



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 37, abril 2001, pp. 141-175**

Organizaciones voluntarias y democracia. Bases teóricas

Bernard Enjolras

Institute for Social Research (ISF). Noruega

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2001 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

Organizaciones voluntarias y democracia. Bases teóricas

Bernard Enjolras

Senior researcher

Institute for Social Research (ISF). Noruega

RESUMEN

Este trabajo propone una teoría socio-económica de la organización voluntaria cuyo fin es conceptualizar esta forma organizativa en su complejidad y analizarla desde los puntos de vista tanto de la dimensión económica como de la política (democrática).

Se plantean tres cuestiones: ¿hasta qué punto son las organizaciones voluntarias importantes para el funcionamiento democrático a nivel societal? ¿Cuáles son las condiciones para el funcionamiento democrático en las asociaciones voluntarias? ¿Hay un vínculo entre democracia interna (en las organizaciones voluntarias) y democracia societal? Se pretende analizar también, en términos teóricos, las consecuencias de la función creciente que desarrollan el mercado y el estado en el funcionamiento democrático de las organizaciones voluntarias, pues, las organizaciones voluntarias, independientemente del campo en el que operen, se enfrentan a una tendencia hacia la mercantilización, en el sentido que una creciente proporción de sus ingresos procede de la venta de servicios en el mercado.

PALABRAS CLAVE: Democracia, organizaciones voluntarias, comercialización, racionalización.

RÉSUMÉ

Ce travail propose une théorie socio-économique de l'organisation bénévole dont la finalité est de conceptualiser cette forme d'organisation dans sa complexité et l'analyser tant à partir de la dimension économique que de la dimension politique (démocratique).

Trois questions sont envisagées: jusqu'à quel point les organisations bénévoles sont-elles importantes pour le fonctionnement démocratique au niveau sociétal ? Quelles sont les conditions du fonctionnement démocratique dans les associations bénévoles? Est-ce qu'il existe un lien entre la démocratie interne (dans les organisations bénévoles) et la démocratie sociétale ? Nous prétendons analyser aussi, en termes théoriques, les conséquences d'une fonction croissante remplie par le marché et par l'Etat dans le fonctionnement démocratique des organisations bénévoles, puisqu'indépendamment du domaine dans lequel elles opèrent, ces organisations doivent faire face à une tendance au mercantilisme, dans le sens où un pourcentage chaque fois plus important de leurs recettes provient de la vente de services sur le marché.

MOTS CLÉ: Démocratie, organisations bénévoles, commercialisation, rationalisation.

ABSTRACT

This report advance a socio-economic theory of the voluntary organisation aiming at conceiving this organisational form in its complexity and at analysing it from both the viewpoints of its economical and political (democratic) dimensions.

Three questions are purpose: to what extend democratic organisations contribute to social democracy? What are the conditions for democratic functioning at the societal level? Is there a link between internal democracy (within voluntary organisations) and societal democracy? We claim analyze also, in theoretical terms, the consequence of an increasing function fill by the market and by the State in the democratic operation of voluntary organizations, independently of the field in which they operate, these organizations must make face with a tendency to commercialisation, in the direction where a growing proportion of voluntary organisations incomes is derived from the sale of services in a competitive market.

KEY WORDS: Democracy, voluntary organisations, commercialisation, rationalisation.

1.- Introducción

Las organizaciones voluntarias que proveen servicios, independientemente del campo en el que operen, se enfrentan a unas tendencias hacia la "mercantilización". El término mercantilización se refiere al hecho de que una gran proporción de los ingresos de las organizaciones voluntarias procede de la venta de servicios en un mercado competitivo. Por otra parte, las organizaciones voluntarias afirman ser entidades democráticas, y la democracia en las organizaciones voluntarias se dice que contribuye positivamente a la democracia societal. Si la relación entre mercado y democracia se ha debatido ampliamente a nivel societal, no ocurre lo mismo a nivel organizativo. A primera vista existe una relación contradictoria entre la tendencia hacia la mercantilización de las organizaciones voluntarias y su funcionamiento democrático. Al mismo tiempo, las organizaciones voluntarias se están convirtiendo cada vez más en un instrumento de la política pública. Si reciben apoyo público corren el riesgo de tener que seguir unos objetivos que contradicen sus objetivos originales. Necesitan cumplir los requisitos administrativos de los programas públicos y ser más "profesionales" para implementar estas políticas.

¿Cuál es el impacto de estas dos tendencias en el funcionamiento democrático de las organizaciones voluntarias? Desde una perspectiva organizativa, nos podemos preguntar ¿cuál es el papel y cuáles las funciones de la democracia interna? Desde una macroperspectiva, ¿hay algún vínculo entre la sociedad civil y la democracia en el sentido tocquevilleano? (cf: Selle, Omir 1992, Putman 1993, Arato, Cohen 1992). Y para terminar, ¿hay algún vínculo entre la democracia (interna) organizativa y la democracia (externa) societal?

Las asociaciones voluntarias son organizaciones complejas que cumplen funciones sociales, económicas y políticas. En las siguientes páginas, examinando la dimensión económica y política de la forma de organización voluntaria, haremos una lectura en contrapunto con la dimensión (social) integradora.

Para conseguir nuestro propósito, es importante analizar las condiciones del funcionamiento democrático de las organizaciones voluntarias. En ese sentido veremos primero las diferentes aproximaciones teóricas de democracia, para así destacar tres cuestiones: ¿hasta qué punto son las organizaciones voluntarias importantes para el funcionamiento democrático a nivel societal? ¿Cuáles son las condiciones para el funcionamiento democrático en las asociaciones voluntarias? ¿Hay un vínculo entre democracia interna (en las organizaciones voluntarias) y democracia societal?

Una vez establecido lo que está en juego, es decir, una vez que se ha clarificado la naturaleza de las relaciones entre democracia interna y democracia societal, nos centraremos en el análisis de las relaciones y en el trueque potencial que caracteriza el mercado y la democracia interna, y el Estado y la democracia interna.

2.- Asociaciones voluntarias y democracia: revisión de la tesis de Tocqueville

En *Democracy in America*, Tocqueville escribe: "Sólo la influencia recíproca de unos hombres sobre otros consigue que se recluten los sentimientos y las opiniones, que se agrande el corazón y que el cerebro humano se desarrolle. He mostrado que estas influencias son casi nulas en los países democráticos, por lo que deben ser creadas artificialmente, y esto sólo pueden realizarlo las asociaciones" (1995: 117). También escribe: "En todos los países donde las asociaciones políticas están prohibidas, las asociaciones civiles son escasas... hay una conexión natural y puede que necesaria entre estas dos clases de asociaciones. Ciertos hombres resulta que tienen un interés común en algunos asuntos: ... se conocen, se unen y poco a poco se les hace familiar el principio de asociación. Así pues, las asociaciones civiles facilitan las asociaciones políticas" (op. cit. p. 123)

Estas citas sugieren la manera en que las asociaciones voluntarias contribuyen al funcionamiento de la democracia. Las asociaciones voluntarias son la escuela en la que los asuntos públicos se les hacen familiares a los ciudadanos; donde los individuos aprenden a superar sus intereses privados y a pensar en el interés público. El compromiso social mejora la capacidad de los ciudadanos para tomar parte en el proceso político. Pero si las asociaciones voluntarias contribuyen a la democracia, ¿por qué y hasta qué punto estas asociaciones deberían ser democráticas ellas mismas? En otras palabras, ¿hasta qué punto necesita la democracia las organizaciones democráticas? La respuesta a esta pregunta intenta revelar el vínculo causal entre organizaciones voluntarias y democracia, y entre democracia en las organizaciones voluntarias y democracia.

Estas cuestiones se refieren a dos niveles de la interrogación analítica:

- un nivel normativo, es decir, ¿por qué las organizaciones democráticas son políticamente convenientes para la democracia societal?
- un nivel empírico, es decir, ¿hasta qué punto las organizaciones democráticas contribuyen a la democracia societal?

Primero analizaremos el papel que juegan las organizaciones voluntarias como un requisito de la democracia en las diferentes teorías de democracia. Entonces debatiremos el problema de demo-

cracia interna en las organizaciones voluntarias, y finalmente examinaremos las rutas mediante las cuales las organizaciones voluntarias y democráticas pueden contribuir a la democracia.

2.1 Modelos de democracia y asociaciones

La relación entre asociaciones y democracia se ha visto de manera diferente según las distintas teorías políticas. En el sistema político, las hendiduras sociales se articulan a través de y con la ayuda de organizaciones intermediarias. Pero la necesidad de organizaciones intermediarias no está patente en la teoría democrática clásica. La democracia no es un concepto homogéneo.

Es posible, desde una perspectiva ideológica (Cohen y Rogers 1995), distinguir tres tipos de aproximación teórica a la democracia en función de la manera en que vinculan el poder y el pueblo.

- democracia liberal: la democracia se concibe como normas de ley y protección de la libertad individual impersonales (Locke, Rawls, Hayek)
- republicanismo cívico: democracia como deliberación colectiva que lleva a los ciudadanos a alcanzar un acuerdo sobre el bien común (Platón, Aristóteles, Rousseau)
- democracia pluralista: democracia como representación de grupo y negociación de grupo.

Esta tipología es útil a la hora de subrayar los orígenes ideológicos del principal concepto de democracia. Pero para nuestros fines es más relevante una tipología más analítica. Si los modelos teóricos de democracia se pueden perfilar considerando la manera en que vinculan poder y pueblo (demos), la democracia también puede considerarse desde un punto de vista más abstracto, considerando los principios utilizados para calificar la democracia (Gutmann y Thompson). Por lo tanto, vamos a diferenciar, desde un punto de vista analítico, tres tipos de concepto de la democracia, siguiendo dos criterios:

- a) El método utilizado para alcanzar un acuerdo sobre el bien común. Un acuerdo sobre el bien común se puede obtener mediante tres mecanismos:
- procedimiento – el bien común es el resultado de un procedimiento (norma de decisión mayoritaria, norma para la representación y negociación de grupo, mecanismo con el que elegir la elite)
 - deliberación – se llega al consenso sobre el bien común por medio del debate
 - constitución – el bien común surge a partir de la interacción de la libertad individual. surge desde la interacción de las voluntades individuales. Lo único que la democracia necesita es tener garantizados los "elementos constitucionales esenciales" como son los derechos y libertades fundamentales, cívicos y políticos.

b) La forma en que el mundo político y social se concibe como diversidad de doctrinas religiosas, filosóficas y morales (pluralismo) o como unificado (antipluralismo).

	Procedimental	Deliberativa	Constitucional
Pluralista	Dhal	Gutmann y Thompson Habermas, Cohen y Rogers	Rawls
Anti-pluralista	Shumpeter	Rousseau	Hayek

2.1.1 Democracia procedimental y asociaciones

Max Weber y Joseph Shumpeter comparten un concepto de la democracia donde hay poco espacio para la participación democrática y colectiva. La democracia se entiende como un medio por el que se elige a los que deben tomar decisiones. La democracia es un procedimiento que permite la selección de líderes mediante un mecanismo competitivo (elitismo competitivo). Inspirándose en Weber, Shumpeter considera la democracia como un método político por el que llegar a las decisiones políticas, concediendo a los líderes políticos el poder de decidir debido a que han sido elegidos.

