los derechos mencionados. Por otro lado, en este texto la comunidad política no se considera privativa de las colectividades soberanas, pues también se la considera propia de las colectividades subordinadas. Según el planteamiento defendido en estas páginas, toda colectividad contiene una comunidad política potencial (pues existen en su seno los adultos necesarios para conformarla), pero sólo en las colectividades democráticas la comunidad política potencial se convierte, total o parcialmente (aunque sólo lo haga una parte, sería suficiente para considerar democrática la colectividad en cuestión), en comunidad política efectiva o real. Esta distinción entre potencial y efectiva tiene una cierta seme-

no democráticos, pues en toda interacción humana puede estar presente el poder y, por tanto, hacerse esta distinción. Lo que sucede es que las variables para establecer esta distinción en los grupos elementales y en las colectividades, aunque tienen similitudes, no coinciden plenamente.⁵ De cualquier forma, según lo dicho antes, una colectividad es un grupo social que, por su tamaño relativamente grande, es capaz de contener una comunidad política.

En principio, divido las colectividades en soberanas o políticamente independientes y subordinadas o políticamente dependientes, las cuales forman parte de una colectividad soberana y, por tanto, pueden ser consideradas como subsistemas de ella. Es obvio que el criterio principal para establecer esta distinción es el grado de autonomía de tales colectividades, que se refleja tanto en su capacidad para decidir sobre cuál debe ser el marco jurídico que la rige, como en el grado de independencia de sus autoridades. En efecto, las autoridades de la colectividad soberana son independientes, no dependen de otras autoridades superiores, mientras que las de las colectividades subordinadas sí. En cuanto a las leyes, la colectividad soberana no debe obediencia más que a la legislación por ella aprobada. Incluso en el caso de la sujeción de una colectividad soberana a normas internacionales, ésta sólo procede cuando así lo deciden las autoridades competentes de dicha colectividad. Por el contrario, la colectividad subordinada o no tiene capacidad de emitir leyes, en cuyo caso debe ajustarse totalmente a la legalidad de la colectividad soberana en la que está inmersa, o tiene algún tipo de competencia legislativa. Pero incluso en este caso la colectividad subordinada está sujeta a las normas de la comunidad soberana a la que pertenece, porque las normas específicas de aquella son de menor jerarquía y deben supeditarse a las de ésta. El hecho de que las colectividades soberanas no sean en la realidad tan plenamente independientes como lo expresan sus marcos normativos no invalida la distinción

janza con la establecida por Jordana (1999: 296) al relacionar grupos sociales con bienes públicos, mencionada en otra nota a pie de página de este texto.

⁵En otro trabajo (Lizcano, 2009b: 89-91) contrapongo dos tipos de convivencia o interacción (que involucran ante todo a los grupos elementales): la democrática o pacífica y la autoritaria o violenta; siendo el respeto la característica principal de la primera, así como la violencia y la intolerancia lo serían de la segunda. La afirmación de que en todo grupo social, incluidos los elementales, es posible diferenciar interacciones democráticas de autoritarias puede resultar un tanto aventurado, pero no lo es tanto el pretender que ello sea posible en cualquiera de los grupos sociales aquí llamados *colectividades* (véase, por ejemplo, Gurvitch, 1953: 316-318; Gallino, 2001: 268).

mencionada, pues el grado de autonomía siempre será mayor en una colectividad soberana que en una subordinada.

A su vez, divido las colectividades soberanas en sociedades e imperios y las colectividades subordinadas en comunidades locales y organizaciones. Las sociedades son las entidades políticas básicas en la historia de la humanidad y los imperios se constituyeron cuando una sociedad (convirtiéndose así en metrópoli) impuso su poder sobre otras sociedades sin concederles los mismos derechos que los que gozaban los ciudadanos de la metrópoli, reduciéndolas así a la condición de colonias. En un intento por ser lo más sintético posible, distingo, a partir de criterios socioeconómicos, cinco tipos de colectividad soberana (tres tipos de sociedad y dos de imperio) a lo largo de la historia de la humanidad. Por supuesto, con frecuencia estos tipos han convivido en distintos periodos históricos, pero de acuerdo con su aparición se puede establecer la secuencia siguiente: sociedad simple, sociedad agrícola compleja, imperio agrícola, Estado nacional e imperio industrial. En la actualidad, de estos tipos de colectividad soberana, en lo fundamental sólo permanecen los Estados nacionales, los cuales, al margen de que su soberanía se vea progresivamente disminuida por diversos factores, han sido los principales actores políticos del planeta desde hace más de medio siglo (Lizcano, 2007b: 66-67).

Desde una perspectiva política, la clasificación más importante de las sociedades y los imperios es la basada en la dicotomía democracia-autoritarismo que, sostengo, puede aplicarse a cualquiera de las manifestaciones de estos dos tipos de colectividad que ha habido a lo largo de la historia de la humanidad (Lizcano, 2007a).⁶ De hecho, la aquí llamada *sociedad* ha sido, sin duda, el grupo social por excelencia al que se han referido los estudiosos de la democracia y el autoritarismo, desde los filósofos griegos de la Antigüedad hasta algunos de sus exponentes más preclaros durante el último siglo: Aron (1968 y 1999), Dahl (1989 y 1999), Duverger (1983 y 1996a), Freedom House (2006), Huntington (1994), Kelsen (1992), Sartori

⁶Si se comparan los devenires socioeconómicos y políticos de la humanidad, se percibe que las tendencias en el largo plazo que se detectan en el primer caso (relativas, por ejemplo, al desarrollo técnico y a la complejidad de la estructura social) no encuentran paralelo en el segundo, pues bastaría admitir la posibilidad de la relativa frecuencia de experiencias democráticas en tiempos remotos, así como constatar las pavorosas manifestaciones totalitarias ocurridas en el recientemente terminado siglo XX (tanto en el espectro de la derecha política como en el de la izquierda), para desechar cualquier tentación de ver a la historia como un largo tránsito del autoritarismo hacia la democracia.

(2008) y Schumpeter (1983). Por otro lado, debe señalarse que estos ocho autores plantean la dicotomía democracia-no democracia de manera similar a la aquí expuesta, más allá de que en general tales autores concreten esta dicotomía en el ámbito de las sociedades y el presente estudio pretenda que se puede aplicar a cualquier grupo social. En el enfoque descriptivo (que se distingue del normativo, centrado más en el deber ser que en el ser) Dahl es, quizá, el autor que más ha sobresalido en la tarea de establecer las variables básicas que permitan distinguir lo democrático de lo no democrático y, en el campo de lo democrático, el grado de democraticidad (que es lo que pretende el presente trabajo en relación con las organizaciones).⁷

Las sociedades y los imperios están compuestos por comunidades locales y organizaciones (a su vez, estas colectividades subordinadas están integrados por individuos y, en ocasiones, por grupos elementales). Las

