

Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las OI

LAURA ZAMUDIO GONZÁLEZ* y DAVID ARELLANO GAULT**

Recibido el 1° de abril de 2011

Aceptado el 17 de agosto de 2011



Resumen

En los últimos años, la literatura sobre organizaciones internacionales ha dado un giro hacia una idea sustantiva y novedosa para el ámbito de las relaciones internacionales: considerarlas justamente como organizaciones, es decir, como constructos sociales con vida propia y dinámica interna. Esto ha permitido, a su vez, recrear y proponer nuevas agendas de investigación para su estudio. Sin embargo, esta misma idea ha partido de un principio cuestionable: observarlas como burocracias que sufren de constantes patologías y disfunciones. Pareciera importante debatir si es ésta la visión que permitirá ahondar en el estudio de las organizaciones internacionales, dado el hecho que el campo de los estudios organizacionales abandonó la perspectiva funcionalista de las patologías de la burocracia hace más de 40 años. En este artículo se plantea la necesidad de ir mucho más allá de la visión de las disfunciones y patologías, recuperando los avances que los estudios organizacionales han desarrollado para el análisis de

las organizaciones complejas. Una visión más dinámica de las arenas organizacionales, del poder y el manejo de la incertidumbre como variables críticas de la dinámica organizacional parecerían esfuerzos iniciales indispensables para avanzar en del estudio de las organizaciones internacionales.

Palabras clave: Organizaciones Internacionales (OI), teoría de las organizaciones, burocracia, funcionalismo, tipo ideal, Weber, Crozier, incertidumbre, poder.

Abstract

In recent years, the paradigm that attempts to understand international organizations as exactly that –with a life and internal dynamic of their own– has gained ground. This, in turn, has made it possible to re-create research agendas and propose new ones for studying these organizations. However, a tendency exists to view international organizations as bureau-

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana (UIA). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Profesora-investigadora del Departamento de Relaciones Internacionales de la UIA, Prolongación Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, Deleg. Álvaro Obregón, México, D.F., 01219. **E-mail: laura.zamudio@uia.mx**

** Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, Deleg. Álvaro Obregón, México, D.F., 01210. **E-mail: david.arellano@cide.edu**

cracies that suffer from ongoing pathologies and dysfunctions. It is worth considering whether this viewpoint would allow us to study international organizations in depth, especially given that the field of organizational studies abandoned the functionalist perspective of bureaucratic pathologies more than 40 years ago. This article proposes that we move beyond this viewpoint that focuses on dysfunction and pathology in order to reclaim the advances in analyzing complex organizations that have been made

in the field of organizational studies. Taking a more dynamic view of the organizational milieu, of power, and of the management of uncertainty –as critical variables in organizational dynamics– would appear to be an indispensable first step for studying international organizations.

Key words: International Organizations (IO's), Organizational Theory, bureaucracy, functionalism, Weber's ideal type, Crozier, uncertainty, power.

Introducción

Las organizaciones internacionales (OI) son actores de marcada relevancia en el manejo de los complejos asuntos globales. Muchas de ellas promueven el bienestar y el crecimiento económico; trabajan para proteger la vida y los recursos naturales; intervienen en situación de desastres ambientales; luchan por el fortalecimiento de los derechos humanos y de los grupos minoritarios; promueven la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos; manejan conflictos armados, proveen seguridad y procuran la reconstrucción de Estados fracasados o de sociedades que emergen de conflictos civiles prolongados. Su presencia y activismo dan cuenta del florecimiento de un proceso de interacción global que rebasan los marcos estatales tradicionales e incorpora nuevos elementos de autoridad y poder.¹

Paradójicamente, sin embargo, no existe una arquitectura teórica sólida que permita entenderlas como actores sociales y políticos en sí mismos. Por años, y pese a diversos intentos de reformulación, las OI fueron marginadas por los analistas de las re-

laciones internacionales quienes, desde el *realismo* e inmersos en el contexto histórico de la segunda posguerra, las concibieron como instrumentos obedientes de actores estatales dominantes, sin poder, autonomía o margen de incidencia.² El estudio de nuevas formas de comportamiento internacional institucionalizado,³ redes, empresas multinacionales, sociedades público-privadas y otros actores, acaparó con el tiempo mayor atención y desplazó gradualmente a las OI hacia las áreas periféricas o francamente residuales del escenario global.⁴

Actualmente esta situación está cambiando. El fin de la Guerra Fría, la creciente globalización, la complejidad en el manejo de los temas transnacionales y la pluralidad de actores que participan en los procesos de toma de decisión gubernamental, han obligado a que, desde diversas disciplinas, se recupere el interés por el estudio de las organizaciones internacionales como burocracias u organizaciones complejas y autónomas.⁵

¹ Jan Martin Whitte y Wolfgang H. Reinicke, *Business Unusual. Facilitating United Nations Reform through Partnerships*, Nueva York, United Nations Publications, 2005.

² Gayl D. Ness y Steven Brechin, "Bridging the Gap: International Organizations as Organizations", en *International Organization*, vol. 42, núm. 2, primavera de 1988.

³ Friedrich Kratochwil y John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State", en *International Organization*, vol. 40, núm. 4, otoño de 1986.

⁴ *Ibid.*

⁵ Bob Reinalda y Berjtan Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Nueva York, Routledge, 1998; B. Reinalda y B. Verbeek, *Decision Making within International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2004; Joachim Jutta, et al. (eds.), *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?*, Nueva York, Routledge, 2008; John Mathiason, *Invisible Governance*.

El reto de examinar a las burocracias globales desde la disciplina de las Relaciones Internacionales ha adquirido un impulso decisivo con los trabajos de Barnett y Finnemore, así como en los de Piiparinen, quienes a partir del concepto de "tipo ideal" burocrático weberiano se han dado a la tarea de analizar cómo las burocracias internacionales contribuyen a forjar intereses, identidades y comportamientos estatales y cómo la desviación del tipo ideal burocrático lleva a una serie de disfuncionalidades o patologías.⁶ Sin duda, esto ha sido un importante avance, pero también parece necesario dar un paso adicional ya que, desde la disciplina de los estudios organizacionales, el análisis de la burocracia centrada en las patologías fue abandonado hace mucho tiempo.

En efecto, investigadores como Crozier han descartado la idea de que las burocracias sean estos espacios funcionales que, buscando la racionalidad colectiva, terminen en "disfunciones" (a la Merton⁷) tales como la burocratización, la rigidez y la opacidad. En uno de sus más clásicos textos,⁸ Crozier concluye que el aparato burocrático es un constructo social que amalgama a los actores a través de juegos estratégicos en la búsqueda por el control de la incertidumbre. En otras palabras, los aparatos burocráticos de cualquier tipo están compuestos por actores en relaciones de poder (relaciones macro o inter-organizacionales, políticas micro o intra-organizacionales y nano o inter e intra-grupales), en ambientes de incertidumbre y de conflicto que construyen la dinámica organizada como una arena de juegos que permiten la constitución de acciones y cooperación en la búsqueda de objetivos múltiples. Es esta dinámica de evitación de

la incertidumbre, y de su control para obtener poder por parte de los actores en diferentes posiciones, la que construye la respuesta organizacional. Ésta, en efecto, puede estar considerando racionalmente más el equilibrio de esta intrincada red de relaciones que un objetivo formal de la organización como un todo. Pero el sociólogo francés defiende, además, que ello no es una patología, una falla funcional, sino una construcción tremendamente racional (aunque no necesariamente efectiva para todos los actores involucrados) por parte de actores diversos enfrentados a construir equilibrios dinámicos.

El redescubrimiento de las OI como burocracias y como mecanismos funcionales puede estar perdiendo de vista una enorme cantidad de variables empíricas que le permitirían comprender la interesante dinámica interna y externa que cualquier organización compleja debe construir para poder actuar y generar cooperación. El efecto concreto es que se sabe en realidad muy poco sobre el funcionamiento concreto y dinámico de las OI; asimismo, se carece de una perspectiva detallada sobre las razones y efectos múltiples de su accionar. Probablemente esto es porque se siguen analizando como maquinarias que deben obedecer a voluntades particulares (de los Estados que las formaron, por ejemplo) o valores entendidos (como los derechos humanos o el cuidado del medio ambiente). Probablemente esta perspectiva es la que justamente se apropia de unos lentes analíticos que sólo quieren y pueden observar patologías. Incorporar al análisis de las OI los avances últimos de los estudios organizacionales, que trascienden la racionalidad burocrática y avanzan conceptos tales como las "arenas

International Secretariats in Global Politics, Sterling, Virginia, Kumarian Press, 2007; Thorsten Benner y Philipp Rotman, "Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. II, núm. 1, 2008; Touko Piiparinen, "The Rise and Fall of Bureaucratic Rationalization: Exploring the Possibilities and Limitations of the UN Secretariat in Conflict Prevention", en *European Journal of International Relations*, vol. XIV, núm. 4, 2008; Michael Barnett y Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004; M. Barnett y M. Finnemore, "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations", en *International Organization*, vol. LIII, núm. 4, 1999.

⁶ M. Barnett y M. Finnemore, "The Politics, Power and..." *op. cit.*; M. Barnett y M. Finnemore, *Rules for the World... op. cit.*; T. Piiparinen, *op. cit.*

⁷ Robert King Merton, *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Free Press, 1942.

⁸ Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, Chicago University Press, 1964.

