
Poder y organización en los partidos políticos II*

Angelo Panebianco

*La primera parte de este artículo apareció en el número precedente de esta revista. Traducción del italiano de César Cansino.

El orden organizativo

El examen de la estructura organizativa, como ya se dijo (en la 1a. parte de este artículo), es una tarea indispensable pero sólo preliminar. En la perspectiva de la aproximación política al estudio de las organizaciones, su objetivo es consentir la individualización de los principales grupos en competición en su interior. Por lo demás, los individuos no participan aisladamente en los juegos de poder; se alinean a otros individuos con intereses similares. Tres grupos diversos, o grupos potenciales, son relevantes (Bacharach y Lawler, 1980): grupos de trabajo, que conjuntan a individuos que desempeñan las mismas actividades y que son un efecto de la división del trabajo; grupos de interés, que pueden coincidir o no con los grupos de trabajo y que se basan en la comunión de fines; coaliciones, alianzas entre diferentes grupos de interés.

En cada organización, siguiendo a Cyert y March (1963), existe una coalición dominante cuya posición de predominio depende del control sobre las zonas de incertidumbre cruciales. Su predominio, sin embargo, nunca es absoluto. Esa coalición debe pactar con muchos otros actores

en grado de movilizar recursos en los juegos de poder. Eso hace de cualquier organización un "orden negociado" (Strauss, 1978). Las exigencias primarias de la coalición dominante son las de mantener estables las líneas de autoridad internas (y preservar así su propia posición de predominio) y disponer de los márgenes de autonomía necesarios para enfrentar con flexibilidad las variables condiciones ambientales. Estas exigencias deben ser, sin embargo, conciliadas con las demandas y los intereses de una pluralidad de otros actores.

La conformación de la coalición dominante dice mucho sobre las características del particular "orden" que prevalece en el interior de cada organización. Puede ser de tipo monocrático (un líder en posición predominante) u oligárquico (una alianza inestable entre líderes dotados cada uno de su propio grupo de seguidores) o podrá mostrar grados diversos de cohesión y de estabilidad (Panbianco, 1982).

Dada una coalición dominante siempre existirán potenciales coaliciones alternativas. Su presencia está señalada por la existencia de líderes de oposición al frente de grupos minoritarios, listos para aprovechar cualquier paso en falso de la coalición dominante para desafiarla en una lucha que tiene como meta el control de la organización.

Las relaciones horizontales, en el interior de la coalición dominante, y entre la coalición dominante y los líderes de oposición, dependerán de las relaciones verticales entre la coalición dominante y sus seguidores. En el sentido de que cuanto más fuerte es la posición negociadora de la coalición dominante en los juegos de poder verticales, en los procesos de intercambio con los propios seguidores, más fuerte esa posición será en los juegos de poder horizontales, frente a los líderes o a las élites de minoría.

Dicho en términos de la teoría de los incentivos (Olson, 1965; Wilson, 1973) la posición negociadora de los líderes, de la coalición dominante en nuestro caso, es más fuerte cuanto más bajo es el grado de sustitución de los incentivos (que los líderes distribuyen a los seguidores para asegurar su participación o su apoyo). Una coalición dominante tendrá una posición negociadora débil en los juegos de poder verticales si los seguidores pueden procurarse con facilidad en otra parte lo que los líderes tienen para ofrecerles. Y cuanto

más débil es la posición de un líder o de un grupo dirigente en los juegos de poder verticales, menor será su fuerza frente a las élites de oposición (a las que se verá obligado a hacer concesiones).

La organización y el ambiente

La distinción organización/ambiente es ciertamente problemática. Los confines de una organización casi siempre son movibles; sobre todo, casi nunca coinciden con su arquitectura formal. Sectores formalmente externos a la organización a menudo forman, en los hechos, parte de ella. Admitida tal problemática, permanece el hecho de que el ambiente es la principal fuente de incertidumbre de la organización (Thompson, 1967). Es del ambiente que la organización obtiene recursos fundamentales para su sobrevivencia y funcionamiento, y es sobre el ambiente que se ejerce la acción de la organización. Es sobre todo del ambiente externo que pueden surgir desafíos debastadores al grado de amenazar las líneas de autoridad internas a la organización y, en ocasiones, su propia supervivencia.