⁷Desde luego, la oposición democracia-autoritarismo también puede plantearse en el terreno internacional. Para su estudio, se podrían proponer dos enfoques. El primero estaría interesado en el funcionamiento de las instituciones mundiales, como la Organización de las Naciones Unidas, propias del sistema que se quiere estudiar, que involucra al conjunto de la humanidad. El segundo trataría de elucidar el papel desempeñado por las colectividades integrantes del sistema en relación con el fortalecimiento o el debilitamiento de las tendencias democráticas de la humanidad. El primer enfoque sería similar al que sirve aquí para oponer OIA a OIA. El segundo podría recuperar elementos de los otros dos enfoques propuestos en estas páginas para distinguir la democraticidad de las organizaciones, sobre todo en relación con la dicotomía respeto-intolerancia. Sin embargo, el planteamiento de la dicotomía democracia-autoritarismo, así como de la democraticidad, en el ámbito de la humanidad no puede ser igual al referido a las colectividades, porque, entre otras cuestiones, en este caso la delimitación de la comunidad política potencial (que sin duda existe, a diferencia de lo que sucede con los grupos elementales) plantea problemas diferentes a los de las colectividades. De cualquier forma, estas reflexiones sirven para evidenciar que la dicotomía democracia-autoritarismo, así como la democraticidad, son temas que pueden estudiarse en cualquier sistema de interacción humana, desde el más amplio, la humanidad, hasta los más pequeños, los grupos elementales, pasando por los –en este sentido– intermedios: las colectividades (tanto soberanas como subordinadas). El único sistema humano que quedaría fuera de este planteamiento sería el individuo, respecto al cual no tiene sentido plantearse la dicotomía democracia-autoritarismo, si bien no sería ocioso reflexionar sobre la relación entre esta oposición y la de equilibrio-desequilibrio que está en el centro del entendimiento de las relaciones entre los componentes de la persona. Incluso podría plantearse qué tipo de agrupamiento humano constituiría el conjunto de la humanidad. Pese a considerar que no es éste el momento para enfrentar dicho asunto con el detenimiento adecuado, se pueden hacer dos afirmaciones. Por un lado, no es evidente que se le deba catalogar como grupo social. Por otro lado, en caso de que así se hiciera, y de que se admitiese su capacidad de contener una comunidad política, no sería clara la conveniencia de considerarlo como colectividad, debido a que su comunidad política tendría características especiales derivadas tanto de sus dimensiones como de la diversidad de sus componentes; entre ellos, la multitud de colectividades soberanas con rasgos muy dispares incluida en su seno.

comunidades locales y las organizaciones comparten las características que les corresponden por ser colectividades subordinadas. Una colectividad subordinada es un conjunto relativamente duradero de individuos que está integrado en una colectividad soberana y que despierta sentimientos de pertenencia entre sus miembros, los cuales comparten rasgos comunes e interactúan entre sí. Veamos a continuación las cuatro variables que permiten distinguir las comunidades locales de las organizaciones: edades de sus miembros (de la que en buena medida se derivan las restantes), amplitud relativa de la comunidad política potencial, ubicación espacial y objetivos.

En relación con el aspecto etario, la comunidad local está compuesta por familias, mientras que la organización se integra básicamente por adultos. La primera parte de la contraposición no plantea dudas reseñables, pues, en efecto, las comunidades locales siempre están compuestas por familias. La segunda parte es válida en la mayoría de los casos, pero en otros la presunción de que la organización esté conformada sólo por adultos puede dar lugar a dos objeciones que es necesario atender dada la importancia que otorgo a esta variable. Empecemos por la más débil. En ocasiones la organización incluye jóvenes e, incluso, niños, como ha sucedido con frecuencia a lo largo de la historia en las organizaciones económicas. Con respecto a los jóvenes, esta crítica no es difícil de contrarrestar, pues estaría claro que en estos casos, en definitiva, se trata de flexibilizar la frontera de la adultez, que de hecho se ha manifestado de diversas maneras con el paso del tiempo. En relación con los niños, se debe admitir que las organizaciones que los incluyen no están integradas sólo por adultos, si bien incluso en estos casos se mantienen diferencias con las comunidades locales: la organización no puede incluir una amplia franja etaria que abarca desde el nacimiento hasta que el niño tenga un mínimo de fuerza y autonomía, al tiempo que en la gran mayoría de los casos, cuando están presentes, los niños tienen una importancia secundaria.

La segunda objeción, más difícil de rebatir, consiste en señalar que algunas colectividades comúnmente consideradas como organizaciones, como las religiosas, están aparentemente conformadas por familias completas. Al margen de que pudiera argumentarse que, incluso en este caso, queda excluida una cierta franja etaria, por pequeña que sea (dado que la inclusión en la organización religiosa siempre es posterior al parto, aunque

sólo se diferencie de éste por horas), parecería lógico aceptar que en estos casos tales colectividades no cumplen con el mencionado criterio etario y que, dada la importancia que se le otorgó a este criterio, no deben ser consideradas como organizaciones en la clasificación aquí propuesta. Puesto que estas colectividades se diferencian de las comunidades locales respecto de otras variables importantes señaladas a continuación (como la especificidad de los objetivos), parecería oportuno considerarlas como colectividades subordinadas intermedias entre la comunidad local y la organización.

En cuanto a la proporción que representa la comunidad política potencial (que, por definición, sólo puede incluir individuos mayores de determinada edad, que para simplificar denomino *adultos*) respecto al total de los miembros de la colectividad, en la comunidad local (como en las comunidades soberanas) siempre habrá un segmento notorio de sus integrantes (el de los no adultos) excluido de la comunidad política. Por el contrario, en la organización puede darse una relativa coincidencia entre la membresía y la comunidad política. Una de las consecuencias políticas de esta diferencia es que, aunque en ocasiones se ha pretendido lo contrario, sólo tendría sentido plantearse una colectividad ácrata (sin poder) en las organizaciones, pues en los otros tipos de colectividad el poder, en tanto que es ineludible en la relación entre adultos y niños, siempre estará presente. Al respecto, quizá convenga enfatizar que la ausencia de poder es manifestación inequívoca de democracia, pero la presencia de poder no implica necesariamente autoritarismo, pues las interacciones humanas donde interviene el poder pueden ser tanto democráticas como autoritarias.

En el aspecto espacial, en general la comunidad local (por ejemplo, pueblos, ciudades y municipios o cualquier otra división político-administrativa) se asienta sobre un territorio relativamente bien delimitado y compacto (aunque hay excepciones como las colectividades nómadas que forman parte de una sociedad: por ejemplo, algunas de las comunidades indígenas que viven, aún hoy, en la selva amazónica). Además, lo usual es que la vida cotidiana de los integrantes de una comunidad local se desenvuelva dentro de su territorio. Por el contrario, las actividades de las organizaciones involucran espacios distintos a los que estrictamente les pertenecen; por ejemplo, las actividades de un partido político no se pueden circunscribir a las que tienen lugar dentro de sus sedes, en tanto que una empresa que fabrica

automóviles necesita salir de sus instalaciones para venderlos. Por otro lado, la vida cotidiana de los miembros de una organización necesariamente involucra espacios que no pertenecen a la organización. Por último, aunque los espacios propios de las organizaciones suelen ser más reducidos que los de las comunidades locales, tienen más capacidad para fragmentarse y multiplicarse, como lo demuestran las empresas económicas y las organizaciones no gubernamentales transnacionales que con frecuencia mantienen actividades y sedes en distintos países e, incluso, continentes.

Por lo que toca a los objetivos,⁸ éstos son más numerosos y menos específicos (lógicamente, también son menos específicos los instrumentos empleados para alcanzar tales objetivos) en las comunidades locales que en las organizaciones.⁹ Las comunidades locales, a diferencia de las organizaciones, son capaces de satisfacer las necesidades básicas (alimentación, vivienda, trabajo, educación, etcétera) de sus integrantes, aunque, por supuesto, no siempre se generen en ella todos los bienes y servicios requeridos para ello. Además, la interacción entre las personas de una comunidad local involucra todas sus facetas (familiares, laborales, recreativas, racionales, afectivas, etcétera), mientras que en las organizaciones las facetas involucradas serían mucho menos numerosas (también en este sentido cabría ubicar las instituciones religiosas en una posición intermedia). Por tanto, se podría afirmar que los objetivos de las comunidades locales son más integrales que los de las organizaciones, lo que hace a éstas mucho menos autónomas y autosuficientes que aquéllas.

