

# La reorganización de la Cruz Roja Danesa. Orígenes institucionales de su organización

Søren Christensen y Jan Molin

**E**l propósito de este artículo es entender el desarrollo de la Cruz Roja Danesa (CRD), comprender el origen y las transiciones de la organización. La CRD es un buen ejemplo de una “organización institucionalizada cuyo éxito depende de la confianza y la estabilidad alcanzadas mediante el isomorfismo con las reglas institucionales” (Meyer y Rowan, 1991, p. 55).

La CRD no sólo es interesante por existir desde 1876 sino también por haber cambiado su estructura formal y sus tareas varias veces en su historia. Nuestro propósito es entender los orígenes institucionales de su organización.

El artículo empieza mediante una breve descripción de la historia de la CRD, desde su fundación en 1876 hasta el presente. Para ello, examinamos los momentos en que la CRD cambió su estructura formal (1917 y 1992) y aquellos en que se introdujeron cambios importantes en sus tareas.

Después analizamos las fuerzas macrosociales que dieron forma al ámbito en que opera y las fuerzas que obran dentro de la organización y en torno a ella para tratar de cambiar su estructura y tareas.

El marco de referencia teórico en que nos basamos para compren-

---

Los autores son investigadores del Instituto de Sociología Organizacional del Copenhague Business School de Dinamarca. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

der el desarrollo de la CRD es el del institucionalismo, pero, puesto que antes que la forma y función analizamos el origen y transformación de las estructuras de la organización (Brint y Karabel, 1991), nos valemos tanto del antiguo como del nuevo institucionalismo.

## Historia<sup>1</sup>

### 1876: Primeros tiempos de la Cruz Roja Danesa

La Sociedad para el Mejoramiento de las Condiciones de los Enfermos y Heridos durante la Guerra fue fundada en 1876 en el King's Club, un restaurante de Copenhague. El primer presidente de la Sociedad fue el general Thomsen, ex ministro de Guerra, y los otros miembros de la junta directiva eran hombres pertenecientes a la nobleza y a las fuerzas militares. Como parte de sus facultades, la junta directiva podía aumentar el número de sus miembros y reemplazar a éstos.

Los objetivos de la Sociedad —que más tarde cambió su nombre al de Cruz Roja— no fueron definidos con precisión, pero durante mucho tiempo el propósito de la organización fue apoyar al ejército danés, y la composición de la junta directiva reflejaba ese propósito adecuadamente. Una de las primeras actividades de la Sociedad fue recaudar dinero para preparar cuarteles militares sanitarios y más tarde organizó la capacitación de enfermeras y de voluntarios de primeros auxilios.

En la época de su fundación, en 1876, Dinamarca acababa de perder la guerra con Alemania; sin embargo, la creación de la Sociedad no era deseada ni por el gobierno danés ni por el ejército. Fue más bien un intento por salvar las apariencias ante otros países europeos.

En los años de la guerra germano-danesa, de 1862 a 1864, un comité establecido en Ginebra y encabezado por Henri Dunant invitó a varios gobiernos a una conferencia sobre la ayuda a los enfermos y heridos en las situaciones de guerra. Dinamarca fue uno de los participantes y, junto con 12 gobiernos, firmó la Convención de Ginebra en 1864. El comité envió delegados tanto al flanco danés como al alemán, lo cual no fue visto con buenos ojos por el gobierno danés, que ponía en tela de juicio la imparcialidad de los delegados, ni por el ejér-

<sup>1</sup> La historia de la Cruz Roja Danesa se basa ampliamente en un manuscrito sin publicar de la tesis de doctorado de Barbara Zalewski, a quien estamos muy reconocidos y agradecidos por su cooperación.

cito, que se sintió criticado por no poder hacer frente a sus problemas con los soldados heridos.

Durante el periodo de 1864 a 1874, el Comité de la Cruz Roja Internacional intentó en varias ocasiones establecer contacto con Dinamarca, pero sus requerimientos no obtuvieron respuesta. En 1874, el Comité preguntó nuevamente a Dinamarca por qué, habiendo firmado la Convención de Ginebra, no ofrecía asistencia a los heridos de la guerra franco-alemana, y esta vez lo publicó en el *Boletín Internacional*.

La presión ejercida sobre Dinamarca finalmente rindió sus frutos: considerando que “no se ve bien que nuestro país sea el único —entre las naciones civilizadas— que no forme parte del movimiento”,<sup>2</sup> se llevó a cabo en Copenhague una reunión preparatoria para organizar una sociedad de ayuda a los enfermos y heridos en situaciones de guerra.