El análisis de las relaciones interorganizativas arroja resultados interesantes, siempre y cuando alcance a vincular procesos “externos” —las relaciones entre la organización y el ambiente— y los procesos “internos”, las dinámicas políticas en el seno de la organización. Bajo esta óptica, la posición de una organización frente a otras, con las que instaura relaciones de intercambio o con las que compite por el dominio territorial, depende esencialmente de la posición de los “representantes” (los líderes) frente a los “representados” (los otros miembros de la organización). Cuanto mayor es la autonomía de que disponen los representantes frente a los representados, mayor es su libertad de maniobra en los manejos interorganizativos (Bacharach y Lawler, 1980, 132). Y mayores son las probabilidades de que, en igualdad de circunstancias, la organización adquiera un rol preeminente en las negociaciones e intercambios con el ambiente.

En efecto, la fuerza o debilidad negociadora de una organización no sólo está en función de los recursos materiales intercambiados que tanto ésta como las otras organizaciones con las que interactúan controlan. Fuerza y debilidad dependen, en primer lugar, de la

configuración de las relaciones de poder dentro de la organización (y, naturalmente, dentro de las organizaciones con las que entra en contacto). Cuanto más centralizado está el poder, cuanto más cohesionada está la coalición dominante, más fuerte es su posición en los juegos de poder internos y mejor es la posición negociadora de la organización en su conjunto en las relaciones interorganizativas. En este caso los líderes pueden moverse con fuerza, agresividad y autoridad en el ambiente externo.

Por el contrario, cuanto más difuso es el poder y dividida la clase dominante, más débil es la posición de la organización frente a las organizaciones competidoras. Una organización pequeña, dotada de recursos limitados, pero cohesionada, compacta detrás de sus líderes, puede resultar mucho más fuerte que las relaciones interorganizativas que una gran organización, que controla amplios recursos, pero fraccionada en su interior.

Nacimiento e institucionalización

Las organizaciones son productos históricos. Su pasado pesa en el presente y lo condiciona (Kimberly y Miles, 1980; Zan, 1984; Panebianco, 1982).

Una organización es, en primer lugar, el producto de las elecciones cruciales (y de las consecuencias no previstas de esas elecciones) operadas por sus fundadores. Ya sea que se recurra a la concepción shumpeteriana del empresario creativo o a la teoría weberiana del líder carismático (Cavalli, 1981), el papel desempeñado por los padres fundadores, por los constructores de organizaciones, no puede ser subestimado. Los líderes que dan vida a la organización la modelan con sus elecciones, le dan una forma que, no obstante todos los cambios que experimentará la organización, nunca será cancelada. Los fundadores de la organización definen su razón social, seleccionan su futuro *domain*, reclutan los componentes del "núcleo institucional", los primeros colaboradores de los líderes, establecen las reglas mediante las cuales serán adoctrinados y seleccionados los futuros cuadros dirigentes.

Sobre todo, los líderes fundadores darán a la organización una visión de su rol y de sus fines, una identidad distintiva —que se

expresará a través de la elaboración de mitos, rituales, convenciones— y que nunca será completamente abandonada.

Es en la fase inicial de la vida de una organización que se forja su estructura y se establece el sistema de vínculos y oportunidades que condicionará los juegos de poder del periodo sucesivo.

En la fase inicial, la organización es, para quienes la componen, un instrumento para la realización de fines comunes. Pero una organización no permanece por mucho en la fase de *statu nascenti*. Antes o después experimentará un salto de cualidad transformándose en institución. Si esto no sucede, la organización está destinada a extinguirse, a no sobrevivir a sus fundadores. La institucionalización es el proceso mediante el cual los valores, la “misión” de la que los fundadores son portavoces, son incorporados en la organización. Si la institucionalización se verifica, la organización deja de ser un simple instrumento para la realización de fines: conquista valor por sí misma.

Es con la institucionalización que surgen las presiones para garantizar la sobrevivencia de la organización. El proceso de “sustitución de fines” descrito por Michels se liga precisamente a este pasaje. Con la institucionalización se desarrollan las “lealtades” y los “intereses” (que pueden encontrar satisfacción sólo en su interior) que la organización necesita para permanecer en el tiempo. Con la institucionalización la estructura organizativa diseñada por los líderes fundadores se solidifica, está lista para ser transmitida a las generaciones futuras, se vuelve un vínculo cuya presencia condicionará todas las acciones de los sucesores. Simultáneamente, intervendrán algunos cambios respecto a la fase inicial. Los líderes que en el inicio tenían una gran libertad de maniobra ahora estarán mucho más condicionados en su acción por los vínculos que impone su estructura organizativa (Normann, 1977).