A partir de lo dicho, pueden proponerse las definiciones siguientes. La comunidad local es una colectividad subordinada e integrada por familias (es decir, por individuos de todas las edades, lo que hace que sus integrantes siempre sean sensiblemente más numerosos que los individuos que

⁸ Si se quisiera distinguir las comunidades locales de las organizaciones a partir de sus funciones, se llegaría a conclusiones similares a las mencionadas respecto a los objetivos; es decir, las comunidades locales tienen funciones menos específicas y más numerosas que las organizaciones.

⁹ No considero la legalidad ni el grado de institucionalización características distintivas de las organizaciones, pues, a diferencia de otros autores, no sólo catalogo como organizaciones las legales e institucionalizadas, sino también las ilegales (como las guerrillas) y las poco o nada institucionalizadas, como muchos movimientos sociales, por lo menos en sus orígenes. Sin embargo, el hecho de que no considere oportuno emplear tales variables para delimitar el concepto *organización* no significa que crea que no se deban tomar en cuenta en una eventual clasificación de algunos de los tipos de organización; en concreto, en la de los partidos políticos (en la acepción dada aquí a este concepto) y de las asociaciones de intereses.

podrían conformar su comunidad política), que suele ocupar un espacio delimitado y compacto, y que satisface objetivos humanos tan diversos que la hacen autosuficiente en distintos ámbitos. Ejemplos de comunidades locales son, como se indicaba, las localidades rurales, las ciudades, los municipios, las provincias y cualquier otro tipo de entidad resultante de la división político-administrativa de una colectividad soberana. Por su parte, la organización es una colectividad subordinada e integrada básicamente por adultos (lo que abre la posibilidad de que todos sus miembros formen parte de su comunidad política) que persiguen objetivos que sólo atañen a una pequeña porción de los intereses vitales de sus miembros.

Distingo tres tipos de organizaciones: instituciones estatales, partidos políticos y asociaciones de intereses. Para establecer esta clasificación, así como para la elaboración de las definiciones y las comparaciones correspondientes, empleo cuatro criterios: objetivos (o funciones) de las organizaciones consideradas de manera aislada [y, en su caso, los de la entidad que integra las organizaciones del mismo tipo, como sería el Estado en relación con las instituciones estatales], el grado de uniformidad de las organizaciones pertenecientes a un mismo tipo de organización, el grado de integración de las organizaciones pertenecientes a un mismo tipo de organización y las relaciones entre las organizaciones (o, en su caso, las entidades que integran las organizaciones del mismo tipo, como los Estados) de los diferentes tipos de organización. Asimismo, se hacen algunos comentarios acerca de la antigüedad de sus respectivos surgimientos, lo que permite contraponer las instituciones estatales y las asociaciones de intereses, por un lado, que surgieron en tiempos tan remotos como la Edad Antigua, con los partidos políticos, que lo hicieron hasta el siglo XIX.

La total integración de las instituciones estatales en una sola entidad, el Estado, es una de las características principales de este tipo de organización, al tiempo que sirve para distinguirlo con claridad de los otros dos tipos. La función del Estado es dirigir al conjunto de la sociedad para alcanzar determinados fines (que en la actualidad son mucho más numerosos que hace un siglo); es decir, es la parte de la sociedad encargada de tomar las más importantes decisiones vinculantes para dicha sociedad, así como de llevarlas a cabo o de vigilar que se lleven a cabo. Para lograrlo, el Estado se divide en numerosas instituciones que tienen objetivos particulares, pero complementarios. A cada institución estatal le corresponde di-

rigir al conjunto de la sociedad respecto a un fin concreto. De esta manera, las instituciones estatales tienen objetivos muy diversos, pero no por ello se confrontan entre sí (como sí sucede entre los partidos políticos y entre las asociaciones de intereses), pues dichos objetivos responden a la división de funciones propia de una entidad tan compleja como el Estado. No obstante, si bien no es propio de las instituciones estatales competir entre sí en torno a los mismos objetivos y funciones (como suele suceder en los otros dos tipos de organización), en los regímenes políticos democráticos el conflicto entre algunas de tales instituciones, lejos de pretenderse erradicar, está institucionalizado. En estos regímenes, dentro del poder Ejecutivo, predominan las relaciones complementarias y verticales, pero los poderes Legislativo y Judicial tienen como una de sus funciones principales la de controlar al Ejecutivo. Además, el poder Legislativo sólo adquiere su significado pleno cuando engloba los principales partidos políticos de la sociedad, de donde proviene su naturaleza colegiada y plural. En cuanto a la última variable mencionada, la mayoría de las instituciones estatales (integradas en los poderes Ejecutivo y Legislativo, no así las instituciones judiciales) están dirigidas por líderes de partidos políticos, en tanto que todas ellas pueden ser objeto de presiones de las asociaciones de intereses.

Con respecto al origen histórico del Estado, concebido como conjunto de instituciones que concentran el máximo poder en una colectividad soberana, hay dos interpretaciones. Una, frecuente entre sociólogos y politólogos, lo concibe como sinónimo de Estado moderno: "Forma de organización política que, de forma discontinua y variada, comienza a generalizarse en Europa a partir del Renacimiento" (Giner, 1998: 260). Otra, predominante entre los antropólogos y compartida por el presente texto (también la comparten autores reseñados más adelante que no son antropólogos), afirma que el Estado surgió varios milenios antes, en la Edad Antigua, a través de la diferenciación entre gobernantes y gobernados, que en general fue paralela al proceso de estratificación social (Barfield, 2000: 195). Esto sugiere que las instituciones estatales son el tipo de organización más antiguo, si bien las asociaciones de interés no nacieron mucho después.

En cuanto a las funciones del Estado, se pueden distinguir las básicas o esenciales de las recientes. Las primeras siempre han sido desempeñadas por los Estados, como la defensa de la colectividad soberana ante la

amenaza potencial o real de otra colectividad, el mantenimiento del orden público al interior de su propia colectividad, la administración de bienes públicos, así como la elaboración y la aplicación de la ley. El advenimiento del Estado benefactor, surgido al final del siglo XIX y generalizado entre los países desarrollados en la primera mitad de la centuria siguiente, supuso la asunción de nuevas funciones por el Estado, tanto en materia social (educación y salud) como económica. Como se puede observar, a lo largo de la historia, el Estado ha cumplido funciones diversas a través de las distintas instituciones u organizaciones que lo conforman. De esta manera, el Estado actual, a través de sus instituciones, cumple con objetivos muy diversos, pero todos ellos están relacionados con la dirección del conjunto de la sociedad.⁴⁰

Las asociaciones de intereses⁴¹ de una sociedad (que pueden ser muy numerosas y tener los objetivos más dispares) no forman parte de una entidad que pudiera integrarlas. Por el contrario, suelen estar muy desvinculadas entre sí. También puede suceder que su relación provenga de la defensa de intereses contrapuestos, como sucede con frecuencia con las de los empresarios y las de los trabajadores. Las principales relaciones de las asociaciones de intereses no se dan entre sí, sino entre cada una de ellas con el Estado, lo que en ocasiones conduce a la mencionada competencia. En relación con el sistema político en el que están inmersas, su objetivo principal es influir en el Estado, pero, a diferencia de los partidos políticos, sin pretender formar parte de él.

A estas dos últimas características alude la siguiente definición: “Por asociaciones de intereses se entienden todas aquellas organizaciones que, teniendo su actividad total o parcialmente enfocada a la intervención en el sistema político, no pretenden conseguir el poder político, sino que pugnan por la obtención o creación de bienes públicos, producidos por organizaciones públicas” (Jordana, 1999: 302). De acuerdo con este autor, el carácter público de un bien no proviene de que sea provisto por el Estado, “sino por su no exclusividad en la oferta: una vez creado, no sólo los miembros

⁴⁰ Los Estados totalitarios leninistas representaron, entre las dictaduras, el extremo máximo (e indeseable) en cuanto a expansión de las funciones estatales.

