

**EL ESTADO, CAMBIOS ORGANIZATIVOS Y CONFLICTO
POLITICO: PERSPECTIVAS TEORICAS**

Charles David Collins

I - PARTE

- 1. PRESENTACION**
- 2. LA REORGANIZACION ESTATAL Y LA ORTODOXIA TRADICIONAL**
- 3. EL SESGO CLASISTA DE LA FORMA ORGANIZATIVA DEL ESTADO**
- 4. TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA DE ORGANIZACIONES: EXPLICACIONES CON REFERENCIA AL ESTADO.**

1. PRESENTACION

El objeto de esta monografía es proponer un marco conceptual para la interpretación de los cambios en la organización del Estado Capitalista, o más bien, llevar a cabo una averiguación conceptual acerca del contexto socio-histórico de tales cambios.

He dividido el trabajo en tres partes: Primero, se presentan algunas palabras introductorias donde se examina brevemente la llamada ortodoxia tradicional en el tratamiento de la reorganización estatal. Tal ortodoxia prescriptiva se expresa principalmente en los proyectos de "Administración para el Desarrollo" y la "Teoría del Desarrollo Político". En la segunda parte y como paso previo para analizar los procesos de cambio estatal, se quiere indicar la manera en que tales transformaciones afectan el acceso político de grupos sociales a los centros de poder político, y la formulación y realización de políticas estatales. Con base en lo anterior y como tercer punto se muestra el contexto de conflicto político que rodea las reorganizaciones estatales.

Para la siguiente exposición considero conveniente hacer algunas explicaciones iniciales.

- 1.- Por reorganización estoy indicando cambios en la forma organizativa, siendo esto definido por Child (1972, p. 2) como,

"... la alocación formal de los roles de trabajo y los mecanismos administrativos para controlar e integrar actividades de trabajo incluyendo los que cruzan las fronteras formales de la organización".

Esta definición, lejos de ser exhaustiva, por lo menos nos permite identificar lo que es la organización con la legalidad de procedimientos formales. Claro que lo que le da, en gran parte, sentido y operacionalidad a la organización formal son una serie de prácticas informales que interpretan lo anterior. Sin embargo, los objetivos limitados de este trabajo y el interés (por el lado del autor) de tratar de controlar las múltiples fuentes de complejidad del tema implica que restringamos el estudio a los cambios formales de la organización. Refiero el lector a los estudios de Saunders (1975) y Batley (1981) como indicación de como se puede avanzar en el área de las relaciones informales en el Estado.

- 2.- No es difícil la tarea de resaltar la importancia del tema en cuestión. Son innumerables las referencias diarias que leemos referente a la llamada "racionalización" de los aparatos y procedimientos estatales que se adelantan a través de reformas administrativas y constitucionales.

No es lugar aquí para adelantar la tarea dispendiosa de recontar las repetidas iniciativas que en Colombia se han adelantado con este objetivo. No obstante resulta bastante ilustrativo realizar un análisis comparativo de los contenidos de las reformas administrativas tanto del Estado central, como regional y local para encontrar, en sociedades capitalistas contemporáneas cierta uniformidad de criterios tales como la racionalidad, la funcionalidad, la tecnificación, la eficiencia, etc. El interés inmediato de este trabajo no es la precisión del contenido de estos cambios, ni la explicación, en un caso específico, de por qué se realizan. Más bien se limita a la tarea de preguntar como acercarnos conceptualmente a semejantes problema.

Con este fin haré referencia a recientes trabajos que se han llevado a cabo en la llamada Teoría de la Organización y la Teoría del Estado.

2. LA REORGANIZACION ESTATAL Y LA ORTODOXIA TRADICIONAL

Una lectura amplia de la bibliografía sobre la reorganización estatal en las sociedades occidentales indica que predomina en el tratamiento, tanto académico como extra-académico del tema, lo que Dearlove (1979) llama una sabiduría tradicional. Tal sabiduría, o más bien ortodoxia, se reduce a una serie de afirmaciones simples sobre el funcionamiento del Estado junto con un diagnóstico de problemas y sugerencias de reformas que tienen como fin hacer el sistema político más efectivo, eficiente, racional, coordinado y, aún, democrático. Según el autor estas ortodoxias son raramente cuestionadas, ampliamente compartidas, tradicionalmente establecidas y hasta legitimadas como sentido común.