### 1917: Presión para reorganizarse

La Sociedad cambió su nombre al de Cruz Roja en 1881, lo cual refleja el hecho de que ya se consideraba parte del movimiento internacional, al menos en principio. Los muchos llamamientos hechos a la Sociedad danesa entre 1876 y 1917 por otras sociedades y por el Comité de la Cruz Roja Internacional no habían obtenido respuesta, pues la Sociedad se mostraba muy renuente a participar. Sólo en tres casos respondió favorablemente: en la guerra turco-rusa, entre 1877 y 1878; en 1897, cuando la Cruz Roja de Dinamarca envió 12 enfermeras a Grecia durante la guerra de ésta con Turquía; y en 1912, en la guerra de los Balcanes. En los tres casos, la familia real danesa presionó a la Cruz Roja de Dinamarca para que brindara su ayuda, debido a los lazos familiares que tenía con las cortes de Grecia y Rusia. No fue sino hasta el estallido de la primera Guerra Mundial, en 1914, cuando la Cruz Roja de Dinamarca participó en actividades de socorro importantes en el extranjero.

A partir de 1886, la Sociedad recibió una pequeña contribución del gobierno, pero la mayor parte de sus fondos seguían siendo donativos y trabajo voluntario destinados a complementar al ejército. La Sociedad seguía estando firmemente controlada por el comité central,

<sup>2</sup> Barbara Zalewski, ms., 28 de julio de 1992, p. 21.

que durante ese periodo nunca trató de transformarla en un movimiento popular ni de consultar al Consejo. Por el contrario, a pesar de que en los primeros veinte años de su historia la Sociedad tuvo dificultades para atraer miembros y obtener donativos, creía firmemente que “la iniciativa y la caridad privadas eran la clave para socorrer a los enfermos y heridos en los campos de batalla”.<sup>3</sup>

Buscando aumentar su capacidad para organizar hospitales de campaña, en 1899 la junta directiva decidió la introducción de los círculos de damas, con los que habían tenido un gran éxito las sociedades de la Cruz Roja de otros países. La junta directiva se valió de sus relaciones con la mejor sociedad de la capital danesa para fundar el Círculo de Damas de Copenhague y, en 1900, solicitó a la princesa Louise que fuera la patrocinadora de estos círculos. La princesa aceptó y pidió a las más ilustres de sus amigas, elegidas principalmente entre la nobleza de todo el país, que organizaran los círculos. Dos años más tarde, unas 5 000 damas reclutadas entre la clase alta se afanaban recaudando donativos y organizando hospitales de campaña.

Las otras tareas de la Cruz Roja de Dinamarca fueron la capacitación de enfermeras y de voluntarios de primeros auxilios que pudieran brindar ayuda en situaciones de guerra. Poco antes de la primera Guerra Mundial, la junta directiva de 1910 vinculó la capacitación en primeros auxilios con la cuestión de la seguridad en el lugar de trabajo, que en ese momento era un problema creciente en las plantas industriales más importantes de Copenhague. Muchos trabajadores jóvenes fueron alistados como voluntarios de primeros auxilios, pero nunca se unieron a la organización como miembros. La cuestión de la seguridad en el trabajo llevó al movimiento sindical a establecer una organización paralela que proporcionara entrenamiento en primeros auxilios. En 1912, ante la inminente guerra, la Organización Sindical de Primeros Auxilios se unió a la Cruz Roja y logró colocar un representante en el comité central. Cuando estalló la guerra, Dinamarca no participó en ella. Por su parte, aunque no eran miembros de la Cruz Roja, los voluntarios de primeros auxilios se habían organizado informalmente y querían hacer oír su voz en la Sociedad; para ellos, antes que con la política que seguía la junta directiva, los problemas tenían que ver con uniformes, camillas y vendajes.

En 1917 se hizo evidente que Dinamarca no participaría en la

<sup>3</sup> Barbara Zalewski, *Hattedamer-Dameafdelingernes Historie, 1899-1948*, DRK's ugebev, 1991.

guerra. La presión cada vez mayor de los voluntarios de primeros auxilios dio como resultado una reorganización de la Sociedad, que en ese momento constaba de tres grupos:

- a) la propia Sociedad, con unos 400 miembros;
- b) los círculos de damas, con unos 4 000 miembros; y
- c) los voluntarios de primeros auxilios, con unos 2 000 miembros.