⁴¹ Términos afines al de *asociación de interés* son los siguientes: *grupo de interés*, *grupo de presión*, *asociación* y *asociación voluntaria*.

de la asociación pueden beneficiarse de él, sino todo el colectivo de referencia” (Jordana, 1999: 296).⁴² De esta forma,

aunque, como organizaciones, las asociaciones de intereses puedan producir directamente bienes públicos —y generalmente producen—, en tanto que asociaciones de intereses su elemento distintivo es obtener para sus miembros (y al mismo tiempo para su colectivo de referencia) bienes públicos no creados por la propia organización, sino obtenidos intermedian-do con el Estado, con otras organizaciones, individuos, etcétera, a través de procesos políticos. Es este sentido, puede afirmarse que el “bien público” específico que produce la acción de las asociaciones de intereses es la consecución de un bien público que satisface los intereses o las aspiraciones de su colectivo de referencia (Jordana, 1999: 296).

Algunos autores afirman que las aquí llamadas asociaciones de intereses aparecieron recientemente. Sin embargo, coincido con quienes sostienen lo contrario.⁴³

La verdad es que la mayoría de los sistemas políticos más elaborados, desde los tiempos antiguos, han contenido grupos de intereses. Los reinos antiguos de los valles ribereños de la India, Mesopotamia y Egipto tomaron en cuenta dos grupos de intereses: los guerreros y los sacerdotes; los guerreros trataban de convertirse en nobles y los sacerdotes, o mejor dicho sus monasterios o templos, trataban de convertirse en terratenientes. De igual manera, la antigua civilización china distinguió a los burócratas académicos de los guerreros. En muchos países europeos, acontecimientos ulteriores en la Edad Media condujeron al surgimiento de los grupos de interés de los comerciantes y de los gremios de artesanos (Deutsch, 1998: 68).

Por su parte, los partidos políticos, que surgieron en el siglo XIX, tienen dos características que los distinguen, total o parcialmente, de los otros dos tipos de organización: el objetivo de acceder al poder estatal (las insti-

⁴² Jordana distingue entre colectivo {o grupo} potencial o de referencia (“cuyos miembros están interesados en el bien público sobre el que se promueve la acción colectiva, y que disfrutarán de éste en caso de que se produzca”) y colectivo o grupo efectivo: un subconjunto del anterior “que participa efectivamente en la provisión del bien público, contribuyendo en alguna forma a su consecución” (Jordana, 1999: 296).

⁴³ Además de los ejemplos mencionados en la cita de Deutsch, se pueden mencionar otros característicos de Antiguo Régimen, como las universidades y los provenientes de los estamentos nobiliarios y eclesiásticos.

tuciones estatales lo ejercen y las asociaciones de intereses no lo buscan ni lo ejercen) y la defensa de intereses generales de la sociedad donde están inmersos (los grupos de intereses defienden, en general, intereses particulares, en tanto que las instituciones estatales, salvo excepciones como el parlamento, defienden los intereses específicos de su competencia, más allá de que el Estado, que no es una organización sino un conjunto de ellas, también defienda intereses generales).⁴⁴ En general, las definiciones de partidos políticos contienen las dos características señaladas, si bien suelen añadir, como es lógico, algunas otras que no menciono porque son comunes a las organizaciones e incluso a las colectividades. Baste un ejemplo: "Asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo sería alcanzar el poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político" (Matas, 1999: 318).

En un régimen político democrático, las relaciones entre los partidos políticos son más competitivas que las que se producen entre las organizaciones de cada uno de los otros dos tipos de organización, pese a que sus estructuras y funcionamientos son más homogéneos. La competencia se inscribe en la naturaleza misma de los partidos, pues de ella se deriva la necesidad de competir por los mismos cargos con otras organizaciones del mismo tipo. Por último, las relaciones entre los partidos políticos y las instituciones estatales son muy estrechas, pues la mayoría de éstas está dirigida (en el caso de las que dependen del poder Ejecutivo) o integrada (en el caso del parlamento) por líderes de los partidos. No todos los partidos están integrados en el Estado, pero todos pretenden estarlo y algunos dirigen sus instituciones más poderosas.⁴⁵ Por último, los partidos también pueden canalizar las pretensiones de las organizaciones de intereses.

A continuación, se reseña lo dicho por algunos autores en torno al concepto de organización, con la finalidad de poner de relieve algunas similitudes y diferencias respecto a los planteamientos anteriores.

⁴⁴Lógicamente, cuando el partido político ha logrado acceder al poder, pretende, como las instituciones estatales, ejercerlo y mantenerlo. Por otra parte, de acuerdo con la caracterización sostenida en estas páginas, el concepto *partido político* incluye las organizaciones políticas ilegales que pretenden tomar el poder por las armas, como lo hicieron, con resultados dispares, numerosas guerrillas leninistas a lo largo y ancho del mundo.

⁴⁵Un rasgo típico de los partidos autoritarios es la pretensión de monopolizar el poder estatal para constituir sistemas de partido único.

Peter M. Blau afirma que "una organización nace en el momento en que se establecen procedimientos explícitos para coordinar las actividades de un grupo con miras a la consecución de objetivos específicos" (Blau, 1979: 469). De acuerdo con esta definición, "el criterio definitorio de una organización formal –o de una organización, para abreviar– es la existencia de procedimientos para movilizar y coordinar los esfuerzos de diversos subgrupos, generalmente especializados, con miras a alcanzar objetivos comunes" (Blau, 1979: 469). De esta manera, las organizaciones son creadas por "procedimientos formalmente establecidos", por el "empeño conjunto de individuos que persiguen unas metas aceptadas por todos"; no surgen, como otras colectividades, "como resultado colectivo de las diversas acciones de individuos que persiguen sus propios fines" (Blau, 1979: 469). En síntesis, para este autor, las organizaciones son colectividades con objetivos específicos y premeditados, así como con procedimientos formalmente establecidos para obtener tales objetivos.

Aunque Blau no establece en este texto una clasificación de colectividades (que incluyera las organizaciones) ni pretende clasificar las organizaciones (lo que no es óbice para que distinga, por ejemplo, las organizaciones políticas de las industriales), por los datos que se indican a continuación la amplitud que concede al concepto *organización* es similar a la defendida en estas páginas. Por un lado, afirma que "los sindicatos y las fábricas son ejemplos de organizaciones formales, como lo son también los ministerios de un gobierno, los partidos políticos, los ejércitos o los hospitales" (Blau, 1979: 469). Por otro lado, pese a que afirma que "las organizaciones formales son en gran medida un fenómeno moderno que no existe o sólo se da en forma rudimentaria en las sociedades simples" (Blau, 1979: 470), sostiene que "el gobierno es la organización formal más comprensiva en cualquier sociedad, y tanto los politólogos como los filósofos han teorizado sobre el Estado durante más de 2000 años" (Blau, 1979: 471). Por último, enfatiza que la estructura de parentesco "no es una organización formal tal como aquí la definimos, por más que constituya en tales sociedades una estructura social muy formalizada" (Blau, 1979: 471).

Maurice Duverger define las organizaciones como "disposiciones de roles concernientes a una categoría de miembros de la colectividad y que se basan en un sustrato material (reglamentos, instalaciones, técnicas, oficinas, etcétera)" (Duverger, 1983: 241). Este autor indica que su defini-

ción es similar a la que acabamos mencionar de Blau, ya que sus “roles”, “la disposición de los roles” y “la categoría de miembros de la colectividad” se corresponderían, respectivamente, con los “procedimientos explícitos”, “la coordinación de estos procedimientos” y los “objetivos determinados” de Blau (Duverger, 1983: 242-243). Sin duda, la definición de Blau parece la más clara de las dos, a pesar de la comparación de Duverger (o quizá por ella).

