

# CAMBIOS ORGANIZATIVOS Y CONFLICTO POLITICO: PERSPECTIVAS TEORICAS

## II PARTE

*Charles David Collins \**

Se entiende que el efecto de la forma que asume la estructura estatal sobre la realización de intereses sociales en condiciones de conflicto político se realiza en dos formas interrelacionadas: 1) en términos del acceso a la inserción política de intereses sociales y 2) con respecto a la relación entre las funciones y la organización estatal.

### **1. Acceso o inserción política de intereses sociales**

Según Therborn (1978) el conjunto de instituciones estatales ocupa una posición especial con respecto a los intereses de la clase dominante por dos razones: primero:

“... el aparato estatal como una condensación de relaciones de clase, proporciona una base estratégica para un cambio general en la política estatal. Tan pronto se encuentra atrincherado en el aparato estatal, la clase reinante o clase hegemónica de una alianza disfruta de una posición privilegiada de fuerza a partir de la cual puede proceder a retirar concesiones y terminar o cambiar alianzas” (idem. p. 15).

---

Charles D. Collins ha realizado estudios en el London School of Economics, la Universidad de Glasgow y la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Actualmente es candidato al PhD en esta última y realiza una tesis sobre la reforma municipal en Colombia. Es profesor asociado del Dpto. de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle y fue Director del Centro de Investigaciones Socioeconómicas de la misma Universidad. Es autor del libro *Prensa y poder político en Colombia* (1981).

Segundo, hay que tener en cuenta que es a través del aparato estatal que se ponen en prácticas las políticas específicas. Es así que este aparato opera como un filtro que determina la modalidad precisa de las diversas intervenciones estatales. Sobra decir que este mismo proceso detallado de implementación tiene unas implicaciones cruciales sobre los efectos sociales de tales políticas.

En este sentido, el Estado es el centro de una serie de conflictos entre grupos sociales, incorporando como tal estos mismos conflictos dentro de sus instituciones políticas y administrativas. Sin embargo, el punto crucial para enfatizar aquí es que el aparato estatal no es una entidad pasiva o neutral sujeta simplemente a un conflicto exterior a su propia existencia sino ella misma es

“... un espacio estructurado con límites y reglas que proveen a los diferentes grupos con un repertorio de obstáculos y ventajas”  
(Pérez-Díaz, 1978, p. 95).

El sistema estatal se encuentra organizado de tal manera que facilite un acceso socialmente estructurado de clases sociales a los procesos de tomar y ejecutar decisiones. De hecho, el estado capitalista efectúa formas de inclusión y exclusión política de intereses. Es la contención aquí que este acceso diferencial está promulgado, en parte, por la mediación de marcos constitucionales del estado capitalista y, más aún, reorganizaciones de este afectan y responden al mismo problema de acceso.

La expresión de los procesos diferenciados de acceso político es más claro en términos del régimen político, definido por Cardoso (1979, p. 38) como:

“... las reglas formales que enlacen las instituciones políticas principales (la legislatura al ejecutivo, el ejecutivo a lo judicial y el sistema partidista a todos) y la cuestión de la naturaleza política de los lazos entre los ciudadanos y gobernantes (democrático, oligárquico, totalitario o lo que sea)”.

---

(1) Ver Pérez-Díaz (1978) y Thorborn (1978).

Por lo tanto la destitución, durante las últimas décadas de regímenes democráticos liberales en América Latina ha involucrado la exclusión efectiva de clases subordinadas de los canales representativos y populistas a las instituciones gubernamentales. Además, coaliciones tecnocrático-militares a través de burocracias centralizadas de forma civil y militar han facilitado el acceso político más efectivo de intereses corporativos de índole transnacional a los centros de la toma de decisiones.

Sin embargo, es a este punto del análisis que vale la pena hacer dos precisiones:

Primero, no se puede dejar la interpretación a un nivel tan general como la de régimen político. Un entendimiento más integral del tema tiene que integrar una interpretación general del régimen a un análisis más específico y micro de organizaciones y procedimientos administrativos particulares que también juegan un papel en determinar el acceso diferenciado de intereses sociales.

Segundo, la cuestión de acceso político de intereses sociales se expresa por una parte, en la ubicación instrumental, directa y personal de representantes de intereses sociales en el sistema estatal. En forma sucinta Dearlove (1979, pp. 13-14) afirma que:

“Los gobiernos son organizaciones: las organizaciones son reglas; las reglas poseen implicaciones para quien gana acceso efectivo al poder de la organización y para quien está en la mejor posición para ganar el poder puede afectar más fácilmente las políticas de la organización según la ventaja percibida por el grupo”.