A pesar de que, hasta 1917, la organización de la Sociedad había incluido de manera formal una Asamblea General, este cuerpo nunca había hecho uso de sus facultades, pues el comité central había ejercido un dominio total. En ese año, la Asamblea General aprobó una nueva constitución, con la que proveyó a la Sociedad de una estructura federal con secciones locales. El comité central nombró un comité ejecutivo, que en la práctica asumió el control completo de la organización. Ahora bien, aunque es cierto que en ese año de 1917 hubo un cambio de estructura formal, en el plano ejecutivo, el dominio de la organización siguió en manos de un pequeño grupo de personas.

Los militares, que habían dominado totalmente el comité central hasta 1917, se retiraron por completo. El ejército ya no necesitaba la ayuda de la Sociedad. En una reunión del comité central efectuada en 1919, se decidió que, puesto que era evidente que el ejército se mostraba renuente a hacer un contrato con la Cruz Roja, quizá, “en lugar de servir al ejército como un apéndice, era mejor cambiar a una organización de socorro voluntario dedicada principalmente a tareas civiles”.<sup>4</sup>

En el mismo año de 1917 un profesor de la Universidad de Copenhague fue elegido como nuevo presidente, y el comité ejecutivo quedó compuesto por médicos y otros ciudadanos prominentes. La estructura federal —resultado de la reorganización— se convirtió en la principal fuente de cambio de la Sociedad.

Para dar cabida a los voluntarios de primeros auxilios y a las actividades locales, la nueva estructura formal incluyó, como ya dijimos, secciones locales. Considerando que la mayoría de los miembros pertenecían a los círculos de damas de todo el país, habría sido lógico tomar estos últimos como punto de partida para establecer las secciones; sin embargo, la reina Louise insistió en que sólo ella, como había ocurrido desde 1900, nombraría a los presidentes de los círculos de

<sup>4</sup> Actas de la reunión de 1919 del comité central, Helle B. Rasmussen, 1 de mayo de 1993.

damas; y también subrayó que éstos no podían formar parte de las secciones. Consecuentemente, fue muy difícil establecerlas: a causa de la rivalidad local y porque las damas con tiempo y recursos disponibles ya habían sido reclutadas por los círculos. Pasaron diez años antes de que la Sociedad tuviera un alcance nacional. Hasta que desaparecieron los círculos de damas en 1948, cuando murió la reina, era común encontrar una sección y un círculo de damas en la misma localidad, si bien en los años treinta y cuarenta unos cuantos se fusionaron con alguna sección, a pesar de los dictados de la reina.

En 1919 se establecieron la Liga de la Cruz Roja y las Sociedades de la Luna Creciente Roja, de las que se hizo miembro la Cruz Roja de Dinamarca. Como consecuencia, el nombre cambió de Cruz Roja a Cruz Roja Danesa.

Después de haber sido una organización de apoyo exclusivo al ejército danés, la Cruz Roja empezó a participar principalmente en la ayuda a los prisioneros de la primera Guerra Mundial y estableció oficinas en San Petersburgo, Berlín, Viena y París. Ése fue su primer esfuerzo internacional de importancia, pero finalizó en 1920. Desde ese año hasta el estallido de la segunda Guerra Mundial, la participación internacional desapareció virtualmente y las actividades emprendidas por la oficina central de Copenhague sólo tuvieron que ver con actividades civiles en Dinamarca destinadas a mejorar la salud y prevenir las enfermedades y las necesidades, de conformidad con la carta de la Liga.

Las secciones adquirieron una gran importancia en la organización durante el periodo de 1920 a 1940. Florecieron las iniciativas locales y la CRD se volvió dependiente de las secciones para todo lo relacionado con sus propias actividades; asimismo, el destino de la organización llegó a depender de las iniciativas locales. Las tareas que llevó a cabo la organización durante ese tiempo pueden describirse como de apoyo al Estado benefactor y complemento de éste; incluyeron el cuidado y asistencia para madres jóvenes y niños, hogares para ancianos, servicio de donadores de sangre, sanatorios, capacitación en primeros auxilios, etcétera.

#### *1976: Desarrollo de las actividades internacionales*

Dinamarca fue ocupada por Alemania en el transcurso de la segunda Guerra Mundial. Durante y después de la guerra, de 1939 a 1951, las

actividades de la CRD se concentraron en tareas relacionadas con la situación: brindar socorro a los prisioneros daneses en los campos de concentración alemanes y a las familias afectadas por la guerra. Después de la contienda, la CRD estableció y administró unos 1 000 campos de refugiados de guerra y brindó ayuda a Holanda, Bélgica y Francia, gracias principalmente a subvenciones provenientes del gobierno.