En cuanto a la amplitud que Duverger otorga al concepto *organización*, también es similar a la defendida en el presente texto: “Los partidos políticos, los sindicatos, los ‘movimientos sociales’, los grupos de presión, las administraciones, las empresas públicas y semiprivadas, etcétera entran en esta definición” (Duverger, 1983: 244). Sin embargo, en ocasiones parece excederse al respecto, como cuando, al aludir a ejemplos de organizaciones que fueron muy fuertes en el pasado, menciona “agrupamientos familiares o linajes en las sociedades llamadas arcaicas” (que para mí serían ejemplos de comunidades locales), junto a ciertos ejércitos, sociedades secretas y órdenes religiosas (Duverger, 1983: 244). En este mismo texto, Duverger da cuenta de la importancia del poder en las organizaciones, al afirmar que “toda organización está constituida según un modelo más o menos jerárquico” y que, de acuerdo con ciertas variables, pueden distinguirse organizaciones “autocráticas”, “democráticas” y “mixtas” (Duverger, 1983: 245).

En un texto anterior, Duverger dejaba constancia de una concepción de *organización* (a la que denominaba *asociación*) de amplitud semejante a la mencionada, donde incluía sociedades industriales, sindicatos obreros, partidos políticos, movimientos juveniles, agrupaciones de ex combatientes, corporaciones profesionales, asociaciones deportivas o de recreo, sociedades intelectuales, academias literarias o artísticas, Iglesias y sociedades secretas (Duverger, 1996b: 88).¹⁶ Esta gran diversidad de las asociaciones explicaría por qué éstas son estudiadas por disciplinas dispares, como la Economía, la Sociología y la Politología. Sin embargo, atisbaba que esta última, en tanto que ciencia del poder, podría llegar a abarcar su estudio de manera más general. Dos razones esgrimía para ello: dentro de su competencia se encuentran aspectos importantes y comparables de todas las asociaciones (como la estructura, la elección de dirigentes, el ejercicio de la autoridad,

¹⁶En esta ocasión no se incluyen ejemplos de conjuntos de familias, pero podría sospecharse una no muy clara distinción de las organizaciones con los grupos elementales.

las relaciones entre los miembros del grupo, la naturaleza e intensidad de su dependencia, así como los motivos y significación de la adhesión) y casi todas las organizaciones tienden, al menos de manera parcial u ocasional, a influir en el gobierno, asunto que atañe directamente a esta ciencia social, en tanto que preocupada por todo lo relativo a los problemas de la autoridad (Duverger, 1996b: 89).

Además de lo que dice en específico sobre las organizaciones, interesa reseñar las clasificaciones de conjuntos sociales establecidas por Duverger, pues, más allá de que tenga ciertas discrepancias al respecto, me resultaron de suma utilidad para la delimitación del concepto *colectividad* y la elaboración de la clasificación de colectividades que se consignaron al inicio de este apartado para ubicar el concepto *organización*. Estas clasificaciones ha sido tomadas de los dos textos de Duverger ya citados: *Métodos de las ciencias sociales* (1996b, cuya primera edición en francés es de 1964) y *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política* (1983, editado en francés por primera vez en 1973). En éste, el autor francés define los “conjuntos sociales” o “colectividades” (aquí llamados *grupos sociales*) como “hombres unidos por una cierta solidaridad y a menudo establecidos en un cierto territorio”, a lo que añade que “la solidaridad entre los individuos [...] se basa sobre todo en la comunidad de creencias y de valores” (Duverger, 1983: 39). En este mismo libro se distinguen dos tipos básicos de “colectividad”: las sociedades globales y los grupos.

A las sociedades globales (aquí denominadas *colectividades soberanas*) les adjudica inicialmente tres características: que están compuestas de múltiples y diversos grupos; que éstos están fuertemente integrados, lo que determina que sus miembros sientan una solidaridad profunda por la sociedad global a la que pertenecen e interactúen más allá de sus grupos; y que “esta solidaridad y estas relaciones entre los miembros de la sociedad global tienen una intensidad superior a la de su solidaridad y de sus relaciones con el exterior” (Duverger, 1983: 41). No obstante, sin establecer las conexiones oportunas con lo anterior, más adelante afirma que “la sociedad global constituye la sede fundamental del poder. Ciertamente, los fenómenos de poder se desarrollan en todos los grupos humanos, en todos los sistemas de interacción. Pero el poder en los grupos tiende a estar subordinado al poder en la sociedad global” (Duverger, 1983: 41-42). Esta aseveración justifica que en el presente texto, interesado sobre todo por el

poder, se prefiera usar los adjetivos *soberano* y *subordinado* para distinguir entre las *sociedades globales* y los *grupos* de Duverger. La importancia que el autor francés concede al poder en este tipo de colectividad también se evidencia en otra definición de sociedad global que propone algunas páginas después y que incluye las tres características siguientes.¹⁷

Es el sistema más amplio por la diversidad de las interacciones que enmarca; comporta en último análisis la coacción más fuerte y prevalece por esta razón, generalmente, sobre los otros sistemas en caso de conflicto entre ellos; corresponde al conjunto más completo de normas y valores que constituye una cultura, cuya adquisición es el marco principal de la socialización de los individuos (Duverger, 1983: 52-53).

Los modelos históricos de sociedades globales propuestos por el autor francés, además de exhibir una visión eurocéntrica, no consiguen establecer una tipología suficientemente comprensiva y articulada. En primer lugar, describe los cuatro modelos que considera principales: tribu, ciudad agrícola compuesta por diversas tribus (como las ciudades griegas y romanas), el señorío feudal y el Estado-nación, que en un principio divide en Estado liberal-capitalista y Estado socialista (después se pregunta si dada la variedad actual de Estados-nación es pertinente englobarlos en un mismo tipo de sociedad global). Pero a continuación añade otros “que fueron más raros o más breves, pero que han tenido un desarrollo importante”: los grandes imperios de la Antigüedad y la monarquía absoluta. Por su parte, a los imperios industriales no los considera sociedades globales, pero tampoco les otorga un lugar claro en su tipología de colectividades (Duverger, 1983: 42-50). Estas ambigüedades provienen de que el autor francés no determina con el suficiente rigor los criterios empleados para elaborar su tipología, lo que no resulta muy sorprendente si se repara en las imprecisiones que, como hemos visto, acompañan sus definiciones de sociedad global.

En este mismo texto, Duverger sostiene que “se llama ‘grupos’ a todas las colectividades, a todos los conjuntos humanos, y a todos los sistemas

¹⁷Inmediatamente antes de enunciar estas tres características, Duverger hace un comentario que podría considerarse como una cuarta característica de las sociedades globales: que el individuo sólo pertenece a una sociedad global, aunque pueda estar involucrado en varios sistemas de interacción en el seno de dicha sociedad.

de interacciones distintos de la sociedad global” (Duverger, 1983: 53). Enseguida divide estos grupos en dos tipos principales: los elementales, pequeños o primarios y los grupos “intermediarios” entre los anteriores y la sociedad global, constituidos básicamente por organizaciones (Duverger, 1983: 53-54).

El principal problema de la división de colectividades que plantea Duverger en este texto es que deja fuera las comunidades locales (pese a que las menciona, como se puede observar, por ejemplo, en la página 49), pues no las incluye ni en las sociedades globales ni en los grupos. Sin embargo, no sucede lo propio en otro texto suyo publicado antes, en el que también independiza los grupos elementales, pero no los opone a unos grupos “intermediarios”, identificados *grosso modo* con las organizaciones, sino a unos grupos “intermedios” que divide (como aquí se hace con las colectividades subordinadas) en asociaciones (llamadas *organizaciones* en el otro texto) y comunidades locales. Además de la familia moderna (denominada así por oposición a la “primitiva” o “gran familia”), los ejemplos que pone de grupos elementales, de entre los estudiados por los sociólogos estadounidenses, los más interesados entonces en ellos son los seminarios de estudiantes, las clases de niños, los grupos de camaradas, las escuadrillas de aviación, los *gangs* de adolescentes o de adultos y los consejos de administración o dirección (Duverger, 1996b: 86).