Sin embargo, no se puede reducir la cuestión del acceso a la voluntad y prácticas conscientes dirigidas a establecer semejante poder de posición política. La existencia de lazos instrumentales de poder político y la correspondiente porosidad política del sistema estatal a los intereses dominantes no puede ser universalizado como explicación del fenómeno en cuestión sino que debe ser interpretado como una forma históricamente variable y contingente de las relaciones políticas capitalistas. Más aún, el poder es un fenómeno problemático que se encuentra no solamente en “el ejercicio consciente y activo de la voluntad” sino también en “mecanismos y supuestos sociales anónimos” (Westergaard y Resler, 1975). Por lo tanto el acceso político de intereses sociales es también afectado por las mismas instituciones y procedimientos que determinan la agenda de temas y problemas que trata el Estado y restringen, dentro de límites determinados, las políticas y soluciones respectivas.

Nos estamos refiriendo a lo que Schattschneider (1960, p. 71) ha determinado "la movilización del prejuicio social":

"Todas las formas de organización política tienen un prejuicio en favor de la explotación de ciertos tipos de conflictos y la supresión de otros porque las organizaciones son la movilización del prejuicio. Algunos temas son organizados hacia el interior de la política mientras que otros son organizados fuera de la política".

Bachrach y Baratz (1963) también han mostrado cómo las organizaciones pueden obstruir o suprimir la expresión de ciertos tipos de demandas que retan al sistema existente de privilegios en la comunidad. Saunders (1975) se refiere al mismo proceso aunque ilustra su argumento con las reglas más informales de la política que constituyen los procedimientos menos rígidos y reconocidos del sistema político. Estos involucran la rutinización de prejuicios protegiendo o adelantando ciertos intereses o negando la presentación y tratamiento de otros<sup>2</sup>. Más aún, la forma sistemática y consistente de acceso jerarquizado de intereses, asume una forma clasista en la medida en que el sistema de instituciones políticas practica una selectividad clasista que corresponde a los intereses del capital. Tal es la posición asumida por Offe (1974) quien identifica, en la operación del Estado, una racionalidad de selección de intereses garantizados no por determinaciones externas sino por la propia estructura interna del sistema de instituciones políticas. Tal selectividad, según Offe se expresa en dos sentidos iniciales:

- a. La selección positiva corresponde a la selección, formulación y expresión de políticas que adelantan los intereses de capital en su conjunto. Aquí Offe repite el argumento conocido de que las unidades particulares de capital (UPC) son incapaces de asegurar los intereses comunes de clase, hecho lo cual da las condiciones para la función colectiva del Estado de hacer precisamente esto. Para tal efecto el poder político tiene que mantener una media distancia de las UPC para permitir la supervisión del sistema. Este carácter de clase está incorporado en la forma organizativa que da un marco regulado para la operación de un balance entre la permeabilidad estatal a los intereses específicos de capital y la autonomía relativa del Estado para efectuar los intereses comunes de capital.

---

(2) Ver también a: Castells, M. *Class, City, Power*; London, MacMillan, 1978, p. 87; Batley (1981).

- b. La selección negativa constituye los mecanismos que sistemáticamente excluyen de la consideración estatal a los intereses anticapitalistas. Involucran una restricción sobre el espacio de posibilidades y dan una imagen de selectividad similar a lo analizado por Schattschneider (1960), Bachrach y Baratz (1963). Es así que el estado capitalista actúa selectivamente como un filtro de intereses y temas dentro de un sistema jerárquico de intereses. Mientras que la forma más clara de la exclusión de intereses es la represión también los mecanismos ideológicos juegan su papel. En este sentido Offe (1974, p. 39) cita el estudio de Crenson (1971, p. 23) referente a "no decisiones" sobre la contaminación del aire en una comunidad norteamericana:

"Hay algo parecido a una ideología desarticulada en las instituciones políticas aún en las que aparecía como los de mentalidad abierta, flexible y dislocada —una ideología en el sentido de que promueve la percepción y articulación selectiva de problemas y conflictos sociales".

Mecanismos estructurales que definen el marco global del sistema de instituciones políticas también afectan la selectividad de temas. Por ejemplo, una norma institucional que inscribe el respeto por la propiedad privada excluye de una vez la legalidad de proyectos políticos anticapitalistas. Más aún, los procesos de toma de decisión proporcionan

". . . una ventaja inicial a determinados intereses (. . .) al otorgarle prioridad cronológica (y) relativamente más favorable oportunidad de asociación o la posibilidad de emplear recursos específicos de poder. Cada norma de procedimiento crea condiciones para que determinados temas, grupos o intereses resulten favorecidos o, por el contrario, excluidos" (Offe, 1974, p. 40).