⁹ M. Crozier y Erhard Friedberg, *The Actor and the System*, Chicago, Chicago University Press, 1974.

organizacionales”,⁹ el “cesto de basura”¹⁰ y la economía de las organizaciones,¹¹ entre otros, es una labor de trabajo interdisciplinario urgente.

Con el fin de acercarse a esta agenda interdisciplinaria, en este artículo se critica la visión predominante de los estudios de OI que las ve como burocracias tendientes a actuar patológicamente. A partir de la comprensión de la diferencia entre burocracia como fenómeno y como tipo ideal se mostrará cómo, desde Weber, una visión de disfunciones de la burocracia es poco fructífera; asimismo, se descubrirá de qué manera, desde la década de 1960, dicha visión ha sido abandonada en los estudios organizacionales. Finalmente, se señala la necesidad de avanzar sobre un proyecto interdisciplinario de “fertilización cruzada” entre los estudios internacionales y los estudios organizacionales (que se han ocupado mucho

más por estudiar a las empresas y al gobierno que a las organizaciones internacionales).¹²

De esta manera, en la primera sección se hace un recorrido sobre la discusión contemporánea de las OI como organizaciones propiamente dichas. Se examina cómo esta discusión está básicamente enfocada a un concepto funcionalista de burocracias que sufren paradójicamente de patologías constantes. En una segunda, se discute cómo el enfoque de las patologías ha sido prácticamente abandonado desde la década de 1960 por los estudios organizacionales y se argumentan los porqués de ello. Por último, la sección tercera plantea esta agenda de reinterpretación de las organizaciones internacionales y propugna por un proyecto interdisciplinario entre los estudios organizacionales y los estudios internacionales como paso sustantivo.

El estudio organizacional de las organizaciones internacionales: la visión de la burocracia funcionalista

El estudio de las burocracias y su contribución en el gobierno global desde la disciplina de las Relaciones Internacionales ha sido errático, en el mejor de los casos.¹³ Se puede decir que arranca con una serie de estudios sobre la estructura formal-legal de las Naciones Unidas durante la década de los 50, para posteriormente pasar por dos intentos de reconfigu-

ración teórica en los 60 y 70 tras el surgimiento de la Comisión Europea y el creciente advenimiento de lo que Keohane y Nye llamaron “interdependencia compleja”.¹⁴ A su vez, la publicación de Ranshofen-Wertheimer¹⁵ y el libro editado por Goodrich y Hambro,¹⁶ constituyeron la punta de lanza de un conjunto de trabajos de investigación, de índole descriptiva y nor-

¹⁰ James March y Johan Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, Universitetsforlaget, 1979.

¹¹ Terry Moe, “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy”, en Oliver Williamson, *Organization Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

¹² A manera de ejemplo analizamos once revistas de alto nivel en estudios organizacionales con el fin de encontrar artículos de especialistas en esta disciplina y que han tratado el tema de organizaciones internacionales, aunque sea en forma tangencial. En los últimos veinte años, se han publicado solamente 31 artículos sobre temas relativos a las organizaciones internacionales en estas revistas. La mayor parte de ellos hacen referencia a la Unión Europea, el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa. Las revistas analizadas incluyen las siguientes: *Academy of Management Journal*, *Academy of Management Review*, *Administrative Science Quarterly*, *Organization Science*, *Strategic Management Journal*, *Journal of Management*, *Management Science*, *Journal of Organizational Behavior*, *Journal of Management Studies*, *Organization Studies* e *International Journal of Management Reviews*.

¹³ Martin Rochester, “The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study”, en *International Organization*, vol. 40, núm. 4, 1986; Miles Kahler, “Intending International Relations: International Relations Theory after 1945”, en Michael W. Doyle y G. John Ikenberry (eds.), *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1997; G. D. Ness y S. Brechin, *op. cit.*; F. Kratochwil y J. G. Ruggie, *op. cit.*

¹⁴ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Glenview Scott, Foresman and Company, 1989.

¹⁵ Egon F. Ranshoffen-Wertheimer, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945.

¹⁶ Leland Goodrich y Edward Hambro (eds.), *The Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Boston, World Peace Foundation, 1949.

mativa, inspirados en la constitución de burocracias internacionales comprometidas con el cumplimiento de un mandato previamente definido.¹⁷ La puesta en marcha de la revista *International Organization*, en 1947, atestiguó también el interés manifiesto en el periodo de posguerra por comprender el diseño institucional de las OI y sus implicaciones.¹⁸

El análisis institucional tradicional demostró ser útil como una primera aproximación al estudio de las OI, pero terminó siendo estático y, al rechazar cualquier posibilidad de comportamiento autónomo, fue incapaz a su vez de explicar el cambio organizacional. No se podía entender por qué una organización internacional diseñada con un mandato específico podía alterar o adquirir nuevas funciones o podía enfatizar y jerarquizar sus objetivos. Los análisis funcionalista y nuevo-funcionalista de los 60 y 70, arribaron con la intencionalidad expresa de recuperar el estudio de las OI desde una postura menos estática que permitiera responder al hecho de que ellas estaban enfrentándose a problemas para los que no habían sido previamente diseñadas, lo que requería reconfigurar sus planteamientos en torno a la teoría de la integración y al análisis de burocracias supranacionales.

En lo que constituyó un primer intento por reformular teóricamente un campo de estudio hasta entonces marginal, los analistas de matriz funciona-

lista que siguieron el trabajo de Mitrany¹⁹ ofrecieron una visión de las OI como respuestas técnicas y apolíticas a los crecientes problemas transnacionales.²⁰ Antes que analizar su estructura y forma de trabajo, se interesaron por el papel de las OI como instrumentos de cooperación e integración entre los Estados.²¹ Se asumía que después de consolidar espacios de cooperación técnica *a-política*, se podría gradualmente ir construyendo nuevos espacios de cooperación interestatal que abarcaran incluso el manejo de temas políticos. En su accionar técnico, las OI asomaron tíbicamente en espacios autónomos conceptualmente vedados por los presupuestos del pensamiento realista predominante. El énfasis en el estudio de los procesos de cooperación y de integración no llevó, sin embargo, a un análisis de la estructura, dinámica política de las OI en sí mismas. El contenido de las políticas, los procesos de toma de decisiones y la distribución de los recursos, por ejemplo, siguieron firmemente arraigados a los intereses de los Estados que las habían creado.²²

Un segundo intento de formalización se dio en la década de los 70 con la introducción del concepto de los regímenes internacionales, toda vez que las propuestas funcionalistas y neo funcionalistas fueron literalmente abandonadas por sus propios creadores ante el embate de un nuevo paradigma.²³ Los regíme-

¹⁷ Vid. también Francis Paul Walters, *A History of the League of Nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1952; Stephen M. Schwebel, *The Secretary-General of the United Nations*, Cambridge, Harvard University Press, 1952; Oliver Lissitzyn, *The International Court of Justice*, Nueva York, Carnegie Endowment of International Peace, 1951.

¹⁸ Charles Easton Rothwell, "International Organization and World Politics", en *International Organization*, vol. III, núm. 4, 1949; Norman J. Padelford, "The Use of the Veto", en *International Organization*, vol. II, núm. 2, 1948.

¹⁹ David Mitrany, *A Working Peace System: An argument for the Functional Development of International Organizations*, Londres, National Peace Council, 1946.

²⁰ B. Reinalda y B. Verbeek, *Autonomous Policy... op. cit.*, p.12.

²¹ Vid. de Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Economic and Social Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958 y *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964; asimismo, Karl Wolfgang Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957; Stuart A., Scheingold, "Domestic and International Consequences of Regional Integration", en *International Organization*, vol. 24, núm. 4, 1970.

²² Robert W. Cox y Harold K. Jacobson, *The Anatomy of Influence: decision Making in International Organizations*, Nueva Haven, Yale University Press, 1973; Thomas Weiss, *International Bureaucracy: An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats*, Lexington, Heath, 1975.

²³ Harold K. Jacobson et al., "National Entanglements and International Government Organizations", en *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, marzo 1986; de E. B. Haas, "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", en *International Organization*, vol. 30, núm. 2, 1976 y *Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, University of California, Institute of International Studies, 1975 (Research Series, 24 y 25).

nes fueron definidos como “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área temática (*issue-area*) determinada”.²⁴ Bajo esta conceptualización, la política internacional amplió sus horizontes y comenzó a entenderse en términos de muchas áreas políticas, de muchos regímenes diferentes, con poder disperso, desagregado y con actores plurales. Al crear o aceptar reglas, procedimientos e instituciones para ciertos tipos de actividad los gobiernos intentaron regular y controlar las relaciones transnacionales pero, al mismo tiempo, se vieron afectados por las reglas por ellos construidas.²⁵

En este escenario de creciente interacción las OI se convirtieron claramente en uno de los muchos instrumentos de cooperación existentes entre los Estados y entre diversos actores no estatales. Se abrió la posibilidad de pensarlas como actores autónomos con marcos de acción independiente y capaces de afectar las decisiones de política internacional.²⁶ La teoría de los regímenes, sin embargo, no se ha consolidado y para muchos analistas constituye un planteamiento cargado de ambigüedad y centrado en el estudio de actores estatales tradicionales. Verbeek incluso plantea que la teoría entró en un proceso de

crisis durante la década de los 80 y a la fecha sigue sustrada por el neo realismo.²⁷

El mayor interés en la teoría de los regímenes se ha concentrado en entender cómo, por qué surgen, cambian o se mantienen las OI.²⁸ La interpretación racional de los regímenes apunta que los Estados aceptan formar regímenes, firmar acuerdos y limitar su comportamiento cuando se enfrentan a fallas o imperfecciones del mercado, así como a problemas de acción colectiva tales como información asimétrica e incompleta, costos de transacción y ambigüedad en la definición de derechos de propiedad, todo lo cual les impide maximizar sus beneficios.²⁹ La interpretación constructivista sugiere que, antes que maximizar intereses, los Estados y actores en general buscan legitimidad o la propiedad de la acción.³⁰ El estudio de cómo las reglas, normas y principios modifican el comportamiento de otros actores, o el grado de efectividad e influencia que tienen las OI en la conducta de otros, se analiza sólo secundariamente.^{31,32}

Así entonces, pese a los vaivenes que ha sufrido este campo de estudio y a los escasos resultados teóricos alcanzados en las décadas anteriores, el análisis de las OI ha alcanzado mayor seriedad.³³

²⁴ Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Iitaca, Cornell University, 1983, p. 185.