Para Shumpeter el proceso democrático se concentra en la elección periódica de autoridades públicas, en la cual las organizaciones intermediarias que no sean partidos políticos no cumplen prácticamente ninguna función.

Pero en algún punto entre la democracia puramente directa y la puramente representativa, las teorías pluralistas de la democracia abarcan redes de relaciones que vinculan ciudadanos individuales, organizaciones sociales y el sistema político (Dahl 1989). En la perspectiva pluralista el poder no está organizado de manera jerárquica y competitiva, sino que surge de un proceso de negociación entre numerosos grupos que representan intereses diferentes. Los teóricos del pluralismo consideran las asociaciones como un complemento necesario para las instituciones políticas formales de la democracia representativa. La libertad de los ciudadanos para organizarse en la sociedad civil proporciona las bases de aquella pluralidad de opinión que hace posible la democracia.

2.1.2 Democracia constitucional y asociación

El constitucionalismo es un descendiente del liberalismo de J. Locke y A. Smith. Pueden distinguirse dos ramas, la neoliberal y la de Rawls.

El constitucionalismo neoliberal (Hayek 1960) propone el ideal de una "constitución de libertad" eficiente, un conjunto de dispositivos sociales y políticos que simultáneamente protegen un derecho fundamental a la libertad y fomentan el bienestar general. El derecho fundamental a la libertad declara que "la libertad solo debería ser restringida por amor a la libertad". Los mercados competitivos se ven como el mecanismo de coordinación social, basado en la elección del individuo, que genera un reparto eficaz. La eficiencia del mercado y la protección del derecho fundamental a la libertad conllevan la necesidad de un estado mínimo. El bien colectivo lo pueden realizar los individuos particulares que actúan de una manera competitiva por separado. En este contexto, donde no hay entidad social o política más allá de los individuos, las asociaciones no desarrollan ningún papel en el funcionamiento de la democracia.

El liberalismo político de J. Rawls encarna otra continuación de la tradición liberal. En *A theory of justice*, Rawls presenta las características de una teoría de la justicia para que "sea la mejor aproximación a nuestros juicios sobre la justicia, y así establecer las bases más adecuadas para una sociedad democrática" (Rawls 1993 pxxxix). Su teoría de la justicia declara: "los principios de justicia deben servir como pautas sobre cómo las instituciones básicas deben realizar los valores de libertad e igualdad" (ibid. p. 5). La cuestión de cómo alcanzar el bien común no es, desde esta perspectiva, un problema de método, sino un problema de principios (el problema de encontrar un principio que permita la reconciliación de libertad e igualdad). La solución que propone Rawls consiste en dos principios de justicia. Estos dos principios de justicia son los siguientes:

- "Cada persona tiene el mismo derecho a un programa totalmente adecuado de iguales derechos y libertades fundamentales;
- Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primero, deben estar adscritas a unos puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones equitativas de igualdad y oportunidades; y segundo, deben acarrear el mayor beneficio para los miembros menos favorecidos de la sociedad." (ibid., p. 6).

En el "liberalismo político" Rawls se plantea una cuestión que surge de la aplicación a la democracia de su teoría de justicia: ¿cómo puede un consenso sobre las normas fundamentales de la justicia ser un proyecto realista y atractivo en una sociedad moralmente pluralista, teniendo en cuenta la diversidad de doctrinas tanto religiosas como filosóficas y morales? Encuentra la respuesta en el concepto de consenso superpuesto [*overlapping consensus*]: "El consenso superpuesto existe en una sociedad cuando el concepto político de la justicia que regula las instituciones básicas está avalada por cada una de las principales doctrinas religiosas, filosóficas y morales con probabilidades de permanecer en esa sociedad durante generaciones" (Rawls 1993b, p. 245).

De este modo Rawls diferencia entre la esfera política y la asociativa. La esfera asociativa es voluntaria en un sentido en el que la esfera política no lo es. Desde el punto de vista del liberalismo político solo la esfera política es relevante cuando se trata de definir los "elementos constitucionales esenciales." En la medida en que los dos principios de justicia y de existencia de un consenso super-

puesto sean suficientes para garantizar una constitución democrática, las asociaciones voluntarias no desarrollan ningún papel en el funcionamiento de la democracia.

2.1.3 Democracia deliberativa y asociaciones

Dos de los modelos más conocidos de gobierno democrático, la democracia directa de Rousseau y la democracia de elite de Shumpeter, aunque se oponen en muchos aspectos, tienen una importante característica en común, la irrelevancia de las organizaciones intermediarias para superar la distancia entre los ciudadanos y el régimen político.

Para el teórico de la democracia directa las asociaciones se consideran una amenaza para la unidad política. Para Rousseau las asociaciones son un peligro para la democracia en la medida en que pueden frustrar o comprometer la voluntad del pueblo tal y como lo expresan las decisiones mayoritarias. En su intento por unir directamente la libertad y la participación, Rousseau niega la posibilidad de representación de la soberanía.

En el caso de Rousseau no hay necesidad de organizaciones intermediarias porque, en el ideal de democracia, estado y sociedad se fusionan, y las organizaciones intermedias solo amenazarían la realización de la voluntad general. Sin embargo, la teoría de Rousseau adolece del hecho de no reconocer la diversidad de valores que caracterizan a las sociedades modernas.

Teniendo en cuenta la pluralidad de valores, que Gutmann y Thompson (1996) llaman desacuerdo moral, ¿cómo es posible solucionar el conflicto entre las reivindicaciones de los derechos morales? Al responder a esta pregunta, lo que también hizo Rawls (1993), Gutmann y Thompson señalan los principios que subyacen en estos conceptos de la democracia y que a su vez echan luz sobre la relación entre asociaciones y democracia.

Los demócratas procedimentalistas defienden el gobierno por mayoría como la mejor manera de resolver los conflictos morales. Partiendo de la igualdad política de los ciudadanos, el desacuerdo entre iguales debería resolverse eligiendo la norma sustentada por la mayoría. Los demócratas constitucionalistas dan la prioridad sobre las decisiones mayoritarias a algunos derechos, aquellos cuyo objetivo es producir consecuencias justificadas, protegiendo los intereses vitales de los individuos, como es el caso del principio de Rawls "justa igualdad de oportunidades". En su crítica de estas teorías, Gutmann y Thompson recalcan que "los constitucionalistas, no menos que los procedimentalistas, insisten en que los ciudadanos necesitan procedimientos justificados moralmente para llegar a decisiones que comprometan políticamente." Proponen una teoría de "democracia deliberativa" para superar los defectos de estos planteamientos. La democracia deliberativa se define mediante tres principios: reciprocidad, publicidad y responsabilidad. La reciprocidad asegura que "un ciudadano ofrece razones que pueden ser aceptadas por otros que a su vez están motivados para encontrar razones que pueden ser aceptadas por otros". La reciprocidad implica que "las razones deben ser aceptables mutuamente, en el sentido de que puedan ser reconocidas por cada ciudadano en circunstancias de igual ventaja."

La publicidad es una exigencia fundamental de la democracia deliberativa, según estos autores. Este principio garantiza, desde la perspectiva moral de Kant, y asegura, desde una perspectiva utilitaria, que el gobierno promueve la máxima felicidad del mayor número de personas.

La responsabilidad significa que ciudadanos y mandos tienen que justificar sus decisiones a todos aquellos a quienes estas decisiones hayan afectado.

Analizar la relación entre las asociaciones y los principios de la democracia implica observar qué clases de instituciones son necesarias para que estos principios funcionen.

Habermas propone otro concepto de la democracia deliberativa, haciendo una síntesis entre dos tradiciones. Por un lado está el punto de vista liberal clásico, que enfatiza la supremacía impersonal de la ley y la protección de la libertad individual. Y por otro lado la tradición republicana cívica, que ve el proceso democrático como una deliberación colectiva. Habermas es capaz de hacer esta síntesis al reconocer la tensión entre lo factible y lo válido que caracteriza a la ley moderna. Las normas legales exigen obediencia sin tener en cuenta la motivación individual, pero al mismo tiempo deberían tener una base racional para que puedan ser aceptadas como legítimas. El liberalismo insiste en la necesidad de autonomía, mientras que el republicanism insiste en la necesidad de legitimidad. Habermas sostiene que las dos partes son indispensables y que no se pueden reducir a una sola, y vincula la fuente discursiva informal de la democracia (basada en la acción comunicativa) con la política formal que producen las instituciones de la democracia (basada en la acción orientada hacia el éxito). El estado constitucional constituye el conjunto de instituciones legales que permiten la conversión a la actividad legal administrativa de la acción comunicativa de los ciudadanos. Esta tensión dentro del proceso democrático implica que la deliberación institucionalizada y formal debe ser permeable a aportaciones desde esferas públicas informales. Esto supone la existencia de una robusta sociedad cívica y la presencia de canales comunicativos entre la esfera pública formal y la esfera pública informal. Las asociaciones pueden pertenecer, bien a la esfera pública formal, bien a la informal, de acuerdo con la racionalidad que les caracteriza. Las asociaciones contribuyen a hacer una sociedad robusta si son capaces de mantener viva la racionalidad comunicativa.

Las distintas teorías democráticas aquí reseñadas no dan la misma importancia al papel de la asociación en el funcionamiento democrático. Primero, las teorías antipluralistas, al no reconocer la diversidad ideológica de la sociedad, no están interesadas en las asociaciones. Segundo, y dentro de las teorías pluralistas, los planteamientos constitucionales, al concebir la sociedad como una colección de individuos y al situarse en el nivel de principios, no consideran las asociaciones como un agente importante para la democracia. Dentro de las teorías pluralistas hay que marcar una línea divisoria entre los conceptos de democracia deliberativa y democracia procedimental. Mientras que los conceptos procedimentales se preocupan por las normas institucionales que permiten alcanzar el bien común, los deliberativos se centran en el proceso comunicativo que subyace a la formación del bien común. Estos dos conceptos de la democracia se encuentran cuando se observa el funcionamiento de la democracia en las organizaciones.

2.2 La democracia en las asociaciones voluntarias

El problema principal cuando se considera el funcionamiento de la democracia dentro de una organización voluntaria es que la afirmación de la organización de ser un cuerpo democrático no viene necesariamente confirmada por la realidad de la organización. Según Michels (1949), casi todas las organizaciones voluntarias se caracterizan por la "ley de hierro de la oligarquía", es decir, el control de la organización por parte de aquellos que están arriba y la disminución de influencia de sus miembros. Según Michel las organizaciones grandes tienden a desarrollar estructuras burocráticas, es decir, un sistema organizado racional y jerárquicamente. Pero el precio de la burocracia es la concentración del poder en las altas esferas y la reducción de la influencia de sus miembros. Al controlar los recursos (conocimientos, medios de comunicación, habilidades en el arte de la política), los líderes tienen ventaja sobre los miembros, que no tienen ni el tiempo ni los recursos que les permitan competir por el poder con los líderes.

