

Una mirada desde la perspectiva organizacional al sistema electoral y las nuevas reglas de fiscalización electoral

Carlos González López*
Nadia Carolina Rangel Valdivia**

Existe la necesidad de abordar fenómenos organizacionales complejos y conocer cuáles son los efectos reales de los cambios normativos y las políticas públicas en las organizaciones públicas. En este caso, el presente análisis busca *comprender, conocer* y *reflexionar* sobre los posibles efectos en la vida organizacional de las instituciones del sistema electoral, sujetas a las nuevas normas en materia de fiscalización electoral.

Las organizaciones son un componente dominante de la sociedad contemporánea.
RICHARD HALL, 1996

Introducción

Las organizaciones del sistema electoral en México han experimentado de manera constante una oleada de cambios y crisis de legitimidad; por tanto, proponer el análisis de las organizaciones del sistema electoral aporta conocimiento sobre su realidad interna e interorganizacional, por ejemplo su cultura, su identidad organizacional

o, en este caso, los efectos reales que sufren las organizaciones cuando se da una reforma normativa y la manera en que interactúan, si hay cambios, cuáles son y cómo las impactan. Lo anterior permite reflexionar en torno a las organizaciones del sistema electoral y la forma en que las impactan las reformas normativas.

Asimismo, a través de un análisis organizacional del sistema electoral es posible la construcción de conocimiento sobre la relación entre cambios normativos, diseño e implementación de acciones a nivel organizacional; la identificación de elementos, características, relaciones, fenómenos organizacionales derivados de la interacción de estos campos; la generación de conocimiento sobre aspectos organizacionales que se ven afectados por las acciones y estrategias implementadas en

el sistema electoral analizados y reflexionados desde una perspectiva organizacional.

En suma, en el presente trabajo el objeto de estudio se centra en los impactos, efectos y cambios organizacionales derivados de las nuevas reglas de fiscalización electoral; por tanto, el sujeto de estudio es el sistema electoral y sus organizaciones, sujetas a las nuevas reglas de fiscalización electoral.

Marco metodológico para el análisis del sistema electoral

El análisis se propone desde dos niveles: el organizacional, a partir del cual se podrá reflexionar en torno a las variables de enlace con el contexto, que rodean a la reforma normativa en materia de fiscalización electoral,

* Director de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla.

** Coordinadora de la licenciatura en Administración Pública de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana.

los lazos establecidos entre organizaciones del sistema electoral y la formas de interacción entre ellas. Asimismo, se pretende analizar al propio sistema electoral como una organización de organizaciones, las cuales están institucionalizadas a partir de la norma.

El segundo nivel es de análisis individual, donde se pretende reflexionar en torno a la posición de los individuos sujetos a las nuevas reglas de fiscalización electoral, el rol en el que desempeñan sus tareas y actividades en las organizaciones políticas sujetas a la norma que buscan la transparencia y la rendición de cuentas del uso de recursos públicos.

La herramienta metodológica fundamental para este trabajo es el análisis documental, principalmente del esquema normativo que regula a las organizaciones sujetas a este estudio.

El sistema electoral

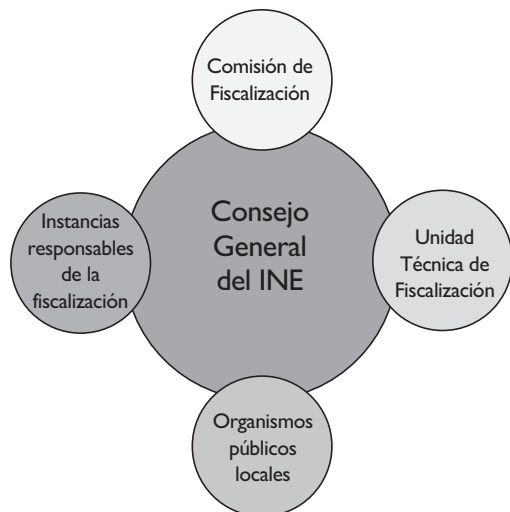
Hay todo un esquema normativo que regula a las organizaciones que conforman el sistema electoral: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en materia electoral, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Consulta Popular y el Reglamento de Fiscalización. Todas estas normas regulan y vigilan a los organismos del sistema electoral, enmarcan sus atribuciones y obligaciones.