²⁵ R. O. Keohane y J. S. Nye, *op. cit.*

²⁶ B. Reinalda y B. Verbeek, *Autonomous Policy Making... op. cit.*, p. 13.

²⁷ *Ibid.*, p. 16.

²⁸ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa, 1999.

²⁹ R. O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984; Kenneth Oye (ed.), *Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1986.

³⁰ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.

³¹ Samuel Barkin, *International Organization: Theories and Institutions*, Gordonsville, Palgrave Macmillan, 2006.

³² El multilateralismo de Ruggie y el *governance* de Young, constituyen algunos de los desarrollos más recientes sobre los procesos de evolución, internalización e impacto de las reglas y normas en el sistema internacional. Vid. John Ruggie, “Globalization and the Embedded Liberalism Compromise. The End of an Era?”, en Wolfgang Streeck (ed.), *Internationale Wirtschaft Nationale Demokratie*, Múnich, Max-Planck Gesellschaft, 1993 y Oran Young, *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

³³ Una muestra del creciente interés por el tema se ve reflejado en los trabajos de B. Reinalda y B. Verbeek (*Autonomous Policy... op. cit.*); J. Jutta, B. Reinalda y B. Verbeek (*op. cit.*); Sebastian Mallaby (*The World's Banker: A story of Failed States, Financial Crisis, and the Wealth and Poverty of Nations*, Nueva York, Penguin Press, Council on Foreign Relations Books, 2004); James Traub (*The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, Nueva York, Farrar, Strauss y Giroux, 2006); Eric Shawn (*The UN Exposed: How the United Nations Sabotages America's Security and Fails to World*, Nueva York, Sentinel, Penguin Group, 2006) y Pedro A. Sanjuan (*The UN Gang: A Memoir of Incompetence, Corruption, Espionage, Anti-Semitism and Islamic Extremism at the UN Secretariat*, Nueva York, Doubleday, 2005), así como las historias oficiales de las agencias de la ONU como la de Craig N. Murphy (*The United Nations Development Program: a better way?* Cambridge, Cambridge University Press, 2006) y la de Thant Myint-U y Amy Scott (*The UN Secretariat: A Brief History*, Nueva York, International Peace Academy, 2007).

Abbott y Snidal, por ejemplo, se han preguntado por qué los Estados actúan a través de organizaciones formales e identifican la centralización y la independencia como dos características funcionales que contribuyen a la eficiencia.³⁴ Reinalda y Verbeek, han descubierto que en determinadas circunstancias algunas OI han logrado avanzar políticas autónomas en áreas que claramente afectan los intereses de los Estados y son más exitosas cuando operan en ambientes altamente institucionalizados.³⁵ Barnett y Finnemore –desde una perspectiva constructivista y partiendo del análisis de racionalidad weberiana–, sostienen que las OI adquieren poder a través de la definición de reglas y de la construcción de la realidad social (establecimiento de sujetos jurídicos, definición de políticas públicas, establecimiento de tareas compartidas, definición de intereses, entre otros aspectos).³⁶ Al estar constituidas como formas de autoridad racional-legal impersonal, adquieren la legitimidad para desarrollarse como entidades autónomas.

El estudio de las OI como burocracias está tomando mucha fuerza. Además del enfoque racional weberiano que se pretende discutir aquí, se pueden apreciar otros programas de investigación que recuperan el estudio de las burocracias globales. El texto de Olsen permite insertar el planteamiento del nuevo institucionalismo sociológico y destacar el papel de las normas, las identidades y los significados

mentados de la acción en la lógica organizacional y burocrática;³⁷ el programa de estudios críticos sobre organizaciones burocráticas derivado de Michael Foucault entiende a las burocracias como agentes del neoliberalismo capaces de gobernar la conducta de los Estados y los pueblos a través del uso de diversas tecnologías;³⁸ el análisis de la reforma y el aprendizaje organizacional permite comprender a las OI como actores con capacidad de cambio y adaptación;³⁹ los estudios sobre las estructuras burocráticas y las estructuras comunes de significados facilitan entender cómo las burocracias transforman ideas en realidades y políticas prácticas;⁴⁰ finalmente, trabajos más legalistas empujan hacia la codificación de una ley administrativa internacional que fortalezca los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas de las OI.⁴¹

El estudio contemporáneo de las burocracias internacionales promete abrir la ‘caja negra’ en la que han estado contenidas por muchos años y conocer su dinámica política, sus conflictos intergrupales, la interpretación que hacen de sus objetivos, la forma en que internalizan sus reglas y sus normas, la manera en que construyen sus identidades y comportamientos culturales, sus posibilidades de aprendizaje y cambio organizacional y muchos otros elementos que permiten entenderlas como actores autónomos. El énfasis que en la disciplina de las Relaciones Internacionales ha adquirido el planteamiento racional

³⁴ Kenneth W. Abbott y Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations”, en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. XLII, núm. 1, 1998.

³⁵ B. Reinalda y B. Verbeek, *Autonomous Policy... op. cit.*

³⁶ M. Barnett y M. Finnemore, “The Politics, Power and Pathologies...”, *op. cit.*, 1999.

³⁷ Johan Olsen, “Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, núm. 1, 2004.

³⁸ Tanja Murray Li, “Beyond the State and Failed Schemes”, en *American Anthropologist*, vol. 107, núm 3, 2005; Laura Zanotti, “Governmentalizing the Post-Cold War International Regime: The UN Debate on Democratization and Good Governance”, en *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 30, núm. 4, 2005; Hans Martin Jaeger, “Global Civil Society and the Political Depolarization of Global Governance”, en *International Political Sociology*, vol. 1, núm. 3, 2007.

³⁹ T. Benner y P. Rotman, *op. cit.*

⁴⁰ Didier Bigo, “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease”, en *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. XXV, núm 1, 2002; Jef Huysmans, “A Foucaultian View on Spill-over: Freedom and Security in the EU”, en *Journal of International Relations and Development*, vol. VII, núm. III, 2004.

⁴¹ Armin von Bogdandy, “General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field”, en *German Law Journal*, vol. 9, núm. 11, 2008.

weberiano, impulsa sin embargo a considerar a las OI como organizaciones con comportamientos disfuncionales o patológicos como son la irracionalidad de la racionalidad, el universalismo burocrático, la estandarización de la desviación, el aislamiento y el conflicto cultural intraorganizacional.⁴²

No cabe duda que el estudio de las OI como organizaciones propiamente dichas es un avance importante que permitirá justamente abrir dicha 'caja negra'. Empero, el énfasis en una visión fun-

cionalista de las OI como burocracias tendientes a caer en patologías puede significar la larga un gran lastre para un estudio más profundo y dinámico de estas estructuras sociales. Comprender a las OI como organizaciones propiamente dichas implica discutir su dinámica interna y la batalla por el poder que se establece en su interior, así como los acuerdos y equilibrios que los actores internos y externos terminen construyendo. Se requieren otras palabras, ir más allá de la visión de las patologías.

La burocracia como forma de organización: más allá de las patologías

El objetivo específico de esta parte del texto es explicitar cómo el concepto de burocracia, desde el propio Weber y continuando con los estudios organizacionales, va mucho más allá de la interpretación y sesgo del análisis de las patologías que ha venido predominado en el estudio de las OI. Analizarlas como organizaciones en sí mismas ha sido, sin duda, uno de los avances más importantes en la disciplina de las relaciones internacionales las últimas décadas. No obstante, es probable que el predominio de un enfoque basado en el análisis de patologías termine siendo un lastre para avanzar en estudios empíricos más sólidos sobre dichas organizaciones, su lógica y funcionamiento.

Desde el punto de vista sociológico se puede considerar que el estudio de las OI ha caído en una visión funcionalista (que lee las patologías a la luz de una definición genérica de 'las funciones' que una burocracia debe cumplir de acuerdo a los objetivos planteados por sus creadores) con el fin de construir una agenda más amplia y diversa. Mostrar que la burocracia es más que una estructura estática dentro del propio concepto del tipo ideal de Weber, donde las supuestas 'patologías' no son sino expresiones de una intrincada trama política dentro de cualquier organización, es el argumento de este apartado. La idea es, entonces, contribuir al debate del estudio

de las OI como organizaciones pero más allá de las patologías.

