



Casa Abierta al Tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades

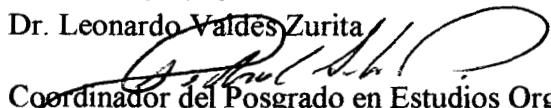
Posgrado en Estudios Organizacionales

**Organización, política y mecanismos de gobierno:
El caso del Consejo General del IFE.**

*Idónea Comunicación de Resultados
que se presenta para optar por el grado de
Maestría en Estudios Organizacionales*

Alumno: Carmona Pérez José Guillermo
Matrícula: 97357003

Director de Tesis
Dr. Leonardo Valdés Zurita


Coordinador del Posgrado en Estudios Organizacionales.
Dr. Pedro C. Solís Pérez

Marzo de 1999.

INDICE

I.- Justificación y objetivos del Proyecto	2
II.- Planteamiento del Problema	
□ Un estudio de caso	14
III.- Marco Teórico	
□ Teoría de la Organización y Política	22
□ Política Organizacional y Poder	24
□ Organización como Sistema Político	28
□ Gobierno Organizacional	33
□ Formas de Gobierno Organizacional	36
□ Estructuras de Gobierno	37
□ Mecanismos de Gobierno	39
IV.- Estrategia Metodológica	
□ Variables Organizacionales	58
□ Jerarquía	59
□ Recursos Materiales y Financieros	61
□ Discurso y Comunicación	61
□ Mitos y Ritos Organizacionales	62
□ Control sobre recursos de información	62
□ Resolución de Conflictos Organizacionales	62
□ Trabajo de Comisiones	63
V.- Hipótesis Preliminares	67
Bibliografía	68

I

Justificación y Objetivos del Proyecto

Until 1940 or so, political scientists played leading roles within organizational theory.
Terry M. Moe (1991)

Las mujeres y hombres que instituyen a las organizaciones están inmersos en una lucha continua por el poder entre grupos con distintos intereses. La política y la lucha por la hegemonía son factores activos que deben ser estudiados por la Teoría de la Organización.

Negar la lucha por la preeminencia política en las organizaciones nos impide tratar a éstas como espacios dinámicos que cambian con y por su medio ambiente, impulsadas por los intereses y pasiones de sus actores. El dinamismo organizacional y la institucionalización de las organizaciones son elementos fundamentales para deslindarse una visión estructural de estas.

Esta investigación pretende aportar una visión renovada de las organizaciones como espacios políticos en continuo cambio y a la vez en constante lucha por su institucionalización. El gobierno de las organizaciones es un factor fundamental que impacta directamente la vida y desarrollo de las organizaciones.

Desde 1911 los procesos electorales en nuestro país se han encontrado bajo la sospecha de imparcialidad. La credibilidad y confianza en las autoridades electorales en México, ha sido un tema constante para politólogos nacionales y algunos extranjeros.

Si bien los organismos electorales habían sido objeto de muchas reflexiones, es a partir de 1988 que su estudio adquirió mayor relevancia. Un proceso electoral muy discutido y plagado de sospechas sobre irregularidades, además de una actuación parcial de las autoridades electorales minaron la poca confiabilidad de la ciudadanía. Se agregó entonces a la agenda política nacional la necesidad de recuperar la legitimidad y confianza en los procesos e instituciones electorales.

Desde entonces, se han promulgado tres reformas electorales que han producido una organización que, al parecer, ha logrado recuperar la *confianza* ciudadana en la imparcialidad y legitimidad de las elecciones federales.

La Reforma de 1996 excluyó totalmente al Poder Ejecutivo de la función de organizar las elecciones federales y transformaron al Instituto Federal Electoral en un organismo de carácter permanente. El Instituto logró convertirse (al menos legalmente) en una organización que rige la competencia electoral entre las organizaciones políticas existentes en el país. Es el “depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”. Sus principios rectores son la “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”.

Este nuevo marco jurídico trastocó la estructura orgánica del Instituto, sus órganos de gobierno y la manera en que se realiza la política organizacional a su interior. Las relaciones de poder político que se habían construido dentro del IFE a lo largo de su existencia, fueron transformadas. Cambian las relaciones entre los actores organizacionales y las estructuras y mecanismos de gobierno.

Esta transformación nos permite observar un momento importante en la construcción de una institución organizada. El momento en que se transforman los mecanismos y acciones que dan origen a la política organizacional. En específico, en el IFE se transformó su máximo órgano de gobierno (Consejo General) y con ello aparece nuevas estructuras y mecanismos de gobierno que son parte fundamental del paradigma organizacional.

Los nuevos consejeros ciudadanos que forman el Consejo General, los Consejos Locales y Distritales del IFE cuentan con una perspectiva organizacional diferente, o al menos eso se supondría, de todos los anteriores órganos de gobierno con los que ha contado esta organización.

Resulta entonces interesante investigar el proceso de reinversión institucional de una organización como el IFE que se encuentra inmersa en la dinámica política nacional y que es pieza importante en el perfeccionamiento de la democracia nacional. Los propósitos de esta investigación son específicamente:

- Delinear las principales características del paradigma organizacional del IFE con respecto a los paradigmas organizacionales anteriores en una perspectiva longitudinal.
- Localizar y caracterizar los mecanismos de gobierno que son utilizados en el IFE. (Discurso, presupuesto y legislación, jerarquía, conflictos).
- Caracterizar los avances y retroceso de la institución organizada del IFE.

Con este Proyecto de Investigación se pretende optar por el Grado de Maestría en Estudios Organizacionales bajo los lineamientos que señala el “Plan de Maestría y Doctorado en Estudios Organizacionales”.

II

Planteamiento del Problema

Theories, when they have gained credence, became vested interests. The prestige and livelihood of schools and teachers are bound up in them; they tend toward enclosed doctrine, not open to fresh information. Isabel Paterson (1943:14)

En nuestro mundo de fin de siglo, la noción de "gobernar" se ha restringido al ámbito estatal. El "Gobierno" se piensa como un aparato burocrático (grande o pequeño) encargado del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dentro de un territorio específico. Para el común de los ciudadanos, el "Gobierno" se ha convertido en el culpable de la mayoría de los problemas públicos y privados de nuestra época¹.

La "acción de gobernar" no sólo se encuentra en la esfera pública. Esta acción se convierte en una dinámica incluyente que cohesiona a los distintos grupos que conviven en una organización. ¿Quién gobierna?, ¿Cómo gobierna? y en ¿Qué grado gobierna? no son preguntas interesantes sólo para la Teoría Política y la Sociología Política. La Teoría de la Organización y los Estudios de Organización deben ser instrumentos que permitan explicar el fenómeno del gobierno al interior de las organizaciones. Entonces, ¿Quién y Cómo se gobierna una organización? son preguntas que deben tratar de responder los Estudios de Organización.

¹ Una interesante narrativa sobre formas de gobierno más allá de las burocracias nacionales la ofrece Lingelbach, W.E. (1971) **The merchant adventurers of England: their laws and ordinances**, Burt-Franklin, New York 260 pp. Otro texto que habla de los inicios del comercio y su relación con el mar y su gobierno es el de Isabel Paterson **The God of the Machine**, CP Putnam's Sons, New York, 1943.

Una idea restringida de las organizaciones se limita al estudio de las empresas en donde todos sus integrantes se encuentran trabajando en armonía para conseguir el “gran fin” por el que fue creada. Una idea amplia de las organizaciones, ubica a las empresas como un tipo, entre varios, de organizaciones. Es así como el estudio de lo organizado no se agota en el estudio de las empresas².

Una organización puede ser la familia, una iglesia, un partido político, una empresa, o el Estado Mexicano. Richard Hall (1982:32-33) define a una organización como: “...a collectivity with a relatively identifiable boundary, a normative order, ranks of authority, communications systems, and membership-coordinating systems; this collectivity exists on a relatively continuous basis in an environment and engages in activities that are usually related to a set of goals”.

Esta definición de Hall nos permite asociar varios elementos que caracterizan mejor a una organización. Límites identificables, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicación son elementos más tangibles en nuestras vidas diarias.

A estos elementos hay que agregarle dos características fundamentales. La organización surge como un “agregado social” (Robbins, 1987:3), pero esto no indica necesariamente que todos sus constituyentes poseen los mismos fines. Karl E. Weick (1979) señala que: “las organizaciones no son entes

² Lo “organizado” es la materia prima de los Estudio de Organización. Si bien las empresas son el principal sujeto de la Teoría de la Organización, el estudio de lo “Organizado” no se agota en ellas. Ver Ibarra Colado, Eduardo (1996), “Educación superior y Teoría de la Organización: posibilidades y problemas de una relación impostergable”, en *Revista Universidad Futura*, p. 6-27.

monolíticos, sino que por el contrario, se encuentran formadas por pequeños segmentos que le proporcionan estabilidad”.

El fenómeno organizacional es un fenómeno bidireccional, actores con intereses afectan a los sistemas y estructuras, pero también las estructuras y sistemas afectan a los actores. Las organizaciones están formadas por individuos socializados con un cúmulo de conocimiento y experiencias personales que los hacen únicos. Estos actores se agregan y coordinan en pequeños segmentos que a su vez forman estructuras. El estudio del “fenómeno organizacional” no debe agotarse sólo en el estudio de las estructuras jerárquicas que componen a una organización, o en el estudio de los actores mismos; por el contrario debe de incluir el estudio de los distintos intereses que se hacen presentes en la construcción de la vida organizacional y como estos trastocan las estructuras formales.

Robbins (1987:9) ilustra los distintos “modelos” que los estudiosos organizacionales han construido para entender el fenómeno organizacional. Llama la atención el interpretar a las organizaciones como “sistemas políticos”. Este ejercicio de Robbins es importante ya que no solo se basa en la variable estructural para clasificar a las distintas organizaciones, sino que también toma en cuenta el comportamiento organizacional para construir su clasificación.

El que dentro de la Teoría organizacional exista una vertiente que podemos clasificar como “política”, es un indicio de que en las organizaciones el aspecto político está presente más allá de sólo el mero concurso por el poder.

Clasificación de las organizaciones	
Entidades Racionales en busca de metas	Las organizaciones existen para el logro de objetivos y el comportamiento de los miembros de la organización puede ser explicado como la persecución racional de esos objetivos.
Coaliciones de entidades poderosas	Las organizaciones están constituidas por grupos, cada uno de los cuales lucha por satisfacer sus propios intereses. Estos grupos utiliza su poder para influir en la distribución de recursos dentro de la organización.
Sistemas abiertos	Las organizaciones son sistemas de transformación entrada-salida que dependen de su entorno para sobrevivir.
Sistemas productoras de medios	Las organizaciones son entidades creadas artificialmente. Sus metas y propósitos son creadas simbólicamente y mantenidas por la administración.
Sistemas flojamente acoplados	Las organizaciones se encuentran formadas por unidades relativamente independientes, que pueden perseguir metas diferentes e incluso conflictivas.
Sistemas políticos	Las organizaciones están compuestas por un electorado interno que buscan el control sobre el proceso de decisión en busca de mejorar sus propias posiciones
Instrumentos de dominación	Las organizaciones asignan a sus miembros tareas específicas que limitan sus actividades y los individuos con quien interactúan. Adicionalmente son asignados a un jefe quien les indica que tarea desarrollar.
Unidades procesadoras de información	Las organizaciones interpretan su medio ambiente, coordinan actividades, y facilitan la toma de decisiones al procesar información en forma vertical y horizontal a través de una estructura jerarquizada.
Prisiones psíquicas	Las organizaciones somete a sus miembros al construir descripción de puestos, departamentos, divisiones, y al estandarizar comportamientos "aceptables. Esto se convierte en barreras artificiales que limitan las opciones para los miembros de la organización
Contratos sociales	Las organizaciones están compuesta por una serie de acuerdos no escritos, en donde los miembros de la organización aceptan comportarse de cierta manera a cambio de una compensación

Si la existencia de estructuras formales no asegura suficientemente la conciliación de intereses de los distintos grupos o "unidades" que componen a la organización, entonces deben existir otros medios de coordinación y conciliación de intereses. Está implícito entonces, la participación de varios grupos que concursan para ser el "gobernador"³ para emplear instrumentos

³ Debe anotarse que la palabra "gobernador" puede entenderse de dos maneras 1) Como "kybernetes", que designa al conductor o timonel de un barco y, 2) En un sentido cibernético, que designa al "instrumento" que controla (Deutsch, 1976:20). En este texto se utiliza la primera significación de la palabra, es decir, el "gobernador" es aquel cuerpo unitario que guía o dirige las acciones de una estructura organizacional.

formales e informales y solucionar los conflictos de intereses y lograr la preeminencia política dentro de la organización.

La resolución de conflictos de intereses nos lleva directamente a pensar en la política. Held (1987:275) señala: "Politics is about power; that is, it is about the capacity of social agents, agencies and institutions to maintain or transform their environment, social or physical. It is about the resources that underpin this capacity and about the forces that shape and influences its exercise... Accordingly, politics is a phenomenon found in and between all groups, institutions (formal and informal) and societies, cutting across public and private life"

Distintas perspectivas dentro de la Teoría de la Organización han tratado el tema del poder y de la política en las organizaciones, pero aún con la cantidad de trabajos sobre estos temas no podemos contestar con un alto grado de certeza **¿Quien y cómo se gobierna una organización?**

Es así que llegamos a pensar en los Estudios Organizacionales como una herramienta para solucionar esta incógnita. Son un conglomerado de disciplinas que pueden ayudarnos a explicar un fenómeno que ha desbordado la perspectiva funcionalista de la Teoría de la Organización (Ibarra, 1997) y con ella al Comportamiento Organizacional. Los Estudios Organizacionales permiten la concurrencia de la Ciencia Política, la Sociología, la Psicología y otras disciplinas para estudiar el gobierno de una organización, sus "mecanismos", y las relaciones que surgen entre sus gobernantes y gobernados.

La noción de "gobierno organizacional" posee por lo menos tres condiciones fundamentales:

1) los distintos actores organizacionales se encuentran sujetos a una jerarquía organizacional. En toda organización existe algún grado de jerarquía o forma jerárquica por medio de la cual define la forma en que se lleva a cabo la toma de decisiones.

2) aunque existan límites para la toma de decisiones, la lucha por la toma de decisiones en la organización es constante.

