El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

Cultura en las Organizaciones Públicas: el Caso del Instituto Federal Electoral

Tesis que para optar por el Título de Licenciado en Administración Pública presenta

Mauricio Ivan Dussauge Laguna

EL COLEGIO DE MÉXICO
DIRECCIÓN DE ASUNTOS
JUN. 1 2000
ESCOLARES
MÉXICO, D.F.

México, Distrito Federal, junio de 2000

A Petrita,

in memoriam

A mis Papás y a Lety,

por su amor y su paciencia

Non, moi plus

Índice

Agradecimientos *iii*

Introducción *1*

I. Cultura en las Organizaciones o la Construcción Organizacional de la Realidad *15*

I.I. Antecedentes de los estudios de Cultura Organizacional *16*

I.II. Problemas y utilidad de los estudios de cultura en las organizaciones *23*

I.III. La cultura organizacional *30*

I.IV. El poder en las organizaciones *38*

I.V. El entorno organizacional *41*

II. El Instituto Federal Electoral: Orígenes, Transformaciones y Bases Normativas *46*

II.I. Los orígenes del Instituto Federal Electoral *47*

II.II. La estructura operativa *52*

II.III. Las transformaciones del Consejo General *55*

II.IV. El Servicio Profesional Electoral *58*

II.V. El otro personal *68*

II.VI. Algunos comentarios sobre el Estatuto *72*

III. Elementos de Cultura Organizacional en el Instituto Federal Electoral *77*

III.I. Antecedentes culturales *78*

III.II. Los límites del profesionalismo *80*

III.III. De lealtades y compromisos *85*

III.IV. (In)certidumbre y (des)confianza *92*

III.V. Los excesos de la desinformación *101*

IV. Conclusiones *106*

V. Bibliografía *118*

Agradecimientos

La escritura de esta tesis resultó, desde el principio, un proceso mucho más complejo de lo esperado. Confieso que en varias ocasiones estuve cerca de abandonar el tema e, incluso, la escritura de la tesis misma. Si no lo hice fue, en gran medida, gracias al apoyo, a la comprensión y el interés de muchas personas a quienes deseo expresar mi profundo agradecimiento. Comienzo con el Profesor José Sosa, quien supo tratar con mis ideas y desvaríos (y también con mis terquedades) para guiar el proyecto hacia buen puerto, y se convirtió (aun sin quererlo) en fuente no citada de mucho de lo que aquí está escrito.

Al Profesor Carles Ramió le agradezco profundamente su disposición para leer estas páginas en su totalidad y compartirme sus muy amplios conocimientos sobre estos temas; pero aún más le agradezco que me haya brindado su valiosa amistad.

A José Luis Méndez le agradezco su generosidad y su comprensión, sin las cuales no hubiera sido posible la redacción y conclusión de este trabajo, y le agradezco, como administrador público, el liderazgo que está ejerciendo para que mucho de lo aquí escrito vaya perdiendo vigencia con rapidez.

Al Profesor Mauricio Merino le agradezco las facilidades que me otorgó para realizar la investigación y mucho más sus enseñanzas y las interesantes pláticas sobre el "fenómeno burocrático" que tan bien conoce y entiende.

Al Profesor Rogelio Hernández, a Francisco Morales y a Javier Mendoza les agradezco sus comentarios inteligentes y oportunos a diversas partes de la tesis, los cuales sin duda contribuyeron a que el trabajo al final tuviera menos incorrecciones.

Asimismo, debo mencionar que detrás de cada una de las líneas aquí escritas se encuentran seguramente los juicios (y a veces, también, los prejuicios) de las Profesoras Soledad Loaeza, María del Carmen Pardo y Marta Elena Venier, y de los Profesores Luis F. Aguilar, Ilán Bizberg, Javier Elguea, Javier Garciadiego, Carlos Roces y Samuel del Villar. Si bien todas las afirmaciones equivocadas o absurdas que aquí se aventuran se deben a mis insuficientes o malas lecturas y análisis, la coherencia y sensatez del conjunto de la investigación son en buena medida, sin duda, producto de lo que gracias a ellos aprendí mientras comprendía por qué El Colegio de México sigue siendo "El Lugar" para estudiar las ciencias sociales en este país. Sin embargo, aún más profundos son mi deuda y mi agradecimiento hacia el Profesor Rafael Segovia y el Profesor Fernando Escalante, quienes han marcado de manera definitiva mi pensamiento con sus cursos y, particularmente, con las charlas en las que siempre les escucho y aprendo algo genialmente nuevo.

A Karla Hernández, Larissa Meza, Olga Elena Pérez, José Miguel Domínguez, Josafat de Luna, Marco Antonio Mena y Luis Alberto Sánchez les agradezco su interés en la marcha de la tesis y los ánimos que me brindaron para concluirla.

Muy aparte se encuentran las risas, las angustias, los desvelos (y en ocasiones las discusiones) que viví y disfrute durante cuatro años con Thalía Flandes, Cristina Galíndez, Guillermo Cejudo, David Lamoyi, Ernesto Velasco y, especialmente, con Javier González, con quien además compartí una extraordinaria y productiva estancia en el Instituto de Estudios Políticos de París (y en L.C., B.L. y J.E.), gracias a la confianza y amabilidad de Celia Toro y Ana Covarrubias, y al apoyo del Colegio y de David Garibay.

A Mariela Miranda, Gloria Sánchez y Silvia López les agradezco su ayuda durante la licenciatura e, incluso, después de terminada ésta. Sin su amable disposición difícilmente estaría escribiendo esto.

A Leonor Millán le agradezco sinceramente su afectuoso y, sobre todo, eficiente auxilio en distintas fases de la investigación, y a Mayra Ibáñez su apoyo importantísimo en la recta final. Y a las dos les agradezco su alegría e inteligencia en las labores cotidianas.

En un ámbito más personal quiero agradecer profundamente a mi Tía Rosy, a Rosy, Vero y Gaby, a mis tíos y mis primos, y a la Familia Figueroa que crean plenamente en cada nuevo proyecto que inicio. A Lulú y Consuelo y mis sobrinos, les agradezco su enorme cariño y puedo decirles que por fin concluyó el motivo de tantas promesas incumplidas. Y a la Familia Vaca, no sabría cómo agradecerles que me hayan abierto las puertas de sus casas con tanta sinceridad y afecto.

A Esther, Cecilia y Tsumu tampoco sé cómo agradecerles las muestras de su amistad invaluable; tan sólo puedo decirles que cuentan con mi amistad incondicional, aun cuando no pueda asegurarles que será tan valiosa como la suya para mí.

Quedaría agradecer la presencia (y también las ausencias) de quien supo mejor que nadie estar siempre y de la manera más adecuada. Antes, durante y después de la tesis su presencia ha sido tan constante y profunda en todo lo que escribo y pienso, que en realidad resulta innecesario escribir su nombre también aquí.

Introducción

Como dice Jeffrey Pfeffer, vivimos en un mundo organizacional. La afirmación contundente y acertada, que sirve para abrir uno de sus libros más recientes[1], renueva al mismo tiempo una invitación largamente extendida a los científicos sociales para estudiar a las organizaciones.

En el caso particular de la administración pública, el estudio de las organizaciones ha sido y es pertinente por muy diversas razones. En el ámbito teórico, porque a buena parte de la teoría administrativa le interesa analizar los patrones de respuesta de aquéllas frente al entorno que les rodea; las situaciones en las cuales se crean y desaparecen; y las posibilidades que existen para adecuar sus diseños estructurales. En el ámbito práctico, porque la administración pública es, fundamentalmente, un conjunto de organizaciones que necesita mejorar con frecuencia la implementación de las políticas públicas, la prestación de los servicios públicos, y su relación con los ciudadanos[2].

Atendiendo a la invitación antes señalada, la presente investigación tratará de ser un estudio sobre organizaciones. Sin embargo, es necesario mencionar tres precisiones desde el comienzo: primero, estas páginas sólo se concentrarán en el sector de las organizaciones públicas. Mientras que para algunos teóricos "todas

---

[1] Jeffrey Pfeffer, *New Directions for Organization Theory*, New York: Oxford University Press, 1997, p. 3.

[2] Michael M. Harmon y Richard T. Mayer señalan que "ciertamente pocos dudarían que un conocimiento de las organizaciones es esencial tanto para el estudio como para la práctica de la administración pública" (*Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little, Brown & Company, 1986, p. V).

las organizaciones son públicas"[3], para quien escribe estas líneas la distinción tradicional (rígida y acaso innecesaria) entre organizaciones públicas y organizaciones privadas es pertinente[4]. Si bien ambos tipos de organizaciones comparten una buena cantidad de prácticas, características estructurales y supuestos teóricos (algunos incluso usados deliberadamente en estas páginas)[5], también presentan diferencias sustanciales en por lo menos dos aspectos: las características de sus entornos y la capacidad que tienen para cambiar su funcionamiento interno.

En cuanto toca a las relaciones con el entorno, las organizaciones privadas se enfrentan con las exigencias de una estructura de mercado competitiva, agresiva y desgastante, pero proveedora, en última instancia, de presiones e incentivos fundamentalmente económicos y financieros. Si bien la legislación existente y la autoridad política marcan parte de sus restricciones externas, al hacerlo establecen ciertas reglas del juego a partir de las cuales las organizaciones privadas adaptan sus intereses económicos y financieros. Para las organizaciones públicas, en cambio, las negociaciones políticas, las restricciones legales, los conflictos de poder entre actores políticos y la presencia permanente

[3] La referencia tiene que ver, obviamente, con el libro de Barry Bozeman, *Todas las organizaciones son públicas*, trad. Pastor Jesús Covián Andrade, México: FCE, 1998. Bozeman mismo señala algunas diferencias importantes entre organizaciones públicas y privadas en su capítulo comparativo de ambas. Sobre el mismo tema, véase el artículo clásico de Graham Allison, "Private and Public Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, en Barry Bozeman y Jeffrey Straussman, *New Directions in Public Administration*, California: Wadsworth, 1984, pp. 32-45; y las diferencias que apunta Carles Ramió en su libro *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 1999, pp. 37-40.

[4] Es claro que la dicotomía no está completa pues deja de lado el tercer sector, ONG, quangos o sector social, según se le quiera denominar. Sin embargo, para efectos de la argumentación de este trabajo y del caso estudiado la simple división público/privado es suficiente.

[5] Sobre las coincidencias también vale la pena mirar el libro de Ramió antes citado.

de la opinión pública son, en definitiva, su entorno principal y no sólo complementario[6].

De estas mismas diferencias pueden extraerse también los incentivos que tienen las organizaciones para cambiar estructural e internamente. De un lado, para las organizaciones privadas los incentivos son tangibles y contables en su búsqueda de supervivencia. Esto supone que sus estructuras se modifican en función de una estrategia para responder al mercado y el desempeño de sus miembros (y de la organización en su conjunto) puede vincularse con los resultados obtenidos. Las comparaciones claras y mensurables, además, no sólo arrojan resultados, sino que permiten (obligan a) también rediseñar la organización e incentivar económicamente a los individuos para que mejoren su desempeño en la ruta deseada; como contraparte, esta misma medición permite que, a la inversa, el rediseño pueda revisarse y la organización pueda separar a ciertos miembros sobre la base de datos medianamente objetivos.

En el caso de las organizaciones públicas la situación es distinta. Además de las dificultades que se tienen para delinear claramente y sin contradicciones los objetivos organizacionales (tema discutido tradicionalmente por la teoría), la posible vinculación de los diseños estructurales o de los desempeños individuales (o grupales) con los resultados de la organización no es tarea sencilla. En consecuencia, la oportunidad de introducir incentivos económicos o tangibles para fomentar cambios en los desempeños y actitudes de los individuos no es tan

[6] Según Rafael Bañón, "la naturaleza política de la actividad administrativa se establece de forma tan clara que los textos recomendados para la formación de los gestores públicos, junto a los de destrezas específicas y los que describen los componentes formales de la administración, son los clásicos del pensamiento político" ("Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias

asequible. Por otra parte, y al no depender fundamentalmente de cuestiones económicas sino políticas, las organizaciones públicas tienen menos exigencias de corto plazo para modificar sus funcionamientos[7]. (Acaso sean éstas algunas de las razones por las cuales los cambios de fondo en las organizaciones públicas suceden regularmente en situaciones de crisis, como diría Michel Crozier.)

La segunda precisión sobre el trabajo presentado tiene que ver con que el estudio es sobre organizaciones, pero particularmente sobre organizadores, es decir la gente que vive y hace vivir a las organizaciones[8]. Más específicamente, es un estudio acerca de los valores, las creencias, las actitudes y los comportamientos de los miembros de la organización: es un estudio (como lo señala el mismo título de la tesis) sobre lo que puede llamarse cultura organizacional, es decir una parte de la denominada "organización informal". Lo anterior, sin embargo, no supondrá que se ignoren los rasgos estructurales de la organización, es decir la "organización formal" [9]. A fin de cuentas, es obvio que al analizar cualquier parte de la organización uno está analizando, de una u otra forma, a la organización en su conjunto, y en el caso particular del presente estudio la relación entre ambas es fundamental.

La tercera precisión sobre el trabajo (también clara desde el título) es que éste se limita a analizar una sola organización pública mexicana: el Instituto

---

actuales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial, 1997, pp. 17-50, p. 25).

[7] Dejando de fuera, obviamente, toda la discusión sobre la orientación al cliente y la reingeniería organizacional.

[8] "Es importante mantener la distinción entre organizadores (la gente que trabaja en las organizaciones), organizar (dirigir) y las propias organizaciones", Bozeman, *op. cit*, p. 82.

[9] Comúnmente descrita en manuales de organización, reglamentos, leyes y manuales, la organización formal establece las bases valorativas y normativas sobre las cuales las organizaciones deben desarrollar sus funciones, conseguir sus objetivos, tomar sus decisiones, relacionarse con su entorno. En conjunto, se trata, finalmente, de un deber ser planeado, pensado y propuesto con la intención de lograr con

Federal Electoral. Con esta aclaración se previene al lector de lo que aquí pueda encontrar, pero no se pretende decir que las conclusiones extraídas sólo serán válidas para el caso estudiado; la intención de fondo es que el análisis pueda generar información útil para una discusión más amplia acerca de las organizaciones públicas (y en especial de las mexicanas).

Ahora bien, las tres preguntas que se siguen de todo lo anterior es por qué realizar un estudio sobre organizaciones públicas mexicanas, por qué sobre cultura organizacional, y por qué sobre el Instituto Federal Electoral. Un estudio sobre organizaciones públicas mexicanas me parece necesario porque conocemos muy poco, desde un punto de vista medianamente científico, acerca del funcionamiento real de las mismas. En buena parte de nuestras discusiones académicas, los grandes temas de la administración pública (modernización, reforma del Estado, profesionalización) suelen desarrollarse (y resolverse) en un ámbito abstracto, general, ideal. Si bien este tipo de discusiones siempre es útil, me pareció útil seguir el consejo de Crozier acerca de realizar, antes que todo, diagnósticos lo más completos y exactos posibles, en los que se incluyan los problemas puntuales, cotidianos y recurrentes de nuestras organizaciones públicas.

Por otra parte, un estudio de cultura organizacional parecía útil por tres razones: porque podría aportar un análisis con una perspectiva distinta a la que ha predominado en los últimos años, que busca (casi únicamente) problemas y relaciones de poder entre los miembros de la organización, y acciones racionales

---

éxito aquello para lo cual la organización se formó y por lo que trata de permanecer en el "mundo organizacional".

y coherentes[10]; porque enfoca su atención en los recursos humanos de la organización que son, sin lugar a dudas, la parte más importante de ella; y porque revela información de aspectos acerca de los que no hemos tenido noticias muy claras: qué piensan los funcionarios públicos, cuáles son algunos de los valores que condicionan sus trabajos y sus comportamientos en la vida cotidiana de sus organizaciones, cómo se vive organizacionalmente la experiencia de ser servidor público.

La perspectiva creo que es pertinente, además, porque como dice Charles Perrow, "todos traemos intenciones distintas al estudiar las organizaciones, [y] somos como niños en un arenero, jugando a diversas fantasías"[11]; así, las fantasías que hay detrás de este estudio giran en torno de una estructura de funcionarios profesionales, comprometidos con el servicio público, y con una disposición sincera al cambio cuando éste sea útil, sin necesidad de esperar situaciones críticas. Acaso no haya mejor camino que un estudio de este tipo para conocer la realidad (y quizás desencantarse un poco).

Por último, tomar el Instituto Federal Electoral como caso de estudio, como una organización pública y desde una perspectiva de Cultura Organizacional y no desde un punto de vista politológico, me parece oportuno por dos razones. El Instituto es una de las organizaciones públicas que mayor presencia ha tenido en

---

[10] Según Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaño, "la orientación voluntarista que ha caracterizado a este tipo de análisis ignora por completo el análisis que actualmente se hace, en el terreno de las ciencias sociales, acerca tanto de la aparente irracionalidad del comportamiento humano como de la importancia de las estructuras en el comportamiento, incluyendo las especificidades simbólicas y culturales" ("Teoría de la organización y administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. 1 núm. 1, 1992, pp. 49-75, pp. 51-52). Estos mismos autores sugieren también que "la observación de todo acto político como racional nos conduce a una interpretación en la que no cabe la sinrazón, el acto carente de intencionalidad política, el hecho impensado que fija nuevos rumbos o modifica estados aparentemente inamovibles" (*ibíd.*, p. 67).

[11] "'La historia del zoológico' o 'La vida en el arenal organizativo', en Graeme Salaman y Kenneth Thompson, *Control e ideología en las organizaciones*, trad. Martha Merodio, México: FCE, pp. 293-314, p. 295.

las discusiones también públicas de los últimos años; esto, de entrada, parece justificar cualquier estudio sobre el Instituto. Pero además, según un reconocido analista político, la creación del IFE "ha significado un paso fundamental en la vida democrática de México" y "se ha convertido en un eje fundamental del cambio democrático en materia electoral; ha cumplido una función esencial al imprimir credibilidad creciente, tanto a los procesos electorales como al veredicto oficial emergido de ellos"[12]. Sin embargo, muy poco se conoce sobre su funcionamiento interno, sus tropiezos y sus éxitos en términos puramente organizacionales.

Una vez asentadas estas tres grandes precisiones, pueden presentarse algunas de las preguntas que en esta investigación se intentarán responder: ¿cuáles son las percepciones que los funcionarios tienen de su organización? ¿Cuáles son algunas de las dificultades que ha tenido su estructuración interna? ¿Cómo ha influido en su funcionamiento la relación con su entorno? ¿En qué pueden influir las relaciones de poder para configurar los imaginarios de los funcionarios?

Si bien la investigación tratará de responder las preguntas anteriores, en realidad sus objetivos principales son los siguientes: el objetivo central es mostrar cuáles son algunos de los valores, creencias, actitudes y comportamientos de los

[12] José Antonio Crespo, "IFE: una visión optimista", *Voz y Voto*, núm. 61, marzo, 1998, pp. 33-36, pp. 33 y 36. En el mismo sentido, René Borrego señala que "[e]n su corta vida institucional el IFE ha desempeñado un importante papel en la consolidación y profundización de la democracia en el país: ha contribuido a la formación de representaciones populares que han gozado de la legitimidad que otorga el voto ciudadano, y ayudado a consolidar la vía electoral como único medio para elegir a nuestros gobernantes" ("Consolidar la credibilidad", *Voz y Voto*, núm. 64, junio, 1998, pp. 47-48, p. 47). Otro ejemplo es el artículo de Jorge Alcocer, "Del grito al aplauso, 88-94" (*Voz y Voto*, núm. 19, septiembre 1994, pp. 46-48) cuyo simple título es bastante revelador de la opinión sobre las elecciones y el papel del IFE en ellas. En realidad podría decirse que éstas opiniones son representativas de la opinión general; eso es lo que yo he notado no sólo en la investigación hemerográfica, sino incluso en charlas con estudiantes, académicos y gente común. Claro que siempre existen visiones en sentido opuesto: Luis Farías Mackey, Renward García Medrano y Édgar Salcedo, por mencionar algunos, suelen redactar sus artículos sobre el Instituto a partir de una percepción más bien negativa del mismo.

funcionarios públicos y, específicamente, de aquellos que trabajan en el Instituto. No se pretende realizar un estudio exhaustivo de reconstrucción de la cultura organizacional existente en él, sino tan sólo destacar algunos de sus rasgos esenciales a partir, fundamentalmente, de la presentación de evidencia empírica acerca del funcionamiento cotidiano de esta organización.

Un segundo objetivo es mostrar cómo los actores del entorno de una organización pública pueden afectar su diseño estructural, así como algunos aspectos de su cultura organizacional. Y el tercer objetivo del estudio es mostrar cómo una cultura organizacional puede causar más que un sentido de pertenencia una incomodidad entre los miembros de una organización[13].

El cumplimiento de estos objetivos estará orientado, en su conjunto, sobre la base de una hipótesis relativamente sencilla: *los valores fundamentales que en el discurso político (y en la legislación correspondiente) se le han atribuido al Instituto Federal Electoral no encuentran coincidencia con los que predominan en la cultura organizacional de sus integrantes. Dicho de otra forma, la imagen que proyecta el Instituto hacia su entorno tiene muy poca relación con la imagen y forma de actuar que sus miembros tienen del mismo.* Yendo un poco más lejos, podría afirmarse incluso que *los valores esenciales que han dominado la cultura organizacional del Instituto Federal Electoral en sus primeros años son un reflejo de la cultura que tradicionalmente ha existido en las organizaciones públicas mexicanas*. La explicación de lo anterior acaso debe buscarse, de manera

[13] Según Carles Ramió, "[l]a cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes de cara a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma directa en el comportamiento y en los resultados de las organizaciones". Las funciones de la cultura organizacional son a) definir límites estableciendo distinciones entre una organización y otra; b) transmitir un sentido de identidad a los miembros

principal, en una herencia importante de cultura burocrática llegada desde el origen a la organización y en la influencia tan poderosa de los actores de su entorno cuando han querido intervenir en las funciones de la misma.

Por otra parte, aun cuando se espera que el lector encuentre en estas páginas la información suficiente para verificar el cumplimiento de los objetivos y la comprobación de las afirmaciones anteriores, es indispensable señalar también desde el principio algunas limitaciones que la investigación necesariamente reflejará como producto de una observación participante y un conjunto de doce entrevistas[14].

Gareth Morgan, en su libro ya clásico, escribió sobre la primera que "uno de los modos más fáciles de apreciar la naturaleza de la cultura y subcultura es simplemente observar el funcionamiento cotidiano de un grupo de organizaciones al que pertenezcamos como si fuéramos un extranjero"[15]. Partiendo del supuesto anterior, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1998 me integré

---

de la organización; c) facilitar la creación de un compromiso personal con los objetivos organizacionales; y d) favorecer directa o indirectamente la estabilidad social de la organización. Ramió, *op. cit.*, pp. 196-197.

[14] Esta parte de la investigación se realizó tomando como punto de partida el libro de S.J. Taylor y R. Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, trad. Jorge Piatigorsky, Madrid: Paidós, 3ª ed., 1996, en específico "La observación participante. Preparación del trabajo de campo" y "La observación participante en el campo", páginas 31-49 y 50-99, respectivamente. Por otra parte, el diseño de las entrevistas se basó en el libro clásico de Robert L. Kahn y Charles F. Canell, *The Dynamics of Interviewing*, New York: John Wiley and Sons, 7ª reimpr., 1963; el capítulo de Taylor y Bogdan "La entrevista en profundidad", *op. cit.* pp. 100-132; y en un par de libritos cuya calidad es inversamente proporcional a su tamaño: Grant McCracken, *The Long Interview*, Beverly Hills: Sage, 1988 (Sage University Papers on Qualitative Research Methods, vol. 13) y Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998. Principalmente conocido como método de investigación antropológica, la observación participante también ha sido empleada por sociólogos y psicólogos y se pensó que podría aportar información original para la comprensión de las organizaciones públicas mexicanas. La observación participante, método proveniente de la fenomenología, puede definirse como "*la investigación que involucra la interacción social entre el investigador y los informantes en el* milieu *de los últimos, y durante la cual se recogen datos de modo sistemático y no intrusivo*"[14]. Lo anterior significa que el investigador se introduce en el grupo u organización a estudiar por un tiempo determinado, se integra en sus labores, y se dedica a tomar notas sobre todo aquello que sucede durante su estancia.

[15] *Imágenes de la Organización*, México: Almaomega/ra-ma, 1990, p. 109. Jay Shafritz y Steven Ott, en su antología de estudios clásicos sobre organizaciones, escriben que cada vez con mayor frecuencia "[l]a escuela de la cultura organizacional (y la escuela de poder y política) están volteando hacia métodos de investigación cualitativa como la etnografía y la observación participante" (*Classics of Organization Theory*, Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1996, p. 422).

a la vida cotidiana de una de las Direcciones Ejecutivas del Instituto, ubicada en las oficinas centrales de Viaducto Tlalpan. Permanecí por lapsos más o menos similares en cada una de las cinco áreas que la integraban (incluyendo la del Director Ejecutivo), y durante este tiempo observé los trabajos cotidianos de las áreas, platiqué con la gente que trabajaba en ellas y recopilé información sobre los hábitos de comportamiento y las actitudes de los funcionarios. Cabe mencionar que en el momento en que realicé la observación participante se estaba discutiendo un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral[16], al mismo tiempo que se estaba concluyendo una reestructuración interna de la organización.

Si bien la intención siempre fue realizar una investigación cualitativa y no una cuantitativa –pues me interesaba saber qué se pensaba dentro de la organización y no cuántos miembros lo pensaban–, decidí realizar una serie de entrevistas que pudieran generar información complementaria a la que había recabado, y que me pudiera ayudar a comprobar o corregir mis interpretaciones sobre los fenómenos observados. Se hicieron entrevistas a funcionarios de las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Prerrogativas y Partidos Políticos, del Servicio Profesional Electoral y Organización Electoral entre los meses de febrero y junio de 1999, y el número final de entrevistados quedó en doce. El criterio principal para determinar el número, como en el caso de la observación participante, fue el de parar una vez

[16] Éste es el nombre que finalmente se le atribuyó.

que la información recopilada dejara de aportar elementos nuevos a lo ya existente[17].

Por lo tanto, de inmediato pueden señalarse dos limitaciones del estudio. La primera es la de los tiempos en que se realizaron una y otra actividades de investigación cualitativa. Sin embargo, consideré que al tratarse de un estudio sobre aspectos culturales la variación que habría en la información en el lapso de unos cuantos meses sería casi inexistente, sobre todo si se toma en cuenta que la organización tenía una historia de casi nueve años en los cuales los elementos culturales se habían consolidado ya lo suficiente.

La segunda limitación, quizás de mayor trascendencia, es que se dejaron fuera del estudio las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores y la de Administración, que están en edificios separados de las oficinas centrales, así como las Juntas Locales y Distritales. En ambos casos, las ausencias limitan con alta probabilidad el alcance del estudio; sin embargo, como mencioné antes, el objetivo era realizar una investigación cualitativa y no cuantitativa, por un lado, y por otro, considero que la limitación no invalida los hallazgos del trabajo. Por lo demás, en diversas y numerosas pláticas informales realizadas después de terminar la recopilación de datos, he notado que en realidad la vida interna de estas áreas no parece diferir demasiado de lo que aquí se presenta.

---

[17] El número de entrevistados no se determinó con base en un diseño estricto, sino en función de lo que se denomina "muestreo teórico". "En el muestreo teórico el número de 'casos' estudiados carece relativamente de importancia. Lo importante es el potencial de cada 'caso' para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social. Después de completar las entrevistas con varios informantes, se diversifica deliberadamente el tipo de personas entrevistadas hasta descubrir toda la gama de perspectivas de las personas en las cuales estamos interesados. Uno percibe que ha llegado a este punto cuando las entrevistas con personas adicionales no producen ninguna comprensión auténticamente nueva", Taylor y Bogdan, *op. cit.*, p. 108. Los entrevistados fueron siete hombres y cinco mujeres, y cuatro pertenecían al Servicio Profesional Electoral.

Por último, faltaría comentar brevemente algo acerca de la organización del texto, cuya estructura es relativamente sencilla y se integra por tres capítulos. El primero de ellos, denominado "Cultura en las Organizaciones o la Construcción Organizacional de la Realidad" está dedicado a describir las bases conceptuales y los supuestos teóricos sobre los cuales se sustenta la investigación. En unas cuantas páginas se tratan de presentar los antecedentes de los estudios de Cultura Organizacional, ubicados claramente en las escuelas de Relaciones Humanas y Comportamiento Organizacional. Después se resumen algunos de los principales problemas teóricos de la perspectiva y se intenta justificar su utilidad conceptual y explicativa en la discusión sobre las organizaciones y, con especial énfasis, en la revisión de sus elementos "informales". Es en esta parte también en la cual se propone una vinculación estrecha entre la Cultura Organizacional y la fenomenología institucionalista como un camino para comprender mejor la formación y transmisión entre individuos de creencias, comportamientos, valores y actitudes, es decir el núcleo básico de las culturas en las organizaciones (y en cualquier otro lado)[18].

Cierran el capítulo otros dos elementos. En primer lugar, partiendo del supuesto de que la realidad cultural de las organizaciones no puede entenderse con lo hasta aquí propuesto, el capítulo tiene un su parte final un par de breves discusiones acerca, por un lado, del poder en las organizaciones y, por otro, del entorno organizacional. Ambos son variables fundamentales en cualquier análisis

[18] La idea no es del todo original. Pueden verse ejemplos de puentes tendidos entre la teoría de las organizaciones y la fenomenología de Berger y Luckman en el capítulo de Morgan "La creación de la realidad social: las organizaciones como culturas", *op. cit.*, pp. 99-126; y en los de Kenneth Thompson, "Las organizaciones como constructores de la realidad social (1)" y Graeme Salaman, "Las organizaciones como

de este tipo, e incluso son temas que por sí mismos constituyen perspectivas teóricas consolidadas.

Con el segundo capítulo, "El Instituto Federal Electoral: Orígenes, Transformaciones y Bases Normativas", comienza el análisis puntual de dicha organización pública. El capítulo empieza con una breve revisión de sus inicios, valores centrales y estructura operativa, seguida de una descripción relativamente detallada de los cambios estructurales que el Consejo General ha tenido en su corta historia. Posteriormente, se presentan diversos aspectos relacionados con el Servicio Profesional Electoral, con referencia siempre al Estatuto publicado en 1992 que era el vigente en el momento de realizar la investigación, y enseguida se presentan los aspectos normativos referidos al personal del Instituto que no pertenece al Servicio. La intención de realizar esta descripción larga y detallada es doble pues, por un lado, me interesa ilustrar los mecanismos que intentaban concretar los valores enunciados en el discurso político y, por otro, establecer una base concreta y amplia para arriesgar algunos comentarios críticos acerca del Estatuto como documento y como elemento estructurador de la organización formal del Instituto, sus trabajos y relaciones laborales.

El capítulo tercero denominado "Elementos de cultura organizacional en el Instituto Federal Electoral" constituye la parte más importante de la tesis. En él se intenta contrastar la realidad organizacional que se logró extraer a partir de la observación participante y las entrevistas con lo propuesto por la normatividad,

---

constructores de la realidad social (2)", pp. 246-268 y 269-291, respectivamente, del libro compilado por ellos mismos.

según se presentó en el capítulo anterior. Se pretende, por lo tanto, presentar algunos aspectos de la "organización informal" frente a la "organización formal".

El capítulo incluye una sección sobre los orígenes del personal del Instituto, el sentido de las lealtades y compromisos que existen dentro del Instituto, las dificultades que ha tenido para consolidar la certeza entre sus miembros, la desconfianza que las fallas en la aplicación de procedimientos ha generado entre los funcionarios, y las consecuencias no deseadas de la falta de información oficial. En todos los casos se tratan de destacar los valores, las creencias y las actitudes de los funcionarios del Instituto, y se tratan de proveer explicaciones medianamente razonables sobre ellos.