La burocracia en Weber

Por lo anterior vale la pena adentrarse, aunque sea someramente, al concepto de burocracia desde el propio Weber. La clave parece estar en comprender la diferencia metodológica de tratar a la burocracia como un "tipo ideal" y como fenómeno social propiamente dicho. Es justamente esta confusión la que probablemente dio pie a la visión funcionalista de las patologías burocráticas que hoy permean en el estudio de las OI. La burocracia como un tipo ideal⁴³ se propone hacer una conceptualización 'racional' de acciones sociales, un mecanismo metodológico que permite la comparación e interpretación de una realidad necesariamente más compleja. En este sentido, se observa la burocracia como una categoría teórica para analizar, contrastar, más que para descubrir disfuncionalidades.

Por 'tipo ideal', Weber no deseaba construir un juicio ético acerca de la bondad de un modelo social o histórico. Es simplemente un artefacto metodológico que se usa para crear una categoría a la que se le impone artificialmente un alto nivel de racionalidad. El fenómeno real sería, para el de Erfurt, un fenómeno de alta

⁴² M. Barnett y M. Finemore, "The Politics, Power and Pathologies ...", *op. cit.*, pp. 715-725.

⁴³ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1974.

complejidad con actores otorgando sentido mentado diverso, cambiante, a partir de las múltiples relaciones sociales que cada actor social desenvuelve en un marco de racionalidades múltiples. El tipo ideal le permite al analista reducir y *simplificar artificialmente* dicho fenómeno gracias a la imposición analítica de un tipo específico de racionalidad, llevando al extremo dichas características para singularizar el fenómeno. Por lo tanto, el objetivo no puede ser que el tipo ideal reduzca la realidad al modelo; no es el objetivo poner una meta o que 'la realidad' persiga al tipo ideal. El papel del tipo ideal es permitir la contrastación de una realidad actual o histórica con el propio tipo ideal construido, no con el fin de buscar congruencias, sino todo lo contrario, *diferencias*. Así, los aspectos importantes a estudiar no son las similitudes sino las 'desviaciones' de la realidad observada respecto de nuestra construcción racional extrema. Aquellos factores que escapan de la racionalidad definida por el tipo ideal en comparación con el fenómeno, son una expresión de la acción 'real' de actores que actúan con base en múltiples determinaciones. Por lo tanto, aquellas disparidades encontradas en la comparación tienden a mostrar heurísticamente los elementos del comportamiento humano más ricos socialmente y que expresan mejor las racionalidades múltiples y sustantivas de las acciones humanas. Para el sociólogo alemán estas desviaciones son en realidad la materia más importante a ser estudiada en profundidad.⁴⁴ Al respecto, vale la pena citar en extenso a Blau y Schoenherr:

Weber trató a la burocracia dentro de lo que definió como "tipo ideal". Este concepto metodológico no representa un promedio de los atributos existentes en todas las burocracias (o de otras estructuras), sino un tipo puro, derivado de la abstracción de las características más burocratizadas de todas las organizaciones. Debido a que la burocracia perfecta no ha existido nunca, no hay correspondencia em-

pírica exacta de una organización particular de esta construcción científica. La crítica hecha al análisis de Weber parte de que un tipo ideal imaginario no permite comprender las estructuras burocráticas concretas. Pero esta crítica obscurece el hecho de que el constructo tipo ideal debe ser una guía, y no sustituto de la investigación empírica. Al indicar las características de la burocracia en su forma pura, el tipo ideal dirige al investigador hacia aquellos aspectos de la organización que debe de examinar para determinar el grado de burocratización de una organización.⁴⁵

Cuando se construye un tipo ideal, no se puede utilizar como la guía o la idea que hay que construir o encontrar. Tampoco se busca que el tipo ideal pueda ayudarnos a construir una 'fotografía' de la realidad deseable. Es un instrumento de contrastación en la búsqueda de diferencias que es donde se encuentran las verdaderas riquezas sociales a estudiar. Weber asignó una función puramente heurística al tipo ideal.

Para observar cómo el tipo ideal difiere de una teoría o modelo, se debe antes analizar en detalle los varios pasos que se deben de llevar a cabo para su construcción. Citando ahora a Mouzelis:

El primer paso es la selección y conceptualización de los datos empíricos, siendo esta selección determinada por el interés de Weber en encontrar los aspectos típicos de ciertos tipos de administración; el segundo paso consiste en la exageración de tales aspectos llevados a su lógico extremo. Por ejemplo, en el tipo ideal de la burocracia, las relaciones jerárquicas entre las burocracias son completamente impersonales. En la realidad este nunca es el caso; finalmente, la selección y exageración de los elementos empíricos y de su formación en tipos ideales no son hechos en una forma arbitraria. Estos elementos

⁴⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁵ Peter M. Blau y Richard A. Schoenherr, *The Structure of Organization*, Nueva York, Basic Books, 1971, p. 24.

están interconectados de tal manera que forman un todo de consistencia y lógica interna.⁴⁶

El análisis anterior es importante. El tipo ideal de la burocracia construida por Weber busca abstraer las características del fenómeno real en uno artificial, extremando las formales legales-rationales de organización que se pueden observar. Un malentendido común, entonces, es tomar el tipo ideal como una descripción o prescripción con respecto a fenómenos reales; otro, es confundir un método racional con una perspectiva racional de la realidad.

La burocracia como una forma de organización

Una vez que el papel metodológico del tipo ideal es clarificado, es posible explicar las características de una forma burocrática de organización. Weber definió a la burocracia como el tipo ideal más puro, a saber, como "asociación de dominación" racional-legal. Una asociación es una relación social donde el orden es garantizado por actores específicos: un titular de la dominación y eventualmente la gente que constituye el aparato administrativo de la asociación.⁴⁷

Para el economista turingense, un buen número de organizaciones a lo largo de la historia ha estado formado por actores sociales imbricados en relaciones de dominación. La dominación es definida como la probabilidad de obtener obediencia ante un mandato específico;⁴⁸ como tal, es un caso especial de poder pues en ella el comando es explícito. De esta manera, las dos cuestiones principales a preguntarse respecto de una asociación de dominación son: ¿quiénes comandan y quiénes obedecen? y ¿porqué estos últimos están dispuestos a hacerlo? El fundamento de toda dominación, y por lo tanto de todo

acatamiento de órdenes, está en la creencia que da el prestigio o la racionalidad que se construye como sustento de dicha dominación: esto es lo que Weber llamó legitimida.

Es en este momento que entra el instrumento del tipo ideal. Para comprender las complejidades históricas de los diferentes tipos de asociación de dominación, el filósofo teutón construyó tres tipos ideales de dominación sustentados en diferentes creencias. El primero de ellos se posibilita cuando la obediencia es justificada dado que el titular de la dominación es venerable o posee ciertas características especiales o sobresalientes: una dominación carismática. El segundo adviene cuando un orden puede ser obedecido debido a que el carisma se convierte en rutina y se hace estable con el tiempo: la dominación tradicional. En el tercero, la obediencia surge de la creencia de que las personas que dirigen están investidas por una autoridad legal y técnica (denominada por Weber "racional-legal"). Dentro de este último tipo se tienen, a su vez, diferentes sub-tipos y, de éstos, el más conocido, el más puro (significando aquél donde la racionalidad que sustenta la dominación es llevada al extremo máximo), es justamente el de la burocracia.⁴⁹

Con base en estos elementos, Weber propuso ocho características básicas de la racionalidad legal del tipo ideal burocrático:

- Las tareas oficiales son organizadas de una manera continua y regulada;
- estas tareas son divididas dentro de distintas esferas funcionales apoyadas con la fuerza de la autoridad;
- las oficinas son ordenadas jerárquicamente con mecanismos específicos de control y reclamación;

⁴⁶ Nicos Mouzelis, *Organization and Bureaucracy*, Chicago, Aldine Publishing, 1967, p. 45.

⁴⁷ En este artículo se usa el concepto "asociación" de Weber como un sinónimo de organización como lo entendemos hoy día (pues el término organización en el germano tiene otros usos metodológicos más específicos).

⁴⁸ M. Weber, *op. cit.*, p. 170.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 706.

- las reglas por las que el trabajo es conducido pueden ser técnicas o legales (en ambos casos es necesario contar con trabajadores calificados);
- los recursos de la organización son claramente diferentes a los de los miembros como individuos privados;
- el puesto no pertenece al trabajador;
- la administración está basada en documentos escritos (esto tiende a hacer de la oficina el centro de la moderna organización) y
- el sistema de autoridad legal puede tomar muchas formas pero se observan en su estado más puro en el en *staff* administrativo burocrático.⁵⁰

Max Weber vio en el tipo ideal de la burocracia al arreglo organizacional más instrumental que las sociedades han podido imaginar. La superioridad técnica, basada en su impersonalidad e imparcialidad no crea un mundo de robots, sino uno dominado por organizaciones dirigidas por el principio de eficiencia. Sin embargo, el politólogo germano usó este tipo ideal para comparar a las burocracias de su tiempo, lo que le permitió observar y comparar, por lo tanto encontrar, diversos problemas sociales y organizacionales (no disfunciones) como resultado de esta forma de dominación. La más famosa de estas preocupaciones fue justamente el argumento de la “jaula de hierro”: el triunfo absoluto de una racionalidad calculadora (encarnada por la burocracia por supuesto) por sobre la racionalidad substantiva.⁵¹

La controversia con Weber

La confusión entre las burocracias ‘reales’ y la del tipo ideal fue frecuente en las ciencias sociales del siglo XX. En este apartado, se examina parte de este

debate a partir de las críticas a las disfunciones o “patologías” de la burocracia introducidas por Merton y continuadas en parte por Selznick.⁵²

La crítica de la idea de la burocracia desarrollada por el primero de ellos es probablemente la más conocida.⁵³ Merton argumentó en su momento que la tendencia de las burocracias a enfatizar las reglas puede provocar que éstas se conviertan en fines. La estructura jerárquica de la carrera burocrática permite la exageración de las supuestas virtudes de la misma: prudencia, método y disciplina. Trabajando en condiciones similares y enfrentando problemas similares, los burócratas desarrollan una solidaridad de grupo, la cual puede resultar en una fuerte resistencia a cambiar o aceptar la flexibilidad necesaria para enfrentar circunstancias particulares.