3) existen una serie de "mecanismos" (formales e informales) que permiten coordinar los recursos con los que cuentan los distintos actores organizacionales. La jerarquía, los mitos, la información, la coerción, el lenguaje, el sistema de precios de mercado, son algunos elementos que forman estos "mecanismos de gobierno" (Williamson, 1996).

Estos tres elementos nos permiten pensar en un "proceso" que constituye el "gobierno organizacional". Arthur Bentley señala que: "A corporation is government through and through. It is itself a balancing of interests, even though it presents itself in many of its activities as a unit. It has been forced into corporate form by the struggling of interests upon one another..."⁴ Los grupos en la organización luchan constantemente por la hegemonía, por el control de los distintos "mecanismos de gobierno", pero a la vez, cooperan entre si y se coaligan para lograr objetivos comunes. Un grupo buscará ser preeminente en la organización.

⁴ Cita hecha por Steve Minett (1992:53). La cita proviene del texto de Arthur Bentley **The process of Government**, publicado en 1908. Por la antigüedad del texto es casi imposible su localización, aunque existe una descripción del mismo que realiza Wolfgang Hirsch-Weber (1972).

Antonio Gramsci (1977:87) señala como elementos fundamentales de la hegemonía los siguientes: 1) la supremacía de un grupo social se manifiesta en dos formas: como “dominio” o coacción, y como “dirección intelectual o moral” o consenso; 2) Un grupo social es dominante sobre los grupos adversarios y es dirigente de los grupos afines o aliados; 3) un grupo social puede y debe ser dirigente antes de conquistar el poder.

Uno de los propósitos de esta investigación es demostrar que los “mecanismos de gobierno” en una organización son concretos e identificables, que existe una constante lucha por la hegemonía y el control de esos mecanismos, y por tanto que el concurso por el “gobierno” esta presente en cualquier grupo organizacional. En este sentido, no es sólo importante preguntarse **¿quién gobierna la organización?**, sino también cuales son las **vías que utiliza para hacerlo.**

Pero en la práctica y en la vida cotidiana **¿Dónde podemos observar los “mecanismos de gobierno”, las acciones concretas de los “gobernadores” de la organización? ¿Son imperceptibles para algunos actores organizacionales y solo los “elegidos” pueden conocer “el arte de gobernar”? ¿Cómo mostrar el constante movimiento de intereses en la organización y con ello una existencia tácita de la política y de “sistemas de gobierno” y de sus mecanismos de gobernación en las organizaciones?**

Peter Bachrach y Morton S. Baratz ofrecen una solución parcial a las preguntas antes hechas, al señalar que el estudio del poder ha sido desde dos puntos de vista: la interpretación pluralista y la interpretación elitista. La posición elitista (sociológica) tiene como principal fundamento que la toma de decisiones es altamente centralizada. La posición pluralista (ciencia política)

sostiene que los centros de toma de decisión son altamente difusos en las organizaciones. A estas dos interpretaciones se les ha llamado las dos "caras del poder". Considero que existe una posible "tercera vía" en la que se debe entender a los centros de decisión, como centros incluyentes de negociación, a los cuales concurren todos los actores organizacionales que tienen acceso a alguna fuente de poder.

Esta "tercera vía" nos hace pensar en la existencia de "cajas negras" dentro de la organización que sirven de espacios para negociar y conciliar los distintos intereses que existen entre los actores organizacionales. Los Consejos de Administración son un muy buen ejemplo de esta clase de espacios. La literatura organizacional (Jensen, 1983; Eisenhardt, 1989; Johnson, 1996) da cuenta de ellos como un espacio en donde se realizan negociaciones, se coerciona, se diseñan estrategias de una compañía y se llega a un acuerdo entre los distintos grupos con poder en una empresa.

Como señalé en un principio, no sólo las empresas son organizaciones, pero las empresas han sido el principal ejemplo que ha estudiado la Teoría de la Organización en su desarrollo y consolidación teórica. ¿Se puede decir que las generalizaciones que surgen de las distintas corrientes de la Teoría Organizacional son aplicables a cualquier organización? Esta pregunta debe de resolverse en el marco de los Estudios Organizacionales, que están preocupados por distinguirse de la Teoría Organizacional ampliando su espectro de investigación fuera de las empresas. El reto es tratar de utilizar el marco teórico de la Teoría de la Organización para estudiar organizaciones diferentes a las empresas.

Un Estudio de Caso

Pensando en estos antecedentes, seleccioné al Instituto Federal electoral como sujeto de investigación y específicamente me intereso por el proceso de cambio que su Consejo General ha tenido a partir de la Reforma Electoral de 1996. ¿Por que seleccione al IFE? Esta organización presenta las siguientes características *sui-generis*:

- 1) Posee una estructura colegiada la cual "vigila" a una burocracia altamente jerarquizada y "profesionalizada".
- 2) Esta estructura colegiada ha sido recientemente un espacio de negociación entre partidos políticos, altos directores (administración) y consejeros ciudadanos. Al igual que un Consejo de Administración, los consejeros del Consejo General del IFE no son "elegidos", sino son propuestos por distintos actores con poder específico fuera de la organización.
- 3) Es una organización con financiamiento público, pero la cual "formalmente" se separa de la influencia del Gobierno Federal. Jurídicamente la independencia imparcialidad y objetividad guían su actuación.

Al estudiar al Consejo General del IFE nos enfrentamos con un fenómeno contemporáneo fuera de nuestro control; con límites no muy claros entre la organización y su medio ambiente. El estudio de caso como estrategia de investigación permite examinar: a) un fenómeno contemporáneo dentro de su propio contexto y especialmente cuando b) los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes. Otras estrategias de investigación deliberadamente aíslan al fenómeno de su contexto.

Robert K. Yin señala al hablar de los estudios de caso que: "...the case study does not imply the use of a particular type of evidence. Case studies can be

done by using either qualitative or quantitative evidence. The evidence may come from field, archival records, verbal reports, observations, or any combination of these” (Yin, 1981:58). Los estudios de caso nos dan la libertad de incluir otras metodologías en la explicación global de los fenómenos.

Yin señala que: :“In general, case studies are the preferred strategy when ‘how’ or ‘why’ questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context” (Yin, 1989:13).

Los estudios de caso nos permiten iniciar nuestra investigación con un solo caso y durante su desarrollo agregar, de ser necesario, una estrategia multicaso. He decidido ocupar el estudio de caso para caracterizar al Consejo General del IFE y la forma en que los "mecanismos de gobernación" son creados y usados por los distintos actores organizacionales y en especial me interesa observar el proceso de coaliciones al interior del Consejo General.

Mis preguntas principales concuerdan con esta característica de los estudios de caso es decir, **¿Cómo se gobierna el IFE y porqué se hace de esa manera?** Además el IFE es una organización contemporánea, dinámica, y cuyos procesos de cambio se encuentran sujetos por distintas fuerzas políticas al interior como al exterior de la organización.

¿Cuáles son los “mecanismos de gobernación” en el Instituto Federal Electoral? ¿Cómo han sido gobernadas hasta ahora sus estructuras operativas? ¿Qué conflictos organizacionales han surgido con la ciudadanización de su Consejo General y como se han solucionado?

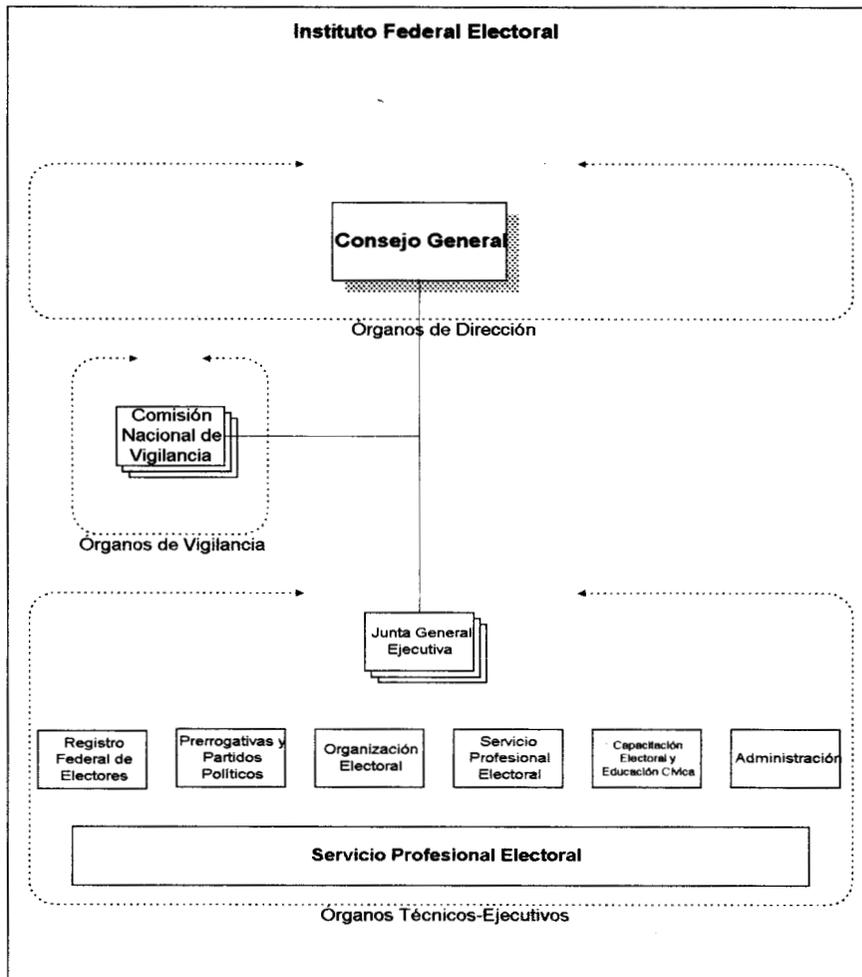
El Instituto Federal Electoral es una organización que se constituyó en 1989, e inició sus funciones el 11 de octubre de 1990. Desde su creación ha experimentado tres procesos de reforma: 1993, 1994⁵ y 1996. Dichas reformas han convertido al Instituto en un organismo público autónomo responsable de la organización de los procesos electorales federales en nuestro país.

La reforma electoral de 1996 implicó un drástico cambio en las estructuras de gobierno del Instituto. Su Consejo General es reformado y son “nominados” nuevos consejeros que serán los “gobernadores formales” de la organización. De una estructura altamente jerarquizada, se pasa a una estructura colegiada que pretende oponerse a la alta burocratización que tenía el instituto⁶.

Sumado a estos órganos de dirección se encuentran los órganos Técnico-ejecutivos, que se integran principalmente por miembros del Servicio Profesional Electoral bajo la figura de Juntas Ejecutivas; y los Órganos de Vigilancia, que se forman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos bajo la figura de comisiones permanentes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: “El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo; los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de

⁵ Ver Cuadro Estructura del Instituto Federal Electoral 1994



mando entre estos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral... Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales”⁷.

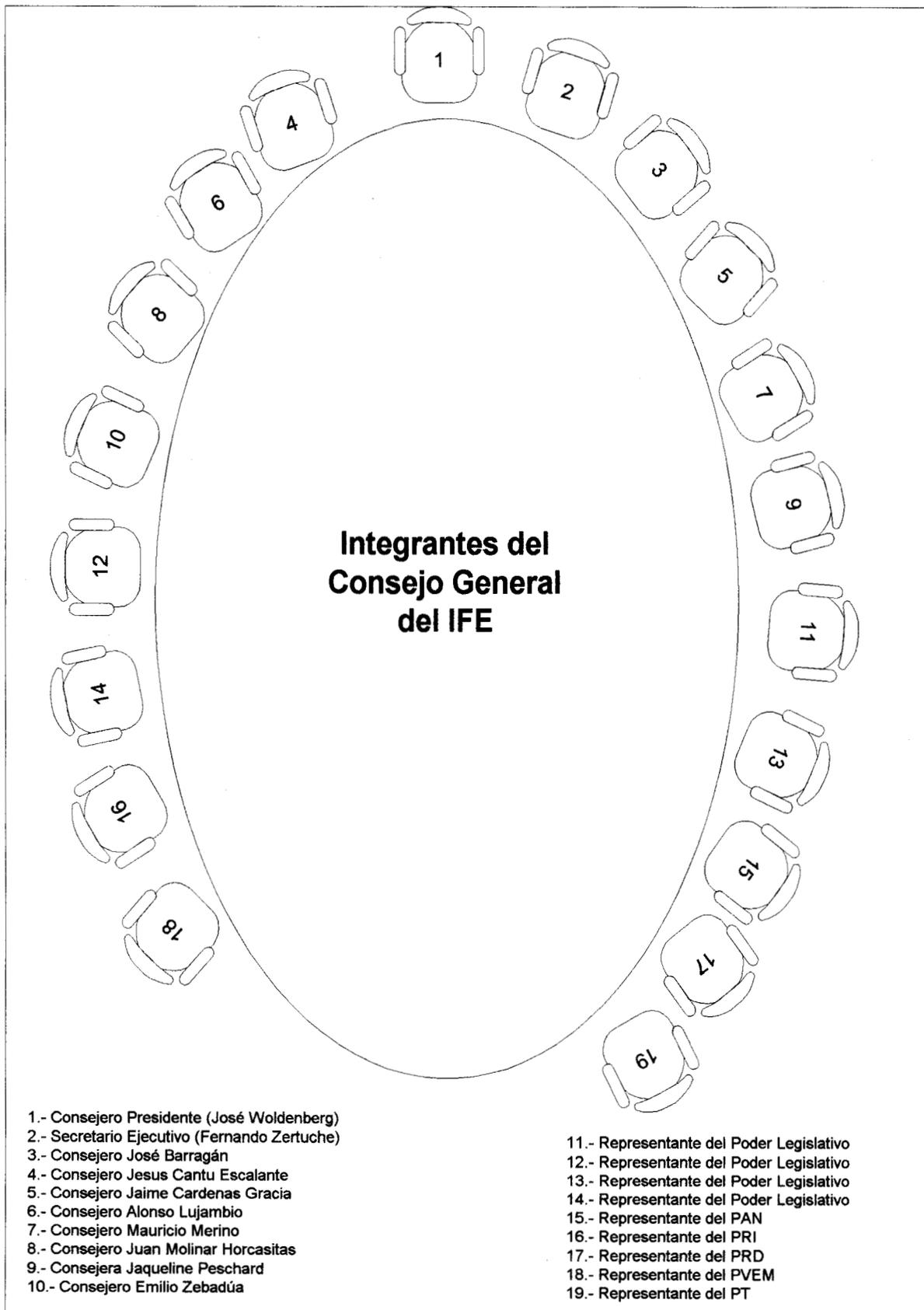
⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Cambios Legales y Autonomía” en **Perfil de La Jornada**, Domingo 6 de abril de 1997.