En el periodo que va de 1952 a 1976, la CRD prestó asistencia en operaciones internacionales de socorro en general y de ayuda en desastres, como la inundación de los Países Bajos en 1956. El financiamiento para esas operaciones provino de donativos, de fondos que las secciones recaudaron organizando loterías, etc. Por otra parte, las secciones continuaron con sus actividades locales y también empezaron a organizar guardias de primeros auxilios en eventos deportivos, a proporcionar equipo de seguridad en las playas, etcétera.

Con todo, el grado de actividad de la Cruz Roja Danesa en el periodo de 1952 a 1976 estuvo muy por abajo del que siguió a la segunda Guerra Mundial (1945-1951). Asimismo, el número de miembros se redujo drásticamente: en 1948 contaba con 160 000; en 1976, la cifra era de 80 000.

Es posible fijar como fecha de la transición de la organización voluntaria a profesional y de pobre a rica el año de 1976, cuando tuvo lugar una serie de reuniones del comité central de la CRD para encontrar la manera de expandir y revitalizar la organización. Entonces se decidió hacer de ella un organismo profesional e internacional. Esa decisión fue confirmada por la Asamblea General en 1978 y, en 1980, fue contratado un nuevo secretario general. Se trataba de un servidor público del Ministerio de Relaciones Exteriores con una red de relaciones en el sector público, las agencias de desarrollo internacionales y los países del Tercer Mundo.

Las condiciones sociales del momento se caracterizaban por una internacionalización creciente. En el sector público, la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (conocida internacionalmente como Danida, de Danish International Development Agency), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, buscaba nuevas organizaciones no gubernamentales (ONG) que a su vez le sirvieran de agencias para encauzar los cada vez más sustanciales fondos públicos para asistencia en desastres y obras de desarrollo en el Tercer Mundo.

En 1984, el Ministerio de Justicia hizo un contrato con la CRD para que estableciera y dirigiera campos de refugiados políticos que buscaban asilo en Dinamarca.

Esas actividades provocaron cambios drásticos en la organización. En 1980, la CRD empleaba a 50 personas y tenía un movimiento total de dinero de unos 50 millones de coronas danesas. En 1991, el personal en la oficina central era de 150, tenía 100 delegados en el extranjero y 500 personas fueron empleadas en los campos de refugiados. El movimiento total de dinero en 1991 fue de 500 millones de coronas danesas, diez veces el de 1980.

En 1976, las secciones seguían manteniendo actividades locales, pero diferentes a las de los periodos anteriores. El Estado benefactor se había desarrollado y las municipalidades se habían hecho cargo de la mayoría de las tareas, por lo que la organización tuvo dificultades para atraer nuevos miembros.

*1992: Los intentos por hacer de la estructura formal una estructura profesional*

En el periodo que va de enero a octubre de 1991, un grupo de investigadores de la Escuela de Comercio de Copenhague hizo un estudio de la CRD. Cuando se presentaron en la organización, tuvieron la impresión de que estaba dividida en una parte formada por grupos de voluntarios (unos 75 000 miembros) y una parte profesional. Las tareas de las secciones sólo se relacionaban de una manera muy imprecisa con las de la oficina central, y la organización para los refugiados estaba desacoplada del resto de la organización.

La parte de grupos de voluntarios (consistente en 250 secciones locales y 17 regionales) desempeñaba actividades tales como capacitación en primeros auxilios, servicio de visitas a ancianos, inválidos, prisioneros y gente sola, grupos de primeros auxilios que brindaban servicios en eventos deportivos locales, conciertos, etc. Asimismo, había grupos de costura y tejido que hacían ropa para recién nacidos y niños de los países del Tercer Mundo. Los fondos para las operaciones internacionales de socorro en general y de ayuda en desastres eran generados localmente mediante la venta de ropa de segunda mano y de colectas locales, pero lo recaudado de esta manera sólo representaba 8% del movimiento total de dinero de la organización.

La parte profesional, establecida en la oficina central, trabajaba con programas internacionales de asistencia en general y ayuda en desastres dirigidos principalmente al Tercer Mundo. Esta operación incluía un cuerpo profesional y se financiaba primordialmente con fon-

dos gubernamentales. Del movimiento total de dinero, 42% provenía de esas actividades. La administración de los campos de refugiados se financiaba 100% a través de un convenio de subcontratación con el Ministerio de Justicia y generaba 40% del movimiento total de dinero.