Mientras que enfatizan la solución de problemas concretos que se presentan en la "realidad", rechazan la crítica como abstracto, teórico y aún peor, "académico".

Ahora, si bien las referencias de Dearlove (1979) están limitadas al área del gobierno local, un análisis más amplio indicaría semejante ortodoxia de

“sentido común” ocupándose del tema de la reorganización del Estado Político y Administrativo en su conjunto. Ciertamente en América Latina uno de los temas recurrentes de los analistas de la política es la cuestión de la reorganización modernizante y racional de la organización y práctica del Estado. Por una parte el interés es rechazar las instituciones y prácticas tradicionales de corte personalista, desactualizado y obsoleto mientras que por otra parte un fervor reformista lleva el mismo analista a favorecer una actualización, modernización, institucionalización, renovación y/o racionalización del aparato estatal.

A pesar de las pretensiones no teóricas y la simplicidad de la llamada ortodoxia posee su propia ascendencia teórica que se remonta en el estructural funcionalismo y en la teoría del desarrollo¹. Sin embargo, en términos más inmediatos ha sido la amplia difusión, durante las últimas décadas, de las teorías de desarrollo político y la escuela de la “Administración para el Desarrollo” (Development Administration), ambos productos originales de la tendencia funcionalista de las ciencias políticas y administrativas en los

E.E. U.U., que ha contribuido a la popularidad de la prescripción en favor de la racionalización del Estado.

Las teorías del desarrollo político, que tuvieron su auge intelectual en los EE.UU. y otros países Occidentales durante los años 60 y 70, expresaban una preocupación por los variables políticos involucrados en el logro de tanto el desarrollo económico como del orden y progreso social. Al principio, un tema persistente en el análisis del desarrollo político en América Latina fue un compromiso con la eventual realización de la democracia liberal en el sub-continente.² La tendencia fue básicamente evolucionista en el sentido de que el desarrollo económico fue asociado, en forma mecánica, con el desarrollo político de instituciones representativas, pluralismo, rechazo de la ideología en sí, estabilidad política y, por supuesto, una política exterior pro norteamericana. Por consiguiente Almond y Powell (1965), en una perspectiva de funcionalismo clásico y evolucionista, caracterizaron un sistema político desarrollado con estructuras diferenciadas, operando dentro de una cultura secular y poseyendo un alto grado de autonomía de subsistencia. Fue, de hecho, un sistema político que se parecía bastante a la imagen que tenían de lo norteamericano.

¹ Ver Solari, A.E. et. al (1976)

² Ver también a Almond (1970); Apter (1965).

Sin embargo, fue durante los años 60 que académicos de esta escuela, observando un sub-continente sufriendo de un estancamiento económico, alto crecimiento demográfico, movilizaciones populares con tendencias descriptivas, la inestabilidad institucional con la alta frecuencia de golpes militares comenzaron a calificar su optimismo evolucionista original señalando las características políticas más problemáticas del subdesarrollo. Cobijados por una supuesta objetividad científica y neutralidad valorativa, los diversos representantes de esta escuela buscaban precisar, primero un cuadro de disfunciones en la estructura política que militaban contra el logro de objetivos y segundo un contenido de cambios políticos diseñados a permitir la efectividad de la operación estatal. Para los científicos políticos, autores como Almond, Apter, Easton y Huntington indicaban los caminos políticos y universales para los países en desarrollo. Huntington (1968) por ejemplo, enfatizaba el objetivo de estabilidad, advirtiendo al mundo que la movilización política de grupos sociales anteriormente excluidos de la política, sin el fortalecimiento de las instituciones estatales, generaba la inestabilidad y decadencia política. Por consiguiente, el objetivo inmediato era la institucionalización, proceso mediante el cual las instituciones públicas adquieren valores y estabilidad. En otras palabras, las sociedades subdesarrolladas fueron vistas no tanto como etapas temporales en una transición inevitable hacia una situación más favorable, sino que poseían elementos particularmente disfuncionales que, cada vez más, daban la impresión de que el sistema político en su totalidad padecía de ciertos síntomas patológicos que les hacía incapaces de promover la transición socio-económica dentro de la estabilidad general.¹ Este punto fue llevado luego a sus conclusiones lógicas en la medida en que académicos no solamente señalaban las disfuncionalidades de los sistemas políticos subdesarrollados sino también prescribían olímpicamente las necesidades de sistemas políticos más efectivos para el orden social y desarrollo económico. Mientras que el contenido preciso de lo "efectivo" varía de un autor a otro, un consenso general iba emergiendo en favor, no tanto de la democracia política sino en el orden y estabilidad política.