Finalmente, como en cualquier otro trabajo de esta naturaleza, la investigación cierra con un apartado de "Conclusiones" que intentará rescatar los aspectos más importantes que el estudio arroje acerca de las características de la cultura organizacional del Instituto, los distintos tipos de influencia que ha recibido por parte de los actores de su entorno, los cambios y continuidades del nuevo Estatuto y la aparente permanencia de una tradición cultural en las organizaciones públicas mexicanas.

Capítulo Primero

Cultura en las Organizaciones o la Construcción Organizacional de la Realidad

Cualquiera puede caer en la cuenta de que,
en efecto, al saludar o al comer, al vestirse,
está siguiendo una pauta común.
Pero siempre será eso, un caer
en la cuenta; de otro modo,
en la rutina diaria, resulta completamente
natural: así se hacen las cosas.
Y no hace falta preguntar nada
ni parece que haya ningún enigma. [...]
[E]sas regularidades son tan obvias
y tan ineludibles como el orden
de la naturaleza, exigen de nosotros una
atención más bien escasa. [...]
Sólo que no se trata de la naturaleza.
Fernando Escalante Gonzalbo, *Una idea de las ciencias sociales*

Antes de iniciar cualquier análisis o interpretación específico es necesario describir las bases conceptuales y teóricas sobre las cuales se estructura esta investigación. Las páginas siguientes se dedicarán a resaltar los elementos de la sociología organizacional que se consideraron útiles para realizar el estudio[1]. Junto con ellos, se incluyen algunos de la tradición fenomenológica del institucionalismo sociológico, pues parece que al conjuntar los conceptos y explicaciones de ambos pueden comprenderse con mayor tino los fenómenos culturales de las organizaciones.

---

[1] Existen numerosos libros introductorios a la sociología de las organizaciones. Son particularmente recomendables, por su claridad e inteligencia, los de Renate Mayntz, *Sociología de la organización*, trad. José Díaz García, Madrid: Alianza Universidad, 6a reimpr., 1996; Charles Perrow, *Sociología de las organizaciones*, trad. Benjamín González, España: Mc Graw Hill, 3ª ed., 1991; Jeffrey Pfeffer, *op. cit.*; y Gareth Morgan, *op. cit.* Obviamente, lo que más se recomienda es la lectura del conjunto pues, aun cuando todos son libros introductorios, resultan perfectamente complementarios porque sus autores adoptan visiones de partida

I.I. ANTECEDENTES DE LOS ESTUDIOS DE CULTURA ORGANIZACIONAL

El estudio de las organizaciones ha seguido vertientes muy diversas en su desarrollo. Por lo mismo, decir que "el campo de la teoría de las organizaciones se está pareciendo más a un terreno cubierto de maleza que a un jardín bien cuidado"[2] resulta una metáfora exacta. Una buena muestra de cómo ha evolucionado esta "maleza" de estudios organizacionales puede encontrarse en el siguiente cuadro[3]:

Después de 1870	Pre-Dirección Científica
Después de 1890	Dirección Científica
	Dirección Administrativa
Después de 1920	Relaciones Humanas
Después de 1945	Comportamiento Organizacional
	Teoría de Sistemas
	Nuevas Relaciones Humanas
	Teoría de Toma de Decisiones

---

distintas. Por otra parte, una excelente antología de textos sobre el tema es la de Jay M. Schafritz y J. Steven Ott, *op. cit.*, 1996.

[2] Jeffrey Pfeffer, *Organizaciones y teoría de organizaciones*, trad. José Luis Pérez Hernández, México: FCE, 1992, p. 13. Es cierto, sin embargo, que no deja de haber cierto malestar en la frase de Pfeffer. De hecho, líneas abajo señala que "el desarrollo de una mejor teoría de las organizaciones requiere varias cosas que han estado faltando en algunas de las investigaciones actuales: 1) una atención mucho mayor a los criterios de elaboración y comprobación de las teorías [...]; 2) el reconocimiento y la comprensión del alcance de las perspectivas y de los diferentes niveles de análisis en que se ha desarrollado y puede desarrollarse la teoría de las organizaciones y cierta sensibilidad hacia los factores que afectan la elección de la perspectiva y nivel de análisis [...]; 3) alguna comprensión del contexto social en que se desenvuelve la teoría de las organizaciones y de la forma en que este contexto ha influido en lo que se ha estudiado; y 4) la incorporación al trabajo teórico de algunos conceptos analíticos potencialmente valiosos, pero en gran medida ignorados" (pp. 13-14).

[3] Michael Warner, "Organizational Behavior Revisited", *Human Relations*, vol. 47, núm. 10, 1994, pp. 1151-1166, p. 1153. La evolución detallada de los distintos enfoques se puede encontrar claramente en el libro de Perrow, con comentarios críticos muy agudos. También se puede mirar una descripción breve en el libro de Jordi Mas y Carles Ramió, que además incluye comentarios sobre lo que llaman paradigmas emergentes (*La auditoría operativa en la práctica*, Barcelona: Marcombo, 1997, pp. 10-24).

Después de 1960	Recursos Humanos
	Desarrollo Organizacional
	Diseño Organizacional
Después de 1970	Cultura Organizacional
	Estudios Transculturales
	Teoría Organizacional Alternativa

Si bien las fechas de inicio de las distintas corrientes no son exactas, me importa destacar que lo menos claro es cuándo las distintas perspectivas teóricas desaparecieron de la discusión. En realidad, como dice Carles Ramió, una "característica propia de la teoría de la organización es que la mayoría de las corrientes mantienen en la actualidad su vigencia teórica y práctica"[4]. Esto significa, obviamente, que los conceptos y esquemas de aquéllas han conservado adeptos mucho tiempo después de su origen. Por mencionar tres ejemplos, con gran valor referencial aún en la actualidad, pueden señalarse, primero, la descripción que Weber hizo de la burocracia[5]; y segundo, el uso del famoso sistema POSDCORB de Gulick[6].

El tercer ejemplo, proveniente de la escuela de las Relaciones Humanas, es la idea de que existe una "organización informal", lo cual es una de las herencias más importantes para la teoría de las organizaciones. Sobre esto, Erhard

---

[4] "Teoría y práctica del cambio organizativo", Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona, 1993, p. 51.

[5] En "Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática", en su libro *Economía y Sociedad*, trad. José Medina Echavarría *et al.*, México: FCE, 2ª ed., 1ª reimpr., 1992, pp. 716-752.

[6] Para una descripción detallada de este punto, véase su famoso artículo "Notes on the Theory of Organization", en Shafritz y Ott, *op. cit.*, pp. 86-95.

Friedberg señala que

> Tradicionalmente, en el estudio de las organizaciones se distingue una estructura formal y otra informal. De acuerdo con ello, la primera corresponde a la parte oficial y codificada de la estructura, mientras que la segunda remite a la abundancia de las prácticas, interacciones y relaciones no previstas oficialmente, incluso clandestinas y ocultas, que forman lo que podría denominarse una segunda realidad paralela, en oposición a la primera[7].

El hallazgo de esta parte de la organización se debió, fundamentalmente, a Elton Mayo y sus estudios Hawthorne, los cuales

> sentaron las bases para un conjunto de supuestos que se articularían integralmente y desplazarían los supuestos de la teoría organizacional clásica veinte años después. Los experimentos Hawthorne fueron el punto de partida emocional e intelectual de la perspectiva del comportamiento organizacional y de las modernas teorías de motivación[8].

Se descubrió entonces que prestar atención hacia los trabajadores y sus

---

[7] "Las cuatro dimensiones de la acción organizada", *Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm. 2, 1993, pp. 283-313, p. 285. Lisa Weinberg señala al mismo punto: "mientras que la teoría organizacional se define como el estudio de organizaciones *formales* [...], el comportamiento organizacional se describe como el estudio de las acciones y actitudes de la gente *inserta* en las organizaciones" ("Seeing Trough Organization", *Administration & Society*, vol. 28, núm. 2, 1996, pp. 177-204, p. 178, cursivas en el original).

[8] Shafritz y Ott, *op. cit.*, p. 150.

necesidades individuales, permitir que ejercieran cierto control sobre sus propias actividades o mostrar disposición (siendo directivo) a escucharles eran variables fundamentales para el buen funcionamiento de las organizaciones. Estos hallazgos representaron, en cierto sentido, una "revolución copernicana"[9] en el estudio y práctica organizacionales.

Desde este momento, se abriría una dicotomía que para algunos es "demasiado simplista y finalmente insostenible", pues "aborda por separado lo que en realidad es inseparable e inextricable"[10]. Quienes afirman lo anterior tienen razón parcialmente pues, sin importar la definición citada[11], al hablar de organizaciones tiene que hablarse, simultáneamente, de reglas, personas y objetivos[12], es decir una estructura en la cual la "organización formal" y la "organización informal" permanecen estrictamente vinculadas. Sin embargo, esta división propuesta por la corriente de Relaciones Humanas[13], "artificial" y

---

[9] *Loc. cit.*

[10] Friedberg, art. cit., p. 286. En el mismo sentido, Lisa Weinberg señala que la distinción es "artificial" porque "el estudio de cada uno necesariamente realiza supuestos sobre, y tiene implicaciones para, el estudio del otro" (art. cit., p. 178).

[11] Se pueden mencionar, entre muchas otras, las de Mayntz: "formaciones independizadas y orientadas hacia fines específicos [...] que se distinguen además por una *estructura diferenciada* horizontal y verticalmente, la cual representa un *sistema de papeles* individualmente asignados y que no están ligados personalmente a los miembros concretos que la integran en un momento determinado [...] [y que] se distinguen [...] en que son creadas conscientemente para perseguir un fin" (*op.cit.*, pp. 26 y 48); la de Pfeffer: "agregados de esfuerzos individuales que son coordinados para alcanzar cosas que no podrían ser alcanzadas con sólo acciones individuales" (*op. cit.*, p. 7); o la de Mas y Ramió: "unidades sociales que buscan conseguir unos objetivos específicos" (*op. cit.*, p. 3). En realidad, como dirían Michael Harmon y Richard Mayer, "[n]inguna definición de éstas niega necesariamente, sin embargo, la posible validez de otra; esto es, uno puede combinar [...] estas definiciones en una sola más amplia y no tener elementos conflictivos en ella. Las definiciones son, efectivamente, aditivas: cada una nos dice un poco más y algo distinto acerca de la organización humana y de la forma de organizar" (*op. cit.*, p. 17).

[12] Un análisis completo y detallado se encuentra en las obras de Mas y Ramió, y de Mayntz.

[13] Perrow menciona que "Weber y los teóricos de la dirección eran, evidentemente, conscientes de las relaciones informales en las organizaciones, si bien las consideraban como problemas a solucionar para llegar a un control total. La discusión de Barnard tuvo el mérito de detectar los aspectos funcionales de los grupos informales. Estos grupos son necesarios, por decirlo de alguna manera, para engrasar la maquinaria de la organización formal, para proporcionar comprensión y motivación en aquéllas áreas en que la organización formal es deficitaria. Señala Barnard que los grupos informales son los responsables de fijar las actitudes, entendimiento, costumbres, hábitos e instituciones. Son necesarios para el funcionamiento de la organización formal en cuanto mecanismos de comunicación, de cohesividad y de protección de la integridad individual" (*op. cit.*, p. 88).

"simplista", adquirió particular importancia y utilidad analíticas, además de que destacó un aspecto fundamental de las organizaciones que antes no había sido objeto de estudio en sí mismo: sus relaciones humanas, es decir su vida interna[14].

A partir de las Relaciones Humanas y sus descubrimientos acerca de los elementos informales, en los años cuarenta surgieron intentos más sistemáticos por explicar los orígenes de los comportamientos de los integrantes de la organización. La teoría del Comportamiento Organizacional (de la cual partiría igualmente la teoría de la decisión) intentó buscar los supuestos desde los cuáles partían las conductas de los administradores para resolver los problemas y situaciones que a diario enfrentaban[15]. Racionalidad limitada, "salir del paso", "bote de basura" fueron algunos de los conceptos-explicaciones racionales que mayor trascendencia tuvieron (y siguen teniendo).

Años después, ya en la década de los setenta[16] y, principalmente, durante el decenio de los ochenta, dentro de la Teoría del Comportamiento Organizacional surgió un área de estudio que trataba de entender los comportamientos

---

[14] Valga mencionar que en el presente trabajo se considera útil mantener la separación de ambas organizaciones, la formal y la informal, con fines analíticos y expositivos.

[15] La relación entre los estudios de relaciones humanas, recursos humanos y comportamiento organizacional se presenta sintéticamente en la introducción de Shafritz y Ott al capítulo "Human Resource Theory, or the Organizational Behavior Perspective", *op. cit.*, pp. 149-155. Se pueden señalar diversos aspectos para mostrar la relación entre estas corrientes de estudio de las organizaciones. Baste con llamar la atención sobre dos elementos sumamente significativos que están presentes en el libro clásico de Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, que es probablemente el punto de partida de la corriente del comportamiento organizacional: el prefacio de dicho libro está escrito por Chester Barnard, uno de los "gurús" de las Relaciones Humanas; por otra parte, el concepto de equilibrio en las organizaciones de Simon no es más que un concepto basado en los supuestos de las Relaciones Humanas acerca de la importancia que existe de mantener a los trabajadores motivados, en sus labores cotidianas, por aquello que reciben de la organización, con la intención de que, al mismo tiempo, ellos brinden su mejor esfuerzo.

[16] La mayoría de los autores coinciden en señalar los ochenta como la década en la cual comenzó el auge de los estudios culturales de las organizaciones que aún persiste. Sin embargo, Peter Hawkins y Malcolm Warner, en distintos ensayos, señalan mediados de los setenta como el punto de partida de los estudios, y los años ochenta como tiempo de consolidación. Resulta útil mirar los artículos de ambos para hacerse de una visión rápida de la historia y algunas de las variantes del enfoque de la Cultura Organizacional. El de Warner, ya citado, hace un repaso sucinto de los estudios del comportamiento organizacional, incluidos los culturales. El de Hawkins, por su parte, realiza una buena revisión bibliográfica de algunos libros representativos del área y presenta una amplia gama de categorizaciones de las culturas

organizacionales sobre una base distinta a la que proveían las explicaciones tradicionales. Tomando prestado el término (y en ocasiones los métodos de investigación) de la antropología[17], una parte de los estudiosos de la sociología organizacional dejaron de ver a las organizaciones como máquinas para empezar a verlas como culturas[18].

Había detrás de este interés dos razones principalmente. Por un lado, la suposición de haber "descubierto" un aspecto organizacional que explicaba las dificultades que las organizaciones tenían para cambiar sus estrategias y sus estructuras[19], para modernizarse y afrontar las transformaciones del entorno.

Por otro, el hallazgo de que *"el principio de la nacionalidad se imponía al principio de la racionalidad"*[20], resultado de una serie de estudios comparativos entre organizaciones de Japón y Estados Unidos (sobre todo empresas)[21], y que llevaba a la firme convicción de que había algo en las sociedades orientales que desafiaba los postulados básicos de las visiones organizacionales de occidente[22].

Desde entonces, el entusiasmo acerca de la llamada cultura organizacional y sus potencialidades no se ha detenido. En el sector privado, los dos supuestos

---

organizativas, según diversos autores ("Organizational Culture: Sailing Between Evangelism and Complexity", *Human Relations*, vol. 50, núm. 4, 1997, pp. 417-440).

[17] Hawkins, art. cit., p. 418.

[18] *Loc. cit.* Por citar una cifra, Pfeffer señala que en una investigación Barley y otros encontraron que el número de artículos sobre el tema, publicados anualmente, pasó de menos de veinte en 1979, a cerca de 50 en 1984 y casi 130 en 1985 (*New Directions...*, p. 122).

[19] C.R. Hinings *et al.*, "Values and Organizational Structure", *Human Relations*, vol. 49, núm. 7, 1996, pp. 885-916, p. 886.

[20] José Ignacio Ruiz Olabuénaga, *Sociología de las organizaciones*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1995, p. 214. En cursivas en el original.

[21] Una crítica a esta visión es la de Stewart R. Clegg, "¿De las culturas antiguas a la fatuidad posmoderna?", *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, pp. 103-153.

[22] Sobre esto, Ruiz Olabuénaga señala lo siguiente: "La supuesta racionalidad, universal, única, neutral y absoluta, se convertía, así, de un solo golpe, en el modo de pensar particular, específico y, lo que es peor, etnocéntrico, de la sociedad occidental. Fruto de este descubrimiento ha sido la conciencia de que la teoría organizativa elaborada hasta el momento no pasa de ser un artefacto cultural concreto, particular, específico y sustituible y, sobre todo, etnocéntrico. Por particular es sustituible, por específico es no generalizable, por etnocéntrico es falso, arrogante y ciego para otros modos o vías hacia la verdad teórica y la excelencia práctica" (*op. cit.*, pp. 214-215).

principales sobre los que se mantienen las investigaciones son, primero, que una fuerte cultura organizacional guarda una correlación positiva con un buen desempeño económico y, dos, que la cultura organizacional es manipulable fácilmente, por lo que se puede descubrir el camino para aumentar la productividad de las empresas[23].

En el sector público, el interés en el tema de la Cultura Organizacional ha ido apareciendo, aunque con mayor lentitud. Por citar un ejemplo, Manuel Villoria y Eloísa del Pino escriben que la cultura "explica la organización" y "contiene todas las respuestas a las grandes cuestiones con que se enfrenta". Por lo tanto, "[e]studiar y reconocer la cultura de las organizaciones públicas es un requisito previo a cualquier intento de cambio o modernización"[24]. Sin embargo, a diferencia de los estudios en organizaciones privadas, quienes estudian la cultura en las organizaciones públicas suelen tener una visión más prudente, acaso desencantada, de la facilidad y rapidez con la que puede cambiar una cultura organizacional[25].

Ahora bien, la aparición y el desarrollo de los estudios culturales en las organizaciones no ha encontrado la misma bienvenida en todos los estudiosos de la teoría organizacional, como podrá notarse en seguida.

---

[23] Pfeffer, *New Directions...*, p. 122.

[24] *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid: Tecnos, 1997, p. 122.

[25] Carles Ramió señala sobre este punto que "[e]l cambio organizativo es siempre difícil pero mucho más difícil es el cambio de una cultura organizativa. Cambiar los objetivos, las estructuras administrativas o los efectivos de personal depende de la técnica y del poder de la dirección para superar las previsibles resistencias al cambio de los empleados. Pero modificar la cultura organizativa supone cambiar los mitos, los valores, la ideología, los rituales, los símbolos... ¿Cómo es posible modificar unos mitos, valores e ideología totalmente interiorizados por los miembros de una organización? Si la cultura organizativa es débil, poco intensa y escasamente participada, puede ser relativamente sencillo cambiar la cultura organizativa pero si ésta es fuerte, muy intensa y muy participada, el cambio puede resultar casi imposible" ("Cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social: un planteamiento radical", mimeo., 1999, pp. 15-16).

I.II. PROBLEMAS Y UTILIDAD DE LOS ESTUDIOS DE CULTURA EN LAS ORGANIZACIONES

La búsqueda de significados y el uso de conceptos culturales ha encontrado críticas severas[26]. Un buen ejemplo de este espíritu es el de Ruiz Olabuénaga, quien escribe que

> Uno no puede menos de preguntarse si esta nueva corriente de investigación es en verdad un campo nuevo de estudio, un planteamiento enriquecedor de la ciencia actual de la organización o se trata, más bien, de una simple moda académica, estéril en el mismo grado que interesante. ¿Aporta algo nuevo a la ciencia organizacional o se limita simplemente a reformular con una nueva jerga los hallazgos y conocimientos que ya se tenían con otros planteamientos? [...] ¿Cuál es la utilidad de esta nueva formulación?[27].

Al fuerte comentario anterior, habría que agregar las complicaciones internas que el enfoque de la Cultura Organizacional ha encontrado en su propio desarrollo teórico[28].

---

[26] Aparte de los comentarios que siguen y el artículo de Clegg antes citado, la más detallada que conozco es la de David Wilson, *A Force for Change*, London: Routledge, 1992. Este libro, sin embargo, se enfoca particularmente en las limitaciones que puede encontrar cualquier intento por cambiar la cultura organizacional como por arte de magia, que es una de las derivaciones que han tomado los estudios culturales, principalmente los que tienen como objeto de estudio (y de negocio) a las empresas privadas. Un ejemplo de estos últimos es el libro de Howard Oden, *Managing Corporate Culture Innovation, and Intrapreneurship*, Westport: Quorum Books, 1997.

[27] En su capítulo sobre Cultura Organizacional, pp. 211-212.

[28] Lo anterior debido, en parte, a que se enfrenta con el problema de la continua "profusión de teorías y [el] disminuido consenso acerca de cuáles son las preguntas de investigación y direcciones importantes y cuáles son las metodologías de investigación apropiadas" (Pfeffer, *New Directions...*, p. 16).

En primer lugar, la literatura sobre el tema no ha permanecido estática en sus supuestos más básicos a través del tiempo, y algunos autores han derivado de una visión en la que se suponía la existencia de una sola cultura en todos los miembros de una organización, a una postura en la cual se afirman inconsistencias en las percepciones generales y se encuentran consensos únicamente en subculturas; en los casos extremos, la conclusión ha sido que definitivamente no existen culturas organizacionales, sino algunas creencias que, de manera fragmentada, comparten quienes integran cierta organización[29].

En segundo lugar, se pueden describir tres maneras en las que se ha estudiado la cultura organizacional[30]. El estudio *de la cultura como variable independiente*, cuyo referente clásico es la última parte del estudio de Crozier[31], afirma que "los valores y creencias compartidos y las relaciones interpersonales en las organizaciones son meros reflejos de la combinación viable que se realiza en la sociedad"[32]. Las culturas organizacionales, por lo tanto, reproducen las culturas nacionales.

---

[29] Esto es lo que señala Pfeffer, siguiendo a Martin en su revisión bibliográfica (*ibíd.*, p. 123), pero también William B. Stevenson y Jean M. Bartunek ("Power, Interaction, Position, and the Generation of Cultural Agreement in Organizations", *Human Relations*, vol. 49. Núm. 1, 1996, pp. 75-104, pp. 75-76). El ejemplo clásico que señala la existencia posible de la cultura organizacional única, y actualmente el punto de partida teórico de todos los estudios sobre el tema, es el de Edgar H Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, 1991. En cambio, ejemplos de la literatura más moderada, que supone la existencia, e incluso la conveniencia, de varias subculturas, es el de Jong S. Jun, "Changing Perspectives on Organizational Culture: Embracing Multiculturalism", *International Journal of Public Administration*, vol. 19, núm. 3, 1996, pp. 345-375; y Sonja A. Sackman, "Culture and Subcultures: an Analysis of Organizational Knowledge", *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, 1992, pp. 140-161.

[30] Ramió, "Teoría y...", pp. 44-45. También Pfeffer señala el problema de que la cultura "ha sido definida y medida en distintos niveles de análisis, incluyendo el grupo, la organización entera o incluso la industria" (op. cit., p. 121); e Ishtiaq Jamil, "La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas", *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 1, 1998, pp. 61-82. En realidad, como suele suceder, esta división, aunque útil analíticamente, es hasta cierto punto ociosa en tanto que los tres enfoques distintos se encuentran relacionados en los estudios prácticos, tal y como se verá en el caso estudiado.

[31] "El modelo francés de sistema burocrático", en *El fenómeno burocrático*, trad. Eugenio Abril, Argentina: Amorrortu, 2ª ed., 1974, t. 2, pp. 107-232.

[32] Jamil, art. cit., p. 64.

El enfoque, que señala a *la organización como una cultura*, y cuyo mejor exponente es Morgan[33], supone que el diseño de los organigramas, los espacios físicos de las oficinas, así como los símbolos y lenguajes existentes en los documentos no son casuales sino que tienen cierta significación, o mejor dicho, cierta intencionalidad detrás de sí.

Y, finalmente, el estudio de *la cultura de la organización*, como lo ha realizado Schein[34], enfatiza un proceso de creación social de los significados por medio del cual se adquiere "un modo de ver las cosas que caracteriza a cada organización"[35]. En este esquema los individuos se van integrando a una cultura organizacional, al mismo tiempo que contribuyen a preservarla/modificarla con el paso del tiempo.

En tercer lugar, y quizás el conflicto más importante que tienen frente a sí los estudiosos de la Cultura Organizacional es un problema clásico de las ciencias sociales: el acuerdo en torno a una definición básica, única, central, de lo que significa, precisamente, el término cultura organizacional[36]. Y junto a éste, el de la relación entre comportamientos y culturas organizacionales. Para ilustrar estos dos puntos, y para desarrollar la discusión posterior, considero que será útil citar un conjunto de definiciones que contienen diferencias, pero sobre todo muestran que existe, a fin de cuentas, un núcleo básico común de elementos conceptuales.

---

[33] "La creación de la realidad social: las organizaciones como culturas", *op. cit.*, pp. 99-126. En este capítulo, como en todo su libro, Morgan usa la palabra cultura en sentido metafórico. Michael L. Vasu y otros, en sentido contrario, señalan que "es importante subrayar que la cultura organizacional no es una metáfora. Las culturas organizacionales son sistemas reales de pensamientos, sentimientos y comportamientos" (*Organizational Behavior and Public Mangement*, New York: Marcel Dekker, 3ª ed., 1998, p. 266).

[34] *Op. cit.*

[35] Ramió, "Teoría y ...", p. 44.

[36] Sobre esto Pfeffer menciona que "la definición del concepto de cultura ha sido ocasionalmente puesta en duda y carece de consenso" (*New Directions...*, p. 121), asunto que, sin duda, molestaría a Sartori (*La política*, México: FCE, 4ª reimpr., 1996). Para una visión menos preocupada por la diversidad explicativa y

Según O'Reilly y Chatman, la cultura es un sistema de valores compartidos (que definen lo que es importante) y normas que definen actitudes y comportamientos apropiados para los miembros de la organización (cómo sentirse y comportarse)[37].

Según Jong S. Jun, la cultura es un proceso evolutivo de construcción y reconstrucción de la realidad social [...] a través de procesos de compartir y aprender entre los miembros de la organización[38].

Según Michael L. Vasu y otros, la cultura organizacional se refleja en *normas* internalizadas que *modelan las percepciones* y *afectan el comportamiento*. [...] La cultura organizacional se manifiesta en el sistema de creencias de la organización y es frecuentemente expresada en el lenguaje y los símbolos. Los rituales organizacionales son el reflejo en comportamiento de ese sistema de creencia[39].

Según Edgar H. Schein, la cultura de la organización es un patrón de supuestos básicos –inventados, descubiertos, o desarrollados por un grupo dado según aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa e integración interna– que ha resultado lo suficientemente bueno para ser considerado válido y, por eso, enseñado a los nuevos miembros de la

---

conceptual en las ciencias sociales se recomienda el libro de Fernando Escalante, *Una idea de las ciencias sociales*, México: Paidós, 1999.

[37] Cit. por Pfeffer, *New Directions...*, p. 121.

[38] Art. cit., p. 349.

[39] *Op. cit.*, pp. 266 y 268.

organización como el modo correcto de percibir, pensar, y sentir en relación con esos problemas[40].

Según Carles Ramió, la cultura organizativa puede ser definida como el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas. La cultura tiene que ver con las suposiciones y creencias que comparten los miembros de la organización y que a menudo pueden parecer en ocasiones previsibles y, en otras ocasiones, sorprendentes[41].

Según Zussman y Jabes, la cultura organizacional es un sistema de valores y creencias que es influida por la estructura de la organización, su entorno y la tecnología para producir normas[42].

¿Qué se puede sacar en limpio de la discusión anterior y de todas estas definiciones? A mi modo de ver, pareciera que hay varios puntos por señalar. Primero, es cierto que la corriente recupera ideas y conceptos de otras perspectivas de estudio[43]; pero esto no es exclusivo de ella, ni tampoco supone una incorrección científica en la medida en que el conocimiento avanza, regularmente, más por acumulación que por "saltos paradigmáticos"; en

---

[40] *Op. cit.*, p. 9.

[41] Art. cit., p. 4.

[42] David Zussman y Jak Jabes, *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Canada: The Institute for Research in Public Policy, 1989, p. 86.

[43] Ramió señala a las Relaciones Humanas y el Neoestructuralismo como las corrientes teóricas de más influencia para la Cultura Organizacional. También señala las influencias que se presenten en otras corrientes de investigación (Ramió, "Teoría y...", pp. 46-53).

consecuencia, puede decirse que la corriente de la Cultura Organizacional tiene ciertos méritos teóricos por haber ordenado una serie de ideas que, desde Crozier, sino es que antes con Blau, Merton y Selznick, habían estado "flotando" en los estudios organizacionales: actitudes y creencias compartidas entre individuos, lenguajes y símbolos característicos de cada organización, explicaciones nuevas de los patrones de conducta, entre otros.

Segundo, la Cultura Organizacional saca a la luz, concreta y explícitamente, el "significado simbólico, e incluso mágico, de muchos de los aspectos más racionales de la vida de la organización"[44]. Estudia, asimismo, de manera sistemática algo que otras corrientes de investigación no consideran y que, sin embargo, es parte real de la organización: los valores, las creencias, las actitudes y los comportamientos. Intenta, además, ordenarlos en una descripción coherente, así como interpretarlos y proveer explicaciones medianamente sensatas de todo aquello que en ocasiones carece (o pareciera carecer) de cierta racionalidad.

Tercero, esta perspectiva contribuye a la comprensión del cambio y las resistencias al cambio organizacionales[45], más allá de las explicaciones basadas en aspectos tecnológicos y estructurales[46]. Debido a la cultura organizacional (un producto de la interacción continua de los miembros de la organización), las

---

[44] Morgan, *op. cit*, p. 122.

[45] *Ibíd.*, p. 124.

[46] Entendiendo por esto cambios en las estructuras de las organizaciones y no cambios de fondo. Por otra parte, cabe distinguir en esto dentro de la literatura sobre el tema dos extremos: de un lado, algunos estudios (particularmente entre los primeros realizados) han intentado y logrado explicar las dificultades en los cambios organizacionales por las resistencias culturales de los miembros de la organización, y se han dedicado, en gran parte, a diagnosticar situaciones y subrayar la existencia de la cultura organizacional como tal; de otro lado, buena parte de los estudios más actuales (sobre todo de la corriente de estudios en corporaciones y empresas privadas) han derivado en el supuesto de que los cambios en la organización pueden ser completos, radicales y veloces siempre y cuando se cambie en la misma medida la cultura organizacional. La división entre los estudios de ambos extremos no es fácil ni tajante, pero sí es relativamente clara. Por ello Shafritz y Ott han decidido incluir en su antología una sección sobre "Los movimientos de reforma de la cultura organizacional" separada del capítulo ya existente acerca de "Cultura

organizaciones difícilmente pueden cambiar por completo y en poco tiempo. El cambio será las más de las veces gradual y en ocasiones menor al previsto[47].

Por último, creo que puede afirmarse que los comportamientos, por lo menos para los fines de esta investigación, sí forman parte de la cultura organizacional, aun cuando dentro de una relación dinámica y compleja. Kluckhon dice que el "concepto de cultura parte del comportamiento y regresa al comportamiento, pero la cultura no es el comportamiento – es sólo un elemento del comportamiento humano"[48]. Se ha dicho ya que el estudio de la cultura organizacional surgió del estudio del comportamiento organizacional y que en la actualidad es una de las perspectivas teóricas que tratan de explicarlo[49]. Sin embargo, los comportamientos no sólo se explican (o se pueden explicar) gracias a factores culturales en la organización, sino que al mismo tiempo los comportamientos forman parte de la cultura. En ocasiones "los comportamientos, como dice Hawkins, muestran los valores en acción"[50], pero también hay ocasiones en las que simplemente se trata de conductas dentro de un grupo, que tras un proceso temporal largo se institucionalizan y se vuelve prácticamente imposible encontrar su significado original. En ambos casos, cuando reflejan valores y cuando son parte de las rutinas diarias aparentemente sin significado,

---

organizacional y creación del sentido". Para una visión rápida y representativa de las diferencias entre algunos autores y sus posturas pueden revisarse los artículos incluidos en estas dos secciones.