Merton puntualizó que una estructura que es racional, en los términos de Weber, puede fácilmente generar consecuencias que son inesperadas y perjudiciales para el logro de los objetivos de las organizaciones.⁵⁴ Por lo tanto, de acuerdo con esta visión, las burocracias generan varias disfunciones. Acciones basadas en instrucciones y técnicas pasadas, bajo condiciones cambiantes, llegan a ser incompatibles con los fines que supuestamente se buscan. Su énfasis en la disciplina, como un camino para obtener un comportamiento confiable, puede crear un proceso de remplazo de metas o desplazamiento de objetivos donde los valores instrumentales llegan a ser valores terminales. El seguimiento estricto de las reglas puede interferir con el desempeño de los propósitos de la organización. Tal vez un buen término para expresar esto podría ser el de ‘paradoja’: en el fondo no tendría sentido para las burocracias comportarse de acuerdo a las reglas, si hacerlo implica que el logro de los objetivos se vuelva secundario. Esto pasa, de acuerdo a Merton, porque las reglas no pueden pre-

⁵⁰ Martin Albrow, *Bureaucracy*, Nueva York, Praeger, 1970, pp. 43, 44.

⁵¹ M. Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Nueva York, Routledge, 1930; Arthur Mitzman, *The Iron Cage*, Nuevo Brunswick, Transaction, 1969.

⁵² R. K. Merton, *op. cit.*; Philip Selznick, *TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, University of California Press, 1949.

decir del todo cómo una realidad evolucionará por lo que la burocracia debe adaptar reglas y leyes con el fin de alcanzar sus metas.

Como puede observarse, el sociólogo norteamericano planteó, desde 1942, los argumentos centrales de la perspectiva funcionalista de las patologías que el estudio de las OI ha recuperado en décadas recientes. La literatura especializada ofrece ejemplos de cómo las reglas pueden crear comportamientos rutinarios y hasta ritualizarlos (que, si bien contribuyen sustantivamente en el manejo de problemas sociales complejos, pueden llegar a dominar los procesos de decisión)⁵⁵ y de cómo la presencia de una cultura organizacional basada en reglas, normas y rutinas puede llegar a afectar la racionalidad misma⁵⁶ y aislar a la organización de la realidad externa.⁵⁷

Por su parte, Selznick se concentró en el análisis de la división de funciones dentro de una organización, mostrando cómo las subunidades establecen metas por sí mismas, lo cual puede entrar en conflicto con los propósitos de las organizaciones como un todo.⁵⁸

Selznick estudió la "Autoridad del Valle de Tennessee" (TVA por sus siglas en inglés), creada por el Congreso de Estados Unidos en 1933 para planear un uso apropiado del agua, así como para ayudar a la conservación y desarrollo de los recursos naturales del río homónimo. El estudio de este autor se centró en el proceso por el cual la administración de la TVA ajustó sus políticas y estructuras para satisfacer las demandas de algunos grupos locales.

La parte principal del estudio del catedrático de la Universidad de California en Berkeley, puede encon-

trarse en el análisis de los procesos de manipulación administrativa y política que la burocracia es capaz de realizar. Así, el control ejercido por los grupos de interés locales (*grass roots*) sobre la ejecución de políticas resulta de una importancia mayúscula. De acuerdo a Selznick, esta metamorfosis fue necesaria para la sobrevivencia de la organización.

La presión burocrática (*i. e.*, presiones para mantener el proceso de toma de decisiones firmemente adherido a reglas y leyes explícitas) existe en cada organización. Pero es de suma importancia encontrar cómo la gente busca y lleva a cabo estrategias para controlar semejante presión, aunque sea parcialmente. El sociólogo del derecho describe cómo la especialización crea una amplia capacidad organizacional para responder a problemas tan complejos que las decisiones estrictamente técnicas se hacen difíciles de aplicar. En otras palabras, las reglas, normas y procedimientos no aseguran que efectos inesperados aparezcan y, por lo tanto, el riesgo de fracasar es siempre muy alto, pese a que se sigan las reglas estrictamente. Esta incertidumbre perenne hace que los burócratas actúen racionalmente cuando buscan apoyos políticos y construyen marcos ideológicos con el fin de evitar cargar con toda la responsabilidad ante posibles fracasos. Sin embargo, este proceso de búsqueda de soportes políticos conduce a una mayor especialización debido a la necesidad de custodiar una estructura de reglas y leyes que soporten cada acción o decisión, ahora justificada por ciertos argumentos ideológicos. Esta 'disfunción', observada en el TVA, fue enfrentada por los miembros de la organización a tra-

⁵³ R. K. Merton, *op. cit.*

⁵⁴ M. Albrow, *op. cit.*

⁵⁵ J. March y J. Olsen, *op. cit.*; John W. Meyer y Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en *American Journal of Psychology*, vol. 83, núm. 2, septiembre de 1977.

⁵⁶ John L. Campbell, "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", en *Theory and Society*, vol. xxvii, núm. 3, enero de 1998; Mats Alvesson, *Cultural Perspectives on Organizations*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996; Frank Dobbin, "Cultural Models of Organizations: The Social Construction of Rational Organizing Principles", en Diana Crane (ed.), *The Sociology of Culture*, Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell, 1994.

⁵⁷ Paul DiMaggio y Walter Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en *American Sociological Review*, vol. XLVIII, núm. 2, abril de 1983; Edgar H. Schien, "Culture, The Missing Concept in Organization Studies", en *Administrative Studies Quarterly*, vol. 41, núm. 2, junio de 1996.

⁵⁸ P. Selznick, *op. cit.*

vés de dos mecanismos diferentes: por cooptación de diferentes grupos sociales de la región y promoviendo la 'ideología' de la TVA, misma que permitió establecer valores y misiones compartidas por un cierto grupo de actores internos y externos, blindando así a la organización de efectos perversos o no esperados de su accionar.⁵⁹

En otras palabras, la TVA buscó generar un compromiso simbólico de sus cuadros y el público respecto a la misión de la organización, politizando sin lugar a dudas su accionar. Como toda organización, se tuvo que construir a sí misma con poderes discrecionales para ser capaz de diseñar y llevar a cabo las acciones necesarias para relacionarse con la población local y sus instituciones. Siendo la burocracia de la TVA la que debía lidiar *in situ* con los actores concretos de la realidad local, es absolutamente racional que su decisión fuera utilizar mecanismos políticos de cooptación y convencimiento para hacer posible con ello la existencia de reglas y procedimientos formales. En corto, para hacer posible la existencia de una organización formal y basada en reglas, burocrática, era necesario primero romper con la 'neutralidad' y la rigidez técnica con el fin de construir la base política de su accionar. Una aparente disfunción o paradoja, en efecto.

Diversos estudios sobre las OI han abrevado de este argumento de Selznick buscando entender cómo diversas organizaciones internacionales son capaces de crear su propia agenda, más allá de las misiones formales para las que fueron creadas.⁶⁰ No obstante, esta visión de las disfunciones burocráticas deja una pregunta sin contestar: si son disfunciones, ¿por qué los agentes burocráticos continúan creándolos, aceptándolos, sufriendolos? Algunas respuestas posibles desde una posición funcionalista pueden aparecer, por ejemplo, el que los actores se dan cuenta de la disfunción pero sus intereses inmediatos quedan protegidos, aunque no sus intereses de largo plazo

o los intereses de la sociedad o los de aquéllos que crearon a la organización. Sin embargo este razonamiento tiene una falla: esta visión 'miope' de los actores terminaría, a la larga, regresándoles como un *boomerang*, por lo tanto, no sería 'racional' continuar con la disfunción en el largo plazo.

Es muy probable que el argumento funcionalista no sólo parta de una insuficiente interpretación de Weber (es decir, que analice las disfunciones con base en el concepto de tipo ideal, lo cual es un contrasentido metodológico), sino que además termine siendo un argumento contradictorio en sí mismo dado que no hay explicación de por qué los actores persisten en un comportamiento autodestructivo.

Este es el punto de partida del texto seminal de Crozier, *El fenómeno burocrático*.⁶¹ En él, el francés desarrolla una nueva estructura analítica para estudiar la burocracia desechando la visión funcionalista. Observa que las disfunciones burocráticas encontradas por Merton y Selznick no son enfermedades o patologías, sino contradicciones lógicas y necesarias de la dinámica burocrática como un constructo social.