La estructura formal de la organización permaneció sin cambios desde la reorganización de 1917. En la Asamblea General bianual, los delegados (unas 350 personas) de las secciones locales y regionales eligieron un comité central de unos 40 miembros. El comité central nombró un número adicional de miembros del mismo (6 a 8 personas), a los que se denominó "elegidos por el rey", término que refleja la historia de la organización. En la práctica, se pidió a la gente que creía tener un conocimiento especial útil para el comité central que se uniera a él. Aunque eran nombrados formalmente por el comité central, los hombres del rey eran elegidos por el presidente y el secretario general. El comité ejecutivo, el presidente y los tres vicepresidentes eran designados por el comité central.

El comité ejecutivo seguía teniendo el dominio en cuanto a las decisiones, lo cual era muy coherente con la historia y las tradiciones de la organización, pero había quienes sostenían, en particular el secretario general, que se necesitaba una estructura más profesional para tomar decisiones.

En 1991, este último se acercó a la Escuela de Comercio de Copenhague y le pidió que llevara a cabo un estudio de la estructura global y el proceso para tomar decisiones de la organización. El secretario general, el presidente y los administradores profesionales consideraban que las personas elegidas encargadas de tomar las decisiones no estaban capacitadas para abordar los problemas cada vez más complejos de las operaciones profesionales de asistencia en general y ayuda en desastres.

La idea de modernizar la estructura para tomar decisiones había surgido varios años antes. En 1986, la Asamblea General decidió nombrar un comité que sugiriera una nueva estructura para la organización, pero en 1988 rechazó la sugerencia de dicho comité. En la siguiente Asamblea General, en 1990, el presidente amenazó con renunciar si no se diseñaba una nueva estructura, por lo que la Asamblea General resolvió pedir una investigación independiente sobre la organización y la estructura para tomar decisiones de la Cruz Roja Danesa.

Los consultores sometieron su informe en octubre de 1991. No recomendaron un modelo único; por el contrario, propusieron que la organización analizara tres modelos alternativos. El primero de ellos

**Cuadro 1. El desarrollo de la Cruz Roja Danesa**

<i>Agentes de cambio</i>	<i>Estructura formal</i>	<i>Estructura de tareas</i>	<i>Tareas</i>	<i>Financiamiento</i>
1876 Militares	Sociedad	Central	Apoyo militar	Donativos
1899 Princesa	Comités locales	Ramas locales	Apoyo militar	Trabajo voluntario
1917 Voluntarios de primeros auxilios	Democracia representativa	Central y Ramas locales	Ayuda humanitaria	Donativos y trabajo voluntario
1920-1940 Ramas locales	Democracia representativa	Ramas locales	Suplemento del sistema de asistencia social	Trabajo voluntario
1940-1951 Gobierno danés	Democracia representativa	Central y Ramas locales	Refugiados de guerra	Gobierno y trabajo voluntario
1976 Comité central	Democracia representativa	Central y Profesional	Ayuda internacional en general y en desastres	Gobierno
1984 Secretario general	Democracia representativa	Central y Profesional	Refugiados políticos	Gobierno
1992 Presidente secretario general	Sociedad	Central y Profesional/ Ramas locales	Ayuda internacional/ refugiados políticos	Gobierno y trabajo voluntario

planteaba separar completamente la organización de grupos de voluntarios de la parte profesional, mientras que los otros dos aconsejaban introducir modificaciones a la estructura que entonces se tenía. No obstante, en los tres casos se sugería que el comité central se redujese de 40 a 15 miembros elegidos directamente por un consejo y que, en general, se simplificara la estructura de gobierno.

El informe fue examinado ampliamente en la organización durante el periodo de octubre de 1991 a octubre de 1992, cuando la Asamblea General decidió mantener la estructura democrática, pero también hacer los cambios aconsejados por los consultores.

La Asamblea General bianual se sustituyó por un consejo anual consistente en los presidentes de las secciones locales y regionales. El presidente, el vicepresidente de asuntos internacionales, el vicepresidente de asuntos nacionales y 12 miembros fueron elegidos directamente por el consejo para formar el comité central.

En abril de 1993, el consejo se reunió por primera vez para elegir presidente, vicepresidentes y comité central.

En el cuadro 1 se proporciona un resumen del desarrollo de la organización.