[47] Hawkins menciona que "la idea de cambiar 'completamente' la cultura de la organización debe abandonarse. Tal ambición es loca y desubicada. Las culturas no son entidades físicas" (art. cit., p. 435).

[48] "Culture and Behavior", pp. 923-924. Schein señala algo similar para justificar por qué en su definición de cultura no incluye los comportamientos.

[49] Los dos libros de Pfeffer son una buena muestra de los distintos intentos teóricos para explicar los comportamientos organizacionales. Por otra parte, uno de los mejores estudios explicativos acerca del comportamiento organizacional es el de Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, New York: Macmillan, 2ª ed., 1959.

[50] Art. cit., p. 427.

los comportamientos pueden considerarse parte de las culturas organizacionales[51].

Quedaría finalmente el problema de la multiplicidad de definiciones acerca de la cultura organizacional. La siguiente sección se dedicará a ello y a aportar los supuestos sobre su creación, consolidación, influencias y cambios.

I.III. LA CULTURA ORGANIZACIONAL[52]

Llegando finalmente al problema de definir la cultura organizacional, me parece relativamente claro que entre las definiciones citadas existe una cantidad importante de similitudes, incluso mayor que de diferencias. Con excepción del lugar que ocupan los comportamientos (discutido antes), existe un núcleo básico de elementos en torno a los cuales los diversos autores integran sus definiciones. Partiendo de esta base, en la presente investigación se entenderá por cultura organizacional un conjunto de valores, creencias[53], actitudes y comportamientos[54] que son comunes a los miembros que integran una organización[55].

---

[51] Un buen ejemplo de la dificultad para comprender el significado y origen de comportamientos que forman parte y caracterizan a diversas culturas es el de las distintas formas de saludar.

[52] Esta sección se basa ampliamente en el libro de Schein ya citado y en la obra de Peter Berger y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*, trad., Silvia Zuleta, Buenos Aires: Amorrortu, 14ª reimpr., 1997. La sección pretende incluir elementos conceptuales fenomenológicos y juntarlos con aquellos provenientes de la corriente de Cultura Organizacional. Obviamente, en el intento se dejan de lado muchos detalles de los dos, pero especialmente del de Schein, que es prácticamente un tratado sobre la cultura organizacional. Algunos intentos de síntesis similares son los artículos ya citados en la introducción de este trabajo.

[53] Los símbolos y mitos en realidad están subsumidos en las creencias, por lo que no consideré necesario incluirlos en la definición.

[54] Vale la pena llamar la atención, por ejemplo, en las definiciones de cultura política, las cuales integran los mismos elementos o unidades de análisis: valores, creencias, actitudes y comportamientos. Los comportamientos forman parte de una cultura también en esos casos.

[55] Sonja Sackman señala que tradicionalmente los estudios culturales se han centrado en la búsqueda e interpretación de componentes cognitivos. Sin embargo, "en un estudio de cultura, las observaciones de ciertas manifestaciones como los artefactos y los comportamientos pueden ser usados como fuentes de datos para 'triangular' con información obtenida acerca de componentes cognitivos" ("Cultures and Subcultures: An Analysis of Organizational Knowledge", *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, 1992, pp. 140-161, p. 140).

Ahora bien, ¿cómo se forma la cultura organizacional? "Las organizaciones no se forman accidentalmente o espontáneamente"[56]. Cuando una organización se crea los fundadores de la misma tienen en mente una serie de objetivos y metas, que van acompañados por una serie de principios y supuestos, o mejor dicho de valores y creencias, que asignan e integran en su diseño y estructuración formal. Así, los mecanismos de ingreso, selección, promoción y retiro establecidos en códigos, normas y reglamentaciones escritas, junto con las construcciones, instalaciones y espacios físicos de la organización pueden proveer pistas importantes acerca de la cultura de la organización que los fundadores quisieron imprimirle[57].

Sin embargo, los fundadores también establecen simultáneamente, y de manera quizás más importante, ciertas normas informales por medio de sus comportamientos y actitudes cotidianos en sus relaciones con los demás miembros de la organización, así como a través de los aspectos que premian con mayor gusto, las cosas a las cuales les ponen más atención o sobre las que tienen mayor control (o a la inversa). Así, mientras que la primera parte de la influencia que los fundadores "imprimieron" en la organización puede rastrearse y reconstruirse analíticamente a partir de lo que se lee en la normatividad, la segunda parte suele notarse en la vida cotidiana dentro de la organización sin necesidad de códigos o normas escritas, y suele comunicarse entre los miembros por medio de relatos e historias a veces mitificados con el tiempo.

---

[56] Schein, *op. cit.*, p. 209. Sobre lo que sigue puede verse en su libro el capítulo "How Organization Founders Shape Culture", pp. 209-222.

[57] Villoria y del Pino, *op. cit.*, pp. 128-129, y Schein, "How Leaders Embed and Transmit Culture", *op. cit*, pp. 223-243. Puede decirse que estos mecanismos (y los que se mencionan a continuación) no son

En su conjunto, estos elementos aportados por los creadores de la organización y sus directivos iniciales marcan la cultura de una organización. Sin embargo, la conformación de esta cultura no termina en aquello que unas cuantas personas desearon, diseñaron o decidieron; la cultura organizacional encuentra en los elementos señalados una base, un punto de partida sobre el cual comienza su verdadero proceso de consolidación. Este proceso, que se describe con detalle en las siguientes líneas, vale la pena presentarlo antes en una nuez:

> El hecho de la interacción continuada da lugar a la formación de pautas; los individuos incorporan las exigencias, restricciones, reglas, y de acuerdo con ellas dirigen su propio comportamiento. En otras palabras: en su entrelazamiento con los demás, los individuos aprenden a portarse de un modo apropiado. Y en ese aprendizaje se modifican los impulsos, los sentimientos, y no sólo las conductas externas[58].

Si bien Fernando Escalante no se refiere con esto específicamente a la cultura organizacional, sino a las culturas en general, en unas cuantas palabras sintetiza

---

exclusivos de los fundadores, sino que sirven o pueden ser usados por los directivos de la organización en cualquier momento si así lo deciden.

[58] *Op. cit.*, p. 122. Berger señala que "[E]l proceso dialéctico fundamental de la sociedad consiste en tres momentos o pasos. Éstos son la externalización, la objetivación y la internalización. Sólo si se entienden juntos se puede mantener una visión empíricamente adecuada de la sociedad. La externalización es el constante desahogo de los seres humanos, tanto en la actividad física como mental. La objetivación es el logro mediante esta actividad de una realidad que enfrenta a sus productores originales como una factividad externa y distinta a ellos mismos. La internalización es la reapropiación que los hombres hacen de esta misma realidad, transformándola otra vez más de estructuras del mundo objetivo a estructuras de la conciencia subjetiva" (cit. por Kenneth Thompson, "Las organizaciones como constructores de la realidad social (1)" en Graeme Salaman y Kenneth Thompson, *op.cit.*, pp. 246-268, p. 248). Concretamente desde una perspectiva organizacional, Crozier menciona que "el análisis de los comportamientos hace salir a la luz la existencia de constantes. Los individuos actúan de cierta manera determinada por el conjunto de relaciones que guardan con sus socios, sus colegas, el público y, más general, con quienes los rodean. Al hacerlo dan lugar a una cultura, en el sentido de un conjunto de valores y de normas que fundamentan sus actividades" ("El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. 1., núm. 1, 1992, pp. 93-100, pp. 97-98).

con claridad los elementos fundamentales de este proceso lento y complejo de construcción de una realidad social compartida: interacción, creación, institucionalización, socialización. Estos cuatro procesos, que se suman en el caso de las organizaciones a la influencia de los fundadores y que por supuesto nunca están impecablemente separados en las situaciones reales, son útiles para entender *grosso modo* la cultura organizacional y para guiar la discusión sobre la misma.

En el principio, puede afirmarse que durante el transcurso de las actividades cotidianas, en las relaciones diarias que los individuos tienen dentro de un espacio físico delimitado, los valores, creencias, actitudes y comportamientos se van construyendo e integrando en un cuerpo de conocimiento común. La construcción y la integración son problemáticas porque se trata de situaciones complejas, en las que los individuos participan entre sí continuamente; pero la interacción, además, se produce dentro de los límites físicos y normativos de una organización, como en este caso, y sobre la base de ciertas condiciones ya establecidas por los directivos y fundadores de la misma organización[59]. De esta forma, en un proceso complicado, casi imperceptible, se va formando y transmitiendo un cuerpo de conocimiento social, una cultura organizacional compartida.

Sin embargo, como dice Schein la cultura organizacional "es un *producto aprendido de una experiencia de grupo* y, por lo tanto, sólo se puede encontrar donde hay un grupo definido con una historia significativa"[60]. Si bien no resulta del

[59] En realidad las complicaciones no terminan aquí, en tanto que no se pueden soslayar los efectos del entorno organizacional sobre el cual se habla más adelante.

[60] *Op. cit.*, p. 7.

todo claro qué es una historia significativa, lo que es importante destacar es que ineluctablemente será fundamental que el grupo haya compartido experiencias por algún tiempo. La historicidad anterior supone que sólo así existirán experiencias comunes, pero también que habrá formas de pensar y formas de actuar estables, habituales, que se han ido formando durante ese mismo tiempo. Entonces sí, podrá decirse que

> muchos de los comportamientos y las decisiones organizacionales están casi predeterminadas por los patrones de creencias básicos que existen entre los miembros de la organización. Esos supuestos continúan existiendo e influyendo los comportamientos porque ellos repetidamente guiaron a la gente a tomar decisiones que "funcionaron en el pasado" para la organización. Con el uso repetido, las creencias lentamente salen del ámbito consciente de las personas pero continúan su influencia en las decisiones y comportamientos organizacionales [...]. Son tan básicas, tan penetrantes, y tan completamente aceptadas como "la verdad" que nadie piensa o se acuerda acerca de ellas[61].

Más aún, "si la gente piensa que las cosas son reales, son reales [también] en sus consecuencias"[62]. Y esta certeza compartida entre los miembros de una organización sólo puede provenir de una historia compartida que ha generado costumbres y hábitos, y que al mismo tiempo ha consolidado las creencias, las

[61] Shafritz y Ott, en su introducción al capítulo "Organizational Culture and Sense-Making", en *op. cit.*, pp. 420-429, p. 421.
[62] W. J. Thomas, cit. por Shafritz y Ott, *op. cit.*, p. 424.

actitudes y los valores al grado de volverlos "reales socialmente". Y eso, en última instancia, es el reflejo de la institucionalización de un acopio de conocimiento social[63], de una cultura organizacional, integrada por todo aquello que "yo conozco" (siendo "yo" cada miembro de la organización), dentro de una situación en la que, además, yo "sé que los otros comparten, al menos parcialmente, ese conocimiento, y ellos saben que yo lo sé"[64]. Todo este proceso se sirve, también, de que normalmente aquellos aspectos que salen del contorno de lo ya conocido, integrado y aceptado, deja de percibirse como importante para los miembros de la organización. Y, por el contrario, aquellos que refuerzan lo que se acostumbra hacer o pensar se captan con mayor atención[65].

Pasando al último punto, las experiencias laborales son, básicamente, experiencias de una vida cotidiana que "se presenta como una realidad interpretada por los hombres [en este caso funcionarios] y que para ellos tiene el significado subjetivo de un mundo coherente"[66]. La interpretación y la comprensión compartidas son posibles gracias a ese aprendizaje por el cual se modifican los comportamientos (un proceso de mirar-actuar); pero al mismo tiempo, y quizás en mayor medida, es posible siempre y cuando exista un conjunto de símbolos

---

[63] Berger y Luckmann, *op. cit.*, p. 76. Al entender este proceso por el cual se consolida (institucionaliza) la cultura organizacional, se comprende con mayor facilidad por qué los cambios en ella no son tan fáciles. Sin embargo, esto no implica que sean imposibles. Como los mismos Berger y Luckmann señalan, "[l]a institucionalización no es un proceso irreversible, a pesar del hecho de que las instituciones, una vez formadas, tienden a persistir". Aunque difícil, "puede producirse la desinstitucionalización". Esto puede pasar, sobre todo, cuando los cambios son impulsados por los líderes formales o informales de la organización. Ejemplos serios, aun cuando provenientes del sector privado, son los que presenta Kotter en sus libros *El factor liderazgo*, trad. Diorki, Madrid: Díaz de Santos, 1990, y *A Force for Change*, New York: The Free Press, 1990.

[64] Berger y Luckmann, *op. cit.*, p. 60.

[65] Claro que esto también depende de qué tan integrados o no se encuentren los individuos a la organización. Sobre todo esto, véase "La interpretación y la institucionalización del significado", en James March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, trad. Jorge Ferreira, México: FCE-CNCPyAP, 1997, pp. 92-109. Los argumentos, aunque se refieren al sistema político, en realidad son perfectamente compatibles con este contexto pues parten de una visión netamente organizacional.

[66] Berger y Luckman, *op. cit., p. 36.*

comunes, un lenguaje, por medio del cual las vivencias se compartan y transmitan no sólo en el momento en que suceden, sino incluso a las generaciones posteriores[67] (un proceso de escuchar-actuar) [68].

Complemento necesario de la institucionalización de la cultura organizacional es el proceso por el cual los nuevos miembros de la organización se van integrando a ella y la internalizan. Se produce, entonces, una socialización secundaria, nueva, que está en función de la realidad organizacional[69].

Un buen ejemplo de lo anterior es el Monopolio Industrial que estudió Crozier:

> Los [obreros] recién llegados adoptan las opiniones de la mayoría en el transcurso de un período de aprendizaje relativamente breve. Parece que la rapidez de su asimilación no depende ni de su origen obrero, ni de su afiliación política o sindical, ni de sus experiencias personales en la fábrica, sino especialmente de su participación en la vida del grupo [...][70].

Ahora bien, la socialización difícilmente es uniforme y se pueden delinear dos extremos entre los cuales se halla todo el universo de miembros de la

---

[67] "[E]l lenguaje es capaz de transformarse en depósito objetivo de vastas acumulaciones de significado y experiencia, que puede preservar a través del tiempo y transmitir a generaciones futuras" (Berger y Luckman, *ibid.*, p. 60.

[68] "La vida cotidiana, por sobre todo, es vida con el lenguaje que comparto con mis semejantes [...] *(ibid.*, p.55.)

[69] La socialización puede definirse como la "inducción amplia y coherente de un individuo en el mundo objetivo de una sociedad o en un sector de él. La socialización primaria es la primera por la que el individuo atraviesa en la niñez [...]. La socialización secundaria es cualquier proceso posterior que induce al individuo ya socializado a nuevos sectores del mundo objetivo de su sociedad" (*ibid.*, p. 166). Un buen ejemplo empírico del proceso de socialización que se presenta en el sector público mexicano es el libro de Francisco Morales. *La tecnocracia en México,* México: Cambio XXI-CNCPyAP, 1994.

[70] *Op. cit.*, t. 1, p. 115.

organización. En uno, en caso de que el nuevo miembro no se integre a la cultura organizacional vigente se sentirá "alienado, incómodo y posiblemente improductivo. Tales sentimientos podrán causar incluso que empleados deseables dejen la organización"[71]. En el otro, cuando algún integrante se encuentra "sobresocializado", el resultado será probablemente un conformismo pleno que provoque a su vez lentitud en la capacidad de respuesta de la organización frente a su entorno[72].

A partir del punto anterior pueden establecerse algunos matices sobre la unicidad de la cultura organizacional. El hecho de que no exista una socialización uniforme supone que la integración a la cultura de la organización por parte de sus miembros no es homogénea ni total. Sin embargo, esto no niega necesariamente la existencia de un núcleo cultural básico, más o menos esparcido dentro de la organización. Lo que sucede, simplemente, es que la imagen se amplía para brindar un cuadro integrado con la posible existencia de subculturas organizacionales. En este sentido, Shafritz y Ott señalan, resumiendo la discusión, que

> Algunas culturas organizacionales son más distintivas que otras; algunas organizaciones tienen culturas fuertes, unificadas, penetrantes, mientras que otras tienen culturas más frágiles; algunas culturas organizacionales son sumamente penetrantes, mientras que otras pueden tener muchas *subculturas* existentes en distintas áreas funcionales o geográficas[73].

---

[71] Schein, *op. cit.*, p. 42.
[72] *Ibíd.*, p. 43.
[73] Art. cit., p. 421.

La distinta socialización que existe entre los miembros de la organización (y que es un elemento explicativo importante para entender lo anterior), puede a su vez visualizarse a partir de dos factores situacionales que se presentan inevitablemente en las organizaciones. El primero es la influencia que pueden tener las relaciones personales de los individuos, es decir las redes internas de la organización a las cuales pertenecen, los grupos de amigos con los cuales se relacionan más continuamente y que pueden determinar ciertas percepciones individuales tal y como han mostrado Ibarra y Andrews[74], y Liedka[75]. El segundo es la ubicación que cada uno tiene en la estructura organizacional. Por citar un ejemplo claro, Zussman y Jabes, en su estudio sobre la cultura organizacional en el sector público canadiense, se encontraron con algunas diferencias valorativas entre los directivos de alto nivel y los de otros niveles, fenómeno que denominaron la "soledad vertical"[76]. En particular este segundo punto de partida de las variaciones culturales está relacionado con el fenómeno del poder, pero a esto habrá que dedicar una sección aparte.

I.IV. EL PODER EN LAS ORGANIZACIONES[77]

La tradición burocrática ha buscado constantemente la eliminación de la discrecionalidad y el poder. "El mundo ideal de la burocracia, dice Crozier, sería

---

[74] "Power, Social Influence, and Sense Making: Effects of Network Centrality and Proximity on Employee Perceptions", *Administrative Science Quarterly*, vol. 38., junio, 1993, pp. 277-303.

[75] "Who Do You Know in the Group? Location of Organizations in Interpersonal Networks", *Social Forces*, vol. 70, núm., 2, 1991, pp. 455-474.

[76] *Op. cit.*, p. 2.

[77] Para el estudio del poder en las organizaciones es indispensable el libro de Crozier. También es importantísimo el capítulo de Morgan, "Intereses, conflictos y poder: las organizaciones como sistemas políticos", *op. cit.*, pp. 127-186. Mas y Ramió tienen también un buen capítulo sobre el tema ("Poder y conflicto en las organizaciones. La estructura informal", *op. cit.*, pp. 223-254), que es en mucho deudor de Morgan. Perrow también incluye un capítulo sobre el tema en su libro ("El poder en el análisis de las organizaciones: ejemplos, resumen y conclusiones", pp. 316-342).

aquel donde los que lo forman estuvieran vinculados por reglamentaciones impersonales, y no ya por órdenes arbitrarias ni influencias personales"[78].

Sin embargo, la existencia del poder es algo que no puede evitarse en las organizaciones[79]. Dejando a un lado la discusión que pudiera realizarse sobre la naturaleza humana, toda organización se enfrenta, continuamente, a cuestiones de poder "informal", es decir la influencia que un individuo ejerce sobre otro por aspectos de personalidad o por situaciones fuera de la regla[80]; y a cuestiones de poder "formal", o sea la autoridad que una persona pueda tener sobre otra con base en una reglamentación o en función del lugar que guarda en la jerarquía[81]. Las organizaciones, además, proveen, inevitable y constantemente, numerosas fuentes para obtener y ejercer el poder[82].

Por consiguiente, ya que hablar de cualquier organización significa hablar de relaciones de poder, es obvio que éste debe considerarse un elemento fundamental en el estudio de cualquier cultura organizacional. En esta misma línea, Crozier nuevamente señala con toda razón que "las conductas y actitudes

---

[78] *Op. cit.* t. 1, pp. 155-156. Esto es precisamente algo de lo que describe con claridad Weber en su ensayo sobre la burocracia citado previamente.

[79] El concepto de poder, como casi cualquier otro en ciencias sociales, no es unívoco. La definición más conocida, citada por Crozier lo mismo que por Morgan y Ramió, es la que menciona una relación entre dos actores en la que el actor A puede obligar a otro actor B a hacer algo que no tenía pensado o no quería hacer. Una discusión breve sobre el concepto se encuentra en Ramió, "Teoría y...", pp. 70-71.

[80] Este último sería el caso de los expertos o especialistas técnicos, "es decir aquel [poder] por el que un individuo dispone de capacidad personal para fiscalizar una fuente determinada de incertidumbre que afecte el funcionamiento de la organización" (Crozier, *op. cit.*, t. 1, p. 39).

[81] Es la distinción relativamente clásica de las formas de poder en las organizaciones, aunque hay otras.

[82] Morgan señala como fuentes de poder, además de la autoridad formal, el control de los recursos escasos; el uso de la estructura, reglas y reglamentos de la organización; el control de procesos de decisión; el control del conocimiento y la información; el control de jurisdicciones; la capacidad para hacer frente a la incertidumbre; el control de la tecnología; las alianzas interpersonales, redes y 'control de la organización informal'; el control de las contraorganizaciones; el simbolismo y dirección del pensamiento; el sexo y la dirección de las relaciones de sexo; factores estructurales que definen el escenario de acción; el poder que se tiene ya; y la ambigüedad del poder (*op. cit.*, pp. 145-173).

de los individuos y los grupos en el seno de una organización no pueden interpretarse sin remitirse a las relaciones de poder que existan entre ellos"[83].

Por otra parte, las relaciones entre la cultura y el poder organizacionales son varias: ambos forman parte de la llamada "organización informal"; son elementos complementarios, en continua relación de influencia mutua; y, finalmente, el poder con el que cuentan los distintos miembros de la organización parece determinar, en gran medida, las percepciones culturales en un doble sentido. Por un lado (y como ya se mencionó antes en el caso de los directivos), las personas poderosas de la organización pueden influir con mayor facilidad en la cultura organizacional; y por otro, "los poderosos y los débiles tienden a tener significaciones compartidas divergentes de la organización"[84]. Muy probablemente no será igual la visión de un funcionario integrado a las redes de poder organizacional que la de uno no integrado a ellas.

En consecuencia, un estudio sobre el tema de la cultura organizacional debe incorporar el poder como un elemento que influye en ésta, aun cuando no sea la perspectiva teórica central[85]. La importancia del poder en las explicaciones culturales no se puede soslayar porque al realizar un estudio organizacional su aparición es continua, y muchos de los valores, creencias, actitudes y

---

[83] *Op. cit.*, t. 1, p. 155.

[84] Stevenson y Bartunek, art. cit., p. 78. Esto es, en cierta forma, un corolario de lo que antes se dijo acerca de las variaciones culturales entre miembros en distintos niveles. De hecho, estos autores estudian, al mismo tiempo, la ubicación en el nivel administrativo, el poder y la integración en redes como elementos que modifican la cultura entre los distintos miembros.

[85] El estudio del poder en las organizaciones es, en sí mismo, una corriente de investigación. En términos de Ramió es un "paradigma emergente", aun cuando hayan existido estudios sobre el tema desde hace mucho tiempo. Una muy buena crítica a esta corriente es la de Ibarra y Montaño: "El carácter voluntarista de esta interpretación se patentizó al asignar [...] una racionalidad casi exclusivamente política a los actores. Así, a final de cuentas, la estrategia y la estructura no son, en esta orientación, más que componentes periféricos del núcleo político por excelencia: el poder. El poder, que hasta hace pocos años tenía un lugar marginal en la explicación organizacional, ocupa, desde hace poco tiempo, el origen mismo del

comportamientos de los miembros de la organización, a fin de cuentas, se refieren a situaciones, problemas y anécdotas relacionados con cuestiones de poder interno, originadas en las relaciones cotidianas o eventuales entre miembros o áreas de la organización, y con los privilegios y desventajas que el poder que se tiene genera.

Las relaciones de poder, finalmente, no sólo aparecen entre miembros de la organización, sino entre ésta y los actores que le rodean y que pueden determinar su actuación, su estructura o las mismas percepciones culturales de sus miembros.

I.V. EL ENTORNO ORGANIZACIONAL

A partir de los años sesenta, buena parte de los estudios organizacionales incorporó de manera sistemática en sus análisis algunas variables que no se consideraban en la visión clásica de las organizaciones[86]. La Teoría de Sistemas y, más adelante, la Teoría de las Contingencias y la Teoría de la Ecología Poblacional[87], propusieron una interpretación en la que consideraban a las

---

accionar en las organizaciones públicas. [...] [Sin embargo], el poder es un fenómeno muy amplio que no puede ser cincunscrito al mero hecho político racional de los actores" (art. cit.. pp. 57-58).

[86] En realidad los estudios datan desde el decenio de los cuarenta, pero se trataba de excepciones en los que el entorno aparecía eventualmente más que como un objeto de estudio. Sobre los orígenes y desarrollo de las corrientes teóricas relacionadas con el estudio del entorno, véase el capítulo "L'organisation et son environnement" que Erhard Friedberg dedica en su libro *Le pouvoir et la règle*, Paris: Seuil, 2a ed., 1997, pp. 87-106. También pueden mirarse "The Organization and the Environment", en Michel Crozier y Erhard Friedberg, *Actors and Systems*, Chicago: The University of Chicago Press, 1977, pp. 67-112. Finalmente, la lectura de los artículos de la sección "Systems Theory, Population Ecology, and Organizational Economics" del libro de Shafritz y Ott son igualmente interesantes (*op. cit.*, pp.254-351).

[87] La Teoría de Sistemas aplicada a la teoría organizacional equipara a las organizaciones con sistemas, que se definen "como un conjunto de elementos, interrelacionados entre sí y con el medio o entorno que lo rodea, de tal manera que forman una suma total" (Carlos Audirac *et al., ABC del desarrollo organizacional,* México: Trillas, 1997, p. 55). La Teoría de las Contingencias (o de Dependencia) "se estructuró con base a dos ideas: primera, que diferentes clases de organizaciones se necesitan para tratar con diferentes mercados y condiciones tecnológicas; segunda, que las organizaciones que funcionan en un entorno inseguro y turbulento necesitan conseguir un alto grado de diferenciación interna (entre departamentos) que aquellas cuyo entorno es menos complejo y más estable" (Morgan, *op. cit.*, p. 42). La Teoría de la Ecología Poblacional afirma que "las organizaciones, como los organismos en la naturaleza,

organizaciones como "sistemas adaptativos que eran partes integrales de sus ambientes"[88].

El concepto de ambiente o entorno surgió como un elemento novedoso que permitía incluir, en análisis más dinámicos y más completos (aunque también más complejos), "todos aquellos elementos (personas, grupos, condiciones sociales y técnicas) con los que [la organización] intercambia sus materiales, su energía y su información y que, por tanto, ejercen influjo sobre ella y esta, a su vez, lo ejerce sobre ellos"[89].

Los primeros análisis se interesaron, sobre todo, en mostrar la relación que había entre los entornos y las estructuras de las organizaciones. Así, surgió la idea de que había modelos organizacionales "mecánicos" y "orgánicos", que las organizaciones reaccionaban de manera contingente a su entorno[90], y que algunas estructuras parecían servir mejor o peor en unas condiciones que en otras. En todo caso, las organizaciones modificaban sus estructuras como una manera de reaccionar a las necesidades o exigencias de los actores o condiciones a su alrededor.

---

dependen para sobrevivir de su habilidad para adquirir un adecuado conjunto de recursos necesarios para sustentar su existencia; en este esfuerzo mantienen una competición con otras organizaciones, y como generalmente los recursos son escasos sólo el más hábil sobrevive. La naturaleza y la distribución de organizaciones en un momento dado depende de los recursos disponibles y de la competición entre las diversas especies de organizaciones. El entorno es por tanto el factor crítico que determina qué organizaciones tienen 'éxito' y cuáles fracasan, 'seleccionando' los competidores más robustos y eliminando a los más débiles" (*ibíd.*, p. 54). Una descripción completa de la primera teoría se encuentra en el capítulo de Audirac *et al.*, "Teoría de sistemas", *op. cit.* pp. 52-65. Un excelente resumen y síntesis de las otras dos está en el libro de Morgan, en su capitulo "La naturaleza interviene: las organizaciones como organismos", pp. 29-64.

[88] *Ibid.*, p. 255.

[89] Ruiz Olabuénaga, *op. cit*, p. 305. Mas y Ramió señalan atinadamente que "no todo lo que es externo a la organización es el entorno". Sólo lo es "la parte del 'mundo exterior' a la organización que influye en ésta" (*op. cit.*, p. 66). En el caso de las organizaciones públicas podría decirse que su entorno está formado por las agrupaciones de ciudadanos, los medios de comunicación, los partidos políticos, las organizaciones empresariales y las no gubernamentales, y los organismos internacionales. La importancia de cada uno de estos elementos varía, obviamente, en función de la organización pública de que se trate, pero también del momento político o administrativo, en el cual los actores del entorno deciden participar más activamente o permanecer pasivos frente a la organización.

Los años más recientes han demostrado que la influencia del entorno sobre las organizaciones no se limita al cambio que éstas puedan realizar en sus estructuras, y otras respuestas organizacionales se llevan al cabo en el nivel de las funciones mismas. Esto ha podido comprobarse en el caso del sector público alrededor de todo el mundo, que ha llevado al cabo procesos de reforma y modernización administrativas debidos, en principio, a cambios en las preferencias y necesidades de los ciudadanos[91], tanto como a influencias y restricciones impuestas por organismos y convenios multinacionales[92].

Y finalmente, el entorno y la organización pueden relacionarse en otro nivel: el cultural[93]. En primer lugar, porque los individuos forman parte de una colectividad social (una sociedad) de la cual traen consigo ciertas pautas de comportamiento o ciertas suposiciones implícitas en su cultura política[94]. En segundo lugar, porque las condiciones políticas o económicas que históricamente afronta una organización pueden marcar los valores y actitudes de los miembros de una organización.

---

[90] Friedberg, "L'organisation...", pp. 88-90.

[91] Un buen ejemplo de esto es un "White Paper" del gobierno británico llamado *Modernising Government*, de marzo de 1999.

[92] Por citar un ejemplo, el Programa de Modernización de la Administración Pública en México menciona que "[e]n un contexto mundial sujeto a cambios vertiginosos y con un orden social cada vez más plural, se establecieron compromisos y objetivos para responder con mayor equidad a los retos y exigencias del cambio", p. 15. Más adelante el entorno no sólo aparece implícitamente sino con todas sus letras: "la gran mayoría de los servidores públicos tiene en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio, y rechaza de manera abierta y enfática la corrupción y el abuso. Sin embargo, es preciso reconocer que las condiciones de nuestro *entorno* no favorecen, en todos los casos, la perseverancia y defensa de estos principios" (Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000*, México, 1995, p. 28). Las cursivas son mías.

[93] Morgan afirma que "[gracias al estudio de la cultura] podemos comprender el modo en que una organización siente su entorno como un proceso de representación social. Las organizaciones eligen y estructuran su entorno a través de un sinfín de decisiones interpretativas. Una es que el conocimiento y las relaciones con el entorno son extensiones de la cultura, ya que llegamos a saber y comprender nuestro entorno a través de sistemas de creencias que guían nuestras interpretaciones y acciones" (*op. cit.*, p. 122).

[94] Como en el caso ya mencionado de la sociedad y los funcionarios públicos franceses que estudió Crozier.