También cambian las relaciones entre la organización y el ambiente. En la fase de su nacimiento, la organización desarrolla estrategias agresivas en las confrontaciones de las organizaciones ya encaminadas en afirmar su derecho a la conquista y al disfrute de una porción de territorio. Con la institucionalización, poderosos impulsos a garantizar la estabilidad y a buscar condiciones de seguridad volverán más cauta a la organización, menos agresivo su comportamiento y menos *imperialista* su acción.

Las organizaciones políticas

Las consideraciones precedentes no configuran, naturalmente, una "teoría", sino que sólo definen una perspectiva de análisis, un modo de observar la acción organizada para comprender algunas de sus características.

La palabra "política" ha sido recuperada frecuentemente en las páginas precedentes. La literatura organizativa aquí utilizada emplea, se ha dicho, modelos "políticos" de lectura de las organizaciones (como, por ejemplo, empresas industriales: en absoluto, las organizaciones más estudiadas), modelos en los cuales el aspecto crucial está representado por el modo en que se distribuye el poder, se crean las alianzas y se encienden los conflictos que tienen por objetivo el poder organizativo del que depende el funcionamiento de la organización. Se trata, naturalmente, de un uso genérico del término "política", característico de esta literatura.

Sin embargo, en su significado no genérico, la "política" no es simplemente un sinónimo de "poder" y/o de "lucha por el poder". Independientemente de la definición adoptada, la política remite a un contexto donde son tomadas las decisiones vinculantes para la colectividad en su conjunto y que por lo tanto son sostenidas por la posibilidad del recurso al uso de la "fuerza" para obtener su respeto.

En estricto sentido, lo político (distinto de los poderes económico, cultural, etcétera) es aquel poder al que es asociado el monopolio tendencial del uso de la violencia física. Ello confiere a los que detentan el poder político una colocación sobreordenada respecto a los que detentan otras formas de poder, y a los conflictos políticos—los conflictos que se presentan en la esfera política—una dimensión particular: de sus resultados dependen las decisiones que se impondrán con fuerza vinculadora sobre la colectividad.

No obstante que la no distinción entre organizaciones públicas y privadas, políticas o no, sea una característica de la teoría de la organización (Rainey, 1984), de esta especificidad se han debido sujetar los estudios de las organizaciones, descubriendo, por ejemplo, el rol crucial que desempeña el Estado en las relaciones interorganizativas, con su capacidad de conferir "autoridad" a ciertas organizaciones, influyendo así a su conveniencia las relaciones de poder interorganizativas (Benson, 1975).

Por lo tanto, debe distinguirse el uso genérico (que pone su atención en la dimensión “política” de la acción organizativa, independientemente del ámbito considerado) del específico. Una organización política en sentido específico es un instrumento para el mantenimiento, uso o conquista del poder político; una arena política es una arena donde los individuos, grupos y organizaciones están empeñadas en una competición —independientemente de cuáles sean sus reglas de competición (el régimen)— que tiene por objetivo la conquista y uso del poder político.

Estas consideraciones son útiles para distinguir un particular ámbito, o contexto, de otros. Sin embargo, no se deduce de aquí que las organizaciones políticas funcionen diversamente que otras organizaciones, que sus imperativos o vínculos organizativos sean de naturaleza diferente. El análisis organizativo, en los términos delineados previamente, puede por lo tanto ser aplicado con provecho al caso de las organizaciones políticas. Dicho con una aparente paradoja, utilizando modelos políticos (en sentido genérico) de análisis organizativo es posible mejorar nuestra comprensión de los procesos políticos (en sentido específico).

Las consideraciones que siguen tienen valor puramente ejemplificador. Indicaré de manera muy general cómo el análisis organizativo puede ser aplicado al caso de las organizaciones políticas, respetando la especificidad de la acción organizada en el ámbito político.

Organizaciones muy diferentes entre sí operan en las arenas políticas. En una primera orientación pueden utilizarse dos criterios para distinguirlos:

- El principio organizativo prevaleciente, que puede ser burocrático-jerárquico o participativo-representativo;
- La titularidad del control sobre la organización: la organización puede ser autónoma, no depender de otras instancias (control interno); o heterónoma, dependiente en su funcionamiento y en sus políticas de la voluntad de los líderes de otras organizaciones (control externo).