Al anunciar estas formas negativas y positivas de selección no se quiere dar la impresión de que la estructura interna del Estado asegura sin traumatismos la inclusión jerarquizada de intereses sociales. Si bien la estructura interna del sistema político tiene implicaciones selectivas para los intereses de clase, la operacionalidad de tales procesos selectivos es problemática e involucra dilemas de índole diverso. El cumplimiento efectivo de los mecanismos de selección requiere ocultar su prejuicio social detrás de una imagen del interés general y legitimidad democrática y nacional. Por eso Offe (1974) se refiere al "enmascaramiento" que efectúa

el Estado para ocultar la realidad de los mecanismos selectivos. Sin embargo, la efectividad del Estado en promover su propia legitimidad política es problemática, especialmente en la medida en que tiene que depender de la represión y va en aumento su rol de asegurar la continuidad acumulativa del capital. Otros problemas que enfrenta el Estado están asociados con la manera como funcionan los mecanismos positivos de selección —tema que se analizará en la siguiente sección.

## 2. La relación entre las funciones y la organización estatal

Escasamente se puede considerar como una afirmación contenciosa que los diferentes contenidos de acción estatal requieren, para su formulación y ejecución efectiva, diferentes formas de estructuras y procedimientos institucionales. De hecho, lo que hace el Estado es necesariamente realizado a través del aparato estatal que asimismo

“ . . . provee un filtro que determina la modalidad de las intervenciones económicas e ideológicas del Estado”  
(Therborn, 1978, p. 151).

Como ilustración, Therborn (1978) distingue entre las diferentes tecnologías de organización que se han aplicado en los estados feudales y capitalistas y la manera en que éste incorpora la forma burocrática de operación administrativa. Tal modalidad correspondía a la descripción Weberiana de conocimiento profesional especializado y el uso de normas legales por los cuales se relaciona la eficiencia al tratamiento de problemas según normas predicadas. Así, la velocidad, predicción, especialización, impersonalidad y racionalidad formal son institucionalizados dentro del aparato estatal. De hecho, fue una forma operativa particularmente adaptada a la modalidad de intervencionismo alocativo del Estado —quiere decir la alocación de recursos y poderes que pertenecen y están a la disposición del Estado. Así, las tarifas protectivas, derechos a préstamos, ciertos precios, requerimientos educativos, el uso del suelo son regulados según la implementación de normas legales que regulan la acción socio-económica. En este caso, la regulación legal del mercado como una precondition para la creación y el mantenimiento de la acumulación capitalista fue lograda a través de un estilo de acción estatal predicado.

Sin embargo, el siglo XX ha sido testigo del desarrollo de funciones productivas del Estado respondiendo como tal a las necesidades de la acumulación privada de recibir ciertos insumos de capital constante y variable. Según Offe (1975), el estilo burocrático de operación fue particu-

larmente impropio para llevar a cabo la producción de insumos para el sector privado. Mientras que la asignación estatal se regula según códigos legislativos, la producción estatal de recursos materiales es una respuesta retroactiva del Estado a amenazas y obstáculos en el camino del desarrollo capitalista. Para la producción estatal no hay ninguna acción uniforme y general que seguir según reglamentos. Mientras que en la asignación burocrática, la presión e influencias políticas de grupos dominantes es importante en determinar tales acciones, la producción estatal se interesa por la continuidad de la acumulación capitalista en general y no tanto por los intereses específicos de capitalistas particulares. Más bien, el Estado tiene que idear sus propias modalidades administrativas en situaciones de crisis del sistema.

En este caso Offe (1975) señala la dualidad de la existencia estatal: primero, opera en un ambiente con medidas y actividades y segundo, adopta un procedimiento de organización.

“Cada vez que el Estado trata con un problema en su ambiente trata con un problema de sí mismo, eso es, su modo interno de operación (. . .). Problemas sociales y económicos como partidas en la agenda estatal pueden provocar cambios en las estrategias formales según las cuales operan el Estado y, a la inversa, estas estrategias formales pueden determinar sustancialmente tanto la capacidad del Estado de percibir problemas y la naturaleza de las políticas que resulten” (Offe, 1975, p. 135).

Por tanto el carácter problemático del Estado capitalista es

“ . . . como establecer e institucionalizar un método de la producción de políticas que constituye un balance (o reciprocidad) entre las actividades estatales requeridas y la estructura interna del Estado” (Offe, 1975, p. 140).

En la medida en que las funciones productivas del Estado no pueden ser administradas según su conformidad con reglas burocráticas, un nuevo modo de operación estatal tiene que plantearse. Therborn (1978, p. 54), por ejemplo, explora la posibilidad de operar una gerencia tecnocrática caracterizada por la especialización, impersonalidad y racionalidad sustantiva. Igualmente, Offe (1975) refiere a la racionalidad por propósitos como modo operativo de las funciones productivas del Estado. Constituye una forma organizativa parecida a la empresa privada y, como tal, sería una opción organizativa para que las funciones productivas sean de índole racional desde la perspectiva del capital social total.

Sin embargo, tal opción es necesariamente contradictoria para el estado capitalista. Si bien el capitalista individual recibe criterios claros de su ambiente que indican la necesidad de una racionalidad instrumental para la maximización de la ganancia, el Estado no opera con criterio igualmente inequívoco:

“Puesto que el Estado no produce para el mercado, sus actividades no pueden estar gobernadas por la lógica de la producción de mercancías. De allí que la producción del Estado debe definirse en términos de producción para el uso más que de producción para el intercambio” (Gold et. al., 1976, pp. 43-44).