Mauricio Merino señala que por ejemplo en el caso del sector público mexicano

> Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa de México. Esa relación era consecuente con el funcionamiento del sistema político en su conjunto. No se trataba de una situación anómala [...]. Pero al mismo tiempo, generó toda una subcultura política que todavía sigue explicando la conformación de buena parte de los equipos administrativos de nuestros días, y de no pocas de las disfunciones de su operación cotidiana[95].

Esta cita muestra con claridad la manera en que el entorno y las organizaciones públicas pueden borrar las fronteras que los separan. Pero también permite destacar que la realidad política en el caso del sector público mexicano influyó de manera fundamental para formar entre los miembros de las organizaciones públicas una habilidad particular "para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las instrucciones giradas por quien decidió designarlo"[96], dentro de lo que el mismo Merino llama la *subcultura de la lealtad*[97]:

---

[95] "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *RAP*, núm. 91, 1996, pp. 5-18, p. 9. En una discusión más amplia, Enrique Cabrero señala que "es indudable que las organizaciones públicas latinoamericanas se singularizan por un apego a la racionalidad legal, lo cual despersonaliza y desidentifica al individuo en la organización. Sin embargo, la realidad hace que los individuos intenten estrategias de grupo que políticamente les den fuerza en el interior de la estructura. La identidad, por lo tanto, se establece con el grupo que impulsa o protege y no con la organización (*Del administrador al gerente público*, México: INAP, 2ª ed., 1997, p. 71).

[96] "De la lealtad...", pp. 11-12.

[97] "La subcultura de la lealtad no es exclusiva de México, ni mucho menos. Pero es indudable que en ningún otro país de Occidente logró arraigarse con tanto éxito [...]", *ibid.*, pp. 9-10. Bozeman señala, en una discusión más amplia, que "[s]i bien el favoritismo, el nepotismo y el compadrazgo se dan en el sector privado, nada parecido al sistema de prebendas [del sector público] ha dominado las prácticas de personal de las empresas" (*op. cit.*, p. 58).

> Una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la administración pública mexicana, y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina del grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien se hacía responsable de un cargo específico[98].

Por lo tanto, aunque hablando en un nivel muy general y de abstracción conceptual, puede señalarse que la cultura burocrática mexicana se consolidó como una cultura en la que las lealtades, los compromisos, la responsabilidad, la disciplina eran en gran medida personales más que institucionales, lo que se entiende mejor al tomar en cuenta las características del entorno político en el cual las organizaciones públicas se formaron.

Así, tomar en cuenta el entorno de las organizaciones en los análisis que se hacen de ellas puede permitir una mejor comprensión de los cambios o permanencias que las organizaciones tienen en sus estructuras, pero también en sus realidades culturales y sobre eso habrá que volver más adelante.

[98] Art. cit, p. 8. Del mismo autor puede verse un artículo aún más breve: "Con ustedes, los servidores públicos profesionales", *Nexos*, junio, 1996, pp. 15-16. En él señala que "[p]ara la gran mayoría, la permanencia en la administración pública no depende del conocimiento adquirido en una materia específica, sino de su capacidad para comprometerse con un proyecto de ascenso político. De modo que mientras los partidos se han ido organizando para conquistar el poder a la luz del día, los equipos burocráticos lo han ido tomando de hecho" (p. 16).

Capítulo Segundo

El Instituto Federal Electoral: Orígenes, Transformaciones y Bases Normativas

> El Servicio Profesional Electoral busca la formación de un funcionario electoral integral. Es decir, que esté capacitado en lo general para desempeñarse en diversas áreas y actividades inherentes al Instituto. Una de las características más relevantes de este tipo de sistemas de personal, es la de propiciar la permanencia y superación de sus miembros, basadas en expectativas ciertas de desarrollo personal mediante la realización de una carrera, con lo que se genera un alto sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución.
> **"Presentación", *Estatuto del Servicio Profesional Electoral***

Con este capítulo se da inicio el análisis específico del Instituto Federal Electoral[1]. Los objetivos muy generales de las siguientes líneas son dos: por un lado, presentar algunos antecedentes, reformas y características generales de la estructura administrativa de la organización, junto con algunos de los elementos más importantes de la organización formal del Instituto, a partir de una breve revisión del Estatuto del Servicio Profesional Electoral en su versión de 1992[2]. Por otro lado, tratar de destacar algunos de los valores centrales (explícitos e implícitos) que, siguiendo la justificación de su diseño y su mandato político, han debido guiar las funciones y actividades internas del Instituto. En ambos casos, la

---

[1] En adelante Instituto.
[2] En adelante Estatuto.

intención de fondo es describir la "organización formal", es decir el "deber ser" de la organización.

Sin embargo, quizás valga la pena adelantar un par de conclusiones que espero sean claras al terminar el Capítulo. La primera de ellas, y quizás la más obvia, es que el Instituto representa un buen ejemplo de cómo los actores del entorno de una organización pública pueden influir profundamente en ella y, en particular, en su diseño estructural.

La segunda conclusión (derivada en parte también de las relaciones de la organización con su entorno) es que al hacer cualquier análisis del Instituto surge inevitablemente la existencia *ab origine* de la desconfianza, que ha acompañado y marcado la evolución del IFE[3].

II.I. LOS ORÍGENES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL[4]

Hablar de elecciones en México es hablar de una historia conflictiva, discutida y de

[3] En este punto concuerdan José Agustín Ortíz Pinchetti, quien dice que "[e]l elemento político que organiza toda la estructura de la organización electoral es la desconfianza" ("Las elecciones federales de 1994: lo claro, lo oscuro, lo crudo y lo cocido", en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, México: Nuevo Horizonte/CEPNA, 1995, vol. 1, pp. 133-160, p. 159); y José Woldenberg "[la] ley está "totalmente plagada de las desconfianzas. He llegado a decir que para una gente no acostumbrada al ambiente político mexicano una ley como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales puede ser indescifrable, pero si uno va leyendo la ley y a cada artículo va metiendo la palabra *desconfianza, desconfianza...*, todo adquiere una cierta armonía" (entrevista de Jorge Alcocer, "La saludable rutina democrática", *Voz y Voto*, núm. 47, enero 1997, pp. 4-9, p. 8). Tal vez no sería exagerado afirmar que las reformas electorales, por lo menos en los últimos años, no han sido un producto de verdaderos intereses democráticos, sino un intento continuo y progresivo por eliminar cualquier aspecto de discrecionalidad al alcance de los distintos actores políticos involucrados en la creación y diseño de las instituciones legales electorales. O visto a la inversa, como la continua e inacabable lucha por construir confianza entre los actores políticos en torno a los procesos electorales.

[4] Los cambios que se destacan en esta sección se refieren únicamente a aspectos de las estructuras y principios del IFE. Para la redacción de este capítulo se hizo una revisión amplia de los artículos sobre el IFE que se han escrito en *Nexos, Vuelta, Este País, etcétera* y *Voz y Voto*. Fue particularmente útil revisar esta última pues aun cuando su publicación inició después de que se creó el Instituto, su orientación hacia los

reformas interminables[5]. Desde 1963, y particularmente desde 1977 cuando sólo se presentó un candidato a la contienda presidencial, las reformas electorales se han sucedido pausada pero frecuentemente.

Sin embargo, no fue hasta las elecciones federales de 1988 cuando la duda constante acerca de la legalidad y limpieza de los procesos electorales se convirtió, para muchos, en una verdad inocultable. Las discusiones en prensa, las manifestaciones públicas y las declaraciones de los líderes políticos de oposición formaron un ambiente político tan conflictivo que "las instituciones y reglas que gobernaban la vida electoral en México devinieron en crisis"[6]. Por lo mismo, poco tiempo después de iniciado su gobierno, el presidente Salinas se vio obligado a impulsar una reforma electoral, cuyos trabajos se concretarían en 1990 con las modificaciones al artículo 41 constitucional. Aquélla abriría un verdadero "ciclo" de reformas a las instituciones electorales, que no se detuvo –si es que lo ha hecho– sino hasta 1996.

La publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales[7] el 15 de agosto de 1990[8], fue el principal producto de estas mismas reformas. En los artículos del COFIPE se delinearon las nuevas instituciones y reglas del juego electoral en el país, que marcaron una diferencia sustancial con

---

asuntos electorales la vuelven una fuente indispensable de información y opiniones sobre lo que pasa en esta organización.

[5] Es obvio que la intención de estas páginas no es reconstruir de manera completa, ni mucho menos, la historia de las reformas electorales. En cualquier caso, para una rápida revisión sobre la materia pueden verse, en conjunto, el libro de Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, México: Cal y Arena, 1991; Jean-Francois Prud'homme, "The Instituto Federal Electoral: building an impartial electoral authority", en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico. Political Parties and Elections*, London: University of London, 1998; y Jorge Alcocer, "El ciclo de las reformas electorales", *Voz y Voto*, núms. 45 y 46, nov. y dic. 1996.

[6] Prud'homme, art. cit., p. 146.

[7] En adelante COFIPE.

[8] Inés Castro *et al.*, "Radiografía del IFE", *Voz y Voto*, núm. 3, mayo de 1993, pp. 20-22, p. 20.

respecto a la forma en la cual se había desarrollado la vida político-electoral con anterioridad.

Desde mediados de los cuarenta, la organización encargada de regular las elecciones había sido la Comisión Federal Electoral. Creada en 1951[9] como un organismo dirigido por el Secretario de Gobernación, el funcionamiento de la Comisión, en términos generales, solía ser el siguiente:

> Durante los años electorales, no había una clara diferenciación entre las estructuras de la Comisión y aquéllas de la Secretaría de Gobernación. El personal electoral a cargo de la organización de las elecciones se componía principalmente de empleados de la Secretaría de Gobernación descargados de sus tareas y deberes normales, miembros del Registro Electoral y personal de las Comisiones Electorales Locales. En términos de lealtades administrativas y políticas, aquéllos servidores públicos respondían ya fuera a la Secretaría de Gobernación o a los gobernadores estatales. En suma, la estructura electoral era totalmente dependiente del gobierno[10].

El nuevo Código marcaría un sentido totalmente distinto a la institucionalidad electoral; en él se describieron las funciones, facultades, estructuras y limitaciones de un nuevo organismo público "autónomo en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios"[11], que además habría

---

[9] Prud'homme señala que la Ley del 46 creó en ese mismo año a la Comisión, pero Silvia Gómez Tagle marca 1951 como la fecha en que realmente se estableció, y otros autores concuerdan con ella. Confrontar Prud'home, art. cit. y Gómez Tagle, *La transición inconclusa*, México: El Colegio de México, 1998.

[10] Prud'homme, art. cit., p. 143.

[11] Inés Castro *et al.*, art. cit., p. 20.

de estructurar su desempeño a partir de un conjunto de principios constitucionalmente establecidos: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. De entonces a la fecha, las distintas reformas que se realizaron tanto a la constitución como al COFIPE sólo afectaron ligeramente este conjunto valorativo, al añadir en 1994 el principio de independencia y eliminar el de profesionalismo[12], fecha desde la cual la redacción del artículo 41 constitucional, en su fracción tercera, sería la siguiente:

> La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios [...]. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. / El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño [...].

La creación del Instituto supuso, en consecuencia, el establecimiento de una estructura permanente y estable en el tiempo, es decir algo distinto a lo que pasaba antes con la Comisión Federal Electoral. Los motivos para establecer esta nueva organización eran, por lo menos, de dos tipos: de un lado, constitucionales,

[12] Ortiz Pinchetti, art. cit., p. 137. La razón para incluir el principio de independencia fue obviamente la de marcar con claridad la importante y definitiva separación entre el organismo y el gobierno federal, tanto simbólica como administrativa y legal. En cambio, las razones para desaparecer el profesionalismo de la lista de valores centrales no parecen tan claras y acaso se deban a la construcción aparte de un Estatuto enteramente dedicado a organizar la estructura de funcionarios pertenecientes al servicio profesional electoral, y a la organización electoral en su conjunto. Ortiz Pinchetti es el único autor que se refiere a este cambio, pero él mismo no explica por qué se realizó, aun cuando lo considera entre los cambios más

pues las funciones del Instituto "con respecto a sus predecesores, dejaron de estar referidas exclusivamente a la organización de los procesos electorales. Ahora, sus fines trascienden esa actividad. Busca contribuir integralmente al desarrollo de la democracia en México, interesándose en campos que son fundamentales y que van más allá del suceso electoral"[13].

De otro lado, había motivos "prácticos", como explicaba Arturo Núñez cuando tomó la Dirección General del Instituto, que partían de una

> lógica de la permanencia, es decir, que aquí haya funcionarios con rostro, con nombre y apellido, que puedan ser sujetos de imputación o estímulos, de sanciones administrativas en la hipótesis de que las irregularidades que pudiesen cometer en su desempeño lo ameriten en ese nivel, e incluso la posibilidad de ser sujetos de penalidades en la hipótesis de la comisión de ilícitos[14].

Lo que solía pasar antes con la Comisión Federal era que, ante cualquier reclamo, legalmente sustentado o no, resultaba imposible modificar la situación que lo había generado porque los funcionarios responsables habían vuelto, en la mayoría de los casos, a sus lugares de trabajo normales o simplemente a sus casas[15]. Esta

---

importantes de la reforma de 1994. Por lo demás, en el Estatuto, que no se reformó a la par que la Constitución o el COFIPE, el principio del profesionalismo continuó presente.

[13] "Presentación" del Estatuto, p. 12.

[14] "La prueba de fuego es la realidad", entrevista de Rodrigo Morales y Daniel Moreno, *Vaz y Voto*, núm. 3, mayo de 1993, pp. 4-11, p. 5.

[15] "Para este cambio pesó mucho en los actores las experiencias vividas en 1988. Les narro una. ¿Recuerdan ustedes que ese año debutó el Tribunal de lo Contencioso Electoral? Entonces, algún partido metía un recurso, denunciando los agravios en su perjuicio, incluía las pruebas y se las entregaba a un Comité Distrital. Sin embargo, este Comité Distrital turnaba solamente la denuncia del recurso, pero no las pruebas. El Tribunal de lo contencioso se cansaba de apercibirlo con telegramas para que le remitiera las

lógica de la permanencia, esencialmente pragmática, era también fundamentalmente política y trataba de crear confianza entre los actores políticos relacionados con los temas electorales. Así, el Instituto resultó en gran medida "una organización creada por su entorno", pues su fundación se llevó al cabo gracias a las negociaciones entre los actores gubernamentales y los partidos políticos que trataban de disminuir la desconfianza en los procesos electorales.

II.II. LA ESTRUCTURA OPERATIVA

El Instituto contó con dos tipos de órganos internos desde el comienzo. De un lado, los órganos de dirección serían los "responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia"[16] del Instituto. De otro lado, los órganos ejecutivos serían "permanentes [y] responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección"[17].

La división entre órganos técnicos y directivos, que aún persiste, se justificó en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados --dentro del más puro espíritu "wilsoniano"-- como un intento por "evitar una politización de las decisiones

---

pruebas, pero resulta que en el Comité Distrital ya habían bajado la cortina, porque eran ciudadanos formalmente honoríficos que habían concluido su actividad y no se les localizaba" (*ibíd.*, p. 6).

[16] Instituto Federal Electoral, *El sistema electoral mexicano*, México: IFE, 1997, p. 59.

[17] *Ibíd.*, p. 69. También se formaron los llamados órganos de vigilancia, que son las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

técnico-operativas que pudiera conducir a la parálisis del organismo"[18]. La sombra de la historia electoral era notable, sin lugar a dudas, en el transfondo de esta decisión que los diputados de los distintos partidos políticos tomaban para estructurar el Instituto.

Con el paso de los años, sin embargo, los problemas entre los dos tipos de órganos no surgirían debido a la mezcla de política y administración (o dicho de otra manera, a la politización administrativa), sino por la falta de comunicación entre ambos. Para solucionar esta situación problemática, en 1996 se crearon las Comisiones Permanentes[19]; dichas Comisiones han servido, hasta la fecha, como espacios de discusión y comunicación en los que Consejeros Electorales y Directores Ejecutivos concurren para discutir sobre los numerosos y variados temas de las agendas de las áreas ejecutivas. Las Comisiones, empero, han traído consigo nuevos problemas de organización y entendimiento, como retrasos, duplicación de funciones, pérdidas de tiempo para los Directores Ejecutivos, confusiones, etc. [20]

Por otra parte, el Instituto también incluyó desde su origen una división territorial entre órganos centrales y desconcentrados. Los primeros se integraron

---

[18] Cit. por Castro *et al.*, p. 21. Sobre esto mismo, Andreas Schedler comenta que "[s]e podría decir que los consejeros electorales toman a Max Weber en serio. Tratan de implementar el tipo ideal weberiano de una burocracia que funcione como máquina confiable, un simple instrumento de control desprovisto de cualquier margen de acción propia. Bajo esta burocracia todo poder de decisión se concentra y monopoliza en los órganos de dirección, en la cúspide (no burocrática) de la pirámide" ("Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", *Política y Gobierno,* vol. VI, núm. 1, 1999, pp. 187-222, p. 208).

[19] "Si bien [...] la ley electoral había previsto desde 1987 la posibilidad formal de establecer comisiones (o subcomisiones, en el caso de la antigua Comisión Federal Electoral), el paso de comisiones opcionales a comisiones *a)* obligatorias, *b)* permanentes y *c)* directamente acopladas a la estructura administrativa representó un salto cualitativo que redefinió radicalmente el funcionamiento interno del Instituto. Si antes los consejeros electorales y los directores ejecutivos se movían en dos mundos prácticamente divorciados y con escasos vínculos comunicativos, la introducción de las comisiones permanentes llenó un hueco, cerró un abismo. Estas comisiones crearon un espacio de información, comunicación y negociación que no existía anteriormente, sin vueltas, sin filtros, sin intermediarios" (*ibid.*, p. 200).

[20] El artículo de Schedler se dedica precisamente a estudiar esos conflictos.

con el Consejo General, la Junta General Ejecutiva[21], la Dirección General y las Direcciones Ejecutivas de Administración, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, Partidos Políticos y Prerrogativas, y Capacitación Electoral y Educación Cívica. Las Direcciones Ejecutivas, en su conjunto, formaron y siguen formando la base sobre la cual el Instituto organiza todas sus actividades rutinarias y electorales[22]. Dichas direcciones, a su vez, se integraron (siguiendo la estructura tradicional de cualquier secretaría de estado) por unas cuantas direcciones de área, cierto número de subdirecciones, uno mayor de jefaturas de departamento y, por último, numerosos técnicos (electorales y operativos de varios niveles presupuestales) y secretarias.

Los órganos desconcentrados, por su parte, se integraron con un Consejo Local y una Junta Local Ejecutiva por cada entidad federativa[23], y con un Consejo Distrital y una Junta Distrital Ejecutiva por cada distrito electoral. En conjunto, entre órganos centrales y desconcentrados, la estructura contaba en 1999 con alrededor de 6000 funcionarios permanentes[24].

Hasta la fecha, este diseño estructural ha permanecido con sólo algunos cambios: la Dirección General desapareció del esquema de los órganos centrales

---

[21] Compuesta por las Direcciones Ejecutivas del Instituto, que no han cambiado en número ni nombre desde su fundación.

[22] Claro que existen aparte otras áreas como la Dirección Jurídica y el Secretariado, entre algunas más.

[23] Ésta se integró desde el principio con un Vocal Ejecutivo, un Vocal Secretario y Vocales de Capacitación y Educación Cívica, Registro Federal de Electores y Organización Electoral. Las Juntas Distritales Ejecutivas, por su parte, tienen la misma composición.

[24] Curiosamente, las cifras del personal suelen variar según la fuente interna que se tenga, y no coinciden entre los datos de las propias Direcciones Ejecutivas y aquellos que tienen en la Dirección Ejecutiva de Administración. En cualquier caso, las cifras que se usan aquí son de 3885 personas con plaza administrativa y 2285 con plaza del Servicio Profesional Electoral, sin contar al personal por honorarios que llega por sí sólo a casi 7000 y que es importante tomar en cuenta pues en muchas ocasiones se vuelve personal administrativo común y corriente en tanto que sus contratos temporales se renuevan sin demasiados

y los Consejos han sufrido múltiples modificaciones en su conformación[25]. En el caso particular del Consejo General, establecido como órgano superior del Instituto desde su origen en 1990, la evolución ha sido notable y vale la pena describirla con detalle porque muestra con nitidez la influencia tan importante que los actores políticos del entorno han tenido sobre la conformación estructural del Instituto.

II.III. LAS TRANSFORMACIONES DEL CONSEJO GENERAL

En sus inicios, el Consejo General[26] estuvo compuesto por cuatro representantes del Poder Legislativo, seis Consejeros Magistrados, algunos representantes de los partidos políticos[27] y un representante del Poder Ejecutivo --el Secretario de Gobernación--, quien se encargaba de presidir las sesiones. La figura que destacaba en el diseño de la nueva organización era, sin lugar a dudas, la de los Consejeros Magistrados, quienes se habían incluido en el diseño inicial para que se convirtieran en el "fiel de la balanza"[28]. Ellos estaban llamados a equilibrar la estructura interna del Consejo, y a dotar de mayor imparcialidad las expresiones y

---

problemas. Por otra parte, las cifras de aquí son las de junio de 1999, es decir cifras posteriores a un considerable recorte de personal derivado de la reestructuración interna y los programas de retiro voluntario.

[25] Cabe mencionar, sin embargo, que así como el diseño estructural de las oficinas nacionales se reprodujo en las locales y distritales, también la composición de los Consejos Locales y Distritales ha seguido las modificaciones del Consejo General.

[26] En adelante Consejo.

[27] La participación en número de los partidos políticos estaba en función de la puntuación que hubieran obtenido en las elecciones hasta llegar a un máximo de cuatro representantes por partido.

[28] Inés Castro *et al.*, p. 21. En casi las mismas palabras, Woldenberg señalaría un año después que "los consejeros magistrados [...] debían ser el fiel de la balanza, el elemento 'no contaminado del partidismo' para ofrecer garantías de imparcialidad en el trabajo del Consejo" ("Los compromisos de los partidos", *Voz y Voto*, núm. 14, abril, 1994, pp. 35-37, p. 36

decisiones del mismo, sobre la base de su experiencia y conocimientos en materia jurídica[29].

La conformación original, sin embargo, duró poco tiempo y en 1994 los partidos políticos acordaron con el secretario de Gobernación --en las llamadas negociaciones de Barcelona-- la primera modificación[30]. Ésta consistió en que los representantes de los mismos partidos perdieran su voto en el Consejo General[31], que los representantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo permanecieran en las condiciones originales --aunque con la idea de revisar su situación en el futuro[32]-- y que la figura de los Consejeros Magistrados se cambiara por la de los Consejeros Ciudadanos, en número igual.

Con estos cambios se intentó avanzar un paso más en el proceso de "autonomización" y "ciudadanización" del Instituto[33], quitando además al Ejecutivo Federal la facultad de nombramiento de los nuevos Consejeros[34]. Al mismo

---

[29] "La idea de consejero magistrado radicaba en contar con un perito en derecho electoral, alguien que pudiera interpretar correctamente la norma electoral, precisamente por ser un técnico en la materia al que se le exigían los mismos requisitos que debe reunir un ministro de la Suprema Corte para garantizar que su nivel y calidad profesionales serían de lo mejor" (Jorge Carpizo, "La reforma electoral de 1994", en Jorge Alcocer [coord.], *Elecciones, diálogo y reforma*, México: Nuevo Horizonte/CEPNA, 1995, vol. 1, pp. 13-91, p. 19. Cabe mencionar que este artículo de Carpizo es de gran importancia documental en tanto que da cuenta de los procesos de negociación entre los partidos políticos para la reforma de 1994, es decir de cómo los actores del entorno influyeron en la estructura de la organización estudiada. Durante este tiempo Carpizo fue Secretario de Gobernación y, por consiguiente, Presidente del Consejo General).

[30] Las reformas anteriores al COFIPE no afectaron al Consejo General.

[31] "Después de un intercambio de opiniones que se prolongó durante varias sesiones, se llegó a la conclusión de que los partidos políticos con registro definitivo debían estar en igualdad de condiciones; que no se justificaba que algunos partidos tuvieran más votos que otros, y menos aún con la existencia de los consejeros ciudadanos. [...] Lo que vino a destrabar la discusión [de la reforma electoral] fue la proposición de que todos los partidos tuvieran derecho a voz pero no a voto. Esta fórmula superaba muchas de las objeciones planteadas a otras y se le encontraban más beneficios [...]" (*ibíd.*, pp. 23-24).

[32] Carpizo señala que se consideró necesario mantener la presencia de los representantes de los Poderes Federales, pero "existió también una conciencia muy clara de que este aspecto sería uno de los que habrían de discutirse en futuros ajustes legislativos [...]", como finalmente sucedió (*ibíd.*, p. 25).

[33] Ésa es la opinión de Prud'homme, art. cit., p. 149. A fin de cuentas, como dice Demetrio Sodi de la Tijera, "el tema central del debate ha sido la autonomía y la imparcialidad de los organismos electorales y la confiabilidad del padrón" ("La tercera es la vencida", *Voz y Voto*, núm. 14, abril, 1994, pp. 32-34, p. 33). En el mismo sentido, Woldenberg escribió que "[n]o se descubre nada nuevo si se afirma que en torno a ellos [a los órganos electorales] ha girado parte fundamental de nuestro litigio en materia electoral. Y no podía ser de otra manera dado que ahí radica en buena medida la confianza o la incredulidad en torno a la imparcialidad con que debe estar organizado todo el proceso comicial" ("Los compromisos...", p. 35).

[34] Carpizo, art. cit., p. 21.

tiempo, la reforma supuso una reconsideración fuerte acerca de la conveniencia de que quienes representaran al sector "imparcial" en el Consejo fueran necesaria y exclusivamente personas con formación jurídica, si bien expertos en derecho electoral[35].

El paso final se dio en 1996. En este año, además de la creación ya mencionada de las Comisiones, la estructura del Consejo fue modificada sustancialmente. El Poder Ejecutivo (representado siempre por el Secretario de Gobernación) dejó la presidencia del Consejo, así como cualquier presencia en el mismo; los representantes del Poder Legislativo perdieron su voto, aunque no su sitio; y los Consejeros Ciudadanos dejaron su lugar a un nuevo grupo de Consejeros Electorales, ahora nueve, electos por la Cámara de Diputados[36]. Característica primordial de esta nueva composición fue que sólo a los Consejeros Electorales se les otorgó derecho a voz y voto[37].

Ahora bien, mientras que el órgano superior del Instituto estuvo constantemente bajo revisión política y, por lo mismo, estuvo sujeto a una dinámica de cambios continuos, el Instituto en su conjunto se asentó, para su

---

[35] "A principios de 1994, los seis consejeros magistrados eran juristas distinguidos, reconocidos por sus conocimientos y honorabilidad; sin embargo, un partido político los cuestionó en las pláticas de Barcelona argumentando que, de los seis, realmente dos eran los que intervenían en las discusiones y que la mayoría de los votos coincidían con los de las autoridades; que no había razón para que los abogados monopolizaran estos cargos, ya que algunos de los mejores especialistas en derecho electoral no eran abogados" (*ibíd.*, p. 20).

[36] La elección del Consejero Presidente fue separada de la de los otros Consejeros. El Consejero Presidente tiene, como los otros, un solo voto, pero conjuga funciones de los antiguos Director General y Presidente del Consejo. Es, por ejemplo, Presidente de la Junta General Ejecutiva, integrada, como ya se mencionó, por los Directores Ejecutivos y el Secretario Ejecutivo, al mismo tiempo que preside el Consejo General. En este ámbito, además, tiene algunas facultades exclusivas, como la de proponer candidatos para ocupar las Direcciones Ejecutivas vacantes.

[37] En la iniciativa de reformas al COFIPE, en 1996, se señalaba que "[e]n 1994, con el propósito de continuar en el fortalecimiento de la imparcialidad e independencia del Instituto Federal Electoral, se aprobó la sustitución de la figura de los Consejeros Magistrados por la de Consejeros Ciudadanos y se suprimió el voto de los representantes de los partidos en el Consejo General./ Con ese mismo propósito, [...] en la iniciativa [presente] se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los Poderes Públicos [...]" ("Iniciativa de reformas en materia electoral, 1996", pp. IV-V).

funcionamiento cotidiano, sobre una estructura amplia, cuyo elemento central es el Servicio Profesional Electoral[38].

II.IV. EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL[39]

Los intentos por profesionalizar la administración pública en México por medio de un servicio civil de carrera son novedosos[40]. Si bien a principios de los años treinta hubo un ensayo[41], en realidad la voluntad más o menos seria de profesionalizar los órganos administrativos sobre la base de un sistema de carrera se presentó en el decenio de los ochenta[42], para luego desvanecerse y aparecer de nuevo como

[38] Los cambios efectuados tuvieron consecuencias inmediatas sobre el diseño estructural del Instituto. Sin embargo, estos cambios también desarrollaron (junto con otros elementos) la creencia entre los funcionarios del Instituto de la continua y casi ilimitada influencia de los partidos políticos en el Instituto, es decir una creencia en que todo lo que sucede dentro del mismo es político o se "politiza".

[39] Todos los artículos citados en la presente sección se refieren, como ya se dijo antes, a la versión del Estatuto de 1992.

[40] En los últimos cinco o diez años los temas de la profesionalización de los servidores públicos y del servicio civil de carrera en México ha tomado gran auge entre los especialistas en administración pública. Son ya bastantes los ensayos que se pueden encontrar sobre esto; por mencionar algunos con diferentes visiones, además de los ensayos de Merino ya citados, véanse José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?", *El Cotidiano*, núm. 72, 1995, pp. 13-25; Juan Pablo Guerrero, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", Documento de Trabajo del CIDE, 1998, núm. 61; y José Luis de Jesús García Ruiz, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México", Documento de Trabajo del CIDE, 1997, núm. 50.

[41] García Ruiz señala que "el incremento de servidores públicos, las casi nulas prestaciones, la excesiva inestabilidad laboral, así como la especialización de las tareas gubernamentales, llevó a reflexionar sobre la imposibilidad de realizar cambios masivos de personal sin atentar gravemente contra la continuidad de las tareas de gobierno. El presidente Abelardo Rodríguez (1932-1934) fue el primero en intentar hacer frente a este problema. En 1934, último año de su gobierno, pretendió sentar las bases para el establecimiento de un sistema de servicio civil que garantizara remuneraciones y prestaciones adecuadas para los servidores públicos y que terminara con los cambios masivos de funcionarios" (*ibíd.*, p. 14).

[42] "El propósito del presidente de la Madrid por instituir un sistema de servicio civil aplicable a los funcionarios del Estado, pareció ser especialmente firme en sus primeros años de gobierno. En junio de 1983, sólo seis meses después de tomar posesión de la presidencia, acordó la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. [...] [P]ero repentinamente en 1985 los recortes realizados en las estructuras de todas las secretarías de Estado, propiciaron la desaparición de la subsecretaría en la cual se ubicaba la Comisión. Ésta se transformó en la Dirección General del Servicio Civil, con una infraestructura menor, un menor número de empleados, y cuyo alcance de sus funciones nunca fue explicitado. Por ello no fue extraño que el tema del servicio civil volviera a quedar en el olvido" (*ibíd.*, pp. 19 y 20).

parte toral del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000[43].

Hasta la fecha, sin embargo, la construcción de un servicio civil de carrera integral, que abarque a toda la administración pública mexicana, ha sido tan sólo un objetivo a perseguir. A cambio, existen hoy en día algunas experiencias concretas en distintos organismos públicos como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1989), la Comisión Nacional del Agua (1989), la Procuraduría Agraria (1994) y la Procuraduría General de la República (1993)[44], entre otros.

Aunado a la lista anterior, y quizás uno de los más anunciados y festejados en su creación, el Servicio Profesional Electoral (SPE) empezó a funcionar formalmente en 1992 con la publicación del Estatuto correspondiente. Integrado por 2336 plazas desde el principio[45], su objetivo primordial era "finiquitar las actitudes y las conductas indebidas por parte de los funcionarios electorales"[46].