El primer criterio permite distinguir las asociaciones voluntarias (partidos, grupos de interés, etcétera) de las otras organizaciones

(agencias gubernamentales y paragubernamentales). Las asociaciones voluntarias son "pirámides arruinadas" (Collins, 1975) donde el control formal, dados los mecanismos de representación, va de la base a la cúspide. En las organizaciones burocráticas el control formal va en dirección opuesta. Ello crea diferencias fundamentales de funcionamiento y de comportamiento ente los dos tipos de organización.

El segundo criterio es igualmente importante. Si todas las agencias públicas están sujetas a control externo (del gobierno, del Parlamento, etcétera) también muchas asociaciones voluntarias están en una situación similar. Así, por ejemplo, existen partidos políticos (los partidos laboristas, los partidos confesionales, por largo tiempo los partidos comunistas) que son organizaciones hetero-dirigidas, patrocinadas por el exterior, subordinadas a otras organizaciones (un sindicato, una iglesia, el Comitern), y cuyo funcionamiento difiere del de los partidos con control interno, no subordinados a otras organizaciones. Se trata, sin embargo, de un aspecto orientador, pues es necesario considerar que:

1. En las asociaciones voluntarias los efectos del control formal "de lo bajo a lo alto", están contrabalanceados, aunque —contrariamente a Michels— casi nunca anulados del todo, por la existencia de aparatos burocráticos y por la formación de oligarquías (ley del "pequeño número").
2. Ahí donde, como en las agencias públicas, prevalece el principio jerárquico, sus efectos están contrabalanceados por la presencia de sistemas de influencia que no respetan, y a menudo invierten, las líneas de autoridad jerárquica.

Consideremos en primer lugar el caso de la administración pública.

Al enfatizar tradicionalmente lo que divide a las organizaciones administrativas públicas de las empresas privadas en descuido de lo que las une, los estudios de "administración pública" no han aprovechado la oportunidad que la teoría de la organización podía ofrecerles. Sólo en pocos casos y muy recientemente estos instrumentos han sido utilizados para el examen de las organizaciones administrativas (Mayntz, 1978; Freddi, 1982; Rourke, 1978; Self,

1972) o de las políticas públicas (Half y Scharpf, 1978; Jenkins, 1978; Hall y Quinn, 1983). Reconocer la utilidad de estos instrumentos de análisis no significa, naturalmente, negar las diferencias, anular la especificidad de las organizaciones públicas (Mainzer, 1973; Weiss y Barton, 1980).

Dos condiciones, sobre todo, distinguen a las agencias públicas de las empresas privadas. La primera está dada por la diversidad entre el *domain* de una agencia pública y el *domain* de una empresa. La segunda condición consiste en la existencia de un control externo (naturalmente, también ciertas empresas están sujetas a controles externos de otras empresas. En tal caso, al menos una condición de diversidad debe descartarse).

A diferencia de las empresas cuyo *domain*, la porción del mercado que controlan, puede ser precario, sujeto a fuertes fluctuaciones, el *domain* de las agencias públicas es normalmente estable, definido por vía legal. Siendo asegurada la persistencia de la clientela (lo cual no es el caso de las empresas) la competición con las otras agencias adquiere el derecho a monopolizar nuevos programas y actividades del gobierno y ocurre a través de un proceso político, no de mercado (Meyer, 1979; Downs, 1967). Ello confiere relevancia a la noción de "Reivindicación" sobre el *domain*.

También el segundo factor de diferenciación entre agencias públicas y empresas privadas tiene que ver con el "ambiente", pero esta vez bajo la forma de control externo. Una regularidad muchas veces encontrada significa que en presencia de un control externo la organización tenderá a ser muy centralizada (Pfeffer y Salancik 1978). La explicación "estructural" es que ello responde a exigencias "sistémicas": la organización centraliza el poder decisional para considerar en un solo punto —el vértice— la responsabilidad hacia los controles externos.

Pero hay una explicación mejor. En el caso de una agencia pública existen siempre muchos controles externos (el gobierno, los funcionarios de nómina política, las comisiones parlamentarias, etcétera). La existencia de una pluralidad de controladores crea presiones, tanto en el vértice como en la base de la pirámide organizativa, que favorecen la centralización de las decisiones y la burocratización bajo la forma de una proliferación casi incontrolada de reglas escritas (Warwick, 1975). En los niveles inferiores, la presión de los controles

externos lleva a los funcionarios a remitir las decisiones de su competencia a los niveles más altos, incrementando así el flujo de las comunicaciones dentro de la organización y creando una presión “de lo bajo a lo alto” en favor de la jerarquía.