Lipset et al. (1962) examinan tres factores que llevan a una dirección oligárquica de las organizaciones voluntarias. Primero, las organizaciones a gran escala dan a los mandos de las organizaciones voluntarias un poder cercano al monopolio. Hay tres factores que explican esta concentración de poder:

- Las organizaciones a gran escala tienden a desarrollar una estructura burocrática para poder hacer frente a los problemas administrativos. El precio de la burocracia es un mayor poder en las capas altas y menor poder entre los miembros corrientes.
- El control sobre los medios de comunicación formales dentro de la organización está casi exclusivamente en manos de los mandos.
- La perpetuación del poder de los mandos se refuerza debido al monopolio casi completo de las habilidades políticas que la administración tiene y a la ausencia de esas habilidades entre los miembros.

Segundo, los líderes quieren permanecer en sus cargos. Los líderes de las organizaciones voluntarias pueden ganar prestigio y ventajas tangibles a través de sus cargos y pueden tener más poder que la media de las personas de clase media. Hay una tensión entre la aspiración de los líderes por mantener su seguridad y la inseguridad que conlleva el funcionamiento democrático. De este modo, los líderes pueden utilizar su control sobre la organización y sus habilidades específicas para mantener sus posiciones, contribuyendo así a la creación de las oligarquías.

Tercero, los miembros pueden ser pasivos. Aunque un alto grado de participación no es necesariamente una señal de democracia, el mantenimiento de una oposición efectiva a los líderes requiere la participación de los miembros.

En su prólogo al libro de Robert Mitchel (1962), Lipset insiste en el carácter determinista de la "ley de hierro de la oligarquía" hasta tal punto que Mitchel ve solamente el lado restrictivo de la burocracia y no aprecia que también es un medio por el que los grupos pueden conseguir los objetivos que desean.

Tener en cuenta este problema nos lleva, desde un punto de vista metodológico, a lo que Panebianco (1982) llama "el dilema del modelo racional versus el modelo del sistema natural." Según el modelo racional, las organizaciones son instrumentos para alcanzar objetivos específicos, mientras que el modelo natural percibe la organización como una "estructura que responde, y se ajusta, a multitud de demandas de varios interesados, y que intenta mantener el equilibrio conciliando estas demandas." Según el modelo natural, el objetivo real de una organización voluntaria es una fachada tras la cual se oculta el objetivo real, la supervivencia de la organización y la perpetuación de los líderes.

Los objetivos oficiales no se pueden reducir a una mera fachada, en la medida en que forman parte de una ideología necesaria para mantener la identidad de la organización en los ojos de sus partidarios (miembros, fundadores, donantes). Pero las organizaciones también desarrollan una tendencia a la conservación y a una creciente diversificación de sus objetivos para afrontar la presión del ambiente. La presión del ambiente se puede caracterizar en términos de isomorfismo institucional.

El isomorfismo institucional lo definieron DiMaggio y Powel (1983, p. 149) como "un proceso coaccionador que obliga a que una unidad de la población se parezca a otras unidades que se enfrentan al mismo conjunto de condiciones ambientales."

DiMaggio y Powel (1983, p. 150) identifican tres mecanismos de cambio isomórfico institucional: "1) isomorfismo coactivo, que surge de la influencia política y el problema de la legitimidad; 2) isomorfismo mimético, que resulta de una respuesta estándar a la incertidumbre; y 3) isomorfismo normativo, asociado con la profesionalización."

El isomorfismo coactivo ocurre, principalmente, cuando un contexto legislativo común afecta a muchos aspectos del comportamiento y de la estructura de una organización, como, por ejemplo, las exigencias legales y técnicas del estado tales como los requisitos con respecto a la información financiera que permiten concursar a contratos o solicitar fondos.

El isomorfismo mimético es una consecuencia de la incertidumbre. Cuando existe incertidumbre en aspectos como los fines, la tecnología o los factores ambientales, las organizaciones pueden inspirarse en otras organizaciones.

El isomorfismo normativo surge de la profesionalización entendida como "la lucha colectiva de los miembros de una ocupación para definir las condiciones y los métodos de su trabajo." Hay dos aspectos de la profesionalización que originan el isomorfismo: la legitimación formal por parte de los especialistas y el desarrollo de las redes profesionales.

La democracia dentro una organización (la influencia de los miembros en las decisiones) se puede analizar como el resultado de las tendencias contrapuestas que afectan a la organización. Por un lado, los isomorfismos coactivo, mimético y normativo favorecen una estructura oligárquica, aumentando la burocracia y la profesionalización. Pero, por otro lado, la necesidad de conseguir apoyos internos y externos puede contrarrestar esta tendencia hacia un gobierno oligárquico.

Para poder analizar cómo estas tendencias competitivas afectan al funcionamiento de la democracia dentro de la organización, debemos aclarar el concepto normativo de la democracia que se utiliza para evaluar el funcionamiento democrático.

Desde una perspectiva procedimental, el déficit de una democracia organizativa puede provenir de cuatro orígenes (Dahl 1982):

- La falta de participación efectiva de los miembros: sin la suficiente participación de los miembros en el proceso de la votación (abstención) el resultado puede perder la legitimidad democrática.
- La falta de "información bien entendida" de los miembros. Poseer información bien entendida supone que cada ciudadano (miembro en este caso) tiene igualdad de oportunidades para acceder a la información y así hacerse un juicio sobre el tema que se decide. Debido a la desigualdad de habilidades políticas y de recursos culturales, la obtención de esa información bien entendida no está garantizada, generalmente.
- La falta de control de los miembros sobre el orden del día definitivo. La falta de participación de los miembros y la ausencia de una información bien entendida pueden dar a la elite el control sobre el programa y por lo tanto permitirles manipular el proceso de decisión democrática.
- El problema de la acción colectiva: la democracia procedimental requiere, además de la participación de los miembros, que compitan una pluralidad de opiniones/intereses (al menos dos). Desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia organizativa, estas dos condiciones significan que los miembros deben participar en la vida de la organización y organizarse en diferentes grupos que defiendan opiniones/intereses diferentes. Como afirmó Olson, la contribución individual a la acción colectiva no está patente, ya que el beneficio individual que cada individuo consigue de las acciones colectivas puede ser inferior al coste de la participación individual. Una solución a este problema es el desarrollo de un incentivo selectivo, es decir, que la organización implante sistemas de beneficios (simbólicos o materiales) vinculados a la participación. Pero los incentivos selectivos pueden acrecentar la tendencia a la apropiación y al control del poder de la organización por parte de una minoría.

Desde una perspectiva deliberativa, el déficit democrático surge del fracaso del proceso deliberativo, es decir, la implantación sin deliberación de decisiones por parte de aquellos que tienen el poder. Pero incluso si el proceso deliberativo no fracasa, una organización puede ser democrática desde el punto de vista deliberativo sin serlo desde el punto de vista procedimental. El respeto por los principios de reciprocidad, publicidad y responsabilidad no garantiza ni una participación igualitaria, ni igualdad de oportunidades para poseer una información bien entendida ni el control de los miembros sobre el orden del día. La desigualdad de las habilidades políticas y de los recursos culturales puede llevar a una minoría al predominio en el proceso deliberativo. La democracia deliberativa presupone la igualdad de cada participante en el proceso comunicativo, lo que conduce a un entendimiento mutuo. Es lo que Gutmann y Thompson (1996, p. 17) sostienen cuando afirman que: "la deliberación no tiene prioridad sobre la libertad y la oportunidad." Habermas (1996, p.324) también reconoce este problema cuando observa que "alcanzar un entendimiento mutuo por medio de los dis-

curso efectivamente garantiza que los problemas, las razones y la información se traten de manera razonable, pero aún así este entendimiento depende de contextos que se caracterizan por la capacidad para aprender, tanto a nivel cultural como personal." Debido a la complejidad de los asuntos que tratar y a la desigualdad de oportunidades para acceder a los recursos, la democracia deliberativa, dentro de la organización, también puede conducir a la apropiación del poder por parte de los especialistas y a la pasividad de los miembros.

Otro problema con que se tropieza la democracia deliberativa en una organización formal se debe al enfrentamiento entre poder comunicativo y administrativo. Como señaló Habermas (1996), a nivel societal, este enfrentamiento también puede estar presente a nivel organizativo, debido a que las organizaciones complejas se burocratizan. Para poder influir en las decisiones organizativas el poder comunicativo se tiene que convertir en poder administrativo y penetrar en el organizado sistema administrativo de la organización (es decir, se tiene que incluir en la ley interna). La ley (desde el punto de vista de Habermas) sirve para reducir la complejidad social y por lo tanto conduce a una desviación de la democracia deliberativa con respecto al modelo de comunicación pura. Por lo tanto, la democracia deliberativa dentro de la organización no garantiza la organización contra la inercia administrativa ni la apropiación ilegítima de poder.

Ambos conceptos de democracia, el procedimental y el deliberativo, insisten en el papel de la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos (información, habilidades, conocimiento) que permiten que la democracia funcione. Aplicado a la democracia organizativa, esta afirmación significa que las organizaciones tienen una mayor probabilidad de ser democráticas si la distribución de los recursos entre los miembros es igualitaria. En otras palabras, a mayor igualdad de distribución de los recursos entre los miembros, mayor probabilidad de que la organización sea democrática. Pero al mismo tiempo, las organizaciones pueden contribuir a aumentar la igualdad de distribución de los recursos entre los ciudadanos, y eso es importante cuando se considera la relación entre democracia organizativa y democracia societal.

2.3 El vínculo entre democracia organizativa y democracia societal

La contribución de la democracia organizativa a la democracia societal no es algo que salte a la vista. Se pueden considerar, como mínimo, cuatro tipos de argumentos:

- En la democracia procedimental pluralista las asociaciones voluntarias son convenientes debido a dos razones (Dahl 1982): por el control mutuo (p. 32) y por la democracia a gran escala (p. 36). Pero que estas organizaciones sean organizaciones democráticas (OD) u organizaciones no democráticas (OND) no siempre importa. Cuando la democracia se considera desde una perspectiva pluralista como la expresión de intereses diferentes, la falta de democracia interna en las organizaciones voluntarias puede llevar a una disfunción en la democracia. Teniendo en cuenta que la expresión de distintos intereses supone que los individuos que expresan esos

intereses son representativos de sus organizaciones, la disfunción en la democracia interna puede afectar a la representación de los intereses de los miembros. Sin embargo esto no es siempre así – se puede pensar en una oligarquía representativa.