La creación del Servicio se justificó oficialmente en la "Presentación" del Estatuto señalando que

---

[43] En él se establece que "[p]rofesionalizar el servicio público tiene una prioridad esencial, ya que no puede concebirse el desarrollo administrativo sin el desarrollo, a su vez, de quienes lo llevarán a cabo." En consecuencia, uno de los objetivos del PROMAP es "[c]ontar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo" (p. 56).

[44] Los datos los tomé del artículo de García Ruiz. Vale la pena comentar que estoy casi seguro de que los años señalados representan la fecha de creación formal y no necesariamente el comienzo real. Digo esto porque se señala 1990 como año de instalación del servicio de carrera del IFE, aunque en realidad comenzó a trabajar tres años después. Por cierto que muy pocos estudios, si acaso alguno, se han hecho para averiguar cómo se ha desarrollado el funcionamiento de estos sistemas pioneros, qué problemas han enfrentado, cuáles han sido sus efectos en los trabajos de sus organizaciones, etc.

[45] La convocatoria y el número de plazas abierto para formar parte del Servicio se publicó el 8 de diciembre de 1993 ("La prueba de fuego...", entrevista ya citada a Arturo Núñez, p. 7).

[46] *Loc. cit.*

es necesario que el Instituto forme un nuevo concepto de funcionario electoral, integrado en un Servicio Profesional Electoral. Así pues, se persigue que el personal profesional, seleccionado por sus méritos, con sus nuevas aptitudes y actitudes, permanente e incentivado en función de su desempeño, garantice que el ejercicio de las atribuciones del organismo se apegue a los principios que rigen su actividad, generándose con esto, una nueva concepción de la prestación del servicio electoral[47].

Una justificación que era verdaderamente completa, incluso para cualquier servicio de carrera en la administración pública, pero que en el caso particular del Instituto parecía tener más bien el firme propósito de crear un mecanismo organizacional que fuera capaz de responder a la desconfianza que algunos actores políticos y medios de comunicación tenían acerca de la organización de las elecciones. No se trataba, a mi modo de ver, de una sincera intención de profesionalizar la función electoral, sino de un producto negociado[5] para generar y sostener la confianza y credibilidad necesarios en los procesos electorales del país y en su nueva institución central[48].

La presentación a cargo del entonces Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral expuso, también en unas cuantas líneas, el concepto de servicio que se tenía proyectado:

---

[47] "Presentación" del *Estatuto del Servicio Profesional Electoral*, 1992, p. 12.

[48] Por otra parte, cabría imaginar una explicación en cierto modo "perversa", similar al caso panameño: puede suponerse que en realidad la creación del servicio sirvió para mantener a un grupo de personas que ya estaban en la organización, cuyas lealtades estaban asimismo comprometidas con ciertos

El concepto de Servicio Profesional Electoral es el mismo que inspira a los sistemas de personal de carrera. Comprende entre otros aspectos: que el ingreso, permanencia y promoción se basen en el mérito y la idoneidad, sujetos a evaluaciones periódicas del desempeño; que se garantice estabilidad en el empleo; que se propicie la especialización de sus miembros, de acuerdo a programas específicos de formación y desarrollo; y, que genere un elevado sentido de dignidad, pertenencia y lealtad a la institución[49].

Una conceptualización integral, igualmente impecable, y prácticamente imposible de rebatir en el plano ideal. Se trataba, en el lenguaje institucional, de una "nueva filosofía"[50], que partía de las premisas anteriores para establecer no sólo una institución nueva sino un proyecto de función pública electoral más eficiente.

La nueva filosofía se plasmó en un Estatuto dividido en dos grandes partes. La primera de ellas[51], dedicada precisamente al Servicio, establecía en las

---

grupos políticos estatales y federales del PRI. La referencia al caso de Panamá la debo al profesor Donald Klingner.

[49] "Presentación...", p. 13.

[50] Instituto Federal Electoral, *op. cit*, p. 110.

[51] Esta parte estaba integrado por siete Títulos. El inicial trataba "Del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral" y se encargaba de establecer las definiciones básicas, los objetivos y las normas generales de operación. El segundo, "De la Integración del Servicio Profesional Electoral", señalaba la existencia de dos Cuerpos integrantes del Servicio, su estructura de rangos en los aspectos más generales, y la obligatoriedad de un Catálogo formado en colaboración por la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA) y la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) para definir los tabuladores salariales. El título tercero, llamado "Del Ingreso al Servicio Profesional Electoral", establecía las líneas de reclutamiento y selección de aspirantes, los términos en los que el personal se adscribiría a ciertas áreas, así como la definición y explicación del concepto de la Titularidad. El título cuarto era el "Del Sistema de Evaluación del Personal" con un capítulo único sobre las evaluaciones. El quinto, denominado "Del Desarrollo del Personal de Carrera", abarcaba las descripciones de los programas de formación y desarrollo profesionales, los sistemas de ascensos y la movilidad del personal entre los Cuerpos del Servicio. El título sexto se encargaba "De las Obligaciones y Derechos de los Miembros del Servicio Profesional Electoral". Y finalmente el séptimo define los términos "De la Disponibilidad, Separación y Reingreso al Servicio Profesional Electoral".

"Normas generales para la operación del Servicio Profesional Electoral", la responsabilidad de planear, organizar, operar y supervisar el Servicio a la Dirección Ejecutiva del mismo nombre[52].

El Servicio sería "un sistema de personal de carrera, integrado por funcionarios electorales especializados", cuyos objetivos serían asegurar el desempeño profesional de las actividades institucionales, proveer al Instituto del "personal calificado necesario", "coadyuvar a la consecución de sus fines", y apoyar en el ejercicio de las atribuciones del organismo[53].

Para alcanzar los objetivos anteriores, se estableció que el Servicio debería, entre otras cosas, "fomentar en sus miembros la lealtad e identificación con la Institución y sus fines" y la "vocación por el desarrollo de la vida democrática"; además tendría que "propiciar la permanencia y superación de sus miembros basadas en expectativas ciertas de desarrollo personal, mediante una carrera como funcionario electoral"; promover que los funcionarios se apegaran a los principios constitucionales que rigen al Instituto; y vincular los objetivos institucionales con el desempeño profesional del personal de carrera, entre otros[54].

Más adelante, en su artículo 14, el Estatuto señalaba que

> El ingreso al Servicio Profesional se dará bajo el principio de igualdad de oportunidades, para lo cual se considerarán los conocimientos, idoneidad y experiencia. Para la promoción en el mismo, se tomarán en cuenta los

[52] Aun cuando ésta debería someter cualquier norma, política o procedimiento a la aprobación de la Junta (art. 14).
[53] Art. 3.
[54] Art. 4.

resultados de la evaluación de su desempeño profesional.

La cita anterior es importante en tanto que conjuga en unas cuantas líneas tres de los procesos fundamentales del sistema de carrera. En primer lugar, el artículo establecía el principio de igualdad de oportunidades para todos aquellos candidatos a incorporarse al Servicio, los cuales sólo se deberían diferenciar entre sí por sus habilidades, conocimientos y capacidades. El corolario de este principio se encontraba en el Capítulo Primero del Título Tercero, en donde se describían los requisitos para los aspirantes así como las diferentes vías de acceso: la acreditación de los cursos básicos de formación y la realización de las prácticas señaladas por los órganos del Instituto; ganar un concurso de incorporación; o aprobar el examen de incorporación que se hubiera dispuesto[55]. La intención de los tres sería probar a los candidatos para que demostraran su valía profesional y su idoneidad respecto del cumplimiento de las labores y el logro de los objetivos institucionales en un marco de competencia limpia y clara[56].

Pero no sólo era eso. Entre los requisitos de ingreso marcados en esta sección, destacaban las fracciones IV y V del artículo 48 que exigían para los aspirantes "[n]o desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos cinco años" y "[n]o ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido u organización políticos en los últimos cinco años". Parecía obvio que además de la igualdad de oportunidades se buscaba la congruencia con los principios del Instituto al buscar la imparcialidad comprobada,

[55] Art. 49.

[56] La tendencia en la práctica, según fue evolucionando el Instituto en sus funciones, fue la de incorporar en las vacantes a nuevo personal que hubiera ganado un concurso de oposición limitado a una terna. Más adelante se mostrará el verdadero sentido de este mecanismo.

en la medida de lo posible, de sus aspirantes. Y así, una vez cumplidos los requisitos y ganados los concursos (o aprobados los exámenes), los candidatos obtendrían su nombramiento provisional en el rango inicial del Cuerpo del que se tratara[57], "hasta en tanto no se cumpla con los requisitos para la obtención de la titularidad en dicho rango"[58]. La titularidad era el mecanismo que aseguraría la integración definitiva de los funcionarios al Servicio[59].

En segundo lugar, el artículo establecía el principio de promoción para los funcionarios pertenecientes al Servicio. Por medio de un sistema de ascensos[60], establecido en el Capítulo Segundo del Título Sexto, se mencionaba que "la promoción del personal de carrera se llevará a cabo de conformidad con la existencia de vacantes en la estructura de rangos correspondiente, así como a las necesidades del Instituto y a sus disponibilidades presupuestales"[61]; la Junta General Ejecutiva, por su parte, sería la responsable de convocar y establecer los procedimientos correspondientes para su ocupación. En caso de que las condiciones anteriores se conjugaran, la propuesta de ascenso de los miembros del Servicio podría presentarse y decidirse en función de los méritos, deméritos, títulos profesionales obtenidos después de haber ingresado al Servicio, y los resultados de las evaluaciones, entre otros elementos[62]. Los candidatos postulados, además, deberían contar con dos años de antigüedad como mínimo en el rango inferior al que se planeaba ascender, así como someterse a las

---

[57] Art. 55
[58] Art. 56.
[59] Art. 57. Para ser miembros titulares, los funcionarios tendrían que haber participado en un proceso electoral como servidores del Instituto, haber acreditado los cursos de formación profesional y haber obtenido un dictamen favorable.
[60] Art. 90.
[61] Art. 91.
[62] Art. 95.

evaluaciones del caso necesarias[63]. Con estas normas parecía que se intentaba abrir a los funcionarios una puerta institucional en el Servicio que les permitiera ir subiendo en la estructura organizacional sobre la base de sus propias capacidades y progresos profesionales y académicos. El ascenso, además, significaría un aumento salarial y un reconocimiento profesional, por lo que las promociones se deberían convertir en un fuerte motivador y en un incentivo para mejorar la preparación y el desempeño.

En tercer lugar, y muy vinculado con las promociones, el artículo citado introducía también el tema de las evaluaciones. Como se mencionó al inicio de esta descripción, el Estatuto dedica un título en especial, aun cuando muy breve, a describir un sistema de evaluación para el personal del Instituto. Por medio de dicho sistema, según marca el artículo 67, "se conocerán, analizarán, valuarán y calificarán, entre otros aspectos: los antecedentes personales, el desempeño profesional y la participación en los programas de desarrollo", con la intención de "apoyar a las autoridades del Instituto en la toma de decisiones, con respecto a la incorporación, adscripción, asignación de puestos, ascensos y los demás procedimientos" estatuidos para los miembros del Servicio[64]. Elemento verdaderamente novedoso en el sector público mexicano, la evaluación del desempeño de los funcionarios trataría de convertirse en un elemento fundamental para definir ascensos y corregir ineficiencias, así como para seleccionar a los mejores candidatos y conocer los avances intelectuales de los miembros del Servicio. En última instancia, la evaluación en su conjunto sería, sobre cualquier

[63] Art. 96.
[64] Art. 69.

otra cosa, un excelente medio para probar y comprobar el profesionalismo de los miembros del Servicio.

Por otra parte, el Estatuto establecía otro elemento que se cruzaba con los sistemas de evaluación y de promoción: los programas de formación y desarrollo, cuyo objetivo era asegurar que los funcionarios del servicio tuvieran "los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios"[65]. Divididos en formación básica, formación profesional y formación especializada[66], la acreditación de los cursos sería obligatoria tanto para el ascenso como para la permanencia de los funcionarios en el Servicio y, por extensión, en el Instituto.

La participación de los funcionarios en este tipo de programas sería, al mismo tiempo, una de sus obligaciones más importantes. Además, los miembros del Servicio tendrían que coadyuvar al cumplimiento de los fines institucionales; ejercer sus funciones con apego a los principios del organismo, especialmente en el trato con los representantes partidistas; y "cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que se les confieran" y "en el puesto, lugar y área de adscripción que determinen las autoridades del Instituto", por mencionar algunas[67].

En sentido contrario, el Estatuto establecía para los miembros del Servicio una serie de derechos "tradicionales" y aquellos inherentes a un servicio de carrera: recibir su nombramiento como tal; percibir las remuneraciones

---

[65] Art. 75.

[66] "La formación básica será de carácter introductorio y buscará dar homogeneidad a los conocimientos de los aspirantes al Servicio Profesional, en materias relacionadas con las actividades electorales" (art. 83). "La formación profesional tendrá por objeto aportar al personal de carrera en materias vinculadas con los fines del organismo, que le permitan, en lo general, colaborar en el Instituto en su conjunto y no exclusivamente en un puesto" (art. 84). "La formación especializada tendrá por objeto profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas de interés para el Instituto" (art. 87).

[67] Art. 109. Otras eran no faltar sin causa justificada, no alterar la documentación oficial y no realizar con carácter privado colectas, rifas, sorteos o venta de bienes.

determinadas en los tabuladores y sus primas vacacionales y por antigüedad; obtener la titularidad en el rango si hubiere cubierto los requisitos necesarios; recibir el pago de pasajes y viáticos en los casos en que tuviera que laborar en lugares distintos a donde estuviere adscrito; disfrutar de vacaciones y días de descanso; y "ser promovido en la estructura de rangos del Servicio Profesional, cuando se cumplan los requisitos para ello y existan las vacantes correspondientes"[68].

Finalmente, en los últimos capítulos del Estatuto se establecían las formas y condiciones para que los miembros del Servicio obtuvieran su disponibilidad[69], reingresaran o fueran separados del mismo. En el primer caso, los miembros del Servicio debían tener titularidad en el rango[70] y su disponibilidad –nunca admitida en proceso electoral ni para desempeño de cargos de elección popular o dirección partidista[71]– no podría durar más de dos años[72], y sí menos cuando las necesidades del Instituto lo demandaran[73]. En el caso del reingreso, la Junta sería la responsable de autorizarlo en función de las vacantes existentes[74] y sólo se podrían reincorporar aquellos que hubieran pertenecido al Servicio y se hubieran separado por renuncia o reestructuración administrativa[75]; además tendrían que

[68] También se señala que "el Instituto promoverá el desarrollo social y cultural de los miembros del Servicio Profesional y de sus familiares. Anualmente [incluso] deberá prever en el anteproyecto de presupuesto los recursos para tal fin" (art. 115).

[69] "La disponibilidad es la situación en la que se encuentra un miembro del personal de carrera, al que se autoriza ausentarse temporalmente del Servicio Profesional, para dedicarse a actividades de su interés particular [...]" (art. 116) Ambos conceptos, disponibilidad y titularidad, eran relativamente novedosos y formaban parte de los privilegios de ser integrante del Servicio.

[70] Art. 118.

[71] Art. 119.

[72] Art. 120.

[73] Art. 122.

[74] Art. 138.

[75] Art. 139.

presentar los exámenes que la Junta considerara necesarios[76]. Y en el caso de la separación, que sería "el acto por el cual el personal de carrera deja de pertenecer al Servicio"[77], se establecían las causales de renuncia, retiro por antigüedad o incapacidad física, y destitución[78]. Vale la pena señalar, sin embargo, un artículo que parece contrastar con el sentido de los artículos anteriores:

> El personal de carrera podrá ser reubicado en otras áreas o puestos del Instituto, o quedar separado del Servicio Profesional, cuando se lleve a cabo una reestructuración o reorganización administrativa que implique supresión o modificación de áreas del organismo o de las estructuras de rango ocupacionales[79].

Termino con esto el análisis de la primera parte del Estatuto pues, como ya mencioné, existe también una segunda parte dedicada a los otros tipos de personal del Instituto.

II.V. EL OTRO PERSONAL

Si bien el Estatuto se creó para regir, fundamentalmente, las relaciones entre el personal de carrera y el Instituto –de ahí su nombre: Estatuto del Servicio Profesional Electoral–, la normatividad no se refería únicamente al personal

[76] Art. 141.
[77] Art. 131.
[78] Art. 132.
[79] Art. 60.

perteneciente al Servicio. En su segunda parte, el Estatuto estableció también las reglas correspondientes al personal administrativo y al personal temporal[80], aunque lo hizo a partir de una reproducción prácticamente total de la primera parte referida al personal de carrera.

Así, se establecían los mismos requisitos de ingreso a los candidatos[81] (particularmente "contar con los conocimientos, experiencia y habilidades requeridos", así como "aprobar los exámenes que le sean aplicados"), con excepción de las limitaciones acerca de las actividades políticas. Posteriormente, se marcaba que los candidatos serían seleccionados tomando en cuenta los antecedentes laborales y académicos, así como los resultados de los exámenes ya mencionados[82], y serían incorporados al Instituto tras la expedición del nombramiento correspondiente[83]. Se trataba de nuevo, por lo tanto, de seleccionar a los mejores aspirantes según sus conocimientos y experiencia.

Una vez incorporados, y "considerando las necesidades del Instituto y conforme a las normas, políticas y procedimientos que para el efecto se establezcan"[84], los funcionarios serían ubicados en las distintas áreas. Y según las mismas necesidades, el personal podría ser readscrito a otra área, sin que ello afectara sus condiciones contractuales[85].

---

[80] "El personal administrativo comprenderá a quienes presten sus servicios de manera regular y realicen actividades que no sean exclusivas de los miembros del Servicio Profesional" (art. 7). "El personal temporal será aquél que preste sus servicios al Instituto por un tiempo u obra determinados, ya sea para participar en los procesos electorales, o bien en programas o proyectos institucionales, incluyendo los de índole administrativa" (art. 8).

[81] Art. 148.

[82] Art. 149.

[83] Art. 153. Los elementos del nombramiento están en el art. 154.

[84] Art. 155.

[85] Art. 156.

En esta misma línea (de racionalización de recursos humanos), la siguiente norma marcaba la intención de integrar con rapidez y eficacia a las labores cotidianas a los nuevos funcionarios:

> El personal administrativo [...] deberá someterse a un curso de inducción al puesto, que tendrá como objetivos introducir al personal en el conocimiento del Instituto, su estructura y funciones, así como recibir el adiestramiento que corresponda para la ejecución de las actividades que deberá desempeñar[86].

El siguiente elemento en esta parte del Estatuto era la declaración de las obligaciones y los derechos del personal administrativo y temporal, los cuales se diferenciaban de los del personal de carrera únicamente porque no incluían (como es lógico) referencias a las evaluaciones del desempeño, la disponibilidad y los programas de formación. En lo demás, se trataba de exactamente los mismos derechos y obligaciones ya comentados[87], con la salvedad de que el personal

---

[86] Art. 152.

[87] Art. 160. Por una parte, los funcionarios tendrían por obligación coadyuvar al cumplimiento de los fines del Instituto; "ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo"; conducirse con imparcialidad y objetividad en todo lo referente a los partidos políticos; "participar y acreditar [...] los cursos de capacitación que determine el Instituto"; "ejecutar sus actividades observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos"; y "cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que se le confieran", entre otras. Asimismo, el personal administrativo y temporal tendría que abstenerse de intervenir en asuntos electorales fuera de la competencia del Instituto; emitir opiniones públicas de cualquier tipo acerca de los partidos u las organizaciones políticas; "faltar a su lugar de adscripción o al desempeño de sus actividades sin causa justificada o sin autorización expresa de su superior jerárquico inmediato"; y "llevar a cabo, con carácter privado, colectas, rifas, sorteos o la venta de bienes o servicios en las instalaciones del Instituto", entre otras (art. 161). Por otra parte, el personal administrativo tendría los derechos tradicionales de cualquier funcionario, como recibir las remuneraciones establecidas en los tabuladores institucionales según el puesto que le correspondiera; disfrutar de días de descanso y vacaciones; recibir primas vacacionales y de antigüedad; y otras. El personal temporal, por su parte, gozaría de los derechos establecidos en su respectivo contrato laboral, además de recibir los viáticos y pasajes adicionales cuando fuera necesario que se transladara a otra ciudad por cuestiones laborales (arts. 167-169).

administrativo debía "recibir los apoyos y la autorización correspondiente para participar en los programas de capacitación [...] que lleve a cabo la Dirección Ejecutiva de Administración" y no la DESPE[88].

En su conjunto, el cuadro de derechos y obligaciones era claro y suficiente para que los funcionarios de nuevo ingreso supieran cuáles serían las reglas del juego a las cuales tendrían que atenerse una vez dentro del Instituto. Este cuadro quedaría completo, en principio, con el Capítulo Sexto, que enuncia los aspectos relacionados con la separación[89] del personal administrativo y el temporal[90]. Vale la pena señalar que el Capítulo contiene un artículo idéntico al que señalé en páginas anteriores para la separación de los miembros del Servicio[91].

Finalmente, el Título Noveno, "De las responsabilidades y sanciones administrativas", describe tanto las causas de las sanciones, como las sanciones mismas[92], mientras que los artículos finales del Estatuto son una descripción detallada de los aspectos relativos a los recursos de reconsideración, es decir la vía por la cual el personal administrativo podría inconformarse frente a resoluciones en su contra[93].

---

[88] Art. 164.

[89] "La separación del personal administrativo es el acto por el cual éste deja de pertenecer al Instituto de manera definitiva" (art. 170).

[90] En el primer caso, las causales serían la renuncia, el retiro por edad o incapacidad física entre otros, y la destitución (art. 171); en el segundo caso, el vencimiento del contrato firmado o la terminación de los programas o proyectos que hubieran generado las contrataciones, entre otros (art. 177).

[91] "El personal administrativo podrá ser reubicado en otras áreas o puestos del Instituto, o quedar separado del mismo cuando se lleva a cabo una reestructuración o reorganización administrativa que implique supresión o modificación de áreas del organismo o de su estructura ocupacional", Art. 174.

[92] Así, dice que las sanciones podrían existir en la forma de amonestaciones, suspensiones, destituciones o multas cuando los funcionarios incumplieran alguna de sus obligaciones relacionadas con la prestación de servicio (incluyendo su calidad), con el manejo de los recursos presupuestarios, y con lo regulado por el COFIPE.

[93] Arts. 192-202.

II.VI. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE EL ESTATUTO

Como se puede observar, el Estatuto era, por lo menos en principio, un documento que reflejaba el interés de los creadores del Instituto por proponer una nueva cultura burocrática, cuyos valores fueran congruentes con el origen y el mandato del Instituto. No sólo se declaraba la necesidad de formar funcionarios profesionales, de carrera, comprometidos con la nueva organización, sino que también se planteaba la necesidad de tener un personal administrativo igualmente capaz y efectivo.

Los buenos deseos de quienes fundaron el Instituto, además, buscaron traducirse en mecanismos específicos. Así, los procedimientos de ingreso intentaban seleccionar a los mejores candidatos, mientras que los programas de formación para el personal del Servicio, y de capacitación para el administrativo, tenían la intención de impulsar el profesionalismo de los nuevos funcionarios. En el mismo sentido se encontraban las evaluaciones y los programas de formación, cuyas calificaciones además deberían aportar transparencia y objetividad en la entrega de recompensas. Los ascensos, las promociones, las prestaciones y los cursos de inducción intentarían motivar y generar lealtad institucional. Finalmente, la titularidad, los derechos y las sanciones delineados buscaban brindar certeza a los funcionarios de este nuevo Instituto. Así, el Estatuto en su conjunto pretendía construir confianza y buscaba presentar una estructura administrativa que representara la concreción de un serio compromiso con la democracia.

Sin embargo, a primera vista también aparecen algunos elementos que es oportuno resaltar de la descripción anterior. En primer lugar, no deja de sorprender el desequilibrio en la cantidad de artículos para cada una de las partes. Si la de los

miembros del Servicio contaba con 144 artículos, la parte referida al personal administrativo y temporal sólo contenía 58 artículos, es decir menos de la mitad. Podría pensarse que la diferencia es obvia en tanto que la columna vertebral del Instituto la tendría que formar el Servicio y que los intereses políticos estaban centrados principalmente en esa parte. Sin embargo, existe una enorme diferencia entre ambas partes no sólo por el aspecto cuantitativo de los artículos, sino porque no se delinean criterios para realizar ascensos o promociones de funcionarios administrativos, ni evaluación alguna para calificar sus capacidades laborales.

En segundo lugar, la diferencia es más importante si se tiene en mente que el personal administrativo, por no mencionar el temporal, ha sido, desde el comienzo, más numeroso que el perteneciente al Servicio. Las cifras referidas antes dan cuenta de ello[94], y en comparación con el personal del Servicio, que en su mayoría se encuentra repartido en las entidades federales, el personal administrativo es el que predomina –por una gran proporción– en las Direcciones Ejecutivas y, en consecuencia, en las oficinas centrales. En las mismas Juntas Locales y Distritales una buena parte del personal no forma parte del Servicio[95].

En tercer lugar, gran cantidad del trabajo cotidiano (rutinario) del Instituto y sus distintas áreas queda, a fin de cuentas, bajo la responsabilidad del personal

---

[94] En términos más desagregados, pueden citarse algunos números más o menos fidedignos acerca de esta proporción, sobre todo pensando en las oficinas centrales que es el sitio en el que finalmente se realizó la investigación: Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos y Prerrogativas, 27 miembros del Servicio frente a 91 de plazas administrativas; Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, 68 miembros del Servicio frente a 66 plazas administrativas; Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 18 miembros del Servicio frente a 101 de plazas administrativas. La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, también en oficinas centrales, es un caso singular pues, al no poder ser juez y parte, sus funcionarios no forman parte del Servicio y, por lo tanto, todos estaban regulados por las normas administrativas.

[95] Ciertamente no se puede descartar que la idea original haya sido la de tener un número de funcionarios de carrera mayor al de la rama administrativa. De hecho, los distintos recortes de personal han afectado a esta rama y nunca al número inicial de funcionarios de carrera. Sin embargo, después de casi

administrativo y temporal que se encuentra en las oficinas centrales. Más aún, puede afirmarse que la preparación de los insumos fundamentales para la elaboración de estrategias –y gran parte de las estrategias mismas– que sirven de base para el desarrollo de los procesos electorales de cada tercer año se realizan durante los años previos[96].

En cuarto lugar, ni siquiera la parte del Servicio Profesional y sus sistemas fundamentales de ingreso, ascenso, promoción y evaluación se encuentran plenamente explicados. Tal vez esta crítica sea injusta en la medida en que tengo para mí la ventaja de comparar el Estatuto anterior con el nuevo que contiene procesos más detallados. Sin embargo, la realidad es que esta falta de definición de criterios claros tanto en la sección correspondiente al Servicio como en aquella que tiene que ver con el otro personal, era un espacio que podía permitir una gran cantidad de interpretaciones que no necesariamente coincidieran con los valores del mismo Estatuto.

Y en quinto lugar, permanece la inquietud de que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral quedó finalmente como un proyecto inacabado, "un caballo con cabeza de camello", por cuatro razones fundamentales: la inexperiencia de los redactores iniciales, la urgencia de su publicación para calmar el ambiente político, la múltiple intervención de diversos actores en su diseño, y la necesidad de

---

nueve años, es decir un tiempo considerable, el personal administrativo (sin contar al de honorarios que muchas de las veces se convierte en "temporal permanente") sigue siendo mayor.

[96] De nuevo, esto no quiere decir que se descarte un progreso incremental en cuanto a la participación del personal de carrera en la elaboración de las tareas del Instituto. Sin embargo, como ya comenté antes, la mayoría de los miembros del Servicio están en las Juntas Locales o Distritales por lo que su participación se limita en gran medida a los "años electorales", lo cual por supuesto no demerita sus labores y su importancia. En oficinas centrales, mientras tanto, la intervención de los miembros del Servicio en las labores cotidianas es también limitada, aunque insisto de nuevo que esto no demerita su desempeño laboral.

mantener canales de discrecionalidad y control administrativo en la estructura interna[97].

A pesar de ello, buena parte del prestigio del Instituto ha estado sustentada sobre la base de un servicio civil completo, encargado de servir como columna vertebral para la realización de sus funciones. Como decía en 1997 Pedro Salazar Ugarte:

> Las garantías de transparencia e imparcialidad que sin duda otorga el Instituto Federal Electoral, no se desprenden de su "ciudadanización", sino de la combinación que existe entre la capacidad, profesionalismo e independencia de los funcionarios que lo integran, con los múltiples mecanismos que el Cofipe y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral otorgan para evaluar el desempeño de todos y cada uno de esos servidores públicos[98].

Más allá de la imagen externa, y de las reglas organizacionales vanguardistas, cuyas líneas, aspectos y valores esenciales se han desarrollado aquí, existe algo que no se ha investigado aún y que valdría la pena saber. Cambiando el mirador, podría preguntarse algo muy sencillo y a la vez complejo:

---

[97] Es interesante conocer algo de lo que pasó en ese tiempo: "Yo recuerdo por ahí que tenía un director muy objetivo (yo entré como subdirector), y era un director en el aspecto político. No sabía mucho de técnica, no sabía mucho de cuestiones de administración, mucho menos de administración pública. Él era abogado y nos entendíamos como abogados. Pero él era más político que abogado. Y me acuerdo que yo le planteaba los proyectos, las cosas, las posibilidades, una opción, otra opción, diferentes panoramas y posibilidades para el servicio civil de carrera y él se me quedaba viendo y me decía: --¿de veras tú crees que esto es en serio?--, y yo le decía: --oye, pues si esto no es en serio pues entonces no vale la pena--, y decía: --no, es en serio, pero, ¿tú crees que nos dejen?--". Más adelante esta misma persona comenta que "el proyecto de Estatuto finalmente creo yo que quedó como un caballo con cabeza de camello. Es decir, le metieron mano muchos y las ideas originales novedosas sólo quedaron algunas [...]", Entrevista 4.

[98] "Des ciudadanización", *Etcétera*, núm. 226, 29 de mayo de 1997, p. 9.

¿cómo han sido las cosas en la realidad del Instituto durante sus primeros años según lo perciben los propios funcionarios?

Capítulo Tercero

Elementos de Cultura Organizacional en el Instituto Federal Electoral

Con las páginas que siguen se tratará de completar el análisis del Instituto Federal Electoral. El objetivo primordial del capítulo será el de contrastar los principales aspectos de la "organización formal" (descrita en el capítulo anterior) con algunos elementos de la "organización informal". Por medio de esta comparación se buscarán extraer algunos elementos de lo que podría reconstruirse analíticamente como la cultura organizacional de los miembros del Instituto, lo cual constituye un segundo objetivo de estas páginas. Finalmente, el tercer objetivo será indagar sobre cuáles son las consecuencias que estos elementos posiblemente pueden tener para el funcionamiento cotidiano de la organización.

Antes de comenzar el capítulo, debe advertirse que la premisa de la cual parten las siguientes líneas es que cualquier intento por describir los valores, las creencias, las actitudes y los comportamientos de los miembros de una organización –sea el Instituto o cualquier otra– no puede ser más que tentativa. En consecuencia, no se pretenden abarcar todos los fenómenos culturales del Instituto, ni tampoco agotar las explicaciones de los que aquí se presentan. En última instancia, se trata de un apretado análisis de lo que se consideró como más

importante para los fines de la investigación, a partir de la información recabada por medio de la observación participante y las entrevistas.

III.I. ANTECEDENTES CULTURALES

Como se describió en el capítulo anterior, la historia oficial del Instituto comenzó con su creación constitucional en 1990. Sin embargo, quizás no sea del todo adecuado suponer que su historia (en términos de personal y cultural organizacional) haya iniciado desde ese momento.