Intimamente relacionado a los teóricos del desarrollo político está el llamado Grupo de Administración Comparativa (GAC) de la Asociación Americana de Ciencia Política que emergió por los años sesenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford. La idea básica del GAC fue romper con las teorías tradicionales de la administración, importando la

¹ Ver, por ejemplo Huntington (1968), Riggs (1964), Bendix (1964)

¹ Ver Katz (1971)

teoría de sistemas, funcionalismo, la teoría de la información y la teoría de la modernización. A pesar de diferencias sobre el método,² el GAC se interesaba básicamente en organizaciones grandes, como la estatal, y la manera en que se puede mejorar las capacidades de la misma para la implementación de políticas desarrollistas. Riggs, por ejemplo, resumió semejante preocupación a dos niveles: primero, la administración de programas de desarrollo y segundo el desarrollo y fortalecimiento de capacidades administrativas.³

En la medida en que ciertos puntos son comunes al GAC en su tratamiento de la administración pública para el desarrollo se puede decir que son lo siguiente:

Primero, un reconocimiento del rol importante de la burocracia gubernamental en poner las precondiciones para el desarrollo económico en el tercer mundo.⁴ Esto siguió la posición de Esman (1970, p. 71) que

“... mucho del cambio que se diseña hoy en día tiene que ser inducido y, por lo tanto, manejado”

y llevó a la caracterización que hizo Riggs (1970, pp. 74-75) del desarrollo en términos de la capacidad del Gobierno de

“... reordenar su ambiente físico, humano y cultural”.

Segundo, hubo una preocupación con la contribución de la burocracias gubernamentales a los objetivos de construcción nacional, estabilidad, orden político y la institucionalización estatal. Tales objetivos expresaron la preocupación de Huntington (1968, p. 1):

² Ilchman (1971)

³ Riggs (1970), Ver también Weidner (1962) y los siguientes textos básicos; La Palombara J. (ed.) *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1963; Heady, F. y Stokes, S.L. (eds), *Papers in Comparative Public Administration. An Arbor*, Institute of Public Admin., 1962; Riggs, F. W. (ed). *Frontiers of Public Administration*. Durham, Duke University Press, 1971; Brasbanti, R. (ed.) *Political and Administrative Development* Durham, Duke University Press, 1969.

⁴ Katz (1971) y La Palombara (ed. op. cit.).

“... la distribución política más importante entre los países concierne no su forma de Gobierno sino su grado de Gobierno”.

Tercero, hubo un interés en la productividad burocrática y los cambios requeridos en la forma y el procedimiento administrativo. Khoshla (1967, p. 20) expresó el interés por los objetivos duales de orden y desarrollo:

“La administración para el desarrollo no solamente propone el logro de goles en una área de desarrollo haciendo el sistema más eficaz, sino que también tiene que reforzar el sistema impartiendo un elemento de estabilidad además de (Resilience) para enfrentar los requisitos de los retos futuros del desarrollo”.

El cuarto punto se refiere a los mecanismos por los cuales se implementaría la modernización administrativa. Autores como La Palombara (1970) y Morstein Marx (1963) pronosticaron que tales reformas serán necesariamente impuestas desde arriba como resultado de las iniciativas políticas de élites orientadas hacia el desarrollo.

Para explicar el quinto punto, hay que ampliar el análisis. El GAC se interpretaba a sí mismo como una reacción contra la teoría clásica de la organización con su universalismo y contenido ahistórico y atemporal. Como tal, rechazaron la exportación incondicional, desde los EE.UU., de instituciones y procedimientos administrativos, recalcando la necesidad de un entendimiento más profundo del contexto ecológico de la administración. Se adoptó una visión más compleja de la modernización en tanto que se involucraron factores sociales, políticos, institucionales e ideológicos, etc., en un marco complejo de interdependencias. En este sentido el GAC con su propuesta “ecológica de la Administración para el Desarrollo” se acercaba bastante a la teoría de sistemas: el sistema administrativo es concebido como un sistema abierto en permanente interacción con su ambiente. A pesar de esta interpretación social de la administración el objetivo inmediato de establecer una burocracia más eficiente no fue cuestionado. La contribución teórica fue prácticamente limitada a los escritos de Riggs (1964, 1970) y especialmente su interpretación de la sociedad “prismática” y la “burocracia de sala”. Mientras que el GAC criticó a la perspectiva clásica las diferencias entre las dos fueron más bien pocas siendo limitado según Baaklini (1973) a cuestiones de como y cuándo se realiza el desarrollo. Con el GAC se reconocieron los determinantes económicos y sociales, mientras que el desarrollo se volvió un fenómeno más complejo de variables interrelacionadas en vez de ser el producto de una manipulación