Para efectos de este estudio, interesa el Reglamento de Fiscalización Electoral, ya que regula a los órganos de fiscalización electoral (Figura 1), donde además se encuentran los peritos contables que establece el Artículo 26 del Reglamento de Fiscalización, las instancias de fiscalización de los organismos públicos locales, y que, por otro lado, regulan a las instituciones sujetas a estas reglas.

Como ya se mencionó, el presente análisis organizacional se propone en relación con el impacto que el Reglamento de Fiscalización genera en las organizaciones sujetas a dicha norma. En este sentido, en la Figura 2 se describe a los sujetos obligados en materia de fiscalización electoral y rendición de cuentas de los recursos públicos utilizados por estos actores y organizaciones.

En el artículo 3° del Reglamento de Fiscalización, se establecen los sujetos obligados por esta norma; son: a) partidos políticos, b) partidos políticos con registro local, c) coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales, d) agrupaciones políticas nacionales, e) organizaciones de observadores electorales en elecciones federales, f) organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional y g) aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales. Asimismo, el mismo artículo del reglamento considera como sujetos obligados a los partidos políticos nacionales con acreditación para participar en elecciones locales.

Figura 1
Órganos de fiscalización en materia electoral



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2
Sujetos obligados a las nuevas reglas de fiscalización electoral



Fuente: Elaboración propia.

Análisis del sistema electoral desde la perspectiva organizacional

El análisis del sistema electoral desde la perspectiva organizacional se propone realizar con elementos que ofrecen fundamentalmente el *Nuevo Institucionalismo* y la *Antropología de las Organizaciones*. Como señala Jepperson, todas las instituciones son estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas identidades. Por ejemplo, las nuevas reglas de fiscalización electoral forman parte de la construcción identitaria del sistema electoral, la cual es una organización formal, donde las líneas de actividad son moldeadas por dichas reglas (Jepperson, 2001: 198). Ahora el Instituto Nacional Electoral (INE) y las instituciones sujetas a estas reglas se reconstruyen en función de las mismas, ya que esto implica necesariamente un cambio organizacional que modifica la dinámica organizacional e interorganizacional y del propio sistema; obliga a las instituciones y al sistema en su conjunto a modificar sus formas de interacción y funcionamiento.

El sistema electoral en México ha vivido diversos procesos de reinstitucionalización (Jepperson, 2001: 206) derivados de cambios normativos que han buscado en cada proceso una transformación del país y la democracia. A partir de ello, se han creado organizaciones, áreas o departamentos, puestos, programas, prácticas y procedimientos, junto con productos y servicios que *deben* producir las organizaciones electorales (Meyer y Rowan, 1977: 79); es decir, han debido incorporar procedimientos, sistemas tecnológicos, softwares y prácticas definidas por los conceptos racionalizados que contienen las reglas de la nueva fiscalización electoral.

No debe subestimarse el factor legal, normativo y político de estas organizaciones; tampoco puede subestimarse el hecho de que son organizaciones en espacios específicos y con una dinámica propia, donde su vida real es continuamente afectada por las condicionantes formales y políticas que las constituyeron y las sostienen. En este caso, la reforma normativa en materia de fiscalización electoral tiene efectos en el campo de las organizaciones del sistema (Hall, 1996: 2).

Es evidente que las nuevas reglas institucionales han tenido un efecto sobre las estructuras organizacionales y su cumplimiento con el trabajo técnico real (Meyer y Rowan, 1977: 80). Por ejemplo, hoy las organizaciones e individuos del sistema sujetos a las nuevas reglas de fiscalización, requieren de contar en sus organizaciones con profesionales que desempeñen las funciones propias del cumplimiento del Reglamento de Fiscalización.