- El argumento de que las actitudes no políticas y la afiliación de los ciudadanos sustenta una cultura política que favorece una democracia estable (Almond y Verba 1963) atrae la atención sobre la relación entre los miembros de las organizaciones sociales y las actitudes políticas asociadas con una cultura política cívica. Este argumento considera que la implicación en cualquier organización social (no solo en las organizaciones políticas) aumenta el potencial para la implicación política. Para Almond y Verba las asociaciones voluntarias juegan un papel importante en el desarrollo del sentido de una competencia política por parte del ciudadano y permite la agregación de las demandas de cada uno con las de los demás. Las asociaciones voluntarias son el medio principal por el que se ejecuta la función de mediar entre el individuo y el estado. De este modo, las asociaciones ayudan a evitar el dilema de quedar apartado de las decisiones políticas o de ser un individuo sin poder en una institución política. Es previsible que la pertenencia a una organización tenga impacto en la competencia política, debido a que los miembros de las organizaciones voluntarias se han preparado para participar en la organización. Esta preparación se puede transferir a la esfera política ya que, en cierto sentido, las organizaciones son sistemas políticos pequeños. Pero ser miembro de una asociación voluntaria no implica necesariamente la participación activa por parte de cada uno de los miembros. Muchas organizaciones voluntarias son grandes y complejas, controladas centralmente por un poder central lejano que deja poco espacio para la participación individual. Como consecuencia, ser un miembro pasivo ofrece pocas oportunidades para formarse en la participación política. En su estudio comparativo empírico de EEUU, Reino Unido, Alemania, Italia y México, Almond y Verba descubren que la existencia de las organizaciones voluntarias aumenta el potencial democrático de una sociedad. La democracia depende de la participación ciudadana y la permanencia a una organización está directamente relacionada con la participación. Ser miembro de una organización con orientaciones políticas parece conducir a una mayor competencia política que ser miembro de una organización no política, y ser un miembro que participa de manera activa en una organización tiene mayor impacto en la competencia política que ser un miembro pasivo. De cualquier manera, el hecho de ser miembro, aunque sea un miembro pasivo o de una organización no política, tiene consecuencias en la competencia política.
- El argumento del "capital social" (Putman 1993, 1995) considera a las asociaciones como una escuela para la democracia, es decir, que prepara a los individuos para el ejercicio del poder público (Cohen y Arato 1992:230). Tradicionalmente, las organizaciones voluntarias se han considerado como escuelas para la democracia. Esta postura se ha reforzado con el trabajo de Putman (1993), en el que muestra que cuando la sociedad civil está bien desarrollada, el "civismo" es mayor, lo que permite acumular un mayor grado de "capital social" como fuente de eficacia económica e institucional. Pero el civismo y el capital social no son patrimonio exclusivo de las organizaciones voluntarias. Hay otras instituciones que pueden contribuir al desa-

rrollo cívico. Gundelach y Torpe (1997) consideran que hay que distinguir entre capital social y político, entre integración social e integración político democrática, entre integración en las asociaciones voluntarias e integración en la comunidad democrática. Esta distinción conduce a otra distinción respecto a la relación entre Organizaciones Democráticas (OD) y democracia societal: la dimensión de la socialización democrática y la dimensión de movilización democrática. La primera se refiere a la identidad democrática configurada por la "solidaridad reflexiva", mientras que la segunda se refiere al poder democrático determinado por el aprendizaje de las habilidades políticas. Las dos dimensiones, confusas en el trabajo de Putman (según Gundelach y Torpe) son independientes: la participación en las asociaciones voluntarias puede llevar a una ciudadanía más poderosa y activa (la dimensión de movilización democrática) sin tener por ello un espíritu más cívico (la dimensión democrática de la acción social). Newton (1997) diferencia entre tres componentes del capital social: normas y valor, redes y producción. El capital social es especialmente importante debido a que promueve normas y valores que tienen que ver con la confianza y la reciprocidad que predisponen a los ciudadanos a cooperar. Desde una perspectiva tocquevilliana, las asociaciones voluntarias son imprescindibles para generar las normas democráticas entre los ciudadanos. Newton (1997) plantea tres problemas relacionados con esta perspectiva: a) otros tipos de instituciones, como la familia y el colegio, pueden ser más importantes que las asociaciones voluntarias a la hora de promover unas normas democráticas; b) incluso si se acepta el argumento tocquevilliano hay que distinguir entre confianza horizontal (entre gente corriente) y confianza vertical (entre ciudadanos y políticos). No está claro que las asociaciones voluntarias sean capaces de promover la confianza vertical; c) una tercera suposición del argumento tocquevilliano es que el capital social es un fenómeno que va de abajo a arriba, es decir, lo genera la participación de las bases. Si hay una relación entre ser miembro de una asociación voluntaria y la participación política, la participación política está, a su vez, afectada por la política gubernamental (proceso de arriba abajo).

- La democracia interna se puede considerar como una contribución a los cimientos estructurales de la democracia. En esta línea de pensamiento, Torpe (1998) define la democracia basándose en tres principios: reciprocidad, debate público y responsabilidad política, y propone el análisis del vínculo entre organizaciones voluntarias y democracia, evaluando hasta qué punto las organizaciones voluntarias contribuyen al acrecentamiento de estos principios. Pero se puede apreciar que hasta las organizaciones no democráticas pueden contribuir (como en el concepto pluralista de la democracia) a la democracia.

Estos argumentos no son convincentes del todo y no completan la explicación, tanto a nivel normativo como empírico, de por qué una organización democrática sería conveniente para la democracia societal. Tenemos, por un lado, razonamientos que insisten en la importancia de las organizaciones democráticas para la democracia, pero que son indiferentes para su naturaleza democrática, y por otro lado, razonamientos que insisten en el papel del civismo (o capital social) pero sin manifestar una relación clara entre las organizaciones voluntarias y el civismo.

Nuestro estudio de los problemas de la organización democrática puede dar una pista sobre el eslabón perdido entre la democracia organizativa y la societal. La participación en las organizaciones voluntarias y democráticas puede contribuir a aumentar la igualdad de oportunidades para acceder a las habilidades políticas y a los recursos culturales y por lo tanto mejorar las condiciones necesarias para que la democracia societal funcione. Por otra parte, la democracia organizativa puede depender de la distribución de las habilidades políticas y de los recursos culturales, y por ende estar condicionada por la distribución de estos recursos en otros campos. La democracia en las organizaciones voluntarias se puede, por lo tanto, considerar como un medio para reforzar los cimientos de la democracia societal.

La contribución de las asociaciones voluntarias al funcionamiento de la democracia no se aprecia por igual según las diferentes teorías de democracia que se examinan aquí. Solo la teoría de la democracia procedimental pluralista y la deliberativa conceden importancia a la función de las organizaciones voluntarias. Para los teóricos procedimental-pluralistas, las organizaciones voluntarias proporcionan las bases para la pluralidad de opinión, mientras que para los teóricos deliberativos las organizaciones voluntarias son importantes en la medida en que sean una manera de implementar los principios de la democracia deliberativa. Pero no hay una relación directa y obvia entre la democracia y la democracia dentro de estas organizaciones. Las organizaciones no democráticas pueden contribuir al funcionamiento de la democracia. Sin embargo, es probable que las organizaciones democráticas aporten una mayor contribución a la democracia que las no democráticas. Esta consideración se basa en tres tipos de argumento:

- Es más probable que las organizaciones voluntarias y democráticas favorezcan el desarrollo del civismo, la cultura cívica política o el capital social que las no democráticas;
- Es más probable que las organizaciones voluntarias y democráticas implementen los principios democráticos, y entonces generen una norma colectiva, que las organizaciones no democráticas;
- Es más probable que las organizaciones democráticas contribuyan a una distribución equitativa de las habilidades políticas y de los recursos culturales y por lo tanto refuercen los cimientos de la democracia societal.

Pero si las organizaciones voluntarias y democráticas proporcionan una valiosa contribución a la democracia, su naturaleza democrática no es un factor conocido a priori. La democracia dentro de las organizaciones voluntarias está sujeta a fuerzas competidoras, unas favorables al mantenimiento del gobierno democrático – y otras conducentes a un control oligárquico.

Estas consideraciones teóricas nos permiten resumir dos tipos de cuestiones para la investigación empírica:

- ¿Cuáles son las condiciones para que haya un gobierno democrático dentro de las organizaciones voluntarias?
- ¿Hasta qué punto es más probable que las organizaciones voluntarias y democráticas promuevan la cultura cívica política que las organizaciones no democráticas? En otras palabras, ¿son el civismo y el capital social resultado únicamente de la densidad de las organizaciones voluntarias o de su calidad democrática?
- ¿Hasta qué punto se caracterizan las organizaciones voluntarias y democráticas por una distribución más equitativa de los recursos entre sus miembros?
- ¿Hasta qué punto contribuyen las organizaciones voluntarias y democráticas a una distribución más equitativa de los recursos entre los ciudadanos?

3.- Mercado y democracia en las organizaciones voluntarias

Las organizaciones voluntarias, en cualquier ámbito en el que operen, se enfrentan a una tendencia hacia la mercantilización. El término mercantilización se refiere al hecho de que una proporción importante de los ingresos de las organizaciones voluntarias proviene de la venta de servicios en un mercado competitivo. Por otra parte, las organizaciones voluntarias afirman ser entidades democráticas, y la democracia en las organizaciones voluntarias parece contribuir positivamente a la democracia societal. Se afirma que los mercados son una condición necesaria para la democracia a nivel societal, debido a que la democracia necesita que la economía se organice de acuerdo con los principios de respeto al valor de la libertad. Pero al mismo tiempo, la democracia necesita del respeto a la condición de igualdad, mientras que los mercados son mecanismos de desigualdad. Una gran cantidad del pensamiento político y filosófico se dedica a la búsqueda de un medio que permita la conciliación de los valores contradictorios de libertad e igualdad. Si la relación entre el mercado y la democracia se ha debatido ampliamente a nivel societal, no ocurre lo mismo a nivel organizativo. A primera vista hay también una relación contradictoria entre la tendencia hacia la mercantilización de las organizaciones voluntarias y su funcionamiento democrático.

La cuestión que nos interesa aquí se puede formular en los siguientes términos: ¿hasta qué punto son, mercado y democracia, mutuamente exclusivos o compatibles en las organizaciones voluntarias que proporcionan servicios a sus clientes?

No todas las clases de intercambio monetario que ocurren en las organizaciones voluntarias pueden considerarse como intercambios de mercado. Es posible distinguir entre pagos monetarios (Zeiler 1998), pagos por compensación (intercambio directo), derecho (a una acción) y regalos (concesión voluntaria de una persona a otra). Los intercambios de mercado se refieren solo a una de estas tres

clases de intercambio monetario que se encuentran en las organizaciones voluntarias. Así pues, aquí consideraremos solamente aquellas organizaciones voluntarias que en alguna medida reciban pagos como compensación. Este planteamiento presenta una dificultad empírica, puesto que la calificación de intercambio monetario depende del significado (determinado por el contexto social y cultural de intercambio) que aquellos involucrados en la transacción monetaria le dan al intercambio. La cuota de los miembros puede interpretarse, por ejemplo, como una compensación, un derecho o un regalo. Teniendo en cuenta que nos estamos centrando en las implicaciones teóricas del trueque entre mercado y democracia en las organizaciones voluntarias, esta observación no tiene tanta importancia para nuestro propósito, pero deberíamos recordarla cuando llegue el momento de probar empíricamente nuestras conclusiones.