⁷ Artículo 41 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, 1997.

Con la reforma de 1996 se realizó la renovación total de los órganos de dirección que implica a todos los Consejos encargados de la vigilancia y organización de los procesos electorales federales. Esto significó la "nominación" de un Consejero Presidente y 8 Consejeros Electorales del Consejo General, un Secretario Ejecutivo, 6 Directores Ejecutivos, 32 Consejeros Presidentes de los Consejos Locales, 300 de los Consejos Distritales, 192 Consejeros Locales, 1800 Consejeros Distritales, 40 Coordinadores Ejecutivos en el DF y 240 Consejeros Distritales en la misma entidad.

El Consejo General del IFE, se constituye por: un Consejero Presidente, que es designado por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; ocho consejeros electorales, que son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designaron ocho consejeros electorales suplentes; consejeros del Poder legislativo, propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios reconocidos; representantes de partidos políticos, nombrados y removidos libremente por los partidos políticos; y el Secretario Ejecutivo, quien es nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

Para Leoncio Lara el IFE presenta una doble característica por lo que toca a su organización. Por un lado está la organización, desarrollo y calificación del proceso electoral, y por otro la operación desconcentrada y autónoma del proceso. Señala que : "a) En cuanto a la integración de la organización...el instituto funciona a través de dos géneros de órganos, individuales y colectivos.



Los primeros, que son fundamentalmente operativos y de carácter permanente, tienen como fin el desarrollar un conjunto de actividades que complementa y realizan las funciones del instituto, es decir, integrar y actualizar el padrón electoral, proveer la capacitación y educación cívica...y procurar la organización electoral. B) En la segunda vertiente, la organización del proceso electoral sigue el principio jurídico de la desconcentración de funciones, toda vez que, como se ha señalado, el instituto, al encargarse de las elecciones federales...ha establecido en cada uno de los estados las juntas locales, los consejos locales y las juntas y consejos locales (p.135)

El artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales marca en su artículo 69 párrafo 3° que la desconcentración será la base de la organización del Instituto. Con ello surge otro tipo de interpretación de la organización del IFE. Tenemos así a los órganos centrales y desconcentrados. Los órganos centrales del instituto son: a) El Consejo General; b) La Presidencia del Consejo General; c) la Junta Ejecutiva; y la Secretaría Ejecutiva. Los órganos desconcentrados son 32 delegaciones ubicadas en cada una de las entidades federativas. La Delegación estará integrada por: La Junta Local Ejecutiva; el Vocal Ejecutivo; y el Consejo Local, con residencia en las capitales de los estados.

La reformulación de los órganos de gobierno del IFE, implica la suma de distintos valores, visiones políticas e intereses personales. La Teoría de la Organización nos permite utilizar herramientas teóricas que definen, delimitan y analizan los "mecanismo de gobernación" que se utilizan para gobernar una organización. Un primer reto es ubicar el andamiaje teórico más adecuado a las características de este fenómeno.

III

Marco Teórico

“Governance became the province of mortals who served the polity. Political institutions became instruments of progress”.
March y Olsen (1995:5)

Al referirse a la importancia de las organizaciones en las sociedades de fin de milenio, F. Fukuyama (1995:37) señala que “virtualmente toda la actividad económica, desde llevar una lavandería hasta la construcción del microprocesador de la última generación, no la realizan individuos sino organizaciones que exigen un alto grado de cooperación social”. Esto nos lleva a recapacitar sobre el impacto de las organizaciones en nuestra vida. Desde la familia, pasando por la escuela y primordialmente en el trabajo, somos parte o tenemos relación con alguna organización.

Asimismo, al defender el papel de la política en este siglo el historiador francés René Remond (1965:14) señala que: “es el punto de encuentro de la mayor parte de las actividades sociales”. También sostiene que: “lo político no es reflejo ni máscara de otras realidades más determinantes... no es el final de una serie causal de otra naturaleza. Lo político es el lugar de gestión de la sociedad global”. Estas frases de Remond nos conducen también a revalorar la importancia de la política en el actuar cotidiano.

Si unimos el estudio de la política y de las organizaciones que podremos obtener? Abraham Zaleznik (1974:2) señala que: “...además de cualquier otra posibilidad, las empresas son estructuras políticas en el sentido de que proporcionan tanto una base para el desarrollo de carreras ejecutivas, como una plataforma para la expresión de intereses y motivaciones individuales”.

Esto significa que las organizaciones operan mediante la distribución de autoridad y facilitan el ejercicio legítimo del poder, tanto en la forma individual como en las relaciones corporativas. La existencia del poder político en las organizaciones es entonces un hecho real y cotidiano. La política no solo se encuentra en la vida y desarrollo de los Estados Nacionales y de sus gobiernos y regímenes políticos. La política se encuentra presente en nuestra vida diaria y la ejercemos dentro de las organizaciones que nos rodean.

Las organizaciones y la política son cada una importantes para la vida social, pero han sido aisladas de su dinamismo. Han sido apartadas del actor social. Por un lado existen disciplinas que estudian la política y por otro disciplinas que estudian las organizaciones. Dentro de la Teoría Organizacional, las distintas escuelas teóricas han hecho a un lado al fenómeno político. La política organizacional no ha sido el sujeto de ninguna interpretación organizacional estructurada.

Teoría de la Organización y Política

El pensar a las organizaciones como entes monolíticos, uniformes y centralizados ha sido sustituido por la visión de las organizaciones como arreglos políticamente negociados (Bacharach and Lawler, 1980:1), en donde intervienen individuos con intereses particulares y de grupo, los cuales luchan por establecer una hegemonía dentro de la organización a la que pertenecen y posiblemente en otras que los rodean.

El sumar la variable política con la variable organizacional nos lleva a cuestionar las distintas formas en que se han estudiado a las organizaciones que nos rodean. De acuerdo con Mintzberg (1983) y Morgan (1986), los investigadores sociales construyen modelos simplificados que representan

realidades complejas. De esta forma, un modelo contiene lo que el analista cree que es lo más importante del objeto, las características empíricas del fenómeno, incluyendo sus componentes principales, y las relaciones entre ellos. Es así que las organizaciones se han estudiado a través de modelos o metáforas. Pero esa metáfora al parecer no es comparable con la realidad. Lo político sumado a lo organizacional debe fundar una nueva base para estructurar un modelo que permita representar de mejor manera la política organizacional.

Desde el punto de vista de la ciencia política también hay un alejamiento del estudio de las organizaciones. Es decir, los politólogos tratan primordialmente con organizaciones (partidos políticos, legislaturas, organizaciones públicas), pero no han desarrollado un cuerpo teórico sólido que permita su estudio simplificado.

Terry Moe (1991) propone como una respuesta a la bifurcación entre ciencia política y teoría de la organización a la economía organizacional: "What we commonly refer to as organization theory is a combination of these, and thus a highly eclectic and interdisciplinary body of work". La propuesta de Moe está orientada a llevar a la economía organizacional y a sus principios de racionalidad económica, a convertirse en el motor de la política organizacional y con ello de la propia organización. Este planteamiento es muy interesante ya que se abandona el paradigma del poder como factor preponderante en la organización y se sustituye por la racionalidad económica.

Política Organizacional y Poder

Existen varias escuelas que han tratado de definir la política organizacional. Primero como un elemento inmerso y propio de teorías más amplias y posteriormente como categoría independiente e incluso con autonomía teórica.

Por ejemplo, se ha considerado a la política organizacional como un elemento contingente. Rémond (1965:25) al escribir sobre la contingencia de la política señaló que: “La política no sigue un desarrollo lineal; se hace de rupturas que aparecen como otros tantos accidentes a la inteligencia organizadora de lo real... El acontecimiento introduce contra toda opinión lo imprevisible; es la irrupción de lo inesperado, por consiguiente de lo inexplicable, resistente a cualquier esfuerzo por integrarlo a una sucesión lógica”.

De esta forma, el actuar político en una organización puede ser clasificado como contingente, ya que es impredecible y no lineal. Cualquier grupo o miembro de la organización que practique la política en la organización se enfrentará con situaciones no planeadas a las que tendrá que buscar respuestas eficientes acordes con sus objetivos.

Otra escuela teórica en la que podemos apreciar elementos de política organizacional es la llamada “Economía Organizacional” (Coase, 1937; Williamson, 1975,; Ouchi, 1979,1980). Esta perspectiva plantea que los mercados y las jerarquías son instrumentos alternativos para completar una serie de “transacciones”. Para Williamson “...market forms of governance rely on prices, competition, and contracts to keep all parties to an exchange informed of their rights and responsibilities”.

Para Ouchi las firmas descansan en tres formas básicas de control (mercado, burocracias y clanes). Los mercados coordinan las actividades de las firmas a través del sistema de precios; las burocracias coordinan a las firmas a través de la autoridad y de las reglas que conlleva; y los clanes coordinan a las firmas con una mezcla de autoridad con valores y creencias compartidas que promueven la cooperación.

La "economía organizacional" tiene como fundamentos el intercambio voluntario entre individuos racionales, los cuales tienen intereses propios y concurrirán al "libre mercado" en busca de los mejores "acuerdos" para disminuir sus costos y maximizar sus ganancias.

Otra perspectiva teórica que llama la atención por el lugar que le asigna a la política organizaciones son "las metáforas" (Morgan, 1986). Una metáfora es una imagen o figura del lenguaje en la cual un objeto o idea es equiparado con el fenómeno que se estudia, lo cual sugiere una similitud entre ellos. Usar metáforas parece ser de ayuda para los académicos al explicar una realidad compleja la cual la teoría no ha podido explicar del todo.

Si entendemos por organización: "una entidad social conscientemente coordinada, con límites relativamente identificables, que funciona sobre bases continuas para lograr una meta o una serie de metas comunes" (Robbins, 1987: 3), entonces necesariamente encontramos elementos políticos inherentes a la organización por definición.

En la organización se encuentran dos elementos fundamentales: 1) búsqueda de un objetivo común determinado, 2) sujeción a una serie de reglas que constituye la estructura de convivencia de distintos individuos o grupos dentro de la organización. Estos dos elementos fundamentales de las organizaciones

conducen directamente a temas como el poder, la política y el gobierno de las organizaciones. Negar que la política existe en las organizaciones, necesariamente sería un sin sentido.

Si aceptamos que en las organizaciones existen mecanismos que coordinan a los individuos y sus intereses y a la vez también aceptamos que los distintos individuos y grupos que forman una organización comparten valores y visiones del mundo específicas, entonces estaremos aceptando que dentro de las organizaciones se desarrollan coaliciones, negociaciones y acuerdos entre la comunidad organizacional, y eso nos lleva necesariamente a reconocer la existencia de la política organizacional.

Existen trabajos sobre el poder en las organizaciones, pero estos estudios no son tan dinámicos como el estudio de la política organizacional. Creo que las interpretaciones del poder en las organizaciones han hecho creer en la falacia del "juego suma cero". Es decir, siempre hay ganadores (aquellos que ejercen el poder), y perdedores (aquellos que no saben como obtener y ejercer el poder). Esta interpretación crea un círculo vicioso sobre el concepto de poder. Siempre será considerado como algo que se debe obtener bajo cualquier costo (no importando los medios).

Gran parte de los estudios sobre el poder en las organizaciones (Weber, 1984; Pfeffer, 1981; Clegg, 1979; Lukes, 1986; Deetz, 1992) se han centrado en un intento por definir los orígenes y las características generales del poder, pero han dejado de lado la forma en que los diversos actores organizacionales lo operativizan. El haber centrado estos estudios sólo en la definición del poder, ha provocado una desviación del estudio de la política en las organizaciones. Por lo complicado, sólo se llega a una espiral de definiciones que no han podido desbordar y explicar al objeto.

Si al fenómeno del poder le agregamos la fragmentación y difusión de la Teoría de la Organización como disciplina, nos enfrentamos a un doble problema interesante. No sólo tenemos un concepto amplio y difuso, sino también una disciplina amplia y difusa. Un buen ejemplo lo encontramos en las palabras de Dwight Waldo (1961) al señalar que existen diversas teorías de la organización, pero cada una de ellas toca un aspecto diferente de lo que llamó “la bestia”, y ninguna ofrece una descripción completa de ella.

Por otro lado, tenemos que la Teoría Política se ha preocupado solamente por abarcar la explicación del fenómeno del poder dentro de las estructuras estatales como elemento fundamental de su edificio teórico.

En mi opinión la actividad política no se agota en el estudio del Estado y por tanto es necesario llevar a otros campos de la realidad social, como las organizaciones, el estudio de lo político. Es así como se justifica el estudio de lo político en las organizaciones. El estudio del poder en acción, ejercido por individuos con intereses que se encuentran inmersos en una realidad organizacional temporal y espacial, y que tienen que negociar entre sí los costos óptimos de sus “jugadas políticas”.

Esta investigación pretende llamar la atención en el estudio del aspecto político de las organizaciones. Como consecuencia lógica, la existencia de formas de gobierno en las organizaciones y de “mecanismos” por medio de los cuales se logran arreglos básicos de convivencia social que permiten la existencia de las organizaciones.

Organización como sistema político

En los últimos años, el estudio del comportamiento político en las organizaciones y de las organizaciones, ha pasado de ser el “lado oscuro” de la teoría organizacional (Clinton, 1994:48) a adquirir un reconocimiento de su existencia (Hall y Quinn, 1983:7) y convertirse en una nueva veta de investigación no sólo para la teoría organizacional y la ciencia política (Hult y Walcott, 1990:vii), sino para los estudios organizacionales como nueva disciplina.

Stanley Deetz (1992b:21) señala: “...Conceptualizing organizations as political systems draws attention to the ways large corporations serve as primary sites where different values, forms of knowledge and groups` interests are articulated and embodied in decisions, structures and practices. As political institutions, corporations are seen as providing meaning and personal identity to their various stakeholders as well as goods, services and income. But the political conception is more than an evocative metaphor”.