Además, los funcionarios de rango inferior, como ya lo había observado Crozier (1963), encuentran en la jerarquía y en la proliferación de las reglas que determina, una fuente de protección de su libertad de acción frente a los superiores “políticos” (el ministro, subsecretario, etcétera).

En el vértice de la pirámide la presión en favor de la burocratización nace de las exigencias justas: mantener el control en condiciones de intercambio de informaciones.

Aparte de las relaciones que mantienen con sus controladores externos oficialmente reconocidos, las agencias públicas siempre establecen relaciones simbióticas, de parentela o clientela (La Palombara, 1964) con grupos de interés. En parte, los grupos de interés son ellos mismos controladores externos de la agencia. Pero también en parte son sus principales aliados en la competición y en la negociación con las otras agencias.

Los resultados de la competición y de la negociación —victorias y derrotas— pueden reconstruirse en gran medida examinando el proceso de financiamiento (Wildavsky, 1975), la principal arena de competición político-organizativa dentro de las administraciones públicas.

En las condiciones prevalecientes en muchos países occidentales en el siglo XX, con la expansión de la intervención estatal, la proliferación de grupos de interés ligados a las administraciones públicas (Freddi, 1983) y la afirmación de partidos políticos organizados, se han formado complejas y elaboradas redes interorganizativas (Panebianco, 1988). Las características de estas redes, cuya existencia hace “saltar” toda posible distinción entre “público” y “privado”, variará de acuerdo a diversos factores. No sólo las características de las agencias públicas involucradas, sino también, por ejemplo, las condiciones de la competición interpartidista: la presencia de un partido predominante (Sartori, 1976) por largo tiempo en el gobierno, favorece una estructuración de las redes característica de estabilidad y elevada complejidad. Una frecuente rotación de los partidos en los roles de gobierno, por el contrario,

si bien no impide la formación de redes, las vuelve más inestables y menos elaboradas. Sin embargo, mucho dependerá también de las características de las asociaciones voluntarias que compiten por el poder político y lo influncian.

Junto a las agencias públicas, las asociaciones voluntarias (partidos políticos, grupos de interés, etcétera) son el principal componente “organizado” de las arenas políticas.

En el variado mundo del asociacionismo político, la distinción tradicional se refiere al tipo de actividad desempeñada y, por lo tanto, a la “razón social” de la asociación. Se distingue entre las organizaciones directamente empeñadas en la competición por el poder político (partidos políticos, proto-organizaciones expresadas por movimientos colectivos, etcétera) y las organizaciones que desempeñan actividades de influencia sobre el poder político (grupos de interés, asociaciones con un fin específico).

Bajo el perfil organizativo las distinciones importantes se refieren a las características de la participación individual en la acción organizada. Según una clasificación clásica, la participación “de base” puede ser de dos tipos: instrumental o expresiva. En el primer caso se participa en vista de ventajas personales (materiales o de estatus), en el segundo, para “sentirse parte” (Pasquino, 1986). En el primer caso no juegan ningún rol los procesos de identificación en un “nosotros político” (Lasswell y Kaplan, 1950), la acción es puramente instrumental. En el caso de la participación expresiva, por el contrario, la identificación es un factor decisivo, aunque, a la luz de los principios de la teoría de la acción, ello no elimina en absoluto la intencionalidad de la acción ni la disponibilidad del actor a participar en juegos de poder con el fin de ampliar su propia capacidad de acción.

En segundo lugar, la participación puede ser voluntaria o constrictiva. Naturalmente, no existen asociaciones en las que la participación sea sólo instrumental o sólo expresiva, ni enteramente voluntaria o constrictiva. Por lo tanto, en combinación variable, estarán presentes, en cada asociación, todas y cada una de las tres formas de control organizativo —normativo (o simbólico), coercitivo o material— que Etzioni (1961) coloca en la base de su tipología de las organizaciones. O estará siempre presente, en los términos de la teoría de los incentivos (Wilson, 1973), una combinación de in-

centivos, ideológicos y materiales. La combinación de las formas de participación (y, en consecuencia, de las formas de control) variará de un caso a otro, dando lugar a fuertes diferencias de funcionamiento organizativo. Asimismo, en un grupo de interés siempre estarán presentes formas de participación expresiva y, por lo tanto, jugarán también un rol los controles simbólicos.