El trueque entre mercado y democracia lo ha definido Hirschman (1970) de otra manera, denominándolo el trueque entre la salida y la voz. "El cliente que, insatisfecho con el producto de una compañía, se cambia a otra, utiliza el mercado para defender su bienestar o mejorar su posición (...) Es limpio – uno sale o no sale; es impersonal - cualquier confrontación entre cliente y firma (...) se evita (...). En todos estos aspectos la voz es precisamente lo opuesto a la salida. (...) La voz es la acción política por excelencia" (p. 15-16)

Lo que caracteriza el intercambio de mercado es la impersonalidad, la objetividad, mientras que lo que exige la democracia es la participación, el compromiso.

Mercado y democracia se pueden considerar como dos relaciones institucionalizadas. Son relaciones en cuanto remiten a un intercambio entre individuos: el intercambio de bienes y servicios por un lado, y el intercambio de poder por otro. Están institucionalizadas en el sentido de producir regularidades estructurales en la sociedad.

Considerar mercado y democracia como relaciones institucionalizadas permite estudiarlos en su relación con la sociedad. El intercambio entre mercado y democracia necesita, por lo tanto, ser comprendida desde el punto de vista de la relación social que producen o requieren. Así pues, la cuestión es evaluar hasta qué punto el tipo de relación social que caracteriza el intercambio de mercado es compatible con el tipo de relación social que supone la democracia.

3.1 Relaciones de mercado

Aunque el mercado es un concepto central en la teoría económica, por extraño que parezca no ha sido estudiado per se por los economistas (Swedberg 1994). Normalmente los economistas ven el mercado como un mecanismo abstracto de determinación de los precios, que ocupa una posición central en la asignación de recursos en la economía. Los sociólogos ven el mercado como competencia e intercambio, lucha y cooperación. "La acción social en el mercado comienza, según Weber, como competencia pero termina como intercambio" (Swedberg 1994, p. 265). M. Weber define la compe-

tencia como "un conflicto pacífico (...) en cuanto consiste en un intento formal pacífico de alcanzar el control sobre las oportunidades y las ventajas que también otros desean." El intercambio se define como "un compromiso entre los intereses de cada una de las partes durante el cual bienes u otras ventajas se pierden como compensación recíproca" (Weber, 1978, pp. 38, 72).

Polanyi es probablemente el autor que proporciona el análisis sociológico de mercado más completo. Primero distingue tres mecanismos económicos principales: reciprocidad, redistribución e intercambio. "Empíricamente, vemos que los tres modelos principales son reciprocidad, redistribución e intercambio. La reciprocidad denota los movimientos entre puntos correlativos de grupos simétricos; la redistribución designa los movimientos de apropiación hacia un centro y luego hacia fuera otra vez; el intercambio se refiere aquí a los movimientos recíprocos que ocurren de una mano a otra en un sistema de mercado" (Polanyi 1957, p. 250)

El mercado es el lugar del intercambio; mercado e intercambio son coextensivos. (...) El intercambio se describe, por lo tanto, como la relación económica, con el mercado como institución económica. (...) El intercambio, definido sustantivamente, es el movimiento apropiado y mutuo de pasar los bienes de una mano a otra. Tal movimiento puede ocurrir tanto con tarifas establecidas como con tarifas negociadas" (ibid. P. 266)

Las instituciones de mercado se definirán como instituciones que constan de un grupo de suministro y otro de demanda, o los dos. El grupo de suministro y el otro de demanda, otra vez, se definirán como una multitud de manos deseosas de adquirir, o, alternativamente, disponer de bienes por medio del intercambio. Aunque las instituciones de mercado son, por lo tanto, instituciones de intercambio, mercado e intercambio no son determinantes. El intercambio con tarifas establecidas ocurre con formas de integración recíprocas o de redistribución; el intercambio con tarifas negociadas, como hemos dicho, se limita a los mercados que determinan los precios" (ibid. P. 267).

Polanyi define el mercado como una institución que permite el intercambio de bienes y servicios. El mercado es una institución que difiere de otros tipos de instituciones de cambio (reciprocidad, redistribución) por el hecho de que en la institución del mercado el intercambio ocurre con tarifas negociadas (precios), y porque esta tarifa está determinada por la interacción del mercado en sí mismo (interacción del suministro y la demanda).

Los elementos específicos del mercado son, según Polanyi: un grupo de suministro, otro de demanda, un mecanismo de tarifas negociadas, la competencia (para algunas instituciones de mercado), los elementos funcionales (lugar físico, bienes presentes, uso y ley).

Si intentamos resumir estas diferentes propuestas de mercado se han de considerar al menos dos elementos para definir la institución del mercado: los mercados son instituciones de intercambio y de determinación de los precios. Pero para comprender el tipo de relación social que atañe al mercado hay que avanzar un paso más. El concepto de Polanyi de incrustación tiene una gran importancia aquí.

¿Hasta qué punto están las relaciones de mercado incrustadas en las relaciones sociales? Para Polanyi (1957) las relaciones de mercado están "desincrustadas". En las economías auto reguladas por el mercado la sociedad está dividida en esferas económicas y políticas. Las transacciones económicas ya no las definen las relaciones sociales, sino los cálculos individuales. Desde esta perspectiva, las relaciones de mercado destruyen los lazos sociales. La expansión de la esfera económica significa la destrucción de la sociedad. En *The Great Transformation*, Polanyi escribe "Permitir que el mecanismo del mercado sea el único director del destino de los seres humanos y de su ambiente natural, (...) daría como resultado la demolición de la sociedad" (p. 73). Es cierto que todas las formas de relaciones humanas no las puede regular el mecanismo de mercado, pero ¿significa eso necesariamente que las relaciones de mercado están desincrustadas?

La afirmación de Polanyi puede criticarse desde al menos dos puntos de vista:

- En el proceso de intercambio de mercado la sociedad está presente. Ni los individuos involucrados en el intercambio de mercado ni las instituciones mercantiles son asociales.

Por un lado, en cuanto el contrato es la base del intercambio de mercado, hay que distinguir, como lo hace Durkheim (1993), el elemento no contractual (social) del contrato: "Pero no se encuentra fuera de las relaciones contractuales, sino que está en la interacción de estas mismas relaciones que percibe la acción social. Ya que no todo lo que está en el contrato es contractual. Los únicos compromisos que merecen este nombre son aquellos que desean los individuos y que no tienen su origen más que en esta manifestación de la libre voluntad. Por el contrario, toda obligación que no haya sido mutuamente consentida no tiene nada de contractual. Pero siempre que un contrato existe, está sometido a la regulación, que es el trabajo de la sociedad y no de los individuos (...)" (p. 211).

"La ley del contrato sucede de una manera completamente diferente. Ya no es simple un complemento útil de las convenciones individuales; es su norma fundamental. Imponiéndose sobre nosotros con la autoridad que aporta la experiencia tradicional, constituye la base de nuestras relaciones contractuales" (p. 214).

"Finalmente, y además de esta presión organizada y definida que ejerce la ley, hay una que procede de las costumbres. En el modo que hacemos contratos y los ejecutamos, se entiende que estamos sometidos a unas reglas que, aunque no estén sancionadas directa o indirectamente por ningún código, no dejan de ser imperativas."

"En resumen, un contrato no se basta por sí mismo, sino que es posible gracias solo a una regulación del contrato que tiene un origen social" (p. 215).

Por otro lado, los individuos involucrados en un intercambio de mercado están incrustados en sus contextos sociales. De acuerdo con Parson y Smelser (1956), esta es una condición necesaria para superar el conflicto de intereses que está presente en el intercambio de mercado: "ego y alter deben

constituir partes de un solo sistema social. Es decir, debe haber algún tipo de integración y alguna clase de modelo de valores comunes que compartan" (p. 109). "Los valores comunes y las bases integradoras de la solidaridad (confianza mutua) trascienden el inmediato conflicto de intereses entre las partes" (p. 112).

- Los intercambios de mercado están incrustados en las redes de las relaciones interpersonales (Granovetter 1985). "El argumento de la incrustación insiste en el papel de las relaciones personales concretas y las estructuras (o redes) de estas relaciones para generar confianza y desalentar los hechos delictivos." Las relaciones personales se ven aquí como un medio por el que los individuos involucrados en las transacciones de mercado puedan superar el problema del oportunismo (el incentivo para engañar) que caracteriza las relaciones motivadas por la búsqueda del propio interés. Pero esta aproximación se puede ampliar para mostrar que las relaciones de mercado no son necesariamente relaciones independientes. Cuando las transacciones se repiten, los lazos personales tienden a desarrollarse. Así, la desincrustación no está necesariamente asociada al intercambio de mercado.

Los intercambios de mercado son relaciones sociales de una clase particular. Pueden implicar distancia e independencia, pero también pueden estar incrustados en las relaciones personales reguladas por la confianza, las normas y las costumbres. Para poder calificar la dimensión social de un intercambio de mercado hay que mirar el contexto en el que ocurre el intercambio. Las transacciones que se repiten tienen una mayor posibilidad de conducir a las relaciones personales que a las puntuales, las transacciones de mercado que ocurren en un contexto organizado tienen más probabilidad de incrustación en los vínculos personales que aquellos que ocurren en un contexto no organizado. Pero incluso si los intercambios de mercado están incrustados, la propia naturaleza de estos intercambios permite la posibilidad de que las dos partes salgan cuando quieran. Las relaciones de mercado implican vínculos y obligaciones personales limitadas. ¿Hasta qué punto este tipo de compromiso limitado es compatible con el tipo de compromiso que la democracia requiere?

3.2 La relación democrática

La democracia, el gobierno (kratos) por el pueblo (demo), no es fácil de definir, ya que esta sencilla frase "gobernado por el pueblo" se puede interpretar de muchas maneras. Las justificaciones de la democracia son también numerosas e incluyen: "igualdad política, libertad, autodesarrollo moral, el interés común, un compromiso moral justo, decisiones de cumplimiento obligatorio que tienen en cuenta los intereses de todos, utilidad social, la satisfacción de las necesidades, decisiones eficientes" (Held 1996). Para nuestro propósito distinguiremos entre los conceptos de democracia según el método utilizado para alcanzar un acuerdo sobre el bien común. El acuerdo sobre el bien común se puede lograr mediante tres mecanismos:

- procedimiento – el bien común es el resultado de un procedimiento (norma de decisión mayoritaria, norma para la representación y negociación de grupo, mecanismo con el que elegir la elite)
- deliberación – se llega al consenso sobre el bien común por medio del debate
- constitución – el bien común surge a partir de la interacción de la libertad individual. Aparece por medio de la influencia de las voluntades individuales. Lo único que la democracia necesita es tener garantizados los "elementos constitucionales esenciales" como son los derechos y libertades fundamentales, cívicos y políticos.