La imprecisión acerca de las metas de la producción estatal, la inestabilidad del ambiente económico y político, la resistencia de capitalistas particulares son algunos factores restrictivos de la opción racionalizante de producción estatal. Más aún la adopción de las formas tecnocráticas de la toma de decisiones involucra una tendencia contra la participación democrática en el sistema político que asimismo puede generar demandas que obstaculizan la acumulación del capital.

Mejor dicho, si bien cambios funcionales del Estado generan tensiones y cambios en las formas operativas, de todas maneras resulta altamente problemática la reestructuración del Estado en la medida en que éste genera nuevas contradicciones.

### **3. Transformaciones en la estructura de organizaciones: explicaciones con referencia al Estado**

Mientras que en la sección anterior se indicaron las principales consecuencias y problemas asociados con cambios en la organización estatal, todavía no se ha averiguado acerca de los determinantes inmediatos de tales transformaciones. En esta sección se enfrentará este problema utilizando, en primera instancia, estudios realizados dentro de la teoría de la organización para luego referirse más al área de la teoría del Estado.

#### **La teoría de la Contingencia y su superación**

En años recientes se ha prestado considerable atención a la llamada Teoría de la contingencia que ha tratado de establecer relaciones sincrónicas entre las estructuras de la organización y las variables del contexto situa-



cional tales como el ambiente, el tamaño de la organización y la tecnología empleada<sup>3</sup>. Estos últimos son interpretados como las variables determinantes de los procedimientos y las formas estructurales de instituciones tanto públicas como privadas. Es así como Greenwood et. al. (1980) sugieren la importancia interrelacionada de variables, primero, ambientales tales como factores sociales, económicos y físicos, la disponibilidad y oferta de recursos y la articulación grupal de demandas y, segundo, características organizacionales tales como el tamaño, tecnología y responsabilidad pública. Por lo tanto, cambios en la organización

“... pueden ser la consecuencia de tensiones dentro de la organización creada por falta inicial de armonizar las estructuras a sus contingencias situacionales”.

Detrás de esta correlación está el supuesto de que, si una organización va a funcionar efectivamente, tiene que haber un “encaje” entre ella y su contexto situacional. En este sentido las investigaciones se han concentrado en el grado de desviación o inestabilidad en las estructuras de organización junto con las correlaciones empíricas entre éste y las variables determinantes. Así, el esfuerzo explicativo se remonta en modelos de determinación estructural con base en correlaciones empíricas.

Mientras que el objetivo primordial de este trabajo no es realizar un estudio crítico de la teoría de la contingencia, vale la pena por lo menos insistir en dos puntos que permiten superar las proposiciones descritas hasta ahora.

Primero, una serie de escritores han reconocido la necesidad de incorporar un método más diacrónico en contraposición a la forma tan sincrónica vista arriba<sup>4</sup>. En el desarrollo de sus escritos por ejemplo, Ransom et. al (1980, p. 13), afirman que

“Nuestro análisis sincrónico de las influencias relativas sobre las estructuras organizativas es incompleto si no incorporamos una dimensión temporal: quiere decir que el grado en lo cual evaluamos la creatividad de los actores depende en cómo los ubicamos temporalmente”.

(3) Ver Child (1972) para un resumen de las contribuciones británicas y norteamericanas a la teoría de la contingencia. Parecida a esta es la teoría ‘demográfica’ explicada por Dearlove (1973).

(4) Recomiendo a este respecto, una lectura de Thompson (1978) y Cardoso (1977) referente a lo que es la interpretación histórica.

Por su parte, Heydebrand (1977, p. 89) arguye en favor de entender organizaciones en "un contexto macrosocial e histórico" enfatizando además las contradicciones de clase en el análisis. Child (1972, p. 1) asume una posición más crítica cuando señala que

"La dificultad aquí es que una explicación adecuada deriva de un entendimiento de proceso y, en cuanto a esto, el hecho de una relación establecida estadísticamente no es una explicación en sí misma".

Segundo, los mismos que se acaban de mencionar han desarrollado un interés paralelo por el proceso de construcción y producción del mundo socio-político como una característica de la vida social del hombre. Child (1972) por ejemplo arguye que a la teoría de contingencia le hace falta una base adecuada de explicación referente a por qué y cómo las organizaciones son estructuradas de una manera y no de otra. Crítica:

". . . la noción sociológicamente inaceptable que una estructura organizacional puede ser entendida con relación a los imperativos funcionales de los requisitos sistemáticos los cuales, de algún modo, trascienden los objetivos de cualquier grupo de miembros en la organización" (idem, p. 14).