La política en las organizaciones o política organizacional, debe entenderse como “la realización del ejercicio del poder”. Es decir, el llevar a la práctica esa capacidad para afectar o efectuar cambios en los objetivos y metas primordiales de la organización. En el momento en que un individuo dentro de la organización o un grupo de individuos (que comparten valores, fines y visiones del mundo) tienen la capacidad para cambiar las trayectorias planeadas para una organización, en ese momento podemos decir que cuentan con poder, pero hay un segundo escalón que es el ejercicio de ese poder y la construcción de mecanismos que permitan la preeminencia en el tiempo de ese grupo con poder.

La forma en que emplean ese poder, en que logran negociar con otros grupos, la forma en que pueden manejar los distintos “mecanismos de gobierno” y la forma en se logran acuerdos mínimos de convivencia, es lo que entiendo por política organizacional.

El poder como concepto es algo que existe y que nada se gana con tratar de definir con mayor exactitud. Creo que es de mayor importancia el conocimiento de las formas en que las acciones de poder afectan la vida organizacional. La forma en que el poder se torna operativo y la forma en que su detentor logra ejercerlo es un ámbito poco estudiado.

Política fue un término reservado para caracterizar las acciones de individuos en busca de lograr aspiraciones personales o de las unidades a las que pertenecían, a través de maniobras o engaños. Esta conceptualización moralista de “micropolítica” fue condenada por la mayoría de académicos pero ha resurgido como un elemento ocasional y favorable para la vida organizacional (Hult y Walcott, 1990:20).

Prueba de ello es la cita siguiente de Frost (1980: 502): Finally we have neglected the political aspects of organizations and the contexts within which they are embedded. As a result, much of our prescription for organizational practice is inadequate and misleading. This criticism applies, for example, to literature on the management of organization design (Child, 1977), on planning and evaluating change (Gowler & Legge, 1978), and on personnel management practice (Leggem 1978).

Para H. Mintzberg (1981:238) el comportamiento político en las organizaciones es algo “patológico” o “disfuncional”, También, en su opinión, la política es costosa para las organizaciones; quema energías que deberían ser utilizadas

en la operación; y puede paralizar una organización (Mintzberg, 1981: 239). Para rematar señala que: “el propósito de una organización es producir bienes y servicios, no proveer una arena en la cual las personas puedan pelear entre ellas”.

Para la llamada “Carnegie School” (Cyert & March (1963), March & Simon, (1958)) el establecimiento de metas organizacionales es frecuentemente ambiguo o vago y con ello la localización de la política se torna difuso. Aunque aceptemos que la definición de las metas organizacionales es un elemento vago, es esta vaguedad lo que precisamente la hace importante. Citando nuevamente a Deetz (1992b:21) tenemos que:

“...The corporation is overlooked as an important site of public decision-making. Understanding corporations as political entities in relation to a democratic society calls for studies that investigate the significance of the exercise of power and control within corporations rather than studies that are concern with the operation and enhancement of managerial control.”

¿Cómo lograr una definición de política organizacional? Creo que el primer paso es regresar al sentido aristotélico de la definición de política, el cual asume la existencia de intereses divergentes en un conjunto social, y propone a la consulta y negociación como el único medio para la conciliación de tales intereses. La política en este sentido, provee un medio para crear orden y estabilidad en la diversidad de opiniones, sin utilizar medios coercitivos.

Aunque no podemos olvidar que también la política posee un lado “oscuro”. La política también es la coerción y la utilización de la violencia legítima en contra de aquellos sectores con intereses divergentes en el conjunto social. La política además de conciliación es coerción, pero lo interesante es que la

mayoría de las veces es portadora de cooperación entre todos los involucrados en el “juego del poder”. Si no fuera de esta forma, simplemente estaríamos ante una situación de caos, sin posibilidad de acuerdos entre los actores sociales⁸.

Podemos encontrar política en cualquier grupo de personas que persiguen una acción conjunta. Las organizaciones pueden ser concebidas como entidades que agrupan individuos para lograr una acción conjunta a lo largo del tiempo. Las decisiones comienzan a ser tomadas de acuerdo con ciertos patrones, y las acciones políticas llegan a ser estructuradas en instituciones (Ritti, R.R., and J. Silver, 1986). De esta manera reforzamos nuestra hipótesis de que las organizaciones son inherentemente políticas.

Asimismo, las organizaciones tienen que ver con la toma de decisiones y determinación de metas, con la generación de compromisos y legitimidad en torno a los mismo; lidian con conflictos e incertidumbre, tanto en su interior como en el entorno que las rodea. Es por ello fundamental pensar a la política como mediación de intereses y no como la aplicación simple y forzosa del poder.

Estas definiciones soportan el acercamiento a las organizaciones imaginándolas como “sistemas políticos”, los cuales desarrollan estructuras para encausar la dinámica política de la organización y desempeñar tareas políticas. Con estas apreciaciones, es claro que nos encontramos desarrollando una imagen de la organización como algo más que un sistema de control o un sistema natural (Hunt y Walcott, 1990). Desde este punto de

⁸Puede encontrarse discusión interesante sobre la “moralidad” de la política en Berlin Isaiah, “La Originalidad de Maquiavelo” en *Contra la Corriente: ensayos sobre la historia de las ideas*, México, F.C.E., 1983, pp 85-143.

vista, la organización se convierte en un sistema político o comunidad política “polity”.

La perspectiva de la organización como “polity” proviene de varias nociones. Inicia con un entendimiento de la política como un fenómeno a nivel organizacional. Las organizaciones por sí mismas son políticas en lugar de servir solamente como arenas, para el juego “micropolítico” de intereses que usualmente es caracterizado por los teóricos de la organización como sistema de control. Burrell (1988) señala que:

“Corporate organizations serve as a polity. In modern societies they make most public decisions on the use of resources, the development of technologies, the products available and the working relations among people. In many countries the corporate sector makes more public decisions than its governmental counterparts. Unfortunately, the common uncritical acceptance of corporations as naturally existing commercial entities, and concern with managerially conceived issues of efficiency and effectiveness, have led most analyses to be uninterested in the relation of organizational processes to the democratic interest in public participation.”

Sumado a la noción de organización como “sistema político”, tenemos que al interior de ese sistema surge la política como elemento mediador en la toma de decisiones y en el establecimiento de metas organizacionales. A lo largo de este trabajo hemos llamado a esto “política organizacional”. Narayanan (1993:494) define a la política organizacional como un comportamiento de los actores sociales para aumentar o ejercitar el poder en las organizaciones. La política organizacional, no solo es la lucha entre individuos con poder que pretenden impulsar proyectos determinados, u objetivos en una organización. La política organizacional implica que la organización en su conjunto realiza actividades políticas, dentro y fuera de su espacio físico (intraorganizacionalmente e interorganizacionalmente).

La política organizacional provee los lineamientos para el diseño y rediseño de organizaciones de la manera más apropiada para la consecución de sus misiones. Una buena política de la organización eleva la probabilidad de que la toma de decisiones contribuya, en lugar de bloquear, en el logro de los objetivos fijados.

Gobierno Organizacional

Norton Long escribió “La gente admite con facilidad que los gobiernos sean organizaciones; lo contrario, que las organizaciones sean gobiernos, es igualmente cierto pero raramente tomado en consideración”. Las organizaciones, en particular las grandes, guardan una analogía con los gobiernos al ser fundamentalmente entidades políticas.

Pensamos en el gobierno como elemento fundamental de un Estado Nacional o de un sistema político, que se encuentra en la vida pública de un país. No estamos acostumbrados a hablar de democracia o de forma de gobierno en las organizaciones que nos rodean a diario. El no pensar en ello no significa que no existan, por el contrario, las formas de gobierno y sus estructuras existen en las organizaciones aunque no nos percatemos de ello.

De hecho, si pensamos en que todas las actividades de las organizaciones se realizan sin contratiempo y en un ámbito de certidumbre, es gracias a la existencia de sistemas como el de gobierno que permiten reducir los conflictos entre los distintos actores organizacionales.

Incluso, podemos pensar en que las estructuras de gobierno públicas, a las que estamos acostumbrados y a las que tanto criticamos, son mucho más

flexibles que las estructuras gubernativas de las organizaciones. La democracia y el voto igualitario se han ganado en la esfera pública, pero este sentido de igualdad no ha llegado a las estructuras privadas. En una empresa u organización en donde se prestan servicios a cambio de una retribución económica, el empleado pierde algunos de sus derechos como ciudadano.

Como un ejemplo tenemos el pensamiento de un obrero inglés citado por G. Morgan (1986:141):

"I live in a democratic society. Why should I have to obey the orders of my boss eight hours a day? He acts like a bloody dictator, ordering us around and telling us what we should be thinking and doing. What right does he have to act in this way? The company pays our wages but does this mean it has the right to command all our beliefs and feelings? It certainly has no right to reduce us to robots who must obey every command"

Esta cita muestra la disparidad entre la vida política que llevamos día con día y la vida "obscura" de las organizaciones. Si la historia social se ha preocupado por la construcción de regímenes políticos más justos e igualitarios, ha dejado de lado la construcción de regímenes justos e igualitarios al interior de las organizaciones que cuentan con sofisticados medios de control y en contra de los cuales no se puede hacer prácticamente nada. Deetz (1992b:22) propone que se deben pensar en los procesos políticos en las organizaciones, como procesos de la vida diaria, es decir, que nos enfrentamos a la política y a la construcción de regímenes políticos en espacios cotidianos como las organizaciones.

Para iniciar nuestra aproximación al concepto de gobierno y sus consecuencias, es necesario hacer una pequeña definición. Se entiende en este ensayo por gobierno:

“Conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. También se entiende por gobierno a conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confinado el ejercicio del poder”. (Bobbio, 1976: 743)

Pero el concepto gobierno es tan abstracto y se usa de tan diferentes maneras, que es necesario centrarnos en la “acción de gobierno”, es decir, todas aquellas acciones encaminadas a la dirección de un conjunto social. Ese conjunto social se encuentra dividido en “gobernantes” y “gobernados”, que resultan ser los dos extremos de las “acciones de gobierno”.

Esto nos lleva a centrarnos en lo que hacen o dejan de hacer los gobernantes, y en la forma en que la comunidad de gobernados perciben esas acciones. Además, la forma en que los gobernados aceptan las instituciones y las consideran legítimas dentro de un espacio de gobierno determinado.

La importancia de entender en forma racional la acción de gobierno tanto en las organizaciones, como en las naciones, permite llegar con mayor eficacia y eficiencia a cumplir los objetivos de una organización. Deutsch señala que:

“Cualquiera que dirija los asuntos de un país --o de cualquier organización o comunidad grande-- debe saber cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener. Combinando estas cuatro clases de conocimientos, y actuando en consecuencia, se tiene la esencia del arte del gobierno”. (Deutsch, 1976:21)

En este sentido debemos pensar a la organización como un ente con dos elementos fundamentales: los individuos y las subunidades departamentales. Los individuos no pueden formar por sí solos un gobierno dentro de la

organización, necesitan inevitablemente un grupo o subunidad de la organización que los apoye.

Formas de Gobierno Organizacional

Si tenemos en cuenta el cuadro que nos proporciona Morgan (1986:145), vemos como de un sólo centro de decisión (autocracia) se pasa a varios centros en donde la mayoría de los miembros de la organización participa en la toma de decisiones (democracia directa). Debe destacarse que estas formas de gobierno por lo regular se dan mezcladas entre si en las organizaciones.

También es necesario apuntar lo que es señalado por Alcántara sobre la democracia y los "procesos de gobierno": "Governance and democracy are based on antagonistic principles, and therefore inevitably conflict. Governance requires effective representation of groups in propotion to their power; democracy requires representation of groups in propotion to the number of supporters they have. Governance respects the logic of power, while democracy respects the logic of política equality"⁹

Formas de gobierno más frecuentes en las organizaciones Morgan (1986).	
Autocracia	Gobierno absoluto en donde el poder es detentado por un individuo o un grupo pequeño y es soportado por un control de los recursos más importantes
Burocracia	El orden ejercido a través de la autoridad de tipo legal-racional o "el imperio de la Ley"
Codeterminación	Es la forma de dirección en donde las partes oponentes contribuyen en el manejo de los recursos.
Democracia representativa	La dirección se realiza a través de la elección de oficiales que son mandatados para actuar en el nombre del electorado.
Democracia directa	Es el sistema donde todos los miembros de la organización tienen el mismo derecho de dirigir y se encuentran involucrados en todos los procesos de toma de decisión.

Con el anterior cuadro tenemos una perspectiva de la forma en que se constituyen los gobiernos en las organizaciones, pero es necesario agregar la forma en que se estructuran estas formas de gobierno y la forma en que estructuran combinaciones entre ellas.

Si bien Morgan puede clasificar las formas de gobierno en que se pueden presentar en las organizaciones, es necesario mayor especificidad sobre la forma en que estos tipos de gobierno se operativizan. Es decir, ¿cómo podemos distinguir a una democracia directa o a una participativa dentro de las organizaciones?.

Debemos aclarar que gobierno no es igual que jerarquización, aunque el gobierno de la organización se vale de la forma en que la organización se encuentra estructurada y jerarquizada, el gobierno implica el ejercicio no del control, sino de la política para el logro de sus objetivos.

Las jerarquías enfocan más su atención en el control que en el gobierno, sus implicaciones para la política organizacional y el gobierno de las organizaciones es clara. En la jerarquía la ambigüedad y el conflicto son difíciles de canalizar en decisiones que puedan responder al constante cambio en el medio ambiente.

Estructuras de Gobierno

Hult (1990) señala una posible tipificación ideal de las estructuras de gobierno. Estas estructuras de gobierno son arreglos que permanecen dados para cierta

⁹Citado por Alcantara Sáez, Manuel (1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*, F.C.E. México, 259 pp.

situación hasta que las variables que lo constituyeron no cambien. Es decir, las estructuras de gobierno no cambian hasta que el equilibrio de poder y de actores políticos no cambien.