La cuestión que queremos examinar aquí es determinar qué clase de relación social (entre ciudadanos) presuponen estos tres conceptos de democracia. En otras palabras, hasta qué punto el ciudadano necesita estar incrustado en las relaciones sociales para poder actuar democráticamente.

3.2.1 Democracia constitucional y el hombre abstracto

Desde la perspectiva de los planteamientos constitucionales de la democracia, la cuestión de cómo alcanzar el bien común no es un problema de método, sino un problema de principio (el problema de encontrar un principio que permita la reconciliación de la libertad y la igualdad). La solución que Rawls propone consiste en dos principios de justicia:

- "Cada persona tiene el mismo derecho a un programa totalmente adecuado de iguales derechos y libertades fundamentales;
- Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primero, deben estar adscritas a unos puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones equitativas de igualdad y oportunidades; y segundo, deben acarrear el mayor beneficio para los miembros menos favorecidos de la sociedad."

La crítica comunitaria de este planteamiento (Buchanan 1989, Gutmann 1985) insiste concretamente en su concepto incompleto de la personalidad. La democracia constitucional, según sus críticos, no reconoce que la personalidad está incrustada y parcialmente constituida por unos compromisos y valores comunitarios que no se pueden elegir. Nuestro propósito no es evaluar si este crítico descalifica la relevancia del planteamiento constitucional, sino observar que las teorías constitucionales de la democracia implican una visión abstracta del hombre. Más concretamente, el carácter incrustado o no del individuo no es relevante a la hora de garantizar el funcionamiento democrático. El único requisito previo para crear las bases para un funcionamiento democrático es el respeto de los principios de justicia como pautas institucionales.

3.2.2 Democracia procedimental y el hombre organizado

Desde la perspectiva procedimental, el poder surge de un proceso de negociación entre numerosos grupos que representan diferentes intereses. La existencia de múltiples grupos o intereses que forman múltiples minorías asegura el carácter democrático de un régimen o de una organización. El valor del proceso democrático viene de la presencia de una oposición múltiple más que del gobierno de una mayoría. Para poder expresarse ellas mismas en el proceso democrático, las minorías necesitan estar (aproximadamente al menos) organizadas. Una aproximación procedimental a la democracia presupone, por lo tanto, un hombre organizado, que actúe racionalmente, pero que esté funcionalmente integrado en grupos de oposición, formales o informales.

3.2.3 Democracia deliberativa y el hombre comunicativo

Habermas (1996) presenta la democracia deliberativa como una síntesis entre las tradiciones republicanas cívicas y liberales. Por un lado está el punto de vista liberal clásico, que pone el énfasis en el gobierno impersonal de la ley y la protección de la libertad individual. Por otro lado está la tradición republicana cívica, que ve el proceso democrático como una deliberación colectiva. Habermas es capaz de hacer esta síntesis al reconocer la tensión entre lo factible y lo válido que caracteriza a la ley moderna. Las normas legales exigen obediencia, sin tener en cuenta la motivación individual, pero al mismo tiempo deberían tener una base racional para que puedan ser aceptadas como legítimas. El liberalismo insiste en la necesidad de autonomía, mientras que el republicanismo insiste en la necesidad de legitimidad. Habermas sostiene que las dos partes son indispensables y que no se pueden reducir a una sola, y vincula la fuente discursiva informal de la democracia (basada en la acción comunicativa) con la política formal que producen las instituciones de la democracia (basadas en la acción orientada hacia el éxito). Por lo tanto, el proceso democrático se caracteriza por la tensión entre acciones comunicativas y administrativas. La actuación de la democracia deliberativa depende de la permeabilidad de la institución formal al poder comunicativo.

Así pues, la acción comunicativa parece estar en el corazón de la democracia deliberativa.

Pero el proceso discursivo de toma de decisiones requiere que los individuos estén involucrados en una "red de relaciones intersubjetivamente compartida" (Habermas 1990). Como afirmó Rehg "La ética del discurso sitúa el momento "comunitario" interpersonal en el corazón mismo de la idea de la moral" (1997, p. 245).

3.2.4 Democracia e incrustación

Partiendo de las teorías de acción social de M. Weber (1978) y J. Habermas (19984), se pueden distinguir tres tipos de incrustación: incrustación comunitaria, incrustación societal e incrustación comunicativa.

La incrustación comunitaria se refiere a la situación en la que el individuo actúa según la acción tradicional o afectiva (definidas respectivamente como "la habituación" y "los afectos específicos y estados de ánimo del actor"). La incrustación societal se refiere a la situación en la que el actor actúa principalmente según el tipo de acción instrumentalmente racional, pero está en una red personales que implican un grado de acción de tipo tradicional y afectivo. La incrustación comunicativa se refiere a la situación en la que el actor actúa según un tipo comunicativo de acción social, determinado por su orientación hacia el entendimiento mutuo. "En la acción comunicativa los participantes no están orientados principalmente hacia su propio éxito personal; persiguen sus objetivos individuales con la condición de poder armonizar sus planes de acción sobre la base de las definiciones de las situaciones comunes" (Habermas 1984). Este tipo de acción supone una forma específica de incrustación: "el acuerdo que el discurso hace posible depende de dos cosas: el derecho inalienable del individuo a decir "sí" o "no", y la superación de su egocéntrico punto de vista. (...) Estos dos aspectos – la autonomía de los individuos inalienables y su incrustación en una red de relaciones intersubjetivamente compartida– están conectados internamente, y es este vínculo el que el proceso de la toma de decisiones discursivo tiene en cuenta" (Habermas 1990). La incrustación comunicativa implica no solo una relación personal entre participantes, sino una relación intersubjetiva. Como mostró Rehg, la intersubjetividad vincula no solo a los individuos moralmente reflexivos sino también a la comunidad de la que reciben su identidad y cultura particulares. Así pues, la acción comunicativa es una acción racional, no orientada al éxito, sino al entendimiento en la comunidad de los participantes.

Cada tipo de planteamiento teórico de democracia está vinculado lógicamente a un tipo de incrustación específico. La democracia constitucional no presupone (al menos en lógica) ningún tipo de incrustación. La democracia procedimental requiere una incrustación social, mientras que la democracia deliberativa implica el tipo de incrustación comunicativa. Desde este punto de vista, las transacciones de mercado son más fácilmente compatibles con la democracia procedimental que con la democracia deliberativa, ya que en el marco de la democracia deliberativa el individuo debe cambiar completamente su registro de acción, mientras que la democracia procedimental y el intercambio de mercado movilizan el mismo registro de acción, es decir, el instrumentalmente racional.

4.- Estado y democracia en las asociaciones voluntarias

Las asociaciones voluntarias tienen que tratar no sólo con el mercado sino también con el estado y sus agencias. Cuando el estado financia y apoya a las organizaciones voluntarias normalmente les impone varias formas de supervisión, control y regulación. De esta manera tienden a reforzar dos tendencias que ya actuaban en la organización: las tendencias a la burocracia y a la profesionalización. Para poder responder a los requisitos creados por la regulación pública (contratación con el estado, explicación de los resultados), las organizaciones voluntarias están obligadas a desarrollar su competencia profesional y a adaptar su estructura organizativa para gestionar la dirección del proyecto y los requisitos administrativos. ¿Hasta qué punto estas tendencias a la burocracia y a la profesionalización constituyen un peligro para el funcionamiento democrático en la organización? Para analizar esta cuestión primero es necesario dar un rodeo, para definir los conceptos de burocracia y profesionalización y analizar de qué manera están relacionados.

4.1 Burocracia

Según Weber (1946), la burocracia establece una relación entre las autoridades legalmente establecidas y sus mandos subordinados, caracterizada por seis principios fundamentales:

"I. (...) el principio de las áreas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente ordenadas mediante reglas, es decir, por ley o regulaciones administrativas. 1. Las actividades rutinarias y necesarias para los fines de una estructura gobernada burocráticamente están distribuidas como obligaciones oficiales de una manera fija. 2. La autoridad para dar las órdenes necesarias para desempeñar estas obligaciones está distribuida de una manera estable y estrictamente delimitada por las reglas concernientes a los medios coactivos (...). 3. Se proveen metódicamente los recursos para el cumplimiento regular y continuo de estas obligaciones y para la ejecución de los derechos correspondientes; solo se contrata a las personas que tienen las cualificaciones reguladas generalmente para servir. En el gobierno público y legítimo estos tres elementos constituyen la "autoridad burocrática". En el ámbito económico privado constituyen una dirección burocrática (...).

II. Los principios de jerarquía de administración y de niveles de grados de autoridad significan un sistema firmemente ordenado por superordenación y subordinación, en el que los niveles superiores supervisan los niveles inferiores. (...) El principio de la autoridad jerárquica de la administración se encuentra en todas las estructuras burocráticas (...).

III. La dirección de la administración moderna se basa en documentos escritos (archivos)

- IV. La dirección de la administración, por lo menos la dirección de toda administración especializada (...) normalmente presupone una formación rigurosa. (...)
- V. Cuando la administración está completamente desarrollada, la actividad oficial exige la capacidad total de trabajo del mando (...)
- VI. La dirección de la administración cumple reglas generales (...) El conocimiento de estas reglas surge de una formación técnica especial que los mandos poseen. (...)."

Para Max Weber la burocracia es la forma de organización más eficiente, y eso es lo que explica su desarrollo. "Precisión, velocidad, ausencia de ambigüedad, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de la fricción y de los costes materiales y personales – estos alcanzan su punto más alto en la administración estrictamente burocrática (...)" (ibid. p. 214). Esta superioridad técnica procede de la especialización de las funciones administrativas según reglas impersonales. Esta característica permite a la burocracia la administración sobre una base de calculable sin tener en cuenta a los individuos.

Pero como afirmó Blau, "El análisis teórico de Weber, que ha dominado este campo durante mucho tiempo, fue criticado cada vez más por representar un concepto idealizado de la burocracia y por examinar solo sus características formales, ignorando las modificaciones informales que ocurren en la práctica real" (Blau 1968). Además, el análisis burocrático de Weber también se ha criticado por confundir las autoridades profesional y burocrática. Pero antes de centrarnos en esta cuestión vamos a ver los problemas relacionados con el concepto de profesionalización.

4.2 Profesionalización

Cuando se trata de asociaciones voluntarias es necesario distinguir entre dos significados del término "profesionalización":

- el hecho de que las funciones ocupadas por los voluntarios sean llevadas a cabo por empleados pagados;
- el hecho de que una categoría de la población trabajadora esté organizada en una profesión (como medicina, arquitectura)

Profesiones y profesionalización se pueden definir desde un punto de vista estructural, funcional o sustantivo.

El punto de vista estructural se centra en las características estructurales comunes de las profesiones. Las profesiones consisten en una serie de atributos que son importantes para distinguirlas de otras ocupaciones. Estos atributos constituyen el modelo profesional. El movimiento hacia la corres-

pondencia con el modelo profesional es el proceso de la profesionalización. Los atributos del modelo son básicamente de dos tipos. Primero están esas características que forman parte de la estructura ocupacional, incluyendo aspectos como la educación formal y requisitos de entrada. El segundo aspecto tiene que ver con la actitud, incluyendo el sentimiento de vocación hacia ese campo y hasta qué punto utiliza a los compañeros de profesión como principal referencia de trabajo.