También el carácter voluntario o constrictivo de la participación es una dimensión relevante. En un ordenamiento neocorporativo, por ejemplo, los grupos de interés son sólo formalmente asociaciones voluntarias. De hecho, son organizaciones con participación constrictiva. Junto al control "material" jugará por lo tanto un rol importante el control coercitivo. El carácter voluntario o constrictivo de la participación del inscrito determinará consecuencias para los juegos de poder dentro de las organizaciones. En el caso de la participación constrictiva están debilitados, al límite de su anulación, los efectos de los mecanismos electivo-representativos internos. El inscrito tiene una posición negociadora débil frente a la coalición dominante. Centralización del poder, burocratización y oligarquía caracterizan siempre a las organizaciones con participación constrictiva (Schmitter, 1974).

En el caso en que la participación del inscrito sea voluntaria y, por lo tanto, sea posible la salida, las relaciones de intercambio líderes/inscritos son menos favorables a los primeros. En este caso los mecanismos electivo-representativos desempeñan un rol más importante.

Retomando una tipología elaborada para otros fines (Ouchi, 1980) puede ser útil clasificar a las asociaciones políticas en burocráticas ("jerárquicas"), patrimoniales ("mercados") y comunitario-carismáticas ("clanes"). En estas asociaciones variarán las características de la participación y, en consecuencia, el sistema de los incentivos y la estructura del liderazgo.

Sobre esta base es posible, por ejemplo, construir tres tipos ideales de partidos políticos (Panebianco, 1983):

a) El partido *burocrático*, dotado de una estructura jerárquico-piramidal, compuesto por funcionarios de tiempo completo y dominado por una élite coesionada, una *oligarquía* en el sentido de Michels;

b) El partido *patrimonial*, con una estructura “estelar”, ocupada en los diversos puntos clave por políticos especializados en el intercambio de recursos públicos con votos y consensos; la coalición dominante es una *poliarquía*, cuyos componentes son los líderes de facciones organizadas;

c) El partido *carismático*, caracterizado por la ausencia o la debilidad de diafragmas organizativos entre líderes y seguidores, coalición dominante *monocrática* (controlada por un solo líder), organización plebiscitaria del consenso, vínculos comunitario-carismáticos asegurados por la tendencial desigualdad de los miembros de la organización con respecto a los líderes.

Naturalmente, se trata de tipos ideales. Los partidos combinarán, en proporciones variables, aspectos de todos estos tipos. Además, no debe olvidarse que los partidos, como cualquier otra organización, pueden, en ciertos casos, ser sujetos a control externo. Si es así, los procesos decisivos son aquellos que se desarrollan en la organización patrocinadora (un sindicato, una iglesia, el Comitem, etcétera) y es sobre todo el funcionamiento de esta última la que cuenta.

Aunque casi siempre se dotan de las estructuras formales propias del asociacionismo voluntario, las organizaciones expresadas por movimientos colectivos comparten todas, menos una característica: se trata siempre de organizaciones en estado naciente que aún no han experimentado la institucionalización. Las proto-organizaciones de los movimientos son casi siempre organizaciones carismáticas.

Su carácter antisistema, la presencia de demandas no negociables, etcétera, se explican a la luz de las exigencias propias de cualquier organización en su fase inicial, de conquista de un *domain*, de una porción de mercado, a cuenta de las organizaciones ya asentadas. En la mayor parte de los casos estas organizaciones mueren sin institucionalizarse. En casos muy raros su nacimiento favorece cambios de régimen. Casi siempre estas organizaciones son las que introducen, indirectamente, innovaciones dentro de las arenas públicas: las organizaciones asentadas, una vez superadas las dificultades iniciales que el “desafío externo” comporta, combaten la amenaza a su *domain*, apropiándose de al menos una parte de las demandas de los “movimientos” (Meier, 1987). En Occidente los

movimientos colectivos de los años setenta determinaron innovaciones en las políticas públicas (intervenciones en materia de derechos civiles, reformas en la escuela, programa sobre la condición femenina, etcétera). Estas innovaciones pueden interpretarse como la consecuencia de acciones dirigidas a defender un *domain* amenazado por organizaciones (partidos y agencias gubernamentales) asentadas.

Una vez que acontece la institucionalización, la organización de un movimiento cesa de ser tal para transformarse en un componente "normal", una organización entre las otras, sujeta a las mismas reglas de la competición y del intercambio dentro de la arena política.