En uno de los estudios de caso de este trabajo, el fundador del Centro de Sociología de las Organizaciones examina la estructura jerárquica y las operaciones rutinarias de una rama de la burocracia contable del gobierno francés. Se concentra en la estructura formal (*i. e.*, organigrama formal y jerarquías de la organización), la relación y posición de los diferentes actores dentro de la estructura, así como su impacto en los procesos de toma de decisiones. Este caso intenta mostrar cómo el poder y el estatus de algunos grupos de trabajo son protegidos por mecanismos 'rutinizados' y formalizados de toma de decisiones.

En un segundo caso, el del "monopolio industrial", analiza profundamente tres plantas parisinas de un monopolio de tabaco estatal, así como la relación entre la estructura formal del control administrativo

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 254-264.

⁶⁰ William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, 1971; T. Moe, *op. cit.*, 1990

⁶¹ M. Crozier, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969. N. E.

y la red de relaciones de poder que se desarrollan entre grupos localizados en la gerencia y en los niveles operativos. El objetivo aquí es mostrar cómo un rígido sistema regulador (las organizaciones estudiadas son parte de un sistema de autoridad centralizado) impuesto a través de canales formales no puede cubrir toda eventualidad, permitiendo a algunos actores burocráticos obtener altos niveles de poder en algunas situaciones particulares, dentro de una estructura rígida de autoridad y supervisión formal.

En ambas investigaciones se está hablando de organizaciones con reglas fuertemente estructuradas, con equipos de trabajo continuamente sujetos al control por parte de oficiales o supervisores localizados dentro de la burocracia gubernamental central. Crozier encontró que mientras este control por parte de otras agencias gubernamentales reemplaza las presiones propias de la competencia de mercado al que el sector privado está sujeto, intensifica sin embargo el grado de incertidumbre política a la cual se enfrentan las agencias burocráticas. En los dos casos el modelo de las relaciones intergrupales dentro del aparato burocrático fue altamente estable y centrado alrededor de aquellas áreas donde la incertidumbre (observando la supervisión en el primer caso y de control del deterioro de máquinas en el segundo) no fue controlada por políticas explícitas. De cualquier modo, estas rigideces hacen muy difícil para la organización ajustarse a los cambios contextuales y, en ambos casos, aquéllas devienen en crisis severas.

La respuesta normal a tales crisis, en los casos referidos, fue un proceso de 'mecanización', donde las áreas de incertidumbre fueron reducidas ejecutando una estructura más específica y rígida. Y aunque esta 'rigidización' burocrática creó nuevas crisis bajo condiciones de cambio medioambiental, proveyó también de un sistema administrativo más sofisticado, según el cual las autoridades de la organización pueden tratar de contener estos conflictos y obtener ventajas para la organización en el largo

plazo. Este modelo mecanicista de organización (aproximándose cada vez más al tipo ideal de Weber) resuelve algunos de los problemas relacionados con la burocracia (*i. e.*, desplazamiento de metas). Para ello, controla o dirige las luchas internas de poder al mismo tiempo que incrementa los niveles de conocimiento y sensibilidad requeridos en los altos niveles de decisión para iniciar cambios incrementales con el fin de resolver las crisis severas que se generan por la rigidez. Así, la existencia de las relaciones de poder dentro de una estructura formal es un elemento básico del estudio de Crozier. El uso del poder por algunos actores, a veces para controlar los procesos y otras para reducir las 'áreas de incertidumbre', parece ser fundamental para el estudio de las formas burocráticas de organización y de los actores involucrados en organizaciones formales. Las burocracias, en vez de parecerse a una organización estática, son organizaciones de formas dinámicas y complejas.

El fenómeno burocrático

Parece entonces necesario estudiar a la burocracia como una estructura de acciones colectivas que usan mecanismos contradictorios para mantener el orden y lograr resultados, manipulando los instrumentos técnicos e impersonales con los cuales alcanza legitimidad.

Como se ha visto, Merton, fuera de retar directamente la validez del tipo ideal, sugirió que hay consecuencias secundarias de la acción burocrática, tal como las actitudes ritualistas y el *esprit de corps*.⁶² Este teórico del funcionalismo estructural no llegó a discutir por qué si el modelo es bastante estático y paradójico no degenera con el tiempo. Después de todo, si las consecuencias disfuncionales del modelo demandan el uso de mayor control, uno debería encontrar más y más disfunciones. En otras palabras, si las disfunciones generadas por la

⁶² R. K. Merton, *op. cit.*

acción burocrática son bastante claras en general, ¿por qué no vemos el colapso general y total de las organizaciones burocráticas donde sea?⁶³

Otro buen ejemplo de la limitación que viene del análisis de las disfuncionalidades de la burocracia, como se expuso anteriormente en estas páginas, se encuentra en Selznick quien estudió cómo las organizaciones enfrentan las disfunciones a través de estrategias de cooptación y negociación y la manera en que generan equilibrios dinámicos en un contexto específico.⁶⁴ Profundizar estos equilibrios pareciera ser necesario, lo que implica abandonar la perspectiva de las disfunciones para comprender el marco de acción concreto que se construye en cada organización.⁶⁵

De acuerdo a Crozier, la clave está en que ni Merton ni Selznick estudiaron la posible interdependencia entre racionalidad y disfunción. Esta es la clave del argumento que el sociólogo franco agregó al análisis de la burocracia.

Basado en dos casos de estudio, el también miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas del Instituto de Francia identificó cuatro principios básicos para mantener la estabilidad dentro de lo que él llamó un círculo vicioso de la burocracia: (1) el desarrollo de las reglas impersonales que delimitan las funciones generales de cada individuo dentro de la organización; (2) la centralización de la toma de decisiones en los altos niveles jerárquicos, protegiendo a los tomadores de decisiones de acciones de venganza por parte de aquellos adversarios afectados por las decisiones; (3) el aislamiento de individuos entre diferentes estratos organizacionales y la presión de grupo concomitante en el individuo proveniente de sus semejantes y sus superiores (esta presión refuerza las fronteras entre los estratos dejando muy poco espacio para la solución de problemas a través de

las categorías organizacionales); (4) el desarrollo de relaciones de poder paralelas (o estructuras de poder informales) entre grupos y miembros, dada la imposibilidad para eliminar la incertidumbre simplemente a través de la definición de políticas y reglas organizacionales formales. Estos elementos, más que disfunciones, son las bases estructurales sobre las cuales los actores concretos se ven necesitados de crear marcos de relaciones estables, creíbles, que les permitan en el marco de estas contradicciones actuar.⁶⁶

Crozier observó que los individuos y grupos son capaces de controlar (a través de medios formales e informales) ciertas actividades organizacionales que implican diferentes grados de incertidumbre en su realización y en su cumplimiento. Grados de incertidumbre que los actores aprovechan para ganar ventajas en las relaciones sociales y organizacionales que se construyen normalmente en una organización. El académico champañés las llamó "áreas de incertidumbre".⁶⁷ Controlando algunas de éstas, individuos y grupos tienen la posibilidad de manejar el conflicto en su beneficio: quien es capaz de controlar un área de incertidumbre tiene ventajas en el juego organizacional. El equilibrio burocrático se genera, entonces, en la dinámica de los actores por controlar áreas incertidumbre, utilizando para ello las reglas formales burocráticas como escudo.

La idea central en el análisis de Crozier es que las contradicciones en la burocracia son parte inherente de su proceso organizacional. Este autor argumenta que las organizaciones burocráticas no son capaces de corregir su comportamiento para ir aprendiendo de sus propios errores. Consecuentemente, este tipo de organizaciones sufren de un permanente círculo vicioso de complejidad: intentan controlar la incertidumbre a través de la creación de procedimientos

⁶³ M. Crozier, *op. cit.*, p. 180.

⁶⁴ P. Selznick, *op. cit.*

⁶⁵ M. Crozier, *op. cit.*, p. 181.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 187-193.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 190.

y normas. Cuando éstas fracasan, es porque la complejidad y la crisis contextual y 'comportamental' continúan; la respuesta básica entonces es crear nuevas normas y procedimientos más detallados. Esto conduce a estructuras cada vez más rígidas que permiten a individuos y grupos luchar por diferentes posiciones organizacionales. Las normas severas son con frecuencia incapaces de ayudar a las organizaciones a enfrentarse a problemas complejos y a las diferencias de criterios y soluciones que surgen entre grupos e individuos (dentro y fuera de la organización). Para resolver problemas complejos, entonces, la burocracia usualmente tiene como recurso el poder discrecional creado por la incapacidad de definir un grupo comprensivo de soluciones para todos los problemas a los que la organización se enfrenta (única manera en que la discrecionalidad sería completamente controlada). De este modo, la base formal son las reglas, pero las reglas generan incertidumbre. Esto desata el juego de poder de los actores que se ven necesitados, al entrar en un juego político, a buscar equilibrios sustentándose formalmente en las reglas. Así, reglas y discrecionalidad, burocracia y poder, normas de incertidumbre perenne son las bases del juego organizacional que se conoce como burocracia.⁶⁸

Es por esto que las 'disfuncionalidades' de la burocracia no pueden verse como patologías o enfermedades. La compleja paradoja de racionalidad y discreción humana y lucha del poder por posiciones estratégicas (involucrando el control de áreas de incertidumbre) son elementos esenciales de acciones dentro de las burocracias. En otras palabras, las aparentes disfunciones son, en realidad, elementos de un juego muy racional y estratégico jugado por los diferentes actores en la búsqueda del control de áreas de incertidumbre. La incertidumbre es un arma, un instrumento; más allá de padecerla, los actores la usan estratégicamente.