simple de técnicas y medios importados de las sociedades desarrolladas. Es en estos términos que Braibant (1969, p. 640) creía haber solucionado el problema de la reforma administrativa:

“... tiene que haber provisión para un grado extensivo de ajuste ecológico en la medida en que el sistema político busca encontrar sus propias raíces y desarrolle una forma política adaptada a sus necesidades propias. Por lo tanto, tal estrategia tiene que tener una dimensión que la indigenaliza además de una dimensión que permite la inducción transnacional de normas”.

A pesar de reconocer semejantes restricciones sobre la estrategia de reforma que provienen del ambiente, los miembros del GAC fueron optimistas en poder afectar estas mismas restricciones con el fin de facilitar las reformas. Así que mientras Riggs enfatizaba continuamente el contexto social de la administración, también reconoció que el desarrollo involucra un aumento en la capacidad del gobierno de moldear su propio ambiente.

Como ya se ha mencionado, la importancia de la ortodoxia se encuentra no tanto en su consistencia o prestigio teórico sino en su amplia divulgación y su acogida entre los élites políticos en América Latina.¹ Es a partir de la ortodoxia que se han formado las premisas básicas de las reformas estatales que se adelantan en muchas sociedades de América Latina. En estas circunstancias se hace importante la tarea de reclamar, por lo menos, un cuestionamiento inicial de la ortodoxia.² A esta etapa del análisis nos limitaremos a hacerle dos comentarios:

- a) Primero, cobra interés lo que la ortodoxia nos dice. Mientras que subordina el estado a una estructura funcional en la consecución del desarrollo deja sin cuestionamiento no solamente la naturaleza de tal desarrollo o modernización sino también como las reorganizaciones estatales afectan y son partes de un conflicto político entre grupos sociales. Más aún, y a pesar del supuesto realismo social del GAC., sigue la tendencia de suponer la existencia ahistórica de fenó-

¹ Ver Solari, (1976) y Tapia-Videla (1976)

² La literatura crítica de GAC es Baaklini (1973), Hirschmann (1981), Loveman (1976), Sigelman (1976) y Tapia - Videla (1976). Para una defensa de GAC ver Riggs (1976)

menos políticos y administrativos universales como las más racionales y eficientes, negando la contingencia histórica que reviste estas formas. No sorprende que, con semejante perspectiva funcional haya poca o ninguna captación de la relación histórica entre, por un lado, la reorganización del estado y por el otro, las relaciones políticas entre las clases sociales y el rol de estado frente a los obstáculos que se presentan en la acumulación capitalista.

- b) Con semejantes omisiones se podría pensar que fuera una ventaja para la ortodoxia que ha mostrado poco interés durante años recientes en la cuestión más abstracta de lo que es el desarrollo político o la administración desarrollista en sí. Más bien se ha impuesto la orientación del reformador práctico interesado en precisar las disfuncionalidades del sistema político actual e indicar el contenido de las adaptaciones funcionales que sean necesarias. Semejante tendencia del tecnócrata práctico se enorgullece en su singular despreocupación por explicar el contexto histórico de los cambios en la organización estatal. Sigelman (1976, p. 621) recoge este punto indicando que el GAC ha estado más interesado en aconsejar los que toman decisiones y proponer reformas políticas y administrativas que en desarrollar “unos fundamentos empíricos y teóricos bien definidos” (idem). Sin la constitución y examen crítico de tales fundamentos Sigelman indica que las prescripciones se basan en el prejuicio personal, mientras que:

“Irónicamente, una área de administración pública que rechaza la teoría y la investigación empírica como sus actividades centrales, niega a sus participantes cualquier reclamo legítimo a la influencia política” (idem).