### **Análisis. Orígenes institucionales de la organización**

Para tratar de entender la fundación de la Cruz Roja Danesa en 1876 y las muchas reorganizaciones que ha experimentado la institución en el transcurso de su existencia, empleamos el marco teórico del institucionalismo. Esto significa que examinamos la organización en el ámbito de la sociedad en su conjunto. Uno de los principales argumentos del nuevo institucionalismo es que las estructuras de una organización derivan del esfuerzo que se hace por amoldarse a los modelos generales ya existentes que indican cómo organizarse y, por ende, legitimarse en la sociedad en general (Meyer y Rowan, 1991; Scott, 1991). Ahora bien, ya que lo que nos interesa es comprender, antes que sus formas, cómo cambian las organizaciones, también analizamos la CRD desde la perspectiva de las estructuras de poder (Perrow, 1986) y examinamos aquellas de la sociedad en su conjunto que influyen de manera importante en la forma de la organización. Así, intentaremos determinar cómo, a través del tiempo, diferentes agentes han tratado de hacerse del dominio de la Cruz Roja Danesa aprovechando los campos de oportunidad disponibles (Brint y Karabel, 1991). Esta perspectiva es la del instituciona-

lismo “antiguo” más que la del “nuevo” en la tradición de Philip Selznick (1949; 1957), Arthur Stinchcombe (1965) y Brint y Karabel (1991).

En el transcurso del análisis identificamos agentes que han tratado de promover sus intereses ejerciendo presión en la organización para reestructurarla o tratar de dominar el aparato presente; al hacerlo, no obstante, según pudimos observar, una de sus preocupaciones ha sido igualmente el elegir formas legítimas de organización.

### *Las estructuras de poder*

En el caso de la CRD, podemos identificar tres fuentes de poder. Los militares desempeñaron una función primordial en los primeros años de la organización y hasta su reorganización, en 1917. Junto con los militares, la familia real y la nobleza tuvieron también un gran poder durante ese periodo. Aparentemente, a la Sociedad danesa le resultaba embarazoso el que el Comité de la Cruz Roja de Ginebra la denunciara públicamente por no reaccionar a los llamados a participar en los esfuerzos humanitarios que se hacían para brindar asistencia en casos de guerra, a pesar de que Dinamarca había firmado la Convención de Ginebra. Desde luego, el gobierno danés no podía participar de manera directa en tales operaciones, pero el ex ministro de Guerra había trabajado activamente en el establecimiento de la organización danesa y se convirtió en su presidente durante los primeros veinte años. No es que el aparato militar en sí mismo estuviera interesado de manera alguna en la cuestión de la ayuda humanitaria internacional en los campos de batalla; antes bien, se hizo del dominio de la organización y la usó para brindar apoyo a los militares daneses. La junta directiva, controlada por gente de los militares, impuso unas suscripciones tan altas que sólo las personas pertenecientes a las clases más ricas pudieron convertirse en miembros de la Sociedad. Oficialmente, el cuerpo de gobierno de la Sociedad para el Mejoramiento de las Condiciones de los Enfermos y Heridos durante la Guerra era la Asamblea General, pero dicho cuerpo no tenía influencia alguna. A menudo ni siquiera era informada cuando la junta directiva tomaba una decisión. Cuando se buscó aumentar su capacidad en 1899, la junta directiva no decidió aumentar la membresía sino, antes bien, estableció los círculos de damas con la ayuda de la familia real. De esa manera, el orden social y político de Dinamarca se mantuvo intacto y la Sociedad siguió sometida al dominio del aparato militar y sus partidarios.

Cuando la Cruz Roja se reorganizó en 1917, la estructura de poder de Dinamarca había cambiado sustancialmente. Los socialdemócratas y el movimiento sindical se habían convertido en fuerzas importantes de la sociedad, mientras que el partido conservador, que había dominado la sociedad, había perdido terreno ante el de los granjeros liberales. El papel de los militares y, sobre todo, la tecnología militar habían cambiado. Así, la Cruz Roja no sólo transformó su estructura sino también sus tareas. De haber sido una organización de apoyo a los militares, entre 1920 y 1940 llegó a desempeñar un papel importante como complemento del Estado benefactor, que cada vez se hacía más fuerte. De acuerdo con lo anterior, sostenemos que el cambio ocurrido en la estructura de poder de la sociedad danesa explica las transformaciones que experimentaron la estructura de la CRD y sus tareas.

Alrededor de 1970, el Estado benefactor ya estaba bien establecido y muchas de las tareas que antes llevaban a cabo las organizaciones de voluntarios, como la CRD, habían sido adoptadas como responsabilidades públicas, pero esta vez oficialmente y como parte de la ideología del Estado benefactor. Y eso impuso límites al tipo de tareas que podía emprender legítimamente la Cruz Roja.

A lo largo de su historia, la CRD había tenido que crearse un espacio legítimo en la sociedad y, como hemos visto, la estructura de poder de la sociedad danesa había definido y redefinido ese espacio. No queremos implicar con esto una perspectiva determinista de la estructura de poder en el sentido de que el papel de la CRD no pudo haber sido diferente de lo que hemos descrito aquí. Ciertamente, pudo haber elegido otra manera de organizarse y otras tareas que desempeñar. Quizá el aspecto más sorprendente de la CRD sea la capacidad de recuperación de la organización. Hizo su propia historia, pero no habría podido hacerla en cualquier forma que hubiese querido.