Wilensky (1964) ha examinado la parte estructural del modelo profesional, e incluye los siguientes atributos:

- la creación de una ocupación a jornada completa
- el establecimiento de una escuela de formación
- la formación de asociaciones profesionales
- la formación de un código ético

Un atributo profesional que es tanto estructural como actitudinal es la presencia de la autonomía profesional.

Las variaciones sobre el modelo profesional ocurren de dos maneras. Primero, las ocupaciones varían en el grado de profesionalización. La segunda forma de variación es intra-ocupacional.

La perspectiva funcional (Carr-Saunders y Wilson 1933) define las profesiones como "cuerpos organizados de expertos que aplicaban conocimientos esotéricos a casos concretos. Tenían sistemas elaborados de instrucción y formación, además de acceso mediante exámenes y otros requisitos formales. Normalmente poseían e imponían un código ético de comportamiento."

Este concepto de la profesionalización descansa en los supuestos funcionales que caracterizan la sociología de posguerra. Atribuye la organización colegiada de las profesiones su lugar como expertos. La asimetría de pericia exige que el cliente confíe en el profesional.

En cambio, la definición sustantiva de la profesión (Abbott 1988) considera que "las profesiones son grupos ocupacionales exclusivos que aplican un conocimiento algo abstracto a casos particulares."

La cuestión subyacente, para Abbott, está relacionada con "la evolución e interrelación de la profesión y, más en general, con las maneras en que los grupos ocupacionales controlan los conocimientos y las habilidades." Esta definición permite diferenciar entre profesiones y oficios: "Hay dos maneras bastante diferentes de llevar a cabo este control. Una enfatiza la técnica per se, y las ocupaciones que la utilizan se llaman normalmente oficios. Para controlar esta ocupación un grupo controla directamente su técnica. La otra forma de control implica el conocimiento abstracto. Aquí las habilidades prácticas se desarrollan partiendo de un sistema abstracto de conocimiento y el control de la ocupación radica en el control de las abstracciones que generan las técnicas prácticas."

La profesionalización se refiere al modelo común que caracteriza la manera en que las profesiones se desarrollan.

4.3 Profesionalización y burocracia

La profesionalización y la burocracia tienen mucho en común, como son la objetividad impersonal, la pericia especializada y la toma de decisiones racional basada en unos estándares universalistas. Sin embargo, también tienen elementos divergentes, por lo que los principios profesionales entran en conflicto con los requisitos de la autoridad burocrática. Weber dio a entender que la autoridad profesional, arraigada en el conocimiento técnico experto, y la autoridad burocrática, arraigada en la jerarquía de los cargos con pretensiones legítimas de obediencia disciplinada, tienden a ocurrir juntas, siendo ambas características distintivas de las organizaciones racionales complejas.

La suposición de que la especialización profesional y la disciplina burocrática son simplemente dos aspectos de la organización racional se ha cuestionado tanto por razones teórico-sistemáticas como empíricas.

Se ha criticado a Weber por confundir dos tipos de autoridad analíticamente distintos. Como expuso Blau (1968), la autoridad profesional descansa en la competencia superior y certificada del experto, que anima a otros a seguir voluntariamente sus directrices porque consideran que hacerlo les interesa. En cambio, la autoridad burocrática descansa en el poder legítimo las órdenes que confiere una posición oficial, y que obliga a los subordinados a seguir las directrices bajo amenaza de sanciones. En la autoridad burocrática no es necesario un conocimiento superior, mientras que es imprescindible para el control profesional, y la obediencia obligatoria se refuerza con sanciones coactivas en el caso burocrático, pero no en el profesional.

"Además, la pericia técnica y la autoridad jerárquica parecen ser alternativas, no complementarias."

Para Freidson (1986), deben distinguirse los distintos componentes de la profesionalización al analizar sus implicaciones para la autoridad jerárquica en las organizaciones. "Una profesionalización completamente desarrollada implica no solo habilidades expertas sino también un cuerpo de conocimiento abstracto que subyace a ellas, una asociación profesional de iguales auto gobernada, estándares profesionales de calidad de trabajo y conducta ética, y una orientación al servicio. Algunos de estos factores pueden fácilmente entrar en conflicto con la disciplina requerida por la autoridad burocrática. La investigación indica que una orientación profesional hacia el servicio y una orientación burocrática hacia el cumplimiento disciplinado de los procedimientos son actitudes opuestas hacia el trabajo y que a menudo crean conflicto en las organizaciones."

Freidson (1986) insiste también en el conflicto intrínseco entre el concepto de burocracia racional-legal de Weber y el concepto angloamericano de profesionalismo. No es un conflicto relacionado

con la racionalidad, que la profesionalización reivindica en igualdad con la burocracia, sino que gira alrededor de la autoridad. En la burocracia se espera que los subordinados obedezcan a los mandos en virtud de su posición formal como cargos, no por sus cualidades personales, ni siquiera por su aptitud. Por otro lado, la expectación de los profesionales es actuar de forma autónoma y dirigirse a sí mismos, sujetos solo a los imperativos de ser competentes en sus conocimientos y en las habilidades relacionadas con su tarea.

"Por lo general, es posible sostener que la mayoría de las organizaciones formales se desvían lo suficiente del modelo abstracto de burocracia racional-legal como para poner en tela de juicio su utilidad como representación esquemática de las realidades de trabajo de cualquier organización moderna. El modelo de burocracia difiere tanto de la realidad observada que aquellos que estudian las organizaciones reales que contratan a profesionales han tenido que inventar modelos híbridos."

Tratando este problema, Hall (1968) considera que el grado de burocratización se puede examinar desde un planteamiento dimensional del concepto de burocracia. Esto permite determinar el grado de burocratización de una organización según el grado de burocracia que tenga cada dimensión:

- la jerarquía de autoridad, el grado en que el lugar de la toma de decisiones está estructurado de antemano por la organización,
- la división del trabajo – el grado en que las tareas de trabajo están subdivididas según una especialización funcional determinada por la organización,
- la presencia de la norma, el grado en que el comportamiento de los miembros de la organización está sujeto al control organizativo,
- la especificación de procedimiento – el grado en que los miembros de la organización deben seguir las técnicas definidas por la organización al enfrentarse con las situaciones que se encuentran,
- la impersonalidad - el grado en que tanto los miembros de la organización como los extraños son tratados sin tener en cuenta sus cualidades individuales,
- la competencia técnica – el grado en que se utilizan los estándares universales definidos por la organización en el proceso de selección del personal y de promoción.

Cada una de estas dimensiones se trata como un continuo independiente. Teniendo en cuenta la suposición general de que hay una relación inversa entre profesionalización y burocracia, el estudio de Hall anticipa que en algunas dimensiones de la burocracia hay una relación positiva con la profesionalización. Descubrió que, con excepción de la dimensión de competencia técnica, existe una relación generalmente inversa entre los niveles de la burocracia y la profesionalización.

4.4 El impacto de la profesionalización y la burocracia en la democracia

Hegel formuló el problema básico de la relación entre burocracia y democracia en su *Philosophy of rights* en 1821. Señaló que "tanto el soberano trabajando desde arriba como los derechos corpo-

rativos trabajando desde abajo impedían a la burocracia obtener la posición de aislamiento de una aristocracia y utilizar su educación y habilidades como medio para una tiranía arbitraria."

Esta afirmación identifica dos dimensiones que deberían ser consideradas en el análisis de la relación entre burocracia y democracia:

- la tendencia de los altos cargos públicos a desarrollar y exhibir una conciencia de rango especial y el peligro de un abuso de autoridad implícito en el secretismo que es una consecuencia de la pericia (el problema de la profesionalización);
- los problemas que esto causa al soberano que busca controlar a los mandos desde lo alto, y a la inversa, el problema de que los individuos y grupos organizados que están sujetos a la autoridad gubernamental influyan en el procedimiento administrativo y en la toma de decisiones (el problema de la responsabilidad).

El control de la burocracia, sea por parte del soberano o sea por el pueblo, está vinculado al problema de la responsabilidad. Max Weber, en su debate sobre la burocracia, señaló un importante obstáculo para la responsabilidad: la tendencia de los mandos a acrecentar su superioridad intrínseca como expertos al mantener en secreto sus conocimientos e intenciones.

La burocracia puede constituir una amenaza para la democracia porque es un poderoso instrumento de poder. Como afirmó Weber (1946 p. 228) "la burocracia es el modo de proseguir la "acción comunicativa" en una "acción societal" organizada racionalmente. Por lo tanto, como instrumento para "societalizar" las relaciones de poder, la burocracia ha sido y es un instrumento de poder de primera categoría – para aquel que controla el sistema burocrático." Pero al mismo tiempo, el efecto de la burocracia depende de la dirección que le dé la burocracia que controla el poder. Esta dirección no está determinada a priori: " la burocracia, en sí misma, es un instrumento de precisión que se puede poner a disposición de cualquier clase de interés puramente político, puramente económico o de cualquier otro tipo" (Weber 1946).

En relación con la democracia, la burocracia se caracteriza por dos tendencias. La burocracia es un modo de administración impersonal y eficiente que se puede poner al servicio de distintos objetivos posibles. El problema en juego, entonces, es saber quién controla el sistema. Si el sistema burocrático está controlado democráticamente, funciona al servicio de los miembros. Pero a la vez, los burócratas poseen un conocimiento superior al de los individuos de a pie, lo que les da poder y puede debilitar el control democrático.

La amenaza que la profesionalización puede constituir para la democracia está relacionada con el desarrollo del conocimiento formal como una nueva forma de dominación de nuestras vidas. Por definición, el conocimiento formal no forma parte del conocimiento cotidiano. Y en la medida en que se utiliza para dirigir las empresas humanas, la toma de decisiones sobre estas no es democrática, no está abierta a la participación activa de todos. Así, el conocimiento formal se puede ver como una

amenaza para la democracia. La cuestión que se plantea entonces es saber hasta qué punto el conocimiento formal es un instrumento de poder o si es poder en sí mismo.

4.4.1 El conocimiento formal como poder

Jacques Ellul (1946) considera que la técnica (el estado de ánimo y el método de procedimiento de lo que está orientado hacia lo científico) tiene "un solo principio: la ordenación eficiente. En la medida en que la técnica es el único medio que se considera mejor, los políticos no tienen más elección que aceptar las soluciones que la técnica ofrece."

Para Michel Foucauld (1979) el conocimiento formal de las disciplinas configura la manera en que las instituciones humanas están organizadas y la manera en que se concibe el comportamiento de los seres humanos. La disciplina tiene un doble significado: es tanto un segmento del conocimiento formal como la consecuencia de aplicarlo en los asuntos de los demás. Tales disciplinas establecen el poder de la norma.