Características principales de las estructuras de gobierno (Hult, 1990:41-48)	
Estructuras jerárquicas	Los medios y fines son determinadas por lo administradores superiores.
Estructuras adjudicativas	Se desempeñan como árbitros en conflictos entre dos partes. Reducen la incertidumbre en el sentido de otorgar su sentencia para ser respetada.
Estructuras adversarias	Dirimen divergencias entre varios actores en la organización.
Estructuras colegiadas-competitivas	Permiten la expresión de distintos actores, aunque no proveen decisiones neutrales. Sus participantes se basan en el convencimiento.
Estructuras colegiadas-consensuales	Sus participantes basan su poder en el consenso.
Estructuras colegiadas-mediadoras	Son diseñadas para producir compromisos.
Estructuras de mercado	Permiten que las decisiones sean producto del juego libre de las fuerzas de los distintos grupos o individuos en la organización.

Las formas de gobierno son distintas a las estructuras de gobierno, en el sentido en que las primeras tienen que ver con la forma de acceso a la toma de decisiones, mientras que las segundas basan su existencia en la forma de dirimir los conflictos.

Las formas de gobierno y las estructuras de gobierno no sólo son exclusivas de la parte interna de la organización. Las organizaciones pueden juntarse y formar gobierno entre si. Un ejemplo son las multinacionales y las distintas formas de gobierno que pueden ser observadas entre ellas. El estudio de la forma en que toman decisiones las multinacionales puede ser un aspecto muy importante en esta era de globalización de las organizaciones.

Mecanismo de Gobierno

En general podemos definir a estos mecanismos como los medios para obtener obediencia a una orden o serie de órdenes. En este sentido, dentro de la categoría de “mecanismos de gobernación” se encuentran la estructura jerárquica (burocracia); los contratos e instituciones; el lenguaje; los medios informales como los mitos y leyendas; el acceso y control de la información; los recursos económicos.

Puede pensarse que los mecanismos enumerados anteriormente son “fuentes” de poder organizacional. En cierto sentido es cierto, pero estas fuentes de poder no pueden ser “mecanismos de gobierno” a menos que sean participes de un proceso político. Es decir, el poder no es funcional si no es dinámico y se transforma en política, y la política no es tal si no se convierte en formas “estables” de gobierno.

Para llegar a comprender desde la perspectiva política a las organizaciones, uno necesita comprender las políticas e intereses de las unidades departamentales del mismo modo que para comprender a los gobiernos, es necesario comprender las políticas e intereses gubernamentales (Pfeffer, 1993:8). Las organizaciones son comunidades políticas (Hult, 1990:24), y como tales poseen formas de gobierno que se basan en mecanismos que aseguran una convivencia mínima entre actores.

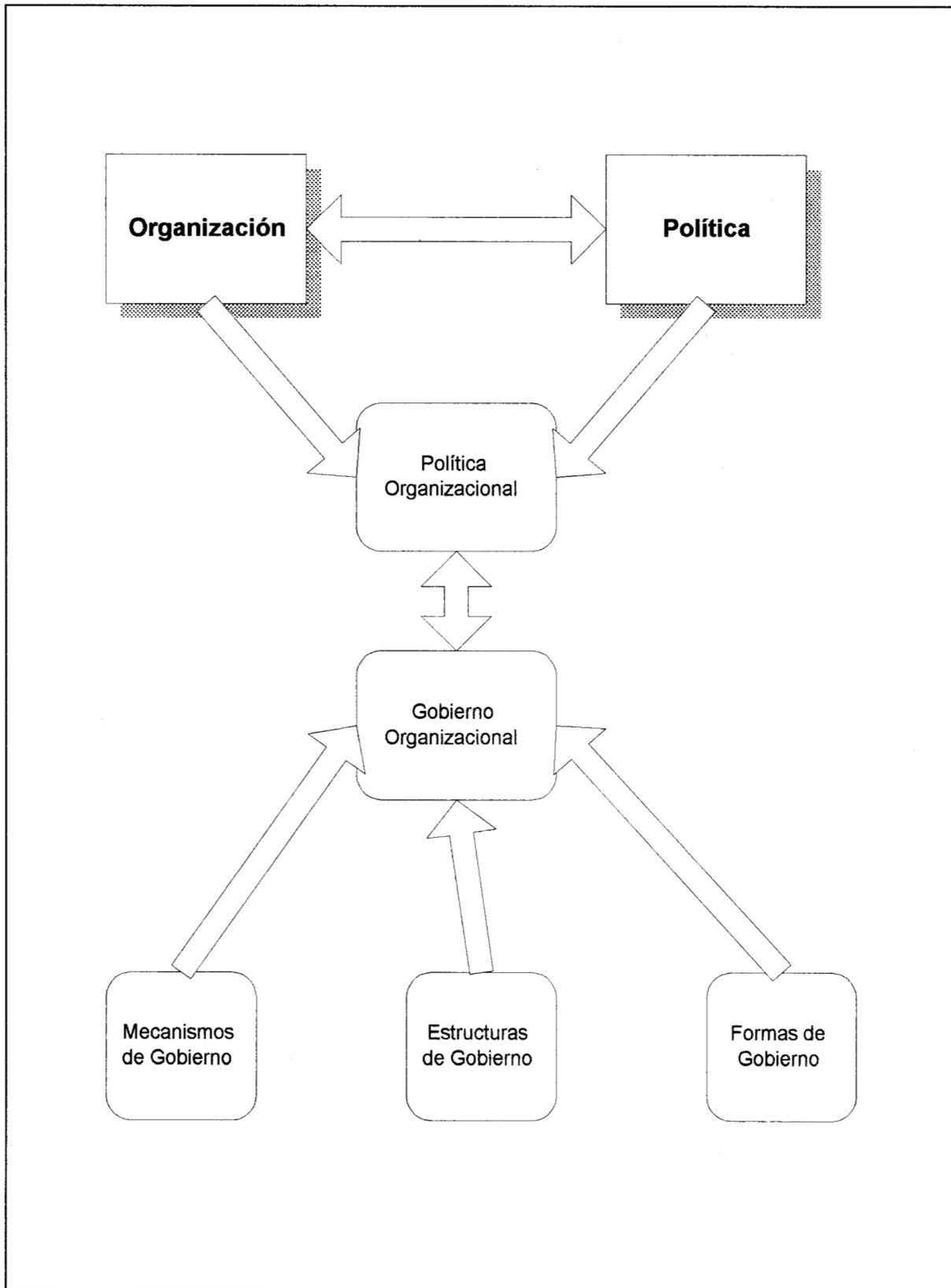
El término “gobierno” o *governance* proviene de la noción de una comunidad política ordenada. Idealmente el efecto de red de la política en un orden constitucional no es la disrupción sino la toma de decisión colectiva que es autoritaria y legítima. Este término es distinto al de “governabilidad” que fue

desarrollado por Crozier, Huntington y Watanaki en 1975. Los autores redactaron el "Informe sobre la Democracia" en donde se señala que una de las causas de la crisis de gobernabilidad de las democracias desarrolladas obedece a la incapacidad de los gobiernos de satisfacer un conjunto creciente de demandas como consecuencia de una participación política ampliada. En América latina el concepto de gobernabilidad se ha confundido con la noción de estabilidad política.

La gobernabilidad tiene que ver con el grado de aceptación de las acciones de gobierno. En el marco organizacional, podemos pensar que la gobernabilidad es el grado de aceptación de las jerarquías y demás ordenamientos que existen en la organización (reglamentos, procesos administrativos, etc).

Aplicando el término "governance" a las organizaciones, nos referimos a la política que es conducida dentro de una relativa serie de estructuras, formadas en gran parte por reglas. Las reglas pueden ser formales, aquellas que señalan que los conflictos deben ser deliberados en ciertos foros y por ciertas personas; o informales que son entendimientos entre los distintos partidos que concurren al concurso por el poder.

El siguiente esquema muestra la relación de conceptos y categorías que he tratado de abordar a lo largo de este capítulo. Debe observarse que la triple base del esquema refiere a todo lo relacionado con el gobierno organizacional (formas, estructuras y mecanismo), de los cuales es objeto de esta investigación sólo centrarse en los mecanismo, aunque sin olvidar la existencia de las dos categorías contiguas.



IV

Estrategia Metodológica

“...The winners then have the legal right to design and adopt organizational features conducive to their own interests, and the losers have to suffer with whatever the winners impose on them. That’s politics, That’s also public organization, which arise out of politics and cannot be understood apart from it.”

Terry Moe, 1991.

Como ya se señaló, la estrategia que pienso utilizar para estudiar los “mecanismo de gobierno” en los órganos de dirección del IFE y con ello a sus “mecanismos de gobernación”, es el estudio de caso. **¿Porqué seleccioné este caso?** La primera condición para realizar una investigación es tener acceso a datos sobre el objeto de estudio. El IFE como organización pública, representa libre o casi libre acceso a documentación y personajes que son importantes para realizar una investigación relacionada con los “mecanismos de gobierno”. Fuentes documentales como: legislación electoral, versiones estenográficas de sesiones de Consejo General, informes sobre gastos y presupuestos, discursos de los Consejeros Ciudadanos son disponibles para su consulta.

Los “mecanismos de gobierno” son elementos organizacionales muy poco conocidos. Tal vez una de las causas sea la dificultad en el acopio de la información, o lo cerrado de las vías de acceso para su recopilación. La política y las actitudes políticas en las organizaciones han permanecido en la obscuridad académica debido a lo difícil de su medición y ubicación. La forma de controlar, administrar, dirigir, influenciar a los actores de una organización es un tema casi literario. En otras palabras, el conocimiento de los medios que se utilizan para gobernar una organización se transmite solo entre los

miembros del “círculo de gobierno”. El acceso a los medios y a su estudio en una organización como la empresa, la iglesia o la mafia es muy difícil por lo restringido de las fuentes de información.

Hablar de “mecanismos de gobierno” es distinto a hablar de tipos de gobierno que se pueden encontrar en las organizaciones. La forma de gobierno esencialmente es tipificable partiendo de la identificación de los centros en donde se toman las decisiones fundamentales de la organización.

Pero los centros de decisión no son tan fácilmente localizables. Por ejemplo, la teoría de redes organizacionales en estudios como el de Bacharach (1980) nos permite utilizar el estudio de las coaliciones y las negociación al interior de las organizaciones para localizar los centros decisorios.

Otra perspectiva que ayuda es la de William G. Ouchi (1980) para entender la forma de control de los grupos organizacionales, ya sean clanes, jerarquías o mercados. Otro estudio útil puede ser el de Mark S. Granovetter (1973) para encontrar las relaciones sólidas y débiles entre los integrantes de los distintos grupos organizacionales.

He restringido las perspectivas teóricas con las cuales estudiaré la política organizacional en el IFE y los “mecanismos de gobierno” que emanan de esta forma política. La Teoría de la Agencia, el Nuevo Institucionalismo y la Teoría de Costos de Transacción son las ópticas que considero ayudan de una mejor manera a conocer a mi objeto de estudio.

Por un lado la Teoría de la Agencia (Jensen and Meckling, 1983) permite tratar al IFE como una relación entre principales (órganos de dirección) y agentes (órganos ejecutivos). Si bien es cierto que esta perspectiva teórica cuenta con

varios críticos de importancia (Perrow, 1986:235; Donaldson, 1997:20) creo que el alcance y pertinencia de esta perspectiva teórica no han sido del todo discutidas.

De semejante manera sucede con la Teoría de los Costos de Transacción (Williamson 1975, 1989, 1996) que ha recibido variadas críticas, pero la cual ha permanecido como una opción teórica que puede ser recuperada para estudios en donde las transacciones entre actores es constante. Los supuestos sobre los que descansa esta perspectiva es la racionalidad económica, el egoísmo humano y la búsqueda del beneficio.

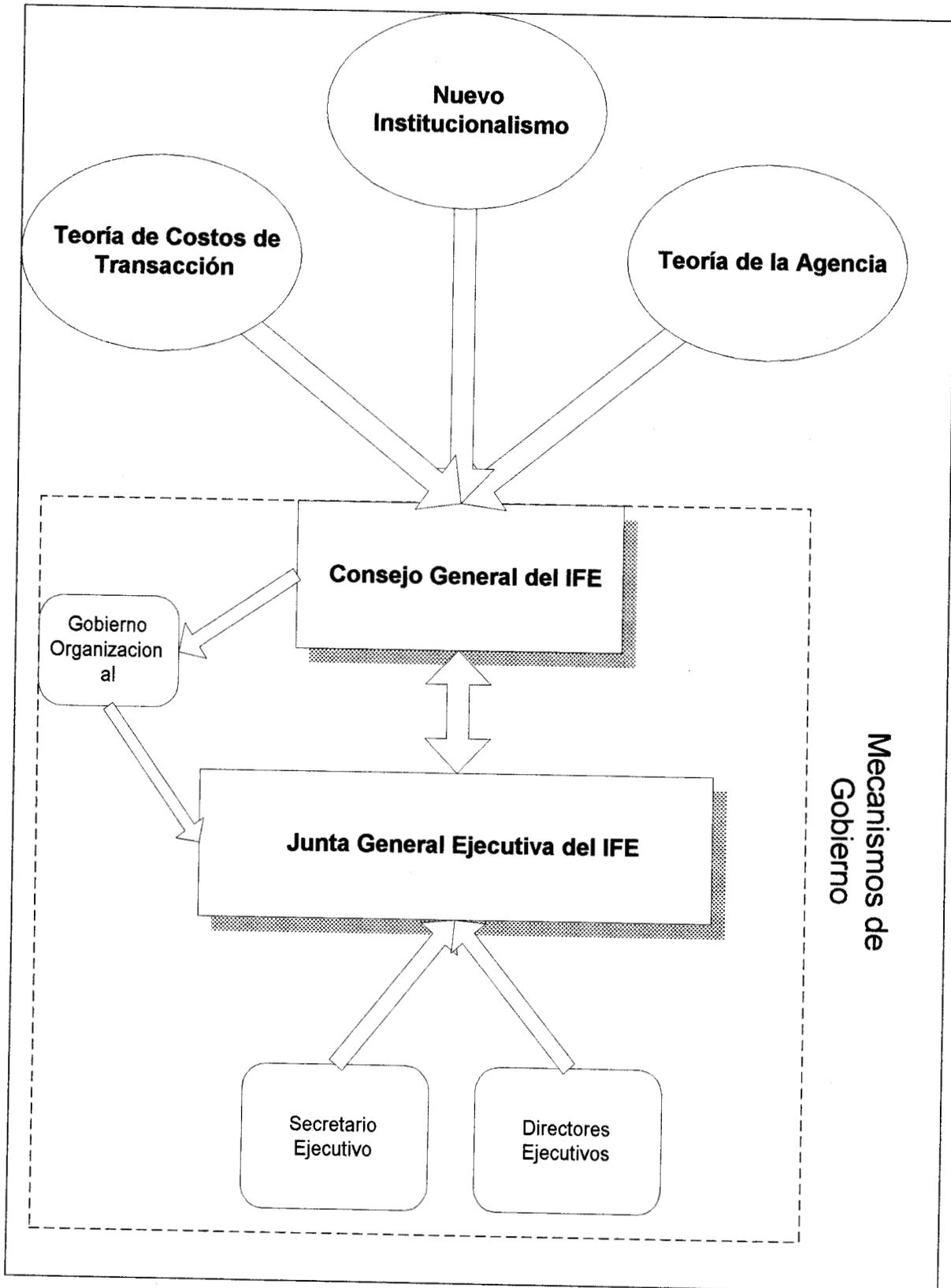
La tercera perspectiva es el nuevo institucionalismo, el cual permite ver a las instituciones como arreglos básicos que disminuyen la incertidumbre y que por lo tanto permite una mejor convivencia entre actores organizacionales.