No obstante, las burocracias pueden adaptarse y cambiar por sí mismas hacia diferentes procesos de adaptación mutua. En *El fenómeno burocrático*, Crozier desarrolla una percepción muy rígida de las burocracias exagerando su resistencia al cambio y su habilidad para adaptarse a ambientes complejos. En un trabajo posterior con Friedberg, este fenómeno adquirió mayor flexibilidad a través del estudio de la incertidumbre como una fuente de libertad y transformación contenidas en la lucha por la reasignación de las estructuras de poder entre los actores.⁶⁹ En este otro texto, el francés y el franco-austriaco construyen un marco analítico que denominan "sistema concreto de acción", mismo que les permite identificar cómo los actores enfrentan las arenas de incertidumbre construyendo mecanismos de vinculación, siempre basados en una batalla por el poder. Pero dicho mecanismo, al estar basado en relaciones de poder desiguales, implica la construcción de una serie de ataduras y relaciones que hacen que los actores acuerden y se obliguen a establecer ciertos comportamientos identificables. Es en la lógica de los sistemas concretos de acción que se pueden entender los juegos políticos y organizacionales que se hacen sistemáticos en la práctica de las organizaciones.

Los actores en el escenario organizacional burocrático son libres; tienen opciones debido a que el proceso de toma de decisiones requiere de, al menos, algún grado de flexibilidad.⁷⁰ Sin embargo, esta última es contingente. Aunque hay que correr el riesgo de ser incapaz de observar actos irracionales (problema metodológico aceptado por Crozier y Friedberg),⁷¹ los mismos autores proponen que la libertad generada por los elementos de incertidumbre ("naturales", como el contexto, los mercados, la tecnología; y "artificiales" como la estructura autoritaria, los canales de información, los límites legales) es regulada por las relaciones de poder. Esta

⁶⁸ *Ibid.*, p. 193

⁶⁹ M. Crozier y E. Friedberg, *op. cit.*

⁷⁰ E. Friedberg, *Local Orders. Dynamics of Organized Action*, Londres, Jai Press, 1997, p. 38.

⁷¹ M. Crozier y E. Friedberg, *op. cit.*, p. 25.

interpretación ve al poder como una relación, no como un atributo, que permite a los actores negociar e interactuar en una relación recíproca pero no necesariamente balanceada.⁷² Además, los actores organizacionales adquieren conciencia respecto a la expresión formal del poder, llegando a pertenecer al sistema de regulación organizada.⁷³

El análisis de ambos sociólogos ayuda a comprender a la burocracia no sólo como una estructura formal de organización llena de disfunciones y respuestas patológicas a la complejidad y que genera círculos viciosos de generación de incertidumbre-reglas- incertidumbre. Además, muestra también que la incertidumbre genera libertad de los actores para controlar estructuras organizacionales e informalmente usar las relaciones humanas para generar un orden más estable dentro de la organización.

El análisis de las OI como burocracias disfuncionales es un grave yerro que puede desviar y atrasar

el análisis dinámico de estas organizaciones como espacios sociales y políticos complejos. La necesidad de aproximarse a estas organizaciones como sistemas contenidos de acción social, implica comprender los órdenes locales y los equilibrios específicos que los actores organizacionales son capaces de construir. Los actores organizacionales se enfrentan a incertidumbres que devienen del contexto y la propia interacción, requieren por lo tanto encontrar soluciones, definiciones, acuerdos para hacer viable la acción. Sin comprender estas dinámicas, los estudios de las OI estarán condenados a cerrarse en una argumentación poco productiva y probablemente frustrante: un grupo de estudiosos ansiosos de imponer una agenda exógena de valores y fines normativos (y cerrados) a actores organizacionales que requieren enfrentarse a una realidad de actores múltiples, diversos y con diferentes agendas y definiciones del fin y de los valores a perseguir.

A manera de reflexión final

La fertilización cruzada entre los estudios organizacionales y las relaciones internacionales parece ser el camino correcto para comprender a fondo a las organizaciones internacionales. Es probable que parte de la dificultad para esta relación interdisciplinaria se deba a que buena parte de los estudios organizacionales se ha dedicado a estudiar las organizaciones privadas y, en alguna medida, las gubernamentales. Son muy escasos (si no inexistentes) los estudios sobre organizaciones internacionales en revistas de la especialidad organizacional como *Organization*, *Organization Studies*, *Administrative Science Quarterly* o *Academy of Management Journal*, por ejemplo. O casos donde los estudiosos de las organizaciones analicen a las organizaciones internacionales.⁷⁴

Cuando se habla de estudios organizacionales, es plausible pensar que en el caso de las relaciones in-

ternacionales ha sucedido algo similar a lo acontecido en el estudio de la administración pública hace algunas décadas: que la perspectiva normativa termina teniendo un peso muy importante del análisis. En el caso de la administración pública, era difícil pensar que el gobierno, que debería dirigirse por el interés general, estuviera al final de cuentas compuesto por un grupo de organizaciones flojamente acopladas, compuestas de personas y grupos persiguiendo sus propios intereses en arenas de poder. Sin embargo, los estudios empíricos fueron mostrando que es muchas veces debido a esta dinámica conflictiva que las organizaciones gubernamentales logran resultados, siempre en una dinámica compleja y de resultados en disputa. Las relaciones internacionales probablemente tendrán que realizar esta misma transición analítica, asumiendo que las organizaciones

⁷² *Ibid.*, p. 31

⁷³ E. Friedberg, *op. cit.*

⁷⁴ Como es el caso de Morten Egeberg ("Towards an Organization Theory of International Integration", en ARENA Working Paper, vol. 13, núm. 13, 2006).

internacionales pueden lograr una gran cantidad de objetivos y fines sin que esto implique que estén estructuradas de una manera funcional, lineal o racional-instrumental. Una gran lección de los estudios organizacionales está justamente en el hecho de que las batallas entre los grupos y los conflictos dentro de las arenas organizacionales son parte de la dinámica que construye las posibilidades de la acción racional de las organizaciones y no sus patologías.

De esta manera, la agenda de los estudios de las organizaciones internacionales tendrá que avanzar en una visión que observe dichas organizaciones como constructos sociales, con dinámicas propias, pero aun así capaces de lograr resultados a través de procesos de negociación que son sumamente conflictivos. Una de las variables críticas de análisis es justamente cómo las agendas generales, aparentemente racionales, son construidas en una dinámica de poder intra grupal e inter organizacional.

Estudiar las organizaciones internacionales como arenas de incertidumbre, con capacidades de decisión en constante construcción, donde los actores son capaces de utilizar la incertidumbre como arma, y posibilitada sin embargo para construir un ambiente de cooperación y coordinación, implica un cambio de paradigma en el análisis de estas organizaciones, mismo que pasa, desde luego, por la generación de una serie de nuevos estudios empíricos que tomen en cuenta esta dinámica compleja de dichas criaturas organizacionales.

Los estudios organizacionales, a su vez, requieren introducirse al estudio de las OI cuya misión y sentido están contruidos no solamente a la luz de

las agendas de los Estados, sino también de las agendas propiamente inter organizacionales que les dan sentido.⁷⁵ Si bien las organizaciones internacionales no pueden ser vistas como un instrumento lineal y racional instrumental, no son tampoco criaturas que se deben solamente a los intereses y los objetivos dispersos de sus miembros. Las variables que explican esto son múltiples, entre ellas: las arenas inter organizacionales y multinacionales, las características de los grupos de *staff* permanente y temporal de las diversas organizaciones, las estructuras y procesos, los roles formales e informales entre las organizaciones, los espacios de incertidumbre constantes que las organizaciones tienen que enfrentar, los procesos de aprendizaje organizativo, entre muchas otras. Todas estas variables requieren ser estudiadas empíricamente y el esfuerzo valdrá la pena, pues se encontrarán nuevas explicaciones respecto de los vaivenes y del comportamiento dinámico de las OI.

Los temas de fertilización cruzada entre los estudios organizacionales y las relaciones internacionales son bastante claros en realidad: por un lado, las arenas de incertidumbre, el ambiente psicológico organizacional, la ambigüedad y costos de basura, el impacto de los factores cognitivo,⁷⁶ la construcción de sentido (*sense-making*) y dinámicas de poder organizacional; por el otro, el debate respecto de las teorías de los regímenes, el diseño institucional, las relaciones intra nacionales e internacionales propiamente dichas y la dinámica cruzada entre todos estos elementos.

Sin duda, el atender esta agenda requiere la cooperación propiamente interdisciplinaria.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Bart Nooteboom, *A Cognitive Theory of the Firm*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2010.