### *Los campos de oportunidad*

El análisis de los campos de oportunidad se relaciona estrechamente con el de la estructura de poder, pero, mientras que con éste buscamos conocer las fuerzas del medio ambiente que restringieron las posibilidades de organización de la CRD, con aquél buscamos entender las condiciones sociales que hicieron posibles las perspectivas que la Cruz Roja exploró realmente a lo largo del tiempo. El hacer un análisis del total de posibilidades que hubo en ese periodo rebasaría el marco de

este artículo. Es importante que se comprenda que, por una parte, como antes se mencionó, nosotros creemos que, en cuanto organización de voluntarios, la Cruz Roja pudo haber examinado otras estrategias y, por la otra, como lo demostraremos, también creemos que, desde su fundación hasta nuestros días, la organización exploró una estrategia que nos hace considerarla como una organización semigubernamental.

A pesar de que el aparato militar se mostró muy renuente a asociarse con la Cruz Roja cuando ésta se fundó en 1876, los militares pudieron utilizarla en beneficio de las fuerzas armadas y, a partir de 1899, expandir la participación civil en esa empresa a través de los círculos de damas. De esa manera, la Cruz Roja también ayudó a aumentar el prestigio de los militares y durante mucho tiempo —quizás aún hoy— fue considerada como una aliada cercana de ellos. Las actuales oficinas centrales de la CRD fueron donadas por las fuerzas armadas, su patrocinadora es la reina Ingrid y el comisionado es el príncipe consorte Henrik.

Los estrechos lazos con los militares desaparecieron con la reorganización de 1917, por lo que, entre las dos guerras mundiales, la organización llevó a cabo tareas civiles, principalmente de apoyo y complemento al Estado benefactor. Y, gracias a la estructura federal establecida en 1917, estaba bien capacitada para hacerlo, porque las juntas directivas de las secciones formaban parte de la élite local y podían emprender tareas en sus localidades, ayudando sobre todo a los niños, ancianos, desempleados, etc. Durante y después de la segunda Guerra Mundial, la CRD participó en las tareas de ayuda a los prisioneros de guerra en campos de concentración alemanes y a los refugiados de guerra. Ese trabajo, ahora de una envergadura internacional mucho mayor, estuvo estrechamente coordinado con el gobierno danés y fue patrocinado por éste.

La siguiente oportunidad importante que aprovechó fue el trabajo internacional de socorro en general y ayuda en desastres a partir de los años setenta. En este caso también es posible ver los íntimos lazos que mantuvo con el gobierno. En ese periodo, el gobierno danés tenía el gran problema de encontrar una salida al cada vez mayor presupuesto de ayuda al desarrollo, destinado sobre todo a los países del Tercer Mundo (la cifra que se había fijado el gobierno era el 1% del producto nacional bruto), por lo que estableció la política de que 15% del total de dicho presupuesto debería encauzarse a través de organizaciones no gubernamentales (ONG). La CRD estaba bien equipada para explorar ese campo de oportunidad y en 1980 reclutó como secretario

general a un antiguo miembro de la Agencia Gubernamental para el Desarrollo.

En 1981, cuando el gobierno decidió buscar una agencia que se hiciera cargo del siempre creciente número de refugiados políticos que llegaban a Dinamarca, la CRD fue la elección lógica; por lo demás, el secretario general ya formaba parte de la red.

### *La búsqueda de formas de organización*

El nuevo institucionalismo subraya un aspecto importante: una vez que una forma se instala, su capacidad para sobrevivir depende menos de su desempeño que del tranquilizante sentido de orden que transmite (Jepperson y Meyer, 1991; Scott, 1991). En primer lugar, la estructura formal de la CRD no ha cambiado mucho desde su fundación. En segundo, su estructura de gobierno siempre ha sido democrática, a pesar de que a lo largo del tiempo ha habido conflictos relacionados con la estructura y con la influencia y a pesar de que, tal como está formalizada en la estructura, la democracia nunca ha significado que los miembros ordinarios hayan ejercido (o quizá incluso deseado) esa influencia. En tercer lugar, la organización siempre ha sido controlada por una élite. El cambio de estructura unitaria a federal introducido en 1917 significó que las secciones podían separarse virtualmente de la oficina central, mientras que la amplia definición de los objetivos de la organización les permitió llevar a cabo tareas definidas por ellas mismas. Esa estructura ha contribuido a que la organización haya sobrevivido con éxito, como se observa también en el caso de la YMCA en Estados Unidos (Zald y Denton, 1963).