Como alternativa propone

". . . una interpretación política que no juzga tales compromisos como necesariamente imperativo e inmutable, y que subraya el rol de la selección. Al transferir nuestra atención hacia el rol de la selección nos damos cuenta de la variación organizativa directamente a través de referencia a las fuentes en vez de, indirectamente a través de referencia a las consecuencias impuestas" (idem, p. 14).

El análisis de Ransom et. al. (1980, p. 13) resulta más sofisticado cuando trata de evitar la submersión del análisis en las prácticas diarias de los hombres o las uniformidades estructurales sino que descubre las "relaciones sociales fundamentales" cuyos procesos constitutivos explican los arreglos organizacionales. Es así que

". . . los cambios implicados por las determinaciones o contradicciones contextuales establecen solamente las precondiciones y la potencialidad por el cambio estructural, lo que solamente se analiza y encuentra su explicación en las relaciones sociales (. . .) de poder que acomodan y median tales determinaciones en el tiempo" (idem).

Entendemos aquí que el carácter socializado de la vida humana significa que toda selección es, hasta cierto punto, determinada socialmente desde determinaciones rígidas de las acciones sociales a factores condicionales más generales que colorean percepciones y dan un contexto a la acción social sin requerir, en forma rígida, un comportamiento específico<sup>5</sup>.

Además Berger y Luckman (1971, p. 78) arguyen que existe una relación dialéctica entre la acción humana y determinante social:

“... la objetividad del mundo institucional, por mucho que aparezca masiva al individuo, es una objetividad producida y construída por humanos (. . .) es importante enfatizar que la relación entre el hombre, el productor y el mundo social, su producto es y sigue siendo una relación dialéctica. Quiere decir que el hombre (por supuesto no en aislamiento sino en sus colectividades) y su mundo social interactúan el uno con el otro. El producto vuelve a actuar sobre el productor”<sup>6</sup>.

Con estas premisas pasaremos a analizar el medio conflictivo y grupal dentro de lo cual se efectúan cambios organizativos en el Estado.

### **Cambios organizativos y el conflicto político**

Como punto de partida podemos referirnos a la interpretación que hace Benson (1977) de la relación entre lo que el autor llama la morfología y la subestructura de la organización. El se refiere a los compromisos generales de la organización, los arreglos estructurales que son legitimizados y reconocidos oficialmente, su constitución (que define las bases de participación) y los enlaces formales entre la organización y su ambiente. Las organizaciones son interpretadas por Benson como aspectos de un patrón más general de relaciones sociales así que lo que ocurre en la organización es relacionado en forma intrincada a los eventos que ocurren en el sistema más general (Benson, 1977, p. 12). En este sentido y con el fin de comprender los procesos que “producen y sostienen las regularidades en las organizaciones” (idem) Benson refiere a la subestructura que forma una

---

(5) En este sentido se podría criticar a Child (1972) por su interpretación de la selección individual.

(6) Ver también a Thompson (1978) y Lukes (1977).

“red compleja de relaciones que enlacen a participantes el uno al otro y al mundo social” (idem).

De hecho constituyen los enlaces entre la organización definida formalmente y el mundo social:

“las bases de reclutamiento de las élites en la organización; el marco de intereses sociales que fijan los límites sobre las operaciones de la organización; la estructura del poder que controla el flujo de recursos hacia organizaciones y a través de redes interorganizacionales; los lazos de la organización con clases sociales, grupos raciales, étnicos y sexuales junto con otros en la sociedad; los patrones institucionalizados de dominación de las profesiones en las esferas de su práctica” (idem).

En este sentido se está haciendo un esfuerzo analítico de ir más allá de las fronteras formales de una organización, rompiendo con la separación convencional de la organización con su ambiente y reconociendo la continuidad de las relaciones sociales a través de las divisiones formales de la sociedad capitalista<sup>7</sup>.

Se puede dar mayor precisión a esta línea de análisis refiriéndose a las relaciones internas de poder dentro de una organización y el rol de una “coalición internamente dominante” (Child, 1972, p. 13) definido como “la fuente inmediata de las variaciones estructurales principales”<sup>8</sup>.

Esta coalición posee la autoridad de establecer las normas que regularizan, legitimizan y legalizan su propia posición dominante. Sin embargo, la coalición no opera en un vacío social sino que forma parte de una sociedad, funcionando dentro de los enlaces entre las constelaciones internas y externas de valores e intereses<sup>9</sup>.

En el caso de las organizaciones estatales, los enlaces entre los intereses y valores de los grupos sociales internos y externos a ella asumen una significación especial en la medida en que el control interno de la

(7) Ver también a Therborn (1978, p. 37) quien interpreta a organizaciones como sistemas formales de procesos estructurales dentro de un sistema global de procesos sociales.

(8) Ver también a: Cyert, R. M. and March, J. G. *A Behavioural Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1963; Thompson J. D. *Organizations in Action*. New York, McGraw Hill, 1967.