Por el contrario, la nueva organización electoral en realidad se construyó sobre las bases de la que se había eliminado con la misma reforma, es decir la Comisión Federal Electoral perteneciente a la Secretaría de Gobernación. Según dice Andreas Schedler,

> Los autores de la reforma no hicieron *tabula rasa* para diseñar un sistema de administración electoral sencillo, claro y coherente, caído del cielo radiante de las ideas políticas. El IFE no nació de un acto fundacional que rompía simplemente con el pasado, sino de un proceso que, siguiendo la clásica lógica de la reforma, transformaba el pasado y construía lo nuevo a partir de lo viejo. La reforma efectivamente hizo pedazos la vieja maquinaria electoral, pero no para arrojarlos por la borda, borrón y cuenta nueva, sino para rearmarlos en una nueva arquitectura institucional[1].

[1] Andreas Schedler, art. cit., pp. 190-191.

Así, el Instituto no sólo recuperó funciones y objetivos de la organización anterior, sino también funcionarios que le había heredado la Comisión. Por otra parte, buena cantidad del personal que llegó para completar la plantilla fue "'importado' de otras dependencias estatales en un proceso de contratación con poca regulación y supervisión, y todavía muy controlado por el partido en el gobierno"[2].

Esta situación, que Schedler denominó el "pecado original" del Instituto, muy probablemente determinó la evolución de la cultura de la nueva organización en la medida en que el personal que llegaba a integrarla partía de un conjunto de experiencias organizacionales previamente compartidas, es decir de una historia de grupo significativa[3]. Y mientras que algunos funcionarios llegaron habiendo trabajado ya dentro del sector público, otros ni siquiera se incorporaban a una nueva organización pública, sino que comenzaban a trabajar en la misma pero con un nombre distinto.

En consecuencia, era relativamente claro que los fenómenos culturales de la nueva organización no partirían de cero, y lo más natural era que los funcionarios siguieran, en su vida organizacional cotidiana, pautas de comportamiento similares a las que guiaban sus relaciones con organizaciones anteriores[4].

---

[2] *Ibid.*, p.192. "[C]uando empieza el IFE, cuando se constituye IFE, viene gente de diferentes dependencias, de la Secretaría de Hacienda, de Gobernación. Obviamente son gentes que ya tenían un equipo de trabajo formado", Entrevista 2.

[3] "Tenemos una estructura heredada de una oficina que era básicamente una oficina gubernamental, que ya traía un conjunto de vicios que tenemos que limpiar. Reestructurar al Instituto no era nada más que llegaran nuevos Consejeros y nuevos Directores y ya, era limar ese tipo de vicios en términos de personal, que habían sido generados por algunos años anteriores de funcionamiento donde los criterios eran otros", Entrevista 5.

[4] Después de las elecciones de 1991, "había casos tan patéticos que tú les decías 'oye esta acta tiene este detalle' y te decían 'bueno, ¿cómo la quieres?'. Entonces había una costumbre de que no importaba cómo pero ellos tenían que sacar su chamba. Inclusive hay muchos que estuvieron en 88 y se manejaban en una cultura de que no importaba cómo pero tenían que aparecer las cifras de determinado modo", Entrevista 8.

Ante un espacio legalmente nuevo, era lógico que los valores, las creencias y las actitudes en los que los funcionarios estaban inmersos pudieran mostrar cierta resistencia a los nuevos valores propuestos en la normatividad de la reforma electoral –certeza, lealtad y compromiso institucionales, objetividad, profesionalismo, confianza–, por lo menos mientras los nuevos lineamientos, las nuevas reglas del juego se iban estableciendo en el funcionamiento cotidiano de la organización, si es que lo hacían.

III.II. LOS LÍMITES DEL PROFESIONALISMO

Como se mencionó antes, uno de los principales objetivos al momento de crear al Instituto era el de dotarle de personal de probada calidad, con habilidades y capacidades suficientes para asegurar un funcionamiento profesional de la organización. La creación de un servicio profesional de carrera llevaba, en el nombre, la intención.

Sin embargo, el proceso de profesionalización de los funcionarios, por lo menos en el sentido en que se proponía en el Estatuto, parece haber encontrado más dificultades de lo esperado en los primeros años de adaptación del Instituto. Buena parte del personal de la rama administrativa había llegado con la organización misma, pero otra parte se fue incorporando sobre la base de las vías que tradicionalmente se han usado para ingresar al sector público[5], es decir las

[5] Durante la observación participante diversos funcionarios me comentaron que habían entrado por "palancas" y alguna vez una funcionaria, al platicarme que ella y otras tres personas de la dirección de área habían ingresado al Instituto gracias a que conocían al director de área por cuestiones familiares, afirmó "como ves, aquí todos somos recomendados". Por otra parte, no fue extraño encontrar grupos de compañeros de generación universitaria, de antiguos compañeros de trabajo e, incluso, personas con relaciones de padrinazgo en el sentido cultural-religioso del término, lo cual se extendía al sentido "político-administrativo".

llamadas entre amigos o familiares que trabajaban en la organización y se enteraban de alguna vacante[6].

Si bien en no pocas ocasiones se buscaban personas capaces de solventar con eficacia las tareas del área en cuestión, la consideración de los antecedentes laborales y académicos se limitaba al hecho de que se conocía al candidato, y no se acostumbraba realizar las pruebas que, siguiendo lo establecido en el Estatuto, pudieran acreditar sus capacidades y conocimientos.

Por otra parte, quienes aspiraban a ingresar al nuevo Servicio, según el mismo Estatuto, tenían que hacerlo por medio de una convocatoria, de la aprobación de ciertos exámenes o por un concurso de oposición. En este sentido las limitaciones estatutarias eran mayores y reflejaban perfectamente no sólo intención de profesionalizar la función electoral, sino también la desconfianza con la cual se había diseñado la estructura "profesional" del Instituto.

Así, en 1993, fecha en que comenzaba realmente el Servicio[7], se publicó una convocatoria para reclutar y seleccionar al personal que lo integraría. Inicialmente, el proceso fue amplio, público, y contó con mecanismos que prometían imparcialidad (exámenes de conocimientos); por ese medio se incorporaron al

[6] En algunas ocasiones existe una negociación con el Director Ejecutivo correspondiente, o con el director de área, en función de la importancia relativa del puesto del que se trata. Obviamente los puestos que más se cuidan son los de dirección y subdirección de área, sobre los cuales el Director Ejecutivo trata de conservar mayor control. Sin embargo, en el caso de las subdirecciones de área vacantes suele haber una negociación entre Director Ejecutivo y director de área no siempre sencilla como se menciona a continuación: "en el caso de la dirección de [...] a mí me daba la impresión de que el director de área quería poner a sus amigos, entonces como que boicoteaba cualquier posibilidad de candidatura de otra persona argumentando 'ene' factores o 'ene' cosas que iban a impedir el trabajo de la dirección", Entrevista 12. Las jefaturas de departamento suelen quedarse más al criterio de los directores y los puestos técnicos se toman poco en cuenta y se dejan a veces al arbitrio de los jefes de departamento. Suelen ser los puestos donde menos cuidado político y administrativo se pone y, por lo tanto, en donde entra en muchas ocasiones el personal menos calificado profesional y académicamente.

[7] "El Servicio Profesional Electoral (SPE) del Instituto Federal Electoral (IFE) fue formalmente estatuido en junio de 1992, e integrado un año después a través de una convocatoria pública formulada para seleccionar a los funcionarios que se harían cargo de la organización de las elecciones federales de 1994",

Servicio los nuevos funcionarios, incluyendo un alto porcentaje de personas externas al Instituto[8].

Sin embargo, la incorporación no parece haberse realizado de manera tan profesional a causa de, por lo menos, dos situaciones. En primer lugar, numerosas personas que ya trabajaban en distintas áreas del Instituto presentaron sus exámenes y recibieron su nombramiento como miembros provisionales del Servicio poco tiempo después, aun sabiendo que no habían podido responder con tino las pruebas[9]. Detrás de esta situación que representaba un incumplimiento claro con los principios y supuestos del nuevo sistema de personal, quizás se encontraba la justificación organizacional de mantener personal con experiencia y ciertas habilidades prácticas[10], aunque careciera de los conocimientos teóricos que se habían requerido en el proceso de incorporación.

En segundo lugar, la situación política creada por la desconfianza de los partidos y el seguimiento cada vez más cercano de los medios de comunicación hicieron que los esfuerzos iniciales de las autoridades de la organización estuvieran enfocados a erradicar, antes que todo, las "malas" costumbres electorales del personal y cualquier sospecha de parcialidad en los funcionarios.

Mauricio Merino, "La reforma al servicio profesional electoral mexicano", ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cancún, 25 de marzo de 1998.

[8] Según una persona que estuvo durante el proceso "del 7 de diciembre del 92 al 29 de mayo de 1993, [hubo] un reclutamiento y selección de todo el país, donde se lograron reclutar alrededor de 34,000 personas en toda la república al mismo tiempo, y se presentaron al examen alrededor de 27,000. [...] [N]os encontramos nosotros con un entusiasmo generalizado de la gente, verdad, que en ese momento quería emplearse en un servicio civil de carrera. Era una novedad aun cuando ya había habido algunos reclutamientos, este era un reclutamiento novedoso, interesante y atractivo para la gente de fuera. Podríamos hablar que el 60% de la gente entró de fuera y el 40% que estaba aquí se quedó", Entrevista 3.

[9] "Se tomó a la subdirección de producción como si fuera una subdirección común y corriente en donde se hacen análisis, se hacen documentos sin tomar en cuenta que ahí se hace otro tipo de actividades más técnicas que de oficina, eso no se vio. No se seleccionó qué áreas incorporar, haz de cuenta que el esquema fue para todos el mismo y ellos tuvieron que entrar al esquema [de incorporación]", Entrevista 12.

[10] Y por lo tanto profesional en cierta forma.

Por consiguiente, aun cuando se habían establecido comunicaciones más frecuentes con los órganos estatales y revisiones más precisas del desempeño "político" del personal[11], la búsqueda de confianza se extendió a la integración del Servicio y el Secretario de Gobernación –entonces también Presidente del Consejo– al parecer permitió que los partidos políticos revisaran los expedientes de los nuevos miembros del Servicio y negociaran con él mismo la salida de más de cuatrocientas personas incorporadas tras el concurso[12].

Poco después, y ante la obvia necesidad de llenar los vacíos generados tan pronto, se tuvo que iniciar un nuevo proceso de incorporación que parece haber contribuido poco, tanto en las formas como en el fondo, a implantar el profesionalismo como realidad organizacional:

> [Tras el recorte] se rompieron muchas reglas, todo fue político avalado por los partidos, avalado por toda la autoridad, y tuvieron que incorporar en una vía express, y violentando todas las normas, a cuatrocientas y tantas gentes. Yo me acuerdo que llegaban y nos decían –a éste aplícale el examen–, –oye pero va a reprobar–, –no importa, ya lo aprobaron los partidos–, pues

[11] Aunque no siempre sin problemas: "era muy complicado decirles una directriz a los órganos desconcentrados porque ellos atendían con lealtad y con respecto pero a sus líderes a nivel estatal, o sea al Vocal Ejecutivo y éste a su vez tenía mucha relación con los gobiernos de los estados. Había una relación muy intensa que se fue rompiendo, acotando", Entrevista 8.

[12] "Los miembros del Servicio en 1994 se encontraron con una gran desilusión. Ahí se rompieron las reglas. Primero se hizo una revisión e inmediatamente los partidos prorrumpieron o violentaron las normas que ellos habían aprobado y decidieron correr sin bases a cuatrocientas y tantas gentes del Servicio. La verdad parecía una faena, parecía, no sé, Mauricio Merino la llama la noche de los cuchillos largos y creo que tiene razón, porque se sirvieron con la cuchara grande", Entrevista 3. Otro entrevistado comenta que "en 94 se dio una situación muy complicada para la institución, que bueno siempre ha habido ese proceso de depuración de los servidores profesionales electorales en consenso con los partidos políticos. Fue la época del consenso de [...], entonces ya iniciado el proceso electoral se consensó la salida de los Vocales de las Juntas Distritales, inclusive creo que de algunas Juntas Locales y se esperó un tiempo, hasta como de 3 o 4 meses para cubrir esas vacantes de Vocales Ejecutivos", Entrevista 8. En su discurso de presentación del Estatuto nuevo en marzo de 1999 Mauricio Merino señaló que "ya no habría más noches de los cuchillos largos".

entraba. Y nos encontramos con cosas tan chuscas como, por ejemplo, un día me llega a mi una terna y lo empezamos a analizar, y le hablé alarmado al Vocal Ejecutivo y le dije –oye, ¿por qué me mandas esta terna? Mira este es porcicultor, este es ganadero– y me dijo –es que son los únicos que aprueban los partidos. Además tiene maestría y doctorado–, y le digo –sí pero en porcicultura, no es el perfil–. Me dijo –tú mételo y vas a ver que lo aprueban–, y efectivamente lo aprobaron los partidos[13].

Más allá de las exageraciones que pudiera tener el relato –como cualquier otra historia organizacional–, en él se muestra que la continua búsqueda de confianza en los procesos y resultados electorales permitió una intervención más activa de algunos actores del entorno de la organización en la integración de su personal.

La historia, además, marca un punto de fractura de otros dos de los valores centrales del Instituto en cuanto a su relación con el personal: la certeza y la confianza. Tratando de construir confianza hacia fuera, la certeza que se intentaba crear con la creación de un servicio de carrera quedó sumamente afectada; al mismo tiempo, la confianza de los funcionarios en su organización disminuyó considerablemente. Por el contrario, de manera inmediata, inconsciente, lo que se generó entre el personal del Instituto fue una gran incertidumbre y una enorme desconfianza. Pero a esto habrían de ayudar otros elementos que habrá que comentar antes pues son elementos que, simultáneamente, han complicado la consolidación del profesionalismo.

[13] Entrevista 3.

III.III. DE LEALTADES Y COMPROMISOS

Se ha mencionado que las llamadas entre amigos o familiares suelen ser el mecanismo de ingreso principal de funcionarios administrativos y lo mismo puede extenderse a quienes pertenecen al régimen de honorarios. Si bien este mecanismo de ingreso resulta un medio rápido y eficaz para cubrir las vacantes y continuar la marcha de las funciones organizacionales, no asegura necesariamente un mínimo de calidad profesional del nuevo funcionario.

Pero además, este mecanismo de ingreso suele tener una consecuencia implícita. De manera prácticamente inevitable, esta manera de ingresar al Instituto establece las condiciones para generar un compromiso personal entre quien se incorpora a la organización y quien le ofreció el trabajo o su grupo administrativo. La situación regularmente se consolida sobre la base de que entre ambas partes existe una amistad o cercanía previas a la relación laboral.

En cuanto toca al Servicio, después de la experiencia del 94 no se volvieron a realizar convocatorias para la incorporación de nuevo personal[14], pero tampoco "se ha privilegiado el concurso abierto de oposición para seleccionar a los mejores entre un universo amplio de candidatos posibles, sino que en la mayoría de los casos se ha preferido el examen de personal de ingreso sobre candidaturas prefiguradas"[15]. La práctica que ha dominado ha sido la de construir ternas en los siguientes términos:

[14] Reitero que la investigación no incluye los aspectos posteriores a la publicación del nuevo Estatuto del Servicio.

[15] Merino, ponencia cit., p. 9.

generalmente la terna se hacía con dos personas que no estuvieran interesadas en el puesto, con la que sí estuviera interesada. Entonces obviamente si había una persona interesada se le decía todo lo que tenía que estudiar y se preparaba. En cambio las otras dos casi casi se presentaban el día del examen y era obvio que solamente una de ellas iba a pasar: la que estuviera mejor preparada[16].

Por lo tanto, los concursos de ingreso al Servicio carecían de sentido en la mayoría de las veces pues de antemano se sabía quién sería el ganador. Fuera un Director Ejecutivo o un director de área, quien diseñaba la terna había establecido las condiciones necesarias para que en el puesto concursado se quedara la persona que él prefería.

Dos consecuencias obvias se seguían de esto. En primer lugar, las ternas de ingreso realizadas de esta forma difícilmente contribuían a afirmar la confianza y el profesionalismo que se buscaban. En segundo lugar, y quizás incluso de manera más clara que en el caso de la rama administrativa, la incorporación en estas condiciones suponía de entrada un compromiso personal para los nuevos funcionarios. Aun cuando en ocasiones eran capaces de realizar con eficacia las actividades de su nuevo puesto, los recién integrados al Servicio se enfrentaban desde el principio a un compromiso generado por un favor; por consiguiente, los

[16] Entrevista 12. Sobre esto, una experiencia concreta: "Yo entré a la subdirección por invitación del Director Ejecutivo. Cuando me invitaron me dijeron que en efecto tendría que ingresar a una terna, pero se trataba de una terna desigual, porque, con todo respeto, los otros dos participantes no tenían la misma preparación. Era una terna que partía del supuesto de que hubiera estado del carambas si no se hubiera cumplido que el ganador más probable era yo", Entrevista 6.

vínculos de lealtad personal y la conformación de grupos administrativos se facilitaban[17].

Una situación muy similar se vivía en el caso de los ascensos, con los cuales se repetían los patrones de comportamiento[18]:

> los ascensos dependen, yo diría, básicamente de tus relaciones [...] de la forma como te lleves con tus superiores, y yo diría que es una mezcla, no es [sólo] una cuestión de compadrazgo, de amistad, de contubernio, es también, lo que yo he podido observar, las capacidades de trabajo de la gente, cumplir. Creo que al final depende más por la relación, la cercanía, porque yo pienso que cuando se considera quién asciende y quién no se considera su lealtad y su capacidad en ese orden[19].

En el caso de la rama administrativa no había restricción estatutaria alguna para seguir este comportamiento, mientras que en el caso del Servicio las ternas para

---

[17] Al preguntársele a un entrevistado si existía más lealtad a la Institución o a las personas contestó que "más lealtad a las personas que a la institución. Porque a pesar de que se tienen mecanismos de ingreso a esta institución, los menos son los que entran por el Estatuto y los más los que entran porque tienen un influyente que les abre las puertas de este lugar. Esos son los más de los casos en los que el trámite es eso, un procedimiento en el que se les dice preséntate al examen al fin y al cabo ya sabes que te vas a quedar ahí. Desafortunadamente las cosas se siguen dando de esta manera", Entrevista 7. Otra persona opinaba que "no se tiene muy clara la misión o el trabajo en equipo, más bien me atrevería yo a decir que lo que persiste son lealtades muy, muy personales y el trabajo se realiza en ese tenor", Entrevista 9.

[18] De nuevo según Merino, "el sistema de ascensos que ha prevalecido hasta ahora se ha sustentado en la construcción de ternas propuestas por el jefe inmediato superior al cargo vacante, impidiendo en consecuencia la posibilidad de ampliar el número de candidaturas disponibles entre los propios miembros del servicio", ponencia cit., p. 9.

[19] Entrevista 6. En este mismo sentido pueden citarse dos comentarios: los ascensos se presentan "pues como suelen darse no sólo en una institución como ésta, sino a nivel de partidos y oficinas de gobierno: mi designado, es esa persona que está acorde con lo que el director necesita en ese lugar. Es decir, probablemente que no sea propositivo, que no me cuestione en mis decisiones, que trate de ganarse mi simpatía, que no se vaya a enfrentar conmigo por algún trabajo, es decir un empleado más que se ajuste a lo que él decida en las actividades", Entrevista 7. Otro comentario: "[l]os ascensos que a mí me ha tocado vivir es que cuando alguien sabe que hay una plaza libre, que alguien renunció, o que sobra una plaza de alguna manera, entonces te encierras con tu subdirector le empiezas a hacer chantaje sentimental, tu subdirector te

el concurso solían estar, de nuevo, prefiguradas. Sin embargo, en ambos casos ahora el compromiso personal se volvía más fuerte pues no se generaba, sino que en realidad fortalecía la lealtad, aunque como en el caso de la administración pública federal –según lo descrito en el primer capítulo–, la eficacia administrativa solía combinarse con la lealtad personal que se había demostrado.

Por otra parte, las resistencias expuestas a los mecanismos nuevos de ingreso y ascenso en el Servicio parecen revelar también la preferencia de ciertos funcionarios por trabajar con personas ya conocidas y en las cuales se confía con anterioridad. Por consiguiente, la preservación del control sobre los nombramientos y ascensos no sólo genera lealtades y compromisos personales, sino que en un primer nivel promete garantizar a quien los "otorga" el cumplimiento de sus decisiones y la eficacia del área en los términos que le interesan. Los mecanismos propuestos por el Servicio, en cambio, quizás no parecían "confiables" pues suponían el ingreso de funcionarios a los cuales se desconoce.

Con todo esto, el profesionalismo del sistema de carrera simplemente no podía acabar de integrarse en la organización, y el compromiso y la lealtad institucionales propuestas tampoco podían incorporarse y sustituir de golpe los valores tradicionales de la cultura burocrática e incluso de la cultura política del país[20].

---

dice que sí. Si te dice que no, vas directamente con el director a decirle [...]. Es mucho estar trabajando con chantajes allá arriba", Entrevista 10.

[20] Dos opiniones en este sentido: "somos dados a decir 'yo formo equipo de...' tu titular, ¿verdad? Es muy difícil que alguien se ponga la camiseta institucional y diga trabajo para el IFE. Todos decimos 'yo trabajo para el licenciado tal, el contador tal", Entrevista 2. "Antes el nombramiento de ciertos directores pues lo hacía una persona, ahora necesitas hacer un concurso de oposición, y hay que hacer una convocatoria pública. Bueno, pues qué piensa la gente que estaba antes, pues estaba pensando en cómo correr a una gente para colocar a otro; entonces la gente que estaba antes dice, 'oye, pues están locos, cómo un concurso para nombrar a una gente de esta responsabilidades' ", Entrevista 5.

Ahora bien, mientras que las lealtades, compromisos y confianzas personales han funcionado como valores predominantes en la organización también han provocado, al mismo tiempo, ciertas divisiones culturales entre los funcionarios que los comparten y quienes no lo hacen. O visto de otra forma, entre quienes se consideran parte de los grupos administrativos formados en torno a estos valores y quienes no.

La primer consecuencia de esto, tal vez la más visible, es la diferencia en los comportamientos cotidianos de los funcionarios. Si bien los técnicos y las secretarias suelen utilizar entre sí un vocabulario "horizontal", es decir relajado, informal, con maneras de saludar que podrían llamarse "amigables", cuando deben tratar con un Director Ejecutivo, un director de área, su jefe directo o algún funcionario percibido como "cercano a los grandes" la conducta cambia y se vuelve respetuosa, formal y, en ocasiones, distante. Asimismo, del "tú" se pasa al "usted" y de los nombres propios, los apodos y las palmadas en la espalda se pasa a los títulos antes del nombre: Doctor, Maestro o Licenciado, según sea el caso[21].

Aunque en ocasiones estos comportamientos sólo revelan el respeto que se tiene a las jerarquías establecidas por la organización formal del trabajo, es decir el respeto a la autoridad que las personas representan en función del lugar que

[21] Entrevista 6. Esto suele extenderse también a las formas de vestir. Así, el uso de camisas "sport" frente al de trajes (por establecer una dicotomía simple que sirva de ejemplo) expresa con relativa exactitud la idea que los funcionarios tienen de su integración en las funciones organizacionales más importantes. Los Directores Ejecutivos, los directores de área, pero también la gente más allegada a ellos (sean asesores, algunos subdirectores, o algunos jefes de departamento) suelen vestir de una manera más "formal", lo cual refleja su posición, su incorporación a los equipos del área y, por supuesto, su sueldo. Los técnicos operativos, técnicos electorales y secretarias por lo regular no suelen vestir igual.

ocupan en el organigrama[22], los comportamientos suelen repetirse en presencia de personas que no tienen una ubicación en la estructura jerárquica pero que son reconocidas como integrantes de los grupos administrativos con poder en el área[23].

Una segunda consecuencia de las lealtades y compromisos personales como valores organizacionales es la desmotivación del personal ajeno a los grupos poderosos[24]. Quienes están integrados a éstos suelen traducir su posición organizacional con el acceso a mayor información, mejores puestos, sueldos más altos y algunos otros privilegios[25]. Frente a esto el ánimo de los otros funcionarios sin poder de negociación disminuye y la desmotivación tiene, con facilidad, repercusiones negativas en el ambiente laboral, que se vuelve poco propicio para

---

[22] En este sentido, durante la observación participante pude observar que los funcionarios de dos áreas, no se levantaban de inmediato a firmar su salida cuando llegaba la hora de comida. A pesar de que el horario se hubiera cumplido, los funcionarios permanecían en la oficina hasta que, en un caso, salía el Director de Área de su oficina, les deseaba buenas tardes, y se retiraba. Acto seguido los funcionarios recogían rápidamente sus cosas y salían a comer. En el otro caso, quien salía a "dar salida" ni siquiera era la directora de área sino su colaborador más cercano. La situación se repetía y los funcionarios aguardaban a que esta persona saliera, les deseara provecho y se volviera a meter a su oficina. Entonces sí salían los funcionarios a comer. Ambos casos parecen reflejar la disciplina de los funcionarios y el respeto a la autoridad de sus superiores.

[23] Obviamente el comportamiento también puede explicarse en función de las edades de quienes se saludan, pero lo que interesa destacar es el efecto de los supuestos valorativos y las creencias en los comportamientos y no, obviamente, la educación o condición biológica de los funcionarios.

[24] Por ejemplo este testimonio: "chantaje desde decir 'es que no me alcanza el sueldo, es que mi abuelita se murió', ese tipo de chantaje muy personal, chantaje amistoso, chantaje combinado con las relaciones de compadrazgo, bueno de este parentesco informal de ser amigos y te doy. Y bueno por ejemplo para mi yo no veo ninguna expectativa de subir porque no me gusta eso, estoy totalmente en contra de hacer palancas o de utilizar palancas. En el IFE puedes si entras en una buena plaza ya la hiciste pero bueno antes a mí me gustaba esta idea romántica de cómo empieza desde abajo pero va subiendo y en el IFE eso no existe, no sé si en el IFE o en todas las burocracias, pero no existe te asignan una plaza después de seis mese te dan un poco más de sueldo no sé por qué, la verdad creo que porque te empiezan a pagar horas extras o algo así pero es lo único que tienes, o sea si no consigues informalmente que te den otra plaza", Entrevista 10.

[25] "[S]i yo pedía, un ejemplo absurdo, un ventilador pues lo tenía más rápido aunque hubiera un subdirector que llevara meses pidiéndolo. Si yo pedía apoyo de los mensajeros para distribuir entre los investigadores pues lo tenía de manera casi expedita, o una computadora extra si no las había pues la primera que llegaba me la daban a mí, en eso me benefició, que me planteó una respuesta de la estructura mucho más ágil que la que los otros subdirectores tenían, probablemente por el simple hecho de que era amigo del Director Ejecutivo", Entrevista 6.

el trabajo en equipo y para el cumplimiento de las actividades organizacionales con eficiencia[26].

La tercera consecuencia es que la desmotivación ha contribuido, entre otros factores, a minar el compromiso de los funcionarios con el Instituto. Para algunos funcionarios, irse dando cuenta de "cómo funcionan las cosas", ha generado un conformismo total y un aislamiento de lo que sucede en la organización más allá de sus tareas cotidianas; para otros en cambio, ha resultado tan incómodo que la única solución que se plantea es la de salir de la organización cuando esto pueda ser posible[27].

Finalmente, las lealtades, confianzas y compromisos personales que han servido de base para estructurar grupos administrativos parecen haber generado con el tiempo una diferencia cultural más en las creencias de quienes no pertenecen a ellos, como se verá enseguida[28].

---

[26] Esto se ve complementado porque regularmente quienes están fuera de los grupos administrativos de importancia en la organización, por su ubicación más baja en la estructura organizacional, tienen actividades más tediosas, repetitivas y de menor variedad.

[27] "En la actual composición del Consejo General, los cambios de los Directores Ejecutivos, pensé que porque se trataba de gente académica e investigadores comprometidos con su trabajo, que le inquieta la investigación que les gusta pues estar trabajando, que la fisonomía de la institución iba a cambiar y yo podría encontrar ahí un estímulo o un apoyo de esa manera: pero pues no, desafortunadamente las cosas no se han dado así. Este señor en la dirección ha creado más poder. Las cosas no se modifican, la gente que entró ya al contrario está pensando cuando se va. [...] En cuanto a mis expectativas yo ya me cansé, yo ya esta situación la veo demasiado fastidiosa. Incluso me encuentro en un dilema de si continuo o me voy, ya aprendí lo que tenía que aprender", Entrevista 7. El asunto de los grupos administrativos basados en lealtades y compromisos personales no es el único factor, obviamente, que afecta el compromiso institucional, como se verá más adelante.

[28] Otro aspecto en el que se generan variaciones culturales entre los funcionarios es en el relacionado con los Consejeros Electorales, cuya presencia e importancia para los miembros de la organización va disminuyendo en relación directa con la jerarquía. Sin embargo, vale la pena comentar que las diferencias culturales, o las subculturas organizacionales, no sólo se agotan con estos puntos o con factores relativamente estables como la ubicación en la estructura o el poder que se tiene. En el caso del Instituto, por ejemplo, la llegada de los nuevos Consejeros Electorales en 1996 parece haber creado también otra división imaginaria entre los funcionarios del Instituto, que diferencia en el lenguaje común de los pasillos a los "viejos" frente a los "nuevos"; es decir a quienes llegaron desde el comienzo o con la apertura del Servicio, de los que fueron llegando después, a partir de la última reforma al Consejo General. Por ejemplo, un entrevistado señala que "[f]rente a la gente fosilizada [...] [hay un] grupo de gente muy joven [...] recién egresados de la universidad que quizás todavía traen muy frescas las ideas utópicas que te mete la universidad del trabajo en equipo y todas esas cosas que uno cree que es cierto, y además todavía crees que puedes hacer algo, crees que te contratan por hacer y no por repetir y no, no es así", Entrevista 10. Otro comenta que a su llegada "encontré que había un antiguo, lo voy a llamar así, un antiguo patrón de

III.IV. (IN)CERTIDUMBRE Y (DES)CONFIANZA

En una entrevista, un funcionario comentaba lo siguiente:

> la llegada de un nuevo Director Ejecutivo con su personal [...] quiere decir correr gente. Entonces casi toda la gente, hasta directores, está en la expectativa de saber si la voluntad o la gracia del nuevo Director Ejecutivo los va a favorecer o a desfavorecer. Entonces eso ha implicado una enorme incertidumbre [...] además de que la gente lleva mucho tiempo esperando a saber qué va a pasar. Desde que se fue [el anterior Director Ejecutivo] la gente está esperando qué va a pasar, quién va a llegar, qué cambios va a hacer, qué programas va a cambiar, qué programas va a sustituir, qué nuevas cosas va a proponer. Hay más bien incertidumbre, la gente está nerviosa, [sin saber] quién se queda y quién se va, y eso pues ha afectado las condiciones del ambiente[29].