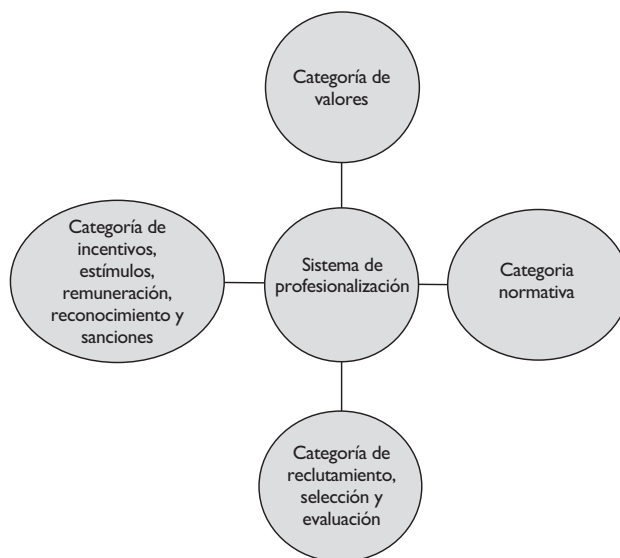
Con lo anterior, el tema de la profesionalización adquiere mayor relevancia. Moctezuma y Roemer consideran

a la profesionalización como la eficiencia, eficacia, honradez, sensibilidad y capacidad de quienes prestan un servicio público (1999: 87); por su parte, Méndez señala que la profesionalización en el ámbito público (2010: 254) debe tener como principales objetivos, entre otros, un tipo especial de vocación mediante la especialización, responsabilidad y unidad, conseguido mediante una educación prolongada y experiencia.

Por su parte, Mejía (1992: 45) considera que para lograr la profesionalización del servicio público se deben tomar en cuenta varios aspectos: a) formar no sólo en contenidos que brinden información sino también y principalmente, orientados al compromiso social, a los valores de servicio y honestidad, al trabajo colectivo y participativo y al manejo de problemas complejos donde se requiere la creatividad para emitir soluciones propias, frente a soluciones ya hechas. b) construir y disponer de mecanismos adecuados de evaluación del desempeño, favoreciendo el esfuerzo grupal frente a los individuales.

De modo que no se puede dejar de ver que el trabajo de un profesional no sólo está sujeto a conocimientos especializados, reglas y normas establecidas que los rigen y enmarcan su actuar a organizaciones y sus estructuras que los ubican en un lugar y espacio determinado, sino que también se rigen por valores y principios éticos adquiridos como individuos, así como a través de su experiencia profesional, institucional y organizacional, donde su vocación es la razón de ser y estar en la organización como un profesional (Figura 3).

Figura 3
Conceptualización de la profesionalización



Fuente: Elaboración propia a partir de Moctezuma y Roemer (1999), Méndez (2010) y Mejía (1992).

En la figura anterior, se muestra lo que se denomina *sistema de profesionalización* (Rangel, 2013: 255), constituido por los elementos que Moctezuma, Roemer, Méndez y Mejía enfatizan que se requieren para que ésta exista; éstos han sido agrupados en cuatro categorías. La primera se refiere a los valores necesarios para que exista la profesionalización. La segunda enmarca la necesidad de reglas claras, de un marco normativo que legitime la profesionalización en el ámbito público. En la tercera se encuentran los mecanismos de capacitación, selección de ingreso, y evaluación del desempeño. Por último, la cuarta categoría que se refiere al sistema de estímulos, incentivos, remuneración, reconocimiento y sanciones.

Las cuatro categorías antes mencionadas del sistema de profesionalización deberían de ser aplicables a los sujetos al reglamento de fiscalización electoral, si es que se pretende interiorizar la función de transparencia y rendición de cuentas del uso de recursos públicos por parte de las organizaciones del sistema electoral sujetas a la misma; sin embargo, el hecho es que en la práctica y función, la profesionalización de las áreas de fiscalización de los sujetos obligados, no se encuentra institucionalizada por parte de las organizaciones sujetas a la norma, no hay un esquema formal de capacitación, selección de ingreso y evaluación del desempeño y tampoco un sistema de estímulos, incentivos, remuneración, reconocimiento y sanciones que promuevan la permanencia de los responsables de las áreas de fiscalización más allá de un proceso electoral.

Estas organizaciones, sujetas a la reglamentación de fiscalización, requieren construir identidades sólidas en términos prácticos y operativos no sólo ideológicos. El sentido de pertenencia es fundamental para institucionalizar e interiorizar este aspecto de la profesionalización del sistema de fiscalización electoral y se pueda hablar de la tarea de fiscalización como parte la identidad organizacional.