(9) Para una reflexión sobre los conceptos de valores, poder e intereses vis a vis organizaciones ver Walsh, K. et. al. *Power and advantage in organizations* in *Organization Studies*. Vol. 2, No. 2, 1991, pp. 131-152.

organización facilita la reorganización estructural, de tal modo que afecta el acceso de grupos sociales en proceso de tomar decisiones y la realización de políticas (Therborn, 1978).

En este sentido, los cambios en las formas organizativas pueden ser interpretados como elementos de reacciones a procesos sociales más amplios de poder y conflicto. Quiere decir que, mientras la forma de organización afecta el acceso político y las políticas estatales de la manera indicada en la sección anterior, nuestro interés es con los procesos sociales que establecen tales reglamentos de operación organizativa. Por ello, el énfasis en los intereses y prácticas de la coalición dominante y sus enlaces sociales dentro de contextos históricos particulares.

Una interpretación de estos enlaces es dado por el estudio de Benda (1979) referente a la reorganización de la estructura estatal en los EE. UU. y en particular la agencia de servicios postales. La reforma de 1971 reemplazó la agencia gubernamental con una corporación investida con mayor autonomía en finanzas, la toma de decisiones y prácticas de empleo. En la nueva estructura, el poder efectivo fue investido en un grupo de ejecutivos estatales. Ahora, Benda encontró que la fuente inmediata de los cambios fueron tecnócratas dentro de la rama ejecutiva quienes, por intermedio de la reforma, aumentaron su propia autoridad para confrontar una serie de problemas que enfrentaba el Estado. Por lo tanto el mismo Estado fue

“... participante activo en el proceso político, originando y modelando las demandas e intereses políticos” (Benda, 1979, p. 148).

Sin embargo, la “coalición inmediata” que impuso el cambio no operó en forma socialmente aislada. Mas bien Benda interpreta como, por una parte, la reorganización fue funcional a los intereses de capital monopólico y, por otra, los ejecutivos estatales compartían la misma perspectiva sobre problemas fiscales, laborales y administrativos que el gran capital. Este último no inició la reorganización, ni tomó el liderazgo en el proceso de cambio, limitándose a apoyarlo con su peso financiero y su punto de vista. Como tal, los ejecutivos o tecnócratas estatales pueden ser identificados como la “coalición internamente dominante” o “la fuente inmediata de variaciones fundamentales en la organización” (Child, 1972, p. 13). Sin embargo, los enlaces anteriormente mencionados establecen condicionantes generales sobre el contenido y la forma que asume tal reorganización.

Una interpretación más activa del papel del capital privado es presentado por Dearlove (1979) en su análisis de la reorganización del gobierno

local en EE. UU. (1895-1925) y más recientemente en Gran Bretaña.

Para el autor, las clases dominantes fueron conscientes de la "disfuncionalidad" de las estructuras locales para sus intereses y simultáneamente tenían claridad sobre la reorganización necesaria.

Sin embargo, poniendo demasiado énfasis sobre la capacidad política del capital monopólico de racionalizar la organización estatal puede caer en la trampa de lo que Block (1977, p. 353) llama el "funcionalismo invertido":

"... donde todas las instituciones sociales caben en la lógica de la acumulación capitalista porque han sido dirigidas de tal manera por los representantes de una clase corporativa extremadamente poderosa".

Block pone en duda el interés y la capacidad de capital corporativo de llevar a cabo tal forma de acción política organizada. Más aún, Benda (1979) y Plotkin (1980) han señalado que no hay nada obvio o automático en que el capital monopólico tendrá una política específica o llevará a cabo acción política efectiva referente a la reorganización interna del Estado. El estudio de Plotkin referente a la derrota de una política nacional para el uso del suelo de los EE. UU. indica cómo la movilización política del capital competitivo y local fue capaz de derrotar un proyecto para la reorganización funcional entre niveles del Estado que iba a favorecer los intereses del gran capital.

En fin, mientras que la *coalición política inmediata* en la organización juega un papel en la determinación de la forma organizativa hay que tomar en cuenta la *coalición más amplia* de diversos grupos sociales dominantes que tienen intereses convergentes sobre el tema en cuestión.

Raramente tal coalición amplia se define o se organiza en forma explícita, mientras que grupos dentro del Estado son los promotores principales y más inmediatos de reorganización.

Ahora bien, un entendimiento integral del tema en cuestión involucra incluir en el análisis los problemas específicos o hasta crisis que se presentan y que están relacionados, de una manera u otra, a la propia organización estatal. Las reorganizaciones de ésta son respuestas a soluciones de grupos sociales específicos que representan intentos de resolver, en diferentes grados, los problemas planteados.