En cuanto a la noción de grupos intermedios, dice que “es bastante vaga; con este nombre se designa a todos los grupos situados en el interior de una colectividad compleja (nación, tribu, pueblo), exceptuando la familia y los ‘pequeños grupos’” (Duverger, 1996b: 87). De las asociaciones u organizaciones nos hemos ocupado antes. Acerca de las comunidades locales, baste señalar que, en lo fundamental, las caracteriza por su “establecimiento geográfico” y las identifica con las ciudades y las comunidades locales (Duverger, 1996b: 89).

En síntesis, las distinciones establecidas en el presente trabajo entre grupo elemental y colectividad, entre colectividad soberana y colectividad dependiente, y entre organización y comunidad local son deudoras, hasta cierto punto, de diferenciaciones semejantes hechas por Duverger.

Por su parte, John Kenneth Galbraith señala que la característica esencial de la organización es el propósito común. Sus otros dos elementos son las personas o grupos que la integran y el ejercicio del poder (con la sumi-

sión que lleva consigo] en el interior de la organización y entre organizaciones (Galbraith, 1988: 71-72). En la organización pueden estar presentes los tres tipos de poder que distingue Galbraith de acuerdo con los instrumentos empleados para conseguir la sumisión: el poder “condigno”, que lo hace a través del castigo o la amenaza del mismo; el “compensatorio”, que la logra a partir de la oferta de recompensas afirmativas; y el “condicionado”, donde “la persuasión, la educación o el compromiso social a lo que parece natural, apropiado o correcto, hace que el individuo se someta a la voluntad de otro u otros”, lo que, a diferencia de lo sucedido en los otros dos tipos, se traduce en un cambio de creencia, que, además, no necesariamente se percibe como sumisión (Galbraith, 1988: 18-20).

De hecho, la capacidad de la organización para tener acceso a los tres instrumentos de poder –castigo, compensación y persuasión– constituye uno de los factores explicativos de la magnitud del poder de una organización. Los otros dos son la escasa diversidad de los propósitos (con la notable excepción del Estado, cuanto más diversos sean los propósitos sobre los que la organización busca imponer su poder, menos conseguirá lograr la sumisión en cada uno de ellos), y la profundidad y certidumbre de la sumisión interna (de las que Galbraith hace depender la fuerza y confiabilidad de su poder externo) (Galbraith, 1988: 72-73). La principal relevancia de las organizaciones respecto al estudio del poder radica en que son, con mucha diferencia, la fuente más importante de poder (las otras dos fuentes son, según Galbraith, la personalidad y la propiedad).¹⁶ De ello se deriva, entre otras cuestiones, que, como se indicaba, una de las características de las organizaciones sea que el ejercicio del poder se presenta tanto en el interior de las mismas como entre ellas (Galbraith, 1988: 70). También Galbraith otorga una amplitud semejante a la concedida en estas páginas al concepto *organización*, pues como concreciones del mismo menciona el ejército, el partido político, la corporación comercial y el gobierno (Galbraith, 1988: 71-72). Algunos diccionarios especializados hacen eco de conceptos de organización de amplitud similar a la de los autores mencionados; por ejemplo, los dos mencionados a continuación.

¹⁶Galbraith recuerda que hay autores, como Charles E. Lindblom, para los que la organización, incluyendo la manifiesta en el gobierno, es la fuente final de todo poder (Galbraith, 1988: 70).

Gallino (2001) distingue tres acepciones del término organización en ciencias sociales, lo que permite establecer con precisión el significado que aquí se le da. La primera se refiere a la acción expresada en el verbo *organizar*. Se le utiliza “para designar la actividad intencionalmente dirigida a establecer, mediante normas explícitas, relaciones relativamente duraderas entre un conjunto de personas y de cosas, de manera de [sic] hacerlo idóneo para perseguir racionalmente un objetivo”. La segunda designa “la entidad concreta, el conjunto del sistema social que resulta de tal actividad: en esta acepción son organizaciones un partido político, una empresa, una iglesia, un hospital, un sindicato”. La tercera alude a “la estructura de las principales relaciones formalmente previstas y codificadas dentro de un partido, una empresa, etcétera, las cuales son solamente una parte de las relaciones que las constituyen; en este sentido se habla de organización del partido socialista, de la Iglesia católica, etcétera” (Gallino, 2001: 661). Evidentemente, en estas páginas utilizamos el término *organización* en la segunda acepción, que, según Gallino, sería un conjunto de personas y de cosas, con normas explícitas y relaciones relativamente duraderas, que persigue racionalmente un objetivo.

De acuerdo con los ejemplos de organización contenidos en las citas textuales reproducidas, se puede afirmar que Gallino emplea el concepto *organización* con una amplitud similar a la defendida en estas páginas. Además, este autor afirma que ha habido organizaciones muy elaboradas a lo largo de toda la historia, indicando ejemplos que abarcarían lo que en este texto se denominan instituciones estatales y asociaciones de interés: en la Antigüedad, las ciudades-estado, los imperios, el ejército romano y el servicio de registro catastral egipcio; en la Edad moderna, la Compañía de Jesús, los bancos italianos y holandeses del siglo XVI o la Compañía de las Indias Orientales, que fue el verdadero gobierno de la India entre 1650 y 1850 (Gallino, 2001: 661-662).

Otro diccionario de sociología considera como características mínimas de la organización las siguientes:

Un conjunto identificable de miembros (cualquiera que sea su relación con la organización), una estructura interna con diferenciación de funciones (esto es, “organizada” formal e informalmente e interesada en la propia perpetuación), unos fines o propósitos específicos que lograr con la activi-

dad de los miembros, y todo ello en un sistema social con el que las organizaciones mantienen algún tipo de intercambio (Giner *et al.*, 1998: 549).

Por los ejemplos de organización proporcionados por este texto (empresas industriales y comerciales grandes y pequeñas, oficinas de las administraciones públicas, sindicatos, centros educativos, partidos políticos, asociaciones deportivas y recreativas, instituciones religiosas) se detecta que le otorga a dicho concepto una amplitud similar a la aquí considerada. También es importante recuperar de este texto lo dicho acerca de que las “nociones formal/informal no constituyen una dicotomía, sino un continuo”, por lo que se tiene que plantear a través de grados (Giner *et al.*, 1998: 549).

Sin embargo, el hecho de que los textos reseñados le otorguen al concepto *organización* una notable importancia no significa que sea así en todos los casos. El análisis de dos obras de consulta relevantes y dedicadas a la politología nos permite detectar lo contrario. Por un lado, el *Diccionario de Ciencia Política*, coordinado por Dieter Nohlen (2006), contempla cuatro entradas que se inician con el término *organización*: “organización social”, “organizaciones internacionales”, “organizaciones no gubernamentales” (que desarrolla en la entrada “ONG”) y “organizaciones transnacionales”. En la primera, la única que sería dable esperar información general sobre el concepto *organización*, no aparece, limitándose a remitir a dos vocablos (“burocracia” y “teoría de sistemas”) donde tampoco se registra dicha información. En las entradas de ese mismo diccionario especializado ligadas con la palabra *asociación* tampoco se cubre esta laguna. Por su parte, en *Léxico de la política* no hay ninguna entrada que aluda directamente a las organizaciones o las asociaciones. Las más similares son “organismos no gubernamentales”, cuyo contenido se ciñe a su título, y “sujetos sociales”, donde tampoco se habla sobre el asunto que nos ocupa (Baca, 2000).