Hay tres cualidades que conforman una identidad de las organizaciones: *lo distintivo*, *lo perdurable* y *lo esencial* (Whetten, 2006: 223). Con lo distintivo se hace referencia específicamente a *quien* un actor organizacional es similar y de *qué* manera es diferente de todos los otros; son “todas aquellas cualidades que hacen que la organización sea lo que es y que la hace diferente de otros”.

Además de distinguir a una organización focal de otras organizaciones similares, también es muy importante en el análisis de la distintividad que los referentes auténticos de la identidad retraten a la organización como un actor distinto. En este sentido, se considera pertinente reflexionar en torno a la tarea de fiscalización electoral dentro del

sistema electoral no sólo como una labor de vigilancia de los órganos fiscalizadores o de cumplimiento de los sujetos obligados; cada organización del sistema electoral debe interiorizar las acciones en materia de fiscalización y rendición de cuentas como elementos distintivos y esenciales del sistema y de su propia organización, pero para ello requieren hacer una apuesta para la conformación de cuadros sólidos de profesionales que realicen esta tarea más allá de las campañas electorales.

No obstante, lo anterior es posible identificar además en el sistema electoral una serie de atributos distintivos, utiliza métodos específicos propios del sistema, cuenta con valores compartidos como el valor de la democracia, pero también valores distintivos que provienen de la ideología de cada organización del sistema, o sea, valores institucionales que les son propios y que son reflejados en actos públicos, ceremonias y ritos partidarios o políticos. Los distinguen también signos, símbolos y artefactos que son parte de su identidad (colores, slogan, logos, entre otros).

Siguiendo con el análisis de las cualidades de la identidad organizacional del sistema electoral, se dice que si algo no es una característica esencial o central y perdurable en una organización, entonces es improbable que sea invocado como una característica distintiva de la organización (Whetten, 2006: 224). El punto clave es que las organizaciones son mejor conocidas por sus profundos compromisos, lo que repetidamente se comprometen a hacer a través del tiempo y de las circunstancias, como por ejemplo en el caso de las autoridades competentes en materia de fiscalización electoral (Figura 1), que deben vigilar el buen uso de los recursos públicos por parte de los sujetos obligados según lo marca el reglamento de fiscalización.

La cualidad de la *centralidad* o *lo esencial* dirige la atención a lo que los miembros de la organización consideran que es conocimiento esencial acerca de la organización (Whetten, 2006: 224), de tal manera que, es indudable que todos los miembros del sistema son conocedores y dimensionan la importancia del respeto y cumplimiento de la normatividad en materia de fiscalización electoral, es decir, no sólo es que esto sea establecido por la ley, sino que son conscientes de su importancia como un elemento central y esencial para la consolidación de un sistema político democrático y legítimo.

Por su parte, de acuerdo con la cualidad de la *perdurabilidad* las demandas legítimas de identidad son generalmente aquellos elementos que han soportado el paso del tiempo (Whetten, 2006: 224). Las organizaciones intencionalmente perpetúan sus cualidades centrales y distintivas, preser-

vando para mañana lo que las ha hecho ser lo que son o quienes son ahora. Probablemente en el tiempo estos actos de preservación pueden tomar proporciones míticas dotándolas de una calidad sagrada manifestada como “derechos” sobre compromisos y prioridades. En este sentido, las características centrales o esenciales de la organización son vistas retrospectivamente y las características perdurables son vistas a futuro. Con lo anterior, no es difícil pensar que las acciones en materia de fiscalización electoral, rendición de cuentas, transparencia y máxima publicidad perdurarán, se institucionalizarán e interiorizarán en el sistema electoral y en sistema político mexicano.

Los rasgos de identidad muestran muy profundamente lo que distingue, permanece o es esencial en la organización, llevan a observar los diferentes artefactos que constituyen la identidad como son: valores, ideología, mitos, creencias, la naturaleza del servicio o producto que brinda la organización.