En tales términos la ortodoxia proclama reformas investidas con una racionalidad universal y ahistórica que en poco supera la teoría clásica de la organización y, la que Schaffer llama, la “falacia de la terapia neo-institucional”:

“... una tendencia en el comportamiento administrativo es observado (o imaginado); es descrita como patológica; un arreglo institucional particular es interpretado como la causa; y así, la terapia necesaria tiene que ser una nueva institución”.¹

¹ Palabras de Dearlove (1979, p. 160)

Es así que se reduce la cuestión de la reorganización del estado a afirmaciones pseudo científicas sobre la necesidad de mayor coordinación, integración, organización funcional e institucionalización. Más aún, reduciendo el tema a semejante nivel y renunciando a la capacidad intelectual de averiguar el por qué y para quien se reorganiza el estado la ortodoxia acepta implícitamente las relaciones sociales de poder que encuentra tan inconveniente analizar.

Otros críticos han interpretado las teorías de desarrollo político y el GAC como una expresión más bien explícita de intereses sociales dominantes. Así que O'Brien (1979) interpreta el interés por el orden político institucionalización y construcción nacional como una expresión académica de la política externa de los EE.UU. mientras que Loveman (1976, p. 619) informa que:

“Brasil, Irán y Corea del Sur se convirtieron en las vitrinas de la administración para el desarrollo”

Tanto Loveman (1976) y Tapia-Videla (1976) asociaron el GAC con la ayuda norteamericana a los regímenes autoritarios en América Latina que siguieron políticas desarrollistas durante los años 60 y 70. Así que el interés del GAC por el logro de objetivos y la institucionalización a través de una élite administrativa se convirtió en una forma de legitimación intelectual de las tendencias políticas anti democráticas durante estas mismas décadas.

3. EL SESGO CLASISTA DE LA FORMA ORGANIZATIVA DEL ESTADO

En la sección anterior se criticó la llamada ortodoxia en lo referente a cambios en la forma organizativa del estado. En las próximas dos secciones se tratará de ser un poco más constructivo esbozando los principales elementos de una teoría que trata de entender la importancia social y los procesos involucrados en las reorganizaciones de las estructuras estatales.

En gran parte este esfuerzo se basa en una premisa expresada en forma sucinta por Atshuler (1970, p. 191):

“Ninguna sociedad adopta cambios fundamentales porque sus grupos dominantes han de pronto adquirido la virtud o se han aterrorizado con el desperdicio”.

En semejante contexto la reorganización del aparato estatal no es un mero problema técnico diseñado para aumentar la eficiencia funcional de unas instituciones socialmente neutrales y/o orientadas hacia el logro del llamado desarrollo sino que necesariamente involucra cuestiones importantes relacionadas con el poder y la distribución de recursos entre los grupos sociales.

Con el fin de desarrollar esta línea de análisis, se hará una separación, talvez un poco falsa, entre:

- a) La importancia que tienen las transformaciones en la organización estatal para la realización de intereses políticos.
- b) La importancia que tiene el conflicto entre grupos sociales como determinantes de los mencionados cambios organizativos.

Durante la exposición de estos dos puntos se hará referencias a estudios que están situados en corrientes teóricas diferentes. De hecho, tendremos la oportunidad de referirnos, por una parte, a recientes contribuciones a la teoría de la organización (de las llamadas ciencias de la administración) y, por otra parte, a la teoría del estado de corte marxista y neo-marxista. Desgraciadamente, la teoría marxista no solamente ha prestado poca atención, hasta hace poco, al tema de la organización y la operación interna del estado sino que ha mostrado la tendencia a rechazar la teoría de la organización como ideología burguesa vestida con pretensiones científicas. Mientras que tal caracterización es bien apropiada para la teoría de la organización y sus descendientes más contemporáneos deja, sin embargo, afuera de consideración una serie de autores que han tratado de dar fundamentos teóricos al contexto social conflictivo de las organizaciones. Posteriormente trataremos más a fondo este problema.