El IFE representa un fenómeno actual, interesante por su impacto en la vida política del país. La principal característica que lo marcó a partir de 1996, fue la plena ciudadanía de sus órganos de dirección. Esto nos lleva a pensar en un terreno idóneo para observar **como se gobierna una organización.**

Primero se debe definir cuales son los "mecanismos de gobernación". Cuales son sus características principales y en que lugar específico de la organización se manifiestan. Posteriormente, deben ubicarse en un estudio longitudinal del IFE, la forma en que los mecanismos han permanecido a lo largo de su corta historia. Por último debe medirse el impacto de la "ciudadanización" sobre estos mecanismos.

Indiscutiblemente los mecanismos de gobernación se manifiestan a lo largo y ancho de la organización, pero su control es posible solamente desde los

centros de toma de decisiones. Actualmente no se puede pensar en centros de decisión solo compuestos por una persona, regularmente son varios actores los que concurren a estos centros y los mecanismos de gobierno estarán al servicio de aquel grupo o individuo que posea la hegemonía organizacional. Un ejemplo son los Consejos de Administración de los corporativos o firmas que actualmente se pueden observar en cualquier parte del mundo. En los llamados Consejos se materializan los "mecanismos de gobernación" y las luchas por la hegemonía en las organizaciones (Jonhson, 1996).



¿Cómo ubicar en el IFE los “mecanismos de gobernación”? Considero que la mejor estrategia para iniciar la ubicación de los mecanismos de gobierno es un estudio longitudinal de las estructuras de gobierno en el Instituto, iniciando por la composición jerárquica y sus modificaciones a lo largo de la vida organizacional del IFE.

De acuerdo con la Constitución de Apatzingan y su antecedente la Constitución de Cádiz de 1812, las elecciones eran de tres tipos: primarias, que eran las municipales; secundarias, que eran las elecciones en los partidos o de distrito; y finalmente, las terciarias, que se denominaban departamentales o estatales.

La Ley Orgánica Electoral de 1857 no contempla la elección directa, y suprime la elecciones terciarias, pero los procesos electorales siguen en manos de las juntas distritales o Colegios Electorales Municipales.

Para 1912, se estableció por primera vez en las leyes nacionales, gracias a las reformas electorales de 1911, el tipo de elección directa para diputados y senadores del Congreso de la Unión, y en 1917 se hace lo mismo para el caso de la elección del Presidente de la República. Debe anotarse que durante todo este periodo el proceso electoral siempre quedó en manos de los gobiernos estatales y municipales, lo que dio una serie de sospechas sobre los organismos electorales.

Para 1946 Manuel Ávila Camacho creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral la cual estaba integrada por dos representantes del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete); dos representantes del poder Legislativo y dos representantes de los partidos políticos nacionales.

Dicha comisión contaba con un secretario, cargo que ocupaba el notario decano del Distrito Federal.

En 1951 se constituyó la Comisión Federal Electoral, la cual estaba formada por un Comisionado del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación, que tenía las funciones de presidente), un diputado, un senador y tres comisionados de los partidos políticos. El secretario de la Comisión era designado por la propia Comisión de entre los notarios públicos del Distrito Federal.

Para 1973 la Comisión Federal Electoral cambió su composición. Era integrada por un comisionado del Ejecutivo (secretario de Gobernación que era también el presidente de la Comisión), un senador, un diputado, un representante de cada partido político nacional. El secretario de la Comisión era un notario público del Distrito Federal con 10 años de ejercicio.

En 1977 la Ley definía a la Comisión Federal Electoral como un organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las de la ley reglamentaria y aquellas que garantizaran el derecho de organización política. A esta Comisión la integraban un comisionado del Ejecutivo (secretario de Gobernación, que además era el director), un senador, un diputado y un representante de cada partido político nacional. Los representantes de los partidos tenían derecho a voz pero no a voto dentro de la Comisión. El secretario de la Comisión era designado de una terna propuesta por el Colegio de Notarios. La innovación organizacional la tenemos en la agregación de una secretaría técnica que desarrollaba funciones de administración y era ocupada por un subsecretario de Gobernación nombrado por el encargado del ramo.

La proporcionalidad de las fuerzas políticas nacionales y una política nacional de apertura de espacios llevó a reestructurar a la Comisión Federal Electoral en 1986. La formaban un Comisionado del Ejecutivo que era también el presidente de la Comisión (Secretario de Gobernación), un senador, un diputado y representantes de cada partido político en razón de su fuerza electoral hasta en un máximo de 16 por partido.

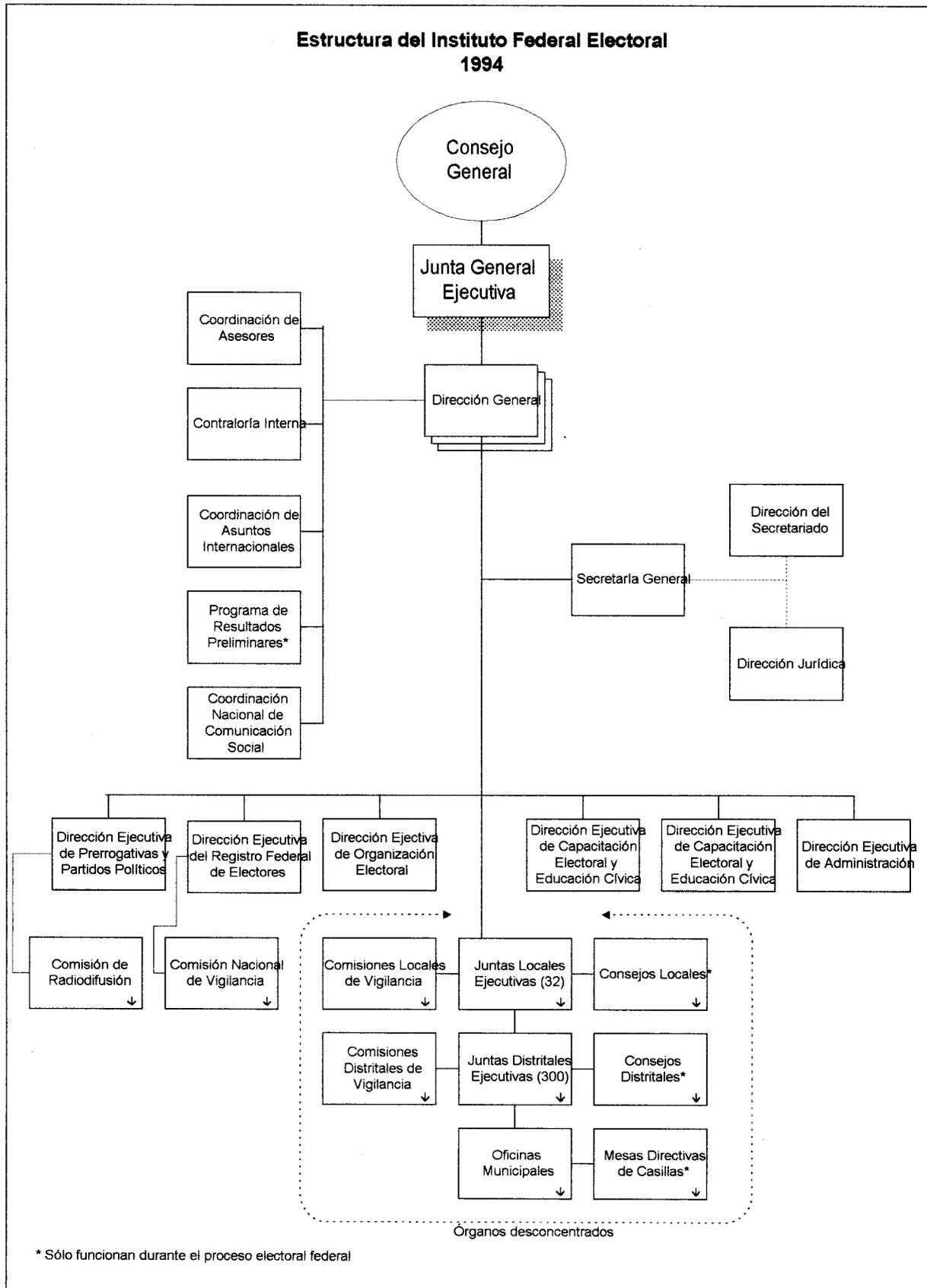
Para 1990 se crea el Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo. El órgano superior de decisión era integrado por Consejeros del Tribunal y Consejeros Magistrados, designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de los partidos políticos.

En 1994 se emprende una reforma integral del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Lo constituyen seis Consejeros Ciudadanos, un consejero del poder Ejecutivo y dos del Legislativo, así como por representantes de los partidos. Se sustituye la figura de Consejero magistrado por el de Consejero ciudadano. Los consejeros ciudadanos fueron nombrados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Estos Consejeros tenía voz y voto, mientras que los representantes de partido sólo derecho a voz.

Para la reforma de 1996 el Consejo General del IFE y otros órganos de dirección sufrieron una transformación que permitió la participación de nuevos actores. El Consejo General del IFE reduce su número de Consejeros con derecho a voz y voto a nueve (incluido el Consejero Presidente). También es suprimido el Consejero del Poder Ejecutivo y los Consejeros del Poder Legislativo pierden su voto. Además cada partido político con representación en el Congreso tiene derecho a proponer a un Consejero por igual. Los

partidos políticos con representatividad nacional mantienen su derecho a un representante por partido con derecho a voz pero sin voto. El Secretario Ejecutivo del Instituto también forma parte del Consejo General con voz pero sin voto.

A la letra el COFIPE señala en su artículo 73 que: "El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo".



Esta rápida radiografía de las jerarquías que han dominado al IFE nos permite inferir que la actual composición orgánica presenta diferencias sustanciales lo cual transforma los mecanismos de gobierno. La constante ciudadanización de los procesos electorales y la retirada definitiva del poder ejecutivo de la organización electoral necesariamente ha posicionado al Consejo General como la cúspide decisional del Instituto

¿Cómo medir el impacto de la “ciudadanización” sobre estos “mecanismos de gobierno”?

En la reforma más reciente del IFE se crean la figura de la presidencia del Consejo General y la figura de Secretaría Ejecutiva. Estas dos figuras, son la base jerárquica que se encarga de la toma de decisiones al interior del Instituto. Pero sus atribuciones y responsabilidades legales son ambiguas, lo que ha provocado conflictos entre ellas.

Algunas de las atribuciones del Presidente del Consejo General son: proponer al propio Consejo el nombramiento del Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos; presidir la Junta General Ejecutiva y ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de los comicios.

El Secretario Ejecutivo es electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente. Sus funciones son las de coordinar la Junta General Ejecutiva, conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos, además de ser el representante legal de la organización.

El Secretario Ejecutivo cuenta con las siguientes atribuciones determinadas en el artículo 84 del COFIPE:

- a) Auxiliar al propio Consejo y a su Presidencia en el ejercicio de sus atribuciones;
- b) Preparar el orden del día de las sesiones del Consejo, declarar la existencia del quórum, dar fe de lo actuado en las sesiones, levantar el acta correspondiente y someterla a la aprobación de los consejeros y representantes asistentes;
- c) Informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo;
- d) Dar cuenta con los proyectos de dictamen de las comisiones;
- e) Recibir y sustanciar los recursos de la revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto y preparar el proyecto correspondiente;
- f) Recibir y dar trámite previsto en la ley de la materia, a los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo, informándole sobre los mismos en la sesión inmediata.
- g) Informar al Consejo de las resoluciones que le competan dictadas por el Tribunal Electoral;
- h) Llevar el archivo del Consejo;
- i) Expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros y de los representantes de los partidos políticos;
- j) Firmar, junto con el Presidente Consejero, todos los acuerdos y resoluciones que emita el propio Consejo;
- k) Proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General;
- l) Integrar los expedientes con las actas de cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional y presentarlos oportunamente al Consejo General;

- m) Integrar los expedientes con las actas del cómputo de las circunscripciones plurinominales de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y presentarlos oportunamente al Consejo General;
- n) Dar cuenta al Consejo General con los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Locales y Distritales;
- o) Recibir, para efectos de información y estadísticas electorales, copias de los expedientes de todas las elecciones;
- p) Cumplir las instrucciones del Presidente del Consejo General y auxiliarlo en sus tareas; y
- q) Lo demás que le sea conferido por este Código, el Consejo General y su Presidente.