Bibliografía

- Abbott, Kenneth W. y Duncan Snidal, "Why States Act through Formal International Organizations", en *The Journal of Conflict Resolution*, vol. XLII, núm. 1, 1998, pp. 3-32.
- Albrow, Martin, *Bureaucracy*, Nueva York, Praeger, 1970.
- Alvesson, Mats, *Cultural Perspectives on Organizations*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.
- Barkin, Samuel, *International Organization: Theories and Institutions*, Gordonsville, Palgrave Macmillan, 2006.
- Barnett, Michael y Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Barnett, Michael y Martha Finnemore, "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations", en *International Organization*, vol. LIII, núm. 4, 1999, pp. 699-732.
- Benner, Thorsten y Philipp Rotman, "Learning to Learn? UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization", en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. II, núm. 1, 2008, pp. 43-62.
- Benner, Thorsten, Stephan Mergenthaler y Philipp Rotman, "International Bureaucracies: The Contours of a (Re)emerging Research Agenda", ponencia presentada en la *German Political Science Association (DVPW) IR Section Conference*, llevada a cabo en Darmstadt, Alemania, el 14 de julio de 2007.
- Bigo, Didier, "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", en *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. XXV, núm. 1, 2002, pp. 63-92.
- Blau, Peter M. y Richard A. Schoenherr, *The Structure of Organization*, Nueva York, Basic Books, 1971.
- Bogdandy, Armin von, "General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field", en *German Law Journal*, vol. 9, núm. 11, 2008, pp. 1909-1938.
- Campbell, John L., "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", en *Theory and Society*, vol. XXVII, núm. 3, enero de 1998, pp. 377-409.
- Claude, Inis, *Swords into Plowshares. The Problemas and Prospects of International Organization*, Nueva York, Random House, 1956.
- Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, Chicago University Press, 1964.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg, *The Actor and the System*, Chicago, Chicago University Press, 1974.
- Cox, Robert W. y Harold, K. Jacobson, *The Anatomy of Influence: decision Making in International Organizations*, Nueva Haven, Yale University Press, 1973.
- Cyert, Richard y James March, *Behavioral Theory of the Firm*, Oxford, Blackwell, 1963.

- Chesterman, Simon, *You, the People. The United Nations Transitional Administration, and State Building*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Dobbin, Frank, "Cultural Models of Organizations: The Social Construction of Rational Organizing Principles", en Diana Crane (ed.), *The Sociology of Culture: Emerging Theoretical Perspectives*, Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell, 1994, pp. 117-42.
- Deutsch, Karl Wolfgang, Sidney A. Burrell y Robert A. Kann, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en *American Sociological Review*, vol. XLVIII, núm. 2, abril de 1983, pp. 147-60.
- Egeberg, Morten, "Towards An Organization Theory of International Integration", en *ARENA Working Paper*, vol. 13, núm. 13, 2006.
- Friedberg, Erhard, *Local Orders. Dynamics of Organized Action*, Londres, Jai Press, 1997.
- Goffman, Erving, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Nueva York, Anchor, 1959.
- Goodrich, Leland y Edward Hambro (eds.), *The Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Boston, World Peace Foundation, 1949.
- Haas, Ernst B., *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.
- Haas, Ernst B., *Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley, University of California, Institute of International Studies, 1975 (Research Series, 24 y 25).
- Haas, Ernst B., *The Uniting of Europe. Political, Economic and Social Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.
- Haas, Ernst B., "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", en *International Organization*, vol. 30, núm. 2, 1976, pp 173-212.
- Hansenclever, Andreas, Peter Mayer y Voker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press 1977.
- Huysmans, Jef, "A Foucaultian View on Spill-over: Freedom and Security in the EU", en *Journal of International Relations and Development*, vol. VII, núm. III, 2004, pp. 249-318.
- Jacobson, Harold K., *Networks of Interdependence: International Organization and the Global Political System*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1984.
- Jacobson Harold K., William M. Reisinger y Todd Mathers, "National Entanglements and International Government Organizations", en *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, marzo de 1986, pp. 141-159.

- Jaeger, Hans Martin, "Global Civil Society and the Political Depolarization of Global Governance", en *International Political Sociology*, vol. 1, núm. 3, 2007, pp. 257-277.
- Jutta, Joachim, Bob Reinalda y Berjtan Verbee (eds.), *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?*, Nueva York, Routledge, 2008.
- Kahler, Miles, "Intending International Relations: International Relations Theory after 1945", en Michael W. Doyle y G. John Ikenberry (eds.), *New thinking in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 20-53.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Glenview Scott, Foresman and Company, 1989.
- Krasner, Stephen D., *International Regimes*, Ithaca, Cornell University, 1983.
- Kratochwil, Friedrich y John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State", en *International Organization*, vol. 40, núm. 4, otoño de 1986, pp. 753-775.
- Li, Tanja Murray, "Beyond the State and Failed Schemes", en *American Anthropologist*, vol. 107, núm 3, 2005, pp. 383-394.
- Lissitzyn, Oliver, *The International Court of Justice*, Nueva York, Carnegie Endowment of International Peace, 1951.
- Mallaby, Sebastian, *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crisis, and the Wealth and Poverty of Nations*, Nueva York, Penguin Press, Council on Foreign Relations Books, 2004.
- March, James y Johan Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, Universitetsforlaget, 1979.
- Mathiason, John, *Invisible Governance. International Secretariats in Global Politics*, Sterling, Virginia, Kumerian Press, 2007.
- Merton, Robert King, *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Free Press, 1942.
- Meyer, John W. y Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", en *American Journal of Psychology*, vol. 83, núm. 2, septiembre de 1977, pp. 340-63.
- Mitrany, David, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations*, Londres, National Peace Council, 1946.
- Mitman, Arthur, *The Iron Cage*, Nuevo Brunswick, Transaction, 1969.
- Moe, Terry, "The New Economics of Organizations", en *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 4, 1984, pp. 739-77.

- Moe, Terry, "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en Oliver Williamson, *Organization Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Mouzelis, Nicos, *Organization and Bureaucracy*, Chicago, Aldine Publishing, 1967.
- Murphy, Craig N., *The United Nations Development Program: A Better Way?* Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Myint-U, Thant y Amy Scott, *The UN Secretariat: A Brief History*, Nueva York, International Peace Academy, 2007.
- Ness, Gayl D. y Steven Brechin, "Bridging the Gap: International Organizations as Organizations", en *International Organization*, vol. 42, núm. 2, primavera de 1988, pp. 245-273.
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine, 1971.
- Nooteboom, Bart, *A Cognitive Theory of the Firm*, Cheltenham, Edgar Elgar, 2010.
- Olsen, Johan, "Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, núm. 1, 2004, pp. 1-24.
- Oye, Kenneth (ed.), *Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1986.
- Padelford, Norman J., "The Use of the Veto", en *International Organization*, vol. II, núm. 2, junio de 1948, pp. 227-246.
- Peters, Guy, *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- Piiparinen, Touko, "The Rise and Fall of Bureaucratic Rationalization: Exploring the Possibilities and Limitations of the UN Secretariat in Conflict Prevention", en *European Journal of International Relations*, vol. XIV, núm. 4, 2008, pp. 697-724.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago, 1991.
- Ranshoffen-Wertheimer, Egon F., *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945.
- Reinalda, Bob y Berjtan Verbeek, *Decision Making within International Organizations*, Nueva York, Routledge, 2004.
- Reinalda, Bob y Berjtan Verbeek (eds.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Nueva York, Routledge, 1998.
- Rochester, Martin, "The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study", en *International Organization*, vol. 40, núm. 4, 1986, pp. 777-813.

- Rothwell, Charles Easton, "International Organization and World Politics", en *International Organization*, vol. III, núm. 4, 1949, pp. 605-619.
- Ruggie, John, "Globalization and the Embedded Liberalism Compromise. The End of an Era?", en Wolfgang Streeck (ed.), *Internationale Wirtschaft Nationale Demokratie*, Múnich, Max-Planck Gesellschaft, 1993, pp. 79-99.
- Sanjuan, Pedro A., *The UN Gang: A Memoir of Incompetence, Corruption, Espionage, Anti-Semitism and Islamic Extremism at the UN Secretariat*, Nueva York, Doubleday, 2005.
- Selznick, Philip, *TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, University of California Press, 1949.
- Scheingold, Stuart A., "Domestic and International Consequences of Regional Integration", en *International Organization*, vol. 24, núm. 4, 1970, pp. 978-1002.
- Schwebel, Stephen M., *The Secretary-General of the United Nations*, Cambridge, Harvard University Press, 1952.
- Shawn, Eric, *The UN Exposed: How the United Nations Sabotages America's Security and Fails to World*, Nueva York, Sentinel, Penguin Group, 2006.
- Schien, Edgar H., "Culture, The Missing Concept in Organization Studies", en *Administrative Studies Quarterly*, vol. 41, núm. 2, junio de 1996, pp. 229-40.
- Simon, Herbert, *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press, 1997.
- Traub, James, *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, Nueva York, Farrar, Strauss y Giroux, 2006.
- Young, Oran, *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.
- Walters, Francis Paul, *A History of the League of Nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1952.
- Weber, Maximilian Carl Emil, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Weber, Maximilian Carl Emil, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Nueva York, Routledge, 1930.
- Weiss, Thomas, *International Bureaucracy: An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats*, Lexington, Heath, 1975.
- Weiss, Thomas, "International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service", en *International Affairs*, vol. 58, núm. 2, 1982, pp. 387-306.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.

Whitte, Jan Martin y Wolfgang H. Reinicke, *Business Unusual. Facilitating United Nations Reform through Partnerships*, Nueva York, United Nations Publications, 2005.

Zanotti, Laura, "Governmentalizing the Post-Cold War International Regime: The UN Debate on Democratization and Good Governance", en *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 30, núm. 4, 2005, pp. 461-487.