Según el análisis trazado hasta ahora, el contenido de estos problemas puede ser generalizado en términos de los dos factores señalados en las secciones anteriores. Quiere decir, tales rasgos organizativos que jueguen un papel en determinar el acceso político de intereses y el modo ejecutorio de funciones estatales. Estudios más concretos de reorganizaciones particulares pueden dar más precisión a la naturaleza específica de las crisis que se presentan. Benda (1979), por ejemplo en el estudio ya mencionado, precisa tres problemas que se presentaron a los que promovieron la reorganización de servicios postales:

1. El poder que habían asumido los trabajadores estatales
2. Los subsidios a los consumidores empresariales del servicio público.
3. La crisis fiscal del Estado.

Este último problema fue desarrollado inicialmente en el trabajo realizado por O'Connor (1973) quien interpretó la crisis fiscal como la tendencia de los gastos estatales de crecer más rápidamente que los ingresos. Mejor dicho, los problemas fiscales del Estado tienen su origen en la dependencia financiera del Estado en recursos tributarios limitados que, a su vez, no le permiten satisfacer las demandas que van en aumento de la promoción estatal de inversión y consumo social. A raíz de esto, el capital monopolista forma una alianza con el Estado para limitar demandas de capital competitivo que pueden ser social y políticamente quebrantes; paralelamente plantea un cambio en los procedimientos y la forma organizativa del Estado. Tales cambios tienen como objetivo mejorar la eficiencia estatal en el cumplimiento de funciones que favorecen al sector de capital monopolista. O'Connor precisa este punto señalando la tendencia hacia la concentración y centralización de poder en la rama ejecutiva del estado central y el aumento en el tamaño geográfico de las áreas administrativas. Como tal, O'Connor pone especial énfasis en las formas centralizadas del manejo presupuestal. Tales cambios responden también a las locaciones diferenciales de intereses de clase en el Estado: el ejecutivo central posee una relación especial con el capital monopolista; el legislativo con el capital competitivo y, en menor grado, el capital monopólico; el gobierno regional y local con capital competitivo local. Mejor dicho, la "racionallización" de la organización estatal responde no solamente a la necesidad de mejorar la capacidad ejecutoria de los intereses políticos del gran capital sino también institucionalizar la hegemonía política de tales intereses.

A los problemas y crisis políticas que se presentan, hay diferentes posibilidades de respuesta organizacional que se manifiesta entre los grupos sociales involucrados. Quiere decir que, si bien hemos hablado de una

- ✓ coalición de poder que se identifica como fuente inmediata de las transformaciones en las organizaciones, de todas maneras no se quiere dar la impresión de que tales formas son un simple problema de imposición unilineal. Dado que la reorganización del Estado se proyecta como una forma particular de resolver las crisis estatales que se presentan, la cuestión de reorganización es esencialmente contestada.

Es así que no hay nada automático en la realización de los intereses organizacionales de la coalición interna dominante. La oposición que se plantea a las reorganizaciones propuestas por tales intereses involucra un conflicto que asimismo representa un obstáculo permanente a la proyectada racionalización del Estado. Tal conflicto se expresa en la actividad y controversia política que rodea el modo operativo y las políticas adoptadas por un(los) aparato(s) estatal(es). Sin embargo, esta actividad política no es una libre competencia entre intereses iguales sino más bien de intereses socialmente jerarquizados<sup>11</sup>. Asimismo, el conflicto está estructurado y determinado, en parte, por el mismo objeto del problema —los aparatos estatales.

Este conflicto de intereses a lo cual nos referimos aquí no es necesariamente una lucha que se realiza en un espacio formalmente externo al Estado sino, dependiendo en el grado de porosidad de las instituciones públicas a las prácticas políticas de los grupos sociales, puede centralizarse entre y dentro de las instituciones estatales. Más aún y como lo anota Benda, las reorganizaciones estatales se refieren también a problemas internos de las relaciones salariales del sector público y la cuestión de la autoridad interna de la élite gobernante de imponer procedimientos operativos y políticos específicos.

Hasta ahora hemos estado interesados en el análisis de organizaciones como elementos de procesos sociales más amplios y dentro de lo cual existen intereses conflictivos referentes a la estructura interna. En este contexto se ha presentado poca o ninguna atención a las relaciones inter-organizacionales como variable determinante de la reorganización interna. Claramente los aparatos estatales son parte de redes más amplias compuestas de

“... un número de organizaciones distinguibles que tiene una cantidad significativa de interacción entre ellos” (Benson, 1975, p. 230).

---

(11) Ver Erwin (1973) y Saunders (1975) para un desarrollo de este punto.



No obstante, la literatura existente sobre lo que se han llamado las redes interorganizacionales ofrece muy poco:

“A pesar de la preeminencia obvia y creciente de los fenómenos interorganizacionales, la investigación y teoría referente al tema ofrece muy poca esperanza en este momento a ofrecer un acercamiento adecuado al tema” (Benda, 1975, p. 229).

Los estudios existentes tienden a prestar mucha atención a los temas de la cooperación e intercambio interorganizacional y hacer poca o ninguna referencia a los temas de poder/conflicto en el contexto más amplio de los procesos sociales.