De acuerdo al artículo 89 del propio COFIPE, son atribuciones también:

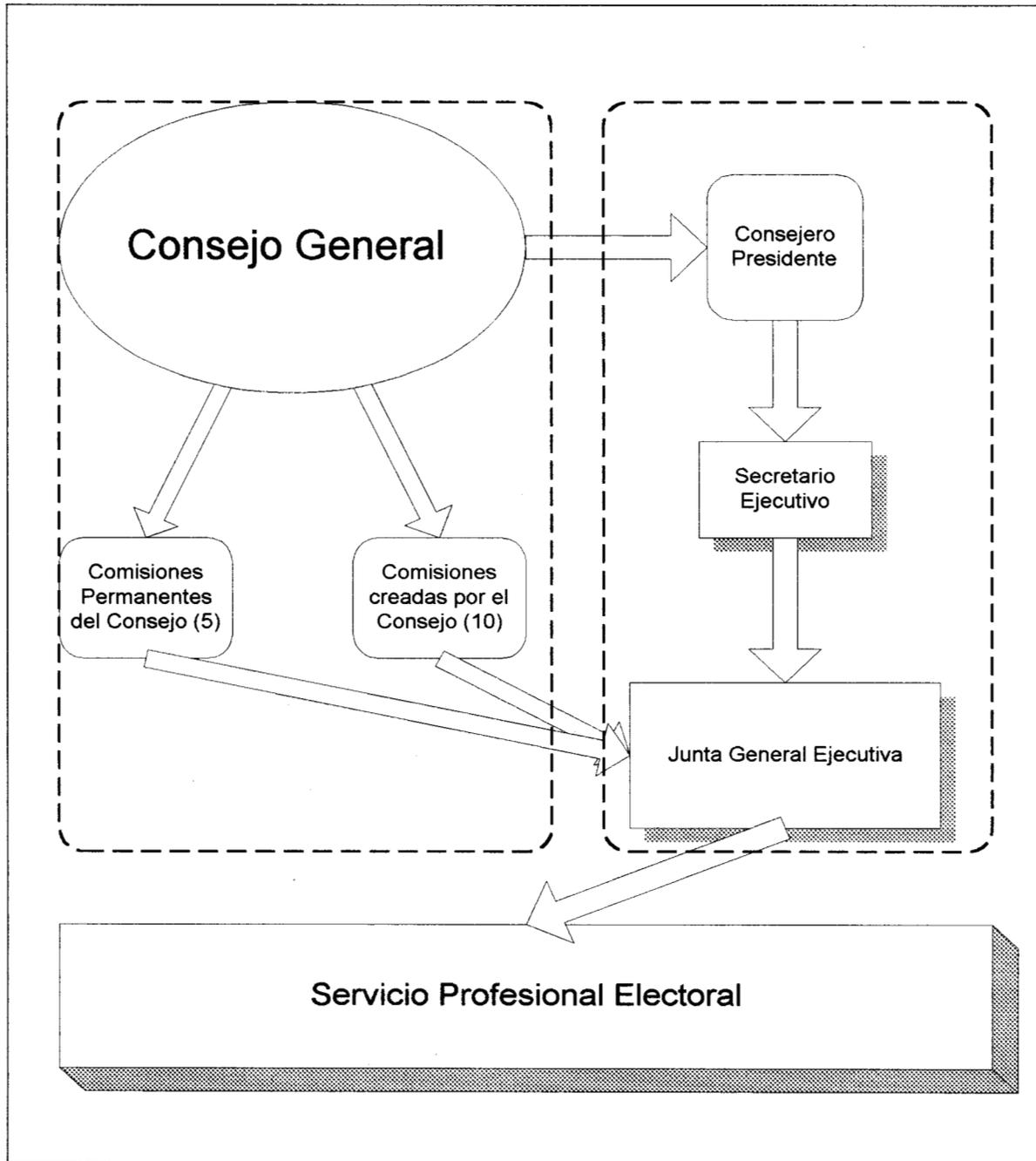
- a) Representar legalmente al Instituto;
- b) Actuar como Secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;
- c) Cumplir los acuerdos del Consejo General;
- d) Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- e) Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo;
- f) Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;

- g) Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías de demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;
- h) Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- i) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- j) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del artículo 243 de este Código. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General.
- k) Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;
- l) Recibir los informes de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas y dar cuenta al Presidente del Consejo sobre las mismas.
- m) Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia;
- n) Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el Consejero Presidente;

- o) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo General;
- p) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;
- q) Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Secretario Ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General;
- r) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas;
- s) Expedir las certificaciones que se requieran y;
- t) Las demás que le encomienden el Consejo General, su Presidente, la Junta General Ejecutiva y este Código.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, existen dos áreas estratégicas en el IFE, una que llamaré área de gobernación y otra que es el área de dirección. El área de gobernación esta formada por el Consejo General y sus Comisiones Permanentes. Estas unidades son las responsables de diseñar las estrategias generales de la organización, y procurar su supervisión y control. El área de dirección se encuentra formada por el Consejero presidente y el Secretario Ejecutivo de la Junta General Ejecutiva. Esta Junta se encarga de implementar todos los acuerdos del Consejo General, así como ejecutar las tareas permanentes del Instituto.

En la base de ambas áreas se encuentra el llamado Servicio Profesional Electoral, que es la burocracia profesionalizada encargada de la operatividad de todas las funciones sustantivas del Instituto.



Esta división proviene del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 72 señala que: Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- a) El Consejo General;
- b) La Presidencia del Consejo General;
- c) La Junta General Ejecutiva;
- d) La Secretaría Ejecutiva;

Este artículo de la Ley tiene la característica de señalar dos formas de organismo que afectan la mecánica de gobierno del IFE. El primer tipo son los organismo colegiados (Consejo y Junta); y los organismos unipersonales (Presidencia del Consejo y Secretaría ejecutiva).

Esta división genera una interpretación ambigua ya que se generan doble papeles para el Presidente y el Secretario Ejecutivo. Por un lado el Consejero Presidente funge como Presidente del Consejo y como Presidente de la Junta General Ejecutiva lo que implica conciliar puntos de vista encontrados entre los Consejeros Electorales y los Directores Ejecutivos.

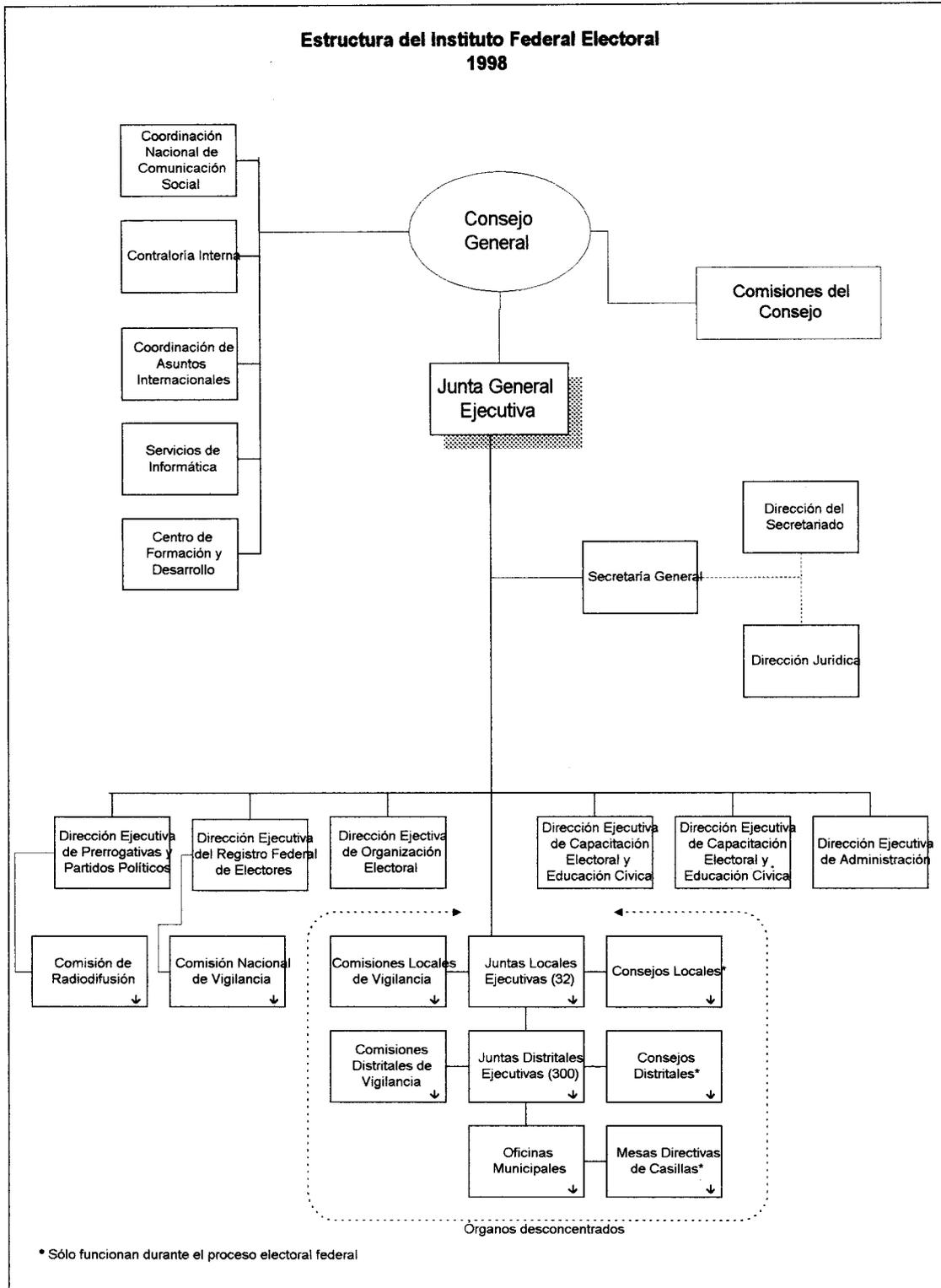
El Secretario Ejecutivo desempeña tres papeles importantes: Secretario del Consejo General, Secretario de la Junta Directiva y como propio Secretario Ejecutivo. Esto lleva a conflictos de autoridad y políticos al interior del IFE.

Variables Organizacionales

Para medir el impacto que tiene la ciudadanía sobre los “mecanismos de gobierno”, es necesario utilizar variables que nos permitan observar la existencia o no del cambio en la utilización de ellos. Los indicadores que hasta el momento he seleccionado son:

Jerarquía

Al comparar longitudinalmente el grado de jerarquización del IFE, podremos observar la forma en que ésta es utilizada para gobernar a la organización. La comparación estructural en el tiempo puede ser un indicador importante además de permitir observar la forma en que el poder ejecutivo se retira de los procesos de elección y cómo son ocupados sus espacios de poder y decisión. Este análisis orgánico también nos permite observar la forma en que los partidos políticos y otros poderes concursan por imponer sus puntos de vista en la organización de los procesos electorales.



Recursos materiales y financieros

El estudio de la distribución y control de los recursos nos permite observar si estos recursos son utilizados como recursos para un control político al interior del IFE. Especificar los cambios en la distribución de presupuestos y recursos materiales es una importante identificación de las fuentes de poder. Esto se puede realizar a través de una comparación entre los gastos ejercidos por el instituto a lo largo del tiempo.

Recientemente el IFE sufrió un recorte presupuestal considerable por parte de la Cámara de Diputados. Ello afectará el proceso administrativo y la composición orgánica del instituto. Resulta muy interesante entonces saber el grado de independencia que al pasar del tiempo ha tenido el Instituto con relación a su presupuesto.

Discurso y Comunicación

Medir estos mecanismos de gobierno nos permitirá saber en que forma el grupo hegemónico trata de identificarse e identificar su autoridad dentro de la organización. La forma más común de medición es el análisis de textos. Los discursos de los Consejeros ciudadanos y del Consejero presidente son de vital importancia en este indicador. El discurso de la "independencia", de la "eficiencia" y de la "credibilidad" pueden ser indicaciones de formas hegemónicas de gobierno.

Esta medición se puede realizar a través de los comunicados de prensa del propio instituto, así como las versiones estenográficas de los discursos del Presidente y Consejeros electorales.

Mitos y ritos organizacionales

La presencia de mitos dentro de la organización solo puede ser medido con una participación en la organización. Las entrevistas y las historias de vida son importantes herramientas para este indicador. Estas pueden realizarse a los principales Consejeros Electorales, Con el Presidente del Consejo General y con el Secretario Ejecutivo de la Junta General Ejecutiva, así como con los directores generales de dicha Junta.

Control sobre los recursos de información

El acceso a los recursos de información y su control son parte de los mecanismos de gobierno. Comparar la forma en que el control y acceso han sido utilizados a lo largo del tiempo es primordial para saber si la ciudadanización ha tenido algún impacto en este punto.

Conflictos organizacionales

Este indicador mediría la serie de conflictos que se presentan entre los miembros del Consejo General y los actores de la jerarquía electoral (servicio profesional electoral). Con base en la perspectiva del **Corporate Governance** (Demsetz 1983, 1985; Fama, 1985, Eisenhardt, 1989; Jensen, 1976) se analizarían los conflictos entre agentes-principales y los series de costos que crean en los "mecanismos de gobernación".

Dos conflictos son los que recientemente han dominado la atención dentro del IFE. El primero fue la pérdida de confianza por parte de algunos consejeros en el Secretario Ejecutivo. El nombramiento de un nuevo secretario llevó al IFE a

uno de sus más importantes conflictos organizacionales. (caso Felipe Solís Acero)

El segundo gran conflicto se suscitó apenas el 16 marzo durante la sesión ordinaria del Consejo General al pedirse la sanción administrativa de cuatro consejeros por faltar a los principios rectores del Instituto. Esta petición fue encabezada por el PRI y secundada por dos partidos políticos más.

Trabajo en Comisiones

Dentro de la organización jerárquica del IFE las Comisiones de trabajo no se encuentran del todo reguladas. Se dividen en permanentes, ordinarias y especiales.

Las comisiones permanentes son:

- 1.- Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas.
- 2.- Prerrogativas, Partidos políticos y Radiodifusión;
- 3.- Organización Electoral;
- 4.- Servicio Profesional Electoral;
- 5.- Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- 6.- Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

Comisiones Ordinarias:

- 1.- Registro Federal de Electores;
- 2.- Administración;
- 3.- Contraloría Interna;
- 4.- Comunicación Social;
- 5.- Asuntos Internacionales;

6.- Auditoría;

7.- Coordinación y apoyo a la Comisión de Especialistas para el Estudio de las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero.

Comisiones Especiales:

1.- Comisión de especialistas para el Estudio de las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero.

2.- Comisión de Radiodifusión.