En términos de identidad organizacional, los cambios normativos constituyen un elemento central o esencial de la organización pública y una cualidad distintiva toda vez que refleja como lo señala Whetten (2006) las más elevadas prioridades y compromisos de la organización, a través de la delimitación de facultades y obligaciones para las organizaciones del sistema electoral es decir; la razón de ser de la misma, por qué fue creada y para lo cual existe. De modo que, al entrar en vigor las nuevas reglas de fiscalización electoral necesariamente impactan generando cambios organizacionales en las ejecutoras y receptoras de la acción de la norma. Es innegable que las organizaciones y actores sujetos a la norma han tenido que adecuarse a las nuevas reglas de fiscalización, ahora se requieren nuevos esquemas de organización y perfiles profesionales en las áreas contables, de transparencia y rendición de cuentas y responsables de fiscalización por lo que, indudablemente la identidad organizacional también se vería afectada.

Los cambios no ocurren como hechos aislados, únicos e irrepetibles, sino más bien son sucesiones de acontecimientos que se entrelazan (Coronilla, 2004: 95). El cambio en las organizaciones es considerado como una observación de la diferencia en forma, cantidad o estado de sus componentes, de sus relaciones y combinaciones sobre el tiempo (Coronilla, 2004:95), de tal forma que la noción de transformación implica forzosamente el conocimiento del estado inicial que se presupone, se encuentra relativamente estable o en equilibrio.

El cambio como un proceso socialmente construido pasa por la mediación de procesos políticos, económicos, tecnológicos y simbólico-culturales (Magallón, 2004: 67). En términos políticos, el cambio sería el resultado de negociaciones, decisiones, acuerdos, conflictos entre los tomadores de decisiones, y en términos simbólico-culturales, el cambio

se entiende como el producto de la cultura a través de un proceso colectivo de construcción de significaciones y de identidades (Magallón, 2004: 75).

En síntesis esta visión funcionalista del cambio implica la existencia de arquetipos constituidos por sistemas de creencias, de ideas y valores que sufren un cambio radical, una transformación de estos arquetipos para proporcionar una mayor eficacia en el desempeño de la organización o bien para que determinado grupo lo imponga para legitimar, y eventualmente, llevar a cabo un nuevo proyecto que brinde mayores márgenes de maniobra para ellos (Coronilla, 2004: 109).

De tal manera que la visión del legislador que diseño las nuevas reglas de fiscalización electoral como es el caso que aquí se analiza, se enmarca precisamente en dicha perspectiva sin embargo; la inducción de un cambio estratégico de un sistema organizacional presenta dificultades ya que la organizaciones son complejas, no son estables, hay visiones heterogéneas de la realidad, multiplicidad de actores con intereses divergentes y conflicto.

Lo cierto es que el cambio en la cultura y la identidad de la organización derivado de un proceso de cambio en la norma es una realidad sin embargo, dicho cambio no necesariamente es el cambio que los legisladores planearon o desearon. Así lo observa también Coronilla (2004) al señalar que alcanzar el éxito en procesos de cambio es más bien la excepción y no la regla en la realidad organizacional. Las personas involucradas en la implementación de un proceso de cambio difícilmente pueden dirigirlo o controlarlo integralmente, dado que se encuentra frente a un arreglo complejo que se construyó antes y fuera de ellos y cuyos procesos dependen de múltiples relaciones y fenómenos inciertos (Crozier y Friedberg, 1990), pero también por el desconocimiento de las características fundamentales de la dinámica organizacional que se pretende cambiar.

En síntesis, el diseño de estrategias de cambio en organizaciones complejas no puede ser entonces sino un proceso parcial de inducción de estructuras, normas, reglas, comportamientos y valores, más que una técnica aislada o integral de cambio radical (Coronilla, 2004: 113).

De tal manera que el análisis aquí propuesto precisamente pretende reflexionar y analizar el cambio generado por las nuevas reglas de fiscalización en la identidad de un conjunto de organizaciones del Sistema Político Mexicano, privilegiando como agente explicativo los aspectos simbólicos de la organización ya que la cultura sirve para interpretar y dar sentido a las experiencias subjetivas y a las acciones individuales de los miembros, así como permite a los individuos y grupos predecir mutuamente sus comportamientos y funcionar como un sistema integrado a pesar de las motivaciones y metas divergentes de las personas (Coronilla, 2004: 108). Los sistemas de significados comprenden los artefactos culturales (ritos, ceremonias

y costumbres, metáforas, acrónimos, léxicos y eslóganes, cuentos, folklor organizacional, emblemas y arquitectura), los cuales en su conjunto son elementos identitarios de la organización.