Bien podemos concluir advirtiendo que el análisis organizacional perfilado en este artículo no tiene finalidades prácticas o aplicativas. No sirve a los fines de la ingeniería y no se concilia con las exigencias (respetables en su propio campo) de la retórica política. Se puede decir, arruinando a Marx, que tal análisis se adapta mal a las necesidades de quien quiere "transformar" (o conservar) el mundo, más que "interpretarlo". Su objetivo es individualizar las condiciones de la distribución y reproducción del poder en contextos político-organizativos, así como los vínculos a que debe sujetarse la acción política organizada. Ayuda a iluminar el rostro oculto de los procesos políticos, que es, precisamente, la principal tarea de la ciencia política.

Referencias bibliográficas

- S. Bacharach S. y E. Lawler, (1983), "Power and Politics in Organization Theory", *Administrative Science Quarterly*, núm. 28, pp. 245-273.
- Y.K. Benson, (1975), "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrative Science Quarterly*, núm. 20, pp. 229-249.
- L. Cavalli, (1981), *Il capo carismatico*, Bologna, Il Mulino.
- R. Collins, (1975), *Conflict Sociology*, New York, Academic Press.
- M. Crozier, (1943), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- R.E. Cyert y J. March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

- A. Downs, (1967), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957, Boston, Little, Brown and Co.
- A. Etzioni, (1961), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York, The Free Press.
- G. Freddi, (1982), "Vincoli storico-strutturali sulle prestazioni delle burocrazie legalirazionali", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 12, pp. 183-211.
- F. Half y F. Sharpf, (1978), (a cura di), *Interrogational Policy Making*, London, Sange.
- R. Hall y R. Quinn, (1983), *Organizational Theory and Public Policy*, London, Sage, 1983.
- W.I. Jenkins, (1978), *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*, London, Robertson.
- J.R. Kimberly y R.H. Miles, (1980), (a cura di), *The Organizational Life Cycle*, San Francisco, Jossey-Bass.
- J. La Palombara, (1964), *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- H.D. Lasswell y A. Kaplan, (1950), *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press.
- R. Mayntz, 1978, *Soziologie der öffentlichn Verwaltung*, Heidelberg, Müller Juristischer Verlag.
- Mier, C., (1983), *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*, Frankfurt am Main, Suhrkamnp.
- M. Meyer, (1979), *Change in Public Bureaucracies*, London, Cambridge University Press.
- R. Normann, (1977), *Management for Growth*, New York, Wiley.
- M. Olson., (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- A. Panebianco, (1982), *Modelli di partito. Potere e organizzazione nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.
- A. Panebianco, (1983), "Tendenze carismatiche nella società contemporanea", en *Il Mulino*, núm. 32, pp. 507-537.
- A. Panebianco, (1988), *L'aministrazione e i partiti nei paesi industriali avanzati. Introduzione*, Milano, Giuffré, pp. 1623-1624.
- G. Pasquino, (1986), "Partecipazione politica, gruppi e movimenti", en G. Pasquino (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Bologna, Il Molino, pp. 191-230.

-
-
- J. Pfeffer y G. Slancik, (1978), *The External Control of Organizations*, New York, Harper and Row.
- H. Rainey, (1984), "Organization Theory and Political Science: Organizational Typologies, Political Variables and Policy Studies", en *Policy Studies Journal*, núm. 13, pp. 5-22.
- F. Rourke, (1978), (a cura di), *Bureaucratic Power in National Politics*, Boston, Little, Brown and Co.
- G. Sartori, (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- P. Schmitter, (1974), "Still the Century of Corporatism?", en *Review of Politics*, núm. 36, pp. 85-131.
- P. Self, (1972), *Administrative Theories and Politics*, London, Allen and Unwin.
- A. Strauss, (1978), *Negotiations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- J. Thompson, (1967), *Organizational in Action*, New York, McGraw-Hill.
- Warwick, D., (1975), *A theory of public bureaucracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- C. Weiss y A. Barton, (1980), (a cura di), *Marking Bureaucracies Work*, London, Sage.
- A. Wildavsky, (1975), *Budget: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston, Little, Brown and Co.
- J.Q. Wilson, (1973), *Political Organizations*, New York, Basic Books.
- S. Zan, (1984), "L'analisi longitudinale delle organizzazioni", en AA.VV., *Annali di storia dell'impresa*, Milano, Angeli.