De hecho, un elemento común de la mayoría de las contribuciones marxistas a la teoría del estado es que la cuestión de su organización interna es de poca importancia como objeto específico de estudio y ocupa un lugar secundario en la teoría general.¹

¹ Ver Saunders (1979), Gold et. al. (1976)

¹ Ver Offe (1974)

Más aún, la tendencia general, sea marxista o no, es la de interpretar las políticas estatales según las "externalidades"¹ como la clase burguesa (marxismo "instrumentalista"), las estructuras determinantes y dominantes (marxismo "estructuralista"), la élite política (las teorías de las élites), grupos de presión o la mayoría democrática. En el caso de las interpretaciones instrumentalistas, se visualiza el estado como "... un reflejo pasivo de demandas privadas" (Benda, 1979, p. 124) mientras que las interpretaciones estructuralistas tienden a ver el estado como satisfaciendo, en forma automática, las necesidades sistémicas de reproducción social.

Es así como las interpretaciones marxistas mencionadas tienden a exhibir un interés especial en las relaciones entre las prácticas políticas de las clases sociales y las funciones del estado o su rol funcional con respecto a la reproducción del capital. Mientras que estas son importantes aspectos de una teoría del estado, no obstante no hay nada natural u obvio en que el estado, por una respuesta determinada a las necesidades sistémicas va a llevar a cabo las funciones relevantes, ni que el rol del estado puede ser reducido a una manipulación conciente de las clases dominantes. De hecho, como lo apunta Gold et al. (1976) la explicación de por qué el estado capitalista realiza los intereses de las clases dominantes tiene que superar las explicaciones unilaterales de factores instrumentales, estructurales, etc. y analizar los múltiples determinantes del rol estatal en casos históricos particulares.

La contención de esta monografía es que semejante tarea teórica involucra una captación del carácter clasista de la organización interna del estado capitalista. Más específicamente se trata de indicar la manera en que tal organización es un objeto, producto y determinante de la lucha de clases.

En este sentido es positivo encontrar una serie de contribuciones recientes en la teoría del estado enfatizando precisamente este punto.

En su crítica a las teorías de la "influencia" y "determinación estructural" Offe (1974) se interesa por las estructuras internas y los mecanismos por intermedio de los cuales el estado garantiza su carácter de clase. Por lo tanto, los procedimientos y mecanismos institucionalizados del estado para tratar con áreas de la política tiene que ser incorporados en una teoría más integral del estado. Las contribuciones de Offe, que señalaremos más adelante, son un camino en esta dirección aunque "... no ofrece ninguna teoría de la transformación de las estructuras estatales" (Gold et al., 1976, p. 47).

Hay sin embargo, una clara conciencia entre varios autores referente a la conveniencia de promover una mejor comprensión de tales transformaciones. Esping-Anderson et al (1976) han urgido mayor interés en la lucha política de clases o la manera en que tal lucha involucra cambios en la estructura interna del estado. Alford y Friedland (1975, p. 473) también señalan que:

“... la estructura del estado es una consecuencia históricamente específica de un conflicto entre intereses”.

Sin embargo, como señala Gold et. al. (1975, p. 47),

“Decir que las estructuras del estado son los objetos de un conflicto de clases y que este explica la evolución específica de estructuras es apenas un punto de partida”.

Ejemplos de investigaciones más específicas son las de Plotkin (1980) referente a la determinación de las funciones de diferentes estructuras estatales con respecto a las políticas del uso del suelo en los EE.UU. y Benda (1979) concernante a la reorganización en 1970 de los servicios postales, también en los EE.UU. Ambos estudios enfatizan el hecho de que la estructura interna del estado es un resultado de, y también afecta, el conflicto entre los grupos sociales. Aunque más cercano a los teóricos de las élites, el excelente estudio de Dearlove (1979) referente a la reorganización del gobierno local en los EE.UU. y Gran Bretaña asume una interpretación de mucho interés. También merece mención el análisis de la crisis fiscal del estado por O'Connor (1973) quien relaciona lo anterior a tendencias hacia la reorganización interna del estado.

Por lo tanto se han desarrollado una serie de investigaciones referente a una interpretación social de la forma organizativa del estado que se orientan alrededor de dos proposiciones:

- a.- En términos inmediatos, “... el estado influye activamente o predispone la formación de políticas a través de rasgos organizativos que filtran selectivamente la expresión de problemas, la resolución de conflictos y la realización de intereses en el proceso de formulación de políticas”. (Benda, 1979, p. 127).
- b.- La forma organizativa que asume el estado forma parte de un conflic-

to político entre diferentes grupos sociales tanto interno como externo a los aparatos estatales.

A continuación se analizará los diferentes aspectos del punto a.- dejando el punto b.- a la siguiente sección.