Según Crozier y Friedberg (1990), en un proceso de cambio organizacional, el orden original de la organización se adapta, manteniendo la identidad organizacional mediante el establecimiento de una serie de ajustes compensatorios que transforman de una manera casi total el sentido de la reforma propuesta. Debido a esto, el cambio en la organización tiene que manifestarse por el surgimiento de marcos específicos de referencia diferentes o complementarios al actual, mismos que se expresarán en el lenguaje y otras construcciones simbólicas que se desarrollan a través de la interacción entre grupos, coaliciones y personas.

En suma, los cambios normativos en materia de fiscalización han tenido efectos en las organizaciones del sistema electoral desde su estructura hasta su cultura, pero además han afectado a los miembros en cuanto a roles, responsabilidades y funciones.

Por otro lado, la interacción entre organizaciones del sistema es frecuente, sin embargo, los lazos entre ellas son débiles, no se legitiman los unos a los otros.

Retos de la fiscalización para las organizaciones y actores del sistema electoral sujetos a las reglas de fiscalización electoral

Las organizaciones del sistema electoral desde su constitución se han mantenido en una constante y dinámica construcción y reconstrucción, los cambios normativos y de política pública han construido Instituciones con vida e identidad propia; es decir, la ley y la norma prevén que las organizaciones sujetas a ellas deban conducirse conforme a sus lineamientos; sin embargo, el legislador no prevé el hecho de que en muchas ocasiones, las organizaciones no se encuentran preparadas para asumir nuevas disposiciones, a veces no se cuenta con la infraestructura, el capital, el capital humano, en este sentido; desde un enfoque normativo, las organizaciones deben responder a la norma pero desde la perspectiva organizacional se observa que las organizaciones no necesariamente están preparadas para hacerlo, puede ser como en este caso, que las organizaciones no cuentan con personal profesionalizado en materia de fiscalización y de uso del software específico para asumir las nuevas reglas de la fiscalización en materia electoral. En suma, se observa desde este enfoque de análisis que las organizaciones no cambian por decreto y esto generalmente escapa a la mirada del legislador.

Derivado de lo anterior, se observa un gran reto para las organizaciones sujetas a estas normas, ya que se enfrentan a la falta de continuidad de los responsables de las áreas de fiscalización, quienes casi siempre concluido un proceso electoral dejan de realizar dichas funciones, esto porque no ha representado un espacio profesional y laboral estable. Por ende, es un reto para estas organizaciones la construcción y generación de cuadros profesionalizados en materia de fiscalización electoral.

Referencias

- Coronilla Cruz, R. (2004). "Propuesta metodológica para el análisis del cambio organizacional". En Montañó Hirose, L. (coord.), *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*. México: UAM.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial.
- Hall, S. y Du Gay, P. (comps.) (1996). *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires/Madrid: Amorrortu.
- Jepperson, R. (2001). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En Powell y Di Maggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Magallón Diez, M. (2004). "La figura del cambio organizacional en la construcción de la teoría de la organización. Evolución y nuevas perspectivas". En Montañó Hirose, L. (coord.), *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*. México: UAM.
- Mejía Lira, J. (1992). *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*. México: CIDE.
- Méndez, J. L. (2010). "El servicio profesional de carrera en la administración pública federal". En *Los grandes problemas de México. XIII Políticas Públicas*. México: Colmex.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *The American Journal of Sociology* 83.
- Moctezuma, E. y Roemer, A. (1999). *Por un gobierno con resultados*. México: FCE.
- Rangel Valdivia, N. (2013). "La política de profesionalización en la Policía Federal vista desde la perspectiva de la cultura organizacional". En De la Rosa Albuquerque, A. y Contreras Manrique, J., *Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales*. México: Fontamara.
- Whetten, D. (2006). "Strengthening the Concept of Organizational Identity", *Journal of Management Inquiry* 15(3).