El poder diferencial existe dentro de las redes de organizaciones en tanto que las organizaciones de importancia central determinan los productos de otras organizaciones dentro de la red en términos de salidas funcionales y operaciones internas. Mientras que las organizaciones son procesos de ventaja y desventaja social, también lo son las redes de organizaciones. Sin embargo, decir semejante generalidad es escasamente de interés considerando la estructuración jerárquica, empíricamente verificable del sistema político. Las preguntas más cruciales son cómo se pueden explicar estas relaciones de poder en las redes organizacionales y cómo se relacionan tales redes a los cambios en las estructuras internas de organizaciones específicas? Dos puntos merecen mención aquí. Primero, ya se ha indicado la relación entre el rol del Estado y las formas de organización “adecuada” para la formulación y ejecución efectiva de políticas. Esta relación de contenido cambiante involucra una estructura estatal experimentando transformaciones en la distribución de la autoridad y las finanzas entre y dentro de organizaciones y por ende, la importancia jerárquica de ciertas organizaciones de importancia central y funcional dentro de la red. Esta dominación se manifiesta en la operación diaria de relaciones interorganizacionales además de permear la conducta de toda la red, la cual se organiza para acomodar el poder operacional de la organización con importancia funcional.

Para el segundo punto nos referimos a Benson (1975, p. 233) quien señala como “. . . una fuente de la dominación en las redes” se encuentra “en los lazos de la organización con el patrón más grande de la organización social”.

Así:

“La organización de redes puede ser comprometida con los intereses e ideologías de grupos en la sociedad más amplia, por ejemplo, partidos políticos, minorías raciales y étnicas o, clases sociales. La dominación interorganizacional puede, en parte, derivarse de esos mismos lazos. Una agencia puede movilizar fuerzas externas a la red como un medio para el control de flujos internos de recursos. Así, las relaciones interorganizacionales de poder no pueden ser entendidas en forma integral sin prestar atención al patrón más amplio de dominación social” (idem).

## 5. ANOTACIONES FINALES

En el transcurso del análisis desarrollado hasta ahora se ha tratado de indicar la manera en que las formas organizativas que adopte el estado capitalista son un “producto, objeto y determinante del conflicto de clases” (Esping-Anderson et. al., 1976, p. 191).

En tal caso, las reorganizaciones que se efectúan en el aparato estatal son momentos cruciales de cambios para analizar:

- a. El efecto de diferentes formas organizativas sobre el acceso político de intereses sociales y la funcionalidad del Estado.
- b. La forma organizativa como objeto y producto de la lucha de clases<sup>12</sup>.

En lo referente al punto (a) se planteó que las reorganizaciones del Estado afectan y responden a los problemas funcionales y el acceso político al Estado. Sin embargo, las reorganizaciones no son simples soluciones a los problemas y las crisis que se presentan en el sistema político sino que son esencialmente contestadas además de generar contradicciones nuevas. En gran parte se debe al problema fundamental del estado capitalista de asegurar

“... la creación e institucionalización previa de formas generales de la formulación y ejecución de políticas que puede reconciliar su modo interno de operación con la ejecución exitosa de sus funciones a favor del capital” (Jessop, 1982, p. 112).

---

<sup>a</sup>  
(12) Ver Benda (1979, p. 126).

Se enreda aún más este problema si se considera que, en ciertos momentos de crisis, funciones como la promoción de la acumulación y la legitimación asumen características antagónicas que asimismo generan una crisis en las formas estructurales del Estado.

De lo expuesto en esta monografía, extraemos una línea de análisis que enfatiza las siguientes tareas investigativas para entender casos concretos de reorganizaciones estatales:

- a. Los problemas principales a los cuales responde la reorganización. Si bien estos problemas, que pueden cristalizarse en crisis, se refieren a temas específicos como nivel de impuestos, políticas estatales, crisis fiscal, huelgas de trabajadores públicos, etc., de todas maneras pueden ser generalizados según los dos aspectos estudiados: el acceso político de intereses sociales y la relación entre función y organización.
- b. El conflicto de intereses de grupos sociales alrededor de los problemas políticos señalados en el punto anterior.
- c. El papel de la coalición internamente dominante en la red de aparatos estatales y las formas de ejercer tal dominación. Se trata de enfocar la atención en los enlaces (Benson, 1977) con la problemática de (b) además de captar su posición dentro del régimen político existente.
- d. El último punto se refiere a lo expuesto por Benda (1979, p. 126):

“El análisis de las salidas políticas y las relaciones de varios grupos antes y después de tal reorganización junto con un análisis de los rasgos específicamente organizativos, podría clarificar el papel de las organizaciones estatales en estructurar la expresión de temas y conflictos y en afectar el resultado de conflictos”.

En fin, se trata de entender la manera en que la reorganización afecta el contenido de los puntos anteriores.