La difusa relación entre la estructura organizativa y el desempeño de las tareas, como lo han hecho notar muchos nuevos institucionalistas (Meyer y Rowan, 1991), se hizo particularmente evidente a partir de 1976, fecha en que la CRD se convirtió en una organización profesional. La administración de los refugiados y los programas internacionales de socorro en general y ayuda en desastres fueron separados de la organización nacional, y las estructuras para llevar a cabo esas actividades se diseñaron de tal manera que concordaran con aquéllas de los departamentos del gobierno central con los que trabajan.

El secretario general y el presidente intentaron cambiar la estructura de gobierno de la CRD en 1986 y 1990, pues querían modernizar la disposición formal (democrática) para que coincidiera con el carácter

profesional de la estructura de tareas. Para gran pesar del secretario general, el cambio que se introdujo en 1992 no cumplió con ese requisito; sin embargo, la nueva estructura de la CRD corresponde a la de otras ONG que durante los últimos dos años han cambiado la suya para así ser políticamente responsables, requisito que el gobierno impuso a una organización similar hace apenas unos años.<sup>5</sup>

## Conclusión

El análisis de la Cruz Roja Danesa hecho en este artículo se basó tanto en el nuevo como en el antiguo institucionalismo. Puesto que lo que nos interesaba no era tanto la manera de funcionamiento como la fundación y reorganización de las instituciones, para entender la estructura de poder que da forma a su desarrollo, nos basamos en la obra de Philip Selznick (1949 y 1957), Mayer Zald y Patricia Denton (1963), Charles Perrow (1986) y Brint y Karabel (1991). Como lo señalaron los antiguos institucionalistas, el desplazamiento de los objetivos ha sido una característica importante del desarrollo de la organización estudiada, si bien el concepto de desplazamiento de los objetivos es de difícil aplicación, pues supone que al principio los objetivos eran fijos. Y ése no es el caso de la CRD, pues, como observamos, las tareas de la organización han cambiado sustancialmente a lo largo de su historia.

Asimismo, nos basamos en el nuevo institucionalismo e hicimos observaciones que corresponden a conceptos clave de esa tradición. La organización formal de la CRD ha sido notablemente estable a través del tiempo y la vemos como una forma de organización que se legitima en el medio ambiente en que está inserta. Hubo cambios tanto en las bases materiales como en las ideológicas de la sociedad y descubrimos que unas y otras tuvieron efectos importantes en la organización de la CRD, si bien ninguna ejerció un efecto importante en la estructura formal de la institución.

La vaga relación entre la estructura formal y las estructuras de tareas, otra variable clave en la nueva tradición institucionalista, también fue observada en este estudio.

<sup>5</sup> A fines de los años ochenta, el Ministerio de Finanzas puso en vigor una reestructuración de la administración de algunas ONG. En el caso de la Asociación Danesa para la Cooperación Internacional, los consultores del ministerio reorganizaron las oficinas centrales para que concordaran con la estructura administrativa de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (isomorfismo).

Es posible que, cuando se hizo la reorganización de 1992, el haber recurrido a consultores haya contribuido al éxito de ese intento. Esto concuerda al menos con el argumento neoinstitucionalista de que es probable que, al legitimar las formas de organización, los profesionales ejerzan un efecto (DiMaggio y Powell, 1991; Scott, 1991), pero también es tentador argüir que el intento por reconciliar la estructura formal con las de tareas fracasó porque las dos maneras de organización sirven a dos tipos diferentes de electores.

## Referencias bibliográficas

- Brint, Steven y H. Karabel (1991), "Institutional Origins and Transformations. The Case of American Community Colleges", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1991), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Jepperson, Ronald L. y John W. Meyer (1991), "The Public Order and the Construction of Formal Organizations", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Meyer, John W. y B. Rowan (1991), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myths and Ceremony", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Perrow, Charles (1986), *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3a. ed., Nueva York, Random House.
- Scott, Richard W. (1991), "Unpacking Institutional Arguments", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Selznick, Philip (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley.
- (1957), *Leadership in Administration*, Evanston.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965), "Social Structure and Organizations", en J. G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally, pp. 142-193.
- Zald, Mayer N. y Patricia Denton (1963), "From Evangelism to General Service: The Transformation of the YMCA", *Administrative Science Quarterly*, vol. 8, pp. 214-234.