---

comportamiento de la organización ante un nuevo patrón de organización. [...][C]uando yo llegué, me di cuenta que con la gente que yo llegué, la gente que me invitó a trabajar trae un ánimo de hacer las cosas, está en una frecuencia, y cuando yo llegué al área donde empecé a laborar me di cuenta que la gente que estaba ahí no traía ese mismo ánimo", Entrevista 11. Por otra parte, también está la visión opuesta "hablo de los viejos y los nuevos, y a mí a veces me da risa decirme o sumarme a los viejos porque yo no soy tan viejo. [...] [L]os viejos los que estamos desde la fundación del Instituto, y los nuevos los que llegan con los nuevos Consejeros Electorales a partir de 96. Éste es un choque muchas veces en donde inclusive se hacen fronteras, fronteras en donde no te permiten comunicación.[...] [E]s un mito. En realidad es un mito porque tú cuando llegas a trabajar de tú a tú con la otra contraparte, empiezas a ver que existen muchas coincidencias, que eso que tú creías que era una barrera en realidad no lo es y que finalmente es tan ser humano aquel como tú. [...] Es una mitificación de que dices es que los viejos son tramposos, los viejos vienen de otra cultura política, los viejos alteran resultados, los viejos hacen trampa, los nuevos tenemos [...] ", Entrevista 8. La cultura organizacional, como se dijo en el primer capítulo, está hecha de mitos también, que sin importar su veracidad a fuerza de repetirse se vuelven verdades, parte de la realidad socialmente construida. Y en este caso un mito parece originar por lo menos dos subculturas organizacionales.

[29] Entrevista 6. Otra persona decía en un sentido similar "Yo te podría decir que el director de área es como tu padrino, como tu protector. Mientras él esté tú estás salvaguardado, cuando se van como que te desprotegen, como que dices ya me dejaron a mi suerte a ver qué cosas me esperan [...] porque son tus padrinos, son pues los magos de tus sueños y mientras los tengas bien conectados tendrás oportunidad de trabajar ahí. La gente que no haya llegado con una recomendación o alguna cosa así no sube para nada. [...] Siempre es importante tener algún funcionario de alto nivel que te proteja en un momento dado", Entrevista 2.

La cita anterior parece revelar la creencia de que la vida profesional de los funcionarios está ligada de manera ineluctable a la voluntad y destino de los directivos.

En realidad las experiencias que pude recabar durante la observación participante muestran que esto no sucede así exactamente cada que llega un nuevo Director Ejecutivo, o un nuevo director de área. Al parecer es cierto que algunas personas se integran a la organización con el nuevo directivo (secretario particular, secretaria privada y algunas otras personas), pero regularmente no parece haber muchas salidas ni muchos cambios de personal. Lo que suele suceder es que se ocupan las plazas vacantes o se crean algunas nuevas, al tiempo que se conserva buena parte del personal que ya estaba. Esto permite, por un lado, que el nuevo directivo se allegue de personal de su confianza y, por otro, que asegura la marcha inmediata del área gracias a quienes están ahí y conocen su funcionamiento y el desarrollo de las actividades[30].

A pesar de ello, la creencia de que la llegada de un nuevo directivo quiere decir "correr gente" se encuentra fuertemente arraigada. Quizás la explicación se encuentra en que las diversas transformaciones de los órganos directivos han supuesto el ingreso de nuevas autoridades en tres ocasiones en menos de diez años, con repercusiones para los miembros de la Junta General Ejecutiva y, en consecuencia, para la estructura operativa. En este ir y venir de funcionarios, que

[30] Las mismas dos personas de cuyas entrevistas tomé las citas anteriores comentan más adelante lo siguiente: "Hasta ahora no [ha hecho muchos cambios el nuevo Directo Ejecutivo], ha hecho pocos, es decir cambió naturalmente a su secretario particular, al coordinador administrativo, ocupó un par de plazas que estaban vacantes, y el único cambio que hizo como tal fue el de una subdirección, nada más, donde sí había un subdirector al que le pidió que tomara otra posición e invitó a otra persona a que ocupara la subdirección", Entrevista 6. "Él [el Director Ejecutivo] está con nosotros desde diciembre [...], no hizo movimientos a nivel de organigrama de entrada, y de entrada nos lo dijo así, así nos lo manifestó. Dijo que no quería ningún cambio,

ya genera una incertidumbre para los demás miembros de la organización, los cambios de personal quizás no han sido muy grandes pero sí frecuentes y tal vez con ello se generó la creencia que ahora se sostiene, en diversas áreas, como una realidad irrefutable[31].

Por otra parte, el comentario citado revela a partir de la misma incertidumbre e inseguridad que asoman en los comentarios del personal que lo verdaderamente importante para ellos es la certeza laboral. Más que la lealtad institucional, más que la motivación laboral, más que el compromiso con la democracia, lo que hace permanecer a la gente en el Instituto es la seguridad de un trabajo y la estabilidad que les brindan ciertos ingresos regulares[32].

Sin embargo, como puede verse la certeza es otro valor que ha encontrado problemas para concretarse, con repercusiones para la organización en cierta forma similares a las generadas por la existencia de lealtades y compromisos personales. En primer lugar, la consecuencia más clara es la desmotivación y, en

---

que él quería a la gente que estaba ahí. [...] Qué el de hecho había llegado y se dio cuenta que el equipo ya estaba completo, y que no había mucho que hacer en este aspecto", Entrevista 2.

[31] Otra explicación posible es que antes los cambios de directivos suponían más movimientos de personal.

[32] "[L]a gente se interesaba por el sueldo, todo mundo decía 'es que da gracias de que te conservaron el sueldo' de hecho [...] eso nos dijo cuando yo fui la primera vez a hablar con [...] respecto a que yo quería mi investigación. Él dijo eso, 'es que den gracias de que les salvé las plazas', bueno quizás sí iba a haber recorte masivo y quizá sí lo lograron impedir no sé quién, quizás sí debemos dar gracias de que nos conservaron las plazas, pero creo que no es el caso, creo que todo este tipo de cosas también impide que la gente tenga algún compromiso más allá con la democracia, no con el Instituto, no con tu jefe de departamento, y creo que eso hace falta. La gente no es democrática, la gente no es demócrata no cree en eso", Entrevista 10. "[L]a gente que labora aquí, algunos de manera reprochable, quejándose de su situación diciendo que ellos construyen la democracia cuando se les paga tan poco y con horarios durísimos, con trabajos forzosos, así dicen", Entrevista 7. "Se supone que el IFE antes tenía uno de los salarios más altos [...] pero la gente piensa que por ser una actividad especial como es la democracia por dedicarle en determinado tiempo, en determinados años todo el tiempo necesitan un incremento también de acuerdo a esos años". Tras este comentario se le preguntó al entrevistado "¿En el IFE creen en la democracia, creen en las funciones y los principios del IFE?" y la respuesta fue "No creo que toda la gente lo crea, más bien necesita trabajo y necesita comer. Eso es todo lo que tienen en mente", Entrevista 12.

ocasiones, la apatía de los funcionarios que no sienten segura su permanencia en la organización[33].

En segundo lugar, la incertidumbre parece perjudicar el compromiso de las personas hacia el Instituto. Al no percibir con claridad un "equilibrio", como diría Simon, entre lo que aportan y lo que reciben del Instituto, los funcionarios disminuyen su compromiso institucional y la situación deviene en abandono de la organización cuando se presenta la oportunidad, como casualmente sucedió mientras se hacía esta investigación[34].

Ahora bien, la incertidumbre que se percibe entre el personal tiene que ver igualmente con la historia de la organización y con algunos actores del entorno organizacional como el Congreso de la Unión[35] y, de manera especial, los partidos políticos. En esto último, el problema de la certidumbre queda inevitablemente vinculado al problema de consolidación de la confianza. Según comentaba Mauricio Merino, los mecanismos del Servicio

> no han sido suficientes, en cambio, para ofrecer un marco consolidado de confianza a todos los actores acerca del funcionamiento imparcial y objetivo

[33] "[C]ada dos meses la gente que estaba por honorarios no sabía si la iban a correr o no la iban a correr; esa fue una situación muy problemática porque la gente que estaba en riesgo de ser corrida pues ya no hacía nada. Los demás teníamos que asumir estas tareas que los otros ya no estaban haciendo porque a lo mejor en dos días ya no los contrataba ni, pero esto no lo sabían hasta el día si los iban a recontratar o no y como aparte estaba esta amenaza del corte de personal realmente sí desbalanceó mucho", Entrevista 10.

[34] "[E]n medio de esto sucede un accidente, en el sentido de que no pasa todos los días: se aprueba la ley electoral del Distrito Federal y el Instituto del D.F. empieza a solicitar gente. Una nueva institución, recién creada, con presupuesto, dedicada a lo que la gente de aquí sabe hacer, pues ¿qué hace la gente cuando la invitan a irse para allá? ¿Quién dice que no porque tengo bien puesta la camiseta IFE? Y así empezamos a perder gente. Al menos hay algunos directores que dicen, bueno, qué hago, porque se están llevando a mi gente. ¿Por qué digo que es un accidente? Porque si tuviéramos gente contenta en el trabajo, cierta de lo que estamos haciendo, con certeza a sus autoridades, con certeza a su salario ni lo pensaban [en irse]", Entrevista 5. Esta relación entre el descontento y la salida de los miembros de una organización, junto con la ausencia de lealtad es uno de los temas clásicos de Hirschman.

[35] En este caso, el anunció del recorte presupuestal que se le aplicaba al Instituto aumentó la incertidumbre del personal.

del Servicio, ni seguridad laboral de largo aliento a quienes lo integran: es un hecho que todavía pesan sobre el SPE márgenes más o menos amplios de desconfianza –dependiendo de la opinión de cada partido político– y también que esos márgenes han impedido hasta ahora la consolidación definitiva de su integración y de sus procedimientos. [...] [S]obre el SPE sigue pesando un círculo vicioso: la desconfianza ha actuado en contra de la seguridad laboral de largo plazo para los miembros del Servicio, mientras que la ausencia de una opción de carrera firme y exclusivamente ligada al IFE ha favorecido, a su vez, la desconfianza[36].

Así, de nuevo la relación entre la organización y algunos actores de su entorno se plantea problemática, con ciertas consecuencias para la cultura de los funcionarios. Si bien la influencia de los partidos existe[37], es difícil decir hasta qué punto su intervención determina el curso que sigue el Instituto; sin embargo, la lectura que cotidianamente se hace de los comportamientos de los consejeros, de los nombramientos de algunos vocales, y de las funciones mismas de la organización es la de una representación de intereses partidistas y no de posiciones institucionales o necesidades organizacionales[38]. Los funcionarios

[36] Ponencia cit., p. 2. En el mismo sentido está el siguiente comentario: "La gente siente que pertenecer a un servicio civil de carrera le va a dar seguridad a su familia, a sus hijos, o le va a dar la seguridad personal de tener un empleo seguro en un país que no tiene un empleo seguro. Yo creo que es un incentivo para la gente, o sea la gente ha luchado por tener su servicio y por permanecer en él. También ha resultado una desilusión en el sentido de que, como algunos no entienden que es una institución política, han visto muchas injerencias de partidos políticos, cosas que no deberían suceder en la teoría, pero ha sucedido esto, y entonces han visto con desilusión que no se han respetado muchas cosas que finalmente se debieron haber respetado", Entrevista 3.

[37] A fin de cuentas los partidos políticos son parte del Consejo General del Instituto, como se dijo en el capítulo anterior.

[38] Entrevistas 4 y 6. En el mismo sentido un funcionario comenta: "mira con los partidos es una situación pues interesante porque yo me atrevo a decir que son los partidos los que imponen una serie de actos a la institución o incluso a algunas de las Direcciones Ejecutivas. [...] Quizás en las áreas

creen que los partidos han influido en la marcha de su organización más allá de los límites estrictamente legales, suposición que (como cualquier otra) ha sido prácticamente imposible de revertir y ha provocado que disminuya la confianza de los funcionarios hacia su organización.

Esta situación ha destacado que el problema de la confianza no sólo existe entre la organización y los actores de su entorno, sino también de los mismos funcionarios hacia el Instituto. Y en este punto es donde los procedimientos del Servicio a los que se refería Merino han contribuido bastante. En primer término, la forma en que se realizan los ingresos y los ascensos han creado una desconfianza generalizada en la transparencia, objetividad e imparcialidad de los actos de las autoridades en todos los niveles.

Por otra parte, las evaluaciones del desempeño han incrementado la desconfianza de manera considerable. El Estatuto no especificaba, en su capítulo único sobre la evaluación, los criterios a seguir en las evaluaciones, la obligatoriedad de hacerla del conocimiento del funcionario con los detalles necesarios, ni la posibilidad de revisión; dentro de este marco, la práctica que se siguió fue que al funcionario sólo se le dijera, fuera de los tiempos prometidos, si había aprobado o no la evaluación, pero nunca en qué aspectos había salido bien o en cuáles necesitaba mejorar. Estas fallas de transparencia en la manera de llevar al cabo las evaluaciones generó en los miembros del Servicio la creencia de que los resultados se negociaban y manejaban políticamente, con la intervención

---

descentralizadas al momento de definir Vocales Ejecutivos en un distrito, a veces los partidos checan el perfil de tal o cual persona propuesta, que saben que puede favorecerle o desfavorecerle y entonces se da un jaloneo entre partidos y autoridades electorales por si se palomea a fulano o sutano", Entrevista 7.

de los partidos, sin apego a su verdadero desempeño y cometiendo injusticias[39]. A esto se sumó que las evaluaciones, a pesar haber estado vinculadas en el Estatuto a promociones y ascensos, en la práctica no han tenido repercusiones positivas en las carreras de los funcionarios[40].

El caso de los programas de formación ha provocado una situación similar. Los funcionarios los han visto como actividades que les quitan tiempo y les aportan (en el mejor de los casos) conocimientos poco relacionados con sus labores[41]. La queja principal, sin embargo, es que "el personal sabe que debe aprobar los exámenes como requisito de permanencia, pero hasta ahora no ha obtenido a cambio ninguna recompensa cuando ha logrado aprobarlos con niveles de excelencia"[42], tal y como estaba previsto también en el Estatuto.

Por último, el otorgamiento de las titularidades ha encontrado problemas similares. Por distintas razones el proceso de entrega se retrasó durante varios

---

[39] "Las evaluaciones no sirven para nada, así te soy sincera, está muy preocupada la gente. Yo veo que la gente se preocupa mucho de cuánto pueda sacar, y más bien ha servido ...¿sabes para qué ha servido? Para pleitos entre la gente, ¡ah!, como me caíste mal pues en la evaluación te voy a poner ocho, aunque en realidad hayas sacado el trabajo con diez pero nada más como me caíste mal, o porque me hiciste una grosería durante el año me voy a desquitar contigo en la evaluación, pero para cuestiones laborales no sucede nada, las actividades siguen saliendo", Entrevista 12.

[40] "[A] pesar de los avances que anualmente se han registrado en materia de evaluación anual al desempeño, la ausencia de un vínculo firme entre el Catálogo de Puestos exclusivos del Servicio y los programas de trabajo asignados a cada puesto, ha impedido que los procedimientos de evaluación logren trascender el registro de procesos de aplicación más o menos general, o la apreciación individual de los jefes inmediatos sobre los subordinados bajo su mando, para convertirse de manera definitiva en una demostración integral de los niveles de competencia específica por puesto de trabajo", Merino, ponencia cit., p. 10.

[41] "[S]i bien el sistema de auto-enseñanza que se ha seguido para la capacitación del personal ha rendido buenos frutos, hasta ahora esa capacitación no ha logrado vincularse con la necesidad de perfeccionar los conocimientos especializados que requiere cada uno de los puestos de trabajo específicos, ni se han construido cursos bajo sistemas de enseñanza directa que sirvan además como estímulo a los trabajadores, ni se ha considerado tampoco el rango de calificaciones obtenidas como la base para la distribución de incentivos concretos [...]", *loc. cit.*

[42] *Loc. cit.* En el mismo sentido un entrevistado decía que "yo no le veo utilidad para mi vida cotidiana. [S]i yo fuera una técnica en procesos electorales a lo mejor ayudando a hacer catálogos, si estuviera en radiodifusión, o estuviera haciendo cálculos para el financiamiento, no me sirve tanto toda esta serie de formación y desarrollo del Servicio Profesional porque mis actividades están tan delimitadas que el saber si la teoría de Kelsen o la teoría de no sé quién hicieron tal cosa, no me ayuda a mí a multiplicar dos veces más el financiamiento, a eso me refiero, como que se está desperdiciando algo, no ha estado bien encabezado", Entrevista 12. En esta misma línea otro entrevistado comentó lo siguiente: "la Dirección del Servicio finalmente me dio la plaza a mí y así entré. ¿Qué me ha significado? Pues la verdad nada,

años y fue perdiendo su atractivo como novedad en los sistemas de personal en el servicio público mexicano. Cuando finalmente empezó el proceso, las expectativas entre los funcionarios habían disminuido, la intromisión de los partidos se había consolidado como cierta y la facilidad para generar una actitud desfavorable hacia la titularidad había aumentado[43].

La consecuencia inmediata de todos estos problemas ha sido una creciente desconfianza de los miembros del Servicio hacia el Servicio y, por lo tanto, hacia la organización. Pero la desconfianza hacia el Instituto no se queda en los miembros del Servicio, sino que se transmite hacia quienes no forman parte de él y escuchan los comentarios desencantados de sus compañeros. Además, el personal administrativo desconfía igualmente de la organización pues no parece haber contado tampoco con recompensas a su buen desempeño[44], ni con oportunidades de ascenso en función única y exclusivamente de sus méritos.

---

honestamente. Presentar unos exámenes y nada más, no me ha significado hasta el momento ninguna posibilidad de mejora ni en salario, ni en nivel, ni nada", Entrevista 6.

[43] "A él no le llama bastante la atención [lo que pasa en el Consejo], probablemente porque ya también perdió las expectativas de tantos años que lleva aquí, miembro del Servicio Profesional con reconocimientos, diplomas, tiene la titularidad y sigue como técnico electoral después de 8 años, y probablemente los altos mandos no le han reconocido su trabajo que desempeña", Entrevista 7. En una queja similar otro entrevistado decía que "¿la titularidad qué te da? No te da ninguna garantía de que te vayas o que te quedes porque igual y en una reestructuración te puedes ir con una facilidad, igual y te dicen adiós, entonces de nada te sirve tener la titularidad. No ganas más que alguien que sea del corte administrativo. Es más ellos pueden ganar un poquito más que tú. [...] [P]or ejemplo yo soy nivel 28, supongamos que yo gano como 14 mil pesos; una gente de la rama administrativa del mismo nivel me he dado cuenta que ganan a veces 200 pesos más que yo y te preguntas por qué si tenemos el mismo nivel y yo pertenezco al Servicio Profesional Electoral. [...] [I]ndependientemente de que sea titular o no es que eso es a lo que me refiero, la titularidad no te garantiza que te vayan a aumentar el sueldo. Si te dijeran que para eso sirve okey, te preparas, luchas y lo que sea, pero esa es la frustración de la gente del Servicio Profesional que aparte de que no te da garantías de permanencia tampoco te da garantías de salario y al mismo tiempo te obligan. Bueno, se ve como una obligación a prepararte y si no pasas y pierdes tus tres oportunidades te puedes ir", Entrevista 12.

[44] Existe una especie de nostalgia entre las personas con mayor antigüedad en la organización de los regalos que anteriormente se les hacían. Por ejemplo, una entrevistado comenta que "en el tiempo en que estuvo dirigiendo el Instituto el Licenciado [...] hubo muchas ventajas para los empleados, no sé a lo mejor pudiera tener mucho que ver que la estructura era pequeña, había póco personal. Pero se nos recompensaba cada hora que tú trabajaras ahí extra, te lo juro te daban compensaciones, premios, a fin de año bonos, cualquier cosa económica. La gente a pesar de que se trabajaba a muy altas horas ahí estábamos ¿no? Porque había el reconocimiento. Bueno, el licenciado [...] tenía el detalle de mandarte una carta personal por tu cooperación", Entrevista 2.

Ahora bien, esta serie de puntos relacionados con la estructura procedimental del Servicio revela no sólo los problemas naturales de implementación de actividades sin antecedentes, sino también, y quizás principalmente, una especie de conflicto entre concepciones distintas sobre la manera de estructurar un sistema de personal. Los funcionarios públicos que forman parte del Instituto, sean o no parte del Servicio, parecen demostrar que no están acostumbrados a evaluar a sus compañeros o subordinados con atención exclusiva a su desempeño; pero tampoco están acostumbrados a ser evaluados con referencia a criterios distintos a los que solían usarse: la lealtad y el compromiso personales, vinculados a una eficacia un poco difusa.

Asimismo, los funcionarios tampoco parecen tener la costumbre de seguir programas de formación en el trabajo que supongan preparaciones continuas en lo intelectual y lo profesional. Con independencia de lo bien o mal diseñados que estén los programas de formación o los cursos que eventualmente recibe el personal administrativo, la creencia subyacente entre los funcionarios parece ser que una vez dentro de una organización todo se aprenderá sobre la marcha, sino es que ya se sabía antes de ingresar.

En todo caso, y aparte de estas consideraciones sobre los conceptos distintos de lo que debe ser el servicio público, al final la desconfianza sigue presente, en mayor o menor medida, de los partidos hacia la organización y de los funcionarios hacia la organización, e incluso entre los mismos funcionarios de las distintas áreas del Instituto[45]. Pero existe un elemento más, al parecer poco

[45] "El IFE es un organismo cuyo principal patrimonio, como lo ha dicho el Maestro Woldenberg, es la confianza de la ciudadanía. Lamentablemente, yo he visto que somos candil de la calle y obscuridad de la casa. Tratamos de promover la confianza hacia el exterior, pero aquí al interior tenemos una terrible

tomado en cuenta, que contribuye a la desconfianza y a la incertidumbre en la organización: la falta de información fidedigna y completa.

III.V.LOS EXCESOS DE LA DESINFORMACIÓN

Mientras realizaba la observación participante, la organización estaba llevando al cabo una reestructuración administrativa y, simultáneamente, la Cámara de Diputados estableció un recorte presupuestal. Para el personal del Instituto, la reestructuración no aparecía como una oportunidad de mejora en los procesos o funciones de la organización, sino como un recorte del cual nadie estaba seguro de salvarse[46].

A pesar de que el número de funcionarios que finalmente salió estuvo concentrado en un área, y de que era difícil disminuir de manera sustancial la nómina poco antes de iniciar el proceso electoral, la información disponible para los funcionarios acerca del proceso parece haber sido mínima[47]. Ante la falta de información, la incertidumbre y la desconfianza aumentaron de tal manera que en

---

desconfianza de unos contra otros", Entrevista 8. Otro entrevistado, hablando acerca de los problemas para integrar a las áreas de su Dirección Ejecutiva saca a relucir también el problema de la confianza: "Yo creo que también forma parte de la mentalidad que tenían en el pasado, de que el que llegaba era para espiarte. O sea, a la Dirección Ejecutiva se le ve como una autoridad. Obviamente todo lo que se desprende de ahí es para tu supervisión, seguimiento, para ver de qué manera se está comportando la gente, y eso se traduce en me están vigilando. [Eso] venía ya de algunos vicios que venían del pasado, porque todo era así. Como que todo era oculto, todo se sabía pero nadie lo decía a ciencia cierta", Entrevista 1.

[46] "[Y]o siento que el personal se sentía con incertidumbre por tres razones, la primera porque la simple idea de reestructurar generaba el temor al recorte; segundo, porque la idea del recorte presupuestal que nosotros nos estábamos imponiendo también generaba la idea de recorte; tercero porque el recorte que nos impuso la cámara de diputados generaba también la idea de recorte, Entonces la gente piensa en dinero, con pánico, tratando de leer cualquier señal, que si se van a ir los Consejeros, que si van a cambiar a un Director Ejecutivo. La gente piensa 'es que me va a tocar a mí' y esa incertidumbre no ayuda. Al menos en mi dirección puso muy nerviosa a la gente, muy muy nerviosa", Entrevista 5. Es curioso que casi en los mismos términos un funcionario de características totalmente distintas, de otra área y sin relación con el anterior comenta la situación en términos prácticamente idénticos: "lo que pasa es que el grueso de la gente está crucificada con varios ejes: primero la reestructuración, que eso para la gente quiere decir correr gente, no es analizar funciones sino correr gente, luego el recorte presupuestal que eso para la gente quiere decir correr gente [...]", Entrevista 10.

[47] "[N]o hay información, hay chismes. Con esto de la reestructuración nadie, ni siquiera los subdirectores, sabían qué era lo que iba a pasar, y estábamos a punto de terminar y nadie sabía cómo iba a quedar. Todo eran chismes, todo eso funciona por chismes, todas las órdenes, toda la información, todo lo

un discurso un Consejero Electoral tuvo que afirmar que "[n]o es cierto que el Consejo General quiera deshacerse de todos los funcionarios del Instituto"[48]. Pero además de esta referencia, la organización no parece haber sabido, podido o querido crear o utilizar mecanismos de comunicación más ágiles y amplios para tranquilizar a los funcionarios y generarles certeza en su trabajo[49].

El problema de la información incompleta y la falta de comunicación al parecer no se limitan a este caso. En el marco del Estatuto, la información oficial (por llamarla de algún modo) supuestamente debería empezar a fluir hacia los funcionarios desde el momento en que ingresan a la organización, por medio de cursos de inducción en los cuales se les enseñaran las funciones de su puesto y la historia, actividades y objetivos del Instituto. Sin embargo, años después de la entrada en vigor del Estatuto, la práctica parece haber mostrado que este tipo de pláticas introductorias no se han llevado al cabo[50]. Por otra parte, tampoco suelen explicarse los retrasos en la entrega de resultados de exámenes del programa de formación, de las evaluaciones de desempeño o de titularidades, ni se acostumbra

---

que se tiene que hacer, no solamente cosas del tipo de si el ex Director Ejecutivo sigue moviendo fichas o no, sino toda la información que debería estar por escrito y dado cara a cara es chisme [...]", Entrevista 10.

[48] "Discurso del Consejero Electoral Mauricio Merino", publicado en *ELECTOR lector*, núm. 21, dic. 97-ene. 98, pp. 2-3, p. 2. La existencia del Estatuto no era de mucha ayuda pues, como se apuntó en el capítulo anterior, una reestructuración justificaba perfectamente el recorte de personal de cualquier tipo.

[49] "Agreguémosle detalles absurdos: no tienen bono, hay todas las razones para que me den el bono, el presupuesto acaba de ser aprobado [...] pero en términos de cuidar al personal, de quitar tensiones, de mantener un ánimo alto y un orgullo y tener la camiseta bien puesta, pues hay que tener un sistema de comunicación claro, eficiente, rápido, con toda nuestra gente que no haga que esta incertidumbre se convierta en miedo, y son cosas que no estamos acostumbrados a hacer. No sé si en toda la administración pública siempre pasa igual, pero creo que habría que hacerlo. Ni los directores sabíamos cuándo, podría decir que incluso ni los Consejeros, y si lo sabían nadie hizo nada para decir no te preocupes, en enero tenemos este problema, en febrero tomaremos prevenciones y vas a ganar lo mismo y tendrás tu salario tal cual, lo único que te pedimos es que en enero no vas a percibir esto, lo vas a percibir a partir de febrero. No sé si una circular, no sé si un telefonazo o una instrucción a nosotros. Como no se hacen esas cosas pues la incertidumbre empieza a generar tensiones", Entrevista 5.

[50] "[N]adie te la presenta [la misión institucional] y yo supongo que te la deberían presentar cuanto te contratan, pero bueno cuando te contratan nada sucede y nadie te dice nada. Pero bueno, estoy de acuerdo que la gente no esté comprometida y que lo tome como un simple trabajo la mayoría de la gente [...]. Lo ideal sería que la gente que está trabajando fuera realmente democrática y realmente pensara que la democracia

comunicar los nombramientos ni las razones de nuevos mandos medios, todo lo cual se ha sumado a la situación problemática de la información institucional.

Ahora bien, el verdadero problema de la falta de información adecuada es la generación de chismes y rumores[51]. Transmitidos de boca en boca por "radio-pasillo" son, por un lado, un excelente instrumento para que los miembros del Instituto pasen "los tiempos muertos" en los cuales no existen actividades. Al contar un chisme en los pasillos de las oficinas se generan simpatías, se crean momentos de distracción y se sale por algunos instantes de la rutina laboral para "mantenerse al tanto" de lo que pasa en la organización[52].

Pero, por otro lado, y aún más importante, los chismes y rumores integran la fuente de información más accesible y, regularmente, la más confiable para los funcionarios del Instituto. Aun cuando lo que se cuenta no sea cierto, los chismes y rumores llenan el espacio no cubierto por la información institucional y se convierten, a fuerza de repetirse, en una realidad socialmente construida difícil de revertir[53].

Precisamente por ello, el 17 de noviembre de 1997, dentro de la "Ceremonia de Entrega de Reconocimientos y Estímulos por Desempeño Sobresaliente durante el Proceso Electoral", el Consejero Electoral Mauricio

---

es la mejor forma de gobierno eso sería lo ideal, quizás sea incongruente que no sea, pero bueno tampoco el ambiente te genera actitudes democráticas al interior [...]", Entrevista 10.

[51] "Todos los días, si tú te acercas un poco, vas a percibir el nerviosismo de la gente. 'Radio-pasillo' famoso, los rumores. Cada tres horas hay una versión distinta de qué director se va, de qué director se queda, y de qué jefe de departamento se va y cuál se queda. Diría en serio que parece exagerado, pero hay una versión en la mañana, hay una versión al mediodía, y hay una versión cuando sale la gente todos los días", Entrevista 6.

[52] Estos momentos de pláticas informales además tiene el gran valor cultural de ser el medio por el cual buena parte de las creencias y actitudes se transmiten entre funcionarios. Inmersos en los chismes y rumores suelen ir mitos, historias y relatos de cómo son los jefes, cómo hay que tratar a los de otras áreas y hasta cuáles son las anécdotas divertidas y amorosas del personal de la organización.

[53] "[S]i todo mundo te lo dice constantemente, pues te lo crees", Entrevista 1.

Merino señalaba en su discurso que "ojalá que todos podamos romper, de una vez por todas, con las emisiones del llamado 'radio-pasillo'"[54], y en una entrevista posterior al evento sumaba una solicitud a su deseo: "les pido a los miembros del Servicio que no hagan caso de 'Radio Pasillo', que por lo visto solamente sirve para provocar inquietudes sin ningún fundamento"[55].

Sin embargo, aparte de esta mención no parece que la organización haya estado acostumbrada a transmitir información clara a los miembros del Instituto. La creación de canales de comunicación hacia abajo nunca ha sido una prioridad organizacional y parece revelar dos elementos: primero, que la organización siempre ha tendido a pensar verticalmente, de manera que los mandos superiores no tienen obligación de informar sobre lo que realizan o dejan de hacer a los niveles inferiores de la jerarquía; y segundo, que el personal de la organización ha guiado el manejo de la información con patrones de confidencialidad en los que cualquier explicación se reserva como un secreto.

En estas condiciones es comprensible que "radio-pasillo" se haya convertido en un medio de transmisión de certidumbres temporales que, sin embargo, también ha institucionalizado realidades que pueden ser falsas o incompletas. Con ello, "radio-pasillo" ha generado creencias y actitudes entre los miembros de la organización que difícilmente se pueden revertir en el corto plazo. Y en última instancia, al no existir flujos de comunicación e información ágiles, certeros, claros, los funcionarios del Instituto se han guiado por lo que escuchan

---

[54] Discurso cit.

[55] "Las versiones de 'Radio Pasillo'", Entrevista a Mauricio Merino en *ELECTOR lector*, núm. 21, dic. 97-ene. 98, pp. 3-5, p. 3.

de sus compañeros o, lógicamente, por lo que ven en sus experiencias inmediatas.

En el camino, la desconfianza hacia la organización parece haber aumentado mientras que el compromiso y la lealtad institucionales se han inhibido. Ante el estado de insatisfacción y desmotivación crecientes, se han dificultado las actividades de la organización, los procesos de reforma organizacional y hasta la misma consolidación de los procedimientos del Servicio, lo que a su vez ha generado incertidumbre. Ésta enseguida causa desconcierto y sospechas, que hacen descreer de la organización y debilitan el compromiso y la confianza institucionales y el círculo vicioso se repite sin cesar.