Existen diversos tipos de comisiones: . Son órganos colegiados, sin atribuciones específicas, salvo la de Fiscalización de los partidos y agrupaciones políticas y la Comisión Nacional de Vigilancia. La falta de reglamentación sobre la integración, funcionamiento y atribuciones de estos cuerpos colegiados ha dado lugar a diversas interpretaciones de lo que deben hacer o no, y generar discrepancias entre los consejeros electorales, el anterior Secretario Ejecutivo y algunos directores ejecutivos.

No hay una reglamentación específica sobre la integración, funcionamiento y atribuciones de las comisiones como cuerpos colegiados. De hecho existen diversas interpretaciones de su jurisdicción y autoridad. Estas diferencias de apreciaciones han llevado a un conflicto entre los Directores Ejecutivos, el Secretario Ejecutivo y varios miembros del Consejo General.

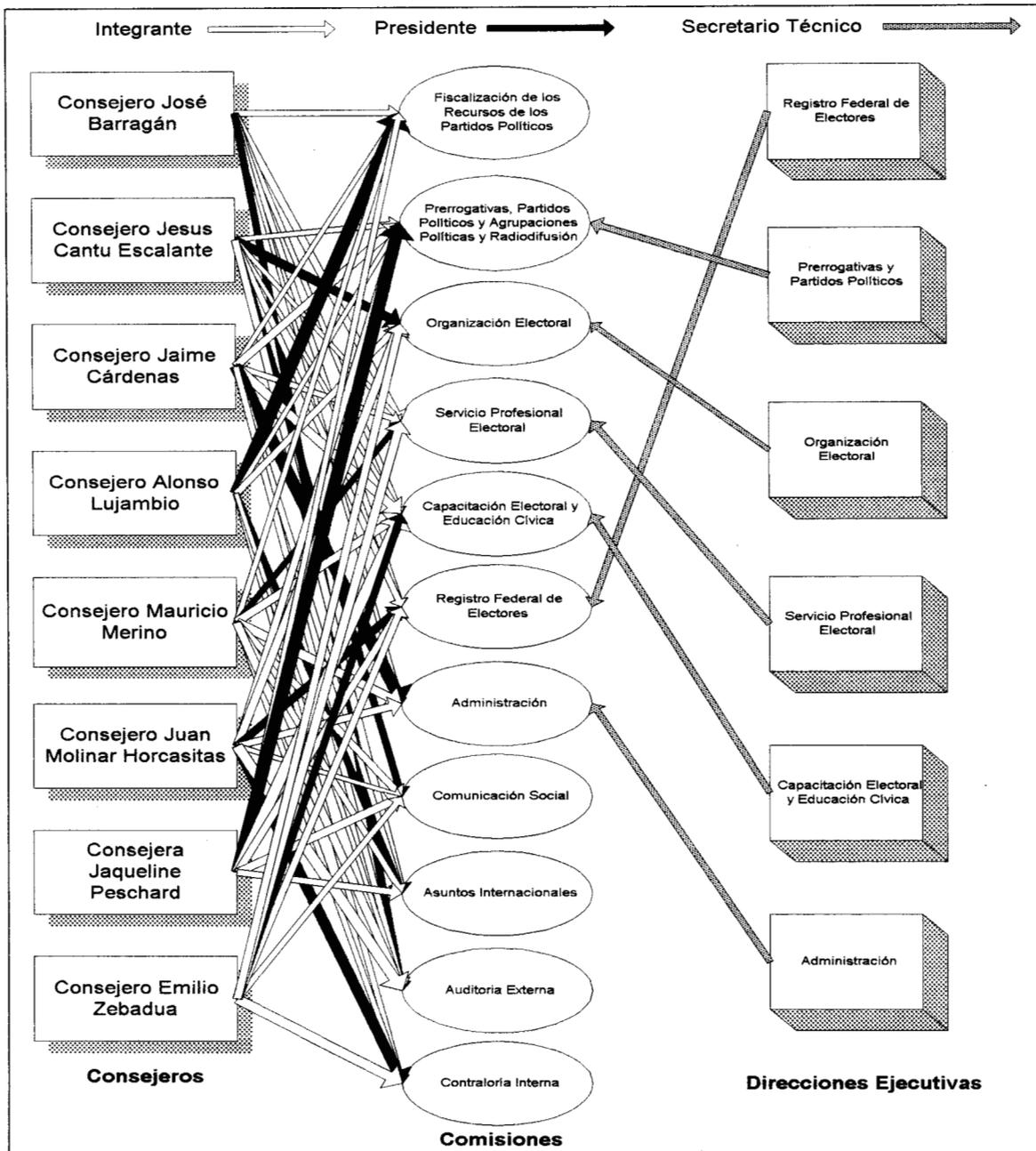
Estas discrepancias de interpretación condujeron a una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que a la letra señala que:

“El objeto expreso de estas comisiones consiste en contribuir al desempeño de las atribuciones del Consejo, por lo cual el Código no dedica disposición

alguna para conferirles atribuciones específicas distintas, lo cual significa que, en esa normatividad general, las comisiones sólo son instrumentos operativos o partes, que no se conciben por el Código Electoral como órganos autónomos e independientes, así sea en algunas de sus acciones, respecto del Consejo General del Instituto, de manera que, en esta estructura, los actos de las comisiones si bien no pueden sustituir aquellos que legalmente le corresponden al pleno del Consejo General, en un sentido lato, cabe entenderlos como actos del propio Consejo General, sin perjuicio de las responsabilidades personales en las que pudieran concluir los integrantes de aquellas”¹⁰

Los Consejeros consideran que las comisiones son la expresión permanente del Consejo General y que por lo tanto tienen las atribuciones del consejo, salvo en aquellos aspectos que requieran la autorización expresa del mismo. Para tener una idea de las relaciones estrechas que se suscita en el trabajo de comisiones puede verse el cuadro siguiente.

¹⁰ Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-010/97)



Debe apuntarse que estos indicadores pueden ser ampliados o reducidos. Un recorrido por las principales perspectivas de la Teoría de la Organización, nos ayudarán a definir con mayor precisión los mejores indicadores para este fenómeno

V

Hipótesis preliminares

La existencia de una ambigüedad en el diseño organizacional del Instituto ha llevado a los miembros del Consejo General a construir una institución negociada. La construcción no ha sido sencilla, sino que se han tenido que utilizar diversos “mecanismos de gobierno” para dirimir los conflictos entre los Órganos de Dirección y los ejecutivos.

Los nuevos “mecanismos de gobierno” van desde establecer contactos personales entre Consejeros y Directores Ejecutivos, la creación de nuevos ordenamientos legales más restringidos, una supervisión estrecha de los recursos; evaluaciones continuas y un discurso cotidiano de independencia, imparcialidad y rectitud al interior como al exterior del Instituto.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcantara Sáez, Manuel
(1995) *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, Primera Reimpresión, 259 pp.
- Allison, Graham, T.
(1969) "Concepts, models and the Cuban Missils crisis", en *The American Political Science Review*, LXIII, no. 3, pp. 689-718.
- Bacharach, Samuel B. and Edward J. Lawler,
(1980) *Power and Politics in Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 249 pp..
- Barchrach, P. and Morton Baratz,
(1962) "The two faces of power" en *American Political Sciencies Review*, No. 56, pags. 947-952.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci,
(1976) *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 2 T. 1751 pp.
- Burrel, Gibson
(1988) "Modernism, post modernism and organizational analysis 2: the contribution of Michel Foucault", *Organization Studies*,9:221-235.
- Clegg, Stewart,
(1979) *The Theory of Power and Organizations*, Routledge & Kegan Paul, London, Boston and Henley, 175 pp.
(1989) *A behavioral Theory of the firm*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Deetz, Stanley A.,
(1992a) *Democracy in a age of corporate colonization*, Sate University of New York.
(1992b) "Disciplinary Power in the Modern Corporation" , en M. Alvesson and H. Wilmott (eds.) *Critical Management Studies*, Sage, London, pags. 21-45.
- Demsetz H.
(1983) "The structure of corporate ownership en the Theory of the firm", *Journal of Law and Economics*, pp. 375-390.
- Demsetz and Lehn,
(1985) "The structure of corporate ownership", *Journal of Political Economy*, December.
- Deutsch, Karl, W.
(1976) *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, España, 608 pp.
- Donaldson, L.
(1996) "The normal science of structural contingency theory", en S. Clegg, C. Hardy and W. Nord, *Handbook of Organization Studies*, Sage, pp. 57'76.
- Donaldson, L., James H. Davis and David Schoorman.
(1997) "Toward a stewardship theory of management", *Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 1, 20-47.
- Eisenhardt, Kathleen,
(1989) "Agency Theory: An assessment and review" en *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, 57-74.

- Fama, E. and M. Jensen,
(1985) "The separation of ownership and control", *Journal of Law and Economics*, 26, pp.1155-1177.
- Frost, Peter, J.
(1987) "Power, politics and influence" en F.M. Jablin et al. **Handbook of organizational communication: An interdisciplinary perspective**, Sage, Newbury Park, C.A. pp. 503-548.
- Fukuyama, Francis,
(1995) **Trust: The social virtues and the creation of prosperity**, The Free Press, New York, 415 pp.
- Gioia, Clinton,
(1994) "Delving into the dark side: The politics of executive appraisal", *Organizational Dynamics*, Vol 22, pp. 47.
- Gramsci, Antonio,
(1977) **El Resurgimiento**, Editori Riuniti, Roma.
- Granovetter, M.
(1973) "The Strength of Weak Ties" en *American Journal of Sociology*, 78(6), pp. 1360-1380.
- Grindle, Merilee, S. And John W. Thomas,
(1991) **Public choices and policy changes: the political economy of reform in developing countries**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 215 pp.
- Hall, Richard, H.
(1982) **Organizations: Structure and Process**, 3 ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs. NJ.
- Hall, Richard, H. and Robert Quinn,
(1990) **Organizational Theory and Public policy**, Sage, Beverly Hills, California, 304 pp.
- Held, David,
(1987) **Models of Democracy**, Polity Press, Cambridge.
- Hirsch-Weber, Wolfgang,
(1972) **La política como conflicto de intereses**, Editorial Tecnos, Madrid, 249 pp.
- Hult, Karen M., and Charles Walcott
(1990) **Governing Public organizations: politics, structures and institutional design**, Brooks Cole Publishing Company, Pacific Grove, California 171 pp.
- Instituto Federal Electoral,
(1995) **1994 Tu Elección: Memoria del Proceso Electoral Federal**, Secretaría General del IFE, 429 pp.
- Jensen, Michael, C.
(1983) "Organization Theory and Methodology", *The Accounting Review*, Vol. LVIII No. 2, parg. 319-339.
- Jensen, Michael, C. and Meckling, W.H.
(1983) "The Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure", *Journal of Management Review*, No. 3, pp.. 305-360.
- Jonhson, Jonathan and Catherine M. Daily,
(1996) "Boards of Directors: A review and Research agenda", en *Jomal of management*, Vol. 22, No. 3, 409-438.
- Lukes, Steven
(1986) **Power**, New York University Press, Washington Square, New York, 283 pp.

- March, G. James and Johan Olsen,
(1989) **Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics**, The free Press, New York, 227 pp.
- Mintzberg, Henry,
(1983) **Power in and around organizations**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 700 pp.
(1989) **Mintzberg on management**, The Free Press, New York, 418 pp.
- Moe, Terry M.
(1991) "Politics and Theory of Organization" *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol 7, Special Issue, 106-129.
- Morgan, Gareth,
(1986) **Images of organization**, Sage, Beverly Hills, California, 421 pp.
- Narayanan, V.K. and Raghu Nath,
(1993) **Organization Theory: A strategic approach**, Irwin, Boston, M.M. 614 pp.
- Osborn, Richard y James G. Hunt,
(1984) **Organization Theory: Integrated text and cases**, Robert E. Krieger Publishing company, Malabar, Florida, 611 pp.
- Ouchi, William g.,
(1980) "Markets, Bureaucracies and Clans", en *Administrative Science Quarterly*, March, volume 25, pp. 129-141.
- Patersen, Isabel
(1943) **The God of the Machine** G. P. Putnam's sons, New York, 292 pp.
- Perruci, Robert and Harry R. Potter
(1989) **Networks of power: Organizational actors at the national, corporate and community levels**. Aldine de Gruyter, New York, 136 pp.
- Pfeffer, Jeffrey,
(1981) **Power in organizations**, Pitman Publishing, Marshfield, Mass.
(1993) **El poder en las organizaciones: política e influencia en las empresas**, McGraw-Hill, España, 342 pp.
- Remond, René,
(1965) **La vie politique en France**, Paris, Armand Colin.
- Ritti, R.R., and J. Silver,
(1986) "Early processes of institutionalization: the dramaturgy of exchange in interorganizational relations", *Administrative Science Quarterly*, 31, pp. 25-42
- Robbins, P. Stephen
(1987) **Organization Theory: Structure, design and applications**, Second Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 515 pp.
- Salancik, G. and Jeffrey Pfeffer,
(1977) "Who gets power --and how they hold into it: A strategic contingency model of power", *Organizational Dynamics*, Winter, pp. 3-21.
- Schoonhoven, C.,
(1981) "Problems with Contingency Theory", *Administrative Science Quarterly*, 26, pp. 349-377.
- Waldo, D.
(1961) "Organization Theory: An Elephantine Problem", *Public Administration Review*, Vol. 21, pp.210-225.

- Weber, Max,
(1984) **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, México, Séptima reimpresión, 1237 pp.
- Weick, K.E.
(1979) **The Social Psychology of organizing**, Addison-Wesley, Reading Ma.
- Williamson, Oliver E.
(1975) **Mercados y Jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust**, F.C.E., 318 pp.
(1989) **Las instituciones económicas del capitalismo**, F.C.E., 435 pp.
(1996) **The Mechanisms of Governance**, Oxford University Press
- Yin, Robert, K.,
(1981) "The Case Study Crisis: Some answers", en *Administrative Science Quarterly*, March, Volume 26, 58-65.
(1982) "Studyng Phenomenon and Context across sites" en *American Behavioral Scientist*, Vol. 26, No. 1 september/october, 84-100.
(1989) **Case Study Research: Design and Methods**, Sage Publications, Newbury Park, London.
- Zaleznik, Abraham,
(1974) "Power and Politics in Organizational Life", Biblioteca Harvard de Administración de Empresas #56, México.