OID VERSUS OIA

La organización internamente democrática (OID) es aquella cuyos miembros, al expresarse de forma libre y plural, conforman una comunidad política, la cual, cuando no toma decisiones vinculantes directamente, selecciona a quienes las toman (sean individuos u órganos colegiados) a través de elecciones libres y competidas. La OID vive bajo el imperio de sus pro-

pias normas, que garantizan la libertad y la pluralidad que son inherentes a su comunidad política (y, en su caso, de las autoridades colegiadas de la organización). En la OID, el poder de cualquier autoridad está limitado por la comunidad política y por otras autoridades.

Por el contrario, los miembros de la organización internamente autoritaria (OIA) no integran una comunidad política, al no poder expresar con libertad su pluralidad ni seleccionar a sus autoridades (individuales o colectivas) en procesos libres y competidos; no tienen órganos de gobierno colegiados plurales (por lo menos, en tanto que no son resultado de elecciones libres y competidas) que estén compuestos de pares y, cuando lo están, dichos pares quedan subordinados a un poder superior. En este caso, las normas están subordinadas a los intereses de los líderes más poderosos y, por tanto, no pueden garantizar los derechos indicados en la definición anterior.

Por lo menos en teoría, las OID podrían dividirse en dos tipos. En uno prima la democracia directa; es decir, en estas organizaciones buena parte de las decisiones son tomadas por la comunidad política, al tiempo que ésta mantiene un alto nivel de control sobre sus representantes. En el otro, en el que prevalece la democracia representativa, la casi totalidad de las decisiones son tomadas por representantes *fiduciarios* (quienes toman decisiones sin subordinarse necesariamente a los representados).

Las mencionadas definiciones de OID (en sus modalidades de democracia directa y democracia representativa) y de OIA involucran tres tipos de actores políticos principales: comunidad política, autoridad individual y autoridad colegiada.¹⁹ También involucran las mismas variables: expresión de la pluralidad (relacionada con los derechos civiles), forma de acceder al poder (referida a los derechos políticos) y autonomía entre autoridades. Esto permite oponer con rigor ambos tipos de organización. La comunidad política es privativa de las OID, pues los miembros de las OIA no pueden expresarse con libertad ni elegir libre y competidamente a sus autoridades; características fundamentales de la comunidad política de acuerdo con la visión defendida en el presente texto. En las OID, a diferencia de las OIA, las

¹⁹ Como indico en una nota anterior, entiendo por *comunidad política* el conjunto de adultos con derechos políticos (con capacidad de tomar decisiones vinculantes, aunque sólo sea la de votar en elecciones libres y competidas) y, por tanto, civiles. Por su parte, *autoridad* es la persona (autoridad individual) o el pequeño conjunto de personas (autoridad colegiada) cuya función principal consiste en tomar decisiones vinculantes para la organización.

autoridades colegiadas también se expresan con libertad, al tiempo que las relaciones entre algunas de sus autoridades tienen un grado notable de autonomía. De esta manera, las autoridades no son exclusivas de las OIA o de las OIA, pero su naturaleza y legitimidad son diferentes en ambos casos. En las OIA se eligen democráticamente y son tolerantes; en las OIA no tienen ninguna de estas dos características.

OT VERSUS ONT

La organización tolerante (OT) se opone claramente a la organización intolerante (ONT), a partir, básicamente, de dos criterios íntimamente interrelacionados.²⁰ El primero es la actitud²¹ de la organización ante la diversidad social (que incluye, por supuesto, la política) en la que ineludiblemente está inmersa. Esta variable tiene dos manifestaciones polares: la democrática, que admite la heterogeneidad de la realidad social y, por tanto, la diversidad de los actores sociales, y la autoritaria, que pretende imponer la uniformidad social por valorar negativamente una heterogeneidad que, en general, interpreta de manera maniquea. El segundo criterio es la actitud de la organización ante lo distinto, y también se presenta con dos manifestaciones polares: la democrática, que respeta lo distinto sin pretender eliminarlo ni supeditararlo (lo que implica la posibilidad de la autonomía), y la autoritaria, que pretende eliminar o supeditar toda manifestación de lo distinto porque lo considera negativo. En el primer caso, el oponente es visto como un adversario con quien se debe negociar para llegar a acuerdos, mientras que en el segundo caso, el oponente es percibido como un enemigo con el que no se debe negociar, pues ello sería manifestación de tibieza o traición.

A sabiendas de las dificultades que pueda entrañar su aplicación, a continuación se proponen cuatro criterios para medir el grado de intolerancia de las organizaciones. El primero sería el de la finalidad, pues es

²⁰En torno a estas dos variables principales se pueden delimitar algunas más, también profundamente vinculadas entre sí, como son, entre otras, las siguientes: misión de la política, actitud ante la verdad, valores ensalzados y héroes que los encarnan.

²¹Este concepto de *actitud* se emplea en sentido amplio, de manera que incluye no sólo actitudes en sentido restringido, sino también valores, interpretaciones, valoraciones y comportamientos. Como es lógico, este conjunto de factores se revela tanto en el discurso como en las acciones de las organizaciones.

distinto tener una actitud intolerante para obtener un beneficio inmediato y temporal, como el de entretener u obtener votos, que tenerla para implantar una dictadura. El segundo es la duración, pues las actitudes de intolerancia pueden tender a ser permanentes o temporales (por ejemplo, sólo en las elecciones).²² De una mayor permanencia de la intolerancia se derivaría que es mayor el grado de la misma. El tercero se refiere a la cantidad y la importancia de aspectos de la realidad involucrados, lo que permite otorgar distintos grados de intolerancia a las organizaciones que dirigieron los regímenes políticos totalitarios, cuya intolerancia se manifiesta en todos los aspectos importantes de la realidad, y a las organizaciones que sólo manifiestan intolerancia en algunos aspectos de la realidad que incluso pueden no ser muy relevantes. Por último, el grado de intolerancia dependerá del número de los actores involucrados en ella, pues una organización que es intolerante con todas las organizaciones no aliadas debe ser considerada más intolerante que otra que sólo es intolerante con algunas de ellas.

OC VERSUS ONC

El tercer enfoque propuesto en estas páginas para establecer la actitud democrática o autoritaria de las organizaciones se basa en la actitud de éstas ante el estado de derecho democrático o la estructura institucional democrática. Al respecto, considero especialmente relevante su actitud ante tres cuestiones fundamentales para establecer el carácter democrático de un régimen político: procesos electorales libres y competidos; libertades humanas básicas de expresión, reunión y asociación; e instituciones que garantizan tanto los derechos civiles y los derechos políticos como el control de unos poderes estatales sobre otros, en especial sobre el más fuerte de ellos, el poder Ejecutivo.

En este sentido, las organizaciones comprometidas con el estado de derecho (OC) tienen discursos y comportamientos que defienden y fomen-

²²Gutman (2008), cuya distinción entre retórica democrática y retórica extremista ha sido relevante para establecer los cuatro criterios mencionados en este párrafo, afirma que todos los políticos, incluidos por supuesto los demócratas, pueden emplear la retórica extremista para captar la atención y movilizar votantes, sin poner en riesgo el régimen democrático establecido.

tan las elecciones libres y competidas; las libertades de expresión, reunión y asociación; y las instituciones democráticas. Por el contrario, las organizaciones no comprometidas con el estado de derecho (ONC) tienen actitudes que atentan contra las elecciones libres y competidas; las libertades de expresión, reunión y asociación; y las instituciones democráticas. Por supuesto, la crítica fundada hacia las instituciones y los procesos democráticos por no cumplir, entre otras cuestiones, con los objetivos democráticos que los deben caracterizar es perfectamente compatible con la naturaleza de las OC. Pero la difamación de tales instituciones y procesos democráticos es propia de las ONC.