Conclusiones

Profesionalismo, lealtad institucional, certeza, confianza y compromiso con la democracia son términos que desde su creación en 1990 han acompañado al Instituto Federal Electoral. A pesar de algunos momentos políticos difíciles, como la retirada del PRI de la mesa del Consejo en 1999, el Instituto ha sabido crearse un prestigio propio basado en una imagen pública de eficacia y apego a los valores enunciados en el discurso político e inscritos en la Constitución y la legislación correspondiente. Las últimas elecciones federales han sido, sin duda, las menos cuestionadas de la historia electoral del país, las más legítimas, y en eso ha tenido mucho que ver el Instituto[1].

Sin embargo, mientras que hacia afuera la imagen del Instituto es de una congruencia casi plena con sus valores, hacia su interior la situación que puede percibirse parece completamente distinta. Como han tratado de mostrar estas páginas, el profesionalismo, la lealtad institucional, la certeza, la confianza e, incluso, el compromiso con la democracia son valores que en términos estrictamente organizacionales –desde la visión de sus funcionarios–, no han encontrado correspondencia con la realidad, por lo menos hasta el momento en que se culminó la recopilación de datos de esta investigación.

---

[1] Véase nota 12 de la Introducción. Según José Woldenberg, "[l]a construcción de una institución autónoma con un servicio electoral profesional, con un padrón con múltiples mecanismos de seguridad, con una revisión minuciosa de todos los eslabones del proceso electoral, y con una independencia total del gobierno, ha construido un árbitro que ha demostrado que puede organizar elecciones en 1991, 1994 y 1997, cumpliendo con un principio fundamental, que los votos cuenten, y que sólo los votos decidan quiénes van a gobernar y quiénes van a legislar", "Cómo vivir en pluralidad", entrevista con Rodrigo Morales, *Nexos*, 256, abril, 1999, pp. 57-65. Raúl Trejo se refiere a las elecciones de 1997 como comicios "cuya transparencia y

Podría argumentarse, quizás con cierta razón, que la discusión aquí realizada se encuentra en niveles valorativos distintos y que los valores políticos del Instituto y sus valores organizacionales no son lo mismo. Sin embargo, lo interesante del Instituto es que en apariencia se hizo un esfuerzo porque los mecanismos administrativos de la organización tradujeran en un Estatuto estos valores políticos en valores organizacionales, tal y como se discutió en el segundo capítulo. Pensados los valores del Instituto en estos términos, me parece que la hipótesis planteada al principio, es decir que los valores que se le han atribuido en el discurso político y la legislación no coinciden con los que predominan en la cultura organizacional de sus miembros, ha podido comprobarse efectivamente.

Un segundo comentario, tal vez también con cierta razón, podría sugerir que las diferencias entre la cultura "formal" y la cultura "real" de una organización son una realidad constante que cualquier estudio sobre el tema puede revelar. Aunque lo anterior es parcialmente cierto, lo que me interesaba destacar en este trabajo no era sólo la diferencia, sino la oposición tan marcada que existe en este caso particular entre la una y la otra, lo cual ya no parece tan normal. Y en este sentido me parece que la hipótesis, de nuevo, no pierde validez en su comprobación, pues el texto demuestra los fuertes contrastes que la organización ha desarrollado en sus primeros años.

¿A qué se debe, entonces, la diferencia entre la situación externa y la interna, entre la imagen exterior y la imagen interior, entre la cultura organizacional propuesta y la cultura organizacional expuesta? Las explicaciones esbozadas en

---

eficiencia fueron reconocidas por todos los actores políticos", "El litigio en el IFE", *Nexos*, 257, mayo, 1999, pp. 71-74.

esta tesis fueron dos: por un lado, el Instituto fue una creación política y constitucional, que supuso nuevas condiciones para el desarrollo electoral del país; sin embargo, el Instituto en realidad se construyó en todos sentidos sobre la base de una organización anterior de la cual no sólo heredó funciones y documentos, sino también personal que, simultáneamente, se completó con funcionarios de otras áreas de la administración pública federal que aún hoy en día pueden encontrarse en sus pasillos. Y este personal, obviamente, no sólo trajo consigo su experiencia laboral y sus pocos o muchos conocimientos en materia electoral; los funcionarios trajeron, igualmente, pautas de comportamiento, actitudes, creencias y, sobre todo, valores ya consolidados relativamente, que eran producto de sus antecedentes laborales comunes, y que formaron sin lugar a dudas la base real sobre la cual el personal del Instituto comenzó, en los nuevos límites físicos y legales, el proceso de creación cultural.

En este sentido, me parece que el Instituto resulta un caso interesante de generación de una cultura organizacional a partir no sólo (o no tanto) de las propuestas y comportamientos de sus miembros "fundadores", como lo indicaría la teoría, sino sobre la base de otra cultura organizacional previa, aun cuando en cierta manera difusa.

Por otro lado, sería absurdo pensar que la cultura organizacional del Instituto es actualmente sólo un reflejo de lo que era el conjunto de valores, comportamientos, actitudes y creencias del personal original. Según se comentó en el primer capítulo, la cultura organizacional parte de ciertos elementos fundacionales sólo para construirse y reconstruirse socialmente, en la interacción cotidiana de los miembros de una organización. Por consiguiente, una segunda

explicación, que complementa mas no sustituye a la primera, es que en este proceso de construcción social de la realidad organizacional la influencia de los actores del entorno político del Instituto fue determinante para modelar la cultura de sus funcionarios.

En un sentido en extremo simplista podría decirse que los valores centrales de los miembros de la organización y algunos de sus comportamientos parecen provenir de su herencia cultural, mientras que buena parte de las actitudes y creencias de los funcionarios han encontrado su origen en las intervenciones directas de los partidos políticos que forman parte del entorno organizacional. Estos actores, junto con los medios de comunicación cuando han difundido ciertos conflictos internos del Instituto, han contribuido a crear ciertas reservas de parte de los funcionarios hacia su organización y hacia la imparcialidad, justeza y objetividad con la que los directivos (empezando por los consejeros) desarrollan sus actividades cotidianas.

Ahora bien, si los valores enunciados en la legislación y los discursos no son los que existen en la organización, ¿entonces cuáles son? Creo que estas líneas han mostrado también que la lealtad, el compromiso y la confianza personales son los valores fundamentales que estructuran los comportamientos y las relaciones entre funcionarios, así como la manera de concretar algunos de los mecanismos organizacionales descritos por la normatividad del Instituto. Con esto, me parece que la segunda hipótesis, o más bien la hipótesis complementaria, ha quedado igualmente comprobada: los valores centrales del Instituto son más bien los que tradicionalmente han regido la cultura burocrática de la administración pública federal (según se describieron en el primer capítulo). Y completando el

cuadro valorativo básico del Instituto, la seguridad laboral, el respeto a las jerarquías y, su complemento, la disciplina son otros valores que regulan las relaciones sociales dentro de la organización.

Lo anterior no sólo marca una distancia enorme entre lo propuesto y lo real, sino que señala la permanencia de cierta tradición burocrática, la huella profunda que el sistema político mexicano ha dejado en sus organizaciones y funcionarios públicos. A pesar de que desde su origen (y en especial desde hace casi cuatro años) el Instituto debería haber estado desvinculado de los vaivenes políticos y sus consecuancias, el estudio muestra que en realidad los valores antiguos han prevalecido y, en todo caso, los grupos políticos se han convertido en grupos administrativos.

Sin embargo, la cultura organizacional de los funcionarios del Instituto no se compone sólo de los valores antes mencionados, y el objetivo central de la tesis era presentar algunos de sus elementos principales. La desconfianza en la organización, la desmotivación, la incertidumbre, el bajo compromiso institucional y las diferencias de lenguaje entre los funcionarios fueron algunos de los elementos que me parecieron más representativos del estado cultural de la organización y, por lo mismo, busqué llamar la atención sobre ellos para intentar después explicar su posible relación con los valores centrales de la organización, así como las consecuencias que pudieran tener en el ambiente laboral. Seguramente, la revisión y la descripción no resultaron completas, y puede ser que las explicaciones propuestas no hayan resultado las más atinadas; sin embargo, siempre estuve consciente de que reflejar la cultura organizacional del

Instituto en todos sus aspectos era imposible, y que comprenderla y explicarla totalmente resultaba, por decir lo menos, una ilusión.

Ahora bien, me parece que el estudio particular del Instituto ha servido también para tocar algunos puntos dentro de una discusión organizacional más amplia. En primer lugar, la revisión del caso sirve para confirmar que –como mencionan los escritos más recientes sobre el tema– las organizaciones difícilmente poseen culturas homogéneas y uniformes. La realidad del Instituto ayuda a destacar que factores como el poder, la ubicación jerárquica e, incluso, el momento en que se ingresó a la organización pueden determinar, efectivamente, ciertas variaciones culturales en sectores de miembros de la organización, creando así algunas subculturas organizacionales (por llamarlas de alguna forma). No es lo mismo lo que piensa un mando medio que lo que piensa un técnico, ni tampoco es igual la percepción de una persona inserta en los grupos administrativos frente a la de alguien que se siente ajeno a las redes de poder.

En segundo lugar, y derivado del punto anterior, el estudio también muestra que la existencia de una cultura organizacional predominante –como ya la había señalado Schein en cierta forma– más que generar un sentido de pertenencia, más que delimitar fronteras de una "nacionalidad organizacional", puede causar un rechazo tan fuerte en sectores de miembros de la organización que éstos decidan salir de ella. El ejemplo citado acerca de la creación casual del Instituto Electoral del Distrito Federal sirve para ilustrar la situación con claridad, pero también pueden citarse las diversas salidas de funcionarios que pude observar durante mi estancia en la organización y que se encontraban motivadas en su inconformidad con la realidad organizacional percibida.

El caso del Instituto, por otra parte, también muestra dos aspectos a tomar en cuenta acerca de esto. De un lado, que la realidad socioeconómica de los funcionarios públicos mexicanos no permite que la relación entre inconformidad y salida de la organización sea directa, pues en muchos casos no existe lealtad a la organización ni tampoco participación en el juego de confianzas y compromisos personales, pero la edad del funcionario, su escasa preparación académica y profesional o la simple situación político-administrativa le obliga a permanecer en la organización. La certeza laboral es, como se dijo antes, un valor de primerísima importancia, y la disciplina que muchos funcionarios guardan ante los superiores quizás refleja no sólo el deseo de permanecer en un grupo político o el temor ante una sanción como el "congelamiento"[2], sino sobre todo el miedo a que el superior le pida su renuncia. De otro lado, la salida del personal no ha podido servir con plenitud como un mecanismo de alarma en el sentido que Hirschman ha propuesto simplemente porque el Instituto tiene una imagen pública lo bastante buena para que la demanda laboral cubra de inmediato casi cualquier plaza desocupada antes de que llame la atención de sus directivos.

En tercer lugar, el estudio parece que ha cumplido también con su objetivo de mostrar cómo los actores del entorno de una organización pueden afectar no sólo sus estructuras, sino incluso su cultura organizacional. En el segundo capítulo se trató de elaborar una descripción completa de las negociaciones entre los partidos y el gobierno federal, y los cambios que provocaron en la composición y estructura del Consejo General. Pero también en el tercer capítulo traté de mostrar

[2] Se dice "congelar" a alguien cuando un mando medio o superior se disgusta con algún funcionario y deja de asignarle tareas. En ocasiones también se les pide a sus compañeros que se le retire la palabra mientras el disgusto pasa.

que, por su continua e inagotable desconfianza, la intervención de los partidos no cesó con el diseño de la organización, sino que continuó en la aplicación práctica de los mecanismos organizacionales, principalmente los del Servicio, y con ello influyó enormemente en la actitud de los funcionarios hacia su organización, así como en las creencias de éstos acerca de la manera en que la organización se relaciona con el entorno y con su mismo personal. De manera más difusa, como se señaló unas líneas arriba, los valores y creencias del sistema político, traducidos por la herencia burocrática, han ejercido una tercera influencia del entorno hacia la organización.

En cualquier caso, parece mantenerse la idea (acaso un poco extrema) de que el Instituto es, en cierto sentido, una organización creada por su entorno, pues fue la respuesta concreta de un grupo de actores políticos ante una situación que percibieron como problemática. Sin embargo, también debe advertirse que los alcances explicativos y comparativos que pueda tener el estudio en el tema de la relación entorno-organización deben tomarse con reserva, por lo menos en los dos primeros aspectos señalados en el párrafo anterior; aun cuando todas las organizaciones públicas tienen un entorno inevitablemente político, es difícil que alguna llegue a la situación de una organización electoral como el IFE. En contraparte, el Instituto es un buen ejemplo de la capacidad que puede tener una organización para influir, a la inversa, en su entorno político, como lo ha hecho el Instituto creando un clima de mayor confianza en los procesos y los resultados electorales.

Finalmente, el estudio también revela algunas de las dificultades que la implantación de un sistema de personal de carrera puede encontrar en una

situación político-administrativa donde el concepto apenas se conocía. Probablemente, resultaría útil analizar al Instituto como un "laboratorio" en el que se observen los problemas prácticos que enfrenta un proceso de profesionalización de funcionarios públicos. En el caso se revelan diversos problemas lógicos de implementación de un nuevo sistema administrativo, pero sobre todo las resistencias que demuestran algunos funcionarios acostumbrados a ciertos patrones de conducta, a ciertos valores, en el momento en que un sistema de carrera inmerso en una cultura organizacional distinta se intenta implantar. No ha sido fácil pasar de la confianza en las personas a la confianza en sus aptitudes; del control extremo y centralizado a la descentralización de responsabilidades y el "*empowerment*"; de una actitud jerárquica y vertical a una participativa y horizontal; ni de una comunicación cerrada a un flujo de información claro, transparente y constante.

En este sentido, el estudio también ha sido una investigación sobre el cambio y las resistencias al cambio organizacional. En él se revelan los miedos lógicos ante una transformación y el deseo de algunos funcionarios de mantener su poder en la organización (junto con los privilegios que ello trae consigo), al mismo tiempo que se muestra la lentitud y dificultad con que las organizaciones públicas cambian internamente.

Por otra parte, la introducción del nuevo Estatuto en 1999 parece representar un intento por traer de regreso los valores centrales que justificaron la creación del Servicio. El documento resulta, sin lugar a dudas, mucho más completo que el anterior por diversas razones: especifica más ampliamente los criterios y tiempos de los mecanismos organizacionales; señala con exactitud a los

responsables de las actividades; establece la obligación de informar con detalle a los funcionarios de los resultados de evaluación y formación; y vincula con mayor claridad los diversos subsistemas administrativos. Pero además el documento establece un cambio fundamental al agregar un apartado en el que se describe lo relacionado al personal administrativo y temporal con detalle similar al de la primera sección correspondiente al Servicio[3].

Sin embargo, sería absurdo pensar que la simple publicación del Estatuto supondrá la corrección inmediata de los problemas y errores que existieron en años anteriores. A mi modo de ver el estudio revela también que aun cuando la publicación de un nuevo Estatuto era indispensable, en realidad sólo se trataba de la primera de muchas piezas necesarias en la construcción de los valores organizacionales propuestos para el Instituto. Y es en este punto donde deben tomarse en cuenta tres aspectos fundamentales: primero, que lo observado por los funcionarios en su vida cotidiana deberá encontrar congruencia plena con los mecanismos de ingreso, promoción, evaluación y sanción previstos para las dos ramas de personal. Segundo, que deberán establecerse flujos de comunicación creíbles y estables, que transmitan la información adecuada, precisa y con claridad, y en los cuales intervengan todas las autoridades del Instituto. Y tercero, que los tiempos y formas prometidos para realizar las tareas organizacionales se deberán cumplir efectivamente o, en su defecto, se deberán explicar las razones que están detrás de los incumplimientos.

[3] De hecho el cambio existe desde el nombre pues se agrega a la denominación del anterior *Estatuto del Servicio Profesional Electoral "y del Personal del Instituto Federal Electoral"*.

La dinámica diaria de los Consejeros, e incluso de los Directores Ejecutivos, parece alejarlos demasiado de lo que sucede en el resto de la organización, y este alejamiento (o desinterés) ha producido que "radio-pasillo" genere una serie de creencias y actitudes poco benéficas para la estabilidad y buena marcha del Instituto. Quizás el diseño de un Consejo General, finalmente un órgano colegiado, ha provocado la existencia de un liderazgo difuso y pasivo, que parece haber influido negativamente en las percepciones de los funcionarios y en su imagen de la organización.

Los puntos anteriores –siempre sobre la base de una enorme paciencia y una fuerte voluntad– acaso puedan ayudar a transformar finalmente la cultura organizacional del Instituto, y entonces sí se pueda contar con evaluaciones del desempeño responsables; programas de formación y capacitación percibidos como útiles; procesos de incorporación y sanción legales y legítimos; reestructuraciones provechosas y reales; y certeza, confianza y lealtad institucionales.

Al final, sin embargo, la pregunta que permanece en el aire es ¿por qué a pesar de la realidad descrita en las páginas anteriores el Instituto puede llevar al cabo sus funciones de manera eficaz? Dicho de manera distinta, ¿por qué a pesar de la desmotivación, las consecuencias inconvenientes de las lealtades y compromisos personales, la desconfianza y la falta de profesionalismo, el Instituto puede realizar procesos electorales adecuados y confiables? Confieso que no tengo una respuesta clara sobre esto y que quizás realizando un nuevo estudio centrado en ese tema puedan esbozarse algunas respuestas acertadas. En cualquier caso, me conformo con haber intentado responder las preguntas

planteadas en esta investigación y con haber contribuido, aunque sea en forma mínima, a comprender un poco más nuestro mundo organizacional.

Bibliografía

I. LIBROS

- Audirac, Carlos Augusto *et.al., ABC del desarrollo organizacional*, México: Trillas, 1997.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza Universidad Textos, 1997.
- Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia*, trad. Jorge Ferreiro, México: FCE, 1998.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*, trad., Silvia Zuleta, Buenos Aires: Amorrortu, 14ª reimpr., 1997.
- Bozeman, Barry, *La gestión pública. Su situación actual*, trad. Mónica Utrilla, México: FCE, 1998.
- -----, *Todas las organizaciones son públicas*, trad. Pastor Jesús Covián Andrade, México: FCE, 1998.
- Cabrero, Enrique, *Del administrador al gerente público*, México: INAP, 2ª ed., 1997.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg, *Actors and Systems*, Chicago: The University of Chicago Press, 1980.
- Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático*, trad. Eugenio Abril, Argentina: Amorrortu, 2ª ed., 1974 (2 tomos).

- Elster, Jon, *Ulises y las sirenas*, trad. Juan José Utrilla, México: FCE, 2ª ed., 1997.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Una idea de las ciencias sociales*, México: Paidós, 1999.
- Frondizi, Risieri, *¿Qué son los valores?*, México: FCE, 3ª ed., 14ª reimpr., 1997.
- Goodsell, Charles T., *The Case for Bureaucracy*, New Jersey: Chatham House, 3ª ed., 1994.
- Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little, Brown & Company, 1986.
- Hays, Steven W. y Richard C. Kearney (eds.), *Public Personnel Management*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 3ª ed., 1995.
- Hirschman, Albert O., *Salida, voz y lealtad*, trad. Eduardo L. Suárez, México: FCE, 1977.
- Kahn, Robert L. y Charles F. Canell, *The Dynamics of Interviewing*, New York: John Wiley and Sons, 7ª reimpr., 1963.
- Kotter, John P., *A force for change* , New York: The Free Press, 1990.
- -----, *El Factor Liderazgo,* trad. Diorki, Madrid: Díaz de Santos, 1990.
- March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, trad., Jorge Ferreira Santana, México: FCE-CNCPyAP, 1997.
- Mas, Jordi y Carles Ramió, *La auditoría operativa en la práctica*, Barcelona: Marcombo, 1997.
- Mayntz, Renate, *Sociología de la Administración Pública*, trad. José Almaraz, Madrid: Alianza Universidad, 1985.

- -----, *Sociología de la organización*, trad. José Díaz García, Madrid: Alianza Universidad, 6ª reimpr., 1996.
- McCracken, Grant, *The Long Interview*, Beverly Hills: Sage, 1988 (Sage University Papers on Qualitative Research Methods, vol. 13).
- Morales Camarena, Francisco, *La tecnocracia en México*, México: Cambio XXI-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.
- Morgan, Gareth, *Imágenes de la organización*, México: Algaomega/ra-ma, 1990.
- Nadler, David *et al.*, *Organizational Architecture*, San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- Oden, Howard W., *Managing Corporate Culture, Innovation, and Intrapreneurship*, Westport: Quorum Books, 1997.
- Perrow, Charles, *Sociología de las organizaciones*, trad. Benjamín González, España: Mc Graw Hill, 3ª ed., 1991.
- Pfeffer, Jeffrey, *New Directions for Organization Theory*, New York: Oxford University Press, 1997.
- -----, *Organizaciones y teoría de organizaciones*, trad. José Luis Pérez, México: FCE, 1992.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- Ramió, Carles, *Teoría y práctica del cambio organizativo en la administración pública*, Tesis, Universidad Autónoma de Barcelona, 1993.
- -----, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid: Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 1999.

- Ruiz Olabuénaga, José Ignacio, *Sociología de las organizaciones*, Bilbao: Universidad de Deusto, 1995.
- Salaman, Graeme y Kenneth Thompson (comps.), *Control e ideología en las organizaciones*, trad. Martha Merodio, México: FCE, 1984.
- Schein, Edgar H., *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- Sebeok, Thomas A. y Jean Umiker-Sebeok, *Sherlock Holmes y Charles S. Pierce*, trad. Lourdes Güell, España: Paidós, 2ª ed., 1994.
- Shafritz, Jay M. y J. Steven Ott, *Classics of Organization Theory*, Belmont: Wadsworth Publishing Company, 4ª ed., 1996.
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, New York: Macmillan, 2ª ed., 1959.
- Taylor, S.J. y R. Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, trad. Jorge Piatigorsky, Madrid: Paidós, 3ª ed., 1996.
- Tyson, Shaun y Tony Jackson, *La esencia del comportamiento organizacional*, trad. Pilar Mascaró, México: Prentice Hall, 1997.
- Vasu, Michael L. *et al., Organizational Behavior and Public Management*, New York: Marcel Dekker, 3ª ed., 1998.
- Villoria, Manuel y Eloisa del Pino, *Manual de Gestión de Recursos Humanos en Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos, 1997.
- Villoro, Luis, *El poder y el valor*, México, FCE-El Colegio Nacional, 1997.
- Wilson, David C., *A Strategy of change*, London: Routledge, 1992.
- Zussman, David y Jack Jabes, *The Vertical Solitude: Managing the Public Sector*, Canada: The Institute for Research on Public Policy, 1989.

II. ARTÍCULOS

- Carrillo, Ernesto, "La cultura política de los españoles", mimeo., 1999.
- Clegg, Stewart R., "¿De las culturas antiguas a la fatuidad posmoderna?", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, 1992, pp. 103-153.
- Colville, Ian *et al.*, "Developing and Understanding Cultural Change in HM Customs and Excise: There is More to Dancing Than Knowing the Next Steps", *Public Administration*, vol. 71, 1993, pp. 549-566.
- Crozier, Michel, "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, 1992, pp. 93-100.
- Dutton, Jane E. *et al.*, "Organizational Images and Member Identification", *Administrative Science Quarterly*, vol. 39, 1994, pp. 239-263.
- Fligstein, Neil y Kenneth Dauber, "Structural Change in Corporate Organization", *Annual Review of Sociology*, núm. 15, 1989, pp. 73-96.
- Friedberg, Erhard, "Las cuatro dimensiones de la acción organizada", *Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm 2, 1993, pp. 283-313.
- García Ruiz, José Luis de Jesús, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México", Documento de Trabajo del CIDE, 1997, núm. 50.
- Guerrero, Juan Pablo, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil en México", Documento de Trabajo del CIDE, 1998, núm. 61.
- Hawkins, Peter, "Organizational Culture: Sailing Between Evangelism and Complexity", *Human Relations*, vol. 50, núm. 4, 1997, pp. 417-440.
- Hinings, C. R. *et al.*, "Values and Organizational Structure", *Human Relations*, vol. 49, núm. 7, 1996, pp. 885-916.

- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaño, "Teoría de la organización y administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, 1992, pp. 49-75.
- Ibarra, Herminia y Steven B. Andrews, "Power, Social Influence, and Sense Making: Effects of Network Centrality and Proximity on Employee Perceptions", *Administrative Science Quartely*, vol. 38, junio, 1993, pp. 277-303.
- Jamil, Ishtiaq, "La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas", *Gestión y Política Pública*, vol. VII, 1998, pp. 61-82.
- Jun, Jong S., "Changing Perspectives on Organizational Culture: Embracing Multiculturalism", *International Journal of Public Administration*, vol. 19, 1996, pp. 345-375.
- Klein, Rochelle, "Ethnic Versus Organizational Cultures: the Bureaucratic Alternative", *International Journal of Public Administration*, vol. 19, 1996, pp. 323-343.
- Landau, Jennifer, "Organizational Change and Barriers to Innovation: A Case Study in The Italian Public Sector", *Human Relations*, vol. 46, 1993, pp. 1411-1429.
- Liedka, Raymond V., "Who Do You Know in the Group?: Location of Organizations in Interpersonal Networks", *Social Forces*, vol. 70, núm. 2, 1991, pp. 455-474.

- Liou, Koutsi Tom, "Understanding Employee Commitment in the Public Organization: a Study of the Juvenile Detention Center", *International Journal of Public Administration*, vol. 18, 1995, pp. 1269-1295.
- March, James G., "Continuity and Change in Theories of Organizational Action", *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, 1996, pp. 278-287.
- Méndez, José Luis, "La profesionalización del Estado Mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?", *El Cotidiano*, núm. 72, 1995, pp. 13-25.
- Merino, Mauricio, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *RAP*, núm. 91, 1996, pp. 5-18.
- Nachmias, David, "Organizational Conflict in Public Bureaus", *Administration & Society*, vol. 14, 1982, pp. 283-298.
- Niehoff, Brian y Robert H. Moorman, "Exploring the Relationships Between Top Management Behaviors and Employee Perceptions of Fairness", *International Journal of Public Administration*, vol. 19, 1996, pp. 941-961.
- Ramió, Carles, "Cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social: un planteamiento radical", mimeo., 1999.
- Reeves-Ellington, Richard, "A Mix of Cultures, Values, and People: An Organizational Case Study", *Human Organization*, vol. 57, núm. 1, 1998, pp. 94-107.
- Sackman, Sonja A., "Culture and Subcultures: An Analysis of Organizational Knowledge", *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, 1992, pp. 140-161.
- Schein, Edgar H., "Culture: The Missing Concept in Organization Studies", *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, 1996, pp. 229-240.

- Selznick, Philip, "Institutionalism 'Old' and 'New'", *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, 1996, pp. 270-277.
- Stevenson, William B. y Jean M. Bartunek, "Power, Interaction, Position, and the Generation of Cultural Agreement in Organizations", *Human Relations*, vol. 49, 1996, pp. 75-104.
- Tomer, John F., "Organizational Capital and Joining-Up: Linking the Individual to the Organization and to Society", *Human Relations*, vol. 51, 1998, pp. 825-846.
- Warner, Michael, "Organizational Behavior Revisited", *Human Relations*, vol. 47, 1994, pp. 1151-1166.
- Weinberg, Lisa, "Seeing Trough Organization", *Administration & Society*, vol. 28, 1996, pp. 177-204.
- Zeitz, Gerald, "Employee Attitudes Toward Total Quality Management in an EPA Regional Office", *Administration & Society*, vol. 28, 1996, pp. 120-143.

III. LIBROS Y ARTÍCULOS ACERCA DE CUESTIONES ELECTORALES

- Alcocer, Jorge (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*, México: Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995, 2 volúmenes.
- Del Villar, Samuel, "La 'legitimidad' partidocrática. El control electoral, 1988-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, 1996, pp. 225-294.
- Gil Villegas, Francisco, "Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, pp. 158-187.
- Huchim, Eduardo, *Las nuevas elecciones*, México: Plaza & Janés, 1997.
- Instituto Federal Electoral, *El sistema electoral mexicano*, México: IFE, 1997.

- Merino, Mauricio, "La reforma al servicio profesional electoral mexicano", Ponencia presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cancún, 25 de marzo de 1998.
- Prud'homme, Jean-Francois, "The Instituto Federal Electoral (IFE): Building an impartial electoral authority", en Mónica Serrano (ed.), *Governing México: Political Parties and Elections*, London: University of London, 1997, pp. 139-155.
- Schedler, Andreas, "Delegation Without Discretion: The Bureacratization of Electoral Administration in Mexico", mimeo., 1998.
- -----, "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", *Política y Gobierno*, vol. 1, 1999, pp. 187-222.

IV. CAPÍTULOS DE LIBROS

- Allison, Graham, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?", en Barry Bozeman y Jeffrey Straussman, *New Directions in Public Administration*, Monterey, CA.: Brooks/Cole Publishing Company, 1984, pp. 32-45.
- Bruner, Jerome S. y Renato Tagiuri, "The Perception of People", en Gardner Lindzey (ed.), *The Handbook of Social Psychology*, Reading, MA.: Addison-Wesley, 1954, vol. II, pp. 634-654.
- Cyert, Richard M. y Kenneth R. MacCrimon, "Organizations", en Gardner Lindzey y Elliot Aronson (eds.), *The Handbook of Social Psychology*, Reading, MA.: Addison-Wesley, 2ª ed., 1968, vol. I, pp. 568-611.

- Child, Irvin L., "Socialization", en Gardner Lindzey (ed.), *The Handbook of Social Psychology*, Reading, MA.: Addison-Wesley, 1954, vol. II, pp. 655-692.
- Friedberg, Erhard, "L'organisation et son environnement", en su libro *Le pouvoir et la régle*, París: Seuil, 2ª ed., 1997, pp. 87-106.
- Merton, Robert K., "Burocracia y personalidad", en Eric Fromm *et al., La soledad del hombre*, trad. Santiago González, Argentina: Monte Ávila, 3ª ed., pp. 83-98.
- Weber, Max, "Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática", en su libro *Economía y Sociedad*, trad. José Medina Echavarría *et al.*, Argentina: FCE, 2ª ed., 1ª reimpr., 1992, pp. 716-752.
- Wildavsky, Aaron, "Introduction", en Noemi B. Lynn y Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration. The State of the Art*, Chatham: Chatham House, 1990.
- Wye, Christopher, "Simulating Change in Agency Management", en Joseph S. Wholey *et. al.*, *Improving Government Performance*, San Francisco: Jossey-Bass, 1989, pp. 179-194.

V. DOCUMENTOS OFICIALES

- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Instituto Federal Electoral, *Estatuto del Servicio Profesional Electoral*, México, 1992.
- Instituto Federal Electoral, *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, México, 1999.

- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública*, México, 1995.

VI. REVISTAS (CONSULTADAS EN EL PERÍODO 1990-1999)

- *Este País*
- *etcétera*
- *Nexos*
- *Vuelta*
- *Voz y Voto*

VII. ENTREVISTAS

- Entrevista número 1, realizada el 9 de febrero de 1999.
- Entrevista número 2, realizada el 12 de febrero de 1999.
- Entrevista número 3, realizada el 17 de febrero de 1999.
- Entrevista número 4, realizada el 23 de febrero de 1999.
- Entrevista número 5, realizada el 18 de marzo de 1999.
- Entrevista número 6, realizada el 25 de marzo de 1999.
- Entrevista número 7, realizada el 21 de abril de 1999.
- Entrevista número 8, realizada el 7 de mayo de 1999.
- Entrevista número 9, realizada el 29 de mayo de 1999.
- Entrevista número 10, realizada el 5 de junio de 1999.
- Entrevista número 11, realizada el 2 de junio de 1999.
- Entrevista número 12, realizada el 21 de junio de 1999.