4.4.2 El conocimiento formal como medio de poder

Otros autores (como Habermas) distinguen el conocimiento formal del poder. La política y los políticos tienen el poder. Habermas (1971) no considera el conocimiento formal como una amenaza para la democracia debido a una tendencia intrínseca inevitable a adelantarse a las decisiones políticas y de participación democrática. La razón, expresada por medio de la tecnología, es solo una dimensión del conocimiento, y la acción no puede legitimar suficientemente "la decisión práctica en las situaciones concretas." "Tan poco como podemos aceptar la optimista (creencia en la) convergencia de la tecnología y la democracia, la afirmación pesimista de que la tecnología (inevitablemente) excluye a la democracia es simplemente insostenible (Habermas 1971, p. 61)."

Sin embargo, es posible que el conocimiento racional se utilice como una justificación falsa, pero políticamente efectiva, para la práctica no democrática del ejercicio del poder (en este caso las decisiones políticas no están sujetas al debate popular porque se presentan como técnica).

Este rodeo para abarcar el análisis teórico de las relaciones entre la burocracia, la profesionalización y la democracia revela las zonas de conflicto potencial entre estas tres formas de autoridad. El conocimiento técnico y la disciplina burocrática pueden actuar como instrumentos para el poder democrático. En las organizaciones voluntarias, los profesionales y las estructuras burocráticas pueden servir para la realización del proyecto de la organización y ser controlados democráticamente por los miembros. Pero también pueden constituirse como poderes autónomos y tomar el control de la organización.

El estado y sus políticas públicas constituyen un factor en el desarrollo de la burocracia y de la profesionalización en las organizaciones voluntarias.

La mercantilización de la organización se contradice con su funcionamiento democrático, ya que este fenómeno desgasta la función integradora de la organización voluntaria (necesaria para el funcionamiento democrático) y reduce la participación activa de los miembros. Del mismo modo, la presión que ejerce la regulación pública que contribuye al desarrollo de la estructura burocrática de la organización y a la profesionalización, es probable que entre en contradicción con el funcionamiento democrático.

5.- Conclusión

Debido a que son asociaciones de personas, las organizaciones voluntarias constituyen un lugar para la integración social. La función integradora de la organización voluntaria posee la particularidad de combinar las formas de integración comunitaria y societal. La integración ocurre como resultado tanto de la adhesión a los valores y normas comunes como de las elecciones racionales que toman los individuos que poseen un interés común. Esta idea está presente en el concepto de sociedad civil de Hegel (Lorentzen 1999), donde la integración refleja simultáneamente la adhesión a las normas comunes y la participación en la práctica social. El concepto de la función integradora de la organización voluntaria obliga a ir más allá de la dicotomía comunidad/sociedad, solidaridad mecánica/solidaridad orgánica. No hay asociación sin una comunidad de valores y normas, pero la adhesión a esta comunidad se elige voluntariamente.

Como hemos visto, la democracia interna en la organización voluntaria presupone la integración, la incrustación de sus miembros en la red de relaciones sociales. Pero por otro lado, la integración de los miembros (en la organización) se realiza mediante la función que desempeñan a través de la participación activa de los miembros en la vida de la organización, y mediante la participación en la vida democrática de la organización. La participación democrática aparece como el logro de la integración asociativa. Sólo la participación democrática permite la adhesión libremente consentida a las normas y los valores de la comunidad constituida por la organización voluntaria. La asociación se convierte en una sociedad civil, y se diferencia de la familia, del mercado y del estado, pero solo lo hace cuando funciona democráticamente, es decir, cuando constituye un espacio donde se discuten las normas y los valores, donde la adhesión no se da a priori, sino que se construye mediante la interacción.

La debilitación del funcionamiento democrático interno significa también la debilitación de la función integradora de la asociación. La debilitación democrática y la debilitación integradora se pueden analizar como el resultado de un proceso de racionalización. El proceso de racionalización tiene dos orígenes: uno externo a la organización y el otro interno. Desde el punto de vista del externo, la

organización voluntaria conoce los efectos de la extensión del dominio de la actividad racional instrumental que se manifiesta concretamente en el hecho de que los individuos tienen cada vez menos tiempo para dedicarse a la vida de la ciudad. Como ya afirmó Aristóteles, la democracia supone que los ciudadanos tienen tiempo para dedicar a la vida de la ciudad. Sujetos a las presiones de la vida moderna, los individuos no siempre tienen tiempo para participar en las organizaciones voluntarias y prefieren los mecanismos de mercado que les consumen menos tiempo. Desde el punto de vista interno, el origen del proceso de racionalización de la organización voluntaria se encuentra en la dificultad de conservar un espacio de debate ante la presión tanto del mercado como del estado.

El mercado y la regulación pública se presentan como las principales fuentes de racionalización de la organización voluntaria.

Bibliografía

- ABBOTT, A. *The system of professions*, Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- ALMOND, G.A. y VERBA, S. *The civic culture*, Boston: Little, Brown and Company, 1963.
- BANFIELD, E.C. *Political Influence*, New York: FreePress of Glencoe, 1961.
- BLAU, P.M. The hierarchy of authority in organisations, *The American Journal of Sociology*, 73(4), 1968, pp. 453-467.
- BUCHANAN, J.M. An economic theory of clubs, *Economica*, 32, 1965, pp. 1-14.
- BUCHANAN, J.M. Assessing the communitarian critique of liberalism, *Ethics*, 99 (July), 1989, pp. 852-882.
- CARR-SAUNDERS, A.M. y WILSON, P.A. *The professions*, Oxford: The Clarendon Press, 1993.
- COHEN, J.L. y ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press, 1995.
- COHEN, J.L. y ROGERS, J. *Associations and democracy*, London: Verso, 1995.
- DAHL, R.A. *Democracy and its critics*, New heaven: Yale University Press, 1989.
- DAHL, R.A. *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New heaven: Yale University Press, 1982.
- DI MAGGIO, P.J. y POWEL, W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective rationality in Organisational Fields, *American Sociological Review*, Vol 48, april 1983, pp. 147-160.
- DI MAGGIO, P.J. y ANHEIER, H.K. The sociology of nonprofit organizations and sector, *Annual Review of Sociology*, 16, 1990, pp. 137-159.
- DURKHEIM, E. *The division of labour*, New York: The Free Press, 1933.

- ENJOLRAS, B. Vers une theorie socio economique de l'association: l'apport de la theorie des convections, *RECMA*, Janvier 1994.
- ENJOLRAS, B. La estructuración de la oferta de servicios de proximidad, *CIRIEC-España*, nº 16, Junio 1994, pp. 49-98.
- ENJOLRAS, B. La comercialización de los servicios sociales: el caso de la ayuda a domicilio en los Estados Unidos, *CIRIEC-España*, nº 21, Diciembre 1995, pp. 111-124.
- ENJOLRAS, B. *Le Marché Providence*, Paris, Désclée de Brower, 1995.
- ENJOLRAS, B. Comment expliquer la présence d'organisations à but non lucratif dans une économie de marché?, *Annals of public and cooperative economy*, nº 4, 1995.
- ENJOLRAS, B. How to differentiate nonprofit and for-profit organisations, a theoretical perspective. FAFO, working paper, Diciembre 1997.
- ELLUL, J. *The technological society*, New York: Vintage Books, 1964.
- FOUCAULD, M. *Discipline and punish: the birth of prison*. New York: Vintage Books, 1979.
- FREIDSON, E. *Professional Powers*, Chicago: The University of Chicago Press, 1986.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure, *American Journal of Sociology*, nº 91, November 1985, pp. 481-510.
- GUNDELACH, P. y TORPE, L. Social reflexivity, democracy and new types of citizen involvement in Denmark. En VAN DETH, J.W. *Private groups and public life*, London: Routledge, 1997.
- GUTMANN, A. Communitarian critics of liberalism, *Philosophy and Public Affairs*, 14(3), 1985.
- GUTMANN, A y THOMPSON, D. *Democracy and disagreement*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996.
- HABERMAS, J. *Toward a rational society*, Boston: Beacon Press, 1971.
- HABERMAS, J. *The theory of communicative action*, Boston: Beacon Press, 1984.
- HABERMAS, J. Morality and ethical life. En HABERMAS, J. *Moral consciousness and collective action*. Cambridge: MIT Press, 1990.
- HABERMAS, J. *The philosophical discourse of modernity*, Cambridge: MIT Press, 1992.
- HABERMAS, J. *Between facts and norms*, Cambridge: MIT Press, 1992.
- HAYEK, F.A. *The constitution of liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- HELD, D. *Models of democracy*, Cambridge: Polity Press, 1966.
- HIRSCHMANN, A.O. *Exit, voice and loyalty*, Cambridge: MA: Harvard University Press, 1970.
- LIPSET, S.M., TROW, M.A. y COLEMAN, J.S. *Union Democracy*, New York: Anchor Books, 1962.

- LORENTZEN, H. *Frivillighetens integrasjon*, Institutt for Samfunnsforskning, Report 93:10, Oslo, 1993.
- LORENTZEN, H. y OPDALSHEI, O. A. *Integrasjon gjennom frivillige organisasjoner*, Institutt for Samfunnsforskning, Report 97:19, Oslo, 1997.
- LORENTZEN, H. Civil association and social integration. Comunicación presentada en la conferencia *Welfare states and civil society in the Nordic countries*, Estocolmo, 10-12 de febrero de 1999.
- MITCHEL, R. *Political Parties*, New York: The Free Press, 1949, 1962.
- NEWTON, K. Social Capital and Democracy. *American Behavioral Scientist*, 40 (5), 1997, pp. 575-586.
- PANEBIANCO, A. *Political Parties: organization and power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- PARSON, T. *The structure of social action*, New York: Mc Graw-Hill, 1937.
- PARSON, T. y SMELSER, N.J. *Economy and society*, New York: The Free Press, 1993.
- POLANYI, K. *The great transformation*, Beacon Hill: Beacon Press, 1957.
- POLANYI, K. et. al. *Trade and Market in the Early Empires*, New York: The Free Press, 1957.
- PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work*, Princetown: Princetown University Press, 1993.
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- RAWLS, J. *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993.
- RAWLS, J. The domain of the political and overlapping consensus. En COPP, D. et. al. *The idea of democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- SWEDBERG, R. Markets as social structures. En SMELSER, N.J. y SWEDBERG, R. *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, 1994.
- TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America*, New York: Vintage Books, 1955.
- TORPE, L. Foreningsdeltagelse og demokrati, mellem individ og fællesskab samt borger og styre. Comunicación para la conferencia *Den frivillige sektor in Norden*, Reykjavik, 29-31 de agosto de 1998.
- WEBER, M. *Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946.
- WEBER, M. *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- WILENSKY, H. J. The professionalization of everyone? *American Journal of Sociology*, nº 70, 1964. pp. 137-158.
- ZELIZER, V. How do we know whether a monetary transaction is a gift, an entitlement or compensation? En BEN-NER, A y PUTTERMAN, L. *Economics, values and organisations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.