En definitiva, lo dicho en los dos párrafos anteriores se puede resumir al decir que las OC defienden, con las palabras y los hechos, los pilares básicos del régimen político democrático y las ONC atentan contra ellos, pues los principales pensadores políticos que han opuesto democracia y dictadura lo han hecho a partir de la presencia o ausencia de derechos civiles, derechos políticos y estado de derecho democrático. Entre tales autores, pueden indicarse algunos ya mencionados antes: Aron (1968 y 1999), Dahl (1989 y 1999), Duverger (1983 y 1996), Freedom House (2006), Huntington (1994), Kelsen (1992), Sartori (2008) y Schumpeter (1983).

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Flavia Freidenberg (2003), "Presentación. Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina", en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ARBLASTER, Anthony (1991), *Democracia*, México, Nueva Imagen/Patria.
- ARON, Raymond (1968), *Democracia y totalitarismo*, Barcelona, Seix Barral.
- (1999), *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Barcelona, Paidós.
- BACA OLAMENDI, Laura, Judit Bokser-Liwerant et al. (comps.) (2000), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BARFIELD, Thomas (ed.) (2000), *Diccionario de Antropología*, México, Siglo XXI.

- BLAU, Peter M. (1979), "Organizaciones. Teorías", en David Sills (ed.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, vol. 7, 2a. reimp., pp. 469-475.
- BOBBIO, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- DAHL, Robert Alan (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos,
- (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- DEUTSCH, Karl W. (1998), *Política y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a. reimp.
- DUVERGER, Maurice (1983), *Sociología de la política. Elementos de Ciencia Política*, México, Ariel.
- (1996a), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Planeta, 6a. ed.
- (1996b), *Métodos de las ciencias sociales*, Ariel, Barcelona.
- FREEDOM HOUSE (2006), *Methodology*, <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=35&year=2005>. Consultado el 23 de agosto.
- GALBRAITH, John Kenneth (1988), *Anatomía del poder*, México, Edivisión/Diana, 2a. reimp.
- GALLINO, Luciano (2001), *Diccionario de sociología*, México, Siglo XXI, 2a. ed.
- GIDDENS, Anthony (1991), *Sociología*, Madrid, Alianza.
- GINER, Salvador, Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (eds.) (1998), *Diccionario de Sociología*, Madrid, Alianza.
- GURVITCH, Georges (1953), *La vocación actual de la sociología*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GUTMAN, Amy (2008), "Los atractivos y los peligros de la retórica extremista", *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 205, México, abril, pp. 56-64.
- HUNTINGTON, Samuel Phillips (1994), *La tercera ola. La democratización a fines del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- JORDANA, Jacint (1999), "La acción colectiva y las asociaciones de intereses", en Miquel Caminal Badia (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos.
- KELSEN, Hans (1992), *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón.
- LIZCANO FERNÁNDEZ, Francisco (2004), "Las etnias centroamericanas en la segunda mitad del siglo XX", *Revista Mexicana del Caribe*, núm. 17, Chetumal, Quintana Roo, México, enero-junio, pp. 7-66.
- (2007a), "Conceptos de democracia y autoritarismo en sentido amplio y aplicación del primero", en Francisco Lizcano Fernández y Guadalupe Yolanda Zamudio Espinoza (coords.), *Memoria del tercer simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Centro de Investigación en Ciencias So-

- ciales y Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, pp. 11-29. Disco Compacto.
- _____ (2007b), "Clasificación de las experiencias democráticas de la historia universal", *Contribuciones desde Coatepec*, año VII, núm. 13, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, julio-diciembre, pp. 61-76.
- _____ (2008), "Maniqueísmo versus tolerancia en las organizaciones políticas", en Francisco Lizcano Fernández y Gloria Camacho Pichardo (coords.), *Memoria del cuarto simposium sobre historia, sociedad y cultura de México y América Latina. Encuentro internacional sobre democracia*, Toluca, UAEM/UNAM/El Colegio Mexiquense/INAUICO, pp. 11-22.
- _____ (2009a), "Organizaciones democráticas versus organizaciones autoritarias", en Luis J. Molina Piñero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (coords.), *¿Polarización en las expectativas democráticas de México 2008-2009? Presidencialismo, Congreso de la Unión, órganos electorales, pluralismo y liderazgo*, México, Porrúa, pp. 555-584.
- _____ (2009b), "Concepto y medición del progreso", en Mariano Rojas (coord.), *Midiendo el progreso de las sociedades. Reflexiones desde México*, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, pp. 85-94.
- MACPHERSON, C.B. (2003), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza.
- MATAS DALMASES, Jordi (1999), "Los partidos políticos y los sistemas de partidos", en Miquel Caminal Badia (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, pp. 317-32.
- NOHLEN, Dieter (coord.) (2006), *Diccionario de Ciencia Política*, México, Porrúa, 2 vols.
- PASQUINO, Gianfranco (1999), *La democracia exigente*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 118 pp.
- SARTORI, Giovanni (1997), *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 5a. reimp., 2 vols.
- _____ (2003), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, México, Taurus, 1a. reimp.
- _____ (2008), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.
- SCHUMPETER, Joseph (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 2 vols.
- TODOROV, Tzvetan (2008), *El miedo a los bárbaros*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.

Índice

PRESENTACIÓN	
<i>Francisco Lizcano Fernández</i>	5
AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN LAS ORGANIZACIONES (INSTITUCIONES ESTATALES, PARTIDOS POLÍTICOS Y ASOCIACIONES DE INTERESES)	
<i>Francisco Lizcano Fernández</i>	11
Introducción y síntesis	11
Organizaciones	14
OID versus OIA	34
OT versus ONT	36
OC versus ONC	37
Bibliografía	38
LOS VALORES DE SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Oscar Diego Bautista</i>	41
Introducción	41
Conceptualización sobre valores	42
Marco referencial de los valores de servicio público en México	46
Los valores en el Estado de México con base en su marco jurídico	48
Reflexiones finales	73
Bibliografía	74
DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA. UN CASO ESPECÍFICO: EL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS (INFOEM)	
<i>Hilda Naessens</i>	77
El concepto de democracia	78

Conclusiones	341
Bibliografía	343
DEMOCRACIA Y ORGANIZACIONES EMPRESARIALES EN EL ESTADO DE MÉXICO	
<i>Fernando Díaz Ortega y Rogerio Ramírez Gil</i>	347
Introducción	347
Hechos dentro y fuera de la democracia	349
Organizaciones empresariales	351
Los miembros de las cámaras	354
Las elecciones	356
Las normas internas	360
La justicia	362
Conclusiones	364
Bibliografía	365
PARTICIPACIÓN LABORAL EN LA EMPRESA MEXIQUENSE	
<i>María Fernanda Zúñiga Roca, Iveth Argueta Servín y Gustavo Garduño Oropeza.</i>	369
Introducción	369
La participación y las teorías organizacionales	373
La <i>participación</i> en las siete empresas mexiquenses estudiadas	379
Conclusiones	401
Bibliografía	405
LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO DEMOCRÁTICO EN MÉXICO Y SINDICALISMO AUTORITARIO	
<i>Aldo Muñoz Armenta</i>	407
El papel político y económico de los sindicatos en las democracias modernas	409
Representatividad, legitimidad y democracia interna	410
¿Qué es democracia sindical?	410
La democracia sindical en el derecho internacional	411
Los límites organizativos de la democracia sindical	413
Continuidad autoritaria de los modelos sindicales en la alternancia	417
Transición democrática sin "transición laboral"	422
Reflexiones finales	428
Bibliografía	429